

Informacja eSospie + KGK.M
Przebieg o informację/stwierdzenie P. Przewodnika
14.04.2026
H

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Łodzi
90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135
WYDZIAŁ III
tel. 42 635 00 08



WSA w Łodzi
2026.04.13 07:47:39

Signer:
CN=WSA w Łodzi
C=Polonia
O=Wojewódzki Sąd Adminis
2.5.4.97=VATPL-725188931
Public key:
RSA/4096 bits

Dnia 13 kwietnia 2026 r.
Sygn. akt III SA/Łd 983/25

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Rada Miasta Zgierz
Pl. Jana Pawła II nr 16
95-100 Zgierz

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 2 kwietnia 2026 r. sekretariat Wydziału III Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi doręcza Państwu – jako Organowi Administracji – odpis wyroku z dnia 26 marca 2026 r. wraz z uzasadnieniem.

St. sekretarz sądowy
Dorota Szubak

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej SA (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 143 z późn. zm.). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 143 z późn. zm.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.
3. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru. Złożenie tego wniosku wpływa na rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 177 § 3 – 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 143 z późn. zm.)¹.

¹ „Art. 177. § 1. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, WSA/dor.1 – doręczenie odpisu wyroku z uzasadnieniem

4. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 3 są udostępniane w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl>.
5. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest Sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 143 z późn. zm.).

POUCZENIE O WARUNKACH WNOŠENIA PISM ORAZ DORĘCZANIA PISM PRZEZ SĄD ZA POMOCĄ ŚRODKÓW KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ

1. Pisma do sądu administracyjnego można wnieść w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą sądu (art. 12b § p.p.s.a.). Elektroniczna skrzynka podawcza sądu jest zlokalizowana na elektronicznej platformie usług administracji publicznej (ePUAP). W celu wniesienia takiego pisma do sądu strona powinna posiadać konto na platformie ePUAP. Instrukcja zakładania konta dostępna jest pod adresem: <https://epuap.gov.pl/wps/portal>. Pisma wysłane na adres elektroniczny sądu (adres e-mail), czyli z pominięciem elektronicznej skrzynki podawczej sądu, nie wywołują skutków prawnych, które ustawa - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a) wiąże ze złożeniem pisma procesowego.
2. Każde pismo w formie dokumentu elektronicznego powinno zawierać adres elektroniczny (tj. adres na platformie ePUAP). W przypadku niewskazania adres elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest ten adres, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego (art. 46 § 2a i 2d p.p.s.a.).
3. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadamiać sąd o każdej zmianie miejsca zamieszkania, adresu do doręczeń, w tym adresu elektronicznego, lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pisma wysłane na dotychczasowy adres pozostawia się w aktach ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowni znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).
4. Pismo i załączniki wnoszone w formie dokumentu elektronicznego powinny zostać podpisane przez stronę albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym (art. 46 § 2a i 2b p.p.s.a.).
5. Do pisma w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jego odpisów (art. 47 § 3 p.p.s.a.). Zamiast odpisu pisma strona zobowiązana jest do uiszczenia opłaty kancelaryjnej za sporządzenie

Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.

§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.

§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wniesie środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie."

wydruków takiego pisma i jego załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego w celu ich doręczenia stronom, które nie posługują się środkami komunikacji elektronicznej do odbioru pism (art. 235a p.p.s.a.).

6. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 5 p.p.s.a.).
7. Wniesienie pisma do sądu w formie dokumentu elektronicznego jest równoznaczne z żądaniem doręczania korespondencji z sądu za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Pisma sądu mogą być doręczane stronie za pomocą środków komunikacji elektronicznej również w przypadku, gdy strona składa do sądu pisma w postaci papierowej, jeżeli wystąpi ona do sądu o takie doręczenie i wskaże sądowi adres elektroniczny albo wyrazi zgodę na doręczanie pism za pomocą tych środków i wskaże sądowi adres elektroniczny (art. 74a § 1 p.p.s.a.). W przypadku niewskazania adresu elektronicznego doręczenie pism przez sąd następuje na adres zamieszkania, a w razie jego braku - na adres do doręczeń, lub siedziby strony, jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika (art. 46 § 2d p.p.s.a.).



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 marca 2026 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi – Wydział III
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Robert Adamczewski
Sędziowie	Sędzia WSA Katarzyna Ceglarska-Piłat (spr.) Sędzia WSA Anna Dębowska
Protokolant	asystent sędziego Agata Zarychta

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 marca 2026 roku
sprawy ze skargi [REDAKT]

na uchwałę Rady Miasta Zgierza
z dnia 29 sierpnia 2024 roku
nr IV/77/2024

w sprawie wyłączenia ul. Morga w Zgierzu z użytkowania

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;
2. zasądza od Gminy Miasto Zgierz na rzecz skarżącej [REDAKT]
kwotę 300 (trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale własnoręcznie podpisany
Za zgodność sprawdzony:
St. sekcja z sądowny
Doroła Czubak

UZASADNIENIE

29 sierpnia 2024 r. Rada Miasta Zgierza, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm., dalej: "u.s.g."), art. 7, art. 7a oraz art. 10 ust. 1 -3 ustawy z dnia 20 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320, dalej: „u.d.p.”) Rada Powiatu Zgierskiego, podjęła uchwałę nr IV/77/2024 w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej ul. Morga w Zgierzu poprzez wyłączenie jej z użytkowania. Uchwała weszła w życie 4 października 2024 r.

[REDAKCYJNA] (dalej: "strona", "skarżąca") wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi skargę na powyższą uchwałę, zaskarżając ją w całości i wnosząc o stwierdzenie jej nieważności oraz zasądzenie na swą rzecz kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi podała, że jest właścicielką nieruchomości położonej w Zgierzu przy ul. Morga, oznaczonej numerem ewidencyjnym działki 6 w obrębie geodezyjnym 102003-1.0114. W wyniku pozbawienia zaskarżoną uchwałą kategorii drogi gminnej ul. Morga w Zgierzu poprzez wyłączenie z użytkowania doszło do naruszenia jej interesu prawnego. Ww. ulica jest drogą dojazdową m.in. do jej nieruchomości, na której usytuowany jest domek letniskowy, z którego korzysta w przez cały rok. Ponadto na ulicy tej usytuowany jest obsługujący ww. domek zbiornik do gromadzenia ścieków sanitarnych. Obie inwestycje zostały zgłoszone zgodnie z wymogami do Starostwa Powiatowego, a organ nie wniósł sprzeciwu do tych zgłoszeń. Wyłączenie ul. Morga z użytkowania pozbawia ją pewności co do realizacji prawa korzystania z własności, bowiem jest to jedyna droga dojazdowa do należącej do niej nieruchomości. Z ulicy Morga korzystają również właściciele pozostałych działek usytuowanych wzdłuż obu stron tej ulicy, część z nich jest regularnie uprawiana.

W ocenie skarżącej z wymienionych względów zaskarżona uchwała została podjęta z rażącym naruszeniem prawa. Przy jej uchwalaniu nie wzięto pod uwagę interesów właścicieli działek, dla których ul. Morga jest jedyną drogą dojazdową, a uzasadnienie uchwały nie pozwala na weryfikację jej zasadności czy rzeczywistego celu. Wskazane przez organ argumenty „prowadzenia regulacji pasów drogowych

dróg gminnych, analizy przestrzennej oraz prostowanie zaszczości historycznych” są stwierdzeniami lakonicznymi i niewiele wyjaśniającymi.

Skarżąca podniosła, że w orzecznictwie przyjmuje się, iż wyłączenie z użytkowania dotyczyć winno przede wszystkim sytuacji, w których dana droga staje się zbędna dla użytku publicznego i jest likwidowana. Taka sytuacja nie zachodzi w niniejszym przypadku bo ul. Morga nie jest drogą zbędną dla użytku publicznego stanowiąc jedyną drogę dojazdową do kilkudziesięciu nieruchomości gruntowych. Po podjęciu skarżonej uchwały nie zostały podjęte żadne kroki związane z wyłączeniem drogi z użytkowania. To że pozostaje ona w stanie sprzed podjęcia uchwały można rozumieć jako próbę pozbycia się przez gminę praw i obowiązków przysługujących jej w związku ze statusem drogi publicznej. Przy podjęciu uchwały doszło również do błędów proceduralnych. Zgodnie z art. 10 ust. 3 u.d.p. pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, z wyjątkiem przypadku wyłączenia drogi z użytkowania, jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Pozbawienie i zaliczenie nie może być dokonane później niż do końca trzeciego kwartału danego roku, z mocą od dnia 1 stycznia roku następnego. Zaskarżona uchwała w § 4 wskazuje natomiast na jej wejście w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego.

Strona wskazała, że Zarząd Powiatu Zgierskiego w piśmie z 24 kwietnia 2024 r. stanowiącym odpowiedź na wniosek Urzędu Miasta Zgierza z 18 kwietnia 2024 r. znak: IR.7210.46.2024.BR o wydanie opinii w sprawie wyłączenia drogi z użytkowania ul. Morga w Zgierzu, zaopiniował to wyłączenie negatywnie. W wydanej opinii wskazano również, iż 17 kwietnia 2024 r. do Zarządu Powiatu Zgierskiego wpłynęła decyzja Prezydenta Miasta Zgierza Nr 9/2024 o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, na podstawie której ustalono warunki budowy linii kablowej nN wraz ze złączami kablowo-pomiarowymi na fragmencie działek: 1/4, 6, 7, 28 w obrębie 114 w Zgierzu. Zarząd Powiatu Zgierskiego podkreślił przy tym, iż ww. decyzja została wydana przed wyłączeniem drogi (dz. nr ewid. 28 w obr. Z-114) i w czasie wydania której działka nr 28 stanowi drogę.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Zgierza reprezentowana przez Prezydenta Miasta Zgierza wniosła o jej oddalenie oraz zasądzenie od skarżącego na swą rzecz kosztów postępowania według norm prawem przepisanych. Organ wyjaśnił, że działka nr ewid. 28 w obrębie 114 widnieje w ewidencji gruntów i

budynków jako droga „dr” o powierzchni 0.1782 ha. Ww. działka stanowi dukt leśno-rolny bez jakiegokolwiek urządzenia w terenie, długości 470 m, szerokości od około 3,0 m do około 4,5 m. Ww. działka nie jest i nie była drogą publiczną. Reforma ustrojowa na przełomie 1989-1990 r., która utworzyła samorzady terytorialne, zobowiązywała w oparciu o przepisy ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych rady gmin do podejmowania uchwał i ogłoszenia w terminie do 31 grudnia 1990 r. wykazu aktów prawa miejscowego, wydanych przez rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej stopnia podstawowego przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, które będą nadal obowiązywać na obszarze tych gmin. W oparciu o te przepisy w uchwale Rady Miejskiej w Łodzi z 20 grudnia 1990 r. nr VII/98/90, w której przyjęto szereg aktów, znalazła swoje miejsce uchwała Rady Narodowej Miasta Łodzi z 29 stycznia 1990 r. nr XXI/81/90 w sprawie zaliczenia dróg do kategorii lokalnych miejskich i gminnych na terenie województwa łódzkiego. W wykazie ww. uchwały znajduje się zapis „Miasto Zgierz” z przyporządkowanymi ponad 280 ulicami leżącymi na terenie miasta, jednak ulica Morga nie jest w niej wymieniona. Od 1985 r. funkcjonuje ustawa o drogach publicznych, która dawała późniejszej Radzie Gminy możliwość podejmowania uchwał zaliczających dane drogi do dróg publicznych. Rada Miasta Zgierza podjęła kilka uchwał zaliczających drogi do dróg publicznych, w tym obejmujące dużą ilość dróg jak w 2012 r. uchwała Rady Miasta Zgierza nr XX/299/12 w sprawie zaliczenia dróg lokalnych do kategorii dróg gminnych na terenie miasta Zgierza oraz w 2015 r. uchwała Rady Miasta Zgierza nr IV/35/15 w sprawie zaliczenia dróg lokalnych do kategorii dróg gminnych na terenie miasta Zgierza. W żadnej z nich ulica (droga) Morga nie występuje, co pozwala przyjąć, że od 1990 r. taka droga publiczna nie istniała.

Organ zaznaczył, że działka nr ewid. 28 sklasyfikowana jest jako „dr”, posiada nieuregulowany stan prawny, nie posiada założonej księgi wieczystej, Gmina Miasto Zgierz jest jej posiadaczem samoistnym i nie zna przyczyn i podstaw prawnych, w oparciu o które nastąpiło wpisanie jej jako władającego i określenia klasyfikacji gruntu jako „dr”. W archiwalnych i obowiązujących opracowaniach planistycznych teren, po którym przebiega działka nr ewid. 28 stanowił teren rolny bez możliwości zagospodarowania go w inny sposób. Zgodnie z tymi informacjami tereny położone

wzdłuż działki nr ewid. 28 w archiwalnym planie zagospodarowania przestrzennego miasta Zgierza opisane były symbolami oznaczającymi tereny rolne. Archiwalne Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Zgierza zawierało informację, iż ustalono dla tych terenów przeznaczenie rolnicze z rezerwą terenu dla lokalizacji ogrodów działkowych. Aktualnie nie obowiązuje dla tego terenu miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W ocenie organu na podstawie powyższego można stwierdzić, że działka nr ewid. 28 stanowiła jedynie „dojazd” do pól i nie była utrzymywana przez Gminę Miasto Zgierz.

Jednocześnie Rada Miasta Zgierza zauważyła, że z uwagi na fakt, że przedmiotowa działka sklasyfikowana była jako „dr”, w toku różnych postępowań administracyjnych wydane zostały następujące decyzje:

- a) decyzja nr 157/2020 z 22 maja 2020 r. wydana na rzecz PGE Dystrybucja S.A. Oddział Łódź w sprawie zezwolenia na lokalizację projektowanej inwestycji: budowę linii kablowej wraz z kanalizacją kablową oraz demontaż istniejącej linii napowietrznej SN w pasach drogowych dróg gminnych ul. Przedwiośnie oraz dróg bez nazwy (dz. nr 268/5, 268/28, 181, 215, 28, 269 – obr. 114) oraz użyczenia terenu dla realizacji przedmiotowej inwestycji – z uwagi na dwuletni okres ważności decyzji od daty jej wydania straciła już ważność;
- b) decyzja nr 33/2022 z 19 sierpnia 2022 r. wydana na rzecz Spółki PGE Dystrybucja S.A. Oddział Łódź ustalająca warunki lokalizacji inwestycji celu publicznego polegającej na budowie linii kablowej nN wraz ze złączami kablowo-pomiarowymi, przewidzianej do realizacji w Zgierzu w ul. Szczawińskiej (dz. nr ewid. Va, obręb 114), ul. Morga (dz. nr ewid. 5, 6, obręb 114) oraz na terenie działek nr ewid. 3/1, 3/2, 4, 28 położonych w obrębie 114;
- c) decyzja nr 152/2023 z 5 czerwca 2023 r. wydana na rzecz Varitex Sp. z o.o. w sprawie zezwolenia na lokalizację w pasie drogowym drogi gminnej (klasy D – dojazdowa) ul. Bez nazwy w Zgierzu (dz. nr ewid. 181, 512, 28 w obr. Z-114) inwestycji polegającej na budowie przyłącza kablowego niskiego napięcia do wiaty przystankowej, w zakresie przedłożonej dokumentacji oraz wyrażenia zgody na dysponowanie terenem pasa drogowego – z uwagi na dwuletni okres ważności decyzji od daty jej wydania straciła już ważność;
- d) decyzja nr 25/2023 z 23 października 2023 r. wydana na rzecz Varitex Sp. z o.o. ustalająca warunki lokalizacji inwestycji celu publicznego polegającej na budowie linii

kablowej SN przewidzianej do realizacji na działce numer ewid. 283/8, 268/5 i 50, w obrębie 114 oraz na fragmencie działki numer ewid. 283/2, 268/28, 181, 215 i 28, w obrębie nr 114 w Zgierzu;

e) decyzja nr 9/2024 z 15 kwietnia 2024 r. wydana na rzecz PGE Dystrybucja S.A. Oddział w Łodzi ustalająca warunki lokalizacji inwestycji celu publicznego polegającej na budowie linii kablowej nN wraz ze złączami kablowo-pomiarowymi przewidzianej do realizacji na fragmencie działek numer ewid. 1/4, 6, 7 i 28, w obrębie 114 w Zgierzu;

f) decyzja nr 48/L/2024 z 15 kwietnia 2024 r. wydana na rzecz PGE Dystrybucja S.A. Oddział Łódź ustalająca warunki lokalizacji w pasie drogowym drogi gminnej (klasy D – dojazdowa) ul. Morga w Zgierzu (dz. nr ewid. 28 w obr. 114) inwestycji polegającej na budowie linii kablowej energii elektrycznej nN;

g) decyzja nr 48/L/2024 z 16 października 2025 r. stwierdzająca wygaśnięcie z dniem 4 października 2024 r. zezwolenia udzielonego przez Prezydenta Miasta Zgierza Nr 48/L/2024 z 15 kwietnia 2024 r. PGE Dystrybucja S.A. Oddział Łódź na lokalizację w pasie drogowym drogi gminnej (klasy D – dojazdowa) ul. Morga w Zgierzu (dz. nr ewid. 28 w obr. 114) inwestycji polegającej na budowie linii kablowej energii elektrycznej nN;

h) decyzja nr 263/2024 z 7 października 2024 r. odmawiająca PGE Dystrybucja S.A. Oddział Łódź wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego – ul. Morga (dz. nr ewid. 28 obr. Z-114) na łącznej powierzchni 174,6 m² zieleńca w dniu 10 października 2024 r.;

i) decyzja nr 198/OR/2024 z 7 października 2024 r. odmawiająca PGE Dystrybucja S.A. Oddział Łódź wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego – ul. Morga (dz. nr ewid. 28 obr. Z-114) na łącznej powierzchni rzutu 29,28 m² zieleńca w dniu 11 października 2024 r.

Organ stwierdził, że zaskarżona uchwała wydana została przy uwzględnieniu nieuregulowanego stanu prawnego działki nr ewid. 28, braku zaliczenia przedmiotowej drogi do listy dróg publicznych, wskazanych w uchwale Rady Narodowej Miasta Łodzi z 1990 r., określenia ww. działki jako użytek klasyfikacyjny „dr” oraz pozostających w obrocie prawnym decyzji i składanych przez właścicieli nieruchomości bezpośrednio przylegających do działki nr ewid. 28 wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Właściciele nieruchomości położonych przy

działce nr ewid. 28 złożyli do Komisji Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej pisma w zakresie odmownych decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz w sprawie wyłączenia ul. Morga z użytkowania. Z załączonych do pism różnych dokumentów, w tym aktów notarialnych wynika, że mowa jest o ul. Morga oraz, że informacja o dostępie do drogi publicznej opiera się jedynie na oświadczeniu sprzedających. Zdaniem organu brak jest dokumentu potwierdzającego, że droga Morga była/jest drogą publiczną. Przedmiotowa działka z uwagi na nieuregulowany stan prawny nie spełnia przesłanek do zaliczenia jej do dróg publicznych. Organy administracji publicznej traktowały prawdopodobnie klasyfikację „dr” jako drogę publiczną. Starostwo Powiatowe w Zgierzu przyjmowało od skarżącej zgłoszenia np. na budowę budynku letniskowego do 34 m² i budowę zbiornika na ścieki niemniej jednak rozpoznając ww. zgłoszenia winno zbadać kwestię dostępu ww. nieruchomości do drogi publicznej. W takiej sytuacji Gmina Miasto Zgierz winna wydać na wniosek inwestora zaświadczenie, czy ww. działka inwestora ma dostęp do drogi publicznej. Taka czynność nie miała miejsca. Organ zauważył, że Starostwo Powiatowe w Zgierzu wydało również pozwolenie na rozbiórkę linii napowietrznej SN oraz pozwolenie na budowę kanalizacji kablowej na przedmiotowej działce. Zaskarżona uchwała miała spowodować jasność w kwestii tego, iż wskazana droga nie jest drogą publiczną oraz umożliwić wyeliminowanie z obiegu wadliwych decyzji administracyjnych, co nastąpiło w przypadku decyzji nr 48/L/2024.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 10 ust 3 u.d.p. organ wskazał, że w przedmiotowym stanie faktycznym nie doszło do zmiany kategorii drogi, a więc zarzut ten jest bezzasadny i nie mający zastosowania w sprawie.

Zdaniem organu bezzasadne jest również podnoszenie przez skarżącą kwestii negatywnego zaopiniowania przez Zarząd Powiatu Zgierskiego w piśmie z 24 kwietnia 2024 r. wniosku o wyłączenie z użytkowania złożonego przez Urząd Miasta Zgierza w sprawie ulicy Morga. Stanowisko Zarządu Powiatu Zgierskiego ma bowiem charakter opiniotwórczy i nie ma mocy wiążącej wobec czynności podejmowanych przez Urząd Miasta Zgierza.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi zważył co następuje.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 2492) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola

ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sąd administracyjny bada zatem, czy zaskarżony akt administracyjny nie narusza obowiązujących w trakcie jego wydawania przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego. Z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 143; dalej: "p.p.s.a.") wynika natomiast, że sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Przechodząc do oceny zaskarżonej uchwały wskazać należy, że zgodnie z art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotna sprzeczność uchwały z prawem. Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych w judykaturze wskazuje się rodzaje naruszeń przepisów, które jako istotne skutkują nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Krakowie z 22 lutego 2023 r., sygn. akt III SA/Kr 1284/22, wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, wyrok WSA w Warszawie z 26 września 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 821/05).

Podstawę prawną zaskarżonej uchwały stanowiły przepisy ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z art. 1 tej ustawy, drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. W art. 2 ust. 1 u.d.p. wskazano, że drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: 1) drogi krajowe; 2) drogi wojewódzkie; 3) drogi powiatowe; 4) drogi gminne. Zgodnie z art. 2a ust. 2 u.d.p. drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy.

Stosownie do art. 7 ust. 1 i 2 u.d.p. do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć

dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu.

W myśl art. 10 ust. 1-3 u.d.p. organem właściwym do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii jest organ właściwy do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii. Pozbawienia drogi jej kategorii dokonuje się w trybie właściwym do zaliczenia drogi do odpowiedniej kategorii. Pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, z wyjątkiem przypadku wyłączenia drogi z użytkowania, jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Pozbawienie i zaliczenie nie może być dokonane później niż do końca trzeciego kwartału danego roku, z mocą od dnia 1 stycznia roku następnego.

Z powołanych wyżej przepisów wynika, że pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii bez jednoczesnego jej zaliczenia do nowej kategorii możliwe jest wyłącznie w wypadku wyłączenia tej drogi z użytkowania. Wyłączenie drogi z użytkowania, o którym mowa w art. 10 ust. 3 u.d.p. dotyczyć winno przede wszystkim takich sytuacji, w których dana droga staje się zbędna dla użytku publicznego i jest likwidowana, np. z powodu wybudowania nowej drogi zastępującej dotychczas użytkowaną. Tylko w takich warunkach wystąpi sytuacja zezwalająca na odstępianie od przyjętej przez ustawodawcę zasady, że pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. "Jednoczesność" ta została doprecyzowana w zdaniu drugim ust. 3 art. 10 u.d.p. (por. wyrok WSA w Krakowie z 22 lutego 2023 r., sygn. akt III SA/Kr 1284/22).

Aby ustalić, czy uchwała odpowiada ratio legis przepisu upoważniającego, należałoby zbadać kryteria, jakimi kierowali się radni podejmujący uchwałę a te powinny wynikać z treści uzasadnienia jej oraz materiałów dokumentujących jej przygotowanie i uchwalenie (por. wyroki NSA: z 17 lutego 2015 r., sygn. akt II GSK 2489/13, z 26 października 2016 r., sygn. akt II GSK 1405/16).

W odpowiedzi na skargę organ wskazał, że uchwała zapadła przy uwzględnieniu nieuregulowanego stanu prawnego działki nr ewid. 28, braku zaliczenia przedmiotowej drogi do listy dróg publicznych, wskazanych w uchwale Rady Narodowej Miasta Łodzi z 1990 r., określenia ww. działki jako użytku klasyfikacyjnego „dr” oraz pozostających w obrocie prawnym decyzji i składanych

przez właścicieli nieruchomości bezpośrednio przylegających do działki nr ewid. 28 wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Organ podniósł również, że ww. działka stanowi dukt leśno-rolny bez jakiegokolwiek urządzenia w terenie, długości 470 m, szerokości od około 3,0 m do około 4,5 m. Ww. działka nie jest i nie była drogą publiczną.

W ocenie Sądu, wskazane okoliczności odnoszące się w istocie do zaszczości historycznych, statusu prawnego czy parametrów spornej drogi, nie są wystarczające do wyłączenia jej z użytkowania. Organ popada w sprzeczność z jednej strony zajmując stanowisko, że w zaskarżonej uchwale nie doszło do zmiany kategorii drogi bowiem ul. Morga w Zgierzu nie jest i nie była drogą publiczną, z drugiej zaś wydając uchwałę o pozbawieniu jej kategorii drogi gminnej poprzez wyłączenie jej z użytkowania na podstawie art. 7, art. 7a oraz art. 10 ust. 1-3 u.d.p., która to regulacja dotyczy statusu dróg publicznych (sam organ zresztą stwierdza, że działka nr ewid. 28 w obrębie 114, na której usytuowana jest ul. Morga widnieje w ewidencji gruntów i budynków jako droga „dr” o powierzchni 0,1782 ha oraz że w związku z taką jej klasyfikacją zostały wydane różnego rodzaju decyzje potwierdzające taki jej status). Z art. 1 u.d.p. wynika zasada powszechnej dostępności dróg publicznych, na którą składa się pełnienie funkcji ciągu komunikacyjnego i powszechnego użytkowania dóbr publicznych (por. M. Burtowy [w:] Drogi publiczne. Komentarz, Warszawa 2022, uwagi do art. 1). W związku z tym, wyjątek przewidujący możliwość pozbawienia kategorii drogi gminnej określonego fragmentu lub całej drogi powinien być stosowany jeżeli ta straciła swoje funkcje komunikacyjne i faktycznie nie może stanowić drogi dojazdowej. W orzecznictwie podkreśla się, że tego rodzaju kwestie jak własność gruntu, na którym zlokalizowano drogę, zakres wyposażenia jej w infrastrukturę techniczną, czy też wypełnienie warunków technicznych, które powinna spełniać droga publiczna, nie stanowią przesłanek pozbawienia drogi jej dotychczasowej kategorii, w sytuacji gdy powodem pozbawienia drogi kategorii jest jej wyłączenie z użytkowania (por. wyrok NSA z 22 października 2022 r., sygn. akt I OSK 2417/19).

Na wezwanie Sądu do przedstawienia uzasadnienia uchwały organ przekazał jedynie projekt lakonicznego uzasadnienia, z którego wynika, że ul. Morga wymaga wyłączenia z użytkowania jako publiczna droga gminna „w związku z prowadzoną

regulacją pasów drogowych gminnych, analizą przestrzenną oraz prostowaniem zaszczości historycznych"). Jednocześnie brak jest jakichkolwiek informacji na ten temat w protokole obrazującym przebieg sesji Rady Miasta Zgierza w dniu 29 sierpnia 2024 r. Z protokołu wynika bowiem jedynie, że radni zostali zapoznani z projektem przedmiotowej uchwały i została ona przegłosowana. W protokole nie znalazła odzwierciedlenia żadna dyskusja nad projektem uchwały. Jednocześnie w odpowiedzi na skargę organ wskazał, że uchwała zapadła przy uwzględnieniu nieuregulowanego stanu prawnego działki nr ewid. 28, braku zaliczenia przedmiotowej drogi do listy dróg publicznych, wskazanych w uchwale Rady Narodowej Miasta Łodzi z 1990 r., określenia ww. działki jako użytku klasyfikacyjnego „dr” oraz pozostających w obrocie prawnym decyzji i składanych przez właścicieli nieruchomości bezpośrednio przylegających do działki nr ewid. 28 wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Organ podniósł również, że ww. działka stanowi dukt leśno-rolny bez jakiegokolwiek urządzenia w terenie, długości 470 m, szerokości od około 3,0 m do około 4,5 m. Ww. działka nie jest i nie była drogą publiczną.

Brak możliwości zapoznania się z szerszym uzasadnieniem uchwały powoduje, że Sąd nie jest w stanie ocenić, czy powody podane jako podstawa podjętej uchwały obiektywnie istniały. Zaskarżona uchwała nie poddaje się zatem kontroli sądu administracyjnego z powodu braków w dokumentacji poprzedzającej jej podjęcie. Powyższe stanowi istotne naruszenie prawa i musi skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały.

Dodatkowo jak wynika z dokumentów nadesłanych przez organ przy odpowiedzi na skargę, a także z samej odpowiedzi wynika, że przy spornej drodze zlokalizowane są zabudowania i działki, do których ich właściciele muszą dojechać jedyną możliwą drogą wiodącą przez ul. Morga, a z żadnych dokumentów nie wynika, czy zastosowana procedura umożliwi ww. korzystanie przez dotychczasowych i nowych użytkowników z ww. drogi czy zostaną wprowadzone inne rozwiązania organizacyjne pozwalające na umożliwienie ww. dojazdu do nieruchomości stanowiących ich własność. W tym kontekście należy przywołać art. 8 ust. 1 u.d.p. wskazujący, że drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w

pasie drogowym takiej drogi, są drogami wewnętrznymi, w świetle art. 10 ust. 3 u.d.p. pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, z wyjątkiem przypadku wyłączenia drogi z użytkowania, jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii.

Należy również podkreślić, co trafnie podniosła skarżąca, że zmiany w zakresie kategorii dróg muszą być dokonywane z odpowiednim wyprzedzeniem. Art. 10 ust. 3 u.d.p. określa termin podjęcia takiej uchwały (nie później niż do końca trzeciego kwartału danego roku) i datę jej wejścia w życie (z mocą od dnia 1 stycznia roku następnego). Zaskarżona uchwała podjęta została wprawdzie w pierwszym kwartale 2024 roku, jednak w jej § 4 przewidziano, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym, zamiast od 1 stycznia następnego roku. Stanowi to naruszenie na tyle istotne, że stanowi dodatkową podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały.

W związku z tym, w ocenie Sądu, należało przyznać rację skarżącej, że zaskarżona uchwała podjęta została z rażącym naruszeniem prawa skutkującym stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

O kosztach postępowania, na które złożyła się kwota 300 zł tytułem wpisu od skargi, orzeczono stosownie do art. 200 p.p.s.a. w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a.



Na oryginalne materiałowe podpisy
Za zgodność sędziaczy.

St. sekretarz sądowy

Dorota Czubak