



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 23 kwietnia 2025 r.

WP-S.4131.1.2025

Rada Miasta Garwolin

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XIV/81/2025 Rady Miasta Garwolina z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie *zbycia nieruchomości gruntowej w trybie bezprzetargowym*, w części dotyczącej § 1 uchwały w zakresie wyrazów: „**oraz działkę nr 1381/7 o powierzchni 0,0224 ha położonej w Garwolinie przy ul. Łąkowej, dla której Sąd Rejonowy w Garwolinie, V Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą nr SI1G/00035721/3**”.

Uzasadnienie

W dniu 25 marca 2025 r. Rada Miasta Garwolina, dalej zwana Radą podjęła uchwałę w sprawie *zbycia nieruchomości gruntowej w trybie bezprzetargowym*. W podstawie prawnej uchwały Rada przywołała przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r., poz. 1145, z późn. zm.; dalej: *u.g.n.*). Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 1 kwietnia 2025 r.

Zgodnie z § 1 Uchwały Rada wyraziła zgodę na sprzedaż w trybie bezprzetargowym nieruchomości stanowiącej działkę nr 1382/8 o powierzchni 0,0189 ha położonej w Garwolinie przy ul. Łąkowej, dla której Sąd Rejonowy w Garwolinie, V Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą nr SI1G/00035266/5 oraz działkę nr 1381/7 o powierzchni 0,0224 ha położonej w Garwolinie przy ul. Łąkowej, dla której Sąd Rejonowy w Garwolinie, V Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą nr SI1G/00035721/3.

Nie ulega wątpliwości, że nieruchomości stanowiące własność gminy mogą być zbywane, jednakże zgodnie z art. 37 ust. 1 *u.g.n.* zasadą jest sprzedaż w drodze przetargu. Jak wynika bowiem z art. 37 ust. 2 *u.g.n.*, nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, w razie wystąpienia jednej z przesłanek określonych w tym przepisie. Rada Miasta Garwolina w podstawie prawnej uchwały wskazała art. 37 ust. 2 pkt 6 *u.g.n.*, który stanowi: *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.* Z treści przytoczonego przepisu wynika zatem, że aby znaleźć zastosowanie powołany przez Radę Miasta art. 37 ust. 2 pkt 6 *u.g.n.* muszą zostać spełnione łącznie dwie przesłanki, tj.:

- 1) sprzedawana nieruchomość może poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległej oraz
- 2) nieruchomość ta nie może być zagospodarowana jako odrębna nieruchomość.

Jeżeli istnieje więcej niż jedna nieruchomość przyległa, której warunki zagospodarowania mogą ulec poprawie, konieczne jest zastosowanie trybu przetargowego. W orzecznictwie wskazuje się, że o planowanej sprzedaży powinni być zawiadomieni wszyscy właściciele działek przyległych, jeżeli może to poprawić warunki zagospodarowania ich działki. Jeżeli zakupem działki będzie zainteresowany wyłącznie jeden właściciel nieruchomości przyległej, a pozostali oświadczą, że nie są zainteresowani, wtedy działka może zostać sprzedana w trybie bezprzetargowym.

W niniejszej sytuacji, jak wynika z wyjaśnień Burmistrza Miasta Garwolina z dnia 14 kwietnia 2025 r., obie zbywane nieruchomości nie mogą być zagospodarowane jako odrębne nieruchomości, jednakże o ile właścicielami nieruchomości przyległych do nieruchomości nr 1382/8 są Miasto Garwolin i sam wnioskodawca, któremu jest ta nieruchomość zbywana, to właścicielami nieruchomości przyległych do działki nr 1381/7 są Miasto Garwolin, wnioskodawca i osoby fizyczne w zakresie nieruchomości nr 1380/1, które nie zostały poinformowane o zamiarze zbycia działki nr 1381/7.

Co prawda, w wyjaśnieniach przedłożonych Wojewodzie Mazowieckiemu wskazano, iż sprzedawana nieruchomość o nr 1381/7 nie będzie w stanie poprawić warunków zagospodarowania nieruchomości nr 1380/1, jednakże **bezsprzeczne jest, że współwłaściciele tej nieruchomości nie zostali poinformowani o zamiarze sprzedaży nieruchomości**

nr 1381/7. Rada nie posiada również oświadczeń współwłaścicieli nieruchomości o nr 1380/1, że nie są zainteresowani zakupem nieruchomości nr 1381/7.

Poza tym, przedłożone wyjaśnienia w żaden sposób nie wykazują, że sprzedawana nieruchomość o nr 1381/7 nie poprawi warunków zagospodarowania nieruchomości o nr 1380/1, bowiem szerokość, w jakiej graniczą z nieruchomością zbywaną obie nieruchomości do niej przyległe tj. nieruchomość wnioskodawcy i nieruchomość o nr 1380/1, jest zbliżona. Ponadto brak podstaw do uznania, że nieregularny kształt, jak i ewentualne zaburzenie ładu przestrzennego, w przypadku nabycia, wyłączają możliwość istnienia przesłanki poprawy zagospodarowania nieruchomości przyległej. Nie zasługuje na uwzględnienie również argumentacja, że ewentualne nabycie przez właściciela nieruchomości o nr 1380/1 działki o nr 1381/7 spowoduje, że budynek znajdujący się pod adresem ul. Łąkowa 3 będzie w odległości mniejszej, od granicy działki nr 1381/7, niż określona w przepisach prawa budowlanego. Po pierwsze dlatego, że dotyczy to stanu faktycznego, który istniał już przed podjęciem zaskarżonej uchwały; budynek posadowiony jest w tym samym miejscu co stał, a granice działki nr 1381/7 również się nie zmieniły. Stan niezgodności z prawem budowlanym w zakresie odległości budynku od granicy działek istniał już przed podjęciem przedmiotowej uchwały, a jego usunięcie, poprzez nabycie nieruchomości graniczącej z nieruchomością, na której stoi budynek, nie może wyłączać zaistnienia przesłanki poprawy zagospodarowania innej nieruchomości przyległej w wyniku nabycia przez jej właścicieli sprzedawanej działki. Przepisy prawa budowlanego w sposób jednoznaczny określają procedurę usunięcia niezgodności usytuowania budynków z prawem budowlanym i Miasto Garwolin, w przypadku podjęcia takich podejrzeń, winno poinformować odpowiednie służby organu nadzoru budowlanego, a nie samowolnie, w celu usunięcia tych naruszeń, wyłączać możliwość nabycia nieruchomości przez właścicieli innych nieruchomości przyległych do zbywanej nieruchomości.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 stycznia 2022 r. (sygn. akt: I OSK 1715/20): *Zwolnienie z obowiązku przeprowadzenia przetargu, zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n., wymaga bowiem 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. (...), 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 do jednego podmiotu. W takim przypadku zainteresowani mogą być wszyscy właściciele tych nieruchomości, zatem ich zbycie powinno nastąpić na równych prawach dla wszystkich – co zapewnia tryb przetargowy. Organ gminy nie może zatem 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. (zob. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Ol 843/21).

Podkreślić należy, iż orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, że 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 jednak dowolna. Poprawa warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej powinna być rzeczywista, możliwa i aktualna, nie zaś hipotetyczna, a do oceny powyższego trzeba sięgnąć po obiektywne kryteria. Jak było wyżej wspomniane, pamiętać należy, 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 do jednego podmiotu. W takim przypadku zainteresowani mogą być wszyscy właściciele tych nieruchomości, zatem ich zbycie powinno nastąpić na równych prawach dla wszystkich – co zapewnia tryb przetargowy* (wyrok NSA z 19 czerwca 2024 r., sygn. akt I OSK 99/24).

Tożsame stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 29 kwietnia 2015 r., sygn. akt I SA/Wa 3583/14, stwierdzając, że *najistotniejszą kwestią przy rozstrzyganiu czy konkretna działka może być zbyta na drodze bezprzetargowej na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest bowiem okoliczność czy istnieją inne nieruchomości, których właściciele mieliby na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami prawo wystąpienia do organu z wnioskiem o sprzedaż nieruchomości na poprawę warunków zagospodarowania własnej nieruchomości. W tym miejscu Sąd wskazuje, iż w pełni podziela pogląd zaprezentowany w wyroku Sądu*

Najwyższego z dnia 5 lipca 2006 r. (sygn. akt IV CSK 98/06, LEX Nr 459229), iż bezprzetargowa sprzedaż na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami 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, LEX nr 530697), w którym to orzeczeniu Sąd Najwyższy wskazał, iż określony w art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami 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).

Ocena, czy zbywana nieruchomość może poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości sąsiedniej powinna być każdorazowo dokonywana indywidualnie i obiektywnie. Sam fakt przylegania nieruchomości zbywanej do dwóch lub większej ilości nieruchomości nie oznacza, że każda z tych działek jest funkcjonalnie powiązana z nieruchomością zbywaną i nie wyklucza automatycznie bezprzetargowego trybu sprzedaży. Niemniej jednak, konieczne jest dokonanie oceny przesłanki poprawy warunków zagospodarowania, odrębnie dla każdej działki przyległej. Bez znaczenia jest bowiem powierzchnia stykania się działki zbywanej z działką przyległą. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 27 kwietnia 2022 r. (sygn. akt II SA/Rz 91/22): Orzecznictwo sądowe, które ukształtowało się na gruncie art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n. jest jednolite w zakresie przyjęcia, że kwestią rozstrzygającą, czy konkretna działka może być zbyta w drodze bezprzetargowej w oparciu o powołane unormowanie jest okoliczność, czy istnieją inne nieruchomości, których właściciele mieliby na podstawie tego przepisu prawo wystąpienia do organu z wnioskiem o sprzedaż nieruchomości na poprawę warunków zagospodarowania własnej nieruchomości. Przy czym, brak reakcji właścicieli innych nieruchomości przylegających do sprzedawanej działki nie może oznaczać, że organ nie ma obowiązku przeprowadzenia przetargu. Poprawa powinna być rzeczywista, możliwa i aktualna, nie zaś hipotetyczna, a do oceny powyższego trzeba sięgnąć po obiektywne kryteria. Organ gminy nie może więc dowolnie wybrać jednego z zainteresowanych właścicieli nieruchomości przyległych – nawet jeżeli uważa, że nabycie przez niego nieruchomości najbardziej poprawiłoby warunki zagospodarowania jego nieruchomości. Jednocześnie w w/w wyroku Wojewódzki Sąd

Administracyjny w Rzeszowie zauważył: *Dokonana przez organ analiza w powyższym przedmiocie winna znaleźć wyraz w uzasadnieniu podjętego rozstrzygnięcia. Wprawdzie nie istnieje jakiś szczegółowy przepis prawa, który nakazywałby motywowanie stanowiska zajętego w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, jednak powinność w tym zakresie wyprowadza się z obowiązku działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP) oraz z zasady, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym (art. 2 Konstytucji RP). Przedstawienie argumentacji w danym zakresie ma także znaczenie z punktu widzenia działalności organów nadzoru oraz sądów administracyjnych, które do oceny prawidłowości określonego aktu muszą znać motywy, jakimi kierował się organ. W innym wypadku, taka ocena jest faktycznie nierealna.*

Podsumowując, o ile zbycie w trybie bezprzetargowym nieruchomości o nr 1382/8 jest możliwe, o tyle podjęcie uchwały o zbyciu w trybie bezprzetargowym nieruchomości o nr 1381/7, bez powiadomienia wszystkich właścicieli nieruchomości przyległych o zamiarze zbycia w trybie bezprzetargowym i złożenia przez nich oświadczeń o braku zainteresowania nabyciem, stanowi istotne naruszenie art. 37 ust. 2 pkt 6 *u.g.n.*

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Radzie Miasta Garwolina przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/