

Samorządowe Kolegium Odwoławcze  
w Jeleniej Górze  
ul. Piłsudskiego 12  
58-500 Jelenia Góra

Jelenia Góra, dnia 21 listopada 2025 r.

**SKO.41/OŚ/49/25**

**P O S T A N O W I E N I E**  
**SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO**  
**W JELENIEJ GÓRZE**

Na podstawie art. 159 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.), po rozpoznaniu wniosku Macieja Zielińskiego, Pawła Jabłońskiego i Magdaleny Jabłońskiej o wstrzymanie wykonania decyzji Burmistrza Szklarskiej Poręby z dnia 11 grudnia 2023 r. znak IK.6220.6.24.2021.MZ o ustaleniu środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia polegającego na eksploatacji i przeróbce złoża granitu „Szklarska Poręba-Huta”, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze

**p o s t a n a w i a**  
**odmówić wstrzymania wykonania decyzji.**

**U Z A S A D N I E N I E**

Decyzją nr IK.6220.6.24.2021.MZ z dnia 11 grudnia 2023 r. Burmistrz Szklarskiej Poręby ustalił środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia polegającego na eksploatacji i przeróbce złoża granitu „Szklarska Poręba-Huta”.

W dniu 28 sierpnia 2025 r. wpłynął do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Jeleniej Górze wniosek Macieja Zielińskiego o stwierdzenie nieważności decyzji Burmistrza Szklarskiej Poręby z dnia 11 grudnia 2023 r. znak IK.6220.6.24.MZ o ustaleniu środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia polegającego na eksploatacji i przeróbce złoża granitu „Szklarska Poręba-Huta”. W dniu 01 września 2025 r. wpłynął do Kolegium tożsamy wniosek złożony przez Pawła Jabłońskiego i Magdalenę Jabłońską. Strony podniosły, iż w sprawie decyzja została wydana z uchybieniem przepisów o właściwości, bowiem właściwym do wydania decyzji nie był Burmistrz Szklarskiej Poręby lecz Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska. W tym zakresie wskazano podstawę wniosków jako art. 156

§ 1 pkt 1 Kpa. Jako samodzielny zarzut zostało także podniesione rażące naruszenie prawa (art. 156 § 1 pkt 2 Kpa).

We wniosku strony złożyły także wniosek o wstrzymanie wykonania owej decyzji wskazując, że organ ma obowiązek wstrzymać wykonanie decyzji potencjalnie nieważnej po to, aby pomniejszyć negatywne skutki takiej decyzji, które mogłyby wystąpić do czasu wydania decyzji stwierdzającej nieważność. W tej sprawie według składających wniosek skutki te mogą być znacząco istotnie negatywne dla gospodarki oraz bezpieczeństwa państwa.

**Rozstrzygając jak we wstępie Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze wzięło pod uwagę, co następuje:**

Postanowieniem z dnia 21 października 2025 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze wszczęło postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza Szklarskiej Poręby z dnia 11 grudnia 2023 r. o ustaleniu środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia polegającego na eksploatacji i przeróbce złoża granitu „Szklarska Poręba-Huta”.

Na gruncie art. 159 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.), dalej k.p.a. organ administracji publicznej, właściwy w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, wstrzyma z urzędu lub na żądanie strony wykonanie decyzji, jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo, że jest ona dotknięta jedną z wad określonych w art. 156 § 1 k.p.a. Równocześnie organ wydając postanowienie o wstrzymaniu wykonania rozstrzygnięcia nie musi mieć pewności, że decyzja dotknięta jest jedną z tych wad - wystarczające jest uzasadnione przypuszczenie.

Zgodnie z art. 86e ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.):

1. *Organ rozpatrujący odwołanie od decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, na wniosek strony, może w uzasadnionych przypadkach wstrzymać natychmiastowe wykonanie tej decyzji.*
2. *Wstrzymanie albo odmowa wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.*

W niniejszej sprawie decyzji nr IK.6220.6.24.2021.MZ z dnia 11 grudnia 2023 r. Burmistrza Szklarskiej Poręby o ustaleniu środowiskowych uwarunkowań dla

przedsięwzięcia polegającego na eksploatacji i przeróbce złoża granitu „Szkłarska Poręba-Huta” nie został nadany rygor natychmiastowej wykonalności. Ponadto niniejszy wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji jest rozpoznawany w postępowaniu nieważnościowym, nie zaś w postępowaniu odwoławczym. Cytowana ustawa nie zawiera zaś regulacji dotyczących wstrzymywania wykonania decyzji w postępowaniu nadzwyczajnym. Tym samym zastosowanie ma tylko i wyłącznie art. 159 § 1 k.p.a.

W niniejszej sprawie kluczowym jest odpowiedź na pytanie czy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest decyzją wykonalną. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem, przedmiotem udzielenia ochrony tymczasowej, w rozumieniu tego przepisu, mogą być jedynie takie akty lub czynności, które nadają się do wykonania. Wskazuje się, że pod pojęciem wykonania aktu administracyjnego należy rozumieć spowodowanie w sposób dobrowolny lub doprowadzenie w trybie egzekucji do takiego stanu rzeczy, który jest zgodny z rozstrzygnięciem zawartym w akcie. Nie każdy akt administracyjny nadaje się do tak rozumianego wykonania, w tym akty odmowne (np. odmowa przyznania określonego uprawnienia publicznego) oraz te spośród aktów konstytutywnych, które nie wymagają żadnych czynności podmiotów uprawnionych (np. decyzja o zmianie imienia czy nazwiska). Nie podlega wykonaniu również ta grupa decyzji deklaratoryjnych, które stwierdzają jedynie istnienie pewnego stanu faktycznego czy prawnego" (tak Łaszczyca Grzegorz, Martysz Czesław, Matan Andrzej, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 104-269, wyd. III, LEXel. 2010, komentarz do art. 159 k.p.a.). Przeprowadzona przez Kolegium analiza orzecznictwa i poglądów doktryny prowadzi do wniosku, że rozróżnić należy wykonalność decyzji w wąskim ujęciu i w ujęciu szerokim. W wąskim ujęciu pojęcie wykonalności decyzji odnosi się do rozstrzygnięć nakładających na adresata obowiązek, który - o ile nie zostanie zrealizowany dobrowolnie - to, ze względu na właściwe mu cechy, może być wykonany przymusowo przy wykorzystaniu środków przewidzianych w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym. W tym znaczeniu wykonalne są decyzje nakładające na stronę obowiązek spełnienia świadczenia pieniężnego lub niepieniężnego, mającego postać czynności możliwej do przymusowego wykonania przy zastosowaniu środków przewidzianych ustawą. Natomiast w ujęciu szerokim chodzi o wszelkie skutki decyzji administracyjnej w sferze prawnej nie tylko w sferze interesu prawnego strony, ale także w sferze obiektywnego porządku prawnego. W postanowieniu NSA z 16 stycznia 2014 r. sygn. II OSK 3139/13 wskazano, że wstrzymanie wykonania dotyczy sytuacji, gdy zaskarżony akt wywołuje skutki materialnoprawne. Skutków takich nie wywołuje decyzja określająca środowiskowe uwarunkowania dla realizacji przedmiotowego

przedsięwzięcia, decyzja ta nie powoduje bowiem powstania żadnych skutków w sferze interesu prawnego strony oraz nie nakłada nowych praw lub obowiązków, które podlegałyby wykonaniu. W szerokim ujęciu co do zasady nie ma przeszkód by nieostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nadać rygor natychmiastowej wykonalności (zob. wyrok NSA z dnia z dnia 18 maja 2016 r. sygn. II OSK 1066/15).

Decyzja ustalająca środowiskowe uwarunkowania na realizację przedsięwzięcia nie wymaga od jej adresata określonego zachowania się, nie wynikają z niej obowiązki lub uprawnienia, które może realizować jej adresat. Decyzja ta określa jedynie jakie warunki i wymogi, istotne z punktu widzenia ochrony środowiska, powinny zostać zachowane przy realizacji inwestycji. Wyraża zatem stanowisko co do tego jak powinna zostać zrealizowana dana inwestycja aby odpowiadała wymogom ochrony środowiska. Powstanie inwestycji, nie jest związane z decyzją środowiskową ale z kolejnymi decyzjami procesu inwestycyjnego. To, że decyzja środowiskowa stanowi konieczny element w procesie realizacji inwestycji nie dowodzi tego, że decyzja ta wywołuje skutki w postaci powstania określonej inwestycji. Sama decyzja środowiskowa nie pozwala na realizację inwestycji. Okoliczność powstania inwestycji, która może w przyszłości naruszać wymogi ochrony środowiska, jest skutkiem decyzji o pozwoleniu na budowę. Dopiero jej ewentualne wykonanie wywoła skutek w postaci powstania inwestycji, co do której strona skarżąca wyraża przekonanie, że naruszy środowisko. Podkreślić należy, że fakt, że uzyskanie ostatecznej decyzji środowiskowej jest koniecznym etapem w procesie inwestycyjnym warunkującym powstanie w przyszłości inwestycji nie daje podstaw do twierdzenia, że decyzja taka daje inwestorowi uprawnienia do jej realizacji. Określa ona wymogi ochrony środowiska jakie musi spełniać inwestycja ale sama w sobie nie umożliwia jej powstania. Nie można zatem tej decyzji przypisać skutku w sferze materialnoprawnej. Stwierdzić również należy, że jedynym skutkiem wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia jest pojawienie się uprawnienia inwestora do złożenia wniosku o dalsze procedowanie w sprawie (bowiem decyzja ta wiąże kolejne organy w procesie inwestycyjnym). Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia nie może stanowić samoistnej podstawy do realizacji inwestycji, a tym samym nie powoduje zaistnienia uciążliwości dla terenów sąsiednich.

Kolegium w składzie rozpoznającym przedmiotową sprawę w pełni podziela zatem argumentację Naczelnego Sądu Administracyjnego, znajdującą odzwierciedlenie w postanowieniu tegoż Sądu z dnia 23 sierpnia 2019 r. sygn. akt II OSK 2466/19. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że decyzja ustalająca środowiskowe uwarunkowania zgody na

realizację inwestycji nie nadaje się do wykonania z uwagi na jej charakter prawny. Wykonanie decyzji polega na spowodowaniu w sposób dobrowolny lub przymusowy (egzekucja) takiego stanu rzeczy, który jest zgodny z rozstrzygnięciem zawartym w danej decyzji. Zasadniczo problem wykonania decyzji dotyczy zatem decyzji zobowiązujących, ustalających dla ich adresatów nakazy lub zakazy określonego zachowania, a więc decyzji, mocą których ich adresat otrzymuje równocześnie określone uprawnienia oraz obowiązki. Decyzja podlega wykonaniu i jest możliwa do wstrzymania tylko wówczas gdy wywołuje skutki materialnoprawne. Ponadto jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 15 kwietnia 2025 r., III OZ 147/25 „...*W obecnym stanie prawnym, w sytuacji wnioskowania przez skarżących do sądu administracyjnego o wstrzymanie wykonania decyzji środowiskowej, sądy odmawiają wstrzymania ich wykonania z przyczyn formalnych. W tym zakresie sądy prezentują jednolite stanowisko, według którego wstrzymanie wykonania decyzji środowiskowej na podstawie p.p.s.a. nie jest możliwe. Art. 61 § 3 p.p.s.a. dotyczy bowiem sytuacji, gdy zaskarżony akt wywołuje skutki materialnoprawne, natomiast skutków takich zasadniczo nie wywołuje decyzja środowiskowa, gdyż nie podlega wykonaniu w postępowaniu egzekucyjnym....*”.

Przyjmując zaprezentowane w utrwalonym orzecznictwie NSA wąskie rozumienie aktu administracyjnego w kwestii jego wykonalności stwierdzić należy, że brak było w przedmiotowej sprawie podstaw do wstrzymania wykonalności decyzji Burmistrza Szklarskiej Poręby z dnia 11 grudnia 2023 r. znak IK.6220.6.24.2021.MZ o ustaleniu środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia polegającego na eksploatacji i przeróbce złoża granitu „Szklarska Poręba-Huta”. W tym stanie rzeczy należało odmówić wstrzymania wykonania przedmiotowej decyzji.

Wskazać, przy tym należy, że postanowienie o odmowie wstrzymania wykonania decyzji objętej wnioskiem o stwierdzenie nieważności nie kończy postępowania ani nie załatwia sprawy co do istoty. Skład orzekający w niniejszej sprawie podzielił stanowisko zawarte w uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z dnia 12 kwietnia 2011 r. sygn. akt II SA/Po 23/11 (dostępny na stronie: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)), że na postanowienie to nie przysługuje zażalenie, co wynika z art. 159 § 2 k.p.a. Przepis ten stanowi bowiem, że stronie służy zażalenie na postanowienie o wstrzymaniu wykonania decyzji. To oznacza, że postanowienie odmawiające wstrzymania wykonania decyzji nie jest osobno zaskarżalne w postępowaniu administracyjnym prowadzonym w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej. WSA w Poznaniu, w przywołanym wyroku podzielił pogląd prezentowany zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, iż ze względu na wyraźne brzmienie art. 159 § 2

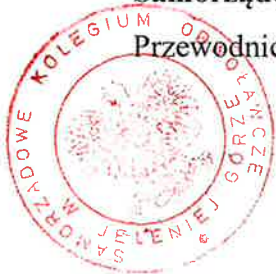
k.p.a. postanowienie w przedmiocie wstrzymania wykonania decyzji jest zaskarżalne tylko wówczas, gdy przewiduje wstrzymanie wykonania decyzji (a zatem w razie złożenia wniosku przez stronę w tym przedmiocie chodzi o rozstrzygnięcie pozytywne co do wniosku o wstrzymanie). Użyty w art. 159 § 2 k.p.a. termin wskazuje, iż zażalenie służy tylko na postanowienie "o wstrzymaniu wykonania" i jest zdecydowanie węższe np. od regulacji zawartej w art. 152 § 2 k.p.a., gdzie mówi się o przysługiwaniu zażalenia "w sprawie wstrzymania", a zatem we wszystkiego rodzaju rozstrzygnięciach, gdy tylko dotyczą one wstrzymania wykonania decyzji (tak: NSA w postanowieniu z dnia 9 stycznia 2001 r. sygn. akt IV SA 2254/98 Lex 54729; także NSA w postanowieniu z dnia 17 maja 2002 r. sygn. akt IV SA 2210/00; dostępne na stronie: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Reasumując, stwierdzić należy, że postanowienie o odmowie wstrzymania decyzji, wydane na podstawie art. 159 § 2 k.p.a. jest niezaskarżalne. Postanowienie o odmowie wstrzymania wykonania decyzji podlegać będzie kontroli instancyjnej - w razie wniesienia środka odwoławczego od decyzji rozstrzygającej wniosek w sprawie nieważności decyzji organu I instancji.

**Na niniejsze postanowienie zażalenie nie przysługuje.**

**Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze w składzie:**

**Przewodniczący Składu Orzekającego: *Agnieszka Mazurkiewicz (spr.)***



**Członek: *Magdalena Falkowska***

**Członek: *Marta Fursewicz – Leszek***

**Otrzymują:**

1. Maciej Zieliński, adres w aktach
2. Paweł Jabłoński, adres w aktach
3. Magdalena Jabłońska, adres w aktach
4. IK Granit Sp. z o. o., ul. Osiedle Huty 19, 58-580 Szklarska Poręba
5. Burmistrz Szklarskiej Poręby - ePuap
7. Pozostałe strony i społeczeństwo w trybie art. 49 Kpa w związku z art. 74 ust. 3, art. 33 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – obwieszczenie
8. aa