



# Minister Infrastruktury

---

Znak pisma: DDP-1.450.61.2025

Warszawa, 04 maja 2026

Pan

**Marcin Wiącek**

Rzecznik Praw Obywatelskich

*Szanowny Panie Rzeczniku,*

w odpowiedzi na Pana pismo z dnia 24 listopada 2025 r. znak IV.7006.54.2022.BD, w sprawie wprowadzenia zmian legislacyjnych dotyczących ustalania odszkodowań za nieruchomości przejęte m.in. na rzecz Skarbu Państwa na podstawie przepisów tzw. specustaw, w tym *ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 311)*, dalej „specustawy drogowej”, przekazane przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii do Ministra Infrastruktury zgodnie z właściwością, przedstawiam następujące stanowisko.

Na wstępie pragnę przypomnieć, że celem uchwalenia *specustawy drogowej* było przyspieszenie i uproszczenie procedury przygotowania i realizacji inwestycji drogowych w Polsce. *Specustawa drogowa* była pierwszą ze specustaw. Ze względu na priorytetowy interes publiczny, jakim jest niewątpliwie poprawa infrastruktury drogowej w Polsce, i konieczność racjonalnego wykorzystania unijnych środków finansowych, wprowadzono przepisy *specustawy drogowej*, które stanowiły odstępstwo, a nawet wyłączenie stosowania niektórych ustaw i zasad ogólnych w związku z realizacją inwestycji drogowych. Przy czym należy pamiętać, że wyłączenie stosowania niektórych ogólnych procedur nie zwalnia decydentów od troski o należyte przestrzeganie i kształtowanie ładu przestrzennego w Polsce oraz roztropnej troski o interesy lokalne, ale uwalnia od typowych procedur, które w przypadku inwestycji drogowych uniemożliwiały i paraliżowały podejmowanie decyzji w zakresie lokalizacji dróg i pozwoleń budowlanych.

W zakresie przyjętego na gruncie *specustawy drogowej* modelu rozdzielenia decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, dalej „decyzja ZRID”, od decyzji o ustaleniu odszkodowania za nieruchomości przejmowane pod drogi, pragnę wskazać, że rozwiązanie to zostało zastosowane w celu skutecznego przyspieszenia procesu przygotowania i realizacji inwestycji drogowych. Należy w tym względzie zgodzić się ze stanowiskiem Ministerstwa Rozwoju i Technologii wyrażonym w piśmie z dnia 19 grudnia 2025 r., że „*ewentualne wprowadzenie na gruncie spraw realizowanych w szczególnym trybie specustaw zasady obowiązującej w klasycznym modelu wywłaszczenia (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.*”. Należy zwrócić uwagę, że inwestycje drogowe to inwestycje liniowe, które swoim zakresem przedmiotowym obejmują i wywłaszczają czasami kilkaset nieruchomości naraz, dotyczą bardzo wielu podmiotów, a efekt ten potęguje się w warunkach polskiej struktury agrarnej, tzn. znacznego rozdrobnienia nieruchomości. Przyjęte rozwiązanie rozdziału decyzji ZRID od decyzji o ustaleniu odszkodowania jest zatem rozwiązaniem optymalnym, przynoszącym korzyści zarówno inwestorowi, jak również osobom wywłaszczanym. Postulat połączenia obydwu decyzji jest sprzeczny z celem *specustawy drogowej* i dlatego nie może zostać uwzględniony.

Należy podkreślić, że Minister Infrastruktury nie jest organem wydającym decyzje ustalające wysokość odszkodowań, nie ma zatem wpływu na długość, jak również prawidłowość prowadzenia takich postępowań przez właściwe organy. Odnosząc się do postulatu wskazania w przepisach, że postępowanie odszkodowawcze wszczyna się już z dniem, w którym decyzja lokalizacyjna stała się ostateczna lub w którym nadano jej rygor natychmiastowej wykonalności pragnę poinformować, że przepisy *specustawy drogowej* zawierają stosowne regulacje w tym zakresie. Zgodnie z art. 12 ust. 4a i 4b *specustawy drogowej* decyzję ustalającą wysokość odszkodowania za przejęte nieruchomości wydaje organ, który wydał decyzję ZRID, tj. starosta bądź wojewoda, w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja ZRID stała się ostateczna. Jednakże od tej zasady ustawodawca przewidział wyjątek w art. 12 ust. 4g *specustawy drogowej*, zgodnie z którym, jeżeli decyzji ZRID nadany został rygor natychmiastowej wykonalności, decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje się w terminie 60 dni od dnia nadania tego rygoru. Przyjęte rozwiązanie ma na celu umożliwienie ustalenia odszkodowania równoległe z pozbawieniem osoby uprawnionej do otrzymania tego odszkodowania faktycznego władztwa nad nieruchomością. W tym miejscu pragnę podkreślić, że nabycie własności nieruchomości przeznaczonych na realizację inwestycji drogowych zgodnie z art. 12 ust. 4 *specustawy drogowej* następuje z mocy prawa – z dniem, w którym decyzja ZRID stała się ostateczna. A zatem na gruncie *specustawy drogowej* możliwa jest sytuacja, że ustalenie odszkodowania następuje przed dniem, gdy decyzja ZRID stanie się ostateczna, a zatem

przed przejściem prawa własności nieruchomości odpowiednio na rzecz Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Powyższe dotyczy decyzji ZRID z nadanym rygorem natychmiastowej wykonalności. W takim przypadku zgodnie z art. 12 ust. 5a *specustawy drogowej* na wniosek osoby uprawnionej do otrzymania odszkodowania, za nieruchomości przejmowane pod realizację inwestycji drogowych, wypłaca się zaliczkę w wysokości 70% odszkodowania ustalonego przez organ pierwszej instancji w decyzji ustalającej wysokość odszkodowania. Instytucja zaliczki została wprowadzona w celu umożliwienia osobie uprawnionej szybkiego uzyskania rekompensaty za przejęte nieruchomości. Natomiast całość odszkodowania może być wypłacona właścicielom nieruchomości dopiero po uzyskaniu ostatecznej decyzji ZRID, a zatem po przejściu prawa własności nieruchomości przejmowanej pod drogę, odpowiednio na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. W wyroku z dnia 8 listopada 2023 r. sygn. akt. I OSK 1784/22 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że *„aby ustalić relacje jakie zachodzą pomiędzy przepisami specustawy drogowej dotyczącymi odszkodowania a przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczącymi odszkodowania nie można rozważań tych ograniczyć do dwóch powołanych w skardze kasacyjnej przepisów, ale należy uwzględnić całość regulacji dotyczącej odszkodowania. Rozważania należy rozpocząć od specustawy drogowej, a konkretnie od art. 12, który w ust. 4b wprowadza podstawową zasadę, zgodnie z którą "Decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje się w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna". Tym samym zasadą jest, że ustalenie odszkodowania następuje dopiero wówczas, gdy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna, w konsekwencji gdy dochodzi do wypłaty odszkodowania to nie tylko decyzja w sprawie ustalenia odszkodowania jest ostateczna, ale ostateczna jest również decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, co wynika jednoznacznie z art. 12 ust. 4b specustawy drogowej.*”

*„Z odesłania zawartego w art. 12 ust. 5 specustawy drogowej do odpowiedniego stosowania między innymi art. 132 ust. 1a GospNierU wynika, że w sprawach w których wydano odrębną decyzję o odszkodowaniu zapłata odszkodowania następuje w terminie 14 dni od dnia w którym decyzja o odszkodowaniu stała się ostateczna, natomiast z powyższego odesłania nie można wyprowadzać wniosku, że dla obowiązku zapłaty odszkodowania nie ma prawnego znaczenia, czy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna, taki wniosek byłby sprzeczny z powołanymi między innymi art. 12 ust. 4b, ust. 4g i ust. 5a specustawy drogowej.*”

Mając na uwadze powyższe w ocenie resortu infrastruktury brak jest uzasadnienia do wypłaty pełnej wysokości odszkodowania przed uzyskaniem ostateczności decyzji ZRID.

W zakresie ustalania wysokości odszkodowania, ustala się je według stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji ZRID przez organ I instancji oraz według jej wartości z dnia,

w którym następuje ustalenie wysokości odszkodowania. Podstawę ustalenia odszkodowania stanowi wartość nieruchomości określona w operacie szacunkowym przez rzeczoznawcę majątkowego. *Specustawa drogowa* przewiduje dwie możliwości zwiększenia wysokości odszkodowania. Wysokość odszkodowania powiększa się o 5% w przypadku gdy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości wyda tę nieruchomość lub wyda nieruchomość i opróżni lokal oraz inne pomieszczenia niezwłocznie, nie później niż w terminie określonym w art. 18 ust. 1e *specustawy drogowej*. Natomiast w przypadku gdy przejmowana nieruchomość jest zabudowana budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny - wysokość odszkodowania powiększa się o 10.000 zł w odniesieniu do tej nieruchomości. Do ustalenia wysokości i wypłacenia odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.)*, z zastrzeżeniem art. 18 *specustawy drogowej*. Sposoby określania wartości nieruchomości przejętych na podstawie *specustawy drogowej* dla potrzeb ustalania odszkodowań reguluje § 49 *rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 5 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości (Dz. U. z 2023 r. poz. 1832)*. W kwestii operatów szacunkowych właściwe jest Ministerstwo Rozwoju i Technologii, które wyraziło szczegółowe stanowisko w tym zakresie w piśmie z dnia 19 grudnia 2025 r. skierowanym do Ministra Infrastruktury, przekazanym do wiadomości Rzecznika Praw Obywatelskich.

Przedstawiając powyższe informuję, że resort infrastruktury zamierza podjąć prace legislacyjne zmierzające do zwiększenia wysokości zaliczki wypłacanej właścicielowi przejmowanej nieruchomości do wysokości 85%, oraz rozszerzenia wypłacania zaliczki na wnioski właściciela również w przypadku decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydawanej bez rygору natychmiastowej wykonalności, tak jak to zostało wprowadzone w *ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym*. Ponadto Ministerstwo Infrastruktury rozważy wprowadzenie przepisu w *specustawie drogowej* wyraźnie wskazującego, że z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna, albo z dniem, w którym decyzji tej nadano rygor natychmiastowej wykonalności, wszczyna się postępowanie w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania z tytułu przejęcia nieruchomości.

Niemniej jednak należy podkreślić, że wprowadzenie zmian legislacyjnych w zakresie ustalania odszkodowań wymaga niewątpliwie pogłębionej analizy prawnej pod kątem wpływu zarówno na osoby wyłączone, jak również na realizację inwestycji, w szczególności czy zmiana ta nie będzie powodowała wydłużenia czasu przygotowania i realizacji inwestycji. Wydłużenie czasu przygotowania i realizacji inwestycji może mieć bowiem negatywne skutki finansowe dla inwestorów publicznych, zwiększać koszty

inwestycji np. wskutek roszczeń wykonawców. Wprowadzenie jednolitych regulacji w zakresie odszkodowań we wszystkich specustawach wymaga przeprowadzenia analizy z uwzględnieniem, że specyfika procesu przygotowania i realizacji poszczególnych inwestycji może się znacznie różnić. Mając na względzie istniejące nadal zaległości naszego kraju w budowie sieci dróg o najwyższych parametrach, w tym konieczność dokończenia budowy transeuropejskiej sieci drogowej konieczne jest funkcjonowanie specjalnych rozwiązań prawnych umożliwiających przyspieszoną realizację inwestycji drogowych.

*Z poważaniem*

Dokument podpisany elektronicznie przez:

z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Stanisław Bukowiec

Sekretarz Stanu

Do wiadomości:  
Ministerstwo Rozwoju i Technologii