

Adam Adamczyk<sup>1</sup>, Dawid Dawidowicz<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Uniwersytet Szczeciński  
Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania  
e-mail: milano@wneiz.pl

<sup>2</sup> Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie  
Wydział Ekonomiczny  
e-mail: dawid.dawidowicz@zut.edu.pl

## Polityka w zakresie podatku od nieruchomości na przykładzie miast wojewódzkich

**Kody JEL:** H71, G29, H63

**Słowa kluczowe:** polityka podatkowa, zadłużenie miast, jednostki samorządu terytorialnego

**Streszczenie.** Celem artykułu jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy miasta wojewódzkie istotnie różnicują między sobą wysokość stawek podatku od nieruchomości oraz jakie czynniki mogą wpływać na zróżnicowanie stawek tego podatku. W badaniu wykorzystano współczynnik korelacji Pearsona oraz metodę aglomeracji Warda. Wyniki badania pozwalają stwierdzić, że większość miast prowadzi względnie podobną politykę w zakresie stawek podatku od nieruchomości oraz że istnieje zależność między stawkami tego podatku a liczbą mieszkańców miasta.

### Wprowadzenie

Podatek od nieruchomości, będący najważniejszym źródłem dochodów podatkowych (Swianiewicz, 2011) gmin/miast, stanowi potencjalnie istotny instrument lokalnej polityki podatkowej. Obok podstawowej funkcji pozyskiwania dochodów podatkowych może on bowiem także realizować funkcje pozafiskalne, jak funkcja bodźcowa czy funkcja redystrybucyjna. Innymi słowy podatek ten teoretycznie może stanowić narzędzie przyciągania inwestorów, wspierania instytucji pożytku publicznego czy odgrywać rolę czynnika zachęcającego potencjalnych mieszkańców do osiedlania się na terenie danej

gminy. Należy zadać jednak pytanie o skuteczność bodźców wkomponowanych w konstrukcję tego podatku. W znacznej mierze zależy one będą od tego, czy wysokość obciążeń z tytułu tej daniny jest na tyle duża, żeby wpływać na zachowania podatników. Sama skuteczność bodźców podatkowych w podatku od nieruchomości nie gwarantuje jednak tego, że gminy będą zainteresowane ich wykorzystaniem. Gminy/miasta wykorzystujące podatek od nieruchomości po to, aby osiągnąć cele pozafiskalne, muszą bowiem zrezygnować z części dochodów podatkowych poprzez obniżanie stawek podatkowych.

Celem artykułu jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy miasta wojewódzkie istotnie różnicują między sobą wysokość stawek podatku od nieruchomości oraz jakie czynniki mogą wpływać na zróżnicowanie stawek tego podatku.

W celu uzyskania odpowiedzi na postawione pytania badawcze autorzy wykorzystali opartą na analizie wariancji metodę aglomeracji Warda oraz analizę współzależności, a przedmiotem badania były wszystkie miasta wojewódzkie.

## 1. Zróżnicowanie opodatkowania nieruchomości w świetle teorii opodatkowania

Ocena polityki podatkowej miast w zakresie podatku od nieruchomości wymaga wcześniejszego poznania dorobku teoretycznego w zakresie tego rodzaju opodatkowania. Podatki od nieruchomości funkcjonują w systemie podatkowym od długiego czasu. Wynika to głównie z właściwości przedmiotu opodatkowania. Prawo własności do nieruchomości jest bowiem stosunkowo proste do ustalenia i zidentyfikowania, a w związku z tym opodatkowanie nieruchomości jest trudne do uniknięcia.

Współczesny dorobek teoretyczny w zakresie opodatkowania nieruchomości można podzielić na trzy nurty:

- perspektywę tradycyjną,
- perspektywę nową,
- perspektywę korzyści (Felis, 2012, s. 89).

Perspektywa tradycyjna zakłada, że podatki od nieruchomości obciążać mogą zarówno ziemię (grunty), jak i kapitał (budynki). W przypadku podatku obciążającego ziemię rzeczywisty ciężar opodatkowania ponoszą właściciele lub najemcy. Wynika to z faktu, że zasób ziemi jest względnie stały w czasie, a co za tym idzie jego podaż charakteryzuje się sztywną elastycznością cenową. Nałożenie podatku na podaż ziemi spowoduje, że podatek zostanie w pełni skapitalizowany w cenie gruntu, prowadząc do spadku jego wartości. Opodatkowanie gruntu, obciążając ekonomiczną rentę, nie zniekształca działalności gospodarczej. Inaczej może być w przypadku budynków wykorzystywanych w celach komercyjnych, które uznawane są za tzw. pośredni czynnik wytwórczy, charakteryzujący się znaczną elastycznością cenową podaży. Nałożenie podatku na tego typu budynki zostanie w pewnej części przerzucone na nabywców – co z kolei może wpłynąć na decyzje przedsiębiorstw dotyczące procesów produkcji. Stąd w literaturze przedmiotu pojawiają się sugestie, aby budynki wykorzystywane w działalności komercyjnej zwolnić

z opodatkowania (European Economy, 2012). Wzmiankowane podejście daje zatem asumpt do zróżnicowania wysokości stawek w zależności od tego, czy przedmiotem opodatkowania jest grunt, czy budynek, oraz z uwzględnieniem przeznaczenia nieruchomości. Jednocześnie należy zauważyć, że faktyczne opodatkowanie nieruchomości w Polsce stoi w sprzeczności z wnioskami płynącymi z teorii, gdyż to właśnie nieruchomości przeznaczone na cele komercyjne zwykle opodatkowywane są najwyższymi stawkami.

Druga perspektywa przyjmuje, że opodatkowanie gruntów działa w sposób podobny do opodatkowania łącznych zasobów kapitału (Felis, 2012, s. 89–94). Jednocześnie oddziaływanie opodatkowania będzie zróżnicowane w poszczególnych regionach w zależności od wielkości popytu na usługi lokalne. Teoria ta uzasadnia zatem terytorialne zróżnicowanie opodatkowania nieruchomości.

Trzecia perspektywa wskazuje, że opodatkowanie gruntów powinno się postrzegać jako opłatę za korzystanie z lokalnych usług publicznych. Z tego punktu widzenia podatek traktowany jest jako neutralna opłata z tytułu korzystania z usług publicznych (Felis, 2012, s. 90–94). Zgodnie z tą perspektywą wysokość opodatkowania nieruchomości powinna być powiązana z wartością dostarczanych przez samorząd dóbr publicznych.

## 2. Zróżnicowanie opodatkowania nieruchomości – przegląd literatury

Polski podatek od nieruchomości oparty na opodatkowaniu powierzchni jest konstrukcją anachroniczną, a przez to unikatową. Dlatego też, analizując politykę podatkową gmin w Polsce, trudno nawiązać do badań prowadzonych za granicą. Prowadzone w Polsce badania i rozważania dotyczące stosowanej polityki podatkowej w zakresie podatku od nieruchomości dotyczą głównie następujących obszarów:

- a) zróżnicowania polityki podatkowej gmin w zakresie podatku od nieruchomości;
- b) możliwości skutecznego oddziaływania za pomocą preferencji w podatku od nieruchomości na działalność gospodarczą;
- c) czynników wpływających na politykę podatkową gmin w zakresie podatku od nieruchomości;
- d) znaczenia podatku od nieruchomości w dochodach gmin oraz celowości jego wykorzystania.

Analitycy nie są w stanie udzielić na nie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy gminy prowadzą zróżnicowaną, czy zbliżoną politykę w zakresie podatku od nieruchomości, mimo iż wydaje się ona prosta. Jak wynika z badań prowadzonych na zlecenie Senatu RP w Polsce, przyznane przez ustawodawcę możliwości kształtowania przez gminy obciążeń podatkowych w zakresie podatku od nieruchomości przez obniżanie stawek podatku w stosunku do stawek maksymalnych oraz udzielania ulg i zwolnień są wykorzystywane w stosunkowo niewielkim zakresie. Zatem niewątpliwie w sprawowanej przez ten podatek funkcji dominuje funkcja fiskalna w stosunku do funkcji stymulacyjnej (Kancelaria Senatu, 2010). Z kolei Satoła na podstawie badań prowadzonych na próbie

gmin województwa małopolskiego stwierdził, że stosowały one zróżnicowane stawki podatku od nieruchomości (Satoła, 2013, s. 425–434).

Problem skuteczności wykorzystania podatku od nieruchomości jako narzędzia realizacji celów gospodarczych budzi kontrowersje. W literaturze przedmiotu można spotkać zarówno opinie, zgodnie z którymi podatek od nieruchomości jest skutecznym instrumentem realizacji celów gospodarczych, jak i takie, które jej przeczą. M. Podstawka i E. Rudowicz twierdzą, że w największym stopniu na kreowanie rozwoju lokalnego wpływają wykorzystywane przez władze lokalne elementy konstrukcyjne istniejące w podatku od nieruchomości. Ich zdaniem jest on najbardziej efektywnym podatkiem kreującym politykę rozwoju lokalnego. Z kolei Satoła, opierając się na badaniach gmin województwa małopolskiego, świętokrzyskiego i podkarpackiego, stwierdził, że brak jest związku kosztów opodatkowania gruntów i budynków wykorzystywanych w celach komercyjnych ze skłonnością do rozwoju przedsiębiorczości lokalnej (Satoła, 2014). Zdaniem tego autora wynika to z faktu, że wysokość obciążeń przedsiębiorstw z tytułu podatku od nieruchomości w sumie obciążeń publiczno-prawnych jest znikoma. W konsekwencji nawet bardzo korzystne rozwiązania w tym podatku nie stanowią dla przedsiębiorców wystarczająco silnego bodźca rozwojowego.

Kolejnym problemem dyskutowanym przez badaczy zajmujących się opodatkowaniem nieruchomości jest zagadnienie czynników wpływających na politykę podatkową gmin. Najczęściej jako przyczynę zróżnicowania polityki podaje się charakter jednostki samorządowej. Śmiechowicz twierdzi, że preferencje podatkowe chętniej stosują gminy niż miasta na prawach powiatu, które dość często przyjmują stawki bliskie bądź równe stawkom maksymalnym. Powodem takiej sytuacji może być fakt, że duże miasta dzięki swojej specyfice z natury rzeczy przyciągają przedsiębiorców, którzy dodatkowo w większych miejscowościach mają szersze możliwości osiągnięcia wysokich dochodów niż w miastach małych. Miasta na prawach powiatu wprowadzają natomiast na szeroką skalę zwolnienia, dzięki którym stymulują podmioty gospodarujące na ich obszarze do korzystnych dla danej jednostki działań i zachowań (Śmiechowicz, 2013, s. 457–479). Do podobnych wniosków doszli eksperci Biura Analiz i Dokumentacji, według których większą skłonność do udzielania preferencji podatkowych mają gminy niż miasta na prawach powiatu i różnica ta jest znaczna. Skutki obniżenia stawek podatku są trzy- lub czterokrotnie wyższe w grupie gmin niż w grupie miast na prawach powiatu, zaś skutki stosowania ulg i zwolnień są dwukrotnie wyższe. W największym zakresie z możliwości kształtowania wielkości obciążenia podatkiem od nieruchomości korzystają gminy wiejskie, natomiast w najmniejszym gminy miejskie (Kancelaria Senatu, 2010). Badano także wpływ koniunktury gospodarczej na politykę gmin w zakresie podatku od nieruchomości. Przeprowadzone analizy wskazują, że gminy nie stosowały odmiennych strategii podatkowych w okresie prosperity i w okresie kryzysu. Świadczy to o tym, że założenia polityki podatkowej gmin oparte są w większym stopniu na zapewnieniu stabilnych wpływów do budżetu realizowanych przy pomocy indeksacji stawek podatkowych o wskaźnik inflacji, a nie na aktywnym reagowaniu na zmiany koniunktury gospodarczej (Satoła, 2013, s. 425–434).

### 3. Dane i metoda badania

Zakresem badania objęto wszystkie miasta wojewódzkie. Dokonany wybór był podyktowany tym, że wcześniejsze badania prowadzone były głównie dla gmin sąsiadujących, znajdujących się w obrębie jednego lub sąsiadujących województw. Ze względu na bliskie położenie badanych podmiotów prowadzone polityki w zakresie stawek podatku od nieruchomości mogły być znacznie powiązane ze względu na konkurencję między sąsiadującymi gminami. Uwzględnienie w badaniu odległych od siebie jednostek pozwoliło na częściowe wyeliminowanie tego problemu. Drugim powodem, dla którego do analizy wybrano miasta wojewódzkie, był fakt, że charakteryzują się one najwyższym poziomem rozwoju ekonomicznego w danym regionie, dzięki czemu stanowią w miarę homogeniczną, (zatem porównywalną) próbę. W przeprowadzonej analizie wykorzystano dane dotyczące stawek podatku od nieruchomości we wszystkich miastach wojewódzkich według stanu obowiązującego w 2017 roku (tab. 1). Do charakterystyki miast wojewódzkich wybrano następujące miary (tab. 2): dochody miasta *per capita*, zamożność miasta *per capita*, wskaźnik zadłużenia jako procent dochodów miasta, liczbę mieszkańców oraz powierzchnię i stopę bezrobocia w poszczególnych miastach. W konstrukcji wskaźnika zamożności miasta pomija się wpływ dotacji celowej, a uwzględnia się wyłącznie dochody własne oraz otrzymane subwencje. Ponadto uwzględnione we wskaźniku dochody zostały skorygowane o składki przekazywane przez samorządy w związku z subwencją równoważącą i skutki zmniejszenia stawek oraz ulgi i zwolnienia w podatkach lokalnych (Swianiewicz, Łukomska, 2015, s. 4–5).

Tabela 1. Wysokości stawek podatku od nieruchomości w miastach wojewódzkich w 2017 roku

Miasto	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Wrocław	0,89	4,54	2,98	0,47	0,75	22,66	10,59	4,61	7,62
Toruń	0,78	4,51	2,98	0,33	0,60	22,16	10,59	4,59	7,62
Bydgoszcz	0,89	4,32	2,98	0,47	0,75	22,66	10,59	4,61	7,62
Lublin	0,89	4,54	2,98	0,47	0,75	22,46	10,59	4,61	7,62
Gorzów Wielkopolski	0,88	4,51	2,98	0,45	0,67	22,00	10,59	4,61	7,62
Zielona Góra	0,70	4,54	2,98	0,27	0,42	22,66	8,42	4,01	5,24
Łódź	0,89	4,54	2,98	0,47	0,75	22,66	10,59	4,61	7,62
Kraków	0,89	4,54	2,98	0,33	0,75	22,66	10,59	1,84	5,33
Warszawa	0,89	4,54	2,98	0,46	0,74	22,66	10,59	4,61	7,62
Opole	0,84	4,29	2,97	0,27	0,61	22,66	10,51	4,60	7,50
Rzeszów	0,89	4,54	2,98	0,29	0,66	22,66	10,59	4,61	6,61
Białystok	0,84	4,50	2,98	0,45	0,73	22,36	10,59	4,16	7,40
Gdańsk	0,89	4,54	2,98	0,47	0,75	22,66	10,59	4,61	7,62
Katowice	0,81	4,42	2,98	0,38	0,68	22,19	10,38	4,46	7,45
Kielce	0,83	4,54	2,98	0,38	0,64	22,30	4,65	4,46	7,40

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Olsztyn	0,80	4,20	2,98	0,40	0,70	21,80	10,00	4,61	7,30
Poznań	0,89	4,54	2,98	0,47	0,75	22,66	10,59	4,61	7,62
Szczecin	0,89	4,54	2,98	0,46	0,70	22,66	10,59	4,61	7,62

Objaśnienia: A – stawka podatku od nieruchomości dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków; B – stawka podatku od nieruchomości dla gruntów pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych; C – stawka podatku od nieruchomości dla gruntów niezabudowanych objętych obszarem rewitalizacji; D – stawka podatku od nieruchomości dla gruntów pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego; E – stawka podatku od nieruchomości dla budynków (lub ich części) mieszkalnych; F – stawka podatku od nieruchomości dla budynków (lub ich części) związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej; G – stawka podatku od nieruchomości dla budynków (lub ich części) zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym, H – stawka podatku od nieruchomości dla budynków (lub ich części) związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń, I – stawka podatku od nieruchomości dla budynków (lub ich części) pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał miast wojewódzkich.

Tabela 2. Miary charakteryzujące społeczno-ekonomiczną sytuację miast wojewódzkich

Miasto	Liczba mieszkańców na koniec 2015 roku	Powierzchnia w tys. km <sup>2</sup>	Stopa bezrobocia na koniec 2015 roku	Dochody <i>per capita</i> w 2015 roku	Zamożność <i>per capita</i> w 2015 roku	Wskaźnik zadłużenia jako procent dochodów w 2014 roku
Wrocław	635 759	292,82	3,3	5 696,68	4 958,57	64,10
Toruń	202 689	115,70	6,9	5 717,40	3 960,01	95,34
Bydgoszcz	355 645	175,98	5,4	4 520,36	3 761,36	70,58
Lublin	340 727	147,00	7,9	4 979,76	3 944,88	63,35
Gorzów Wlkp.	123 762	85,72	5,1	4 232,37	3 542,76	32,25
Zielona Góra	138 711	278,30	6,3	4 514,24	3 916,21	43,63
Łódź	700 982	293,20	9,5	5 462,86	4 121,89	78,27
Kraków	761 069	326,85	4,4	5 424,19	4 670,80	48,88
Warszawa	1 744 351	517,24	3,3	8 228,21	6 763,83	43,81
Opole	118 931	96,55	5,3	5 423,05	4 735,84	35,81
Rzeszów	185 896	120,40	7,3	5 473,38	4 288,29	55,27
Białystok	295 981	102,10	10,5	4 615,36	4 034,23	39,23
Gdańsk	462 249	261,96	4,0	5 882,89	4 629,49	43,37
Katowice	299 910	164,70	3,8	5 516,66	4 746,75	41,73
Kielce	198 046	109,45	8,8	5 497,20	4 191,59	53,89
Olsztyn	173 444	88,33	5,8	6 932,95	4 724,31	24,73
Poznań	542 348	261,80	2,4	6 099,13	4 574,24	57,78
Szczecin	405 657	300,55	6,8	5 283,54	4 322,99	49,39

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: GUS, Business Insider Polska; Swianiewicz, Łukomska (2015), [www.polskawliczbach.pl](http://www.polskawliczbach.pl).

W celu uzyskania odpowiedzi na postawione pytania badawcze w pierwszej kolejności wykorzystano metodę analizy współzależności przez obliczenie współczynnika korelacji Pearsona między stawkami podatku od nieruchomości dla poszczególnych miejscowości oraz wybranymi zmiennymi charakteryzującymi miasta wojewódzkie.

Dla oceny zróżnicowania polityk w zakresie wysokości stawek podatku od nieruchomości wykorzystano metodę aglomeracji Warda. Metoda ta nie wymaga określenia z góry liczby skupień, na które dzielona jest badana zbiorowość. Dzięki zastosowaniu tego narzędzia możliwa jest kwantyfikacja podobieństwa różnych obiektów pod względem wielu kryteriów. Pozwala to zatem grupować miasta, uwzględniając zróżnicowanie wielu stawek podatku od nieruchomości jednocześnie.

Obliczeń dokonano w programie Microsoft Office Excel oraz w programie Statistica 12.

#### 4. Wyniki przeprowadzonego badania

Pierwsze pytanie badawcze brzmiało, czy miasta wojewódzkie istotnie różnicują między sobą wysokość stawek podatku od nieruchomości. Analiza diagramu drzewa (rys. 1) i odległości<sup>1</sup> między skupieniami pozwala na stwierdzenie, że spośród 18 miast uwzględnionych w analizie znaczna część (15 miast) prowadzi relatywnie podobną politykę w zakresie stosowania stawek podatku od nieruchomości. Wyraźnie różną politykę w zakresie stawek prowadzą trzy miasta, tj. Zielona Góra, Kraków oraz Kielce.

Drugie pytanie badawcze dotyczyło czynników, które mogą warunkować prowadzoną przez analizowane miasta politykę w zakresie wysokości stawek podatku od nieruchomości. W analizie uwzględniono sześć charakterystyk pozwalających w sposób syntetyczny opisać sytuację społeczno-ekonomiczną badanych jednostek.

W dalszej kolejności przeanalizowano 54 współczynniki korelacji między dziewięcioma stawkami a sześcioma zmiennymi charakteryzującymi rozmiary oraz sytuację ekonomiczną miast. Wśród zmiennych charakteryzujących analizowane miasta najbardziej skorelowaną zmienną była liczba mieszkańców, dlatego w pierwszej kolejności przedstawione zostaną wyniki prowadzonych analiz dla tej zmiennej. Była ona istotnie dodatnio skorelowana ze stawkami obciążającymi zarówno grunty, jak i budynki związane z prowadzoną działalnością gospodarczą, działalnością podmiotów pożytku publicznego i budynków mieszkalnych (tab. 3). Najwyższy współczynnik korelacji odnotowano w wypadku zależności między liczbą mieszkańców a stawką podatku od nieruchomości dla budynków mieszkalnych. Na rysunkach 2 i 3 przedstawiono zależność liniową i logarytmiczną między liczbą mieszkańców miast wojewódzkich, a stawką podatku od nieruchomości dla budynków mieszkalnych.

---

<sup>1</sup> Odległość rozumiana jest jako suma kwadratów odchyleń między dwoma dowolnymi skupieniami.

Tabela 3. Korelacje między stawkami podatku od nieruchomości a wybranymi zmiennymi charakteryzującymi miasta wojewódzkie

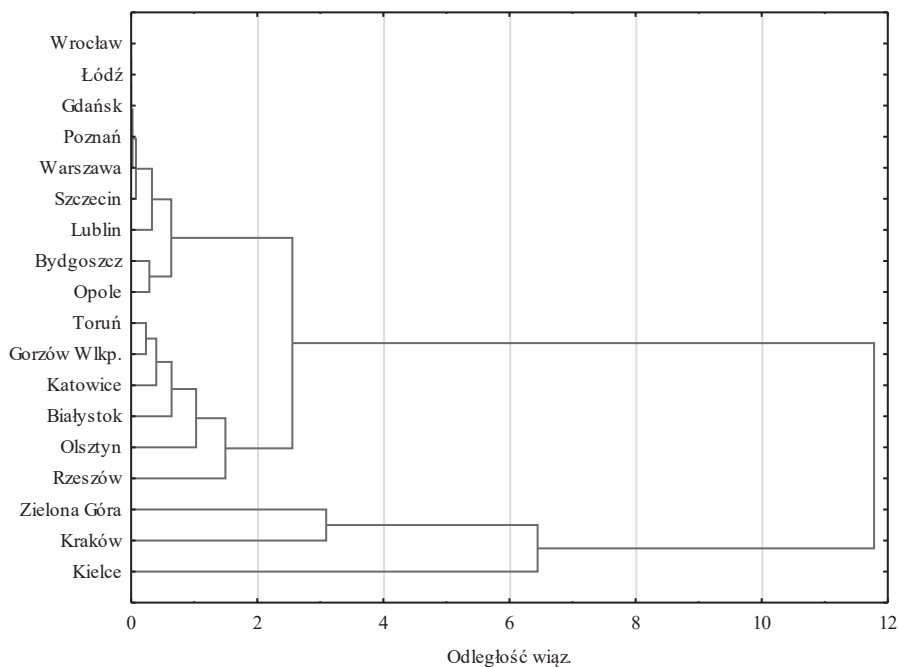
Zmienna	Pogrubione i oznaczone gwiazdką wsp. korelacji są istotne z $p < 0,05(000 N = 18$																	
	średnia		odch. std.		zmienne społeczno-ekonomiczne								stawki podatku od nieruchomości					
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O			
A	5,51	1,000	<b>0,844*</b>	-0,311	<b>0,536*</b>	0,243	<b>0,566*</b>	0,393	0,348	<b>0,558*</b>	<b>0,664*</b>	<b>0,491*</b>	0,296	-0,209	0,121			
B	207,70	<b>0,844*</b>	1,000	-0,424	<b>0,513*</b>	0,085	0,273	0,442	0,239	0,278	0,228	<b>0,606*</b>	0,181	-0,232	-0,167			
C	5,93	2,27	-0,311	1,000	-0,407	<b>-0,52</b>	0,205	-0,171	0,097	0,070	-0,078	-0,154	-0,152	-0,307	0,073			
D	5 527,79	<b>0,536*</b>	<b>0,513*</b>	-0,407	1,000	<b>0,884*</b>	-0,103	0,132	-0,096	0,028	0,122	0,275	-0,011	0,068	0,126			
E	4 438,22	<b>0,637*</b>	<b>0,676*</b>	<b>-0,52*</b>	<b>0,884*</b>	1,000	-0,244	0,204	-0,002	-0,106	0,093	0,267	0,228	0,135	-0,019			
F	52,30	17,37	0,243	0,085	0,205	-0,103	-0,244	1,000	0,115	0,343	0,237	0,110	0,100	0,266	0,068			
G	0,85	0,05	<b>0,566*</b>	0,273	-0,171	0,132	0,204	0,115	1,000	0,228	0,067	<b>0,608*</b>	<b>0,856*</b>	0,377	0,396			
H	4,48	0,10	0,393	0,442	0,097	-0,096	-0,002	0,343	0,228	1,000	0,461	0,173	0,034	0,418	-0,104			
I	2,98	0,00	0,348	0,239	0,070	0,028	-0,106	0,237	0,067	0,461	1,000	0,445	0,234	-0,169	-0,072			
J	0,41	0,08	<b>0,558*</b>	0,278	-0,078	0,122	0,093	0,110	<b>0,608*</b>	0,173	0,445	1,000	<b>0,755*</b>	0,018	0,246			
K	0,69	0,08	<b>0,664*</b>	0,228	-0,154	0,275	0,267	0,100	<b>0,856*</b>	0,034	0,234	<b>0,755*</b>	1,000	0,113	0,420			
L	22,47	0,27	<b>0,491*</b>	-0,152	-0,011	0,228	0,266	0,377	0,418	-0,169	0,018	0,113	1,000	0,158	-0,164			
M	10,09	1,45	0,296	0,181	-0,307	0,068	0,135	0,068	0,396	-0,104	-0,072	0,246	0,420	0,158	1,000			
N	4,38	0,66	-0,209	-0,232	0,073	0,126	-0,019	0,109	0,021	-0,170	-0,084	0,330	-0,016	-0,164	0,009			
O	7,25	0,75	0,121	-0,167	0,004	0,208	0,091	0,182	0,417	-0,162	-0,084	<b>0,499*</b>	-0,214	0,180	<b>0,759*</b>			

Objaśnienia: A – liczba mieszkańców miast na koniec 2015 r.; B – powierzchnia miasta wojewódzkiego; C – stopa bezrobocia miasta wojewódzkiego; D – dochody *per capita* w 2015 r.; E – zamożność *per capita* w 2015 r.; F – wskaźnik zadłużenia jako procent dochodów w 2014 r.; G – stawka podatku od nieruchomości dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków; H – stawka podatku od nieruchomości dla gruntów pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych; I – stawka podatku od nieruchomości dla gruntów niezabudowanych objętych obszarem rewitalizacji; J – stawka podatku od nieruchomości dla gruntów pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego; K – stawka podatku od nieruchomości dla budynków mieszkalnych (lub ich części); L – stawka podatku od nieruchomości dla budynków (lub ich części) związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej; M – stawka podatku od nieruchomości dla budynków (lub ich części) zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym; N – stawka podatku od nieruchomości dla budynków (lub ich części) związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń; O – stawka podatku od nieruchomości dla budynków (lub ich części) pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego.

\* – najwyższa, dodatnia wartość wskaźnika korelacji między stawkami podatku od nieruchomości a wybranymi zmiennymi charakteryzującymi miasta wojewódzkie.

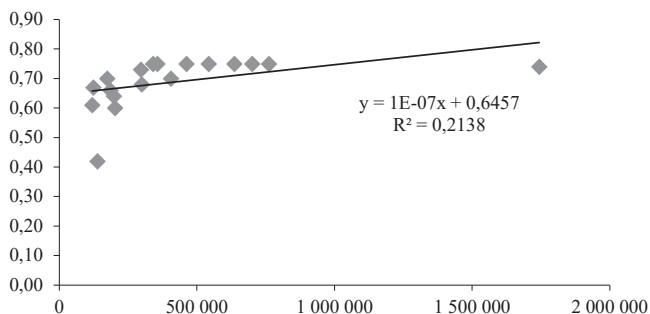
Źródło: opracowanie własne, obliczenia w programie Statistica 12.





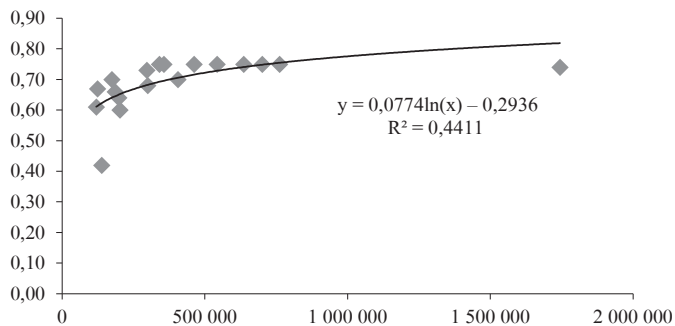
Rysunek 1. Diagram drzewa miast wojewódzkich grupowany wysokością stawek podatku od nieruchomości metodą Warda

Źródło: Diagram wygenerowany w programie Statistica 12.



Rysunek 2. Zależność liniowa między liczbą mieszkańców a stawką podatku od nieruchomości dla budynków mieszkalnych

Źródło: opracowanie własne w programie Microsoft Office Excel.



Rysunek 3. Zależność logarytmiczno-liniowa między liczbą mieszkańców a stawką podatku od nieruchomości dla budynków mieszkalnych

Źródło: opracowanie własne w programie Microsoft Office Excel.

Na podstawie rysunków 2 i 3 można stwierdzić, że wzmiankowana zależność ma charakter logarytmiczno-liniowy, o czym świadczy wyższy współczynnik determinacji dla trendu logarytmicznego niż dla trendu liniowego. Dlatego autorzy przy obliczaniu współczynnika korelacji Pearsona zlogarytmowali dane dotyczące liczby mieszkańców poszczególnych miast.

Na podstawie analizy koordynacji stawek podatku od nieruchomości w badanych miejscowościach wyznaczonych dla kombinacji poszczególnych stawek można zauważyć, że:

- a) miasta stosujące obniżone/podwyższone stawki podatku od nieruchomości dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej obniżają/podwyższają też stawkę podatku od nieruchomości dla gruntów zajętych na prowadzenie działalności przez organizacje pożytku publicznego;
- b) miasta stosujące obniżone/podwyższone stawki podatku od nieruchomości dla gruntów zajętych na prowadzenie działalności przez organizacje pożytku publicznego obniżają/podwyższają także stawki podatku od nieruchomości dla budynków mieszkalnych, co może świadczyć o prowadzeniu podobnej polityki podatkowej miast względem organizacji pożytku publicznego, jak i w stosunku do mieszkańców;
- c) miasta stosujące obniżone/podwyższone stawki podatku od nieruchomości dla gruntów zajętych na prowadzenie działalności przez organizacje pożytku publicznego obniżają/podwyższają także stawki podatku od nieruchomości dla budynków zajętych na prowadzenie działalności przez organizacje pożytku publicznego, co może świadczyć o spójnej polityce podatkowej miast względem organizacji pożytku publicznego;
- d) miasta obniżające/podwyższające stawki podatku od nieruchomości dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, obniżają/podwyższają także stawki podatku od nieruchomości dla budynków mieszkalnych; zważyw-

szy że wysokość stawek dla gruntów związanych z działalnością gospodarczą, w szczególności w większych miastach jest na najwyższym poziomie, może to świadczyć o tym, że miasta te są na tyle atrakcyjne dla inwestorów i mieszkańców, że nie starają się ich przyciągać, stosując obniżone stawki podatku od nieruchomości;

- e) miasta obniżające/podwyższające stawki podatku od nieruchomości dla budynków związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych obniżają/podwyższają także stawki podatku od nieruchomości dla budynków zajętych na prowadzenie przez organizacje pożytku publicznego, co może świadczyć o jednakowej polityce podatkowej miast prowadzonej względem organizacji pożytku publicznego i podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych.

## Podsumowanie

Udzielając odpowiedzi na pytanie badawcze, czy miasta wojewódzkie istotnie różnicują między sobą wysokość stawek podatku od nieruchomości, należy stwierdzić, że większość miast prowadzi względnie podobną (zbieżną) politykę w zakresie stawek podatku od nieruchomości, natomiast trzy miasta wyraźnie odróżniają się od pozostałych.

Podsumowując analizę związku między wysokością stawek podatku od nieruchomości a zmiennymi społeczno-ekonomicznymi, charakteryzującymi badane miasta wojewódzkie, można stwierdzić, że istnieje związek między najważniejszymi stawkami podatku od nieruchomości a liczbą mieszkańców miasta. Wbrew oczekiwaniom, wynikającym z analizy literatury, iż miasta bardziej zadłużone będą stosowały wyższe stawki podatku od nieruchomości, nie odnotowano takiej sytuacji.

Z przeprowadzonych badań wynika także, że miasta o większej liczbie mieszkańców mają tendencję do ustalania wyższych stawek podatków. Dostrzeżono także silne zależności zachodzące między stawkami podatku od nieruchomości dla różnych przedmiotów opodatkowania. Najsilniejsza zależność występowała w wypadku stawek podatku od nieruchomości dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej a stawką podatku od nieruchomości od budynków mieszkalnych i ich części. Zauważono również, iż stawki podatku od nieruchomości dla budynków związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych są silnie związane ze stawką podatku od nieruchomości dla budynków zajętych na prowadzenie działalności pożytku publicznego.

## Bibliografia

- Business Insider Polska (2017). *Ranking zadłużenia miast wojewódzkich*. Pobrane z: <https://archiwum.businessinsider.com.pl/kraj/ranking-zadluzenia-miast-wojewodzkich-rekordzista-zadluzony-niemal-na-100-proc/w7syc3> (17.05.2017).
- European Economy. Possible reforms of real estate taxation: Criteria for successful policies (2012). *Occasional Papers*, 119.

- Felis, P. (2012). *Elementy teorii i praktyki podatków majątkowych*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Odstępstwa od podstawowej stawki podatku od nieruchomości – wybrane zagadnienia* (150/2010). Warszawa: Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, Opinie i Ekspertyzy.
- Satoła, Ł. (2013). Polityka opodatkowania nieruchomości w gminach województwa małopolskiego w latach 2007–2010. *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing*, 9 (58).
- Satoła, Ł. (2014). Wpływ polityki podatkowej gmin na poziom przedsiębiorczości (na przykładzie podatku od nieruchomości). *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 40.
- Swianiewicz, P. (2011). *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*. Warszawa: Wydawnictwo Muncipium.
- Swianiewicz, P., Łukomska, J. (2015). *Wspólnota. Bogactwo samorządów, Ranking dochodów JST*. Pobrane z: [http://www.wspolnota.org.pl/fileadmin/user\\_upload/Ranking/Ranking\\_-\\_Zamoznosc\\_samorzadow\\_2016\\_r\\_OK.pdf](http://www.wspolnota.org.pl/fileadmin/user_upload/Ranking/Ranking_-_Zamoznosc_samorzadow_2016_r_OK.pdf) (19.05.2017).
- Śmiechowicz, J. (2013). Zwolnienia i ulgi w podatku od nieruchomości jako instrument wspierania lokalnej przedsiębiorczości. *Krytyka Prawa*, 5.
- [www.polskawliczbach.pl](http://www.polskawliczbach.pl) (2017).

## THE PROPERTY TAX POLICY ON THE EXAMPLE OF PROVINCIAL CITIES IN POLAND

**Keywords:** tax policy, debts of local self-government units, local self-government units

**Summary.** The purpose of the article is to answer the question whether the voivodeship cities significantly differentiate the rates of property tax and what factors can influence on differences in the property tax rates. In the study were used the Pearson's correlation coefficient and Ward's agglomeration method. The results of the study show that most of the cities were running a relatively similar property tax policy and also that there is a relationship between the major property tax rates and the number of city inhabitants.

### Cytowanie

Adamczyk, A., Dawidowicz, D. (2017). Polityka w zakresie podatku od nieruchomości na przykładzie miast wojewódzkich. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (129), 21–32. DOI: 10.18276/epu.2017.129-02.