

Uchwała Nr XXXII 200/2026

**Rady Miejskiej w Reszlu
z dnia 29 lipca 2026 roku**

w sprawie wygaszenia mandatu radnego.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 24f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2026 r., poz. 662), oraz art. 383 § 1 pkt 5, § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 365 z późn. zm.)

uchwała się, co następuje:

§ 1. Odmawia się stwierdzenia wygaszenia mandatu Radnego Rady Miejskiej w Reszlu Pana Jerzego Michała Jałoszewskiego w związku z brakiem podstaw do stwierdzenia naruszenia przez Radnego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji i działalności, w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy, o którym mowa w art. 24f ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

§ 2. Uzasadnienie decyzji stanowi załącznik do powyższej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Reszlu.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Załącznik do uchwały XXXII/200/2026
Rady Miejskiej w Reszlu
z dnia 29.07. 2026r.**

Uzasadnienie

2 czerwca 2026 r. do Rady Miejskiej w Reszlu wpłynęło pismo Piotra Węglarskiego dotyczące podjęcia uchwały w sprawie wygaszenia mandatu radnego Rady Miejskiej w Reszlu Jerzego Michała Jałoszewskiego. W dniu 24 czerwca 2026 r. wpłynęło do Rady Miejskiej w Reszlu pismo od Wojewody Warmińsko – Mazurskiego przekazującego zawiadomienie w/s naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonaniem określonych w odrębnych przepisach działalności.

Przewodniczący Rady Miejskiej skierował pismo do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji celem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego oraz przedstawienia opinii Radzie Miejskiej w Reszlu. Jednocześnie Przewodniczący Rady skierował do radnego Jerzego Michała Jałoszewskiego pismo z prośbą o złożenie stosownych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

W dniu 14 lipca 2026 r. odbyło się posiedzenie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji na którym Komisja zapoznała się z wyjaśnieniami radnego Jerzego Michała Jałoszewskiego. Podjęto decyzję, aby o wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie wystąpić do Dyrektora Miejskiego Ośrodka Kultury w Reszlu.

Dalsze postępowanie wyjaśniające przeprowadziła Komisja Skarg, Wniosków i Petycji na posiedzeniu w dniu 28 lipca 2026 r. Zgodnie z art. 25 a ustawy o samorządzie gminnym Radny Jerzy Jałoszewski nie brał udziału w pracach Komisji. Komisja Skarg, Wniosków i Petycji przedstawiła opinię w sprawie Radzie Miejskiej w Reszlu.

Stwierdza się, iż Radny Jerzy Michał Jałoszewski od 15 października 2020 r. prowadzi jednoosobową działalność gospodarczą. W ramach działalności prowadzona jest Restauracja „Kasztan”. Radny zatrudnia mieszkańców gminy Reszel. Radny nie prowadził działalności w oparciu o nieruchomości gminne, nigdy nie wynajmował, ani nie dzierżawił nieruchomości gminnych.

Po zapoznaniu się ze stanem faktycznym i prawnym stwierdza się, iż usługi cateringowe u Radnego dotyczą poczęstunku na bieżące potrzeby jednostek Gminy związane z organizacją Dni Reszla oraz Wigilii pracowniczej. Podkreśla się fakt, iż Restauracja Radnego jest jednym z trzech tego typu lokali na terenie Reszla (jeden z lokali działa w ograniczonym zakresie). Oceniając tak przedstawiony stan faktyczny, trudno oczekiwać od pracowników jednostek gminnych, żeby dokonywali zakupów usług cateringowych w miejscowościach oddalonych kilkanaście kilometrów, byłoby to sprzeczne z zasadą ekonomii społecznej oraz narażaniem Gminy na dodatkowe koszty w postaci kosztów przejazdu, czasu pracy tych pracowników itd. Zaistniała sytuacja koresponduje z poglądem wyrażonym w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, np. w wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 2926/12 tj., powszechna dostępność usług na warunkach ogólnych czy też na warunkach ustalonych powszechnie dla danego typu czynności prawnych może podważać osiągnięcie celu określonego w art. 24 f ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ponieważ w tych przypadkach nie zachodzi obawa wykorzystania mandatu radnego do uzyskania innych korzyści, aniżeli dostępne dla wszystkich członków wspólnoty samorządowej.

Radny Jerzy Jałoszewski wyjaśnił, że nie startuje w przetargach organizowanych przez Gminę i jej jednostki organizacyjne, nie ubiegał się, ani ubiega się o jakiekolwiek zwolnienia z podatków czy też umorzenia. Restauracja prowadzona przez Radnego jest ogólnodostępna. Wykonane usługi nie wynikają z zawartych umów, nie są też wynikiem podjętych długoterminowych zobowiązań, nie są również inicjowane przez Radnego. Zakup usług przez przedstawicieli jednostek Gminy dokonywany był w ramach powszechnej oferty restauracji kierowanej do wszystkich zainteresowanych nabywców.

Radni uzyskali od radcy prawnego Urzędu Gminy w Reszlu szczegółową wykładnię dotyczącą przepisu art. 24f ustawy o samorządzie gminnym w celu dokonania dogłębnej analizy i oceny sytuacji faktycznej, dotyczącej prowadzonej przez Radnego działalności.

W tym miejscu należy zwrócić również uwagę na pismo z dnia 4 marca 2005 r. Ministerstwa Finansów (st1-4800-1187/04/16384/05) - interpretację pojęcia "mienie komunalne". Mienie - w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego - to własność i inne prawa majątkowe. Konstytucja RP określa mienie komunalne jako przysługujące gminie prawo własności i inne prawa majątkowe. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym mieniem jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin ich związków oraz mienie komunalnych osób prawnych.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowany jest pogląd, że "podstawowym składnikiem mienia komunalnego są nieruchomości, przy czym nie ma podziału mienia komunalnego według źródeł jego pochodzenia. Całe mienie komunalne ujmowane jest jako jednorodne w tym znaczeniu, że jest to mienie w rozumieniu prawa cywilnego, a w szczególności w rozumieniu art. 44 k.c. Generalnie (...) mienie komunalne obejmuje aktywa, a nie pasywa, (...) mienie to całokształt praw majątkowych przysługujących określonej podmiotowi, a nie całokształt praw i obowiązków" (wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2000 r. sygn. akt I SA 208/99, LEX nr 55775).

W myśl przepisów ustawy o rachunkowości aktywa to kontrolowane przez jednostkę zasoby majątkowe o wiarygodnie określonej wartości, powstałe w wyniku przeszłych zdarzeń, które spowodują w przyszłości wpływ do jednostki korzyści ekonomicznych.

Środki z dotacji udzielonej z budżetu gminy mają charakter środków publicznych do czasu rozliczenia się z dotacji, jednakże pojęcia "środki publiczne" nie należy utożsamiać z pojęciem "mienie komunalne".

Procedura i przesłanki stwierdzenia wygaszenia mandatu radnego gminy zostały uregulowane w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy oraz w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Stosownie do brzmienia art. 24 f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własnych rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem lub pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.

Z kolei w myśl przepisu art. 24 f ust. 1a cytowanej ustawy, jeżeli radny przed rozpoczęciem wykonywania mandatu prowadzi działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 1, jest obowiązany do zaprzestania prowadzenia tej działalności gospodarczej w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Niewypełnienie obowiązku, o którym mowa w zdaniu pierwszym, stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu w trybie art. 383 ustawy Kodeks wyborczy.

Natomiast zgodnie z art. 383 § 1 pkt 5 Kodeks wyborczy „Wygaśnięcie mandatu radnego następuje w przypadku naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności”.

Zgodnie z art. 383 § 5 ustawy Kodeks wyborczy: „Jeżeli radny przed dniem wyborów wykonywał funkcję lub prowadził działalność, o której mowa w § 1 pkt 5, obowiązany jest do zrzeczenia się funkcji lub zaprzestania prowadzenia działalności w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania”.

W przypadku niezrzeczenia się funkcji lub niezaprzestania prowadzenia działalności przez radnego w terminie, o którym mowa w § 5, rada stwierdza wygaśnięcie mandatu radnego, w drodze uchwały, w ciągu miesiąca od upływu tego terminu (art. 383 §6).

Nie wszystkie przypadki prowadzenia działalności gospodarczej w sposób związany z korzystaniem z mienia gminy prowadzą do konfliktu interesów uzasadniających stosowanie w sposób bezwzględny przepisów antykorupcyjnych i sankcji z nimi związanych. Radni zostali zapoznani z orzecznictwem sądów administracyjnych, w którym pojawiają się rozbieżności, co do bezwzględności literalnego stosowania zakazów i norm sankcyjnych przywołanych w art. 24f ustawy o samorządzie gminnym, które zawsze zależą od dokładnego rozważenia stanu faktycznego sprawy w kontekście mogącego wystąpić konfliktu interesów i sfery nadużyć, które zabezpieczają przepisy antykorupcyjne.

W uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OPS 1/07, Naczelny Sąd Administracyjny, wykładając sposób rozumienia przepisów dotyczących wykorzystywania przez radnych mienia gminnego wskazał m.in., że art. 24 ust. 1 innej ustawy, bo o samorządzie województwa

dopuszcza wprost możliwość korzystania przez radnego z powszechnie dostępnych usług na warunkach ogólnych oraz innych form korzystania z nieruchomości (najem, dzierżawa lub użytkowanie) opartych na warunkach ustalonych powszechnie dla danego typu czynności prawnych. Przepis ten zabrania radnemu wojewódzkiemu wchodzenia w stosunki cywilnoprawne w sprawach majątkowych z województwem lub wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, z wyjątkiem określonych wyżej stosunków prawnych. Korzystanie więc z nieruchomości województwa w przypadkach i na warunkach wskazanych w art. 24 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa nie narusza zakazu, o którym mowa w art. 27b ust. 1 tej ustawy.

Ustawa o samorządzie gminnym i ustawa o samorządzie powiatowym, zawierając odpowiedniki art. 27b ust. 1 (odpowiednio art. 24f ust. 1 i art. 25b ust. 1), nie mają regulacji takiej jak art. 24 ust. 1, jednakże nie może to prowadzić do wniosku, że jeśli chodzi o radnych gmin, każde korzystanie z nieruchomości gminnych będzie wyczerpywało zakaz, o którym mowa w art. 24f ust. 1 u.s.g. Mając na uwadze cel tego zakazu, nie można uznać, że korzystanie z mienia gminnego na zasadzie powszechnej dostępności usług na warunkach ogólnych czy też na warunkach ustalonych powszechnie dla danego typu czynności prawnych może podważać osiągnięcie tego celu, ponieważ w tych przypadkach nie zachodzi obawa wykorzystania mandatu radnego do uzyskania innych korzyści, aniżeli dostępne dla wszystkich członków wspólnoty samorządowej.

Stanowisko to zostało potwierdzone w późniejszym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, np. w wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 2926/12, w którym negatywnie oceniono, aby jakiegokolwiek korzystanie przez radnego z mienia komunalnego, pozostające w związku funkcjonalnym z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą, powodowało skutek w postaci wygaśnięcia jego mandatu. Wprowadzenie tej regulacji miało bowiem na celu ochronę interesu publicznego poprzez zapobieżenie angażowaniu się radnych w sytuacje mogące poddawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość oraz podważać autorytet organów, w których działają, a także osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do prawidłowego funkcjonowania tych organów. Wobec tego, że radny z racji wykonywania mandatu ma ułatwiony dostęp do mienia gminnego, przepis ten miał na celu ograniczenie możliwości wykorzystywania stanowiska radnego dla uzyskania tego mienia dla celów gospodarczych na uprzywilejowanych zasadach.

Stanowisko zawarte w uchwale z 2 kwietnia 2007 r. zostało również potwierdzone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 3274/17, w którym Sąd stwierdził: „(...) że korzystanie z mienia gminnego na zasadzie powszechnej dostępności usług na warunkach ogólnych czy też na warunkach ustalonych powszechnie dla danego typu czynności prawnych może podważać osiągnięcie tego celu, ponieważ w tych przypadkach nie zachodzi obawa wykorzystania mandatu radnego do uzyskania innych korzyści aniżeli dostępne dla wszystkich członków wspólnoty samorządowej”.

Z wykładni celowościowej art. 24f ust. 1 u.s.g. wynika, iż o prowadzeniu przez radnego działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy można mówić wtedy, gdy radny korzysta z mienia gminnego na uprzywilejowanych zasadach, wykorzystując swoją pozycję w gminie. Natomiast w przypadkach korzystania przez radnego dla celów prowadzonej przez niego działalności gospodarczej z mienia gminy na zasadzie powszechnej dostępności do tego mienia lub na warunkach powszechnie ustalonych w odniesieniu do danego typu czynności prawnych dla wszystkich mieszkańców gminy, nie dochodzi do naruszenia zakazu.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 września 2016 r., sygn. akt. II OSK 1879/16 zwrócił uwagę na: „konieczność dokonywania prokonstytucyjnej wykładni art. 24f ust. 1 u.s.g., uwzględniającej zasadę proporcjonalności. W wyroku z dnia 12 czerwca 2007 r., II OSK 132/07 Sąd stwierdził, że zasadniczym celem rozwiązań antykorupcyjnych zawartych w ustawach samorządowych jest wyeliminowanie sytuacji, gdy radny, poprzez wykorzystywanie swej funkcji, uzyskiwałby nieuprawnione korzyści dla siebie lub bliskich. O potencjalnie korupcyjnym wykorzystywaniu mienia jednostki samorządowej przez radnego można mówić wtedy, gdy radny, uczestnicząc w pracach organów właściwej jednostki samorządu, może wpływać na treść uchwał i decyzji podejmowanych przez te organy w prowadzonej działalności gospodarczej bądź zarządzaniu taką działalnością. Pamiętać też należy, że - jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 marca 2007 r., K 8/07 (OTK-A 2007/3/26) - wygaśnięcie mandatu dotyka zarówno czynnego, jak i biernego prawa

wyborczego. Wygaśnięcie mandatu jako sankcja jest wkroczeniem ustawodawcy w materię chronioną konstytucyjnie, jaką jest czynne i bierne prawo wyborcze. Ulega w ten sposób przekreśleniu zasada trwałości mandatu pochodzącego z wyborów bezpośrednich (...) Istnieje możliwość pozbawienia mandatu na zasadach przewidzianych w ustawie i z przyczyn koniecznych w demokratycznym państwie prawa, jednakże przyczyny te podlegają kontroli konstytucyjności z punktu widzenia proporcjonalności przyczyn decydujących o przekreśleniu wyniku wyborów. Nakaz zachowania proporcjonalności normowania powoduje, że przyczyna decydująca o wygaśnięciu mandatu musi być na tyle poważna, aby zniweczenie wyników wyborów było usprawiedliwione w świetle tego właśnie standardu konstytucyjnego”.

Powyższy pogląd prezentuje także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 maja 2014 r., sygn. akt. II OKS 679/14, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 listopada 2014 r., sygn. akt. II OKS 2746/14, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 711/17.

Wskazuje się, iż również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. Akt II SA/Wa, zgodnie z którym przy zastosowaniu surowej sankcji jak wygaszenie mandatu radnego należy „(...) rozważyć, czy zastosowana (...) regulacja służy i jest konieczna dla ukształtowania ładu prawnego w sferze stosunków samorządowych, a także czy zamierzony przez organ cel jest możliwy do osiągnięcia bez naruszenia podstawowych standardów wyrażających istotę praw, których dotyczy. Organ winien również zadać sobie pytanie, czy zastosowana sankcja jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego (powszechnego), z którym jest powiązana oraz czy efekt zastosowanej sankcji pozostaje w proporcji do okoliczności danego stanu faktycznego sprawy”.

Ponadto zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym wyrokiem z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 2397/14: „(...) wygaśnięcie mandatu radnego jest najdalej idącą sankcją oddziaływającą na strefę biernego prawa wyborczego (pomijając utratę tego prawa). Wygaśnięcie mandatu radnego powoduje jednocześnie zmianę składu personalnego organu wybieranego (kadencyjnie) w okresie kadencji. Sytuacje, w których skład personalny organu wybieralnego (kadencyjnego) ulega zmianom w okresie kadencji należy traktować jako wyjątki. Powyższa zasada nabiera dodatkowej wyrazistości w odniesieniu do tych organów, których wybór dokonywany jest przez wyborców. Ogólne konsekwencje zasady kadencyjności splatają się wówczas z obowiązkiem szanowania woli wyborców wyrażonej w demokratycznym akcie głosowania. (...) Powyższe oznacza, iż sankcja utraty mandatu radnego pochodzącego z wyborów, ingerująca w wolę powszechną, musi być zastosowana w sytuacji zaistnienia w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości przesłanek wynikających z norm prawa materialnego, nakazującego wygaszenie takiego mandatu”.

Jak wskazuje orzecznictwo sądowe w każdym przypadku należy przy rozpatrywaniu sprawy rozważyć całokształt okoliczności faktycznych w sposób prowadzący do zastosowania przepisów art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zgodnie z jego prawidłową interpretacją uwzględniającą także wykładnię systemową i funkcjonalną, nie poprzestając jedynie na literalnym brzmieniu przepisu, którego złe zrozumienie przy ryzyku nastawienia woli politycznej może prowadzić do niesłuszných i krzywdzących wniosków. Stanowisko zajęte przez NSA wskazuje, że niedopuszczalna jest taka wykładnia art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w wyniku której uznaje się automatycznie bądź domniemywa, że jakiegokolwiek korzystanie przez radnego z mienia komunalnego stanowi wykorzystanie mienia komunalnego w rozumieniu powyższego przepisu, pociągające za sobą skutek w postaci wygaśnięcia mandatu radnego, co oznacza, iż przepisy normujące wygaszanie mandatu radnego nie mają charakteru bezwzględного.

Powołane powyżej przykłady wskazują, że sądownictwo administracyjne dokonuje w swoim orzecznictwie modyfikacji zasad ponoszenia przez radnego odpowiedzialności, o jakiej mowa w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W badanej sprawie nie dochodzi do naruszenia zakazu, o jakim mowa w powołanym przepisie, gdyż okoliczności sprawy wskazują, że wykorzystanie mienia nie ma charakteru preferencyjnego, w którym radny odniósłby rzeczywiste korzyści względem innych podmiotów korzystających z tego mienia. Jedynie stwierdzenie, że wykorzystanie mienia miało charakter preferencyjny, w którym radny odniósłby rzeczywiste korzyści, uzasadnia podjęcie rozstrzygnięcia w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego. W interpretacji przepisu art. 24 f ustawy

o samorządzie gminnym pojawić się więc powinny wątki wykładni celowościowej - powinien mieć też znaczenie cel, dla którego zakazy działalności są ustanawiane (patrz np. uchwała TK z 2 czerwca 1993 r., W 17/92, OTK 1993, nr 2, poz. 44). Zwrócono uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 października 2012 r. – OSK 2357/12 zgodnie, z którym „Przepisy art. 24f ustawy o samorządzie gminnym należy również widzieć w aspekcie ograniczenia praw i wolności chronionych konstytucyjnie – nie można ich stosować w drodze wykładni rozszerzającej, w każdym nie do końca wyjaśnionym przypadku, aby nie doprowadzić do sytuacji, kiedy radnymi będą mogli być jedynie emeryci, renciści i bezrobotni co stanowiłoby wypaczenie ratio legis tych przepisów”.

Mając na uwadze przedstawione Radnym orzecznictwo oraz opinie i komentarze dotyczące stosowania art. 24f ustawy o samorządzie gminnym, Radni przed podjęciem stanowiska w sprawie wygaszenia lub nie wygaszenia mandatu Radnego, odnieśli się do następujących kwestii: czy radny korzysta z mienia gminnego na uprzywilejowanych zasadach, czy mienie gminne stanowi istotny element prowadzonej przez radnego działalności gospodarczej, czy radny wykorzystuje swój mandat dla własnych korzyści.

W realiach przedmiotowej sprawy ustalono, że Radny nie wykorzystał mandatu radnego w celu ułatwienia dostępu do mienia gminnego. Nie ulega wątpliwości, że pod pojęciem „powszechnej dostępności usług” czy „warunków powszechnie ustalonych w odniesieniu do danego typu czynności prawnych” należy rozumieć założenie, że możliwość zakupu usług cateringowych została poddana regułom wolnej konkurencji i nie wymaga powoływania się na status radnego. Ponadto, z punktu widzenia prowadzonej przez Radnego działalności usługi wykonane na rzecz podmiotów ze sfery gminnych finansów publicznych miały charakter jednostkowy. **Mając na uwadze powyższy stan faktyczny i prawny, w ocenie Rady Miejskiej w Reszlu nie można przyjąć, że została spełniona przesłanka z art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a tym samym brak jest podstaw do stwierdzenia wygaszenia mandatu Radnego Jerzego Michała Jąłoszewskiego.**