

BIAŁA KSIĘGA

Sprawa działki nr ewid. 173 w miejscowości Szerominek, gm. Płońsk Analiza prawna, administracyjna i finansowa wieloletniego sporu.

1. Cel i zakres opracowania

Niniejsza biała księga została przygotowana na podstawie dokumentacji i przebiegu postępowań dotyczących działki nr 173 w Szerominku, w szczególności:

- korespondencji prowadzonej pomiędzy stronami i ich pełnomocnikami oraz przedstawicielami Gminy Miasto Płońsk,
- dokumentów administracyjnych dotyczących postępowań ZRID,
- decyzji: Starosty Płońskiego, Wojewody Mazowieckiego,
- dokumentów sądowych dotyczących spraw: o wydanie nieruchomości, z art. 231 k.c. i o bezumowne korzystanie, oraz wyroków WSA i NSA,
- operatów szacunkowych sporządzanych na różnych etapach postępowania,
- informacji dotyczących prowadzonych działań ugodowych i mediacyjnych, w zakresie nieobjętym obowiązkiem poufności.

Celem opracowania jest:

- przedstawienie przebiegu sporu,
- uporządkowanie chronologii zdarzeń,
- analiza ryzyk prawnych, finansowych i administracyjnych,
- przedstawienie możliwych scenariuszy dalszego postępowania.

2. Geneza inwestycji i pierwsze rozmowy z właścicielami (2017-2019)

Początek sprawy działki nr 173 w miejscowości Szerominek związany był z planami Gminy Miasto Płońsk dotyczącymi rozwoju nowoczesnej infrastruktury komunikacyjnej oraz poprawy mobilności mieszkańców w ramach projektów ograniczających emisję zanieczyszczeń i natężenie ruchu samochodowego w centrum miasta.

W 2017 r. pojawiła się możliwość pozyskania znaczącego dofinansowania zewnętrznego na realizację szerokiego projektu komunikacyjnego obejmującego m.in.:

- budowę ścieżek rowerowych,
- budowę parkingów typu Park&Ride,
- budowę infrastruktury drogowej (obwodnicy im. św. Jana Pawła II, obwodnicy wewnętrznej),
- zakup 2 autobusów komunikacji publicznej, w tym autobusu elektrycznego,
- rozwój rozwiązań wspierających mobilność miejską.

W ramach analiz projektowych wskazano, że działka nr 173 położona w Szerominku idealnie wpisuje się w założenia planowanej inwestycji z uwagi na:

- lokalizację przy granicy administracyjnej miasta,
- możliwość obsługi ruchu z terenów sąsiednich gmin,
- odpowiednie położenie komunikacyjne,
- możliwość stworzenia parkingu przesiadkowego Park&Ride.

W związku z przygotowywaniem dokumentacji projektowej przedstawiciele Gminy zwrócili się do współwłaścicieli nieruchomości z prośbą o wyrażenie zgody na dysponowanie nieruchomością na cele projektowo-budowlane.

Na tym etapie rozmowy miały charakter partnerski i organizacyjny. Właściciele nieruchomości zostali poinformowani, że:

- złożony zostanie wniosek o dofinansowanie inwestycji,
- Gmina potrzebuje prawa do projektowania infrastruktury na tym terenie,
- z chwilą pozyskania informacji o przyznaniu dofinansowania konieczne będzie wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie „zaprojektuj i wybuduj”.

Efektom tych rozmów była zgoda właścicieli z dnia 30 maja 2018 r. na:

- dysponowanie nieruchomością na cele budowlane,
- złożenie wniosku o pozwolenie na budowę,
- prowadzenie działań przygotowawczych związanych z inwestycją.

Na tym etapie strony pozostawały jeszcze w relacjach negocjacyjnych i zakładały możliwość osiągnięcia porozumienia.

Sytuacja zmieniła się jednak pod koniec 2018 r., kiedy Gmina Miasto Płońsk uzyskała dofinansowanie na realizację całego projektu infrastrukturalnego.

Łączna wartość pozyskanego dofinansowania wynosiła ponad 55 mln zł i obejmowała nie tylko budowę parkingu Park&Ride, ale również:

- budowę dwóch obwodnic z miejscami postojowymi,
- budowę parkingów Park&Ride w dwóch dodatkowych lokalizacjach,
- budowę ścieżek rowerowych,
- zakup dwóch autobusów komunikacji publicznej, w tym jednego autobusu elektrycznego,
- wdrożenie inteligentnego systemu transportowego.

W ocenie współwłaścicieli uzyskanie przez Gminę tak znaczącego dofinansowania oznaczało jednocześnie istotny wzrost znaczenia i wartości nieruchomości.

W trakcie dalszych rozmów właściciele zaczęli podnosić argument, że skoro:

- inwestycja uzyskała wielomilionowe dofinansowanie,
- działka jest kluczowa dla realizacji projektu,
- bez tej nieruchomości realizacja parkingu byłaby niemożliwa,

to wartość działki powinna zostać określona na znacznie wyższym poziomie niż wynikało to z operatów sporządzanych na potrzeby Gminy.

W konsekwencji stanowiska stron w zakresie wartości nieruchomości istotnie się różniły.

To właśnie ten moment stał się początkiem zasadniczego konfliktu pomiędzy stronami:

- Gmina traktowała nieruchomość jako grunt pod inwestycję celu publicznego wyceniany według standardowych zasad,
- właściciele wskazywali na strategiczne znaczenie działki dla wielomilionowego projektu infrastrukturalnego współfinansowanego ze środków zewnętrznych.

Rozbieżność tych dwóch podejść w kolejnych latach doprowadziła do eskalacji sporu, licznych postępowań administracyjnych i sądowych oraz wieloletnich negocjacji ugodowych.

3. Chronologia zdarzeń

2017 r.

28.10.2017 r. – złożono wniosek o dofinansowanie projektu pn. „Budowa ścieżek rowerowych w ramach działania ograniczenie zanieczyszczeń powietrza i rozwój mobilności miejskiej”.

Wartość inwestycji – 65 330 827,37 PLN

Wartość dofinansowania ogółem – 55 671 467,69 PLN

Wartość dofinansowania z UE – 50 041 768,71 PLN

Wartość dofinansowania z BP – 5 629 698,98 PLN

Okres realizacji projektu: 2016-2021

Beneficjent i lider projektu – Gmina Miasto Płońsk

Partnerzy projektu: Powiat Płoński i Gmina Płońsk

2018 r.

30.05.2018 r. – pozyskano zgodę właścicieli działki na dysponowanie nieruchomością oraz złożenie wniosku o pozwolenie na budowę w ramach realizacji inwestycji pn.: „Budowa ścieżek rowerowych w ramach działania ograniczenie zanieczyszczeń powietrza i rozwój mobilności miejskiej”.

03.07.2018 r. – decyzja Zarządu Województwa Mazowieckiego o przyznaniu dofinansowania na realizację projektu w ramach Działania 4.3.1 Ograniczenie zanieczyszczeń powietrza i rozwój mobilności miejskiej, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020.

2019 r.

Pojawienie się pierwszych rozbieżności dotyczących wartości przedmiotowej działki – operat Gminy Miasto Płońsk z dnia 08.12.2018 r. – wartość dz. 173 – 117 000,00 zł.

10.05.2019 r. – operat sporządzony na zlecenie jednej ze współwłaścielek – 418 000,00 zł.

15.10.2019 r. – spotkanie właścicieli z przedstawicielem Gminy. Propozycja właścicieli – 2 000 000,00 zł (769,23 zł za m²). Jako uzasadnienie stanowiska wskazywano m.in. skalę pozyskanego przez Gminę dofinansowania.

13.11.2019 r. – spotkanie z udziałem Radnych. Wypracowanie stanowiska z ostateczną propozycją ceny 152 000,00 zł (58,00 zł za m²). Propozycję podniesiono o 30% w stosunku do wyceny Gminy.

13.12.2019 r. – odpowiedź właścicieli na propozycję 152 000,00 zł. Przedstawiono propozycję 1 800 000,00 zł (692,30 zł za m²).

2021–2024

To lata wielokrotnego uchylania decyzji administracyjnych, postępowań przed WSA i NSA, postępowań cywilnych oraz podejmowania prób ugodowego zakończenia sporu.

22.02.2021 r. – wniosek Burmistrza Miasta Płońsk do Starosty Płońskiego o wydanie decyzji ZRID w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i zezwolenia na realizację inwestycji drogowej pn. „Budowa drogi gminnej wraz ze stanowiskami postojowymi w ramach zadania pn.: „Budowa ścieżek rowerowych w ramach działania ograniczenie zanieczyszczeń powietrza i rozwój mobilności miejskiej””.

14.05.2021 r. – decyzja Starosty Nr 278/2021 zatwierdzająca projekt budowlany i zezwalająca na realizację inwestycji drogowej. Decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności.

25.05.2021 r. – wydanie Dziennika Budowy i rozpoczęcie robót.

15.07.2021 r. – wszczęcie przez Starostwo postępowania o odszkodowanie za przejętą przez Gminę Miasto Płońsk działkę 173.

10.08.2021 r. – operat szacunkowy sporządzony na zlecenie Starostwa – wartość 260 078,00 zł (100,03 zł za m²).

3.09.2021 r. – wniosek Burmistrza do Starosty o umożliwienie zawarcia z właścicielami dz. 173 ugody w sprawie odszkodowania w trybie przepisów KPA.

27.09.2021 r. – zakończenie robót na działce 173.

8.10.2021 r. – postanowienie Wojewody o uchyleniu rygoru natychmiastowej wykonalności.

12.10.2021 r. – wniesiono pozew o stwierdzenie naruszenia przez Gminę posiadania działki 173.

18.10.2021 r. – pismo do Starosty o rezygnacji z rozmów ugodowych w trybie KPA.

05.11.2021 r. – Starosta Płoński zawiesił postępowanie w sprawie odszkodowania z uwagi na odwołanie współwłaścicieli od decyzji.

9.11.2021 r. – Wojewoda decyzją nr 111/SPEC/2021 uchylił decyzję z 14.05.2021 r. Nr 278/2021 w sprawie ZRID.

22.11.2021 r. – Wojewoda postanowieniem nr 117/C/2021 uznał, że Starosta Płoński nie dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania i nie pozostaje w bezczynności.

10.12.2021 r. – Wojewoda postanowieniem Nr 123/C/2021 utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie Starosty Płońskiego w sprawie zawieszenia postępowania o ustalenie wysokości odszkodowania za nieruchomość oznaczoną nr działki 173 o pow. 0,26 ha, obręb Szerominek, gmina Płońsk.

28.02.2022 r. – Gmina składa pozew w trybie art. 231 k.c.

4.05.2022 r. – Starosta ponownie wydaje decyzję zatwierdzającą projekt budowlany i zezwalającą na realizację inwestycji drogowej.

16.05.2022 r. – Starosta Płoński podejmuje postępowanie o ustalenie wysokości odszkodowania za nieruchomość oznaczoną nr działki 173 o pow. 0,26 ha, obręb Szerominek, gmina Płońsk.

4.07.2022 r. – Wojewoda (decyzja nr 153/SPEC/2022) uchyla II decyzję Starosty ZRID z 4.05.2022 r. Od tego rozstrzygnięcia Gmina składa skargę do WSA.

28.07.2022 r. – Starosta Płoński zawiesił postępowanie w sprawie odszkodowania z uwagi na decyzję Wojewody nr 153/SPEC/2022 uchylającą II decyzję Starosty ZRID z dnia 4.05.2022 r.

25.08.2022 r. – Wojewoda postanowieniem Nr 62/C/2022 utrzymuje w mocy zaskarżone postanowienie Starosty Płońskiego w sprawie zawieszenia postępowania o ustalenie wysokości odszkodowania za nieruchomość oznaczoną nr działki 173 o pow. 0,26 ha, obręb Szerominek, gmina Płońsk.

26.09.2022 r. – wyrok WSA w Warszawie uchylający decyzję Wojewody z dnia 4.07.2022 r. i przekazujący sprawę do ponownego rozpoznania.

28.09.2022 r. – wyrok w sprawie I C 334/21 – oddalenie powództwa. Sąd uznał, że Gmina, przejmując w posiadanie działkę 173 na podstawie decyzji z 14.05.2021 r. z rygorem natychmiastowej wykonalności, nie naruszyła posiadania.

17.10.2022 r. – rozpoczęcie mediacji w toku postępowania I C 566/22.

14.02.2023 r. – zakończenie mediacji.

26.05.2023 r. – rozmowy ugodowe w Urzędzie, w toku których rozważano kwotę 650 000,00 zł. Do zawarcia ugody nie doszło.

12.09.2023 r. – Wojewoda ponownie uchyla decyzję Starosty z dnia 4.05.2022 r.

12.10.2023 r. – operat sporządzony w toku postępowania sądowego I C 566/22. Wartość dz. 173 – 776 000,00 zł, wartość wynagrodzenia za bezumowne korzystanie – 9 200,00 zł.

20.10.2023 r. – wniesiono do Sądu Rejonowego w Płońsku pozew o wydanie nieruchomości (I C 683/23).

15.02.2024 r. – wyrok WSA w Warszawie oddalający skargę Gminy na uchylenie decyzji ZRID z dnia 4.05.2022 r.

16.02.2024 r. – postanowienie Sądu Rejonowego w Płońsku o zawieszeniu postępowania o wydanie nieruchomości (I C 683/23).

26.04.2024 r. – zawieszenie postępowania w Sądzie Okręgowym w Płocku – I C 566/22 z art. 231 k.c.

6.05.2024 r. – Sąd Okręgowy w Płocku utrzymuje w mocy zawieszenie w sprawie o wydanie nieruchomości I C 683/23.

12.06.2024 r. – Starosta Płoński podejmuje postępowanie w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania za nieruchomość oznaczoną nr działki 173 o pow. 0,26 ha, obręb Szerominek, gmina Płońsk.

22.08.2024 r. – Starosta Płoński umarza postępowanie w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania za nieruchomość oznaczoną nr działki 173 o pow. 0,26 ha, obręb Szerominek, gmina Płońsk.

05.09.2024 r. – ostateczne rozstrzygnięcie NSA w sprawie ZRID. Decyzja została uchylona i wycofana z obiegu prawnego.

18.09.2024 r. – skierowano do Gminy wezwanie do zapłaty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie od 10.03.2022 r. do 9.09.2024 r., a w powództwie wzajemnym od 9.11.2021 r. do 9.03.2022 r. Żądanie wynosi 2,00 zł za m² działki miesięcznie – 5 200,00 zł za miesiąc. Z ostatniego operatu wynika stawka 0,88 zł za m².

19.12.2024 r. – Sąd Apelacyjny w Łodzi utrzymuje w mocy zawieszenie postępowania w sprawie z art. 231 k.c., I C 566/22.

2025 r. – kontynuacja sporu i próby jego ugodowego zakończenia

W 2025 r. sprawa działki nr ewid. 173 w Szerominku pozostawała nadal nierozstrzygnięta. Po kilku latach postępowań administracyjnych i sądowych, w tym dotyczących decyzji ZRID, wydania nieruchomości oraz roszczeń związanych z art. 231 Kodeksu cywilnego, istotnym kierunkiem działań pozostawało poszukiwanie możliwości ugodowego zakończenia wieloletniego sporu.

Na sytuację stron wpływały rozstrzygnięcia zapadłe w 2024 r., w szczególności ostateczne rozstrzygnięcie NSA z dnia 5 września 2024 r. w sprawie ZRID, w wyniku którego decyzja została uchylona i wycofana z obrotu prawnego. Jednocześnie postępowania cywilne pozostawały zawieszone, w tym postępowanie prowadzone przed Sądem Okręgowym w Płocku w sprawie z art. 231 k.c. oraz postępowanie dotyczące wydania nieruchomości.

Nierozwiązana pozostawała również kwestia wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z działki. We wrześniu 2024 r. skierowano żądanie zapłaty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie, przyjmując stawkę 2,00 zł za 1 m² miesięcznie, co przy powierzchni działki 2 600 m² odpowiadało kwocie 5 200 zł miesięcznie. Roszczenie pozostawało istotnym elementem całego sporu i miało wpływ na stanowiska finansowe prezentowane w toku rozmów ugodowych.

Jednocześnie nadal występowały znaczne rozbieżności w zakresie wartości samej nieruchomości.

W kolejnych latach sporządzane operaty wskazywały wartości od 117 000 zł do 776 000 zł. Ostatni wskazany w dokumentacji operat z dnia 12 października 2023 r., sporządzony w toku postępowania sądowego I C 566/22, określał wartość działki na 776 000 zł, natomiast wartość wynagrodzenia za bezumowne korzystanie na 9 200 zł.

W tej sytuacji w 2025 r. kontynuowano działania zmierzające do wypracowania kompleksowego rozwiązania, które pozwoliłoby zakończyć równolegle prowadzone lub zawieszone spory oraz ostatecznie uregulować stan prawny nieruchomości.

Lipiec 2025 r. – formalna propozycja ugodowa

W lipcu 2025 r. pełnomocnik strony właścicielskiej przedstawił formalną propozycję ugodowego zakończenia sprawy na łączną kwotę **1 560 000 zł**.

Zgodnie z przedstawioną propozycją kwota ta miała obejmować kompleksowe rozliczenie wzajemnych roszczeń stron, w tym:

- nabycie przez Gminę Miasto Płońsk nieruchomości – działki nr ewid. 173,
- rozliczenie wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości,
- zakończenie istniejących sporów sądowych i administracyjnych,
- ostateczne uregulowanie sytuacji prawnej nieruchomości.

Kwotę 1 560 000 zł należy również rozpatrywać w kontekście wcześniejszych stanowisk negocjacyjnych stron.

W 2019 r. strona właścicielska oczekiwała początkowo kwoty **2 000 000 zł**, a następnie **1 800 000 zł**, podczas gdy Gmina – po podwyższeniu swojej propozycji o około 30% względem pierwotnej wyceny – proponowała **152 000 zł**.

W maju 2023 r. w toku rozmów ugodowych prowadzonych w Urzędzie rozważano kwotę **650 000 zł**, jednak do zawarcia ugody nie doszło.

Propozycja z lipca 2025 r. w wysokości 1 560 000 zł oznaczała więc ponowny znaczący wzrost oczekiwań finansowych strony właścicielskiej w stosunku do poziomu rozważanego w 2023 r.

W 2025 r. nie doszło ostatecznie do zawarcia ugody. Spór dotyczący działki nr 173 pozostawał zatem otwarty i przeszedł na kolejny rok, co doprowadziło do dalszych prób podjęcia rozmów pomiędzy stronami w 2026 r.

2026 r.

4 sierpnia 2026 r. – strona właścicielska zaproponowała spotkanie na 7 sierpnia 2026 r., nawiązując do wcześniejszej rozmowy.

5 sierpnia 2026 r. – przedstawiciel Gminy poinformował o braku możliwości spotkania w zaproponowanym terminie i zaproponował ustalenie nowego terminu.

18 sierpnia 2026 r. – odbyło się spotkanie stron.

20 sierpnia 2026 r. – strona właścicielska poinformowała, że nie udało się uzyskać aktualizacji operatu z 12.10.2023 r. Jeden z biegłych odmówił podjęcia się aktualizacji z uwagi na toczący się proces. Jednocześnie wskazano, że w sprawie oszacowania kosztów bezumownego korzystania z gruntu oczekiwany jest zaktualizowany operat biegłej sądowej powołanej przez Sąd Okręgowy w Płocku, przewidywany pod koniec września 2026 r.

20 sierpnia 2026 r. – potwierdzono termin kolejnego spotkania stron na 25 sierpnia 2026 r.

21 sierpnia 2026 r. – spotkanie zaplanowane na 25 sierpnia 2026 r. zostało odwołane.

25 sierpnia 2026 r. – strona właścicielska zwróciła się o kierowanie wszelkich propozycji ugodowych wyłącznie na piśmie (e-mail lub list), wskazując, że nie widzi możliwości dalszych spotkań ani prowadzenia ustnych lub osobistych rozmów w tej sprawie. Gmina przyjęła tę informację do wiadomości.

4. Spór dotyczący wartości nieruchomości

W toku sprawy sporządzono kilka operatów szacunkowych przedstawiających skrajnie różne wartości nieruchomości (dz. o nr ewid. 173 o pow. 2600 m²).

Wyceny obejmowały kwoty:

- ok. 117 tys. zł,
- ok. 260 tys. zł,
- ok. 418 tys. zł,
- ok. 776 tys. zł.

Właściciele konsekwentnie kwestionowali wyceny sporządzane na potrzeby postępowań administracyjnych i sądowych, wskazując, że nie oddają one rzeczywistej wartości działki oraz jej strategicznego znaczenia dla inwestycji.

5. Aktualny stan sprawy

Na dzień sporządzenia opracowania:

- postępowania sądowe pozostają zawieszone,
- decyzja dotycząca rozbiórki miejsc parkingowych jest ostateczna,
- strony nadal nie osiągnęły ostatecznego porozumienia,
- w sierpniu 2026 r. podejmowano kolejne próby organizacji rozmów dotyczących sprawy, jednak 25 sierpnia 2026 r. strona właścicielska wskazała, że dalsze propozycje ugodowe mają być kierowane wyłącznie na piśmie oraz że nie widzi możliwości dalszych spotkań i rozmów ustnych lub osobistych.