Emil Czujko
Kancelaria Radcy Prawnego

Warszawa, dnia 16 lipca 2026 r.

OPINIA PRAWNA

w formie pytań i odpowiedzi
w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy
określającego wskaźnik intensywności zabudowy
w kontekście ewentualnych roszczeń odszkodowawczych
radca prawny Emil Czujko

1. **Czy uchwalenie planu ogólnego gminy (dalej: „POG"), w którym określono wartość maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy (dalej: „IZ") niewiększy niż 0,3 (w strefach zabudowy jednorodzinnej), oznacza automatyczne powstanie roszczeń odszkodowawczych właścicieli nieruchomości w kontekście ewentualnego spadku wartości nieruchomości (ograniczenia możliwości inwestycyjnych) na podstawie ustawy planistycznej?**

Na powyższe pytanie należy udzielić odpowiedzi negatywnej. Samo uchwalenie POG ani jego wejście w życie nie stanowią podstawy dochodzenia roszczeń odszkodowawczych określonych w art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: „u.p.z.p."). Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., *jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z uwzględnieniem ust. 2 i art. 37[1] ust. 1, żądać od gminy albo od władającego terenem zamkniętym, jeżeli uchwalenie planu lub jego zmiana spowodowane były potrzebami obronności i bezpieczeństwa państwa:*
1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo
2) wykupienia nieruchomości lub jej części.

Podstawą ewentualnego wystąpienia z roszczeniem przewidzianym w tym przepisie może być zatem dopiero uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: „MPZP") albo jego zmiana, a nie uchwalenie lub wejście w życie POG.

Przykładowo, w komentarzu do u.p.z.p. pod red. prof. Niewiadomskiego wskazuje się wprost, że: *„ustawodawca nie dokonał zmiany w zakresie podstawy roszczeń z art. 36 PlanZagospU o plan ogólny. W związku z tym właściciele i użytkownicy wieczyści nieruchomości **nie będą mogli domagać się rekompensaty w przypadku spadku wartości nieruchomości spowodowanej wejściem w życie planu ogólnego**".*

Emil Czujko
radca prawny

Emil Czujko Kancelaria Radcy Prawnego
ul. Bóżnicza 1/107
61-751 Poznań
NIP 7831582988

www.czujko.pl

radca prawny Emil Czujko
emil.czujko@czujko.pl
tel. 501 770 347
nr wpisu PZ-2363

2. **Czy uchwalenie POG, w którym określono IZ niewiększy niż 0,3 dla terenów nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, w tym terenów, dla których wydano lub można było wydać decyzje o warunkach zabudowy, może być podstawą roszczeń odszkodowawczych?**

Odpowiedź na powyższe pytanie jest negatywna. Uchwalenie POG określającego taki wskaźnik nie stanowi podstawy roszczeń odszkodowawczych z art. 36 u.p.z.p. Wejście w życie POG nie powoduje wygaśnięcia wydanych wcześniej decyzji o warunkach zabudowy. Decyzje te mogą jednak wygasnąć w przypadkach przewidzianych w art. 65 u.p.z.p., w szczególności w razie późniejszego uchwalenia MPZP, którego ustalenia są inne niż ustalenia decyzji, chyba że została już wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę. Należy również uwzględnić ustawowy okres obowiązywania decyzji o warunkach zabudowy w przypadkach, w których znajduje on zastosowanie.

Do czasu uchwalenia MPZP inwestycja objęta pozostającą w mocy decyzją o warunkach zabudowy może być co do zasady realizowana na jej podstawie. POG będzie natomiast oddziaływał na możliwość wydawania nowych decyzji o warunkach zabudowy. Zgodnie z przepisami przejściowymi wydanie decyzji o warunkach zabudowy na wniosek złożony od 1 września 2026 r. będzie co do zasady możliwe, jeżeli w danej gminie wszedł w życie POG. Są to istotne skutki POG dla możliwości inwestycyjnych, jednak nie powodują one powstania roszczeń z art. 36 u.p.z.p.

Jeżeli dla terenu nieobjętego dotychczas MPZP zostanie następnie uchwalony taki plan, ewentualne roszczenia będą oceniane w związku z uchwaleniem MPZP, a **nie POG**. Na podstawie art. 37 ust. 11a u.p.z.p. ustalenia POG nie będą brane pod uwagę przy wycenie nieruchomości na potrzeby ewentualnej wypłaty odszkodowania związanej z uchwaleniem MPZP w sytuacji określonej w art. 37 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., tj. gdy przed uchwaleniem MPZP nieruchomość nie była objęta takim planem. Przepis ten stanowi, że do określenia wartości nieruchomości w przypadku, o którym mowa w art. 37 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., nie uwzględnia się zmiany wartości nieruchomości będącej skutkiem uchwalenia lub zmiany POG. W komentarzu do u.p.z.p. pod red. J.H. Szlachetki i K. Szlachetki wskazuje się, że: *„**przepis ten ma stanowić swoistą gwarancję, że plan ogólny nie będzie rodził skutków odszkodowawczych** – nie będąc bowiem aktem prawnym, który dokonuje wywłaszczenia, zgodnie z Konstytucją RP, nie musi przewidywać zapłaty odszkodowania”*.

Zgodnie natomiast z art. 37 ust. 1 u.p.z.p. wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3, oraz wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4, ustala się na dzień sprzedaży. Obniżenie oraz wzrost wartości nieruchomości stanowią różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie MPZP a jej wartością określoną przy uwzględnieniu:

1) przeznaczenia terenu obowiązującego przed zmianą tego planu;
2) **faktycznego sposobu użytkowania nieruchomości przed uchwaleniem tego planu**.

W przywołanym komentarzu pod red. J.H. Szlachetki i K. Szlachetki, odnosząc się do zasad wypłaty odszkodowań uregulowanych w art. 36–37 u.p.z.p., wskazuje się także wprost, że: *„**wartości nieruchomości nieobjętej planem miejscowym, do celów odszkodowawczych** i*

Emil Czujko
radca prawny

opłaty planistycznej, ***nie wyznacza jej teoretyczny potencjał inwestycyjny wynikający z wydania decyzji o warunkach zabudowy, ale stan faktyczny nieruchomości***".

Powyższe stwierdzenie odnosi się przede wszystkim do ustawowych zasad określania wartości nieruchomości. Należy je odróżnić od oceny, czy wskutek uchwalenia MPZP doszło do uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia korzystania z nieruchomości w rozumieniu art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Przy tej ocenie ostateczna decyzja o warunkach zabudowy albo inne okoliczności potwierdzające obiektywnie realną możliwość określonego zagospodarowania nieruchomości mogą mieć znaczenie dowodowe. Sama hipotetyczna możliwość uzyskania korzystnej decyzji WZ lub subiektywne plany właściciela nie są jednak wystarczające.

3. Kiedy powstają roszczenia odszkodowawcze zgodnie z u.p.z.p. i na jakiej podstawie?

Uchwalenie POG, w którym określono IZ niewiększy niż 0,3, nie będzie stanowiło podstawy wypłaty odszkodowania. **Znaczenie będą miały ogólne reguły związane z roszczeniami powstającymi w przypadku późniejszego uchwalenia albo zmiany MPZP.**

Zgodnie z przywołanym już art. 36 ust. 1 u.p.z.p. przesłanką roszczeń w związku z uchwaleniem albo zmianą MPZP jest sytuacja, w której korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone. Właściciel albo użytkownik wieczysty może wówczas żądać odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części.

Natomiast zgodnie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p., jeżeli w związku z uchwaleniem MPZP albo jego zmianą wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w ust. 1 i 2, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.

Na podstawie tych przepisów właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu mogą przysługiwać odrębne roszczenia. Jak zauważa dr T. Filipowicz w komentarzu do u.p.z.p.: *„jedno z nich to roszczenie o wykupienie nieruchomości lub jej części, w ramach którego za jego zgodą może dojść do przedstawienia przez gminę nieruchomości zamiennej. Drugie roszczenie, w razie niezdecydowania się przez uprawnionego do przedstawienia powyższego żądania, to żądanie od gminy odszkodowania. Ustawodawca odszkodowanie to – w przypadku gdy uprawniony nie zbędzie swoich praw do nieruchomości innemu podmiotowi – określił jako odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę. Obowiązek wykazania, że taka rzeczywista szkoda zaistniała, spoczywa na uprawnionym do przedstawienia żądania. Jeżeli natomiast uprawniony zbywa nieruchomość, to – pod warunkiem, że nie skorzystał z prawa do wykupienia nieruchomości przez gminę ani nie zażądał odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę przed zbyciem nieruchomości – może również zażądać od gminy odszkodowania, jednakże odszkodowanie to z woli ustawodawcy ma być równe obniżeniu wartości nieruchomości. Oznacza to, że rolą odszkodowania w tym przypadku jest wypełnienie różnicy między wartością nieruchomości, jaką miała ona przed wprowadzeniem nowego rozwiązania w planie miejscowym w istocie niekorzystnego dla właściciela lub użytkownika wieczystego, a jej wartością w dacie sprzedaży praw do nieruchomości"*.

Emil Czujko
radca prawny

Roszczenie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. wymaga zatem wykazania niemożności albo istotnego ograniczenia korzystania z nieruchomości oraz poniesienia rzeczywistej szkody, natomiast roszczenie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. jest związane ze zbyciem nieruchomości i odpowiada obniżeniu jej wartości.

W konsekwencji właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu może przysługiwać roszczenie dopiero w związku z uchwaleniem albo zmianą MPZP, jeżeli zostaną spełnione odpowiednie przesłanki art. 36 ust. 1 albo ust. 3 u.p.z.p. Dopóki gmina nie uchwali MPZP albo nie zmieni postanowień istniejącego MPZP, brak jest podstaw do skutecznego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 36 u.p.z.p. **Sam fakt, że rozwiązanie przyjęte następnie w MPZP zostało wcześniej przewidziane w POG, nie zmienia zdarzenia stanowiącego podstawę roszczenia.**

4. Czy potencjalne odszkodowania będą dotyczyć całej wartości nieruchomości, czy tylko różnicy wynikającej ze spadku wartości?

Jak wskazano powyżej, roszczenia odszkodowawcze mogą przysługiwać właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu z tytułu rzeczywistej szkody albo – w przypadku zbycia nieruchomości – obniżenia jej wartości na skutek uchwalenia albo zmiany MPZP, a nie POG. W obu przypadkach odszkodowanie nie odpowiada automatycznie całej wartości nieruchomości, lecz wykazanemu uszczerbkowi. Odrębne jest roszczenie o wykupienie nieruchomości lub jej części określone w art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. W takim przypadku świadczeniem gminy nie jest odszkodowanie odpowiadające spadkowi wartości, lecz cena nabycia nieruchomości albo jej części.

Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 23 lutego 2022 r. (II CSKP 442/22), użyte w art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. pojęcie „rzeczywista szkoda", z uwzględnieniem wykładni tego pojęcia funkcjonującej na tle art. 361 Kodeksu cywilnego, obejmuje obiektywny spadek wartości nieruchomości wynikający z uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia możliwości korzystania z niej w dotychczasowy sposób lub w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem. Sprowadza się zatem do ustalenia wpływu działań planistycznych na wartość nieruchomości z uwagi na ograniczenie celów możliwych do realizacji na nieruchomości, których dopuszczalność miała wpływ na jej wartość. Ciężar wykazania spadku wartości spoczywa na powodzie.

Niezależnie od konieczności określenia rzeczywistej szkody albo wysokości obniżenia wartości nieruchomości niezbędne jest wykazanie, że uszczerbek nastąpił na skutek uchwalenia albo zmiany MPZP. Na wartość nieruchomości wpływa również szereg innych czynników społecznych i ekonomicznych. Należy także wykazać – w przypadku roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. – że korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe albo istotnie ograniczone. Nie każda zmiana parametrów urbanistycznych będzie rodziła roszczenie odszkodowawcze.

Roszczenie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. można zgłosić w terminie pięciu lat od dnia, w którym MPZP albo jego zmiana stały się obowiązujące (art. 37 ust. 3 u.p.z.p.). Termin ten nie dotyczy roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

Emil Czujko
radca prawny

5. **Czy podstawą roszczenia odszkodowawczego może być proste przeliczenie możliwej do zabudowy przestrzeni w metrach kwadratowych, np. „mogłem wybudować 800 m^2, a obecnie mogę 350 m^2, więc należy mi się odszkodowanie za 450 m^2"?**

Na powyższe pytanie należy udzielić odpowiedzi negatywnej. Właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu może przysługiwać odszkodowanie w wysokości rzeczywistej szkody albo – w przypadku zbycia nieruchomości – w wysokości obniżenia wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem albo zmianą MPZP.

Należy podkreślić, że na podstawie art. 37 ust. 11a u.p.z.p., w przypadku określonym w art. 37 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., przy określaniu wartości nieruchomości nie uwzględnia się zmiany jej wartości będącej skutkiem uchwalenia albo zmiany POG.

Określenie obniżenia wartości nieruchomości wymaga wiadomości specjalnych z zakresu wyceny nieruchomości. W postępowaniu przedsądowym może zostać w tym celu sporządzony operat szacunkowy przez rzeczoznawcę majątkowego, natomiast w postępowaniu sądowym miarodajna jest co do zasady opinia biegłego sądowego. Podstawą roszczenia nie jest zatem proste przeliczenie możliwości inwestycyjnych co do tzw. PUM-u. Zmniejszenie możliwej do uzyskania powierzchni użytkowej może jednak stanowić jedną z okoliczności wpływających na wartość nieruchomości i podlegać uwzględnieniu w wycenie, o ile wcześniejszy wariant inwestycyjny był prawnie i faktycznie realny. Nie jest to jednak samodzielny sposób obliczenia należnego odszkodowania. W szczególności, jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 19 listopada 2020 r. (II CSK 63/19): *„**nie należy podzielać poglądu, zgodnie z którym odszkodowanie** przewidziane w art. 36 ust. 3 w związku z art. 37 ust. 1 u.p.z.p. **odpowiada ustalonej na dzień sprzedaży różnicy między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu przed zmianą planu zagospodarowania przestrzennego, a ceną, jaką właściciel albo użytkownik wieczysty faktycznie uzyskał, sprzedając nieruchomość po zmianie planu***".

Emil Czujko
radca prawny