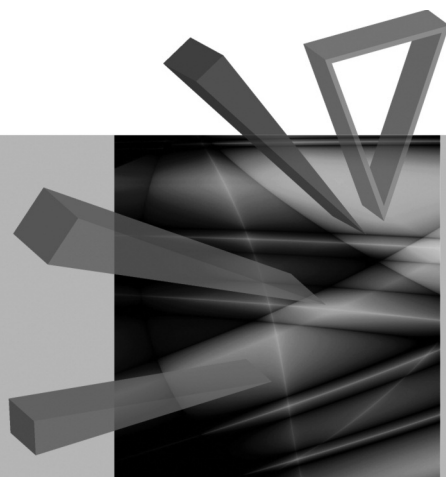


PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

243

Gospodarka lokalna w teorii i praktyce



Redaktorzy naukowi
Ryszard Brol
Andrzej Sztando



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Waldemar Budner, Piotr Bury, Janusz Kot, Danuta Stawasz

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska

Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com, a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawnictwa

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-280-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Andrzej Sztando: Cele, priorytety i zadania w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego.....	13
Anna Beata Kawka: Wydatki inwestycyjne jako instrument rozwoju lokalnego gmin	27
Franciszek Adamczuk: Stymulowanie lokalnej przedsiębiorczości na obszarze pogranicza – aspekty instytucjonalne i organizacyjne	35
Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański: Koncepcja metody oceny założeń lokalnych strategii rozwoju na przykładzie procesu konsultacji społecznych w powiecie wałbrzyskim	46
Małgorzata Rogowska: Uwarunkowania rozwoju lokalnego na przykładzie powiatu kłodzkiego	54
Hanna Adamska: Efekty rozwoju lokalnego gminy Kostomłoty po przystąpieniu do Unii Europejskiej	63
Tomasz Bąk: Wpływ emigrantów na gospodarkę lokalną w powiecie leżajskim	71
Dariusz Głuszczyk: Lokalny rynek pracy – ocena z wykorzystaniem materiałów statystycznych Banku Danych Lokalnych na przykładzie miasta na prawach powiatu Jelenia Góra	82
Andrzej Sobczyk: Ocena potencjału rozwoju lokalnego na przykładzie miasta Szczecina oraz gmin powiatu polickiego.....	94
Stanisław Korenik: Procesy i ograniczenia w rozwoju współczesnych miast ze szczególnym uwzględnieniem metropolii.....	106
Emilia Konopska-Struś: Funkcje rzemiosła w rozwoju miasta na przykładzie Wrocławia	116
Magdalena Kalisiak-Mędelska: Funkcjonowanie jednostek pomocniczych (osiedli) w Łodzi. Analiza wyników badania pilotażowego	126
Edward Wiśniewski: Zastosowanie metod taksonomicznych oraz gier kooperacyjnych w analizie zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego podregionów województwa zachodniopomorskiego.....	134
Marek Kunasz: Regionalne rozgłoszenie radiowe na rynku radiowym w Polsce	144
Ryszard Broł: Układ terytorialny powiatów – propozycje zmian	153
Katarzyna Cheba, Maja Kiba-Janiak: Wykorzystanie analizy czynnikowej do wielowymiarowej oceny jakości miejskich systemów transportowych na przykładzie miast średniej wielkości w Polsce.....	163

Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: Gmina jako kreator i beneficjent wartości nieruchomości	173
Artur Myna: Lokalna infrastruktura techniczna a rozwój budownictwa mieszkaniowego – obszar stykowy miasta i gminy podmiejskiej.....	184
Renata Sosnowska-Noworól: Problemy gospodarki odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi na przykładzie Dolnego Śląska.....	194
Grzegorz Maśloch: Wybrane problemy realizacji inwestycji w jednostkach samorządu terytorialnego przy udziale środków pomocowych Unii Europejskiej	202
Urszula Markowska-Przybyła: Kapitał społeczny w rozwoju regionalnym i lokalnym	212
Katarzyna Przybyła, Alina Kulczyk-Dynowska: Transgraniczne parki narodowe a kapitał społeczny – na przykładzie KPN i KRNP	222
Bożena Kuchmacz: Lokalne grupy działania jako przejaw aktywności kapitału społecznego	229
Marian Oliński: Współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi na przykładzie powiatu lidzbarskiego	238
Zbigniew Przybyła, Marian Kachniarz: Instytucjonalne formy współpracy samorządów terytorialnych na przykładzie jeleniogórskiego zespołu miejskiego.....	249
Jacek Chądzyński: Obszary współpracy gmin z sektorem pozarządowym – prezentacja wybranych wyników badań pilotażowych.....	264
Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Wpływ fragmentacji politycznej na współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego.....	273
Zbigniew Grzymała: W poszukiwaniu modelu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego	282
Jarosław Hermaszewski: Decyzje finansowe i inwestycyjne w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego na przykładzie gminy Sława – praktyczne aspekty	296
Sławomir Kłosowski: Zmiany systemów zarządzania mieszkaniowym zasobem gmin w Polsce po roku 2000	307
Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski: Wykorzystanie metody Project Cycle Management w administracji samorządowej	315
Józef Łobocki: Możliwości wykorzystania instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego w procesie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego.....	323
Magdalena Mischuk: Elementy stymulacyjne w polityce podatkowej wybranych miast.....	333
Paweł Piątkowski: Dług jednostek samorządu terytorialnego w okresie kryzysowym. Kierunki rozwoju	343
Jacek Sierak: Konstrukcja wskaźników zadłużenia a ocena zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego	352

Tomasz Uryszek: Struktura dochodów gmin w Polsce a ich samodzielność dochodowa.....	362
Wiesława Cieślewicz: Rozwój specjalnych stref ekonomicznych w Polsce ...	372
Tomasz Kołakowski, Andrzej Raszkowski: Badanie efektywności pomocy publicznej udzielonej przez samorządy inwestorom zagranicznym na przykładzie WSSE „INVEST-PARK”	383
Wioleta Palewska: Funkcjonowanie Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej „INVEST-PARK” w otoczeniu lokalnym – aspekt społeczny (oddziaływanie strefy na wałbrzyski rynek pracy)	398
Maciej Popławski: Wpływ Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej na rozwój gospodarczy podregionu legnickiego	406
Andrzej Raszkowski: Promotion mix w strategii promocji miasta.....	417
Elżbieta Nawrocka: Działania innowacyjne podmiotów gospodarczych a problem wiedzy niedoskonałej	426
Dariusz Zawada: Walory użytkowe jako czynnik konkurencyjności miasta	439
Natalia Bartkowiak, Walenty Pocza: Przestrzenne zróżnicowanie aktywności władz lokalnych w pozyskiwaniu środków zewnętrznych na obszarach wiejskich Wielkopolski.....	453
Karol Krajewski: Znaczenie rynków rolnych w rozwoju gospodarki lokalnej i ożywieniu małych miast.....	464
Stefan Zawierucha: Badania ankietowe w procesie identyfikacji struktury funkcjonalnej gminy. Kilka uwag metodologicznych.....	473
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Dynamika rozwoju gmin wiejskich województwa mazowieckiego	484
Jarosław Uglis: Miejsce agroturystyki w dywersyfikacji gospodarki wsi	495
Mirosław Struś, Bogusław Wijatyk: Program Odnowa Wsi jako instrument aktywizacji obszarów wiejskich.....	505
Dagmara Dziewulska, Michał Gawlikowski, Paweł Łazarewicz, Natalia Sochacka: Sondażowa diagnoza jakości administracyjnej obsługi klientów w gminnych strukturach samorządowych na przykładzie Urzędu Miejskiego w Przemkowie	515

Summaries

Andrzej Sztando: Objectives, priorities and tasks in local development strategic planning	26
Anna Beata Kawka: Capital expenditures of communes as an instrument of local development	34
Franciszek Adamczuk: Stimulating of local entrepreneurship on borderland: institutional and organizational aspects	45

Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański: The concept of the assessment method of the assumptions of local strategies development on the example of the process of social consultations in Wałbrzych county	53
Małgorzata Rogowska: Determinants of local development on the example of Kłodzko district.....	62
Hanna Adamska: Effects of local development of Kostomłoty community after joining the European Union.....	70
Tomasz Bąk: The impact of economic emigrants on the local economy in Leżajsk county.....	81
Dariusz Głuszczyk: Local labour market – an assessment using statistical data of the Local Data Bank on the example of the city and district of Jelenia Góra.....	93
Andrzej Sobczyk: Evaluation of the potential of local development on the example of Szczecin and Police district.....	105
Stanisław Korenik: Processes and barriers in the development of contemporary cities with special emphasis on metropolis.....	115
Emilia Konopska-Struś: Functions of craft in the development of the city on the example of Wrocław.....	125
Magdalena Kalisiak-Mędelska: Activity of auxiliary units in Łódź according to their bodies. Analysis of pilot survey.....	133
Edward Wiśniewski: Application of taxonomic methods and cooperation games in the analysis of employment differentiation of subregions of West Pomerania Voivodeship.....	143
Marek Kunasz: Public regional broadcasting stations on the radio market in Poland.....	152
Ryszard Broł: Network of counties – changes proposal.....	162
Katarzyna Cheba, Maja Kiba-Janiak: Use of factor analysis for multidimensional evaluation of quality of city transport systems on the example of medium-sized cities in Poland.....	172
Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: Borough as a creator and beneficiary of property value.....	183
Artur Myna: Local technical infrastructure and development of housing construction – the adjoining area of town and rural municipality.....	193
Renata Sosnowska-Noworól: The problem of construction and demolition waste management on the example of Lower Silesia.....	201
Grzegorz Maśloch: Selected problems of the implementation of an investment project in self-government units using the foreign aid budget of the European Union.....	211
Urszula Markowska-Przybyła: Social capital in regional and local development.....	221
Katarzyna Przybyła, Alina Kulczyk-Dynowska: Cross-border national parks and social capital – on the example of KPN and KRNAP.....	228

Bożena Kuchmacz: Local action groups as a manifestation of social capital activity	237
Marian Oliński: Cooperation between local government and non-governmental organizations – Lidzbark county case study	248
Zbigniew Przybyła, Marian Kachniarz: Institutional forms of cooperation of local government on the example of Jelenia Góra urban area.....	263
Jacek Chądzyński: Areas of co-operation between communities and non-governmental sector – presentation of selected results of pilot study.....	272
Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Impact of political fragmentation on cooperation among local governments	281
Zbigniew Grzymała: In seeking the model of self-government management	295
Jarosław Hermaszewski: Financial and investment decisions in local government management based on the example of Sława administrative unit – practical aspects	306
Sławomir Kłosowski: Changes of local authorities property management systems after the year 2000	314
Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski: Project cycle management method application in the local government administration	322
Józef Łobocki: The possibilities of the utilization of Public-Private Partnership Tools in the process of managing of local government units	332
Magdalena Miszczuk: Stimulating elements in tax policy of selected cities .	342
Paweł Piątkowski: Public debt of local authorities after crisis. The directions of development.....	351
Jacek Sierak: The construction of indicators of indebtedness and the assessment of the creditworthiness of self-government units	361
Tomasz Uryszek: Revenue structure of communes in Poland and their fiscal autonomy	371
Wiesława Cieślewicz: Special economic zones development in Poland.....	382
Tomasz Kołakowski, Andrzej Raszkowski: Efficiency analysis of state aid granted by local government to foreign investors located in Wałbrzych SEZ “INVEST-PARK”	397
Wioleta Palewska: Functioning of Wałbrzych Special Economic Zone “INVEST-PARK” in local environment social aspect (the effect of the zone on Wałbrzych labour market).....	405
Maciej Popławski: The influence of Legnica Special Economic Zone on the economic development of the Legnica subregion	416
Andrzej Raszkowski: Promotion mix in the strategy of town promotion.....	425
Elżbieta Nawrocka: Innovative activities of economic entities and problems of imperfect knowledge	438
Dariusz Zawada: Usable qualities as a factor of towns’ competitiveness	452
Natalia Bartkowiak, Walenty Poczta: Activity of local authorities from Wielkopolska Voivodeship in the acquisition of UE funds.....	463

Karol Krajewski: The role of agrifood markets in local market development and the revival of small towns.....	472
Stefan Zawierucha: Survey research in the process of identification of functional structure of commune. Some methodological remarks	483
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Development dynamics of rural communes in Masovian Voivodeship.....	494
Jarosław Uglis: Agritourism in rural economy diversification.....	504
Mirosław Struś, Bogusław Wijatyk: The Revival of the Village as the instrument of country areas activation.....	514
Dagmara Dziewulska, Michał Gawlikowski, Paweł Łazarewicz, Natalia Sochacka: A survey diagnosis of administrative quality of customer service in communal authorities on the example of the municipal office in Przemków	524

Magdalena Mischczuk

Politechnika Lubelska

ELEMENTY STYMULACYJNE W POLITYCE PODATKOWEJ WYBRANYCH MIAST

Streszczenie: Regulacje prawne odnośnie do pomocy publicznej dla przedsiębiorców umożliwiają prowadzenie przez samorzady własnej polityki podatkowej. Sześć badanych miast zastosowało wiele elementów w podatku od nieruchomości stymulujących przedsiębiorczość. Najczęściej występowały te elementy, które zachęcały do podejmowania nowych inwestycji i tworzenia nowych miejsc pracy. W dwóch badanych grupach miast, tj. dobrze i słabo rozwijających się, zastosowano podobne instrumenty wspierania przedsiębiorczości. Niemniej jednak najatrakcyjniejsze zwolnienia w podatku wprowadził Wrocław.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, podatki lokalne, polityka podatkowa, przedsiębiorczość.

1. Wstęp

Podatki pełnią wiele funkcji. Jako pierwszą i najważniejszą zwykle wymienia się funkcję fiskalną, która polega na tym, że za pośrednictwem podatków państwo gromadzi dochody konieczne do realizacji swoich zadań [Gaudemet, Molinier 2000, s. 422–423]. Niemniej jednak w literaturze zwraca się uwagę również na funkcje redystrybucyjną i stymulacyjną. Pierwsza z nich ujawnia się przy okazji realizacji funkcji fiskalnej i wynika z rozdzielania środków, zgromadzonych przez pobór podatków, między różne podmioty w państwie. Funkcja stymulacyjna natomiast przejawia się w oddziaływaniu za pośrednictwem stawek, ulg i zwolnień na podmioty opodatkowane, aby podejmowały lub rozwijały określoną działalność [Kosikowski, Ruśkowski (red.) 2003, s. 478–480]. Samorzady gminne w Polsce, w tym również miasta, realizują dochody podatkowe z różnych tytułów. Najważniejszy z podatków lokalnych jest podatek od nieruchomości. Stanowił on w 2009 roku 12,32% dochodów ogółem gmin i miast na prawach powiatu, a drugi w kolejności pod względem wielkości wpływów – podatek od czynności cywilnoprawnych – dostarczał zaledwie 1,47% dochodów [Rocznik Statystyczny 2010, s. 697]. Pozostałe podatki lokalne mają jeszcze mniejsze znaczenie. Ponadto gminy mają możliwość prowadzenia własnej polityki podatkowej tylko w zakresie czterech podatków: od nieruchomości, od środków transportowych, rolnego i leśnego. Zatem elementy stymulacyjne wpro-

wadzane przez samorządy miejskie mogą w zasadzie dotyczyć jedynie dwóch pierwszych podatków. Ze względu jednak na specyfikę podatku od środków transportowych i jego małe znaczenie fiskalne celowe wydaje się skupienie na podatku od nieruchomości.

Do oceny elementów stymulacyjnych polityki podatkowej wybranych zostało sześć miast na prawach powiatu. Trzy z nich zajmują wysokie pozycje w rankingach miast i uważane są za dobrze rozwijające się. Są to: Białystok, Rzeszów i Wrocław. Trzy pozostałe z kolei uznawane są za miasta słabo rozwijające się, czego dowodem jest m.in. odpływ ludności. W grupie tej znalazły się: Lublin, Łódź i Szczecin¹.

Celem badania jest identyfikacja elementów pobudzających aktywność podmiotów gospodarczych, wprowadzonych przez władze wymienionych miast w podatku od nieruchomości. Innym ważnym celem jest porównanie rozwiązań w zakresie zastosowanych stawek i zwolnień w tym podatku w obu badanych grupach. W artykule wykorzystano uchwały podatkowe obowiązujące w 2011 roku, dostępne w Biuletynie Informacji Publicznej.

2. Uwarunkowania stymulacji podatkowej w miastach w zakresie podatku od nieruchomości

Stymulacja władz miast skierowana do przedsiębiorców ma na celu przede wszystkim zachęcanie do podejmowania działalności gospodarczej na terenie miasta (w tym również zachęcanie określonych podmiotów, np. małych przedsiębiorców) czy też rozwijania tej działalności poprzez inwestowanie. Innymi, nie mniej ważnymi celami są: zachęta do wprowadzania nowoczesnej techniki i technologii w sferze przedsiębiorczej, tworzenie nowych miejsc pracy (zatrudnianie bezrobotnych), stymulowanie do pożądanego lokalizacji działalności gospodarczej czy też oddziaływanie za pośrednictwem podatków na zachowania przedsiębiorstw w kierunku ochrony środowiska [Devereux 2007, s. 12–14; Kogut-Jaworska 2008, s. 34–35].

Miasta, realizując prawo do prowadzenia polityki podatkowej na swoim terenie i stymulując pożądanego zachowania podmiotów gospodarczych, w szczególności mogą wykorzystywać podatek od nieruchomości. Jednak przepisy w tym zakresie uniemożliwiają pełną swobodę działań władzom samorządowym. Zarówno w kształtowaniu stawek, jak i własnych zwolnieniach muszą kierować się przepisami o pomocy publicznej.

Samo obniżanie stawek w podatku od nieruchomości nie stanowi pomocy publicznej, ale samorządy lokalne nie mogą ich swobodnie kształtować, gdyż wskazanie grupy podatników z preferencyjnymi stawkami będzie już taką pomocą publiczną [Etel 2008, s. 6–7]. Natomiast podwyższenie stawek (w ramach stawek

¹ Miasta stanowiące przedmiot rozważań wybrano na podstawie rankingu „Newsweeka” dotyczącego najlepiej i najgłębiej zarządzanych miast. Stosowne strony internetowe zawarte zostały w spisie literatury.

maksymalnych, zmienianych i ogłaszanych co roku obwieszczeniem Ministra Finansów) dla niektórych podmiotów gospodarczych nie oznacza pomocy publicznej dla pozostałych.

Z kolei przy wprowadzaniu przez gminę czy miasto własnych zwolnień (poza-systemowych) dotyczących przedsiębiorców konieczne jest zawsze uwzględnienie przepisów regulujących pomoc publiczną. Są to zwłaszcza te, które regulują regionalną pomoc inwestycyjną lub pomoc *de minimis*. Niezgodność własnych rozwiązań władz lokalnych w zakresie zwolnień ze wspomnianymi przepisami wymaga notyfikacji Komisji Europejskiej. Szczegółowe przepisy dotyczące tych ograniczeń uregulowane zostały w zakresie regionalnej pomocy inwestycyjnej w rozporządzeniu Rady Ministrów [Rozporządzenie 2008], a w przypadku pomocy *de minimis* są zawarte w rozporządzeniu Komisji Europejskiej [Rozporządzenie... 2006].

3. Stawki w podatku od nieruchomości jako instrument stymulacji przedsiębiorczości w wybranych miastach

Władze lokalne, na podstawie obwieszczenia Ministra Finansów, uchwalają stawki podatku od nieruchomości obowiązujące na ich terenie. Stawki uchwalone w sześciu badanych miastach, dotyczące nieruchomości związanych z działalnością gospodarczą, zawiera tab. 1.

Tabela 1. Wybrane stawki w podatku od nieruchomości badanych miast w 2011 roku

Stawki w podatku od nieruchomości	Miasta						Stawki maksymalne
	Białystok	Rzeszów	Wrocław	Lublin	Łódź	Szczecin	
Grunty związane z działalnością gospodarczą (w zł za 1 m ² powierzchni)	0,78	0,77	0,76	0,74	0,80	0,79	0,80
Budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej (w zł za 1 m ² powierzchni użytkowej)	20,65	21,05	21,04	19,05*	19,73	20,70	21,05
Budynki zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym (w zł za 1 m ² powierzchni użytkowej)	9,80	9,75	9,81	8,85	9,82	9,11	9,82
Budynki zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych (w zł za 1 m ² powierzchni użytkowej)	2,65	4,27	2,89	4,13	4,27	4,21	4,27
Budowle (w % wartości, stanowiącej podstawę obliczania amortyzacji)	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0

* Obok stawki 19,05 uchwalona też została stawka obniżona – 10,60 zł za 1 m² powierzchni użytkowej dla budynków zajętych na działalność gospodarczą w formie stołówek, bufetów i kiosków szkolnych w publicznych placówkach oświatowych.

Źródło: zestawienie własne na podstawie Obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 30 lipca 2010 r. w sprawie wysokości górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2011 r., MP 2010, nr 55, poz. 755, oraz materiałów pozyskanych ze strony: www.bip.gov.pl.

Analizując dane z tab. 1, można zauważyć, że Łódź stosuje w zasadzie maksymalne stawki w podatku od nieruchomości. Tylko stawka dla budynków zajętych na działalność gospodarczą jest obniżona, co więcej – jest ona jedną z najniższych w tej grupie nieruchomości w badanych miastach. Na przeciwległym biegunie co do wysokości stawek jest Lublin. W zasadzie stosuje najniższe stawki w przypadku nieruchomości zajętych na działalność gospodarczą. Wyjątkiem jest kwota podatku za 1 m² powierzchni użytkowej budynków i ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych. Białystok i Wrocław zastosowały w tym przypadku dużo niższe stawki. Lublin jako jedyny zastosował obniżkę stawki w podatku odnoszącą się do budynków zajętych na szczególną działalność – prowadzenie stołówek, bufetów i kiosków szkolnych w publicznych placówkach oświatowych. Obniżka ta wynosi blisko 50%. Przedsiębiorcy korzystający z niższej stawki muszą jednak spełniać warunki dotyczące pomocy *de minimis*.

Grupa trzech miast dosyć wysoko ocenianych w rankingach, jeśli chodzi o rozwój, tj. Białystok, Rzeszów i Wrocław, stosuje relatywnie wysokie stawki dla nieruchomości zajętych pod działalność gospodarczą. Szczególnie wyróżnia się tutaj Wrocław, który wprawdzie nie stosuje stawek maksymalnych (z wyjątkiem budowli), jednak budynki zajęte pod działalność gospodarczą mają stawkę obniżoną tylko o 1 grosz. Dotyczy to również tych związanych z obrotem materiałem siewnym. Podobnie wysokie stawki uchwalił Białystok i Rzeszów. Porównywalnie wysokie stawki dla nieruchomości zajętych pod działalność gospodarczą uchwalono w Szczecinie, który w rankingach nie zajmuje wysokich pozycji. Warto też zwrócić uwagę, że wszystkie badane miasta zastosowały maksymalną stawkę od budowli.

Przeгляд uchwalonych stawek w podatku od nieruchomości w wybranych miastach pozwala na wyciągnięcie pewnych wniosków. Po pierwsze, nie można zdecydowanie stwierdzić, że miasta dobrze rozwijające się stosują więcej elementów stymulacyjnych w zakresie uchwalanych stawek. Po drugie, miasta słabo rozwijające się też nie zawsze starają się obniżkami stawek oddziaływać na podmioty gospodarcze (przykład Łodzi). Po trzecie, w obu grupach są miasta, które stosują dosyć wysokie stawki. Po czwarte, wśród badanych miast Lublin wprowadził najwięcej elementów stymulacyjnych. Wskazują na to najniższe stawki dla przedsiębiorców w zakresie gruntów i budynków zajętych pod działalność gospodarczą oraz znacznie obniżona stawka dla specyficznej grupy podmiotów gospodarczych.

Uchwalane stawki są tylko częścią polityki podatkowej gmin. Ważnym jej elementem są zwolnienia w podatkach wprowadzane przez samorządy. W dalszej części artykułu przytoczone zostaną rozwiązania w badanych miastach w zakresie zwolnień w podatku od nieruchomości.

4. Zwolnienia w podatku od nieruchomości jako instrument stymulacji przedsiębiorczości w wybranych miastach

Samorządy lokalne mają możliwość wprowadzania na swoim terenie zwolnień w podatku od nieruchomości. Pozwala to (obok uchwalania stawek) na prowadzenie własnej przemyślanej polityki podatkowej. Wszystkie badane miasta zastosowały na swoim terenie zwolnienia w podatku od nieruchomości skierowane do przedsiębiorców.

Białystok wprowadził zwolnienie dla nowo wybudowanych budynków i budowli przez przedsiębiorców na podstawie przepisów dotyczących regionalnej pomocy inwestycyjnej. Zwolnienie to obowiązuje trzy lata. Warunkiem skorzystania z niego jest poniesienie odpowiednich nakładów na inwestycję lub stworzenie określonej liczby miejsc pracy związanych z nową inwestycją. Pułapy nakładów i liczba miejsc pracy uzależnione są od wielkości przedsiębiorcy. Najniższe zastosowano wobec mikroprzedsiębiorcy (30 tys. euro i 3 miejsca pracy) najwyższe – w stosunku do dużego (3 mln euro i 200 miejsc pracy). Zwolnienie to nie dotyczy budynków i budowli związanych z prowadzeniem stacji paliw oraz z działalnością handlową, gdy powierzchnia sprzedażna przekracza 500 m².

W Rzeszowie, podobnie jak w Białymstoku, radni uchwalili zwolnienia w oparciu o regionalną pomoc inwestycyjną. Zwolnienie dotyczy budynków, budowli oraz gruntów związanych z nowymi inwestycjami, w wyniku których utworzone zostały nowe miejsca pracy. Okres zwolnienia uzależniony jest od liczby nowo utworzonych miejsc pracy i waha się od 6 (gdy utworzono 5 nowych miejsc pracy) do 60 miesięcy (w przypadku utworzenia powyżej 40 miejsc pracy). Zwolnienie to nie obejmuje nieruchomości związanych z handlową działalnością gospodarczą.

Z kolei Wrocław wprowadził na swoim terenie aż 7 różnych uchwał zwalniających nieruchomości podmiotów gospodarczych. Podstawą prawną są przepisy regulujące zarówno pomoc *de minimis* jak i regionalną pomoc inwestycyjną.

Regulacje pomocy *de minimis* zostały wykorzystane w uchwałach władz Wrocławia dwukrotnie. Pierwsza uchwała zwalnia m.in. części budynków zajętych na ogólnodostępne baseny kryte oraz budynki, budowle i grunty związane z nowymi inwestycjami dotyczącymi stadionów sportowych. Druga natomiast wprowadza zwolnienia na trzy lata w zakresie budynków i budowli zajętych na potrzeby działalności gospodarczej przez mikro- i małych przedsiębiorców, rozpoczynających działalność.

Pozostałych pięć uchwał dotyczy regionalnej pomocy inwestycyjnej. Pierwsza wspiera nowe inwestycje w sektorze turystyki. Zwolnione są budynki, budowle oraz grunty związane z funkcjonowaniem nowych obiektów hotelowych. Okres zwolnienia wynosi sześć lat. W warunkach korzystania ze zwolnienia nie ma określonej minimalnej kwoty nakładów inwestycyjnych. Druga uchwała zwalnia budynki zajęte na działalność gospodarczą związaną z wdrażaniem przez przedsiębiorstwa własnej

lub zakupionej nowej technologii. Warunkiem uzyskania zwolnienia jest poniesienie nakładów w wysokości co najmniej 10 tys. zł (dotyczy to 50 m² powierzchni użytkowej budynku). Każde zwiększenie nakładów o dalsze 10 tys. zł zwalnia dodatkowo 50 m² budynku. Okres zwolnienia zależy od wartości inwestycji i wynosi od 5 do 15 lat. Jednocześnie zastosowano korzystniejsze warunki dla małych i średnich przedsiębiorstw.

Kolejna uchwała zwolnieniem na trzy lata obejmuje budynki i budowle nowo wybudowane lub nowo zakupione w obrębie parków przemysłowych, parków technologicznych oraz specjalnych stref ekonomicznych. Ponadto zwolnieniu podlegają budynki (do 50 m²) związane z działalnością inwestycyjną w wymienionych parkach i strefach, pod warunkiem poniesienia nakładów przez przedsiębiorcę w wysokości co najmniej 10 tys. zł. Każde zwiększenie nakładów o kolejne 10 tys. zł zwalnia dodatkowo 50 m² budynku.

Następna uchwała zwalnia budynki na prowadzenie działalności gospodarczej związane z nowymi inwestycjami. Warunkiem zwolnienia jest utworzenie nowego miejsca pracy w związku z tą inwestycją. Za każde nowo utworzone miejsce pracy zwalnia się 40 m² powierzchni budynków. Okres zwolnienia natomiast zależy od liczby nowych miejsc pracy i waha się od 12 do 36 miesięcy.

Ostatnia uchwała uzależnia zwolnienie nowo wybudowanych lub zakupionych budynków i budowli od poniesionych nakładów inwestycyjnych. Zwolnienie to obowiązuje w okresie: jednego roku, gdy wartość inwestycji wyniosła 1,2 mln zł w odniesieniu do małego przedsiębiorcy, 3,6 mln zł w stosunku do średniego i 6 mln zł w stosunku do dużego. Każde przekroczenie wyżej wymienionych kwot o 100 tys. zł dla małego przedsiębiorcy, o 300 tys. zł dla średniego i o 500 tys. zł dla dużego skutkuje podwyższeniem okresu zwolnienia o jeden miesiąc (aż do 72 miesięcy). W uchwale tej wprowadzono ponadto zwolnienie w przypadku nowo wybudowanych, komercyjnych parkingów. Okres zwolnienia wynosi 10 (gdy koszt inwestycji nie przekracza 10 mln zł) lub 15 lat.

Miasta, które oceniane są wysoko w rankingach dotyczących rozwoju, wprowadziły wiele elementów stymulacyjnych w podatku od nieruchomości. Pozostałe trzy miasta, słabo (według rankingów) rozwijające się, też zastosowały liczne zwolnienia w tym podatku. W Lublinie przedsiębiorcy mogą skorzystać z trzech różnych rodzajów zwolnień. Pierwsze z nich w ramach pomocy *de minimis* dotyczy przedsiębiorców tworzących nowe miejsca pracy w związku z nową inwestycją. Zwolnieniu podlegają budynki stanowiące nową inwestycję w ciągu 12 miesięcy. Jednak warunkiem skorzystania ze zwolnienia jest utworzenie nowych miejsc pracy. Mikroprzedsiębiorca musi utworzyć co najmniej 2 nowe miejsca pracy, mały – 8, średni – 30 i duży aż 150. Zwolnienie nie dotyczy budynków związanych z działalnością handlową o powierzchni powyżej 1800 m² oraz tych, które znajdują się na terenie Podstrefy Specjalnej Strefy Ekonomicznej Euro-Park Mielec w Lublinie. Ci ostatni mogą skorzystać z podobnego i korzystniejszego zwolnienia w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej, gdyż obejmuje ono trzy lata i dotyczy obok budynków rów-

niez gruntów i budowli związanych z nową inwestycją. Podobnie jak w poprzednim zwolnieniu, w ramach pomocy *de minimis* przedsiębiorcy muszą utworzyć nowe miejsca. Jednak dla średnich przedsiębiorców w tym przypadku ustalono co najmniej 40 nowych miejsc pracy, a dla dużych – co najmniej 200. Zwolnienie nie dotyczy tych nieruchomości, które są związane z działalnością handlową lub zajętych na stacje paliw.

Ostatnie zwolnienie w podatku od nieruchomości w Lublinie wprowadzone jest na podstawie przepisów regulujących regionalną pomoc inwestycyjną. Ze zwolnienia mogą skorzystać przedsiębiorcy, których działalność gospodarcza polega na prowadzeniu parkingów i garaży wielopoziomowych. Dotyczy to jednak tylko budynków i budowli nowych, a okres zwolnienia obejmuje jeden rok.

W Łodzi, podobnie jak we Wrocławiu, wprowadzono dużą liczbę uchwał zwalniających przedsiębiorców z podatku od nieruchomości w ramach pomocy regionalnej i *de minimis*. Jedną z uchwał zwalnia nieruchomości nowo powstałych parkingów wielopoziomowych. Okres zwolnienia wynosi 5 lat w przypadku nakładów inwestycyjnych powyżej 5 do 10 mln zł oraz 7 lat, gdy inwestycja kosztowała powyżej 10 mln zł. Następne zwolnienie dotyczy nieruchomości przedsiębiorców prowadzących działalność wytwórczą, którzy inwestują, ponosząc odpowiednie nakłady lub w ramach inwestycji tworzą nowe miejsca pracy. Okres zwolnienia waha się od jednego roku do 5 lat, z tym że nakłady na nową inwestycję muszą wynieść równowartość co najmniej 2 mln euro lub należy utworzyć w związku z nową inwestycją minimum 50 nowych miejsc pracy przy rocznym zwolnieniu. Dłuższy okres zwolnienia uwarunkowany jest dużo większymi nakładami inwestycyjnymi lub większą liczbą nowo zatrudnionych. Przy pięcioletnim okresie zwolnienia kwota nakładów wynosi już minimum 10 mln euro, a liczba nowych miejsc pracy co najmniej 350.

Trzecie zwolnienie skierowane jest do przedsiębiorców realizujących duże inwestycje i tworzących w związku z nimi nowe miejsca pracy. Warunkiem uzyskania zwolnienia jest zainwestowanie minimum 100 mln euro oraz utworzenie 600 nowych miejsc pracy. Czwarte – dotyczy przedsiębiorców realizujących nowe inwestycje z zakresu nowoczesnych technologii i tworzących nowe miejsca pracy. Warunki i okres korzystania z tego zwolnienia są uzależnione od wielkości nakładów inwestycyjnych, liczby tworzonych miejsc pracy i od wielkości przedsiębiorcy, który realizuje te inwestycje. Okres zwolnienia wynosi od 3 do 5 lat. Natomiast nakłady inwestycyjne wahają się od 0,5 do 8 mln zł, a liczba tworzonych nowych miejsc pracy od 20 do 100.

Następne zwolnienie dotyczy wspierania inwestycji w nowe obiekty hotelowe oraz modernizację istniejących o standardzie co najmniej trzygwiazdkowym. Okres korzystania ze zwolnienia obejmuje od 3 do 5 lat i jest uzależniony od kwot nakładów, a dla nowych obiektów również od liczby nowych miejsc pracy. W przypadku modernizacji najniższa kwota nakładów wynosi 3 mln zł, a nowego obiektu 12 mln, przy czym w tym drugim przypadku muszą być utworzone nowe miejsca pracy w liczbie co najmniej 30.

Kolejne dwa zwolnienia związane są nakładami z tytułu prac restauratorskich, konserwatorskich, remontu i rewitalizacji zabytków oraz remontu elewacji budynków zbudowanych przed 1970 rokiem lub wpisanych do ewidencji zabytków. Budynki podlegające tym pracom zwolnione są na okres od jednego roku do 5 lat w zależności od wielkości nakładów. Zwolnienie to jest udzielane w ramach pomocy *de minimis*.

Ostatnie zwolnienie w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej dotyczy gruntów, budynków i budowli związanych z nowymi inwestycjami w zakresie obiektów sportowych. W zależności od kwoty nakładów zwolnienie można uzyskać na 5 (przy zainwestowanych kwotach powyżej 20 do 50 mln euro) lub 10 lat (kwota nakładów wynosi powyżej 50 mln euro).

Szczecin wprowadził na swoim terenie dwa zwolnienia. Pierwsze dotyczy gruntów, budynków i budowli, które stanowią nową inwestycję lub zostały zakupione przez przedsiębiorcę. Okres zwolnienia obejmuje 3 lata. Koszty związane z tą inwestycją nie mogą być mniejsze niż 300 tys. zł. Ciekawsze jednak wydaje się drugie zwolnienie. Skierowane jest ono do przedsiębiorstw realizujących nową inwestycję, w której użytkowa powierzchnia biurowa o wysokim standardzie będzie stanowić co najmniej 50% obiektu oraz nie mniej niż 1500 m². Okres zwolnienia wynosi 3 lata. Warunki korzystania ze zwolnienia są dosyć wygórowane. Nakłady związane z nową inwestycją nie mogą być mniejsze niż 4 mln zł. Poza tym co najmniej 50% powierzchni musi być przeznaczona na biuro o wysokim standardzie na jedną z działalności wymienionych w uchwale. Przykładowo, jest to działalność związana z oprogramowaniem i doradztwem w zakresie informatyki, prawnicza, rachunkowo-księgowa, dotycząca wyszukiwania miejsc pracy.

Analiza uchwał badanych miast w zakresie zwolnień w podatku od nieruchomości wskazuje, że miasta najczęściej stosują zwolnienia z tytułu podejmowania nowych inwestycji i (lub) tworzenia nowych miejsc pracy. Wszystkie analizowane miasta uchwały takie zwolnienia. Bardzo często też pojawiały się elementy stymulacyjne skierowane do małych (w tym mikro) czy średnich przedsiębiorstw. Cztery miasta ponadto stymulowały rozwój określonych dziedzin: Lublin, Łódź i Wrocław – hoteli i parkingów, a Szczecin – biur o wysokim standardzie. W dwóch miastach pojawiło się zwolnienie dotyczące wdrażania nowych technologii i inwestycji w zakresie obiektów sportowych (Łódź i Wrocław). Ponadto we Wrocławiu i Lublinie pojawiło się zwolnienie z tytułu odpowiedniej lokalizacji inwestycji. Natomiast w Łodzi pojawiły się elementy stymulacyjne dotyczące ochrony zabytków. Często w uchwałach wprowadzających zwolnienia miasta wykluczały możliwość skorzystania z nich przedsiębiorcom handlowym czy prowadzącym stacje paliw.

Elementy stymulacyjne wykorzystywane w zwolnieniach w podatku od nieruchomości w badanych miastach były zróżnicowane. Najwięcej takich elementów wykorzystywały Wrocław i Łódź. Bardzo słabo pod tym względem wypadły Białystok i Rzeszów, a tylko nieco lepiej Lublin i Szczecin. Warto dodać, że warunki korzystania ze zwolnień we Wrocławiu są zdecydowanie łagodniejsze i atrakcyjniejsze

(dłuższe okresy zwolnień, niższe pułapy nakładów), co pozwala na korzystanie z nich przez większą grupę przedsiębiorców.

5. Wnioski

Regulacje prawne dotyczące pomocy publicznej dla przedsiębiorców umożliwiają prowadzenie przez samorządy własnej polityki podatkowej. Badane miasta, korzystając z tego, wprowadziły zróżnicowane elementy stymulacyjne w zakresie podatku od nieruchomości. Wśród ich rozwiązań można znaleźć zachęty do podejmowania działalności gospodarczej na terenie miasta, inwestowania oraz wprowadzania nowoczesnej techniki i technologii, tworzenia nowych miejsc pracy, stymulowanie pożądanej lokalizacji działalności gospodarczej czy też oddziaływanie na przedsiębiorstwa w kierunku rewitalizacji zabytków. W większym stopniu miasta wykorzystywały do stymulacji zachowań przedsiębiorstw zwolnienia niż różnicowanie stawek. W zasadzie tylko Lublin w jednej stawce wprowadził obniżenie dla określonej grupy podmiotów gospodarczych.

Ponadto porównanie dwóch grup miast, tj. tych dobrze i słabo rozwijających się, w zakresie stosowanych elementów stymulacji nasuwa także pewne wnioski. Zarówno wśród jednych, jak i drugich są takie, które wprowadzają liczne elementy oddziaływania na przedsiębiorców, i takie, które stosują ograniczoną stymulację. Najlepsze pod tym względem są Łódź i Wrocław, najslabsze Rzeszów i Szczecin. Natomiast istotne jest to, że rozwiązania wprowadzone we Wrocławiu w zakresie zwolnień są dużo korzystniejsze dla przedsiębiorców niż te wprowadzone w innych badanych miastach. W szczególności warto zwrócić uwagę na niekiedy bardzo niskie kwoty nakładów inwestycyjnych we Wrocławiu uprawniających do skorzystania ze zwolnień.

Literatura

- Devereux M.P. [2007], *Wstęp*, [w:] *Efektywność polityki podatkowej*, red. M.P. Devereux, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Etel L. [2008], *Uchwały w sprawie zwolnień w podatkach i opłatach lokalnych a pomoc publiczna*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych”, nr 2.
- Gaudemet P.M., Molinier J. [2000], *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa.
- <http://spoleczenstwo.newsweek.pl/ranking-prezydentow-miast--newsweeka---dutkiewicz-najlepszy-po-raz-drugi,76280,1,1.html>.
- <http://polska.newsweek.pl/ranking-prezydentow-polskich-miast--niezalezni--samorzadni--najlepsi,58581,1,1.html>.
- <http://spoleczenstwo.newsweek.pl/miasta--ktorym-grozi-wyludnienie--kielce--lublin--lodz,58540,1,1.html>.
- Kogut-Jaworska M. [2008], *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego*, CeDeWu, Warszawa.
- Kosikowski C., Ruśkowski E. (red.) [2003], *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.

Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 30 lipca 2010 r. w sprawie wysokości górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2011 r., MP 2010, nr 55, poz. 755.

Rocznik Statystyczny 2010, GUS, Warszawa 2010.

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*, DzUrzUE L 379 z 28.12.2006.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 2008 roku w sprawie udzielania zwolnień od podatku od nieruchomości i od środków transportowych, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną, DzU 2008, nr 146, poz. 927.

www.bip.gov.pl.

STIMULATING ELEMENTS IN TAX POLICY OF SELECTED CITIES

Summary: Legal regulations regarding public aid for entrepreneurs enable local governments to pursue their own tax policy. Six researched cities applied a number of elements in property tax which stimulated entrepreneurship. The most common elements were those which encouraged to make new investments and to create new jobs. In both researched groups of cities, i.e. well and poorly developing cities similar instruments of supporting entrepreneurship were applied. Nevertheless, the most reasonable tax exemptions were introduced by Wrocław.

Keywords: local government, local taxes, tax policy, entrepreneurship.