

# **Wnioski, decyzje, orzeczenia i inne pisma procesowe z zakresu nieruchomości z objaśnieniami**

Wydanie 3.

Rozdział

I

Wzór ogólny  
postanowienia wydawanego  
w sprawach określonych  
w dziale III GospNierU



# 1. Postanowienie o wstrzymaniu wykonania decyzji

.....  
organ<sup>a</sup>

.....  
miejscowość, data

znak sprawy<sup>b</sup>:.....

## Postanowienie o wstrzymaniu wykonania decyzji<sup>c</sup>

Na podstawie art. 9 ustawy z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.), działając z urzędu:

– wstrzymuję wykonanie decyzji z dnia .....<sup>d</sup> znak .....  
w sprawie .....<sup>e</sup>  
do czasu prawomocnego rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w .....<sup>f</sup> złożonej na tę decyzję skargi .....<sup>g</sup>.

### Uzasadnienie<sup>h</sup>

.....  
.....  
.....

### Pouczenie<sup>i</sup>

Na niniejsze postanowienie zażalenie nie przysługuje.

.....  
podpis osoby działającej w imieniu organu<sup>j</sup>

Otrzymują<sup>k</sup>:

- ↳ .....
- ↳ .....
- ↳ aa

### Uwagi i objaśnienia

<sup>a</sup> **Oznaczenie organu prowadzącego postępowanie.** Należy wstawić nazwę i adres organu, który wydał decyzję w II instancji (jako organ odwoławczy), właściwego ze względu na przedmiot tej decyzji. Organem tym będzie samorządowe kolegium odwoławcze albo wojewoda – **patrz: uwaga pod lit. <sup>e</sup>.**

<sup>b</sup> **Oznaczenie sprawy.** Należy wstawić numer ewidencyjny sprawy identyfikujący prowadzone postępowanie odwoławcze. Znakiem sprawy jest ten sam znak, który został umieszczony na decyzji organu odwoławczego, aby w ten sposób wykazać powiązanie postanowienia z wydaną decyzją odwoławczą.

<sup>c</sup> **Cel, charakter i przyczyny wstrzymania wykonania decyzji.** Wykonalność decyzji administracyjnej polega na wprowadzeniu w życie tego, co jest objęte jej rozstrzygnięciem, także za pomocą środków egzekucji administracyjnej, jeżeli decyzja nadaje się do wykonania, i to w dodatku w ramach postępowania egzekucyjnego w administracji.

Wykonalność decyzji administracyjnej – co do zasady – jest cechą decyzji ostatecznej. Ostateczną zaś decyzją, zgodnie z art. 16 § 1 KPA, jest taka decyzja, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. Administracyjny tok instancji jest dwuinstancyjny (art. 15 KPA), chyba że przepis szczególny w odrębnej ustawie stanowi inaczej. We wszystkich rodzajach spraw unormowanych w dziale III GospNierU postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne.

Decyzja administracyjna wydana przez organ I instancji nie podlega wykonaniu do czasu upływu 14-dniowego terminu (liczonego dla każdej ze stron tej decyzji od dnia jej doręczenia danej stronie) do złożenia od niej odwołania (art. 130 § 1 KPA). Jeżeli którakolwiek ze stron decyzji administracyjnej złoży odwołanie we wskazanym terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, to decyzja ta nadal nie podlega wykonaniu do czasu rozpatrzenia odwołania.

Decyzja organu I instancji może jednak podlegać wykonaniu przed upływem terminu do złożenia odwołania, a nawet w przypadku złożenia od niej odwołania, jeżeli decyzji tej nadany został rygor natychmiastowej wykonalności albo wykonanie takiej decyzji wynika z mocy samej ustawy (art. 130 § 3 KPA). Nadanie decyzji organu I instancji rygoru natychmiastowej wykonalności może nastąpić na podstawie art. 108 KPA – przy wykazaniu zaistnienia przesłanek określonych w tym przepisie albo na podstawie przepisów szczególnych – np. na podstawie art. 122 § 1 albo 2 GospNierU. Przepisy szczególne mogą przy tym w różny sposób formułować dopuszczalność nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Nadanie rygoru może być uzależnione od spełnienia określonych w przepisie prawa warunków, co oznacza konieczność wykazania spełnienia tych warunków. Warunki te są najczęściej opisywane przez ustawodawcę pojęciami niedookreślonymi (nieostrymi), np. szczególnie ważny interes gospodarczy albo przyczyny niecierpiące zwłoki bądź też nagła potrzeba zapobieżenia powstaniu znacznej szkody. W takim przypadku nadanie rygoru wymaga wskazania przez organ okoliczności stanowiących

emanację pojęć warunkujących jego nadanie. Nadanie rygoru może być również nakazane przez ustawodawcę, jako obligatoryjne działanie organu w określonej sytuacji – np. nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości, o której mowa w art. 122 § 1 zd. 2 GospNierU, albo nadanie takiego rygoru decyzji o zatwierdzeniu podziału nieruchomości, o której mowa w art. 122 § 2 GospNierU.

Decyzja organu I instancji podlega wykonaniu przed upływem terminu do złożenia odwołania także wtedy, gdy jest zgodna z żądaniem wszystkich stron lub gdy wszystkie strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania (art. 130 § 4 KPA). Wykonanie decyzji zgodnej z żądaniem wszystkich stron nie wymaga jakiegokolwiek formy oświadczenia się tych stron co do zrzeczenia się prawa do odwołania od takiej decyzji. Zrzeczenie się takiego prawa i to przez wszystkie strony decyzji jest natomiast konieczne, gdy wykonaniu miałyby podlegać decyzja, która nie jest zgodna z żądaniem wszystkich jej stron.

Wykonalność decyzji administracyjnej nie jest więc związana wyłącznie z walorem jej ostateczności, skoro w przedstawionych przypadkach następuje wykonanie decyzji organu I instancji, mimo iż decyzja ta nie stała się jeszcze ostateczna.

Od decyzji organu II instancji nie przysługuje już odwołanie do organu kolejnej instancji, ponieważ ustawodawca nie przewiduje kolejnej instancji administracyjnej. Decyzja taka staje się zatem ostateczna z chwilą jej wydania i następnie wprowadzenia do obrotu prawnego przez doręczenie jej przynajmniej jednej ze stron.

Zasadniczo więc wstrzymanie wykonania decyzji organu II instancji nie jest możliwe. Decyzja organu II instancji może być jednak zaskarżona do sądu administracyjnego, który nie jest kolejną instancją administracyjną do merytorycznego rozpatrzenia sprawy, lecz sąd ten sprawuje kontrolę legalności wydanej decyzji (art. 16 § 1 KPA, art. 1 PrUSA oraz art. 3 § 1 i 2 PostAdmU).

Wniesienie skargi do sądu administracyjnego nie wstrzymuje wykonania decyzji organu II instancji, jednak organ, który wydał tę decyzję lub postanowienie, może wstrzymać, z urzędu lub na wniosek skarżącego, ich wykonanie w całości lub w części, chyba że zachodzą przesłanki, od których w postępowaniu administracyjnym uzależnione jest nadanie decyzji lub postanowieniu rygoru natychmiastowej wykonalności, albo ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania (art. 61 § 1 i 2 pkt 1 PostAdmU). W przypadku gdy po złożeniu skargi organ II instancji nie wstrzyma wykonania swojej decyzji, uprawnienie do wstrzymania jej wykonania przysługuje sądowi administracyjnemu, ale tylko w przypadku złożenia w tym względzie wniosku przez skarżącego. Wstrzymanie wykonania takiej decyzji przez sąd może nastąpić tylko wtedy, gdy zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków zaskarżoną decyzją.

Natomiast zgodnie z art. 9 GospNierU w sprawach, o których mowa w przepisach działu III, z wyłączeniem art. 97 ust. 3 pkt 1, art. 122, 124 ust. 1a, art. 124b ust. 1, art. 126 i 132 ust. 1a, wykonanie decyzji następuje po upływie 14 dni od dnia, w którym upłynął bezskutecznie 30-dniowy termin do wniesienia skargi na decyzję

do sądu administracyjnego. W przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego w tych sprawach organ, który wydał decyzję, wstrzymuje z urzędu jej wykonanie, w drodze postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie.

Cytowany przepis art. 9 GospNierU stanowi zatem wyjątek od przedstawionych wyżej zasad wykonalności decyzji administracyjnej i wstrzymania jej wykonania.

Przepis ten dotyczy jedynie decyzji organów odwoławczych, co wynika z ustalonego przez ustawodawcę sposobu liczenia terminu niedopuszczalności wykonywania decyzji odniesionego do upływu 30-dniowego terminu na złożenie skargi do sądu administracyjnego. Skargę do sądu administracyjnego można bowiem wnieść jedynie na ostateczną decyzję organu odwoławczego w ustawowym terminie 30 dni, liczonym od dnia doręczenia decyzji stronie (art. 53 § 1 PostAdmU).

Dopuszczalność wykonania decyzji dopiero po upływie terminu 14 dni, liczonego od dnia, w którym upłynął ustawowy termin 30 dni do złożenia skargi na decyzję do sądu administracyjnego, oznacza, iż decyzja organu odwoławczego nie może być wykonana przed upływem łącznego terminu 44 dni, liczonego od dnia doręczenia decyzji stronie. Złożenie natomiast skargi na taką decyzję do sądu administracyjnego powoduje konieczność wydania przez organ odwoławczy postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji tego organu. Ustawodawca wyłączył zatem przez minimum 44 dni, od dnia doręczenia decyzji organu odwoławczego stronie, wykonanie tej decyzji, mimo iż decyzja ta jest już ostateczna.

Oznacza to w ujęciu materialnoprawnym zawieszenie wykonywania drugoinstancyjnej decyzji ostatecznej przez czas ustalony w art. 9 GospNierU. Zawieszenie to, wynikające z powołanego przepisu i wymagające wydania postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji, nie dotyczy zatem decyzji organów I instancji, skoro decyzje te nie mogą być skutecznie zaskarżane do sądu administracyjnego. Te decyzje podlegają powołanym wyżej ogólnym zasadom wykonywania dopiero w przypadku, gdy staną się ostateczne, a więc dopiero wtedy, gdy nie zostanie od nich wniesione odwołanie w terminie 14 dni od dnia ich doręczenia stronie.

Złożenie skargi do sądu administracyjnego na decyzję organu odwoławczego powoduje konieczność wydania przez ten organ postanowienia o dalszym wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji, do czasu wydania w sprawie wyroku przez sąd administracyjny. Ustawodawca nałożył bowiem na organ odwoławczy obowiązek wydania takiego postanowienia, dlatego organ ten nie może się uchylić od jego wydania.

W przypadku gdy sąd administracyjny I instancji uchyli zaskarżoną decyzję, z mocy art. 152 § 1 PostAdmU, decyzja ta nie wywołuje żadnych skutków prawnych do chwili, gdy wyrok sądu stanie się prawomocny. Na podstawie powołanego art. 152 § 1 PostAdmU sąd może jednak postanowić inaczej. W wyniku więc wszystkich pozostałych sposobów rozstrzygnięcia skargi przez sąd I instancji postanowienie wydane przez organ odwoławczy na podstawie art. 9 GospNierU nadal wywołuje swoje skutki prawne w postaci wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji aż do

czasu prawomocnego zakończenia się postępowania sądownoadministracyjnego (por. post. NSA z 4.2.2014 r., I OSK 186/14, Legalis).

Wstrzymanie wykonania decyzji przez wydanie postanowienia w tym przedmiocie dotyczy decyzji ostatecznej, której wykonanie zostało dotychczas zawieszona przez samego ustawodawcę (z mocy prawa) na czas 44 dni, liczony od dnia doręczenia decyzji stronie.

W przypadku niewydania omawianego postanowienia stronie skarżącej przysługuje prawo złożenia zażalenia na bezczynność organu odwoławczego w wydaniu tego postanowienia do organu wyższego stopnia nad organem odwoławczym, a następnie skargi na bezczynność organu odwoławczego do sądu administracyjnego.

Strona skarżąca może również – w przypadku niewydania omawianego postanowienia przez organ odwoławczy – wnioskować do sądu administracyjnego o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji. Wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji przez sąd administracyjny może jednak nastąpić tylko w przypadkach ustawowo określonych w art. 61 § 3 PostAdmU. Natomiast wstrzymanie wykonania decyzji w warunkach określonych w art. 9 GospNierU przez organ odwoławczy, który ją wydał, nie jest uzależnione od spełnienia jakichkolwiek dodatkowych przesłanek, lecz tylko od zaistnienia samego faktu wniesienia skargi na decyzję do sądu administracyjnego przez stronę tej decyzji.

W postanowieniu z 8.10.2008 r. (I OZ 770/08, Legalis) NSA stwierdził, że w sytuacji, gdy organ nie wykonał obowiązku nałożonego art. 9 GospNierU, niedopuszczalna jest odmowa wstrzymania wykonania decyzji przez sąd, nawet gdy wniosek strony o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji zawiera lakoniczne uzasadnienie.

Pogląd ten nawiązuje do poglądu zawartego w post. z 29.9.2010 r. (I OZ 717/10, Legalis), w którym NSA stwierdził, że w sytuacji, kiedy organ nie wykonał obowiązku nałożonego art. 9 GospNierU, to niezależnie od argumentacji powołanej we wniosku, czy też jej braku lub lakonicznych stwierdzeń we wniosku, uzasadnione jest wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji przez sąd I instancji.

Złożenie skargi do sądu administracyjnego przez osobę, która nie jest stroną decyzji organu odwoławczego, nie powoduje obowiązku wydania przez organ odwoławczy postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji, skoro skargę może złożyć jedynie strona tej decyzji (wyjawszy dopuszczalność złożenia skargi przez prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich lub Rzecznika Praw Dziecka w warunkach określonych art. 53 § 3 PostAdmU).

Złożenie natomiast skargi przez stronę decyzji, ale po upływie terminu do jej wniesienia, powoduje konieczność wydania postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji, jeżeli decyzja ta nie została jeszcze wykonana, ponieważ wiążącej oceny prawnej zachowania terminu do złożenia skargi dokonuje dopiero sąd administracyjny.

Wydanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji nie wymaga złożenia wniosku zawierającego takie żądanie, ponieważ organ odwoławczy ma obowiązek wydać to postanowienie z urzędu, z chwilą gdy poweźmie wiadomość o złożeniu skargi do sądu administracyjnego. Skargę do sądu administracyjnego składa się za



pośrednictwem organu odwoławczego (art. 54 § 1 PostAdmU), dlatego też organ odwoławczy zobowiązany jest do wydania omawianego postanowienia natychmiast po wpłynięciu do niego skargi.

Wstrzymanie wykonania decyzji organu odwoławczego nie jest następstwem samego faktu złożenia skargi do sądu administracyjnego, lecz jest skutkiem prawnym postanowienia organu odwoławczego o wstrzymaniu wykonania decyzji. Wstrzymanie wykonania decyzji zaskarżonej do sądu administracyjnego wymaga zatem wydania postanowienia w tym przedmiocie.

Postanowienie o wstrzymaniu wykonania decyzji nie może być natomiast wydane bez uprzedniego złożenia skargi na tę decyzję.

Obowiązek wstrzymania wykonania decyzji odwoławczych wydawanych w sprawach unormowanych w dziale III w przypadku ich zaskarżenia do sądu administracyjnego stanowi realizację konstytucyjnej zasady ochrony własności, poprzez umożliwienie dokonania przez sąd administracyjny oceny legalności władczych rozstrzygnięć administracyjnych, zanim rozstrzygnięcia te ukształtują w nowy sposób stan prawny nieruchomości (wywłaszczenie), konfigurację przestrzenną nieruchomości (podziały oraz scalenia i podziały) albo staną się źródłem powstania obowiązku poniesienia świadczeń finansowych (opłaty adiacenckie).

Konstytucyjne gwarancje własności to dopuszczalność wywłaszczenia tylko na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem, a sama możliwość ograniczenia własności może nastąpić tylko w drodze ustawy w sposób nienaruszający jej istoty.

Skoro więc sądy administracyjne powołane są do oceny legalności działania administracji, to omawiany art. 9 GospNierU stanowi gwarancję nienaruszalności prawa własności do czasu zweryfikowania przez sąd legalności działania lub oddziaływania organu administracyjnego na tę własność, w szczególności poprzez zbadanie zachowania ustawowych warunków odjęcia lub ograniczenia własności oraz nałożenia obowiązku poniesienia świadczenia finansowego wynikającego ze zmiany wartości przedmiotu prawa własności.

W procesie oceny legalności dopuszczalności naruszenia własności sąd dokonuje również oceny zaistnienia celu publicznego, któremu musi ustąpić interes jednostkowy podmiotu naruszanej własności. Jeżeli bowiem Konstytucja RP jednoznacznie określa ramy naruszenia własności, to podmiot takiego prawa, zanim je utraci lub dozna ograniczenia w jego wykonywaniu albo będzie zobowiązany do wniesienia opłaty adiacenckiej, uzyskuje gwarancję korzystania ze swojego prawa w stanie niezmiennym, do czasu sądowej weryfikacji dopuszczalności działań administracji wymierzonych w jego prawo.

<sup>d</sup> **Oznaczenie decyzji podlegającej wstrzymaniu wykonania.** Należy wstawić datę decyzji organu odwoławczego oraz znak identyfikujący postępowanie, w którym organ odwoławczy wydał tę decyzję. Wstrzymanie wykonania dotyczy jedynie decyzji organu odwoławczego, dlatego nie można orzekać o wstrzymaniu wykonania decyzji organu I instancji.

<sup>e</sup> **Przedmiot decyzji podlegającej wstrzymaniu wykonania.** Należy wstawić opis przedmiotu decyzji, wobec której orzekane jest wstrzymanie jej wykonania.

Niedopuszczalność wykonywania decyzji organu odwoławczego w ustalonym przez ustawodawcę terminie 44 dni, liczonym od dnia doręczenia decyzji stronie, oraz ustawowy obowiązek wydania przez organ odwoławczy postanowienia o dalszym wstrzymaniu wykonania decyzji w przypadku zaskarżenia jej do sądu administracyjnego dotyczą wszystkich rodzajów decyzji możliwych do wydania przez organ odwoławczy na podstawie art. 138 KPA. Dotyczy to zatem decyzji organu odwoławczego o:

- 1) utrzymaniu w mocy decyzji organu I instancji;
- 2) uchyleniu decyzji pierwszoinstancyjnej i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia;
- 3) uchyleniu decyzji organu I instancji w części lub w całości i rozstrzygnięciu w tym zakresie co do istoty sprawy;
- 4) uchyleniu decyzji organu I instancji w całości i umorzeniu postępowania przed organem I instancji;
- 5) umorzeniu postępowania odwoławczego.

Z art. 9 GospNierU nie wynika bowiem, aby którykolwiek rodzaj decyzji organu odwoławczego został wyłączony z zakresu działania tego przepisu. Tym samym nie podlegają w szczególności wykonaniu zarówno decyzje ostatecznie rozstrzygające daną sprawę poprzez utrzymanie w mocy decyzji organu I instancji, jak i decyzje o uchyleniu decyzji organu I instancji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia.

W przypadku uchylenia decyzji organu I instancji i przekazania sprawy temu organowi do ponownego rozpatrzenia organ I instancji nie może wydać nowej decyzji przed upływem omawianych 44 dni, liczonych od dnia doręczenia decyzji organu odwoławczego stronie postępowania, skoro wykonanie decyzji organu odwoławczego polega w tym przypadku właśnie na ponownym rozpatrzeniu sprawy i wydaniu nowej decyzji w sprawie.

Postanowienie o wstrzymaniu wykonania decyzji ostatecznej (decyzji organu odwoławczego) na podstawie art. 9 GospNierU wydawane jest jedynie w następujących sprawach:

- 1) zatwierdzenia podziału nieruchomości (art. 96 ust. 1 GospNierU);
- 2) ustalenia odszkodowania za części nieruchomości przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa, z mocy prawa, z uwagi na ich wydzielenie pod drogi publiczne i pod poszerzenie dróg publicznych w ramach podziału nieruchomości (art. 98 ust. 3 GospNierU);
- 3) ustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku podziału nieruchomości (art. 98a GospNierU);

- 4) zatwierdzenia połączenia i ponownego podziału nieruchomości (art. 98b GospNierU);
- 5) ustalenia odszkodowania za części nieruchomości, z uwagi na pomniejszenie ich powierzchni w celu wydzielenia działek gruntu (które stają się z mocy prawa własnością gminy, innej jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa) przeznaczonych pod nowe drogi i poszerzenie dróg istniejących oraz za urządzenia i nasadzenia znajdujące się na tych częściach nieruchomości (art. 106 ust. 1 i 1a GospNierU);
- 6) ustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku scalenia i podziału nieruchomości (art. 107 ust. 4 GospNierU);
- 7) wywłaszczenia i odmowy wywłaszczenia nieruchomości (art. 112 ust. 2 i 4 GospNierU);
- 8) odmowy wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego na wniosek jednostki samorządu terytorialnego (art. 115 ust. 4 GospNierU);
- 9) ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości poprzez zezwolenie na zrealizowanie na nieruchomości określonych inwestycji infrastrukturalnych (art. 124 ust. 1 GospNierU);
- 10) ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości poprzez zezwolenie na czasowe prowadzenie działalności górniczej (art. 125 GospNierU);
- 11) ustalenia odszkodowania za szkody wyrządzone czasowym zajęciem nieruchomości (art. 128 ust. 2 GospNierU);
- 12) ustalenia odszkodowania za wywłaszczenie (art. 129 ust. 1 GospNierU);
- 13) zwrotu i odmowy zwrotu nieruchomości wywłaszczonej (art. 142 GospNierU);
- 14) ustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu urządzenia lub modernizacji drogi oraz wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej (art. 145 GospNierU).

W sprawach wymienionych w pkt: 1, 3, 4, 6 i 14 organem odwoławczym jest samorządowe kolegium odwoławcze, dlatego to ten organ wydaje postanowienie w sprawie wstrzymania wykonania swojej decyzji zaskarżonej do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Natomiast w sprawach wymienionych w pkt: 2, 5, 7–13, organem odwoławczym jest wojewoda (co wynika z art. 9a GospNierU), dlatego ten organ wydaje postanowienie o wstrzymaniu wykonania swojej decyzji zaskarżonej do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Wstrzymanie wykonania decyzji dotyczy tylko decyzji ostatecznych organu odwoławczego wydanych we wszystkich sprawach objętych zakresem regulacji działu III GospNierU, w których przewidziana jest decyzyjna forma działania administracji w normalnym toku instancji oraz na podstawie art. 161 § 1 i 2 KPA.

Przepis art. 9 GospNierU nie dotyczy natomiast decyzji odnoszących się do spraw określonych w dziale III GospNierU, ale wydanych w trybie art. 156 KPA, ponieważ decyzje te nie są wydawane w sprawach, o których mowa w przepisach działu III, lecz są to decyzje wydane w nowych odrębnych sprawach administracyjnych, których przedmiotem jest ocena legalności decyzji merytorycznych, a nie bezpo-

średnie zastosowanie instytucji prawnej określonej w dziale III GospNierU. Użyte przez ustawodawcę sformułowanie: „w sprawach, o których mowa w przepisach działu III” oznacza, że wstrzymaniu wykonania podlegają wyłącznie decyzje kreujące lub kształtujące bezpośrednie zastosowanie instytucji prawnych określonych w dziale III. Z tego powodu omawiany przepis nie dotyczy odmownych decyzji wydanych w trybie art. 145, 154 i 155 KPA oraz wszelkiego rodzaju postanowień wydanych w toku postępowań (na podstawie KPA) w sprawach objętych zakresem działu III GospNierU. Wyjątkowy charakter art. 9 GospNierU wyklucza bowiem rozszerzanie jego działania w drodze wykładni na postanowienia wydane w sprawach określonych w dziale III GospNierU, jako inną formę procesową działania organu, aniżeli forma decyzji literalnie wskazana w art. 9 GospNierU. Przepis art. 9 nie dotyczy więc postanowień wydanych w sprawach określonych w dziale III GospNierU.

Wstrzymanie wykonania decyzji w sposób określony w art. 9 GospNierU nie dotyczy również decyzji organów odwoławczych wydanych w sprawach określonych w dziale III, tj. określonych w:

- 1) art. 97 ust. 3 pkt 1 GospNierU o zatwierdzeniu podziału nieruchomości z urzędu w celu wydzielenia części niezbędnej do realizacji celów publicznych;
- 2) art. 122 GospNierU o niezwłocznym zajęciu nieruchomości po wydaniu decyzji o jej wywłaszczeniu;
- 3) art. 124 ust. 1a GospNierU o zezwoleniu na niezwłoczne zajęcie nieruchomości w warunkach określonych w art. 108 KPA po wydaniu decyzji o ograniczeniu korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń;
- 4) art. 124b ust. 1 zd. 1 GospNierU o zobowiązaniu właściciela, użytkownika wieczystego lub osoby, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości, do udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją, remontami oraz usuwaniem awarii ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń, nienależących do części składowych nieruchomości, służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, a także usuwaniem z gruntu tych ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów, o ile właściciel, użytkownik wieczysty i osoba, które przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości, nie wyraża zgody na zajęcie tej nieruchomości;
- 5) art. 124b ust. 1 zd. 2 GospNierU o zobowiązaniu do udostępniania nieruchomości w celu zapewnienia dojazdu umożliwiającego wykonanie czynności wskazanych w pkt 4;

- 6) art. 126 GospNierU o niezwłocznym czasowym zajęciu nieruchomości w przypadku siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody;
- 7) art. 132 ust. 1a GospNierU o odrębnym ustaleniu odszkodowania w warunkach określonych w art. 129 ust. 5 GospNierU.

Wykluczenie dopuszczalności wstrzymania wykonania decyzji organu odwoławczego na podstawie art. 9 GospNierU wydanych w wymienionych wyżej sprawach wynika z faktu, że decyzje te wydawane są właśnie w takich okolicznościach, które w ocenie ustawodawcy nie cierpią zwłoki.

Wstrzymanie wykonania decyzji odwoławczych w tych sprawach może nastąpić jedynie na zasadach ogólnych, w wyniku zawnioskowania o wstrzymanie ich wykonania do organu odwoławczego lub do sądu administracyjnego, po uprzednim złożeniu stosownej skargi na te decyzje.

Przepis art. 9 GospNierU nie ma również zastosowania do odrębnie wydawanej decyzji o ustaleniu odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości na podstawie art. 129 ust. 5 pkt 3 i art. 132 ust. 1a GospNierU. Skoro bowiem ustawodawca w art. 132 ust. 1 i 1a GospNierU wyraźnie i jednoznacznie rozróżnił sposób liczenia terminu do wypłaty odszkodowania, to jeżeli decyzja o odszkodowaniu wydana zostanie przez organ odwoławczy, w takim przypadku traci *ratio legis* stosowanie wobec tej decyzji art. 9 GospNierU. Na czym więc miałyby polegać wstrzymanie wykonania decyzji o odszkodowaniu, jeżeli ustawowy nakaz wypłaty tego odszkodowania w terminie liczonym od dnia, w którym decyzja stanie się ostateczna, nie zaś wykonalna, stanowi wykonanie przedmiotu rozstrzygnięcia zawartego w tej decyzji.

<sup>f</sup> **Oznaczenie sądu administracyjnego.** Należy wstawić miejsce siedziby właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego, do którego złożona została skarga na decyzję organu odwoławczego za pośrednictwem tego organu.

<sup>g</sup> **Oznaczenie skarżącego.** Należy wstawić imię i nazwisko osoby fizycznej oraz jej adres lub nazwę i adres podmiotu, który złożył skargę do sądu administracyjnego.

<sup>h</sup> **Uzasadnienie.** W uzasadnieniu należy przedstawić okoliczności faktyczne dotyczące podstawy prawnej i przedmiotu wydanej decyzji przez organ odwoławczy oraz okoliczności faktyczne dotyczące złożonej skargi na tę decyzję do sądu administracyjnego, tj. daty, sposobu i osoby lub podmiotu, który złożył taką skargę. W uzasadnieniu należy również przytoczyć treść art. 9 GospNierU oraz dokonać oceny okoliczności faktycznych w kontekście przesłanek określonych w podanym przepisie.

<sup>i</sup> **Pouczenie.** Zgodnie z art. 9 zd. 2 GospNierU na postanowienie w sprawie wstrzymania wykonania decyzji organu odwoławczego zażalenie nie przysługuje. Postanowienie to nie jest więc zaskarżalne w administracyjnym toku instancji.

Wyraźne zastrzeżenie przez ustawodawcę niedopuszczalności złożenia zażalenia usuwa wątpliwości interpretacyjne w tym względzie. Z art. 141 KPA wynika, że na postanowienie przysługuje zażalenie, gdy KPA tak stanowi. W praktyce orzeczni-

czej sądów administracyjnych art. 141 KPA jest rozumiany jako dotyczący także innych ustaw. Już zatem z tego powodu brak wyraźnego wskazania przez ustawodawcę na dopuszczalność złożenia zażalenia oznacza, że zażalenie to nie może być skutecznie złożone.

<sup>j</sup> **Podpis postanowienia.** Postanowienie musi być podpisane przez osobę uprawnioną do działania w imieniu organu prowadzącego postępowanie odwoławcze. Gdy organem odwoławczym jest wojewoda, osobą podpisującą postanowienie jest osoba sprawująca funkcję tego organu oraz osoba upoważniona do działania w imieniu tego organu. Osoba działająca z upoważnienia musi wykazać, że działa z upoważnienia organu.

Jeżeli natomiast organem odwoławczym jest samorządowe kolegium odwoławcze, postanowienie jest podpisywane przez wszystkich członków składu orzekającego tego organu, który to skład wydał decyzję w trybie odwoławczym. W tym przypadku nie jest dopuszczalne udzielanie upoważnienia do podpisywania postanowienia innym osobom, ponieważ postanowienie jest aktem tego organu i w takim składzie działającego, w jakim wydana została decyzja zaskarżona do sądu administracyjnego.

<sup>k</sup> **Adresaci postanowienia.** Należy oznaczyć wszystkie strony postępowania odwoławczego, w którym wydano decyzję zaskarżoną do sądu administracyjnego, ponieważ stronami postanowienia są strony postępowania. Zawiadomienie wszystkich stron postępowania, poprzez doręczenie postanowienia w tym przedmiocie, jest obowiązkiem organu.

## Orzecznictwo

### 1. Postanowienie NSA z 8.11.2019 r., I OSK 2551/19, Legalis

*Jako podstawę materialnoprawną ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości Starosta podał art. 124 ust. 1, 2, 3, 4, 6 i art. 128 ust. 4 GospNierU, a więc przepisy które nie zostały wyłączone z działania art. 9 GospNierU. Jak wynika natomiast z akt sprawy organ administracyjny nie wydał postanowienia w trybie tego przepisu. W takiej sytuacji w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego utrwalił się pogląd, zgodnie z którym w przypadku skierowania do sądu wniosku o wstrzymanie zaskarżonej decyzji niedopuszczalna jest odmowa jego uwzględnienia. Nawet zatem, gdy wniosek strony o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji skierowany do sądu sformułowany jest lakonicznie, to okoliczność że organ, mimo zobowiązania zawartego w art. 9 GospNierU, nie wstrzymał wykonania decyzji, znajduje do zaskarżonej decyzji zastosowanie art. 61 § 3 PostAdmU.*

### 2. Postanowienie NSA z 27.8.2019 r., I OSK 1723/19, Legalis

*Artykuł 9 GospNierU należy traktować jako uregulowanie szczególne względem przesłanek udzielenia ochrony tymczasowej na zasadzie art. 61 § 3 PostAdmU. Wobec powyższego sama treść decyzji, w powiązaniu z art. 9, stanowi podstawę do udzielenia ochrony tymczasowej w kategoriach spraw określonych w tym przepisie. W art. 9 GospNierU zostało wyraźnie przesądzone wstrzymanie wykonania decyzji na wypadek wniesienia skargi do sądu administracyjnego, to niezrozumiałe byłoby pozbawienie sądu udzielenia tej ochrony na wyraźny wniosek strony, która także nie powinna ponosić negatywnych konsekwencji braku realizacji przepisów prawa przez organ administracji publicznej. W wypadku zatem niewydania przez organ dekla-*

ratoryjnego w swojej treści postanowienia, o którym stanowi art. 9 *in fine* GospNierU, kompetencja w tym zakresie przysługuje sądowi rozpoznającemu daną sprawę.

### **3. Wyrok SA w Warszawie z 19.2.2018 r., VI ACa 386/16, Legalis**

*Regulacja art. 9 GospNierU służy ochronie własności i umożliwiła dokonanie przez sąd administracyjny oceny legalności decyzji administracyjnych, zanim ukształtują one na trwałe stan prawny nieruchomości lub staną się źródłem świadczeń finansowych.*

### **4. Postanowienie NSA z 30.9.2016 r., I OZ 1097/16, Legalis**

*Wyłączenia przewidziane w art. 9 GospNierU są w pełni zrozumiałe, gdyż decyzje w tych sprawach są wydawane pod presją okoliczności, po to by uniknąć zbędnej zwłoki. Wyłączenia dokonane w art. 9 GospNierU należy uznać za wyraz uznania za większe dobro celów, którym służą przepisy wyłączone z działania art. 9, niż celu, jakim służy generalnie regulacja art. 9, czyli ochrony własności. Wstrzymanie wykonania takich decyzji przez sąd administracyjny może więc nastąpić jedynie w oparciu o ogólne zasady zawarte w art. 61 § 3 PostAdmU.*

### **5. Postanowienie NSA z 28.1.2016 r., I OSK 95/16, Legalis**

*Łączna analiza przepisów art. 61 PostAdmU i art. 9 GospNierU prowadzi do wniosku, że art. 61 § 6 PostAdmU nie znajdował w sprawie zastosowania wobec wydania przez organ postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji na podstawie art. 9 GospNierU. Powołany art. 61 § 6 odnosił się bowiem do sytuacji przewidzianych w art. 61 § 2 oraz w § 3 PostAdmU. Z kolei, art. 9 GospNierU przewiduje obligatoryjne wstrzymanie z urzędu wykonania decyzji przez organ w przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Tym samym ustawodawca poprzez art. 9 GospNierU wyraża szczególną wolę zapewnienia ochrony tymczasowej na czas trwania postępowania przed sądem administracyjnym, nie ograniczając tej ochrony tylko do postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym i zobowiązując organ do jej udzielenia niezależnie od złożenia przez skarżącego stosownego wniosku i sposobu jego uzasadnienia.*

### **6. Postanowienie NSA z 2.4.2014 r., I OZ 247/14, Legalis**

*Zgodnie z art. 9 GospNierU w sytuacji wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego organ zobowiązany jest do wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji z urzędu. Zgodnie z art. 63 i 64 ustawy z 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, w sytuacji gdy organ nie wykona czynności nakazanej prawem strona może, po bezskutecznym wezwaniu organu do usunięcia naruszenia prawa, wnieść skargę do sądu administracyjnego.*

### **7. Postanowienie NSA z 4.2.2014 r., I OSK 186/14, Legalis**

*Postanowienie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji wydane na podstawie art. 9 GospNierU będzie skuteczne do czasu wydania przez sąd administracyjny prawomocnego orzeczenia.*

### **8. Postanowienie NSA z 14.11.2013 r., I OZ 1041/13, Legalis**

*W sytuacji, gdy organ administracyjny nie wykonał obowiązku nałożonego przez art. 9 GospNierU, to niezależnie od argumentacji powołanej we wniosku o wstrzymanie, czy też jej braku lub*

*lakońicznych stwierdzeniach we wniosku, uzasadnione jest wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji przez sąd I instancji.*

#### **9. Postanowienie SN z 7.3.2013 r., II CSK 298/12, OSNC 2013, Nr 11, poz. 128**

*Ostateczna decyzja administracyjna, której skutki prawne – zgodnie z art. 9 zd. 1 GospNierU – zostały zawieszona z mocy prawa, nie może stanowić podstawy wpisu do księgi wieczystej. Jeżeli decyzja o zwrocie nieruchomości, zgodnie z art. 9 zd. 2 GospNierU, nie podlega wykonaniu przez czas określony w tym przepisie, to rozumieć przez to należy, że przez czas wskazany w ustawie jest pozbawiona skuteczności prawnej; jej skutki prawne uległy zawieszeniu. Po wniesieniu natomiast skargi do sądu administracyjnego wstrzymanie wykonania takiej decyzji, a zatem zawieszenie skutku prawnego, następuje już na mocy postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji. Ta szczególna regulacja ma służyć ochronie własności i umożliwić dokonanie przez sąd administracyjny oceny legalności decyzji administracyjnych, zanim ukształtują one na trwałe stan prawny nieruchomości lub staną się źródłem świadczeń finansowych. Artykuł 9 GospNierU stanowi zatem gwarancję nienaruszalności prawa własności do czasu dokonania przez sąd oceny legalności decyzji.*

#### **10. Postanowienie WSA w Gdańsku z 21.6.2004 r., II SA/Gd 231/04, Legalis**

*Bezczynność organu administracji publicznej w wydaniu z urzędu postanowienia o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji w całości, oraz niewniesienie przez skarżącego odrębnej skargi na bezczynność, nie pozbawia go możliwości złożenia wniosku o wstrzymanie przez Sąd wykonania zaskarżonej decyzji, lecz wyłącznie w trybie i na podstawach określonych w przepisach art. 61 § 1 i 3 PostAdmU. Postanowienie organu administracji w sprawie wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji, wydane na podstawie art. 9 GospNierU, nie może być zmieniane lub uchylane przez sąd administracyjny, na podstawie art. 61 § 4 PostAdmU.*



[Przejdź do księgarni →](#)