



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 26 lutego 2026 r.

PNIK-I.4131.51.2026

Rada Miejska w Przedborzu

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 XXIX/174/26 Rady Miejskiej w Przedborzu z dnia 22 stycznia 2026 r. w sprawie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości gruntowych niezabudowanych oznaczonych w ewidencji gruntów jako działki 140/43, 139/10, 147/13 obręb 0002, Miasto Przedbórz.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 stycznia 2026 r. Rada Miejska w Przedborzu podjęła uchwałę Nr XXIX/174/26 w sprawie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości gruntowych niezabudowanych oznaczonych w ewidencji gruntów jako działki 140/43, 139/10, 147/13 obręb 0002, Miasto Przedbórz. Uchwała ta doręczona została organowi nadzoru w dniu 28 stycznia 2026 r.

W treści § 1 przedmiotowej uchwały postanowiono: „Wyraża się zgodę na zbycie nieruchomości gruntowych niezabudowanych oznaczonych w ewidencji gruntów jako działki 140/43, 139/10, 147/13 obręb 0002, m. Przedbórz o łącznej powierzchni 0,0189 ha. Dla działki o numerze 140/43 Sąd Rejonowy w Radomsku prowadzi księgę wieczystą o nr PT1R/00017512/1, a dla działek o numerach 139/10 i 147/13 o nr PT1R/00096218/7.” W § 2 tej uchwały rada postanowiła natomiast, że opisane w § 1 nieruchomości zostaną sprzedane w celu poprawy warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Przedborzu zawiadomienia z dnia 3 lutego 2026 r. znak: PNIK-I.4131.51.2026. W zawiadomieniu tym organ nadzoru wystąpił

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: B745CD7C-24DB-45B8-96F2-BF30278271BA

do rady o złożenie wyjaśnień i przesłanie uzasadnienia do uchwały oraz dokumentów uzasadniających dokonanie sprzedaży przedmiotowych działek w drodze bezprzetargowej.

W odpowiedzi na ww. zawiadomienie pismem z dnia 9 lutego 2026 r. znak: OR.0711.10.2026 Przewodniczący Rady Miejskiej w Przedborzu poinformował, że przesyła w załączeniu uzasadnienie do uchwały, poglądowe wypisy z ewidencji gruntów oraz mapę nieruchomości i jednocześnie wyjaśnił, iż nie jest w posiadaniu opinii rzeczoznawcy z której miałyby wynikać, że przedmiotowe działki nie mogą zostać zagospodarowane jako odrębne nieruchomości, oraz czy i w jaki sposób nabycie ww. działek wpływa na poprawienie warunków zagospodarowania nieruchomości do nich przyległych. Przewodniczący Rady Miejskiej w Przedborzu przekazał, że: „właściciele nieruchomości przyległych do przedmiotowych działek nie zostali poinformowani o zamiarze ich zbycia, ponieważ przylegają do nich jedynie działki albo należące do Gminy albo działki posiadające dostęp do drogi, co do których nabycie zbywanych działek mogłoby jedynie wpłynąć na poszerzenie władztwa a nie na poprawę warunków zagospodarowania. W rozpatrywanym przypadku poprawa warunków zagospodarowania ma polegać na umożliwieniu dostępu do drogi publicznej, co wynika z przedmiotowego szkicu terenowego.” Wraz z ww. wyjaśnieniami do organu nadzoru przesłane zostało również uzasadnienie do uchwały Nr XXIX/174/26. Z jego treści wynika, że do Burmistrza Miasta Przedborza wpłynął wniosek osoby fizycznej, dotyczący nabycia nieruchomości oznaczonych jako działki nr 140/43, 139/10 i 147/13 obręb 0002 miasta Przedbórz w celu poprawy warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, będącej własnością Wnioskodawcy, ponieważ działka ta nie posiada bezpośredniego dostępu do drogi publicznej.

Organ nadzoru uznał powyższe wyjaśnienia za niewystarczające i przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym – zwanej dalej u.s.g. 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.) – zwanej dalej u.g.n. 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.

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: B745CD7C-24DB-45B8-96F2-BF30278271BA

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: „Bezsprzecznie 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.

W przedmiotowej sprawie organowi nadzoru nie został przedłożony sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego operat szacunkowy lub inny dokument, z treści którego wynikałoby jednoznacznie, że przedmiotowe działki nie mogą być zagospodarowane jako nieruchomości odrębne. Nie wykazano również ponad wszelką wątpliwość, że przedmiotowe nieruchomości mogą przyczynić się do poprawy warunków zagospodarowania tylko jednej nieruchomości przyległej. Z przesłanego uzasadnienia do uchwały wynika, że zbycie działek o numerach: 140/43, 139/10 i 147/13 nastąpić ma na rzecz osoby fizycznej będącej właścicielem nieruchomości przylegającej do tych działek, która to nieruchomość nie posiada bezpośredniego dostępu do drogi publicznej. Rada nie określiła jednakże, o którą konkretnie nieruchomość chodzi i nie wskazała numeru

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: B745CD7C-24DB-45B8-96F2-BF30278271BA

ewidencyjnego działki, której właściciel wystąpił z wnioskiem o nabycie ww. działek w trybie bezprzetargowym w celu powiększenia swojej nieruchomości i poprawy warunków jej zagospodarowania. Co więcej, z uzyskanych od Przewodniczącego Rady Miejskiej w Przedborzu wyjaśnień wynika, iż o zamiarze sprzedaży przedmiotowych działek nie zostali poinformowani wszyscy właściciele nieruchomości przylegających do działek o numerach: 140/43, 139/10 i 147/13. Wskazując, że do przedmiotowych działek (poza działkami należącymi do gminy), przylegają działki posiadające dostęp do drogi – rada dokonała jednostronnej oceny, iż w stosunku do tych działek nabycie zbywanych nieruchomości mogłoby jedynie wpłynąć na poszerzenie władztwa, nie zaś na poprawę warunków zagospodarowania. Organowi nadzoru nie zostały natomiast złożone wyjaśnienia i dokumenty wskazujące, że rada dokonała rzetelnej oceny przesłanki poprawy warunków zagospodarowania odrębnie dla każdej nieruchomości. W takiej sytuacji organ nadzoru pozbawiony został możliwości przeprowadzenia kontroli, czy podjęcie przez Radę Miejską w Przedborzu uchwały Nr XXIX/174/26 z dnia 22 stycznia 2026 r. poprzedzone zostało wnikliwą oceną spełnienia ustawowych przesłanek określonych przepisem art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n., czy też było wynikiem subiektywnej oceny gminy.

Zauważyć należy, że 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 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 (LEX Nr 459229), 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 (LEX nr 530697), 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).

Rada Miejska w Przedborzu nie przedłożyła zatem organowi nadzoru stosownych dowodów oraz nie wyjaśniła w transparentny sposób przyczyn, dla których przedmiotowe działki przeznaczono

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: B745CD7C-24DB-45B8-96F2-BF30278271BA

do zbycia w trybie bezprzetargowym. Podkreślić 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).

Reasumując, uchwała Nr XXIX/174/26 Rady Miejskiej w Przedborzu z dnia 22 stycznia 2026 r. w sprawie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości gruntowych niezabudowanych oznaczonych w ewidencji gruntów jako działki 140/43, 139/10, 147/13 obręb 0002, Miasto Przedbórz, w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami – co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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 Przedborza

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: B745CD7C-24DB-45B8-96F2-BF30278271BA