



# Ministerstwo Rozwoju i Technologii

Sekretarz Stanu  
Michał Jaros

Znak pisma: \$znak sprawy  
Warszawa, 19 grudnia 2025 r.

**Pan Dariusz Klimczak**  
**Minister Infrastruktury**

**Dotyczy: wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie potrzeby zmian legislacyjnych w obszarze ustalania oraz wypłaty odszkodowań za nieruchomości przejęte na realizację inwestycji infrastrukturalnych celu publicznego**

Szanowny Panie Ministrze,

uprzejmie przekazuję, przesłane również do wiadomości Pana Ministra, wystąpienie Pana Profesora Marcina Wiącka, Rzecznika Praw Obywatelskich, z dnia 24 listopada 2025 r., znak IV.7006.54.2022.BD: WS-II.750.17.2025.WG, w sprawie potrzeby wprowadzenia zmian przepisów regulujących zasady i tryb ustalania oraz wypłaty odszkodowań za nieruchomości przejęte na realizację inwestycji infrastrukturalnych, w tym w szczególności na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 311), zwanej dalej: „specustawą drogową”, z uprzejmą prośbą o rozpatrzenie zgodnie z właściwością wynikającą z § 1 ust. 2 pkt 3 i ust. 5 rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz.U. poz. 2725).

Mając na względzie zakres kompetencji ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, określony przepisami art. 11g ust. 1 pkt 2 specustawy drogowej, Minister Finansów i Gospodarki, jako organ II instancji - prowadzący postępowania odwoławcze od decyzji zezwalających na realizację inwestycji drogowych (dalej: decyzja ZRID) jest uprawniony jedynie do rozpatrywania indywidualnych spraw administracyjnych z zakresu realizacji inwestycji drogowych. W analogiczny sposób został ukształtowany zakres kompetencji Ministra Finansów i Gospodarki na gruncie innych specustaw, w tym pozostałych w zakresie właściwości resortu infrastruktury, regulujących proces realizacji takich inwestycji infrastrukturalnych jak np. linie kolejowe.

Zatem Minister Finansów i Gospodarki nie posiada uprawnień do inicjowania i opracowania i procedowania nowelizacji przepisów specustawy drogowej i innych specustaw, które należą do właściwości merytorycznej Ministra Infrastruktury.

Mając jednakże na względzie dotychczasową linię orzecniczą zapadłą na tle zagadnień poruszonych w wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich, pragnę zauważyć, że wnioski legislacyjne zawarte w piśmie Pana Rzecznika niewątpliwie zasługują na pilne

rozważenie i te z nich, które dotyczą udoskonalenia mechanizmów zabezpieczających interesy i sytuację finansową osób wyłączonej w trakcie trwania postępowania mającego na celu ustalenie i wypłatę odszkodowania wpisują się w propozycje zmierzające do usprawnienia postępowań administracyjnych w sprawach decyzji ZRID, które zostały zgłoszone w piśmie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 09 maja 2025 r., znak: DLI.750.1.2025, skierowanym do Pana Stanisława Bukowca, Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury (kopia w załączeniu).

W szczególności racjonalne jest dążenie do nowelizacji zasad przyznawania i wypłaty odszkodowań oraz tzw. zaliczki na poczet odszkodowania. Szczególne niezadowolenie społecznie budzi bowiem niepełna kwota odszkodowania wypłacana właścicielom nieruchomości, na których już jest faktycznie realizowana inwestycja w trybie rygoru natychmiastowej wykonalności, w sytuacji, gdy od decyzji ZRID zostanie wniesione odwołanie. Czas oczekiwania na walor ostateczności decyzji ZRID, czyli wypłatę pełnej sumy odszkodowania w wielu przypadkach znacząco się wydłuża. Niewątpliwie zatem pilnego rozważenia wymaga zwiększenie wysokości wypłacanej zaliczki, w przypadku wniesienia odwołania od decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej opatrzonej rygiorem natychmiastowej wykonalności.

Odnosząc się do sygnalizowanych przez Rzecznika utrudnień w możliwości kwestionowania przez podmioty wyłączone treści operatu szacunkowego stanowiącego podstawę ustalenia przez organ wysokości należnego odszkodowania, trudności tych należałoby upatrywać raczej w niskiej świadomości tych podmiotów o dostępnych narzędziach kontrolnych niż z niedostatków obowiązujących przepisów. Jak bowiem wskazał Rzecznik w wystąpieniu *„do Biura RPO często trafiają sprawy, w których wyłączonego obywatel nie miał świadomości tego, że polemikę z przyjętą przy załatwianiu sprawy wyceną nieruchomości może podjąć w trybie z art. 157 ust. 1 u.g.n., tj. przedkładając ocenę operatu szacunkowego, sporządzoną przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych lub wnosząc o pozyskanie takiej oceny przez organ prowadzący postępowanie.”*. Jak jednak słusznie zauważył Pan Rzecznik w piśmie: *„w praktyce organy rzadko kierują przedłożone operaty szacunkowe do oceny organizacji zawodowych – przede wszystkim z uwagi na wysoki koszt sporządzenia takiej opinii.”*. W praktyce postępowań prowadzonych przez Ministra Finansów i Gospodarki (oraz jego poprzedników prawnych) występowały sporadycznie przypadki, w których Minister wnioskował do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych o dokonanie oceny operatu szacunkowego w sprawach szczególnie skomplikowanych, np. dotyczących nieruchomości o specyficznych uwarunkowaniach, w których występowały rozbieżne opinie dotyczące wartości nieruchomości autorstwa niezależnych rzeczoznawców majątkowych lub w przypadku istotnych, trudnych do jednoznacznego rozstrzygnięcia wątpliwości organu. Generalnie bowiem operaty szacunkowe przedkładane jako dowód w sprawach odwoławczych nie budzą zasadniczych zastrzeżeń co do zgodności z zasadami wynikającymi z przepisów prawa, w tym zasadami wyceny nieruchomości, które to w przypadku ich stwierdzenia w sposób wystarczający uzasadniałyby sięganie po mechanizm weryfikacji operatu przez organizację zawodową. W toku prowadzonych postępowań Minister dokonuje samodzielnie oceny mocy dowodowej operatu, a także w razie wątpliwości co do treści sporządzonego operatu szacunkowego, powziętych przez organ lub zgłaszanych np. przez podmiot wyłączone, częstokroć żąda od rzeczoznawcy majątkowego jego uzupełnienia lub udzielenia wyjaśnień. Stwierdzone w wyniku takiej oceny dowodu nieprawidłowości stanowią podstawę przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji wraz z wytycznymi w zakresie koniecznego do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Należy zaznaczyć, że orzekając o uchyleniu decyzji i przekazaniu sprawy organowi I instancji do

ponownego rozpatrzenia bądź o uchyleniu decyzji i orzeczeniu co do istoty sprawy, organ odwoławczy winien mieć na względzie zasadę dwuinstancyjności. Zgodnie z przeważającym orzecznictwem sądowoadministracyjnym, sporządzony ponownie operat szacunkowy, na podstawie którego ustalane jest odszkodowanie, jest dowodem dominującym i niezbędnym w postępowaniu odszkodowawczym, co uzasadnia zapewnienie stronom dostępu do pełnego toku instancji i skutecznego skorzystania z przysługujących środków zaskarżenia.

Dowód w postaci opinii o wartości nieruchomości podlega zatem wnikliwej „swobodnej ocenie organu, co do jego wiarygodności i mocy dowodowej (...)”<sup>1)</sup>. Ugruntowane w tym zakresie orzecznictwo od lat konsekwentnie wskazuje na obowiązek oceny wartości dowodowej operatu szacunkowego tak jak każdego innego dowodu zgromadzonego w ramach postępowania dowodowego<sup>2)</sup>.

Podkreślenia zatem wymaga, że przepisy proceduralne umożliwiają stronom postępowania aktywny w nim udział na każdym etapie, co oznacza m.in. możliwość przedstawia opinii, zgłaszania zastrzeżeń co do dowodów zgromadzonych w sprawie, jak również przedkładania własnych dowodów, np. drugiego operatu szacunkowego. Jak wskazuje się przy tym w orzecznictwie, podważenie opinii o wartości nieruchomości stanowiącej dowód w sprawie „*jest generalnie możliwe poprzez sformułowanie racjonalnych, uzasadnionych zasadami wiedzy merytorycznych argumentów, bądź poprzez przedłożenie innej opinii [kontroperatu] – dotyczącej tej samej nieruchomości - sporządzonej przez osobę dysponującą stosownymi kwalifikacjami (...)*” lub przeciwdowodu z opinii organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych, która dokonała oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego<sup>3)</sup>. Rozpatrując daną sprawę organ zobowiązany jest przy tym do przeanalizowania wszelkich dokumentów złożonych do akt sprawy i w konsekwencji przyznania im, bądź nie, mocy dowodowej.

Odnosząc się natomiast do krytykowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich, obowiązującego w aktualnym stanie prawnym modelu opartego na oderwaniu zagadnienia ustalenia odszkodowania od postępowania wyłączeniowego (postępowania w sprawie wydania decyzji ZRID), pragnę zauważyć, że dotychczasowa praktyka orzecznicza Ministra Finansów i Gospodarki (i jego poprzedników prawnych) w sprawach odwoławczych od decyzji ZRID, bezspornie dowodzi, że ewentualne wprowadzenie na gruncie spraw realizowanych w szczególnym trybie specustaw zasady obowiązującej w klasycznym modelu wyłączenia (art. 119 ust. 1 pkt 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami) doprowadziłoby nie tylko do dalszego, znacznego wydłużenia – w stosunku do już obecnie obserwowanego – czasu oczekiwania na wypłatę odszkodowania, ale dodatkowo sparaliżowałoby proces przygotowania i realizacji inwestycji. Z uwagi na liniowy, często szeroko zakrojony przedmiotowo charakter inwestycji infrastrukturalnych, w których następuje objęcie jedną decyzją lokalizacyjną (np. decyzją ZRID) kilkudziesięciu a nawet kilkuset nieruchomości, postępowania odwoławcze od decyzji lokalizacyjnych (w szczególności decyzji ZRID) są skomplikowane i długotrwałe (liczne zarzuty stron, wtórne podziały nieruchomości, zmiany stanu prawnego działek objętych inwestycją w toku sprawy odwoławczej,

---

<sup>1)</sup> wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2014 roku, sygnatura akt I OSK 2638/12

<sup>2)</sup> porównaj wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2014 roku, sygnatura akt I OSK 1459/12; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 sierpnia 2013 roku, sygnatura akt II OSK 829/12; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 maja 2011 roku, sygnatura akt II OSK 979/10; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2008 roku, sygnatura akt I OSK 374/07

<sup>3)</sup> wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedzibą w Szczecinie z dnia 16 stycznia 2019 roku, sygn. akt II SA/Sz 1026/18

zmiany dokumentacji projektowej z wniosków inwestora wymagające uwzględnienia w decyzji ostatecznej Ministra). Zatem ewentualne związanie elementu ustalenia odszkodowania z decyzją wyłączeniową (decyzją ZRID) stanowiłoby znaczne dodatkowe obciążenie postępowań w sprawie decyzji ZRID (zarówno w I, jak i w II instancji) skomplikowanymi kwestiami merytorycznymi (odszkodowawczymi), co tym samym znacząco wydłużyłoby proces wydawania tych decyzji, a tym samym wypłaty odszkodowań. Ponadto w przypadku złożenia odwołania od takiej decyzji lokalizacyjnej (wyłączeniowej), której elementem byłoby ustalenie wysokości odszkodowania, przez chociażby jedną osobę niezadowoloną z wysokości ustalonego odszkodowania, następowałby dodatkowe skomplikowanie postępowania dotyczącego realizacji inwestycji, pomimo braku zarzutów wobec samej lokalizacji (faktu wyłączenia), co przy obecnie już stosunkowo długim średnim czasie procedowania odwołań od decyzji ZRID - sięgającym od 1 roku do nawet ponad 2 lat (w sprawach szczególnie skomplikowanych) - wydaje się niecelowe. Tym bardziej, że w aktualnie obowiązującym modelu oderwania postępowania ZRID od procedury odszkodowawczej czas procedowania odwołań od decyzji odszkodowawczych – przy rosnącej od lat liczbie spraw - wynosi obecnie średnio około 12 miesięcy, przy czym podejmowane są działania zaradcze mające na celu skrócenie czasu procedowania tego rodzaju spraw.

Niewątpliwie jednak biorąc pod uwagę interes społeczny oraz potrzebę doprecyzowania niektórych regulacji prawnych, w tym w szczególności dotyczących zasad i trybu ustalania i wypłaty odszkodowań, podzielam opinię Pana Rzecznika, dotyczącą potrzeby interwencji legislacyjnej w tym obszarze na gruncie przepisów specustawy drogowej, dla której punkt wyjścia mogłyby stanowić przepisy nowelizacji ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym. Niewątpliwie przyjęcie analogicznych rozwiązań w specustawie drogowej i innych spec ustawach, pozwoliłoby wyeliminować obserwowane już obecnie zróżnicowanie sytuacji prawnej i majątkowej osób wyłącanych pod inwestycje celu publicznego o podobnym charakterze, skali i istotnym znaczeniu z punktu widzenia użyteczności publicznej.

Podkreślam, że celem ww. propozycji jest dostosowanie regulacji prawnych do oczekiwań społecznych, jak również wyeliminowanie problemów zaobserwowanych w praktyce orzecniczej Wojewodów, jak i organu odwoławczego, jakim jest obecnie Minister Finansów i Gospodarki, co przyczyni się również do usprawnienia postępowań prowadzonych w sprawach ZRID i wypłaty odszkodowań.

Zwracam się równocześnie z prośbą o przekazanie do wiadomości kopii odpowiedzi udzielonej na załączone wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich.

**Z wyrazami szacunku**

Michał Jaros

Sekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis  
elektroniczny /

#### **Załączniki**

Kopia pisma Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 09 maja 2025 r., znak: DLII.750.1.2025

#### **Do wiadomości**

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich