



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 16 czerwca 2026 r.

PNIK-I.4131.397.2026

Rada Gminy Andrespol

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI/288/26 Rady Gminy Andrespol z dnia 22 kwietnia 2026 r. w sprawie sprzedaży w drodze bezprzetargowej działki gruntu stanowiącej mienie gminne, położonej w Stróży.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 kwietnia 2026 r. Rada Gminy Andrespol podjęła, na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399), zwanej dalej u.g.n., uchwałę Nr XXVI/288/26 w sprawie sprzedaży w drodze bezprzetargowej działki gruntu stanowiącej mienie gminne, położonej w Stróży.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Andrespol postanowiła, co następuje „Sprzedać w drodze bezprzetargowej, działkę gruntu oznaczoną w ewidencji gruntów numerem 123/5, o powierzchni 260 m², położoną w Stróży, dla której prowadzona jest księga wieczysta LD1M/00395098/2, z przeznaczeniem na powiększenie nieruchomości przyległej, oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka numer 120/7, o powierzchni 1022 m², położonej w Stróży, przy ul. Olimpijskiej 31, dla której prowadzona jest księga wieczysta LD1M/00189699/8.” Do przedmiotowej uchwały nie dołączono uzasadnienia.

Uchwała Rady Gminy Andrespol Nr XXVI/288/26 doręczona została organowi nadzoru w dniu 18 maja 2026 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Andrespol zawiadomienia z dnia

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/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: B43E84C7-0ED6-4381-8FA3-DD74416090B7

22 maja 2026 r. znak: PNIK-I.4131.397.2026. W zawiadomieniu tym, organ nadzoru wystąpił do rady gminy o złożenie wyjaśnień.

W odpowiedzi na zawiadomienie, pismem z dnia 28 maja 2026 r. znak: ZAO.0711.19.2026 Przewodniczący Rady Gminy Andrespol wyjaśnił, że „działka nr 123/5 w Stróży nie posiada cech pozwalających na jej samodzielne zagospodarowanie. Posiada ona parametry (wąski, nieregularny kształt oraz niewielką powierzchnię), które wykluczają jej zabudowę zgodnie z obowiązującymi przepisami techniczno-budowlanymi, w związku z powyższym, brak możliwości traktowania jej jako samodzielnego bytu inwestycyjnego. Z analizy urbanistycznej, wynika, że działka nr 123/5 w Stróży, może poprawić warunki zagospodarowania wyłącznie jednej, konkretnej nieruchomości przyległej, wskazanej w przedmiotowej uchwale. Wynika to z następujących uwarunkowań fizycznych i przestrzennych, a mianowicie dla pozostałych działek przyległych, przyłączenie działki nr 123/5 w Stróży nie zmieniłoby w żaden sposób ich parametrów inwestycyjnych ani nie poprawiłoby ich funkcjonalności. W związku z faktem, że z przyczyn obiektywnych działka nr 123/5 w Stróży może służyć poprawie warunków zagospodarowania wyłącznie jednej nieruchomości, poinformowanie pozostałych właścicieli nieruchomości bezpośrednio przylegających było prawnie bezprzedmiotowe." Jednocześnie należy zauważyć, że do przesłanej odpowiedzi nie zostały załączone dokumenty, o które organ nadzoru wystąpił w zawiadomieniu z dnia 22 maja 2026 r.

Biorąc pod uwagę dokonane ustalenia oraz nawiązując do przesłanej odpowiedzi z dnia 28 maja 2026 r. – organ nadzoru wystąpił ponownie do Rady Gminy Andrespol i przedstawił dalsze wątpliwości w piśmie z dnia 5 czerwca 2026 r. znak: PNIK-I.4131.397.2026. Zwracając uwagę na konieczność dokonania oceny prawidłowości zastosowania przepisu art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n. i wskazując na szczególny charakter tego przepisu, organ nadzoru zwrócił się do rady gminy z prośbą o przesłanie dokumentów, które uzasadniały zamiar dokonania sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej. Organ poinformował, że z wyjaśnień Przewodniczącego Rady Gminy Andrespol nie wynika, by zbycie przedmiotowej nieruchomości mogło wpłynąć na poprawę warunków zagospodarowania wyłącznie jednej, konkretnej nieruchomości przyległej. Ponadto, organ nadzoru wskazał, iż w trakcie postępowania nadzorczego ustalono, że zbycie przedmiotowej nieruchomości może wpłynąć na poprawę warunków zagospodarowania także nieruchomości przyległej oznaczonej jako działka o numerze 123/4 – co uniemożliwia zastosowanie trybu bezprzetargowego. W tym zakresie organ nadzoru przekazał, że rada gminy nie może dowolnie wybrać jednego właściciela nieruchomości przyległych (nie informując pozostałych właścicieli), nawet jeżeli uważa, że nabycie przez niego nieruchomości najbardziej poprawiłoby warunki zagospodarowania jego nieruchomości (wyrok WSA w Warszawie z 17 lipca 2023 r., sygn. akt I SA/Wa 170/23).

Pismem z dnia 11 czerwca 2026 r. znak: ZAO.0711.21.2026 Przewodniczący Rady Gminy Andrespol poinformował, że „organ gminy po ponownej analizie stanu faktycznego i prawnego sprawy podziela argumentację przedstawioną przez organ nadzoru. Mając na uwadze fakt, iż zbycie przedmiotowej działki ewidencyjnej nr 123/5 potencjalnie może wpłynąć na poprawę warunków zagospodarowania więcej niż jednej nieruchomości przyległej Gmina Andrespol odstępuje od

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/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: B43E84C7-0ED6-4381-8FA3-DD74416090B7

zamiaru zbycia przedmiotowego gruntu w drodze bezprzetargowej”. Równocześnie przekazano, że na najbliższej sesji Rady Gminy Andrespol zostanie przedłożony projekt uchwały uchylającej kwestionowaną uchwałę Nr XXVI/288/26 z dnia 22 kwietnia 2026 r.

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 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

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.

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 należy także wskazać 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 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 tryb 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 uchwała Nr XXVI/288/26 Rady Gminy Andrespol z dnia 22 kwietnia 2026 r. w sprawie sprzedaży w drodze bezprzetargowej działki gruntu stanowiącej mienie gminne, położonej w Stróży – w istotny sposób narusza przepis art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Dodatkowo należy podkreślić, 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

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/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: B43E84C7-0ED6-4381-8FA3-DD74416090B7

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 zostało natomiast przedłożone przez Radę Gminy Andrespol uzasadnienie do uchwały Nr XXVI/288/26, co uniemożliwiało organowi nadzoru dokonanie oceny legalności przedmiotowej uchwały.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że uchwała Nr XXVI/288/26 Rady Gminy Andrespol z dnia 22 kwietnia 2026 r. w sprawie sprzedaży w drodze bezprzetargowej działki gruntu stanowiącej mienie gminne, położonej w Stróży, 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.

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:

Wójt Gminy Andrespol

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/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: B43E84C7-0ED6-4381-8FA3-DD74416090B7