



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 czerwca 2025 r.

WP-S.4131.5.2025

Rada Gminy Wiśniew

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 XVI/106/2025 Rady Gminy Wiśniew z dnia 28 maja 2025 r. *w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż w trybie bezprzetargowym nieruchomości stanowiącej własność Gminy Wiśniew położonej w obrębie Mroczy, gm. Wiśniew.*

Uzasadnienie

W dniu 28 maja 2025 r. Rada Gminy Wiśniew, dalej zwana Radą, podjęła uchwałę *w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż w trybie bezprzetargowym nieruchomości stanowiącej własność Gminy Wiśniew położonej w obrębie Mroczy, gm. Wiśniew.*

W podstawie prawnej uchwały Rada przywołała przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy *o samorządzie gminnym*, art. 13 ust. 1 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 zawiera uzasadnienie, w którym opisano stan faktyczny oraz załącznik graficzny, na którym zobrazowano położenie sprzedawanej nieruchomości i nieruchomości przyległych. Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 3 czerwca 2025 r.

Zgodnie z § 1 Uchwały Rada wyraziła zgodę na sprzedaż w trybie bezprzetargowym nieruchomości gruntowej rolnej (PsIV), stanowiącej własność Gminy Wiśniew, oznaczonej jako działka nr 425 o powierzchni 0,10 ha, położonej w obrębie geodezyjnym Mroczy, gm. Wiśniew na poprawę warunków zagospodarowania zabudowanej nieruchomości przyległej.

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 Gminy Wiśniew 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 znalazł zastosowanie powołany przez Radę Gminy 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 oświadczają, że nie są zainteresowani, wtedy działka może zostać sprzedana w trybie bezprzetargowym.

W niniejszej sytuacji, jak wynika z wyjaśnień Wójta Gminy Wiśniew z dnia 10 czerwca 2025 r., zbywana nieruchomość nie może być zagospodarowana jako odrębna nieruchomość, gdyż jej połowę zajmuje staw, a dodatkowo znajduje się na niej stacja TRAFO należąca do PGE. Właścicielami nieruchomości przyległych do zbywanej działki nr 425 są, jak wynika z uzasadnienia uchwały, nabywający w trybie bezprzetargowym właściciel działki nr 423 i osoba fizyczna w zakresie nieruchomości nr 421, która nie została poinformowana o zamiarze zbycia działki nr 425, ani nie złożyła oświadczenia, że nie jest zainteresowana jej nabyciem.

W wyjaśnieniach przedłożonych Wojewodzie Mazowieckiemu wskazano, iż sprzedawana nieruchomość o nr 425 nie będzie w stanie poprawić warunków zagospodarowania nieruchomości rolnej nr 421, gdyż na działce zbywanej znajduje się staw,

co może wprowadzić dodatkowe utrudnienia w użytkowaniu, ponieważ staw nie może być wykorzystywany ani rolniczo ani w celach budowlanych. Nadto działka nr 421 stanowi grunt rolny i jest wykorzystywana rolniczo, a w ocenie Wójta Gminy podmokły charakter zbywanej nieruchomości uniemożliwia włączenie jej do gospodarstwa rolnego w sposób, który rzeczywiście zwiększałby jego użyteczność lub efektywność użytkowania. Nadto Wójt Gminy Wiśniew podniósł, że właściciel nieruchomości o nr 423 kilkakrotnie zgłaszał problemy z zawilgoceniem podpiwniczenia, spowodowanym oddziaływaniem stawu znajdującego się na nieruchomości o nr 425, jak również kilkakrotnie występował z wnioskiem o jej zakup. Zdaniem Gminy Wiśniew nabycie przez właściciela nieruchomości nr 423 nieruchomości nr 425 spowoduje powiększenie istniejącego arealu jego nieruchomości, jak również zwiększy dostęp do drogi publicznej. Wójt Gminy Wiśniew wskazał również, że właściciel nieruchomości nr 421 nie został poinformowany o zamiarze zbycia działki o nr 425.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego przedłożone wyjaśnienia w żaden sposób nie wykazują, że sprzedawana nieruchomość o nr 425 nie poprawi warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej o nr 421. Ewentualne nabycie przedmiotowej działki przez właściciela nieruchomości nr 421 mogłoby bowiem znacząco powiększyć posiadany przez niego obszar i rozszerzyć warunki gospodarowania nim. Przykładowo mógłby wykorzystywać staw do nawadniania nieruchomości rolnej albo zasypać go i użytkować przedmiotową nieruchomość do magazynowania bioodpadów z hodowli zwierzęcej, bądź jako magazyn dla urządzeń rolniczych. Gmina Wiśniew nie informując właściciela nieruchomości nr 421 o zamiarze zbycia działki nr 425 nie dokonała nawet ustalenia, czy i w jaki sposób mógłby on zbywaną działkę wykorzystać, z góry i w sposób dowolny zakładając, że nabycie przez niego przedmiotowej działki nie poprawi warunków zagospodarowania działki nr 421. Jak wynika z uzasadnień orzeczeń, przytoczonych przez Wójta Gminy Wiśniew w wyjaśnieniach z dnia 10 czerwca 2025 r., gminy, które decydowały się na sprzedaż nieruchomości w trybie bezprzetargowym, przed podjęciem uchwały w sprawie wyrażenia zgody na taką sprzedaż, w sposób szczegółowy i wyczerpujący ustalały stan faktyczny i możliwość zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym. Przykładowo, jak wynika z uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 27 marca 2014 r. (sygn. akt II SA/Bk 122/14) gmina podjęła decyzję o zbyciu nieruchomości w drodze bezprzetargowej dopiero po ogłoszeniu w sposób publiczny o zamiarze zbycia nieruchomości i gdy nikt, poza wnioskodawcą, nie zgłosił zamiaru jej nabycia. Jednocześnie Wójt tamtej gminy w sposób nie budzący wątpliwości wykazał, że sprzedawana nieruchomość

funkcjonalnie była powiązana wyłącznie z gruntem wnioskodawcy. Tymczasem Gmina Wiśniew nie dokonała ogłoszenia o zamiarze zbycia nieruchomości o nr 425, jak również nie poinformowała o takim zamiarze właściciela nieruchomości przyległej tj. o nr 421, nie ustalając nawet, czy byłby zainteresowany nabyciem, a jeśli tak, to w jaki ewentualnie sposób mógłby wykorzystać nabywaną nieruchomość. Niedokonanie tych czynności wyłącza rzetelną i realną ocenę ewentualnej poprawy warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej bądź jej braku.

Biorąc pod uwagę powyższe, z całą pewnością nie można wykluczyć, że ewentualne nabycie nieruchomości o nr 425 przez właściciela nieruchomości o nr 421, nie poprawiłoby warunków zagospodarowania tej nieruchomości przyległej. Natomiast okoliczność, że zbycie przedmiotowej działki właścicielowi działki nr 423 w większym stopniu poprawi warunki zagospodarowania tej działki, aniżeli zbycie właścicielowi działki nr 421, nie ma najmniejszego znaczenia, gdyż o niemożliwości zastosowania trybu bezprzetargowego decyduje istnienie więcej niż jednej nieruchomości przyległej, której warunki zagospodarowania mogą ulec poprawie. W przedmiotowej sprawie nie ustalono i nie wykazano w sposób nie budzący wątpliwości, że zbycie nieruchomości o nr 425 poprawi warunki zagospodarowania wyłącznie jednej z dwóch nieruchomości przyległych.

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 powinna być rzeczywista, możliwa i aktualna, nie zaś hipotetyczna, a do oceny powyższego trzeba sięgnąć po obiektywne kryteria. Ponadto 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 dnia 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. 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 ww. 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 motyw, jakimi kierował się organ. W innym wypadku, taka ocena jest faktycznie nierealna.

Podsumowując, podjęcie uchwały o zbyciu w trybie bezprzetargowym nieruchomości o nr 425, 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 Gminie 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 całości, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/