

**UCHWAŁA NR
RADY MIEJSKIEJ STRZELINA**

z dnia 2025 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargi radnego Rady Miejskiej Strzelina na Uchwałę nr XX/238/25 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 14 października 2025 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego wraz z odpowiedzią na skargę.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.) Rada Miejska Strzelina uchwala, co następuje:

§ 1. 1. Rada Miejska Strzelina przekazuje do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę radnego Rady Miejskiej Strzelina - Pana Piotra Litwina z dnia 27 października 2025 r. na Uchwałę nr XX/238/25 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 14 października 2025 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego wraz z odpowiedzią na skargę.

2. Odpowiedź na skargę, o której mowa w ust. 1 niniejszego paragrafu stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Upoważnia się Przewodniczącą Rady Miejskiej Strzelina do przekazania skargi wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy oraz niniejszą uchwałą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**RADCA PRAWNY
nr wpisu 1545**

dr Barbara Kowalczyk

Załącznik do uchwały nr
Rady Miejskiej Strzelina
z dnia.....2025 r.

Strzelin, 4 listopada 2025 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
We Wrocławiu
ul. Świętego Mikołaja 78-79
50-126 Wrocław**

**Skarżący:
Piotr Litwin – radny Rady Miejskiej Strzelina**

**Organ:
Rada Miejska Strzelina
ul. Rynek 10
57-100 Strzelin**

**Odpowiedź na skargę
na uchwałę Nr XX/238/25 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 14 października 2025 r. w sprawie
stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego**

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.) w związku z art. 384 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 365) Rada Miejska Strzelina w odpowiedzi na złożoną przed Skarżącego Piotra Litwina skargę na uchwałę Nr XX/238/25 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 14 października 2025 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego (data wpływu do Biura Rady Miejskiej Strzelina 27 października 2025 r.) wnosi o:

- 1) **oddalenie skargi w całości;**
- 2) **zasądzenie od Skarżącego na rzecz Organu kosztów postępowania według norm przepisanych.**

Uzasadnienie

Złożona skarga jest bezpodstawna i powinna zostać oddalona z następujących względów:

1. W odniesieniu do zarzutu istotnego naruszenia przepisu art. 383 § 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy należy wyjaśnić, że Przewodniczący Rady Miejskiej Strzelina pismem z dnia 30 września 2025 r. (doręczone 30 września 2025 r.) zwrócił się do radnego Piotra Litwina z wnioskiem o złożenie pisemnych wyjaśnień wobec wysuniętego podejrzenia dotyczącego naruszenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy z art. 24f ust. 1 i ust 1a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w terminie do dnia 6 października 2025 r. do godz. 14.00, informując jednocześnie o treści art. 383 § 3 Kodeksu wyborczego. W piśmie Przewodniczący Rady Miejskiej nie wskazał, że radny mógłby ponieść jakiegokolwiek negatywne konsekwencje niedochowania tego terminu. Dodatkowo podczas sesji Rady Miejskiej Strzelina, która odbyła się tego samego dnia Przewodniczący Rady Miejskiej Strzelina informował radnego Piotra Litwina, że jest to termin instrukcyjny. Wraz z pismem radny otrzymał skany zgromadzonej dokumentacji i opinię prawną z dnia 29 września 2025 r.

Uchwałą w sprawie wygaśnięcia mandatu należy poprzedzić wyczerpującym i szczegółowym postępowaniem wyjaśniającym, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu uchwały, dostarczającym informacji, jakie argumenty zostały przez Radę wzięte pod uwagę. Prawo złożenia wyjaśnień gwarantuje radnemu możliwość wykazania, że podnoszone wobec niego wątpliwości są nieprawdziwe. W istocie chodzi o zagwarantowanie radnemu możliwości odniesienia się do stawianych mu zastrzeżeń. Uchwała powinna zawierać szerokie i wyczerpujące uzasadnienie, co z jednej strony pozwolić sądowi na odtworzenie toku rozumowania organu, a z drugiej strony umożliwić radnemu podjęcie polemiki i realizację gwarancji procesowych, które dają możliwość zaskarżenia uchwały do sądu.

Wniosek Przewodniczącego Rady Miejskiej Strzelina, mając na celu realizację wskazanego wyżej wymogu co do konieczności wyczerpującego uzasadnienia uchwały, miał podstawę prawną w Statucie Gminy Strzelin (uchwała nr LI/714/18 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 16 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Strzelin, Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2018 r., poz. 5209 ze zm.) i był konieczny, by uczynić zadość także wymaganiom dotyczącym zasad zwoływania sesji Rady Miejskiej Strzelina i obowiązującej procedury uchwałodawczej. Zgodnie z § 16 ust. 1 Statutu, do zadań Przewodniczącego Rady należy organizowanie pracy Rady i prowadzenie obrad sesji Rady. Zgodnie z ust. 2, do wyłącznej właściwości Przewodniczącego Rady należy m.in.: 1) zwoływanie sesji Rady; 2) ustalanie porządku obrad sesji Rady. Na podstawie § 42 ust. 3, zawiadomienie o zwołaniu sesji doręcza się radnym wraz z porządkiem obrad i projektami uchwał. Prośba o pisemne wyjaśnienia radnego miała umożliwić przygotowaniu projektu uchwały, który następnie, zgodnie z § 69 ust. 1 Statutu Gminy Strzelin, był poddany opiniowaniu przez komisje stałe Rady. Na podstawie § 67 ust. 7 Statutu Gminy Strzelin, projekty uchwał powinny być zaopiniowane co do ich zgodności z prawem przed skierowaniem ich pod obrady.

Podkreślić należy, czego radny Piotr Litwin nie podaje w skardze, że miał on pełną swobodę składania wyjaśnień zarówno podczas wspólnego posiedzenia komisji stałych w dniu 14 października 2025 r., jak i podczas sesji Rady Miejskiej, która odbyła się tego samego dnia. Radny Piotr Litwin z ustawowego prawa skorzystał, a prawo radnego do złożenia wyjaśnień podczas tych posiedzeń nie zostało ograniczone ani pod względem liczby wystąpień, ani pod względem czasu ich trwania. Radny złożył wyjaśnienia, w których podtrzymał swoje stanowisko wyrażone w pisemnych wyjaśnieniach z dnia 6 października 2025 r., co zostało utrwalone w uzasadnieniu uchwały. Ostateczna wersja uzasadnienia uchwały Nr XX/238/25 została zaproponowana po wyjaśnieniach radnego Piotra Litwina i dyskusji podczas sesji Rady Miejskiej Strzelina w dniu 14 października 2025 r. na podstawie § 67 ust. 8 Statutu („Po wniesieniu projektu wnioskodawcom służy prawo zgłoszenia na sesji poprawek autorskich, jeżeli w okresie między zakończeniem prac nad projektem uchwały, a dniem sesji zachodzą nadzwyczajne okoliczności uzasadniające zmianę ostatecznej jego wersji”).

Tym samym niezasadny jest zarzut skargi radnego Piotra Litwina istotnego naruszenia przepisu art. 383 § 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.

2. W odniesieniu do zarzutu istotnego naruszenia art. 24f ust. 1 i ust. 1a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.) Rada Miejska Strzelina podtrzymuje stanowisko wyrażone w merytorycznym uzasadnieniu zaskarżonej uchwały.

W szczególności należy podnieść, że z przedstawionych dokumentów oraz pisemnych i ustnych wyjaśnień radnego Piotra Litwina wynika, że prowadzi on działalność gospodarczą w rozumieniu art. 3 ustawy z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 236 ze zm.). Stałe miejsce wykonywania działalności gospodarczej przez radnego Piotra Litwina to Karszów 15. Nie został zakwestionowany fakt, że nieruchomość położona w Karszowie, numer działki 16/1 AM-3 o powierzchni 0,1175 ha stanowi własność Gminy Strzelin, natomiast radny Piotr Litwin nabył prawo użytkowania wieczystego tej nieruchomości na podstawie umowy sprzedaży zawartej 10 lipca 2014 r. na prawach współwłasności łącznej, tj. jako współnik spółki cywilnej, od osoby trzeciej. Działka nr 16/1 zabudowana jest pawilonem handlowym (sklepem), stanowiącym odrębną nieruchomość. Pawilon handlowy stanowi współwłasność p. Piotra Litwina. W tych okolicznościach nie można uznać za zasadne twierdzenie Skarżącego, że nie wykorzystuje on w działalności gospodarczej gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste, na którym posadowiony jest pawilon handlowy. Użytkowanie wieczyste gruntu i własność budynku posadowionego na tym gruncie to prawa związane w rozumieniu prawa cywilnego. Prawa te są wzajemnie powiązane pod względem prawnym i gospodarczym, a rozporządzanie jednym z nich jest uzależnione od drugiego. Na fakt korzystania z mienia komunalnego Gminy, które to wykorzystywanie pozostaje w związku funkcjonalnym z działalnością gospodarczą radnego,

p. Piotr Litwin sam wskazał we wniosku z dnia 12 marca 2024 r. (data wpływu do UMiG Strzelin 13 marca 2024 r.) „w sprawie sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości wykorzystywanej dla prowadzenia działalności gospodarczej”. Ponadto w oświadczeniu majątkowym (część A pkt II.4) z dnia 30 kwietnia 2025 r. radny Piotr Litwin oświadczył: „Inne nieruchomości: dz. 16/1/wraz powierzchnią Karszów 15 o pow. 70 m², o wartości: 200.000 zł, tytuł prawny: współwłaściciel”. Twierdzenia zawarte w skardze pozostają w sprzeczności ze złożonymi wcześniej oświadczeniami.

W odniesieniu do przesłanki wykorzystywania mienia komunalnego w działalności gospodarczej, radny Piotr Litwin podnosi, że nie obejmuje to przypadku radnego będącego współużytkownikiem wieczystym gruntu i powołuje się na wyrok NSA z dnia 6 października 2004 r. (OSK 481/04), w którym sąd uznał, że uwzględniając *ratio legis* regulacji zawartej w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przez mienie komunalne należy rozumieć jedynie tylko takie, którym gmina może swobodnie dysponować, a zatem cechy użytkowania wieczystego powodują, że nie można uznać, że prowadzenie działalności gospodarczej na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste jest korzystaniem z mienia komunalnego w rozumieniu przepisów antykorupcyjnych.

Rada Miejska Strzelina przyjęła za właściwy pogląd, że zwrot "wykorzystywanie" mienia komunalnego gminy dotyczy każdego przypadku korzystania z mienia w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, bez względu na to, czy wykorzystanie to ma podstawę prawną czy też nie, jest stałe bądź jednorazowe, wreszcie czy jest odpłatne czy też nieodpłatne (por. wyrok NSA z 29 lutego 2024 r., sygn. akt II OSK 1284/23, wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2021 r. sygn. akt III OSK 3745/21, LEX nr 3340549; wyrok NSA z dnia 14 listopada 2018 r. sygn. akt II OSK 2973/18, LEX 2735480). W ocenie sądu administracyjnego ustawodawca wprowadził generalny zakaz korzystania przez radnego z mienia gminy w prowadzonej przez niego działalności gospodarczej, bez względu na jej przedmiot, rodzaj majątku i tytuł prawny. Celem ustawowego zakazu jest niedopuszczenie wykorzystywania funkcji radnego do osiągania korzyści majątkowych kosztem mienia gminnego. Termin „mienie komunalne” jest przy tym określeniem zaczerpniętym z norm prawa cywilnego. Przepis art. 44 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.) stanowi, że mieniem jest własność i inne prawa majątkowe. Chodzi o wszystkie bez wyjątku prawa podmiotowe majątkowe, a ujmując rzecz ekonomicznie, ogół aktywów danego podmiotu. Podobnie w przypadku mienia komunalnego, o którym mowa w art. 43-50a u.s.g. termin "mienie" używany jest więc w rozumieniu art. 44 k.c. Mienie obejmuje zatem wszystkie rodzaje podmiotowych praw majątkowych. "Inne prawa majątkowe" stanowią "inne prawa rzeczowe", tj. użytkowanie wieczyste, prawa rzeczowe ograniczone oraz prawa majątkowe wynikające ze stosunków zobowiązaniowych. Mieniem są tylko prawa, nie są zaś obowiązki (długi), które własność i inne prawa majątkowe obciążają (wyrok NSA z dnia 23 maja 2024 r. III OSK 3212/23 i przywołana literatura oraz wyrok NSA z 28 maja 2024 r., sygn. akt III OSK 2804/22). Pojęcie mienia wyjaśnił NSA również w wyroku z 29 lutego 2024 r. (sygn. akt III OSK 1284/23). Mienie komunalne obejmuje aktywa stanowiące nie tylko nieruchomości gruntowe oraz budynki i budowle (majątek trwały), ale także środki pieniężne. W ujęciu rachunkowym środki finansowe stanowią aktywa pieniężne i są składnikiem majątku danej jednostki (por. wyrok NSA z dnia 24 lipca 2018 r. sygn. akt II OSK 1642/18, LEX 2541710). Środki te wliczane są do mienia komunalnego w rozumieniu art. 43 u.s.g. (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 maja 2025 r. IV SA/Wr 50/25). Z zakresu pojęcia „mienie komunalne” nie można wyłączyć nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste także z tego powodu, że użytkownik wieczysty zobowiązany jest do wnoszenia opłaty rocznej, stanowiącej dochód gminy, a ponadto gmina może dokonać sprzedaży nieruchomości gruntowej na rzecz jej użytkownika wieczystego w przypadku wystąpienia przez niego z takim żądaniem. W takim przypadku mamy do czynienia z gospodarowaniem nieruchomościami zgodnie z ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.) oraz uzyskiwaniem z tego tytułu dochodu z majątku gminy zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 356).

Według NSA (wyrok z 17 grudnia 2024 r., sygn. akt III OSK 2009/24), pojęcie „wykorzystanie mienia” należy wiązać z możliwością jego używania w związku z prowadzoną działalnością i na jej potrzeby. Zwrot „wykorzystanie” oznacza prawo dysponowania substratem materialnym (majątkiem) stanowiącym własność samorządu terytorialnego. Dysponowanie to może być zarówno odpłatne, jak i nieodpłatne, ciągłe, jak też jednorazowe. Koncepcja ta wcześniej znalazła aprobatę w licznych orzeczeniach sądów administracyjnych (por. np. wyroki NSA z: 24 listopada 2014 r., sygn. II OSK 2892/14, 1 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 92/20 i 3 sierpnia 2017 r., sygn. akt II OSK 765/17). Dodatkowo okoliczność korzystania z mienia komunalnego w zakresie objętym umową użytkowania wieczystego potwierdza fakt uiszczania na rzecz Gminy opłaty

rocznej. Natomiast nie ma znaczenia dla faktu "wykorzystywania mienia komunalnego gminy" to, że radny Piotr Litwin nie nabył prawa użytkowania wieczystego bezpośrednio od Gminy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 marca 2024 r. III OSK 912/23; wyrok z dnia 23 maja 2024 r., sygn. akt III OSK 3212/23).

Zarzuty Skarżącego dotyczące pominięcia faktów istotnych dla sprawy a wynikających z dokumentów nie znajdują potwierdzenia, gdyż wszystkie one zostały przez Radę Miejską Strzelina uwzględnione i ocenione, co znalazło wyraz w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały. Rada nie zgadza się również z twierdzeniem Skarżącego, że okoliczności związane z procedurą nabycia prawa własności nieruchomości gruntowej przez jej użytkownika wieczystego nie mają żadnego znaczenia w sprawie. Przeciwnie, wskazują one na wystąpienie potencjalnego ryzyka, któremu przepis art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ma zapobiegać zgodnie z intencją prawodawcy i celem regulacji, tak jak zostały one zinterpretowane w orzecznictwie sądów administracyjnych. Procedura sprzedaży nieruchomości stanowiącej własność Gminy na rzecz jej użytkownika wieczystego, w tym ustalenie ceny tej nieruchomości oraz ewentualnej indywidualnej bonifikaty leży w kompetencjach organów gminy i jej szczegóły oraz podjęte akty zostały wskazane w uzasadnieniu uchwały. W związku z powyższym, za właściwą należy uznać linię orzecniczą sądów administracyjnych, zgodnie z którą ustawodawca wprowadził generalny zakaz korzystania przez radnego z mienia gminy w prowadzonej przez niego działalności gospodarczej, bez względu na jej przedmiot, rodzaj majątku i tytuł prawny.

Biorąc pod uwagę okoliczności faktyczne sprawy i obowiązujący przepis art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w tym w szczególności określone przez prawodawcę motywy i cele wprowadzonej regulacji prawnej, oraz wykładnię dokonaną w orzecznictwie sądów administracyjnych, które to rozważania zostały zawarte w uzasadnieniu uchwały Nr XX/238/25 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 14 października 2025 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, Rada Miejska Strzelina w całości podtrzymuje stanowisko wyrażone w uzasadnieniu tej uchwały. W ocenie Organu wystąpiły przesłanki powodujące konieczność wygaśnięcia mandatu radnego z uwagi na naruszenie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej, prowadzonej przy wykorzystaniu mienia gminy z art. 24f ust. 1 i ust 1a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, a więc wypełniła się dyspozycja art. 383 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeksu wyborczego, stanowiąca podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego.

Mając na uwadze powyższe, Rada Miejska Strzelina wnosi jak na wstępie.

Załączniki:

1. Odpis odpowiedzi na skargę
2. Akta sprawy.