

# OPINIA NR 44/2024 PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA Z DNIA 19 listopada 2024 r.

**dotycząca projektu uchwały 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 394.**

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. Małopolskiego z 2019 r. poz. 7074, z 2020 r. poz. 919) postanawia się, co następuje:

Opiniuje się **negatywnie** projekt uchwały wniesiony przez Komisję Mienia i Mieszkalnictwa 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 394.

## UZASADNIENIE

Wspieranie rozwoju przedsiębiorczości jest jednym z celów realizowanych przez Urząd Miasta Krakowa. Dysponując narzędziami wynikającymi z przepisów prawa oraz kształtowanej polityki Miasta dąży do stwarzania dla biznesu środowiska, w którym może się rozwijać i czuć bezpiecznie. Oznacza to nie tylko oferowanie przedsiębiorcom ulg od opłat lokalnych, odroczeń czy wręcz umorzeń (w wyjątkowych wypadkach), ale współpracę z nimi i reprezentującymi ich organizacjami w celu budowania środowiska sprzyjającego rozwojowi przedsiębiorczości. Współpraca może oznaczać zarówno konsultowanie z przedsiębiorcami zmian, jakie planuje się wprowadzać w Krakowie, ale też realizację wspólnych działań. Propozycję Komisji Mienia i Mieszkalnictwa Rady Miasta Krakowa traktować należy zatem jako wyraz zainteresowania rozwojem przedsiębiorczości i próby wsparcia Miasta w realizacji zadań wspierających przedsiębiorców, w szczególności tych, którzy wpisali się historyczny obraz Krakowa. Każda taka propozycja jest starannie analizowana prawnie, formalnie oraz organizacyjnie. Poniżej przedstawiam wnioski z dokonanej analizy prawnej.

W wyniku dokonanej analizy propozycji dotyczącej wsparcia historycznych sklepów spożywczych poprzez zmianę 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 i dodanie do listy w załączniku nr 2 pkt. 49 w brzmieniu cyt. 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 informuję, że zgodnie z ust. 5 i 7 załącznika nr 1 do ww. uchwały ochrona przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie branż chronionych i zanikających w Krakowie polega na:

- a) wynajmie lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków, przeznaczonych na działalność dotyczącą branż, o których mowa w niniejszym programie w trybie przetargu na najem lokalu użytkowego, który jest ograniczony pod względem przedmiotowym (przetarg celowy),

- b) stosowaniu wobec najemców lokali użytkowych, o których mowa, waloryzacji stawek czynszu netto, z uwzględnieniem specyfiki branż chronionych i zanikających.

Z perspektywy zasad najmu komunalnych lokali użytkowych ewentualna pozytywna kwalifikacja zgłoszonej propozycji nie będzie stanowiła zatem 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 1 lutego danego roku.

Warto również zaznaczyć, że zgodnie z przepisami uchwały nr LXXXI/1060/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 września 2009 r. (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.

Miasto Kraków stara się wspierać przedsiębiorców wpisanych na listę branż chronionych i zanikających, w oparciu o uchwałę nr LXXXI/1060/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 września 2009 r. (z późn. zm.). Zasady wpisywania nowych branż na listę chronionych zostały ściśle opisane w ww. uchwale i nie opierają się na jakiegokolwiek uznaniowości. Historyczne sklepy spożywcze nie są skatalogowane ani nie posiadają legalnej definicji, która pozwalałaby kwalifikować dane z PKD jako branże historyczne. Brak określenia takiego katalogu może powodować sytuacje, w których wszystkie sklepy spożywcze mogłyby korzystać z preferowanych warunków wynajmu lokali znajdujących się w posiadaniu Miasta. Także duże sieci spożywcze, czy też sieci niewielkich sklepów spożywczych działających w oparciu o franczyzę. W przepisach prawa brak wykładni terminu „historyczne”. Zatem określenie wskaźników i mierników, które wskazywałyby wprost o jakie konkretnie sklepy spożywcze chodzi, na gruncie obowiązujących przepisów prawa jest niemożliwe.

Zasady bezstronności i równego traktowania nakazują organom władzy publicznej traktować wszystkie podmioty prawa tak samo w zakresie, w jakim charakteryzują się one daną cechą istotną w równym stopniu. W życiu gospodarczym nikt nie może być dyskryminowany z jakiegokolwiek przyczyny. Także polityka konkurencji Unii Europejskiej gwarantuje, by nie zniekształcała ona rynku wewnętrznego, zapewniając obowiązywanie podobnych zasad wobec podmiotów na nim działających. W tym zakresie tytuł VII rozdział 1 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (Dz. U. 2004.90.864/2) wyznacza podstawy wspólnotowych reguł konkurencji.

Mając na względzie wątpliwości w zakresie interpretacji pojęcia „sklep spożywczy”, przy bezspornym, jak się wydaje, braku podstaw do objęcia wskazanej grupy najemców wnioskowaną 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 kryteria uznaniowe, mogące skutkować zarzutem nierównego traktowania przedsiębiorców.

Należy również zwrócić uwagę, że w proponowanych zmianach mowa jest o „lokalu użytkowym”, „lokalu”, „stoisku w obiekcie handlowym”, „sklepie spożywczym”. Użyto tu kilku pojęć o różnym nacechowaniu, które nie są bez znaczenia dla celów uchwały. Choćby samo odniesienie do sklepu spożywczego. Termin ten może obejmować nie tylko mały sklepik osiedlowy, ale także sklep wielkopowierzchniowy.

Również odwołanie się do prowadzących sklep lub prowadzących wiele punktów sprzedaży, mikroprzedsiębiorców handlujących przez wiele lat w tym samym miejscu, czyli do scharakteryzowanej grupy podmiotów, rodzi obawy natury prawnej. Rady gmin nie mogą bowiem różnicować zindywidualizowanych grup podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji. Przepis o takim zakresie podmiotowym mógłby zostać uznany przez organy nadzoru za wykraczający poza kompetencje ustawowe i w konsekwencji prowadzić do jego uchYLENIA. Brak również doprecyzowania czy dany sklep miałby być prowadzony bez przerwy pod danym adresem, czy np. działalność mogłaby być wznowiona przez spadkobierców lub osoby trzecie w miejscu, w którym taki sklep się znajdował. Tego typu wątpliwości powodują, że należy mieć na uwadze konieczność zachowania zasady równego traktowania podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji, co przy obecnym kształcie uchwały jest bardzo problematyczne.

Lista branż chronionych i zanikających obejmuje prawie wyłącznie branże usługowe oraz produkcyjno-handlowe, gdzie nie zachodzą podniesione wyżej wątpliwości uniemożliwiające realizację uchwały. Należy podkreślić, że załącznik nr 2 do uchwały nr LXXXI/1060/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 września 2009 r. (z późn. zm.) określa w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości wykaz branż chronionych (np. „szewstwo naprawkowe”, „serwis AGD”), bez wyróżnienia tego kto, gdzie i od kiedy zajmuje się taką działalnością.

Obserwowane w ostatnich latach trudności w prowadzeniu działalności przez krakowskich przedsiębiorców, m.in. tych którzy wynajmują gminne lokale użytkowe, związane z aktualną koniunkturą gospodarczą (wzrost kosztów utrzymania, w tym energii elektrycznej, gazu, wzrost kosztów pracowniczych, etc.), są przedmiotem rozmów z najemcami, którzy zgłaszają tego typu problemy. W każdym przypadku sytuacja najemcy jest szczegółowo analizowana pod kątem instrumentów pomocowych możliwych do zaproponowania z punktu widzenia obowiązujących przepisów prawa, a pozwalających na realne obniżenie należności czynszowych. Wyniki tej analizy prezentowane są najemcy na wspólnych spotkaniach i jego decyzją pozostaje wybór najbardziej optymalnego w jego sytuacji rozwiązania. Działania te są podejmowane względem każdego najemcy, niezależnie od rodzaju prowadzonej działalności, oraz sygnalizowanych trudności, a ich celem jest znalezienie rozwiązania pozwalającego przedsiębiorcy na utrzymanie prowadzonej dotychczas działalności, przy zachowaniu zasad prawidłowej i racjonalnej gospodarki komunalnym zasobem użytkowym. Działaniami w tym zakresie objęty został m.in. sklep *Witaminka* przy ul. Szpitalnej 11/św. Tomasza 22 w Krakowie, wynajmowany z przeznaczeniem na handel artykułami branży owocowo-warzywnej, artykułami spożywczymi, artykułami przemysłowymi oraz handel napojami alkoholowymi.

Przykład sklepu *Witaminka* pokazuje, że los historycznych sklepów nie jest Miastu obojętny. W sytuacji, gdy najemca ten zdecyduje się na ponowne rozważenie przedstawionych

mu dotychczas propozycji, bądź zaproponuje własne – możliwe do realizacji z punktu widzenia obowiązujących zasad najmu komunalnych lokali użytkowych – deklaruje pełne wsparcie i pomoc ze strony podległych mi służb, aby miejsce to nadal stanowiło ważny punkt na mapie Krakowa.

Ponadto informuję, że Urząd Miast Krakowa podejmuje wiele inicjatyw przyczyniających się do wspierania lokalnych przedsiębiorców, którzy wpisali się w historyczny pejzaż kulturowy Krakowa. Odzwierciedleniem tych działań są m.in. uchwały o parkach kulturowych. Celem tych uchwał jest zachowanie terenów wyróżniających się krajobrazowo oraz zabytków nieruchomych, które są charakterystyczne dla lokalnej tradycji budowlanej i osadniczej. Integralną częścią tego krajobrazu są sklepy i inne działalności gospodarcze, które przez dziesiątki lat wrosły w pejzaż Krakowa, tworząc unikalny klimat Miasta. Zasadne są działania mające na celu wsparcie lokalnych przedsiębiorców, prowadzących działalność w historycznych lokalach. Urząd Miasta Krakowa podjął liczne inicjatywy na rzecz ochrony historycznych lokali użytkowych, nie ograniczając się jedynie do sklepów, ale obejmując również działalność usługową. Przykładem jest wspólna akcja Wydziału Kultury i Ochrony Dziedzictwa Narodowego UMK i Zarządu Budynków Komunalnych w Krakowie z 2023 r. mająca na celu odnowienie zabytkowej witryny zakładu szklarskiego przy ul. św. Krzyża 3, gdzie od ponad 100 lat świadczone są usługi szklarskie.

Miasto aktywnie działa też na rzecz lokalnych przedsiębiorców, którzy pielęgnują tradycje Krakowa. Od siedmiu lat późną jesienią w różnych przestrzeniach Miasta odbywa się projekt „Sztuka do rzeczy - design w Krakowie”. To z jednej strony parasol promocyjny integrujący rozmaite wydarzenia związane ze sztuką użytkową i rzemiosłem w Krakowie, a z drugiej strony narzędzie bezpośredniego wsparcia finansowego dla lokalnych twórców i rzemieślników. W ramach interdyscyplinarnego zespołu Zintegrowanego Centrum Zarządzania Dziedzictwem Krakowa prowadzone są też rozmowy z organizatorami imprez targowych na Rynku Głównym i Małym Rynku dotyczące preferencyjnych warunków dla wystawców prezentujących lokalne rzemiosło, powstające w pracowniach i warsztatach zlokalizowanych w historycznym centrum Krakowa. Wspierana jest również działalność sklepów spożywczych prowadzonych od wielu lat w tym samym miejscu oferujących lokalne produkty, zmagających się z konkurencją sklepów sieciowych. Takim sklepem jest wspomniany już sklep *Witaminka* przy ul. św. Tomasza, z którym Urząd Miasta Krakowa współpracował m.in. przygotowując cykl artykułów upowszechniających niematerialne dziedzictwo Krakowa pn. „#zawinklem”.

Mając na uwadze wzmocnienie działań na rzecz ochrony historii naszego Miasta, powołany został zarządzeniem nr 3727/2023 Prezydenta Miasta Krakowa Zespół ds. niematerialnego dziedzictwa Krakowa, który prowadzi prace nad zachowaniem krakowskich tradycji i historycznych miejsc zasługujących na uwagę, opiekę i zaistnienie w szerszej świadomości w różnych obszarach funkcjonowania Miasta. Ponadto jego zadaniem jest przygotowanie rekomendacji dla Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie działań systemowych i instytucjonalnych.

Miasto prowadzi konsultacje z przedsiębiorcami oraz organizacjami ich reprezentującymi podczas spotkań *Porozumienia na rzecz rozwoju przedsiębiorczości*. W ramach regularnie prowadzonych rozmów podjęto działania mające na celu urealnienie sprawczości przedstawianych postulatów, tj. uczestnictwo w spotkaniach Zastępcy Prezydenta

Miasta Krakowa, udział pracowników merytorycznych wydziałów, zaproszenie Radnych Miasta Krakowa. Propozycja zmiany ww. uchwały została przedstawiona *Porozumieniu* i poddana pod dyskusję. Wyrazem tej konsultacji jest negatywna opinia przygotowana przez Małopolską Izbę Rzemiosła i Przedsiębiorczości, która zwraca uwagę, że propozycja zawarta w projekcie zmiany uchwały rodzi wątpliwości interpretacyjne, co wyklucza precyzyjne stosowanie ww. uchwały w zaproponowanym brzmieniu, a także może naruszać zasady bezstronności, równego traktowania podmiotów prawa przez organy władzy publicznej i zakazu dyskryminacji.

Reasumując należy podkreślić, że jedną z kluczowych kwestii, na którą zwracają uwagę najemcy, jest spadek obrotu spowodowany przeniesieniem handlu do internetu oraz konkurencją dużych sieci spożywczych. Dlatego ważne jest promowanie mody na kupowanie na lokalnym rynku i to jest kierunek, który należy popularyzować i do rozwoju którego wszyscy mieszkańcy Krakowa mogą się przyczynić.

Mając na uwadze powyższe opiniuje negatywnie projekt uchwały według druku nr 394.