

Opinia prawna

Dot. projektu rezolucji złożonego przez klub radnych PIS w sprawie „ochrony lokalnych gospodarzy świadczących usługi najmu krótkoterminowego oraz wypracowania zrównoważonych zasad regulacji tego rynku.

Przedmiot opinii:

Ocena dopuszczalności prawnej podjęcia przez Radę Miasta Sopotu uchwały (rezolucji) w sprawie ochrony lokalnych gospodarzy świadczących usługi najmu krótkoterminowego oraz wypracowania zrównoważonych zasad regulacji tego rynku.

Podstawa prawna:

1. art. 18 ust. 1 oraz art. 18 ust. 2 pkt 15) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2025.1153 t.j.) – dalej: u.s.g.
2. Uchwała Nr XIII/146/2025 Rady Miasta Sopotu – dalej: Statut

I. Analiza formalnoprawna charakteru aktu

Analizowany dokument został zatytułowany „Projekt Rezolucji Rady Miasta Sopotu”. Należy wskazać, że zgodnie z § 19 ust. 1 Statutu Miasta Sopotu „Uchwała Rady mająca charakter deklaracji, oświadczenia lub wniosku nosi nazwę rezolucji”, zatem tytuł jest prawidłowy pod względem formalno-prawnym.

W świetle przepisów ustrojowych, Rada Gminy posiada kompetencję domniemaną (art. 18 ust. 1 u.s.g.) do zajmowania się wszystkimi sprawami pozostającymi w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Sprawy związane z turystyką, wspieraniem lokalnego rozwoju gospodarczego oraz porządkiem publicznym należą do zadań własnych gminy (art. 7 ust. 1 pkt 10, 14, 18 u.s.g.)

Warunki formalne

Zgodnie z § 16 ust. 2 oraz § 19 ust. 2, projekt takiej rezolucji mogą wnieść (poza Prezydentem): komisja rady, klub radnych, grupa co najmniej 5 radnych lub co najmniej 300 mieszkańców. Projekt został podpisany jedynie przez Piotra Melera, zatem aby mógł trafić pod obrady sesji, musi zostać formalnie wniesiony przez jeden z podmiotów uprawnionych wymienionych w § 19 ust. 2 Statutu w terminie 14 dni przed sesją. Radny Meler wnosi to jako przewodniczący klubu, jednak nie powołuje się na żadne upoważnienie czy też postanowienie regulaminu klubu PIS.

Ponadto, statut w § 17 ust. 3 wymaga, aby uzasadnienie zawierało opis przewidywanych skutków finansowych. Przedłożone uzasadnienie skupia się na retoryce politycznej, całkowicie pomijając koszt przeprowadzenia "otwartych konsultacji społecznych" (§ 4 pkt 3 projektu) oraz potencjalny spadek wpływów z tytułu podatków, jeśli regulacje krajowe zostaną złagodzone zgodnie z postulatami rezolucji.

Jeśli lobbing okaże się skuteczny i „drobni gospodarze” zostaną wyłączeni z pewnych rygorów, może to wpłynąć na ściągalność opłaty uzdrowskowej lub podatków. Brak analizy tych wpływów czyni projekt rzetelnym jedynie na poziomie publicystycznym, a nie legislacyjnym.

Co więcej, również w zakresie organizacji konsultacji społecznych, która bezspornie generuje koszty (promocja, platformy online, moderatorzy, raporty) brak uzasadnienia kosztów finansowych.

Choć sądy administracyjne bywają liberalne wobec „rezolucji” (uznając, że skoro nie są aktem prawa miejscowego, to rygory są mniejsze), to jednak Wojewoda Pomorski może uznać, że uchwała podjęta z naruszeniem procedury statutowej (brak skutków finansowych) jest nieważna.

II. Ocena kompetencji Rady do podjęcia przedmiotowej uchwały

Odpowiadając na pytanie, czy Rada ma kompetencje do podjęcia takiej uchwały, należy rozróżnić kompetencję do stanowienia prawa miejscowego (aktów powszechnie obowiązujących na terenie gminy) od kompetencji do zajmowania stanowisk i wyznaczania kierunków działania organu wykonawczego.

1. **Brak kompetencji do regulacji rynku (stanowienia prawa):** Rada Miasta **nie posiada** kompetencji do samodzielnego regulowania zasad prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie najmu krótkoterminowego w drodze aktu prawa miejscowego, który nakładałby na przedsiębiorców nowe obowiązki lub ograniczenia (np. wymogi techniczne, zakazy) nieprzewidziane w ustawach krajowych. Taka materia jest zastrzeżona dla ustawy. Analizowany projekt nie ma jednak charakteru normatywnego – nie nakłada bezpośrednich obowiązków na mieszkańców. Jego treść (§ 1, § 2, § 3) stanowi wyraz poglądów organu stanowiącego („Rada Miasta Sopotu uznaje”, „wyraża zaniepokojenie”, „stoi na stanowisku”). Taki charakter aktu zasadniczo mieści się w kompetencjach uchwałodawczych Rady jako organu reprezentującego wspólnotę samorządową.
2. **Kompetencja do wyznaczania kierunków działania Prezydenta:** Zgodnie z treścią § 4 projektu, Rada wnioskuje do Prezydenta Miasta Sopotu m.in. o udział w konsultacjach rządowych, lobbowanie na rzecz drobnych gospodarzy oraz zainicjowanie dialogu z ministerstwem. Należy zwrócić uwagę, że w polskim ustroju samorządowym relacja między Radą Miasta a Prezydentem opiera się na zasadzie domniemanego rozdziału kompetencji stanowiących i wykonawczych. Próba narzucenia Prezydentowi konkretnych zachowań w sferze reprezentacji zewnętrznej może być kwalifikowana jako: **naruszenie ustrojowej samodzielności organu wykonawczego:** Zgodnie z § 56 ust. 2 Statutu, Prezydent samodzielnie kieruje bieżącymi sprawami miasta i reprezentuje je na zewnątrz. Próba wiązania Prezydenta wytycznymi dotyczącymi kierunków lobbingu stanowi niedopuszczalną ingerencję w jego autonomiczną domenę kompetencyjną. Rada Miasta posiada jedynie te uprawnienia, które wprost przyznaje jej ustawa lub statut. Podejmowanie rezolucji, która w swej merytorycznej warstwie usiłuje kreować obowiązki dla Prezydenta w sferze stosunków z administracją rządową, nie znajduje oparcia w katalogu zadań Rady i wykracza poza funkcję kontrolną oraz stanowiącą.

Choć Rada może ustalać kierunki działania (§ 30), nie posiada ona uprawnień do wydawania poleceń o charakterze operacyjnym. Przekształcenie uchwały kierunkowej w instrument bezpośredniego sterowania aktywnością dyplomatyczną Prezydenta jest sprzeczne z istotą mandatu organu wykonawczego, który realizując zadania własne, podlega Radzie wyłącznie w granicach określonych ustawami, a nie doraźnymi uchwałami.

- 3 Co więcej, zawarty w projekcie postulat wypracowania "Sopockiego Standardu Najmu" (§ 4 pkt 3 projektu) stanowi próbę kreowania norm technicznych poza ustawową delegacją. Gmina nie jest uprawniona do stanowienia przepisów o charakterze powszechnie obowiązującym (lub quasi-obowiązującym), które modyfikowałyby wymogi techniczno-budowlane zawarte w przepisach rangi ustawowej.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy uznać, że projekt w obecnym brzmieniu wykazuje cechy nieważności z mocy prawa ze względu na naruszenie kompetencji organu wykonawczego oraz rażące uchybienia proceduralne w zakresie inicjatywy uchwałodawczej (potencjalne) i konstrukcji uzasadnienia (bezsporne).

III. Wnioski

- 1 Zasadniczo **Rada Gminy ma kompetencje do podjęcia takiej uchwały** pod warunkiem, że uchwała ta ma charakter rezolucji (apelu/deklaracji), a nie aktu prawa miejscowego. Rada ma prawo wyrazić swoje stanowisko w sprawach istotnych dla mieszkańców (tożsamość miasta, źródła dochodów, zagrożenia legislacyjne) jednak nie może wydawać Prezydentowi wiążącego polecenia służbowego (co mogłoby być uznane za naruszenie § 56 ust. 2 Statutu, według którego Prezydent samodzielnie reprezentuje miasto).
- 2 Projekt rezolucji zawiera szereg postulatów sprzecznych z porządkiem prawnym wyższego rzędu oraz zasadami równego traktowania podmiotów gospodarczych poprzez:
 - a) naruszenie kompetencji organu wykonawczego: projekt w § 4 ust. 1 "wnioskuję o aktywny udział w konsultacjach rządowych oraz lobbowanie". Choć forma wniosku jest dopuszczalna, to narzuca ona Prezydentowi określony sposób prowadzenia polityki zewnętrznej (lobbowanie), co może być interpretowane jako próba obejścia § 56 ust. 2 Statutu, zgodnie z którym to Prezydent samodzielnie reprezentuje Miasto na zewnątrz,
 - b) wprowadzenie kryteriów dyskryminacyjnych: postulat z § 4 ust. 2, aby definicja "lokalnego gospodarza" premiowała osoby płacące podatki w Sopocie, budzi istotne wątpliwości pod kątem zgodności z Konstytucją RP (zasada równości) oraz prawem UE (swoboda świadczenia usług), promowanie określonej grupy podmiotów wyłącznie na podstawie miejsca rozliczania podatku może zostać uznane za niedozwoloną pomoc publiczną lub dyskryminację innych obywateli RP świadczących usługi na terenie Sopotu.
 - c) projekt dąży do wypracowania "Sopockiego Standardu Najmu Krótkoterminowego" (§ 4 ust. 3) wbrew braku po stronie Gminy ustawowych uprawnień do tworzenia własnych norm technicznych czy bezpieczeństwa dla lokali prywatnych, które stałyby obok lub w sprzeczności z ogólnokrajowymi przepisami Prawa budowlanego czy ochrony przeciwpożarowej. Tworzenie takich "standardów" jest prawnie bezskuteczne i wprowadza mieszkańców w błąd co do zakresu władztwa gminy,
 - d) naruszenie kompetencji wykonawczej również w zakresie przeprowadzenia konsultacji społecznych w sprawie "Sopockiego Standardu Najmu Krótkoterminowego" - mimo że same konsultacje są legalne, sposób ich sformułowania w projekcie (§ 4 ust. 3) budzi zastrzeżenia formalne. Rada może wyznaczyć kierunek, ale nie może narzucić Prezydentowi sztywnego terminu (tu: do końca II kwartału 2026 r.) bez ryzyka zarzutu o nadmierną ingerencję w sferę wykonawczą. Konsultacje społeczne nie mogą służyć wypracowaniu norm, które są sprzeczne z ustawami. Jeśli "Sopocki Standard" miałby nakładać na właścicieli lokali obowiązki techniczne (np. systemy oddymiania wspomniane w uzasadnieniu), to konsultowanie takich postanowień jest bezprzedmiotowe, gdyż gmina nie ma uprawnień do ich egzekwowania,
 - e) wprowadzanie własnych, niejasnych pojęć - postulat rozróżnienia najmu okazjonalnego od profesjonalnego (§ 3 ust. 1) jest sformułowany ogólnikowo i nie bierze pod uwagę

istniejących definicji w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawie o usługach hotelarskich. Wprowadzanie własnych, niejasnych pojęć ("najem gościnny") pogłębia chaos prawny;

- f) naruszenie obowiązku kierowania się dobrem całej wspólnoty samorządowej – projekt rezolucji w obecnym brzmieniu chroni wyłącznie interesy majątkowe wynajmujących, ignorując ten obowiązek radnego (§ 28 ust. 2 Statutu). Projekt milczy o prawach mieszkańców Sopotu, którzy nie prowadzą najmu, a których standard życia ulega pogorszeniu wskutek nadmiernego ruchu turystycznego;
- g) wprowadzenie pojęcia „skalowalności wymogów” (bez sprecyzowania definicji tego pojęcia przez wnioskodawcę) - postulat, aby wymogi techniczne były „skalowalne i dostosowane do charakteru obiektu” może zostać odebrany jako próba obniżenia standardów bezpieczeństwa turystów w zamian za oszczędności finansowe wynajmujących, co w razie jakiegokolwiek wypadku w takim obiekcie obciąży politycznie autorów rezolucji.

Reasumując, ze względu na wskazane wady (brak wymaganej liczby podpisów, postulaty sprzeczne z zasadą równości), istnieje wysokie prawdopodobieństwo stwierdzenia nieważności rezolucji przez Wojewodę Pomorskiego.

IV. Wnioski końcowe i rekomendacje

1. Wada inicjatywy uchwałodawczej: projekt nie został wniesiony przez podmiot uprawniony, co stanowi naruszenie § 19 ust. 2 Statutu, wymagającego dla rezolucji współdziałania co najmniej 5 radnych lub inicjatywy klubu. Przedłożenie dokumentu przez pojedynczego radnego (nawet pełniącego funkcję przewodniczącego klubu, jeśli nie wskazano tego w nagłówku projektu) jest prawnie bezskuteczne;
2. Niedopełnienie wymogów uzasadnienia: Dokument narusza § 17 ust. 3 Statutu, ponieważ nie zawiera obligatoryjnego opisu przewidywanych skutków finansowych. Brak ten uniemożliwia organowi stanowiącemu rzetelną ocenę wpływu projektowanych działań (np. organizacji konsultacji społecznych) na budżet Miasta Sopotu;
3. Eksces kompetencyjny i naruszenie dualizmu organów: Projekt w sposób niedopuszczalny wkracza w sferę wykonawczą, usiłując wiązać Prezydenta w zakresie reprezentacji zewnętrznej i terminów realizacji zadań, co narusza jego ustrojową samodzielność określoną w § 56 ust. 2 Statutu.
4. Wada merytoryczna postulatów: Propozycje ustanowienia "Sopockiego Standardu Najmu" oraz preferencji podatkowych dla wybranej grupy podmiotów wykraczają poza kompetencje Rady Miasta i mogą zostać uznane za naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

Rekomendacja końcowa: Z uwagi na powyższe uchybienia formalnoprawne o charakterze istotnym, projekt rezolucji nie kwalifikuje się do procedowania na sesji Rady Miasta Sopotu i powinien zostać zwrócony wnioskodawcy w celu usunięcia braków formalnych lub odrzucony w całości.

Monika Nowińska
radca prawny