

**OPINIA NR 91/2023**  
**PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA**  
**Z DNIA 24 października 2023 r.**

dotycząca projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie zmiany uchwały Nr LXXXI/1060/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 września 2009 r. w sprawie przyjęcia programu gospodarczego wspierania przedsiębiorczości w zakresie branż chronionych i zanikających – druk nr 3686.

Na podstawie § 30 ust. 4 pkt 4 Statutu Miasta Krakowa stanowiącego załącznik do uchwały Nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 kwietnia 1996 r. (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2019 r. poz. 7074, z 2020 r. poz. 919) postanawia się, co następuje:

**Opiniuje się negatywnie** projekt uchwały Rady Miasta Krakowa wniesiony przez Klub Radnych Kraków dla Mieszkańców w sprawie zmiany uchwały Nr LXXXI/1060/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 września 2009 r. w sprawie przyjęcia programu gospodarczego wspierania przedsiębiorczości w zakresie branż chronionych i zanikających - druk nr 3686.

**UZASADNIENIE**

**1) Proponowana zmiana wpływa na wysokość stawek w podatku od nieruchomości**

Proponowane rozszerzenie zakresu programu gospodarczego wspierania branż chronionych i zanikających o „sklepy spożywcze, w których sprzedaż artykułów prowadzona jest w tym samym lokalu przez mikroprzedsiębiorców, prowadzących działalność w tym samym lokalu w okresie równym lub dłuższym niż 30 lat licząc od momentu przystąpienia do aukcji na lokal użytkowy, z wyłączeniem podmiotów prowadzących działalność w więcej niż jednym lokalu lub na stoisku w obiekcie handlowym” z punktu widzenia uchwały określającej wysokość stawek w podatku od nieruchomości nie jest obojętne.

**2) Brak kompetencji Rady Miasta Krakowa do różnicowania stawek podatku ze względu na podmiot, który tymi nieruchomościami dysponuje**

Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r. poz. 70 z późn. zm.) „Przy określaniu wysokości stawek, o których mowa w ust. 1 pkt 1, rada gminy może różnicować ich wysokość dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, uwzględniając w szczególności lokalizację, rodzaj prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy, przeznaczenie i sposób wykorzystywania gruntu”. Przytoczony przepis prawa określa kompetencje prawotwórcze organu stanowiącego gminy, który może różnicować stawki podatku od nieruchomości wyłącznie w zakresie przedmiotu opodatkowania, czyli posiadanych przez podatników (w tym przypadku) nieruchomości. Może więc dokonać zróżnicowania stawek ze względu na cechy nieruchomości takie jak: położenie, przeznaczenie, rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej czy też inne wskazane w ustawie. Rada gminy

nie może jednak różnicować stawek podatku ze względu podmiot, który tymi nieruchomościami dysponuje. I właśnie w tym kontekście prawnopodatkowym należy dokonać oceny proponowanej zmiany uchwały nr LXXXI/1060/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 września 2009 r. w sprawie przyjęcia programu gospodarczego wspierania przedsiębiorczości w zakresie branż chronionych i zanikających.

Uchwała nr XCVIII/2676/22 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 października 2022 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości, jak również złożony do Rady Miasta Krakowa projekt stawek podatkowych na rok 2024, zawierają bezpośrednio odesłanie do uchwały w sprawie przyjęcia programu gospodarczego wspierania przedsiębiorczości w zakresie branż chronionych i zanikających. Rada Miasta Krakowa uchwaliła, że stawka podatku od budynków lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie branż wymienionych w załączniku nr 2 do uchwały nr LXXXI/1060/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 września 2009 r. w sprawie przyjęcia programu gospodarczego wspierania przedsiębiorczości w zakresie branż chronionych i zanikających (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2013 r. poz. 1973 z późn. zm.) wynosi 14,16 zł od 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej. Takie ogólne odesłanie uchwały w sprawie stawek podatku od nieruchomości do uchwały w sprawie branż chronionych i zanikających było możliwe, ponieważ przedmiotowy opis branż chronionych i zanikających (np. rymarstwo, tapicerstwo), odpowiada przedmiotowej kompetencji rady gminy do różnicowania stawek w podatku od nieruchomości ze względu na rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej.

**3) *Pozbawienie sklepów, ze względu na przedmiotowo-podmiotowy charakter proponowanego zwolnienia, z możliwości skorzystania z preferencyjnej stawki podatkowej przy jednoczesnym braku kompatybilności projektowanej zmiany z uchwałą w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.***

Inaczej jest jednak z proponowanym zapisem dotyczącym wzięcia w ochronę sklepów spożywczych. Tutaj zapis nie koncentruje się tylko na przedmiocie działalności gospodarczej (sprzedaży artykułów spożywczych), ale rozszerza go o podmioty prowadzące taki sklep. Tym samym opis chronionej branży ma element przedmiotowy (sklep spożywczy) oraz podmiotowy (mikroprzedsiębiorca i podmioty prowadzące działalność w więcej niż jednym lokalu lub na stoisku w obiekcie handlowym). Takie podmiotowo-przedmiotowe określenie kolejnej chronionej branży, choć bez wątplenia dobrze oddaje jej desygnat dla celów programu gospodarczego wspierania przedsiębiorczości w zakresie branż chronionych i zanikających, to jednak w aspekcie różnicowania stawek w podatku od nieruchomości, nie może zostać zaakceptowane. Innymi słowy, z uwagi na podmiotowo-przedmiotowy zapis ochronny sklepów spożywczych, sklepy te nie będą mogły skorzystać z preferencyjnej stawki podatkowej, która wynosi 50% stawki podstawowej. W przypadku więc podjęcia przez Radę Miasta Krakowa uchwały o wpisaniu sklepów spożywczych do programu wspierającego branże chronione i zanikające należy równolegle (w tym samym czasie) dokonać zmiany w uchwale w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości. Przy stawce dla budynków lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie branż wymienionych w załączniku nr 2 do uchwały nr LXXXI/1060/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 września 2009 r. w sprawie przyjęcia programu gospodarczego wspierania przedsiębiorczości w zakresie branż chronionych i zanikających (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2013 r. poz. 1973, z późn. zm.) wynoszącej

14,16 zł od 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej, powinno się dopisać, że stawka ta nie dotyczy sklepów spożywczych wskazanych w punkcie 49 załącznika nr 2, o którym mowa powyżej.

W celu zachowania racjonalności/zbieżności prawotwórczej, należałoby wpis sklepów spożywczych do branż chronionych i zanikających zastosować od 1 stycznia 2024 r., co pozwoli uniknąć konieczności zmiany uchwały w sprawie stawek podatku od nieruchomości na rok 2023. Brak skorelowania tych zapisów może spowodować uznanie uchwały w sprawie stawek podatku od nieruchomości na rok 2023 w zakresie branż chronionych i zanikających za nieważną, co mogłoby postawić w trudnej sytuacji podatników z pozostałych branż chronionych.

#### **4) Projektowana zmiana wprowadzana niezgodnie z obowiązującą wg treści uchwały procedurą.**

Co więcej zgodnie z pkt. 2 załącznika nr 1 do uchwały nr LXXXI/1060/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 września 2009 r. (z późn. zm.) *„Listę branż chronionych i zanikających, których dotyczy niniejszy program ustala Rada Miasta Krakowa na wniosek: Prezydenta Miasta Krakowa, organizacji przedsiębiorców, Rad Dzielnic i Komisji Rady Miasta Krakowa. Wniosek wymaga pozytywnej opinii właściwych komisji Rady Miasta Krakowa ds. mienia i budżetu”*. Zgodnie z pkt. 3 załącznika nr 1 do uchwały *„Wniosek musi zawierać przewidywane skutki finansowe dla budżetu Miasta wynikające z ochrony danej branży”*.

Należy zwrócić uwagę, iż przedłożony projekt uchwały Rady Miasta Krakowa jest niekompatybilny z procedurą ustalania listy branż chronionych i zanikających przewidzianą w uchwale nr LXXXI/1060/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 września 2009 r. (z późn. zm.) Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) Rada Miasta Krakowa uchwaliła program gospodarczy oraz procedurę dokonywania jego zmian i każda zmiana programu gospodarczego powinna być dokonywana zgodnie z przewidzianą w uchwale procedurą. Projekt uchwały nie został poprzedzony stosownym wnioskiem jednego z podmiotów, o których mowa w pkt. 2 załącznika nr 1 do uchwały nr LXXXI/1060/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 września 2009 r. (z późn. zm.), nie została przedstawiona pozytywna opinia właściwych komisji Rady Miasta Krakowa ds. mienia i budżetu oraz brak informacji o przewidywanych skutkach finansowych dla budżetu Miasta wynikających z ochrony danej branży.

Projekt uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie zmiany uchwały nr LXXXI/1060/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 września 2009 r. w sprawie przyjęcia programu gospodarczego wspierania przedsiębiorczości w zakresie branż chronionych i zanikających – druk nr 3686 nie spełnia zatem wymogów formalnych określonych w pkt. 2 i 3 załącznika nr 1 do uchwały nr LXXXI/1060/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 września 2009 r. (z późn. zm.).

#### **5) Brak spójności proponowanych w projekcie przepisów w odniesieniu do przyjętego okresu 30 lat**

Należy zwrócić również uwagę na nieścisłości w proponowanym tekście projektu uchwały. Proponuje się dodanie do listy branż chronionych i zanikających punktu. 49 w brzmieniu: *„sklepy spożywcze, w których sprzedaż artykułów prowadzona jest w tym samym lokalu przez mikroprzedsiębiorców, prowadzących działalność w tym samym lokalu w okresie równym lub*

dłuższym niż 30 lat licząc od momentu przystąpienia do aukcji na lokal użytkowy, z wyłączeniem podmiotów prowadzących działalność w więcej niż jednym lokalu lub na stoisku w obiekcie handlowym”.

Wątpliwości budzi termin początkowy liczenia okresu 30 lat prowadzenia działalności w tym samym lokalu. Określenie „przystąpienie do aukcji na lokal użytkowy” jest niedokładne, bowiem „przystąpienie do aukcji” nie oznacza zawarcia umowy najmu lokalu użytkowego nie wiadomo, w jakim sposób przedsiębiorca miałby wykazać ten fakt. W treści projektu uchwały nie wskazano również, że chodzi o ten sam lokal użytkowy, w którym jest prowadzona obecnie działalność.

#### **6) Brak w obowiązujących w 1993 roku przepisach czynności, o której mowa w projekcie uchwały**

Ponadto należy mieć na uwadze, że w wypadku, gdyby zmiana uchwały weszła w życie w 2023 roku, moment początkowy liczenia terminu 30 lat rozpoczynałby się w 1993 roku. Określenia zawarte w projekcie uchwały, jeżeli mają się odnosić do sposobu zawarcia umowy najmu lokalu użytkowego (przetarg) powinny być spójne z regulacjami dotyczącymi zawierania umów lokali użytkowych w tamtym okresie, w szczególności z uchwałą nr XXI/126/91 Rady Miasta Krakowa z dnia 22 lutego 1991 r. stanowiącą o kierunkach działania Zarządu Miasta Krakowa w zakresie zasad zawierania umów najmu lokali użytkowych. Uchwała ta przewidywała sposoby zawarcia umów najmu lokalu użytkowych: przetarg ustny, wyłączenie spod przetargu ustnego, prawo pierwszeństwa w ramach przetargu. W uchwale tej brak określenia „przystąpienie do aukcji”.

Zgodnie z przyjętą nomenklaturą, aukcje na najem lokali użytkowych w zasobie Gminy Miejskiej Kraków przeprowadzane są od 2005 r. W latach poprzedzających wynajem lokali w trybach konkurencyjnych realizowany był w postępowaniach przetargowych.

#### **7) Brak kompatybilności projektowanych przepisów z formami ochrony i wsparcia określonymi w uchwale**

Kolejnym zagadnieniem jest kwestia stosowanej ochrony wobec przedsiębiorców dla nowo zaproponowanej działalności - sklepu spożywczego działającego w tym samym lokalu. Co do zasady bowiem ochrona wobec przedsiębiorców zgodnie z uchwałą nr LXXXI/1060/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 września 2009 r. (z późn. zm.) przybiera dwie formy:

- wynajem lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków przeznaczonych na działalność dotyczącą branż chronionych i zanikających w trybie przetargu na najem lokalu użytkowego, który jest ograniczony pod względem przedmiotowym (przetarg celowy),
- stosowanie wobec najemców lokali użytkowych waloryzacji stawek czynszu netto, z uwzględnieniem specyfiki branż chronionych i zanikających.

W wypadku sklepu spożywczego prowadzonego w tym samym lokalu przez okres co najmniej 30 lat pierwsza z wymienionych form ochrony nie będzie miała zastosowania, bowiem - jak można wywnioskować z uzasadnienia projektu uchwały - intencją dołączenia branży sklepów

spożywczych do listy jest, by przedsiębiorca działał w tym samym lokalu, w którym aktualnie działa. A zatem przyznanie takiemu przedsiębiorcy pierwszeństwa w wynajmie innego lokalu jest niespójne z celem rozszerzenia listy o taką branżę. Kwestia ta powinna zostać uregulowana w treści uchwały zmieniającej, w ten sposób, że do branży określonej w pkt. 49 listy stosuje się wyłącznie formę ochrony przewidziana w pkt. 5b) uchwały.

Z perspektywy zasad najmu komunalnych lokali użytkowych ewentualna pozytywna kwalifikacja propozycji zgłoszonej przez Radnych nie będzie stanowiła także podstawy do zmiany (obniżenia) stawek czynszowych najmu obowiązujących wieloletnich najemców zasobu użytkowego Gminy Miejskiej Kraków. Stawka czynszowa najmu dla działalności oraz usług zaliczanych do branż preferowanych, zanikających i chronionych jest bowiem minimalną stawką dla określenia ceny wywoławczej w aukcji (przetargu), do której kierowane są pustostany lokali użytkowych i nie stanowi podstawy do obniżenia stawki czynszu dla podmiotów, z którymi umowa najmu została już zawarta.

Specyfika działalności w zakresie branż chronionych i zanikających uwzględniana jest jedynie w przypadku okresowej waloryzacji stawek czynszowych netto, przeprowadzanej - tak jak względem całego zasobu użytkowego - począwszy od dnia 1 lutego danego roku.

Warto również zwrócić uwagę, że zgodnie z przepisami uchwały nr LXXXI/1060/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 września 2009 r. (z późn. zm.) -ust. 8 załącznika nr 1 - użytkowe lokale komunalne wynajmowane na cele branż chronionych i zanikających nie mogą być podnajmowane na inne cele. Oznacza to, że w przypadku objęcia sklepów spożywczych ochroną w ww. zakresie ich najemcy pozbawieni zostaną realnej możliwości obniżenia obowiązujących należności czynszowych poprzez możliwość partycypacji w kosztach najmu przez podmiot trzeci, któremu w przypadku działalności i branż nieujętych w uchwale, co do zasady zgoda na podnajem zostałaby udzielona.

#### **8) *Projektowany przepis może naruszać zasadę równego traktowania w odniesieniu do już wpisanych do uchwały branż***

Na dzień 23 października 2023 r. w zasobie Gminy Miejskiej Kraków zarządzanym przez Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie pozostaje 8 lokali użytkowych, w których prowadzona jest działalność polegająca wyłącznie na sprzedaży artykułów spożywczych (przy czym w 6 spośród tych lokali sprzedawane są również artykuły monopolowe), przy uwzględnieniu okresu najmu powyżej 30 lat, przy czym żaden z tych lokali nie znajduje się w ścisłym centrum Krakowa (zdecydowana większość usytuowana jest na terenie Nowej Huty). Okres najmu powyżej 30 lat spełnia również 11 innych lokali użytkowych (w tym 2 w centrum Miasta, tj. przy ul. Grodzkiej 13 oraz przy ul. Tomasza 22/ul. Szpitalnej 11 w Krakowie), w których jednak - oprócz artykułów spożywczych i monopolowych - sprzedawane są również szeroko rozumiane artykuły przemysłowe. Mając na uwadze wątpliwości w zakresie interpretacji pojęcia „sklep spożywczy”, przy bezspornym, jak się wydaje, braku podstaw do objęcia drugiej ze wskazanych grup najemców wnioskowaną przez Radnych ochroną, nowelizacja przepisów uchwały w zaproponowanym brzmieniu nie spowoduje oczekiwanego efektu w postaci wsparcia podmiotów prowadzących w komunalnym zasobie użytkowym wieloletnią działalność gospodarczą, wprowadzi natomiast wysoce nieostre kryteria uznaniowe, mogące skutkować zarzutem nierównego traktowania przedsiębiorców.

Należy ponadto zwrócić uwagę, że lista branż chronionych i zanikających obejmuje niemal wyłącznie branże usługowe oraz produkcyjno-handlowe. Działalność wyłącznie handlowa objęta listą to: antykwariusze, antykwariaty oraz księgarnie, pod warunkiem, że sprzedaż książek stanowi ich jedyną działalność (przy czym dopuszcza się możliwość przeznaczenia 30% ogólnej powierzchni lokalu na działalność kulturalną polegającą na organizowaniu spotkań autorskich, wystaw, dyskusji wraz z działalnością gastronomiczną polegającą na podawaniu (sprzedaży) napojów wyłącznie bezalkoholowych, produktów cukierniczych, kanapek). Mając na uwadze konieczność zachowania zasady równego traktowania podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji, należy rozważyć, czy w odniesieniu do sklepów spożywczych nie jest zasadnym wprowadzenie podobnego ograniczenia dla sklepów spożywczych, jak dla księgarni, że sprzedaż artykułów spożywczych powinna stanowić ich jedyną działalność.

#### **9) *Brak analizy projektowanej zmiany pod kątem dopuszczalności pomocy publicznej***

Wydaje się także, że wprowadzenie do omawianego tu programu pomocowego sklepów spożywczych - z uwagi na ich zdecydowanie konkurencyjny, ponad lokalny, charakter (inaczej niż np. gorseciarstwo na miarę) - powinno zostać poprzedzone analizą dopuszczalności i ewentualnych warunków udzielania takim podmiotom pomocy publicznej, w zakresie skorzystania z „pierwszeństwa przetargowego” oraz preferencyjnych stawek czynszowych.

Mając na uwadze powyższe projekt uchwały według druku nr 3686 opiniuję negatywnie zarówno ze względów formalnych jak i merytorycznych.