



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 19 stycznia 2026 r.

PNIK-I.4131.950.2025

Rada Miejska w Łowiczu

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXX/189/2025 Rady Miejskiej w Łowiczu z dnia 22 grudnia 2025 r. w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż działki gruntu, położonej w Łowiczu w obrębie Kostka przy ulicy Katarzynów.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 grudnia 2025 r. Rada Miejska w Łowiczu podjęła, na podstawie art. 13 ust. 1 i art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145z późn. zm.), zwanej dalej u.g.n., uchwałę Nr XXX/189/2025 w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż działki gruntu, położonej w Łowiczu w obrębie Kostka przy ulicy Katarzynów.

Treść § 1 tej uchwały stanowi, że „Wyraża się zgodę na sprzedaż działki gruntu położonej w Łowiczu w obrębie Kostka przy ulicy Katarzynów, oznaczonej w ewidencji gruntów numerem 4412 o pow. 187 m², dla której prowadzona jest księga wieczysta KW Nr LD1O/00005047/2 w celu poprawienia warunków zagospodarowania nieruchomości przyległych.”.

Do przedmiotowej uchwały załączone zostało uzasadnienie wraz rysunkiem graficznym, zgodnie z którym Gmina Miasta Łowicza jest właścicielem działki nr 4412 na podstawie decyzji Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi GN.IV.7532.146.2011.PLJ z dnia 31 maja 2011 r.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: D8C5C18E-884F-4622-8FCE-FA425624AC4B

Działka ta nie spełnia warunków działki budowlanej zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego z uwagi na jej nieregularny kształt i ma powierzchnię poniżej 500 m². W związku z powyższym, w ocenie rady nie może być samodzielnie zagospodarowana, a zatem można przeznaczyć ją do sprzedaży na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległych. W uzasadnieniu wskazano również, że podjęcie uchwały związane jest z wnioskiem jednego z właścicieli nieruchomości sąsiedniej. Jednakże rada nie określiła tej nieruchomości i nie wskazała jej numeru ewidencyjnego.

Uchwała Rady Miejskiej w Łowiczu Nr XXX/189/2025 doręczona została organowi nadzoru w dniu 23 grudnia 2025 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Łowiczu zawiadomienia z dnia 30 grudnia 2025 r. znak: PNIK-I.4131.950.2025. W zawiadomieniu tym, organ nadzoru wystąpił do rady miejskiej o złożenie wyjaśnień oraz przesłanie dokumentów uzasadniających dokonanie sprzedaży przedmiotowej działki w drodze bezprzetargowej.

W odpowiedzi na zawiadomienie pismem z dnia 7 stycznia 2026 r. znak: BRM.0007.36.2025 Przewodniczący Rady Miejskiej w Łowiczu poinformował, że –na najbliższej sesji Rady Miejskiej w Łowiczu w dniu 29 stycznia 2026 roku uchwała Nr XXX/189/2025 zostanie uchylona oraz zostanie podjęta nowa uchwała uwzględniająca uwagi organu nadzoru". Przewodniczący wskazał także, że sprzedaż przedmiotowej nieruchomości nastąpi w drodze przetargu.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego uchwały niezgodnej z prawem.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 37 ust. 1 u.g.n., z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu. Stosownie natomiast do art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n. – nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli przedmiotem zbycia jest nieruchomość lub jej części, jeśli mogą poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza tę nieruchomość lub jej części nabyć, jeżeli nie mogą być zagospodarowane jako odrębne nieruchomości. Norma art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n. stanowi więc wyjątek od generalnej reguły ustanowionej przez ustęp 1 tego artykułu, zgodnie z którą nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu. Jak podkreśla się w piśmiennictwie wszelkie wyjątki od przetargowego trybu zbywania nieruchomości mają wynikać wprost z przepisów ustawy i nie można ich interpretować rozszerzająco. Zasadą jest więc sprzedawanie lub oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu, a jedynie w wyjątkowych przypadkach nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej (por. E. Bończak-Kucharczyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2023, teza 2 do art. 37 GospNierU, jak również powołane tam: wyrok NSA z dnia 21 marca 2007 r., sygn. akt I OSK 1998/06; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2009 r., sygn. akt III

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: D8C5C18E-884F-4622-8FCE-FA425624AC4B

SA/Wr 86/09). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 października 2017 r., sygn. akt I OSK 619/17 stwierdził, że: „Bezspornie przy tym ocena, czy w konkretnym przypadku sprzedaży należy postąpić zgodnie z zasadą, czy też zastosować wyjątek, powinna być wynikiem dokładnej wykładni tego przepisu, odwołującej się do jego literalnego brzmienia i do okoliczności indywidualizujących dany stan faktyczny.”

Z treści przepisu art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n. wynika jednoznacznie, że aby przepis ten znalazł zastosowanie w uchwale rady gminy muszą zostać spełnione łącznie następujące przesłanki: 1) sprzedawana nieruchomość może poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległej oraz 2) nieruchomość ta nie może być zagospodarowana jako odrębna nieruchomość. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 stycznia 2022 r., sygn. akt I OSK 1715/20 wskazał, że zwolnienie z obowiązku przeprowadzenia przetargu, zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n., wymaga łącznego spełnienia wszystkich przewidzianych w tym przepisie przesłanek. Istotna jest zatem kwestia poprawy zagospodarowania nieruchomości sąsiedniej, ale jednocześnie także brak możliwości zagospodarowania nieruchomości jako nieruchomości samodzielnej. Oznacza to, że nawet w sytuacji, gdy dana nieruchomość mogłaby służyć poprawie warunków zagospodarowania sąsiedniej nieruchomości, to jej zbycie wcale nie musi prowadzić do przyłączenia do nieruchomości przyległej. Jednocześnie Sąd zauważył, że pominięcie trybu przetargowego na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n. nie jest dopuszczalne, gdy nieruchomość gminna mogłaby poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległych należących do więcej niż jednego podmiotu. W takim przypadku zainteresowani mogą być wszyscy właściciele tych nieruchomości, zatem zbycie nieruchomości gminnej powinno nastąpić na równych prawach dla wszystkich – co zapewnia tryb przetargowy. W wyroku tym Sąd podkreślił, iż organ gminy nie może dowolnie wybrać jednego z zainteresowanych właścicieli nieruchomości przyległych, nawet jeżeli uważa, że nabycie przez niego nieruchomości najbardziej poprawiłoby warunki zagospodarowania jego nieruchomości. Skoro bowiem z woli ustawodawcy nieruchomości publiczne powinny być zbywane na jednakowych zasadach, to dotyczy to także sytuacji, w której nabycie takiej nieruchomości mogłoby poprawić warunki zagospodarowania kilku różnych nieruchomości.

Zauważyć należy, że orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, iż kwestią rozstrzygającą, czy konkretną działkę można zbyć w drodze bezprzetargowej w oparciu o art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n. jest okoliczność, czy nieruchomość lub jej część może poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległej. Drugą przesłanką jest niemożliwość zagospodarowania nieruchomości jako samodzielnej. Oceny w tym zakresie dokonuje właściciel, czyli organ reprezentujący Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego. Zaznaczyć należy, że ocena, czy warunki te są spełnione, nie może być jednakże dowolna. Poprawa warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej powinna być rzeczywista, możliwa i aktualna, nie zaś hipotetyczna, a do oceny powyższego trzeba sięgnąć po obiektywne kryteria. W tym miejscu warto też zwrócić uwagę na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 2006 r., sygn. akt IV CSK 98/06, zgodnie z którym bezprzetargowa sprzedaż na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami

LÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrzynkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: D8C5C18E-884F-4622-8FCE-FA425624AC4B

ma zastosowanie jedynie wtedy, gdy tylko jedna osoba może być zainteresowana kupnem (wtedy organizowanie przetargu nie miałoby racjonalności). Jeśli jednak zainteresowanych może być więcej i sprzedawana nieruchomość lub część nieruchomości może mieć związek funkcjonalny z więcej niż jedną nieruchomością przyległą, taki tryb sprzedaży jest niedopuszczalny. Powyższe stanowisko zostało potwierdzone również w późniejszym orzecznictwie Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2009 r., sygn. akt: II CSK 589/08, w którym to orzeczeniu Sąd Najwyższy wskazał, iż określony w art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n. nie ma zastosowania w sprawie, w której nabycie działki zmierza do poprawienia warunków nie jednej nieruchomości przyległej, ale przynajmniej dwóch (podobne stanowisko NSA w wyroku z dnia 15 maja 2019 r., sygn. akt I OSK 432/19).

Biorąc pod uwagę powyższe orzecznictwo należy zauważyć, że Rada Miejska w Łowiczu nie przedstawiła dokumentów uzasadniających dokonanie zbycia nieruchomości gruntowej oznaczonej jako działka nr 4412 o pow. 187 m² oraz nie wskazała numeru działki, której właściciel wystąpił z wnioskiem o jej nabycie w trybie bezprzetargowym w celu powiększenia swojej nieruchomości i poprawy warunków zagospodarowania. Jednakże Przewodniczący Rady Miejskiej w Łowiczu zadeklarował podjęcie nowej uchwały z uwzględnieniem zastrzeżeń organu nadzoru oraz sprzedaż ww. nieruchomości w drodze przetargu. Pomimo takiej deklaracji organ nadzoru pozbawiony został możliwości przeprowadzenia kontroli, czy podjęcie przez Radę Miejską w Łowiczu uchwały Nr XXX/189/2025 z dnia 22 grudnia 2025 r. w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż działki gruntu, położonej w Łowiczu w obrębie Kostka przy ulicy Katarzynów, poprzedzone zostało wnikliwą oceną spełnienia ustawowych przesłanek określonych przepisem art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n., czy też było wynikiem subiektywnej oceny rady. Po pierwsze, organowi nadzoru nie zostały złożone wyjaśnienia, ani przedłożone takie dokumenty jak np.: wypis i wyrys z rejestru gruntów, czy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego operat szacunkowy, z których wynikałoby jednoznacznie, że przedmiotowa nieruchomość gruntowa nie może zostać zagospodarowana jako nieruchomość odrębna. Istnienie bowiem takiej możliwości już na wstępie nie pozwala na zastosowanie bezprzetargowego trybu zbycia nieruchomości. Po drugie, nie wykazano, że przedmiotowa nieruchomość może poprawić warunki zagospodarowania tylko jednej nieruchomości przyległej. Rada nie wyjaśniła również przyczyn, dla których uznała, że zbycie przedmiotowej nieruchomości nie wpłynie na poprawę warunków zagospodarowania żadnych z czterech przyległych nieruchomości tj. działki o nr 4448/9, działki o nr 4448/1, działki o nr 4402 czy nawet działki o nr 4394 (która także jest nieruchomością przyległą) do przedmiotowej działki. W takim przypadku zachodzi bowiem konieczność dokonania oceny przesłanki poprawy warunków zagospodarowania odrębnie dla każdej działki. Podkreślić trzeba, że zastosowanie trybu bezprzetargowego jest niedopuszczalne, gdy nieruchomość gminna mogłaby poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległych należących do więcej niż jednego podmiotu. W takiej sytuacji zainteresowani mogą być wszyscy właściciele tych nieruchomości, zatem zbycie powinno nastąpić na równych prawach, w trybie przetargowym. W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego rada nie przedstawiła dowodu wskazującego na brak innych podmiotów zainteresowanych nabyciem działki nr 4412 o pow. 187 m². Dowodem takim mogłoby być np. pisemne oświadczenie właścicieli wszystkich pozostałych przylegających nieruchomości, w których wyrażaliby brak zamiaru jej nabycia i zgodę na jej nabycie przez właściciela, który złożył wniosek o nabycie w trybie bezprzetargowym działki nr 4412.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrzynkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: D8C5C18E-884F-4622-8FCE-FA425624AC4B

Podkreślić także trzeba, że w doktrynie i judykaturze obowiązek uzasadnienia uchwały (tam, gdzie obowiązek ten nie jest wyraźnie określony ustawowo) wyprowadzany jest z ogólnej zasady ustrojowej związania organów administracji prawem, obowiązku odwoływania się do prawa oraz z kompetencji sądów administracyjnych i organów nadzoru, które sprawując kontrolę muszą znać motywy, jakimi kierowała się rada gminy, powiatu czy sejmik województwa, a także z zasady demokratycznego państwa prawnego i zasad szczegółowych, w tym zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, czy zasad "dobrej legislacji". Uzasadnienie uchwały spełnia istotną funkcję w mechanizmach władzy demokratycznej, jest m.in. wyrazem jawności działania tej władzy i w tym kontekście prawa mieszkańców do informacji publicznej (zob. wyroki NSA: z dnia 8 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 410/06; z dnia 5 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1824/08; z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1468/08; z dnia 16 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 2420/10; z dnia 23 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 240/13). Uchwała, będąca aktem stosowania prawa administracyjnego przez organ jednostki samorządu terytorialnego, po to by poddawała się kontroli (nadzoru i sądowej) i aby taka kontrola była możliwa do przeprowadzenia w pełnym zakresie, powinna odzwierciedlać i prezentować proces stosowania prawa. Z uchwały lub też z jej uzasadnienia strona powinna czerpać pełną, wszechstronną, zgodnie z prawem umotywowaną informację o swojej sytuacji prawnej – tak w zakresie prawa procesowego, jak i materialnego (zob. wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2015 r., sygn. akt II GSK 2101/13). W przedmiotowej sprawie nie zostały przedłożone przez Radę Miejską w Łowiczu wyjaśnienia oraz dokumenty, które potwierdziłyby, że zastosowanie art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n., było wynikiem dokładnej wykładni tego przepisu, odwołującej się do jego literalnego brzmienia i do okoliczności indywidualizujących dany stan faktyczny. Rada Miejska w Łowiczu w uzasadnieniu do przedmiotowej uchwały, nie wskazała także numeru działki, której właściciel wystąpił z wnioskiem o jej nabycie w trybie bezprzetargowym w celu powiększenia swojej nieruchomości i poprawy warunków zagospodarowania. Tym samym, uniemożliwiając organowi nadzoru dokonanie oceny legalności podjętej uchwały zgodnie z ww. przepisami prawa. Organowi nadzoru nie przedstawiono zatem argumentacji pozwalającej na poznanie motywów, jakimi kierowała się rada przy podejmowaniu uchwały Nr XXX/189/2025 z dnia 22 grudnia 2025 r., co powoduje, że ocena legalności przedmiotowej uchwały jest faktycznie nierealna.

Reasumując, uchwała Nr XXX/189/2025 Rady Miejskiej w Łowiczu z dnia 22 grudnia 2025 r. w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż działki gruntu, położonej w Łowiczu w obrębie Kostka przy ulicy Katarzynów, w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami – co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Burmistrz Miasta Łowicza

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: D8C5C18E-884F-4622-8FCE-FA425624AC4B