



Warszawa, 23-12-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

IV.510.54.2025.BD

**Pan Dariusz Klimczak
Minister Infrastruktury**

adres: AE:PL-99756-74876-WBAEG-25

Szanowny Panie Ministrze,

rozpatrując wnioski wpływające do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznik zwrócił uwagę na problem niedostatecznej ochrony właścicieli nieruchomości objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, którzy zostają pozbawieni możliwości korzystania ze swojej własności zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem. Wątpliwości budzi sytuacja, w której do ograniczenia tego prawa dochodzi nie z powodu formalnej zmiany planu (bądź uchwalenia nowego), ale równoważny skutek wywołuje inne zdarzenie prawne, w szczególności taka decyzja o charakterze wywłaszczeniowym, której skutkiem jest podział geodezyjny działki na część podlegającą przejęciu na cel publiczny oraz część pozostającą własnością prywatną – i tej właśnie części nie można już zagospodarować zgodnie z jej planistycznym przeznaczeniem. Uszczerbek majątkowy właściciela takiej tzw. nieruchomości resztującej (resztówki) pozostaje bowiem wówczas bez adekwatnej rekompensaty.

I. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹, ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa

¹ Dz.U. z 2024 r., poz. 1130 ze zm.; dalej: u.p.z.p., ustawa planistyczna, u.p.z.p.

własności nieruchomości. W myśl art. 6 ust. 2 tej ustawy, każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do: 1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich; 2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. Ograniczenie tego prawa podlega zaś rekompensacie w sposób wskazany w art. 36 ustawy: gdy w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem staje się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel nieruchomości uprawniony jest do żądania – alternatywnie – wykupu nieruchomości lub jej części albo odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę (art. 36 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 u.p.z.p.), a jeżeli sprzedał tę nieruchomość i z roszczeń z ust. 1 nie skorzystał, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości (art. 36 ust. 3 u.p.z.p.).

Należy podkreślić, że właścicielowi nieruchomości roszczenie przysługuje w razie ograniczenia korzystania z nieruchomości zarówno „w dotychczasowy sposób”, jak i „zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem”. Jak wyjaśnia się w orzecznictwie, dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości określa forma, w jakiej właściciel faktycznie realizował uprawnienie do posiadania swojej nieruchomości przed uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Natomiast korzystanie z nieruchomości w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem rozumiane jest jako obiektywne określenie możliwych, w świetle uregulowań prawnych, sposobów gospodarowania na tej nieruchomości, zgodnych z dotychczas obowiązującym planem miejscowym, bez względu na to, jaki sposób korzystania realizował lub planował uprawniony². W orzecznictwie sądów cywilnych zmiana przeznaczenia nieruchomości, niekorzystnie wpływająca na jej wartość, uzasadnia zatem przyznanie odszkodowania lub wykup nawet w sytuacji, gdy właściciel nie podjął żadnych zamierzeń inwestycyjnych. Co dostrzega ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a co ignorują tzw. specustawy – o czym poniżej – istotna jest tu sama możliwość wykonywania tych uprawnień, wolność uprawnionego w zakresie decydowania o losach przedmiotu własności. Jej

² tak wyrok SN z 15 marca 2023 r., sygn. akt II CSKP 1654/22, publ. OSNC-ZD 2024/2/11

ograniczenie stanowi ingerencję w autonomię właściciela, a uszczerbek finansowy podlega rekompensacie w określonym w ustawie planistycznym trybie.

II. Zarysowany na wstępie problem pojawia się natomiast w tych sytuacjach, gdy owo prawo do zagospodarowania własnego terenu zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zostaje ograniczone bądź unicestwione ze względu na objęcie danej nieruchomości tzw. decyzją zintegrowaną, o jakiej mowa chociażby w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych³ (ale też w innych ustawach szczególnych, dla których specustawa drogowa stała się rozwiązaniem modelowym).

Jednym z istotnych rozstrzygnięć zawartych w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (decyzji ZRID), jest zatwierdzenie podziału nieruchomości – na działkę wywłaszczoną pod budowę drogi oraz działkę pozostawioną dotychczasowemu właścicielowi: w decyzji określa się m.in. linie rozgraniczające teren, który zostaje formalnie przeznaczony pod drogę publiczną (art. 12 ust. 1, art. 11f ust. 1 pkt 2 specustawy drogowej). Dostrzegając, że część pozostała po takim podziale może nie nadawać się do racjonalnego wykorzystania, ustawa przewiduje dla właścicieli tych tzw. resztówek określone roszczenia, uregulowane m.in. w art. 13 ust. 3 specustawy drogowej. Tożsame lub treściowo zbliżone regulacje zawierają zresztą też

³Dz.U. z 2024 r., poz. 311; dalej: specustawa, specustawa drogowa

i inne specustawy⁴, jak również art. 113 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵.

W myśl art. 13 ust. 3 specustawy drogowej, jeżeli na mocy decyzji ZRID przejęta jest część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, właściwy zarządca drogi jest obowiązany do nabycia, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego tej części nieruchomości. W razie nieprzystąpienia przez zarządcę drogi do zawarcia stosownej umowy, właściciel uprawniony jest do wystąpienia do sądu cywilnego o zobowiązanie tego podmiotu do złożenia oświadczenia woli w sprawie nabycia spornej części nieruchomości na określonych przez sąd warunkach; prawomocne orzeczenie sądu zastępuje oświadczenie woli zobowiązanego (art. 64 k.c. i art. 1047 § 1 k.p.c.). Do skutecznego zrealizowania roszczenia o wykup pozostałej części nieruchomości konieczne jest wykazanie, że część ta nie może być wykorzystana na dotychczasowe cele, mimo że nastąpiła zmiana sposobu osiągania tych celów. Ciężar dowodu spoczywa w tym przypadku na właścicielu nieruchomości, stosownie do ogólnej zasady wyrażonej w art. 6 k.c. Analogiczne rozwiązania przewidziano w pozostałych specustawach oraz w art. 113 ust. 3 u.g.n.

Zgodnie z ugruntowanym i jednolitym orzecznictwem, przesłanka, czy nieruchomość resztująca nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, oceniana jest drogą analizy korzystania z nieruchomości zanim doszło do podziału i przejęcia jej części oraz możliwości jego kontynuacji. Chodzi o faktyczne korzystanie

⁴ por. art. 9t ust. 2 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2025 r., poz. 1234); art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r., poz. 1464); art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r., poz. 274 ze zm.); art. 19 ust. 8 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r., poz. 1199); art. 29e ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r., poz. 1747 ze zm.); art. 13f ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów, przebudowy i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (tekst jednolity: Dz.U. z 2025 r., poz. 1094)

⁵Dz.U. z 2024 r., poz. 1145 ze zm.; dalej: u.g.n.

z nieruchomości przez właściciela, nawet przy dokonaniu zmiany sposobu osiągania dotychczasowych celów⁶. Plany czy też hipotetyczne zamiary dotyczące sposobu przyszłego zagospodarowania działki nie mają znaczenia dla oceny zasadności roszczenia, gdyż nie mieszczą się w pojęciu „wykorzystania na dotychczasowe cele” w rozumieniu art. 13 ust. 3 specustawy⁷.

De lege lata, z perspektywy tego roszczenia, prawnie relewantny pozostaje zatem jedynie sposób, w jaki w momencie wydawania decyzji ZRID nieruchomość była faktycznie zagospodarowana, przed jej częściowym wyłączeniem. Nie ma natomiast znaczenia to, jakie było przeznaczenie nieruchomości, ustalone w myśl przepisów ustawy planistycznej – zarówno w drodze aktów prawa miejscowego (miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), jak i rozstrzygnięć indywidualnych (tj. decyzji o warunkach zabudowy). Przepisy specustaw wprost zresztą przesądzają przy tym, że przy wydawaniu decyzji zintegrowanych nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tak m.in. art. 11 ust. 2 specustawy drogowej).

Nie ulega jednak wątpliwości, że wydanie decyzji ZRID może zasadniczo wpływać na ustalenie (przeznaczenie) planistyczne również nieruchomości resztującej właśnie w taki sposób, że uniemożliwia wykorzystanie tej właśnie działki – chociażby z powodu jej kształtu czy powierzchni – zgodnie z jej inwestycyjnym potencjałem przewidzianym w obowiązującym akcie prawa miejscowego. Wskutek pojawienia się w prawnym obiegu władczego rozstrzygnięcia administracji publicznej w postaci decyzji ZRID lub innej decyzji zintegrowanej, postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o których mowa w ww. art. 6 ustawy planistycznej, w niektórych przypadkach mogą się stać wręcz iluzoryczne – ustaleń planu na takich działkach rzeczywiście być może nigdy nie będzie można zrealizować. Z powodu realizacji inwestycji publicznej obywatele mogą więc niekiedy pozostać ze skrawkami dawnych nieruchomości, które nie tylko nie będą się nadawać do zagospodarowania zgodnie z ich ustalonym przeznaczeniem, ale również do zbycia na wolnym rynku. W opisywanych tu sytuacjach wydanie decyzji zintegrowanej wywołuje więc – w stosunku do nieruchomości resztującej – *de facto* dokładnie taki sam skutek jak formalna zmiana planu.

⁶ por. uchwała SN z 11 września 2013 r., sygn. akt III CZP 35/13, opubl. OSNC 2014/3/27

⁷ tak m.in. wyrok SA w Lublinie z 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt I ACa 508/17, LEX nr 2645164

Na marginesie, obierając za punkt widzenia interesy wyłączonego obywatela, uzasadnionym byłoby wówczas właściwie oczekiwanie na doprowadzenie przez radę gminy do formalnej zmiany planu miejscowego (urealnienia jego ustaleń w zmienionej sytuacji) – co dopiero otwierałoby drogę do przyznania odszkodowania (ew. wykupu resztówki) na podstawie art. 36 ustawy planistycznej. Należy jednak zauważyć, że taki scenariusz wymagałby od organów gminy przystąpienia do ponownej, kosztownej i długotrwałej, procedury planistycznej – i to nie dość, że w stosunku do wybranych nieruchomości, to jeszcze jedynie ze względu na potrzebę niejako formalnego zatwierdzenia skutków wywołanych już wcześniej, ingerencją innego organu, tj. zarządcy drogi, w zadania własne gminy (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.). Rozwiązanie takie nie wydaje się zatem realne, tym bardziej, że nie jest jasne, czy odpowiedzialność gminy nie zostałaby wyłączona ze względu na postanowienia art. 36 ust. 1a pkt 2 u.p.z.p.

III. Sytuacja taka kreuje wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą równej ochrony własności i innych praw majątkowych. W myśl art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej, własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej; zasada ta konkretyzuje ogólną zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) w sferze praw ekonomicznych jednostki. Z zasady równej ochrony prawa własności wynika powinność, aby takie samo ograniczenie prawa własności przysługującego podmiotom wykazującym tę samą cechę relewantną było traktowane w jednakowy sposób. Jeżeli więc podmioty te doznają równie dotkliwego naruszenia prawa, zakres przyznanej im prawnej ochrony musi być równy. Podkreślić należy, że potrzeba ochrony prawnej właścicieli nieruchomości staje się szczególnie aktualna wówczas, gdy dochodzi do tzw. wyłączenia planistycznego, którego istota polega na ingerencji – przez regulację zawartą w planie miejscowym lub w decyzji administracyjnej – wprowadzającej wobec właściciela (użytkownika wieczystego) taki reżim korzystania z nieruchomości, który de facto czyni dla niego tę nieruchomość bezwartościową⁸.

W odniesieniu do sytuacji, w której decyzja zintegrowana tworzy nieruchomość resztującą o takich cechach, że właściciel utracił możliwość zrealizowania jej ustalonego przeznaczenia, mamy do czynienia w istocie z formą wyłączenia planistycznego: w świetle zasady równej ochrony praw majątkowych sytuacja taka jest konstytucyjnie tożsama z formalną zmianą planu. Cechą relewantną jest bowiem

⁸ por. wyrok TK z 18 grudnia 2014 r., sygn. akt K 50/13

rzeczywista zmiana ustalenia planistycznego konkretnej nieruchomości – tyle że dochodzi do niego nie na podstawie uchwały rady gminy, ale jest to faktyczny skutek wydania decyzji ZRID, lub rozstrzygnięcia w oparciu o przepisy pozostałych specustaw.

Gdy dochodzi do analogicznych pod względem skutków zdarzeń prawnych, prawo powinno oferować analogiczną kompensatę ich adresatom. W momencie, gdy ustawodawca przyznał pewnej kategorii właścicieli ochronę prawną (finansową), to w taki sam sposób powinien potraktować inną, pominiętą grupę, której prawa zostają ograniczone w analogiczny sposób. Zważając na powyższe, rodzi się konieczność przynajmniej zrównania standardu roszczenia resztówkowego, oferowanego przez specustawy, do poziomu uprawnień z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. Konstytucyjnie uzasadniona staje się zatem potrzeba wzmocnienia ochrony praw właścicieli tych nieruchomości, które w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczone zostały pod określony sposób zagospodarowania, a wskutek wydania decyzji ZRID (lub innej decyzji o analogicznych skutkach), zrealizowanie tego przeznaczenia w sposób, w jaki zakładał (umożliwiał) to obowiązujący plan miejscowy, nie jest już faktycznie możliwe. *De lege lata* bowiem, uszczerbek w prawach właściciela, analogiczny do tego wynikającego z formalnej zmiany planu, nie jest rekompensowany w żaden sposób.

W tym stanie rzeczy, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁹, uprzejmie wnoszę o przeanalizowanie podniesionego problemu i o przedstawienie stanowiska Pana Ministra w omawianej sprawie. W ocenie Rzecznika bowiem poszanowanie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa wymaga podjęcia interwencji legislacyjnej w celu przyznania środków ochrony praw majątkowych właścicielowi nieruchomości resztującej, której nie można wykorzystać zgodnie z jej przeznaczeniem ustalonym w oparciu o przepisy ustawy planistycznej.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

⁹ tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r., poz. 1264 ze zm.

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Pan Andrzej Domański

Minister Finansów i Gospodarki

Ministerstwo Rozwoju i Technologii

adres: AE:PL-68477-29007-EFSHR-25