

Wrocław, dnia 20 lipca 2026 r.

Stanowisko prawne w przedmiocie wyłączenia radnej z głosowania nad planem ogólnym gminy

Zgodnie z art. 25a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli głosowanie dotyczy jego interesu prawnego. Przepis ten ustanawia wyjątek od zasady uczestniczenia radnego w pracach rady i dlatego nie powinien być stosowany automatycznie ani interpretowany rozszerzająco. O wyłączeniu nie decyduje samo osobiste zainteresowanie wynikiem głosowania, lecz istnienie konkretnego, indywidualnego i realnego interesu prawnego radnego.

Interes prawny powinien wynikać z przepisów prawa i pozostawać w bezpośrednim związku z przedmiotem oraz skutkami podejmowanej uchwały. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 sierpnia 2018 r., sygn. II OSK 2099/16, wskazał, że ustalenie istnienia takiego interesu wymaga pogłębionej analizy sytuacji radnego we wszystkich jej aspektach. Należy zbadać, czy uchwała oraz jej skutki rzeczywiście odnoszą się do sfery stosunków prawnych radnego. Samego interesu prawnego nie można utożsamiać wyłącznie z interesem majątkowym ani wywodzić go automatycznie z faktu posiadania nieruchomości.

Plan ogólny jest aktem prawa miejscowego uchwalanym zasadniczo dla całego obszaru gminy. Określa strefy planistyczne i gminne standardy urbanistyczne, a fakultatywnie także obszary uzupełnienia zabudowy oraz obszary zabudowy śródmiejskiej. Jego ustalenia uwzględnia się przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a w zakresie określonym w ustawie stanowi on również podstawę prawną decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Plan ogólny ma zatem znaczenie dla możliwości przyszłego zagospodarowania nieruchomości, lecz jednocześnie jest aktem obejmującym całą wspólnotę samorządową, a nie rozstrzygnięciem wydawanym w indywidualnej sprawie konkretnego właściciela.

W orzecnictwie dotyczącym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przyjmuje się, że sam fakt, iż nieruchomość radnego znajduje się na obszarze objętym uchwałą planistyczną, nie wystarcza do zastosowania art. 25a ustawy o samorządzie gminnym. W wyroku z dnia 3 października 2018 r., sygn. II OSK 1667/18, NSA podkreślił,

Kancelaria Radcy Prawnego
Mateusz Nogala
Ul. Waniliowa 38/8
51-180 Wrocław

kancelaria@radca-nogala.pl
+48 782 173 484
NIP: 9111941259
REGON: 380959567

że sytuacje objęte tym przepisem nie poddają się uogólnieniu, lecz muszą być oceniane indywidualnie, z uwzględnieniem treści konkretnej uchwały, zawartych w niej rozwiązań oraz sytuacji prawnej radnego powstałej w następstwie jej uchwalenia. **Zakaz udziału w głosowaniu nie ma podstaw, jeżeli akt planistyczny nie zmienia sposobu zagospodarowania nieruchomości radnego ani nie polepsza jego sytuacji kosztem innych właścicieli.**

Powyższe stanowisko znajduje tym bardziej zastosowanie do planu ogólnego, który co do zasady obejmuje całą gminę. Przyjęcie, że każdy radny będący właścicielem nieruchomości znajdującej się na obszarze planu ogólnego posiada interes prawny uzasadniający wyłączenie, prowadziłoby do nieakceptowalnych skutków. W większości gmin radni są jednocześnie właścicielami domów, działek budowlanych, gruntów rolnych albo innych nieruchomości położonych na ich terenie. Przy takiej wykładni art. 25a ustawy znaczna część, a w skrajnych przypadkach nawet wszyscy radni, musieliby powstrzymać się od głosowania nad planem ogólnym.

Takie podejście mogłoby doprowadzić do faktycznego sparaliżowania procesu uchwalania planu ogólnego i uniemożliwić radzie wykonywanie jednego z jej ustawowych zadań. Nie odpowiadałoby to celowi art. 25a ustawy, którym jest niedopuszczenie do głosowania przez radnego w sprawie dotyczącej jego indywidualnego interesu prawnego, a nie wyłączenie radnych z rozstrzygania spraw odnoszących się do całej wspólnoty samorządowej. Sam fakt, że uchwała oddziałuje również na sytuację radnego jako mieszkańca gminy lub właściciela nieruchomości, nie może być uznany za wystarczający.

Również złożenie przez radną w toku procedury planistycznej indywidualnych wniosków dotyczących jej działki nie przesądza samoistnie o obowiązku wyłączenia z głosowania nad całym planem ogólnym. Składanie wniosków i uwag jest przewidzianą prawem formą udziału interesariuszy w procedurze planistycznej. Samo skorzystanie z tego uprawnienia nie przekształca uchwały dotyczącej całej gminy w rozstrzygnięcie dotyczące indywidualnej sprawy wnioskodawcy.

Obowiązek wyłączenia mógłby jednak powstać, gdyby analiza konkretnych ustaleń projektu planu wykazała, że odnoszą się one do nieruchomości radnej w sposób szczególny i prowadzą

do bezpośredniej zmiany jej sytuacji prawnej. Mogłoby to dotyczyć w szczególności przypadku, w którym na skutek jej indywidualnego wniosku działka zostałaby objęta korzystniejszą strefą planistyczną albo obszarem uzupełnienia zabudowy, a rozwiązanie to przyznawałoby radnej zindywidualizowaną korzyść, odróżniającą jej sytuację od sytuacji innych właścicieli. W takim przypadku należałoby zbadać zakres interesu prawnego oraz ustalić, czy dotyczy on konkretnego, wyodrębnionego głosowania, czy też głosowania nad uchwałą jako całością.

Na podstawie samej treści złożonego oświadczenia nie można jednak uznać, że przesłanki art. 25a ustawy zostały wykazane. Radna powołała się wyłącznie na własność nieruchomości położonej na obszarze objętym planem oraz na złożenie wniosków dotyczących tej nieruchomości.

W konsekwencji oświadczenie radnej o pełnym wyłączeniu się z głosowania należy ocenić jako przedwczesne i nadmiernie ostrożnościowe, jeżeli nie zostało poprzedzone analizą konkretnych ustaleń planu i ich skutków dla jej sytuacji prawnej. Prawidłowe zastosowanie art. 25a ustawy wymaga indywidualnej oceny, a nie przyjęcia generalnej zasady, że każdy radny posiadający nieruchomość na terenie gminy lub składający wniosek planistyczny powinien wyłączyć się z głosowania. Takie generalne podejście byłoby niezgodne z dotychczasowym orzecznictwem, a w praktyce mogłoby prowadzić do paraliżu uchwalania planów ogólnych.

Radca Prawny

Mateusz Nogala