PŁOSKI & PARTNERZY
KANCELARIA ADWOKATÓW I RADCÓW PRAWNYCH
SPÓŁKA PARTNERSKA

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**.....t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

Kielce 18 sierpnia 2026r.

KRYTYCZNA OPINIA PRAWNA

dotycząca proponowanych przez Radę Miasta Grudziądza rozwiązań uchwałodawczych w zakresie Planu Ogólnego Miasta Grudziądza

Niniejsza opinia odnosi się do projektu uchwały w sprawie uchwalenia Planu Ogólnego Miasta Grudziądza (dalej: POG lub plan ogólny), opublikowanego w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Grudziądzu w dniu **10 sierpnia 2026 r.** i skierowanego do rozpatrzenia przez Radę Miejską (dalej: projekt z 10 sierpnia). Opinia uwzględnia raport z konsultacji społecznych sporządzony **14 lipca 2026 r.** i opublikowany w BIP **20 lipca 2026 r. o godz. 8:45** (dalej: raport), a także pismo Prezydenta Grudziądza z **2 kwietnia 2026 r.**, nr **PP-II.6721.1.1.2024**, dotyczące przekazania projektu planu ogólnego do ponownego uzgodnienia z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska i Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej PGW WP.

Zakres terytorialny opinii obejmuje miasto Grudziądz ze szczególnym uwzględnieniem: zabytkowego centrum z nieruchomością przy ul. Sienkiewicza 20 (obręb 0036, działki 6, 7, 8, 9/1), Skarpy Wiślanej (obręb 0040, działki 5/2–5/14), terenu w obrębie 0073 (działki 31/13, 31/28, 31/43, 31/45, 31/46, 31/47, 31/58, 31/59, 31/60, 31/61) oraz działek 73, 75, 77, 79 w obrębie 0162.

Podstawę materialnoprawną i proceduralną niniejszej opinii stanowią w szczególności:

1. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 538 ze zm.), art. 28 ust. 1: istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.
2. Art. 13b, art. 13h ust. 2, art. 13i ust. 3 pkt 9–12 tejże ustawy.
3. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2758, ze zm. Dz.U. z 2024 r. poz. 1775 i Dz.U. z 2026 r. poz. 826; dalej: rozporządzenie MRiT).
4. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1292 ze zm.).

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**.....t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

5. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 listopada 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 2271) w sprawie uznania za Pomnik Historii „Grudziądz – zespół zabytkowych spichlerzy wraz z panoramą od strony Wisły".
6. Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (SEA; Dz.Urz. UE L 197/30 z 21.07.2001 r.).
7. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 662 ze zm.; dalej: u.s.g.).

Opinia została sporządzona w oparciu o dokumentację planistyczną dostępną publicznie w BIP Urzędu Miejskiego w Grudziądzu, w tym: raport z konsultacji, projekt uchwały wraz z danymi przestrzennymi GML, Wykaz Uwag oraz korespondencję uzgodnieniową. Analiza obejmuje okres od zakończenia konsultacji społecznych (19 czerwca 2026 r.) do publikacji projektu finalnego (10 sierpnia 2026 r.), ze szczególnym uwzględnieniem etapu ponownych uzgodnień z organami ochrony środowiska (pismo z 2 kwietnia 2026 r.).

Ze względu na charakter potrzeb mieszkańców terenu objętego planem, opinia została sporządzona segmentowe, tj. w podziale na konkretne zastrzeżenia oraz dostrzeżone nieprawidłowości. Opinia ma charakter koncyliacyjny i koncentruje się na wskazaniu możliwych do usunięcia (wyeliminowania) rozbieżności – tych niezgodnych zarówno z przepisami prawa powszechnie obowiązującego jak i lokalnego, jak i tych sprzecznych z oczekiwaniami mieszkańców (będących także podatnikami i wyborcami)

OCENA ŚLADU DECYZYJNEGO – BRAK PEŁNEJ WERYFIKOWALNOŚCI ZMIAN GML

Kwalifikacja raportu z konsultacji a wymogi ustawowe

Raport z konsultacji sporządzono 14 lipca 2026 r. i opublikowano 20 lipca 2026 r. o godz. 8:45. Materiał ten nie ma charakteru fakultatywnego. Art. 8k ust. 2 u.p.z.p. nakłada na organ obowiązek opracowania raportu zawierającego wykaz uwag wraz z propozycją ich rozpatrzenia i uzasadnieniem. Art. 13i ust. 3 pkt 11–12 u.p.z.p. wiąże

PŁOSKI & PARTNERZY
KANCELARIA ADWOKATÓW I RADCÓW PRAWNYCH
SPÓŁKA PARTNERSKA

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**.....t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

raport bezpośrednio z końcowym etapem procedury: projekt wraz z raportem ma zostać udostępniony i przedstawiony Radzie Miejskiej.

Raport potwierdza dwa fakty o fundamentalnym znaczeniu nadzorczym: po pierwsze – projekt po konsultacjach został zmieniony; po drugie – organ przeprowadził kwalifikację prawną tych zmian i uznał, że nie wymagają ponowienia wcześniejszych etapów procedury. Kwalifikacja ta wymaga weryfikacji w trybie art. 13i ust. 3 pkt 9–10 u.p.z.p. Przepis wymaga, by po konsultacjach organ najpierw wprowadził wynikające z nich zmiany, a następnie ponowił w niezbędnym zakresie czynności uzgodnieniowe i udostępnił projekt.

Ogólna deklaracja w raporcie, że „po analizie" ponowienie nie było konieczne, nie spełnia tego wymogu, jeżeli nie jest poparta dokumentem (materiałem) wskazującym: które zmiany poddano analizie, z jaką wersją projektu je porównano oraz dlaczego żadna z nich nie oddziaływała na zakres wcześniejszych uzgodnień. Wymóg ten nie jest spełniony przez samo stwierdzenie organu – wymaga materialnego udokumentowania procesu oceny.

Kluczowe znaczenie ma tu rozróżnienie między deklaracją a dokumentacją. Organ może deklarować, że przeprowadził analizę i uznał, iż zmiany nie wymagają ponowienia uzgodnień. Jednakże bez dokumentu wskazującego metodologię tej analizy, zakres porównanych wersji GML, wykaz wszystkich zmian objętych oceną oraz uzasadnienie dla każdej z nich – deklaracja pozostaje nieweryfikowalna. W demokratycznym państwie prawnym weryfikowalność decyzji organów władzy publicznej stanowi fundamentalną gwarancję praworządności.

Nierekonstruowalny ślad zmian w danych GML

Projekt z 10 sierpnia 2026 r. ujawnia, że w kilku istotnych przypadkach relacja „treść uwagi → rozstrzygnięcie w raporcie → finalne ustalenie planu" nie jest liniowa ani możliwa do odtworzenia wyłącznie z raportu. Dotyczy to w szczególności uwag nr 1834, 1706, grupy 1703–1705/1708 i uwagi 1778.

Brak możliwości odtworzenia pełnego śladu zmian w danych GML na osi: wersja konsultacyjna (przed 19 czerwca 2026 r.) → wersja po konsultacjach → wersja z 10 sierpnia 2026 r. – przy jednoczesnym potwierdzeniu przez raport, że zmiany stref, parametrów intensywności, PBC i geometrii faktycznie nastąpiły – rodzi poważne pytanie o spełnienie wymogu z art. 13i ust. 3 pkt 10 u.p.z.p., który nakazuje, by po konsultacjach organ ponowił w niezbędnym zakresie wcześniejsze czynności planistyczne.

PŁOSKI & PARTNERZY
KANCELARIA ADWOKATÓW I RADCÓW PRAWNYCH
SPÓŁKA PARTNERSKA

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**.....t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

Problem ten pogłębia fakt, że organ już raz – w dniu 2 kwietnia 2026 r. – uznał za konieczne przekazanie projektu do ponownego uzgodnienia z RDOŚ i RZGW (pismo nr PP-II.6721.1.1.2024). Oznacza to, że organ dysponował świadomością proceduralną dotyczącą konieczności ponowienia uzgodnień w przypadku istotnych zmian projektu. Tym bardziej wymaga wyjaśnienia, dlaczego późniejsze zmiany – wprowadzone po konsultacjach i potwierdzone w raporcie – nie zostały poddane analogicznej ocenie w sposób udokumentowany i weryfikowalny.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Brak udokumentowanego śladu tej oceny jest zatem wadą o charakterze merytorycznym, a nie wyłącznie formalnym. Stanowisko to potwierdza rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 14 lipca 2026 r. (nr P-1.4131.223.2026.AS), stwierdzające, że „pojęcie «zasad sporządzania planu ogólnego» – których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności planu ogólnego z przepisami prawa – należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu."

Brak rekonstruowalnego (weryfikacji następczej) śladu zmian GML jest zatem wadą merytoryczną, a nie wyłącznie uchybieniem formalnym, i jako taka podlega ocenie w trybie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Weryfikowalność procesu decyzyjnego nie jest wymogiem technicznym – jest wymogiem praworządności. Rada Miejska, podejmując uchwałę w sprawie planu ogólnego, musi mieć możliwość prześledzenia, w jaki sposób projekt ewoluował od fazy konsultacji do wersji finalnej, jakie zmiany zostały wprowadzone i na jakiej podstawie. Bez tej możliwości kontrola demokratyczna nad procesem planistycznym staje się iluzoryczna.

Problem temporalny – trzy kluczowe daty i brakujące ogniwo

Chronologia procedury ujawnia istnienie trzech kluczowych momentów czasowych:

1. **2 kwietnia 2026 r.** – przekazanie projektu do ponownego uzgodnienia z RDOŚ i RZGW (pismo nr PP-II.6721.1.1.2024). W tym momencie organ uznał, że zmiany projektu wymagają ponowienia uzgodnień.
2. **19 czerwca 2026 r.** – zakończenie konsultacji społecznych. Od tego momentu organ miał obowiązek wprowadzić wynikające z konsultacji zmiany i ocenić, czy wymagają one ponowienia wcześniejszych czynności (art. 13i ust. 3 pkt 9–10 u.p.z.p.).
3. **10 sierpnia 2026 r.** – publikacja projektu finalnego w BIP i skierowanie go do Rady Miejskiej.

PŁOSKI & PARTNERZY
KANCELARIA ADWOKATÓW I RADCÓW PRAWNYCH
SPÓŁKA PARTNERSKA

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**.....t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

Między datą 19 czerwca a 10 sierpnia mieści się sporządzenie raportu (14 lipca) i jego publikacja (20 lipca). Raport zawiera ogólną deklarację, że zmiany nie wymagają ponowienia wcześniejszych kroków procedury. Brakuje jednak dokumentu datowanego między 19 czerwca a 10 sierpnia, który wskazywałby:

- kto przeprowadził analizę zmian,
- kiedy ją przeprowadzono,
- jakie wersje GML porównano,
- jakie konkretnie zmiany zidentyfikowano,
- według jakiej metodologii oceniono ich wpływ na wcześniejsze uzgodnienia,
- dlaczego uznano, że żadna ze zmian nie wymaga ponowienia uzgodnień.

Brak tego dokumentu oznacza, że między zakończeniem konsultacji a publikacją projektu finalnego istnieje „czarna skrzynka" – okres, w którym projekt uległ transformacji, lecz proces tej transformacji nie został udokumentowany w sposób umożliwiający jego weryfikację. To nie jest problem techniczny. To problem praworządności.

UWAGA NR 1834 – ORANGE POLSKA S.A.: MODELOWY PRZYPADEK NIESPÓJNOŚCI ŚLADU DECYZYJNEGO I OCHRONY DZIEDZICTWA

Stan faktyczny – tabela rozbieżności

Uwaga nr 1834, wniesiona przez Orange Polska S.A. (mniejszościowy współużytkownik wieczysty z udziałem 19%; większościowy udział 81% przysługuje Poczcie Polskiej S.A., właścicielem jest Skarb Państwa), dotyczy nieruchomości przy ul. Sienkiewicza 20, obejmującej budynek dawnej Poczty Cesarskiej ujęty w Gminnej Ewidencji Zabytków (działki 6, 7, 8 i 9/1, obręb 0036).

Etap	Strefa	Intensywność	PBC	Pow. zabudowy	Wysokość
Projekt konsultacyjny	121SU	2,0	30%	–	–
Żądanie Orange (uwaga 1834)	121SW	2,4	15%	–	–

PŁOSKI & PARTNERZY
KANCELARIA ADWOKATÓW I RADCÓW PRAWNYCH
SPÓŁKA PARTNERSKA

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**.....t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

Etap	Strefa	Intensywność	PBC	Pow. zabudowy	Wysokość
Projekt z 10.08.2026 r.	121SW	**2,9**	30%	60%	17 m

Raport oznacza uwagę 1834 jako uwzględnioną. Porównanie ujawnia trzy zasadnicze rozbieżności:

1. Intensywność 2,9 jest wyższa niż zarówno projekt konsultacyjny (2,0), jak i żądanie Orange (2,4). Organ uwzględnił zatem uwagę w zakresie *szerszym* niż żądanie, bez udokumentowanej podstawy decyzyjnej.
2. Postulowana przez Orange PBC 15% nie została przyjęta – pozostało 30%.
3. Parametry 60% powierzchni zabudowy i 17 m wysokości nie wynikają wprost z treści uwagi 1834.

Finalne ustalenie planu nie odpowiada ani projektowi konsultowanemu, ani treści uwagi oznaczonej jako uwzględniona. Powstaje pytanie fundamentalne: skąd wzięła się wartość 2,9? Kto ją zaproponował, kiedy, na jakiej podstawie planistycznej i czy została ona poddana ocenie w kontekście uwarunkowań z art. 13b u.p.z.p. oraz wymagań ochrony zabytków z art. 18 ustawy o ochronie zabytków?

Poblem terminowości złożenia uwagi

Wykaz Uwag wskazuje przy pozycji 1834 datę wpływu 24 czerwca 2026 r., podczas gdy termin konsultacji upłynął 19 czerwca 2026 r. Sama data w wykazie nie przesądza daty skutecznego wniesienia. Jeżeli uwaga wpłynęła po terminie, brakuje proceduralnej podstawy do jej uwzględnienia. Ciężar wykazania tej podstawy spoczywa na organie.

Problem ten ma znaczenie nie tylko formalne. Jeżeli uwaga została złożona po terminie i mimo to uwzględniona – podczas gdy inne uwagi złożone w terminie zostały odrzucone – powstaje pytanie o równość traktowania uczestników konsultacji. Jeżeli natomiast uwaga została złożona w terminie, lecz data wpływu w wykazie jest błędna – powstaje pytanie o rzetelność prowadzenia dokumentacji konsultacyjnej. W obu przypadkach konieczne jest zabezpieczenie pierwotnego dowodu złożenia (metryka kancelaryjna, dziennik podawczy, potwierdzenie ePUAP lub e-Doręczeń) i ustalenie faktycznej daty wniesienia.

Kwestia ta nabiera dodatkowego znaczenia w kontekście faktu, że Orange Polska S.A. jest podmiotem gospodarczym dysponującym profesjonalnym zapleczem

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**.....t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

prawnym. Trudno zakładać, że taki podmiot nie znał terminu konsultacji lub nie był w stanie złożyć uwagi w terminie. Jeżeli zatem uwaga faktycznie wpłynęła po 19 czerwca 2026, należy ustalić, czy organ poinformował wnioskodawcę o upływie terminu i czy mimo to zdecydował się uwzględnić uwagę – a jeśli tak, to na jakiej podstawie prawnej.

Ochrona dziedzictwa kulturowego

Zmiana profilu z 121SU na 121SW stanowi zmianę jakościową – wprowadza zabudowę mieszkaniową wielorodzinną jako profil podstawowy w strefie historycznego centrum, w obrębie nieruchomości z budynkiem ujętym w Gminnej Ewidencji Zabytków. Art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1292 ze zm.) nakłada obowiązek uwzględnienia ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym. Uwarunkowania dotyczące zabytków objętych formami ochrony stanowią obligatoryjny element analizy uwarunkowań przy sporządzaniu planu ogólnego, zgodnie z art. 13b pkt 3 lit. j u.p.z.p.

W aktach powinien znajdować się dowód, że zmiana funkcjonalna i dalsze zwiększenie intensywności zabudowy – powyżej wartości żądanej nawet przez wnioskodawcę – zostały skonfrontowane z wymaganiami ochrony dziedzictwa i z zakresem wcześniejszych stanowisk konserwatorskich.

Uzasadnienie Orange, odwołujące się do optymalizacji wykorzystania nieruchomości, wyjaśnia interes gospodarczy wnioskodawcy, lecz nie zastępuje analizy uwarunkowań z art. 13b u.p.z.p. ani wyjaśnienia przyczyn wyznaczenia strefy z art. 13h ust. 2 u.p.z.p. Organ powinien wykazać, dlaczego interes przestrzenny miasta uzasadnia przejście z SU do SW i intensywność 2,9 właśnie na tym terenie, biorąc pod uwagę istniejące zagospodarowanie, ochronę zabytków i politykę dla historycznego centrum.

Problem pogłębia fakt, że nieruchomość przy ul. Sienkiewicza 20 znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie zespołu zabytkowych spichlerzy – obiektu o randze Pomnika Historii. Budynek dawnej Poczty Cesarskiej, choć sam nie jest objęty tą formą ochrony, stanowi element historycznej tkanki urbanistycznej centrum Grudziądza. Wprowadzenie na tej nieruchomości zabudowy wielorodzinnej o intensywności 2,9, maksymalnej powierzchni zabudowy 60% i wysokości do 17 m – bez wykazania, że parametry te zostały ocenione w kontekście wpływu na otoczenie zabytku i panoramę miasta – budzi uzasadnione wątpliwości co do spełnienia wymagań art. 18 ustawy o ochronie zabytków.

PŁOSKI & PARTNERZY
KANCELARIA ADWOKATÓW I RADCÓW PRAWNYCH
SPÓŁKA PARTNERSKA

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**.....t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

Asymetria argumentacji – interes prywatny a interes publiczny

Uwaga 1834 została złożona przez podmiot gospodarczy, którego udział w użytkowaniu wieczystym wynosi 19%. Większościowy współużytkownik – Poczta Polska S.A. (81%) – nie złożył analogicznej uwagi. Właścicielem nieruchomości jest Skarb Państwa. Powstaje pytanie: czy organ przeprowadził analizę, w czyim interesie leży zwiększenie intensywności zabudowy do wartości 2,9 – przekraczającej nawet żądanie wnioskodawcy?

Jeżeli organ uznał, że interes publiczny wymaga takiego zwiększenia intensywności, powinien to udokumentować w analizie planistycznej. Jeżeli natomiast zwiększenie to wynika wyłącznie z uwagi podmiotu prywatnego, organ powinien wykazać, że uwzględnienie tej uwagi w zakresie szerszym niż żądanie jest zgodne z uwarunkowaniami przestrzennymi i nie narusza zasady proporcjonalności. Brak takiego wykazania oznacza, że decyzja planistyczna została podjęta bez materialnego uzasadnienia – co stanowi naruszenie zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

UWAGI NR 1703–1709 – ZNIKNIĘCIE STREFY 15SU I NIEJEDNOLITE STOSOWANIE ARGUMENTU Z MPZP

Problem zniknięcia oznaczenia 15SU

Raport opisywał uwagi grupy 1703–1709 jako dotyczące strefy 15SU. Projekt z 10 sierpnia 2026 r. nie zawiera oznaczenia 15SU. Oznacza to, że po konsultacjach dokonano zmiany typu, numeracji lub geometrii strefy – której rzeczywistego zakresu nie da się ustalić wyłącznie z raportu. Bez analizy porównawczej GML nie sposób odpowiedzieć na pytanie, czy dokonana zmiana wymagała ponowienia czynności proceduralnych określonych w art. 13i ust. 3 pkt 10 u.p.z.p.

Należy przy tym rozróżnić dwie grupy uwag:

- Uwagi **1703/1704/1705/1708/1709** dotyczą układu stref 15SU/39SK i żądań rozszerzenia profilu.
- Uwagi **1706/1707** dotyczą układu stref 92SJ/10SI – i wymagają odrębnej analizy.

Dla działek 31/60, 31/45, 31/47, 31/46, 31/43, 31/13, 31/58, 31/59, 31/61 i 31/28 w obrębie 0073 konieczne jest wykazanie, do jakich finalnych stref zostały przypisane po konsultacjach oraz czy zmiany ich profilu wpłynęły na bilans chłonności, prognozę OOŚ i wcześniejsze uzgodnienia.

PŁOSKI & PARTNERZY
KANCELARIA ADWOKATÓW I RADCÓW PRAWNYCH
SPÓŁKA PARTNERSKA

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**.....t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

Problem ten ma charakter systemowy. Jeżeli strefa 15SU została przekształcona w inną strefę (lub kilka stref), zmiana ta mogła wpłynąć na:

- bilans terenów o określonych funkcjach (np. stosunek terenów mieszkaniowych do usługowych),
- chłonność demograficzną miasta (liczba mieszkańców, którą plan może obsłużyć),
- prognozę oddziaływania na środowisko (różne profile stref mają różny wpływ środowiskowy),
- wcześniejsze uzgodnienia z RDOŚ, RZGW i innymi organami (które odnosiły się do konkretnej wersji projektu).

Brak dokumentacji tej zmiany oznacza, że nie sposób ocenić, czy organ prawidłowo wykonał obowiązek z art. 13i ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. – tj. czy ponowił w niezbędnym zakresie wcześniejsze czynności planistyczne. Ogólna deklaracja w raporcie, że ponowienie nie było konieczne, nie zastępuje materialnej analizy wpływu konkretnej zmiany na konkretne elementy procedury.

Uwaga 1706 a finalna treść strefy 92SJ

Raport opisuje uwzględnienie uwagi 1706 w odniesieniu do 92SJ, w tym w zakresie zabudowy wielorodzinnej. Tymczasem finalna strefa 92SJ w projekcie z 10 sierpnia 2026 r. nie zawiera funkcji wielorodzinnej. Jeżeli działki 16/3, 16/4 i 16/5 pozostały w 92SJ, raport nie odpowiada literalnie skutkowi finalnemu. Jeżeli wydzielono je do odrębnej strefy, brakuje wskazania tej strefy i podstawy zmiany. W obu wypadkach relacja „uwzględnienie uwagi → treść planu" nie jest weryfikowalna wyłącznie z dokumentacji raportu.

Ta niespójność ma bezpośrednie konsekwencje dla oceny prawidłowości procedury. Rada Miejska, otrzymując raport stwierdzający uwzględnienie uwagi w zakresie funkcji wielorodzinnej, ma prawo oczekiwać, że finalna wersja planu rzeczywiście zawiera tę funkcję dla wskazanych działek. Jeżeli tak nie jest, oznacza to, że:

- albo raport zawiera błędną informację o zakresie uwzględnienia uwagi,
- albo po sporządzeniu raportu dokonano dodatkowej zmiany, która nie została w raporcie odnotowana,
- albo działki zostały przypisane do innej strefy, co stanowi zmianę wykraczającą poza treść uwagi.

PŁOSKI & PARTNERZY
KANCELARIA ADWOKATÓW I RADCÓW PRAWNYCH
SPÓŁKA PARTNERSKA

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**.....t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

W każdym z tych przypadków Rada Miejska nie dysponuje pełną i rzetelną informacją o procesie transformacji projektu – co narusza wymóg transparentności procedury planistycznej wynikający z art. 8e u.p.z.p.

Selektywne stosowanie argumentu z MPZP

Uwaga 1707 została odrzucona w zakresie funkcji wielorodzinnej z powołaniem na niezgodność z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (MPZP). Jednocześnie uwaga 1834 skutkowała zmianą profilu z SU na SW i wzrostem intensywności do 2,9 – na terenie objętym MPZP o odmiennym przeznaczeniu.

Zasada ta obejmuje nie tylko ograniczenia, lecz również przypadki selektywnego stosowania kryteriów planistycznych – posługiwanie się argumentem z MPZP jako przeszkodą „nie do pokonania" w jednym przypadku i całkowite jego pominięcie w innym, bez udokumentowanego obiektywnego kryterium planistycznego, stanowi poważny sygnał ryzyka naruszenia zasad sporządzania planu ogólnego.

Naruszenie musi zostać ocenione jako istotne, czyli takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu. Selekcja według kryterium, które nie zostało udokumentowane, wypełnia tę definicję.

Podstawą materialnoprawną kontroli jest § 2 i załącznik nr 1 do rozporządzenia MRiT (Dz.U. z 2023 r. poz. 2758 ze zm., w tym Dz.U. z 2026 r. poz. 826), określający zamknięty katalog profili stref planistycznych. Jeżeli finalne strefy zawierają funkcje spoza dopuszczalnego profilu, stanowi to bezpośrednią kolizję z rozporządzeniem, kwalifikowaną jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego.

Problem ten można zilustrować następującym zestawieniem:

Uwaga	Teren	Żądanie	Argument organu	Skutek
1707	obręb 0073	funkcja wielorodzinna	niezgodność z MPZP	odmowa
1834	ul. Sienkiewicza 20	zmiana SU→SW, intensywność 2,4	–	uwzględnienie + zwiększenie do 2,9

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**.....t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

Oba tereny były objęte MPZP o odmiennym przeznaczeniu. W pierwszym przypadku MPZP stanowił przeszkodę nie do pokonania. W drugim – nie stanowił przeszkody w ogóle. Organ nie wyjaśnił, co różni te dwa przypadki pod względem planistycznym. Brak takiego wyjaśnienia oznacza, że kryterium rozróżnienia nie było obiektywne – a to narusza zasadę równego traktowania uczestników konsultacji i zasadę proporcjonalności w planowaniu przestrzennym.

Katalog profili stref a rzeczywiste ustalenia planu

Rozporządzenie MRiT określa zamknięty katalog profili stref planistycznych. Każdy profil ma ściśle określony zakres dopuszczalnych funkcji. Organ nie może dowolnie modyfikować tego katalogu ani tworzyć „hybrydowych" profili łączących elementy różnych stref.

Jeżeli finalne strefy zawierają funkcje spoza dopuszczalnego profilu – np. jeżeli strefa oznaczona jako SJ (strefa wielofunkcyjna z zabudową jednorodzinną) zawiera funkcje charakterystyczne dla SW (zabudowa wielorodzinna) – stanowi to bezpośrednie naruszenie rozporządzenia. Nie jest to kwestia interpretacji czy uznania planistycznego. To kwestia zgodności z obowiązującym aktem wykonawczym.

Dla oceny tej zgodności konieczne jest porównanie finalnych profili stref z katalogiem z załącznika nr 1 do rozporządzenia MRiT. Porównanie to wymaga dostępu do pełnej dokumentacji GML, w tym atrybutów poszczególnych stref. Bez tej dokumentacji ocena zgodności z rozporządzeniem nie jest możliwa – co samo w sobie stanowi problem transparentności procedury.

SKARPA WIŚLANA – UWAGI NR 1742, 1744, 1779 KONTRA STREFA 120SW

Uwarunkowania terenu i kumulacja ryzyk

Teren Skarpy Wiślanej (działki 5/2–5/14 obrębu 0040) nie jest zwykłym niezabudowanym gruntem inwestycyjnym. Z dokumentacji wynika kumulacja uwarunkowań: stroma skarpa nadwiślańska o charakterze skarpowym (z potencjalnymi ryzykami dotyczącymi stateczności, erozji, odwodnienia i ruchów masowych, wymagającymi weryfikacji w oficjalnych danych geologicznych), relacje krajobrazowe z historycznym centrum Grudziądza i Cytadelą, istniejący drzewostan, sąsiedztwo nieczynnego historycznego cmentarza oraz Wiślana Trasa Rowerowa (WTR).

PŁOSKI & PARTNERZY
KANCELARIA ADWOKATÓW I RADCÓW PRAWNYCH
SPÓŁKA PARTNERSKA

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**.....t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

Strefa 120SW, w której miałyby się znaleźć te działki, zakłada parametry: maks. nadziemna intensywność zabudowy 3,4; maks. udział powierzchni zabudowy 60%; maks. wysokość zabudowy 20 m; min. powierzchnia biologicznie czynna 30%. Zestawienie tych parametrów z uwarunkowaniami terenu skarpowego rodzi fundamentalne pytanie, czy analizę tych uwarunkowań przeprowadzono w ramach czynności z art. 13b i art. 13h ust. 2 u.p.z.p.

Parametry te zasługują na szczególną uwagę:

Intensywność 3,4 oznacza, że na działce o powierzchni np. 1000 m² można wybudować budynek o łącznej powierzchni użytkowej 3400 m². Przy maksymalnej powierzchni zabudowy 60% (600 m²) i wysokości 20 m, daje to budynek wielokondygnacyjny o znacznej kubaturze. Na terenie skarpowym, gdzie nośność gruntu i stateczność zboczy mogą być ograniczone, taki parametr wymaga szczególnie starannej analizy geotechnicznej.

Powierzchnia zabudowy 60% oznacza, że zabudowa może pokryć większość działki, pozostawiając jedynie 40% terenu niezabudowanego. Na skarpie, gdzie kluczowe znaczenie ma zachowanie naturalnego systemu odwodnienia i pokrywy roślinnej stabilizującej zbocze, taki parametr może prowadzić do zwiększenia ryzyka erozji i ruchów masowych.

Wysokość 20 m to budynek 6–7-kondygnacyjny. Na skarpie, gdzie różnice wysokości terenu są znaczne, taki budynek może dominować w krajobrazie i przesłaniać widoki na dolinę Wisły – w tym na panoramę chronioną Pomnikiem Historii.

PBC 30% (minimalna powierzchnia biologicznie czynna) oznacza, że jedynie 30% działki musi pozostać w stanie umożliwiającym naturalną wegetację roślin i infiltrację wód opadowych. Na terenie skarpowym, gdzie pokrywa roślinna pełni funkcję stabilizacyjną, taki parametr może być niewystarczający.

Uzasadnienie odmowy nie odpowiada na pytanie z art. 13b i art. 13h ust. 2 u.p.z.p.

Uwagi 1742 i 1744 postulowały objęcie terenu strefą SO lub SN z wykluczeniem zabudowy kubaturowej. Obie zostały nieuwzględnione. Uwaga 1779 dotyczyła analogicznego terenu i identycznej postulowanej ochrony.

Uzasadnienie odmowy organ oparł na stwierdzeniu, że teren objęty jest MPZP z przeznaczeniem MN-U i że profil SW „pozwoli w przyszłości" zmienić MPZP na zieleń lub zabudowę jednorodzinną. Taka argumentacja nie odpowiada jednak

PŁOSKI & PARTNERZY
KANCELARIA ADWOKATÓW I RADCÓW PRAWNYCH
SPÓŁKA PARTNERSKA

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**.....t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

na zasadnicze pytanie z art. 13h ust. 2 u.p.z.p.: **dlaczego obecne uwarunkowania tego konkretnego terenu uzasadniają pozostawienie profilu SW, a nie wyznaczenie już na poziomie planu ogólnego strefy o innej konkretnej wadze ochrony?**

Odwołanie się wyłącznie do możliwości późniejszego ograniczenia zabudowy w MPZP nie zastępuje tego wyjaśnienia – tym bardziej gdy w tym samym Wykazie Uwag uwaga nr 1760 dotycząca ochrony miejskiego systemu ekologicznego została uwzględniona, a jej uzasadnienie expressis verbis wskazuje strefy SO i SN jako podstawowe narzędzia ochrony węzłów i powiązań ekologicznych. Wewnętrzna sprzeczność kryteriów stosowanych przez organ – uwzględnienie ochrony ekologicznej w jednym przypadku i jej odmowa w przypadku analogicznym – wymaga wyjaśnienia w trybie nadzorczym.

Argumentacja organu zawiera ponadto wewnętrzną sprzeczność logiczną. Jeżeli organ uznaje, że teren Skarpy Wiślanej może w przyszłości wymagać ochrony poprzez zmianę MPZP na zieleń urządzoną, oznacza to, że organ dostrzega szczególne walory tego terenu. Dlaczego zatem te walory nie zostały uwzględnione już na etapie planu ogólnego? Plan ogólny ma charakter strategiczny i długoterminowy – jego zadaniem jest wyznaczenie kierunków rozwoju przestrzennego miasta na wiele lat. Jeżeli organ przewiduje, że za kilka lat będzie konieczna zmiana MPZP w kierunku ochrony zieleni, racjonalne jest wyznaczenie już teraz strefy o wyższej wadze ochrony w planie ogólnym – zamiast wyznaczania strefy SW, która dopuszcza intensywną zabudowę wielorodzinną, by następnie ograniczać ją w MPZP.

Uwaga 1778 jako test spójności kryteriów

Uwaga nr 1778, dotycząca działek 73, 75, 77 i 79 w obrębie 0162, postulowała odejście od funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej na rzecz funkcji zagrodowej. Wykaz oznacza ją jako „uwzględnioną w całości". W projekcie z 10 sierpnia 2026 r. istnieje strefa 1SZ (strefa wielofunkcyjna z zabudową zagrodową), co – z zastrzeżeniem weryfikacji technicznej w GML – wskazuje na materialne przekształcenie projektu.

Uwaga 1778 ma fundamentalne znaczenie porównawcze: potwierdza, że organ potrafił odejść od funkcji mieszkaniowej na etapie konsultacji i wyznaczył strefę bardziej ekstensywną. Przy odmowie uwag 1742/1744/1779 argument, że szczegółową ochronę można pozostawić przyszłemu MPZP, nie jest zatem symetryczny – organ zastosował odmienny standard dokumentacyjny dla 1SZ niż dla 120SW, bez wykazania, jak różnice w uwarunkowaniach terenu (obręb 0162 kontra

PŁOSKI & PARTNERZY
KANCELARIA ADWOKATÓW I RADCÓW PRAWNYCH
SPÓŁKA PARTNERSKA

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**.....t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

Skarpa Nadwiślańska) wpłynęły na odmienne rozstrzygnięcia. Brak porównywalnej analizy indywidualnej może mieć znaczenie dla oceny spójności zastosowania art. 13b i art. 13h ust. 2 u.p.z.p.

Zestawienie to można przedstawić w formie tabeli:

Uwaga	Teren	Postulat	Uzasadnienie organu	Skutek
1778	obręb 0162, działki 73, 75, 77, 79	zmiana z funkcji mieszkaniowej na zagrodową	uwarunkowania terenu uzasadniają zmianę	uwzględnienie – powstanie strefy 1SZ
1742/1744/1779	obręb 0040, działki 5/2–5/14	zmiana z SW na SO/SN, wykluczenie zabudowy	szczegółową ochronę można pozostawić MPZP	odmowa – pozostawienie strefy 120SW

W obu przypadkach postulowano odejście od funkcji mieszkaniowej na rzecz rozwiązania bardziej ekstensywnego. W pierwszym przypadku organ uznał, że uwarunkowania terenu uzasadniają zmianę już na poziomie planu ogólnego. W drugim – że szczegółową ochronę można pozostawić przyszłemu MPZP. Organ nie wyjaśnił, co różni te dwa tereny pod względem planistycznym. Czy działki w obrębie 0162 mają bardziej szczególne uwarunkowania niż Skarpa Wiślana? Czy Skarpa Wiślana ma mniej szczególne uwarunkowania niż działki w obrębie 0162? Brak odpowiedzi na te pytania oznacza, że kryterium rozróżnienia nie było obiektywne.

Wiślana Trasa Rowerowa i potencjalne zobowiązania trwałości

Dokumentacja wskazuje na istnienie Wiślanej Trasy Rowerowej (WTR) w rejonie Skarpy Wiślanej. Jeżeli inwestycja ta była współfinansowana ze środków Unii Europejskiej, mogą obowiązywać zobowiązania trwałości projektu – tj. wymóg utrzymania infrastruktury w niezmienionej postaci przez określony okres (zazwyczaj 5–10 lat od zakończenia projektu).

Wyznaczenie strefy 120SW dopuszczającej intensywną zabudowę wielorodzinną w bezpośrednim sąsiedztwie WTR może kolidować z tymi zobowiązaniami. Zabudowa może:

PŁOSKI & PARTNERZY
KANCELARIA ADWOKATÓW I RADCÓW PRAWNYCH
SPÓŁKA PARTNERSKA

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**.....t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

- ograniczyć dostępność trasy dla użytkowników,
- zmienić charakter otoczenia trasy (z zielonego na zurbanizowany),
- wpłynąć na atrakcyjność turystyczną trasy,
- naruszyć zobowiązania dotyczące zachowania walorów krajobrazowych.

Bez dostępu do dokumentacji dofinansowania WTR i daty zakończenia okresu trwałości nie jest możliwe przesądzenie, czy takie zobowiązania faktycznie obowiązują. Niemniej organ powinien był zweryfikować tę kwestię przed wyznaczeniem strefy 120SW. Jeżeli zobowiązania trwałości obowiązują, a plan ogólny dopuszcza zabudowę kolidującą z tymi zobowiązaniami, gmina może narazić się na obowiązek zwrotu dofinansowania – co stanowi istotne obciążenie finansowe dla budżetu miasta.

TRANSPARENTNOŚĆ KONSULTACJI – UWAGI PREZYDENTA (NR 1769, 1869, 1870)

Uwaga 1769 – kwalifikacja „bezprzedmiotowa" wobec merytorycznej oceny

Z analizy Wykazu wynika, że uwaga nr 1769 została podpisana przez Prezydenta Grudziądza i dotyczyła konkretnej zmiany strefy, a mimo to zakwalifikowano ją jako „bezprzedmiotową". Kwalifikacja ta jest formalnie wadliwa, jeżeli uzasadnienie rozstrzygnięcia zawiera merytoryczną ocenę postulatu: albo postulat nie miał przedmiotu, albo został merytorycznie odrzucony. Obie kwalifikacje nie powinny być stosowane zamiennie – każda niesie inne konsekwencje prawne i informacyjne dla Rady Miejskiej.

Uwaga „bezprzedmiotowa" oznacza, że postulat nie mógł być rozpatrzony, ponieważ dotyczył kwestii nieobjętej zakresem konsultacji, był niezrozumiały lub odnosił się do nieistniejącego terenu. Uwaga „nieuwzględniona" oznacza, że postulat został rozpatrzony merytorycznie i odrzucony z określonych przyczyn planistycznych.

Jeżeli uzasadnienie przy uwadze 1769 zawiera merytoryczną ocenę postulatu (np. „postulowana zmiana strefy nie jest uzasadniona uwarunkowaniami terenu"), oznacza to, że uwaga została rozpatrzona – a zatem nie była bezprzedmiotowa. Stosowanie kwalifikacji „bezprzedmiotowa" w takim przypadku jest błędem formalnym, który może wprowadzać w błąd Radę Miejską co do rzeczywistego zakresu rozpatrzenia uwag.

Problem ten ma znaczenie systemowe. Jeżeli organ stosuje kwalifikację „bezprzedmiotowa" w sposób dowolny – nie tylko dla uwag faktycznie

PŁOSKI & PARTNERZY
KANCELARIA ADWOKATÓW I RADCÓW PRAWNYCH
SPÓŁKA PARTNERSKA

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**.....t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

bezprzedmiotowych, lecz również dla uwag merytorycznie odrzuconych – Rada Miejska nie ma możliwości ustalenia, ile uwag faktycznie rozpatrzono i jakie były rzeczywiste przyczyny ich odrzucenia. To narusza wymóg transparentności procedury konsultacyjnej.

Uwagi 1869 i 1870 – podwójny wpis, jeden postulat

Uwagi 1869 i 1870 dotyczą tej samej działki przy ul. Rataja i zawierają zasadniczo to samo żądanie zmiany strefy. Obie zostały uwzględnione jako odrębne pozycje. Jeden formularz nie zawiera daty sporządzenia, drugi zawiera datę wpisaną odręcznie. Jeżeli organ w innych pozycjach Wykazu potrafił wskazywać tożsamość uwag, brak takiego oznaczenia przy dwóch faktycznie tożsamych dokumentach wymaga racjonalnego wyjaśnienia.

Jednocześnie uwaga nr 1663, obejmująca prawdopodobnie ten sam teren z postulatem funkcji zielonej, prowadzi do odwrotnego skutku planistycznego niż uwagi 1869/1870. Jeżeli dwie tożsame uwagi Prezydenta zdominowały rozstrzygnięcie wobec sprzecznej uwagi mieszkańca, organ musi wykazać, że kryterium wyboru wynikało z uwarunkowań przestrzennych, a nie z liczby wpisów w tabeli. **Liczba uwag nie jest głosowaniem.**

Problem ten można zilustrować następującym zestawieniem:

Uwaga	Autor	Postulat	Skutek
1869	Prezydent Grudziądza	zmiana strefy dla działki przy ul. Rataja	uwzględnienie
1870	Prezydent Grudziądza	zmiana strefy dla działki przy ul. Rataja	uwzględnienie
1663	mieszkaniec	funkcja zielona dla terenu przy ul. Rataja	nieuwzględnienie

Dwie uwagi Prezydenta dotyczące tego samego terenu zostały uwzględnione. Jedna uwaga mieszkańca dotycząca tego samego terenu, lecz postulująca odmienne rozwiązanie, została odrzucona. Jeżeli kryterium rozstrzygnięcia była liczba uwag (2:1 na korzyść zmiany strefy), oznacza to, że organ potraktował konsultacje jako głosowanie – co jest sprzeczne z istotą procedury planistycznej. Konsultacje nie są referendum. Organ ma obowiązek rozpatrzyć każdą uwagę indywidualnie, w kontekście uwarunkowań przestrzennych i interesu publicznego – a nie zliczać głosy „za" i „przeciw".

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**.....t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

Jeżeli natomiast kryterium rozstrzygnięcia były uwarunkowania przestrzenne, organ powinien wyjaśnić, dlaczego te uwarunkowania przemawiają za zmianą strefy (postulat Prezydenta) a nie za funkcją zieloną (postulat mieszkańca). Brak takiego wyjaśnienia oznacza, że decyzja została podjęta bez materialnego uzasadnienia.

Problem podwójnego wpisu – manipulacja czy błąd kancelaryjny?

Istnienie dwóch tożsamych uwag (1869 i 1870) dotyczących tego samego terenu i zawierających to samo żądanie rodzi pytanie: czy były to dwa niezależne akty woli, czy jeden postulat powielony w obiegu kancelaryjnym?

Jeżeli były to dwa niezależne akty woli, oznacza to, że Prezydent dwukrotnie złożył tę samą uwagę – co jest nietypowe i wymaga wyjaśnienia. Dlaczego Prezydent uznał za konieczne złożenie dwóch identycznych uwag? Czy druga uwaga została złożona, ponieważ pierwsza nie została zarejestrowana? Czy obie uwagi zostały złożone jednocześnie, czy w różnych terminach?

Jeżeli natomiast był to jeden postulat powielony w obiegu kancelaryjnym, oznacza to, że Wykaz Uwag zawiera błąd – ten sam postulat został policzony dwukrotnie. W takim przypadku organ powinien był oznaczyć jedną z uwag jako „tożsamą z uwagą nr X" – tak jak uczynił to w innych przypadkach. Brak takiego oznaczenia może sugerować, że organ celowo nie identyfikował tożsamości uwag, by zwiększyć liczbę uwag „za" określonym rozwiązaniem.

Bez dostępu do oryginałów uwag 1869 i 1870 oraz ich metryk kancelaryjnych (data wpływu, sposób złożenia, osoba przyjmująca) nie jest możliwe rozstrzygnięcie tej kwestii. Niemniej sam fakt istnienia takiej wątpliwości narusza wymóg transparentności procedury konsultacyjnej.

UWAGI NR 1543, 1639–1642, 1746 – URZĄD JAKO WNIOSKODAWCA I DECYDENT

Szczególnej kontroli wymagają uwagi podpisane z upoważnienia Prezydenta przez Kierownika Referatu Gospodarki Nieruchomościami Aleksandrę Brzyską-Łatę. W przypadku uwagi 1746 podpis jest możliwy do identyfikacji na opublikowanym skanie; dla pozostałych ustalenie wymaga oryginałów.

Kwestie budzące zasadnicze wątpliwości prawne są następujące:

Problem podwójnej roli

Ten sam Urząd przygotował projekt planu ogólnego i równocześnie wniósł uwagi do tego projektu – a następnie rozstrzygał o uwagach złożonych przez podmioty

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**.....t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

zewnętrzne. Formalna możliwość wniesienia uwagi przez gminę jako właściciela nieruchomości nie usuwa problemu transparentności, gdy funkcja wnioskodawcy i funkcja decydenta pokrywają się w jednym urzędzie.

Problem ten można zilustrować następującym schematem:

1) **Faza przygotowania projektu**: Urząd Miejski (w tym Referat Gospodarki Nieruchomościami) przygotowuje projekt planu ogólnego.
2) **Faza konsultacji**: Kierownik Referatu Gospodarki Nieruchomościami, działając z upoważnienia Prezydenta, składa uwagi do projektu – w imieniu Gminy-Miasto jako właściciela nieruchomości.
3) **Faza rozpatrywania uwag**: Ten sam Urząd Miejski (w tym Referat Gospodarki Nieruchomościami) rozpatruje uwagi – w tym uwagi złożone przez siebie samego.
4) **Faza finalizacji**: Urząd Miejski przygotowuje projekt finalny, uwzględniając (lub nie) uwagi złożone przez siebie samego.

W tym schemacie brakuje mechanizmu kontroli i równowagi. Organ, który przygotował projekt, może poprzez złożenie uwag „do samego siebie" wprowadzić zmiany, które nie zostały ujęte w projekcie konsultacyjnym – a następnie sam te uwagi uwzględnić, bez zewnętrznej weryfikacji. To tworzy ryzyko obejścia procedury konsultacyjnej: zamiast wprowadzać zmiany przed konsultacjami (co wymagałoby ponowienia uzgodnień), organ może wprowadzić je po konsultacjach – formalnie jako „uwzględnienie uwag", faktycznie jako samodzielną decyzję planistyczną.

Informacyjna neutralność raportu

Raport powinien umożliwiać Radzie Miejskiej odróżnienie postulatów mieszkańców i podmiotów prywatnych od postulatów podmiotów publicznych i jednostek Gminy. Anonimizacja osoby fizycznej nie powinna zacierać instytucjonalnego charakteru autora, jeżeli autorem jest podmiot publiczny lub osoba prawna.

W obecnej formie Wykaz Uwag nie pozwala na takie odróżnienie. Uwagi 1543, 1639–1642 i 1746 są oznaczone w sposób analogiczny do uwag mieszkańców – bez wskazania, że autorem jest Gmina-Miasto działająca przez Kierownika Referatu Gospodarki Nieruchomościami. Rada Miejska, analizując raport, nie ma możliwości ustalenia, ile uwag pochodzi od mieszkańców, ile od podmiotów gospodarczych, a ile od samego Urzędu miejskiego.

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**.....t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

To narusza wymóg transparentności w sposób fundamentalny. Rada Miejska, podejmując uchwałę w sprawie planu ogólnego, powinna mieć pełną informację o źródle postulatów planistycznych. Jeżeli znaczna część uwzględnionych uwag pochodzi od samego Urzędu miejskiego, Rada powinna o tym wiedzieć – by móc ocenić, czy proces konsultacji rzeczywiście odzwierciedlał potrzeby mieszkańców, czy też był zdominowany przez postulaty wewnętrzne urzędu.

Kryterium różnicowania

Uwaga nr 1746, złożona w imieniu Prezydenta przez tę samą osobę (Kierownik Referatu Gospodarki Nieruchomościami), nie została uwzględniona – przy braku wyjaśnienia, co odróżnia tę sprawę od uwzględnionych uwag z tej samej grupy.

Zestawienie to można przedstawić w formie tabeli:

Uwaga	Autor	Postulat	Skutek
1543	Gmina-Miasto (Kierownik RGN)	zmiana strefy	uwzględnienie
1639	Gmina-Miasto (Kierownik RGN)	zmiana strefy	uwzględnienie
1640	Gmina-Miasto (Kierownik RGN)	zmiana strefy	uwzględnienie
1641	Gmina-Miasto (Kierownik RGN)	zmiana strefy	uwzględnienie
1642	Gmina-Miasto (Kierownik RGN)	zmiana strefy	uwzględnienie
1746	Gmina-Miasto (Kierownik RGN)	zmiana strefy	nieuwzględnienie

Pięć uwag złożonych przez tę samą osobę w imieniu tego samego podmiotu zostało uwzględnionych. Jedna – odrzucona. Organ nie wyjaśnił, co różni sprawę 1746 od spraw 1543, 1639–1642. Czy uwarunkowania przestrzenne terenu objętego uwagą 1746 są odmienne? Czy postulat był sprzeczny z innymi uwagami? Czy istniały przeszkody prawne? Brak odpowiedzi na te pytania oznacza, że kryterium rozróżnienia nie jest weryfikowalne.

Upoważnienie i zakres umocowania

Dla każdej z uwag 1543, 1639–1642 i 1746 konieczne jest ustalenie:

PŁOSKI & PARTNERZY
KANCELARIA ADWOKATÓW I RADCÓW PRAWNYCH
SPÓŁKA PARTNERSKA

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**.....t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

- czy Kierownik Referatu Gospodarki Nieruchomościami posiadał upoważnienie obowiązujące w dacie złożenia uwagi,
- czy upoważnienie obejmowało składanie uwag do projektu planu ogólnego w imieniu Gminy-Miasto,
- w jakim charakterze Gmina-Miasto składała uwagi: jako właściciel nieruchomości, organ administracji, jednostka organizacyjna czy uczestnik konsultacji w innym charakterze.

Bez dostępu do oryginałów uwag i dokumentów upoważnienia nie jest możliwe ustalenie, czy uwagi zostały złożone przez osobę uprawnioną. Jeżeli Kierownik Referatu Gospodarki Nieruchomościami nie posiadał upoważnienia do składania uwag w imieniu Prezydenta, uwagi te są wadliwe – a ich uwzględnienie stanowi naruszenie procedury.

Art. 8e u.p.z.p. nakazuje prowadzić partycypację społeczną z poszanowaniem jawności i sprawności oraz w sposób umożliwiający aktywny udział interesariuszy. Jawność nie sprowadza się do publikacji tabeli – musi umożliwiać rozumienie procesu i jego konsekwencji. Obecna forma Wykazu Uwag nie spełnia tego wymogu w odniesieniu do uwag złożonych przez Urząd miejski.

STRATEGICZNA OCENA ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO I OCHRONA OBSZARÓW NATURA 2000

Wersja GML objęta prognozą a projekt finalny

Fakt przekazania projektu planu ogólnego do ponownego uzgodnienia z RDOŚ i RZGW pismem z **2 kwietnia 2026 r.**, nr **PP-II.6721.1.1.2024**, dowodzi, że wcześniejsze zmiany projektu wymagały ponownego wejścia w etap uzgodnień. Tym bardziej konieczne jest ustalenie, czy późniejsze zmiany wynikające z konsultacji – zmiany stref, intensywności, PBC i geometrii stref – nie wymagały ponowienia czynności określonych w art. 13i ust. 3 pkt 10 u.p.z.p.

Kluczowe pytania, na które dokumentacja powinna dawać precyzyjną odpowiedź:

- Która wersja GML była przedmiotem prognozy OOŚ?
- Która wersja była objęta ponownym uzgodnieniem przekazanym pismem z 2 kwietnia 2026 r.?
- Jakie zmiany wprowadzono po konsultacjach i czy dla każdej ze zmian istotnych wykonano test konieczności aktualizacji prognozy?

PŁOSKI & PARTNERZY
KANCELARIA ADWOKATÓW I RADCÓW PRAWNYCH
SPÓŁKA PARTNERSKA

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**.....t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

Chronologia procedury wskazuje na istnienie co najmniej czterech wersji projektu:

1) **Wersja przed ponownym uzgodnieniem** – projekt istniejący przed 2 kwietnia 2026 r., który organ uznał za wymagający ponowienia uzgodnień.

2) **Wersja przekazana do ponownego uzgodnienia** – projekt przekazany pismem z 2 kwietnia 2026 r. do RDOŚ i RZGW.

3) **Wersja konsultacyjna** – projekt poddany konsultacjom społecznym (zakończonym 19 czerwca 2026 r.).

4) **Wersja finalna** – projekt opublikowany 10 sierpnia 2026 r. i skierowany do Rady Miejskiej.

Dla oceny prawidłowości procedury konieczne jest ustalenie:

— czy wersja konsultacyjna była tożsama z wersją przekazaną do ponownego uzgodnienia 2 kwietnia,
— czy prognoza OOŚ odnosiła się do wersji konsultacyjnej,
— czy stanowiska RDOŚ i RZGW z ponownego uzgodnienia odnosiły się do wersji konsultacyjnej,
— jakie zmiany wprowadzono między wersją konsultacyjną a wersją finalną,
— czy zmiany te wymagały aktualizacji prognozy i ponowienia stanowisk organów.

Bez dokumentacji umożliwiającej odpowiedź na te pytania nie jest możliwa ocena, czy organ prawidłowo wykonał obowiązek z art. 13i ust. 3 pkt 10 u.p.z.p.

Natura 2000 – PLB040003 i PLH040014

W rejonie Grudziądza zlokalizowany jest obszar specjalnej ochrony ptaków PLB040003 „Dolina Dolnej Wisły", obejmujący swym zasięgiem miasto Grudziądz, a ponadto obszar mający znaczenie dla Wspólnoty PLH040014 „Cytadela Grudziądz". Art. 55 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 670 ze zm.) zawiera bezwzględny zakaz przyjęcia dokumentu, jeżeli ze strategicznej OOŚ wynika znacząco negatywne oddziaływanie na obszary Natura 2000, gdy nie zachodzą ustawowe wyjątki.

Wyznaczenie strefy 120SW na Skarpie Nadwiślańskiej (działki 5/2–5/14 obrębu 0040) oraz zmiany parametrów dla działek 6, 7, 8 i 9/1 obrębu 0036 wymagają sprawdzenia, czy prognoza OOŚ oceniła oddziaływanie tych zmian na oba wymienione obszary – w tym na mechanizm potencjalnego oddziaływania w strefie buforowej PLB040003 i na integralność PLH040014.

PŁOSKI & PARTNERZY
KANCELARIA ADWOKATÓW I RADCÓW PRAWNYCH
SPÓŁKA PARTNERSKA

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**.....t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

Brak udokumentowanego śladu tej oceny przy jednoczesnym potwierdzeniu w raporcie, że zmiany nastąpiły, może mieć znaczenie dla kwalifikacji naruszenia trybu sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w związku z wymaganiami dyrektywy 2001/42/WE (SEA).

Problem ten ma szczególne znaczenie w kontekście obszaru PLB040003 „Dolina Dolnej Wisły". Obszar ten został wyznaczony w celu ochrony populacji ptaków wodno-błotnych, w tym gatunków migrujących i zimujących. Dolina Wisły stanowi jeden z najważniejszych korytarzy migracyjnych ptaków w Europie. Wszelkie zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym doliny – w tym na skarpach nadwiślańskich – mogą wpływać na warunki bytowania ptaków.

Wyznaczenie strefy 120SW na Skarpie Nadwiślańskiej, dopuszczającej zabudowę wielorodzinną o wysokości do 20 m, może wpływać na:

- korytarze przelotowe ptaków (wysokie budynki stanowią przeszkodę),
- miejsca żerowania (zabudowa eliminuje tereny otwarte),
- miejsca odpoczynku podczas migracji (hałas i obecność ludzi płoszą ptaki),
- integralność ekologiczną doliny (fragmentacja siedlisk).

Prognoza OOŚ powinna zawierać ocenę tych potencjalnych oddziaływań. Jeżeli ocena taka nie została przeprowadzona, lub jeżeli została przeprowadzona dla wersji projektu sprzed konsultacji (a nie dla wersji finalnej), prognoza nie spełnia wymogów dyrektywy SEA.

Wymóg ponowienia strategicznej OOŚ

Art. 13i ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. nakazuje, by po wprowadzeniu zmian wynikających z konsultacji organ ponowił w niezbędnym zakresie czynności określone w pkt 4, 5 lit. b i 6 lit. b – tj. czynności związane z prognozą OOŚ i uzgodnieniami.

Przepis ten nie pozostawia organowi swobody. Jeżeli zmiany po konsultacjach są istotne (tj. mogą wpływać na środowisko), organ **musi** ponowić czynności. Nie może tego zaniechać na podstawie własnej oceny, że zmiany „nie są istotne". Ocena istotności zmian powinna być udokumentowana i weryfikowalna – nie może opierać się wyłącznie na deklaracji organu.

W niniejszym przypadku raport z 14 lipca 2026 r. zawiera ogólną deklarację, że zmiany nie wymagają ponowienia wcześniejszych kroków procedury. Brakuje jednak dokumentu wskazującego:

PŁOSKI & PARTNERZY
KANCELARIA ADWOKATÓW I RADCÓW PRAWNYCH
SPÓŁKA PARTNERSKA

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**.....t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

- kto dokonał tej oceny (imię, nazwisko, stanowisko, kwalifikacje),
- kiedy ocenę przeprowadzono (data),
- jakie zmiany objęto oceną (wykaz zmian z porównania wersji GML),
- według jakiej metodologii oceniono wpływ zmian na środowisko,
- dlaczego uznano, że żadna ze zmian nie wymaga ponowienia prognozy.

Bez tego dokumentu deklaracja organu jest nieweryfikowalna – a tym samym nie spełnia wymogów praworządności.

OCHRONA POMNIKA HISTORII – ROZPORZĄDZENIE PREZYDENTA RP Z 22 LISTOPADA 2017 R.

Zakres ochrony

Rozporządzeniem z dnia 22 listopada 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 2271) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej uznał za Pomnik Historii „Grudziądz – zespół zabytkowych spichlerzy wraz z panoramą od strony Wisły". Obszar Pomnika Historii obejmuje, obok samego zespołu spichlerzy oraz Bramy Wodnej wraz z najbliższym otoczeniem, fragment skarpy wiślanej z fragmentem rzeki oraz panoramę miasta widzianą od strony Wisły.

Pomnik Historii jest ustanawiany rozporządzeniem Prezydenta RP na wniosek Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, a jego granice są precyzyjnie określone w załączniku graficznym do rozporządzenia.

Ochrona tej wartości wymaga uwzględnienia jej w planowaniu przestrzennym na mocy art. 18 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a uwarunkowania dotyczące zabytków objętych formami ochrony stanowią obligatoryjny element analizy uwarunkowań przy sporządzaniu planu ogólnego – art. 13b pkt 3 lit. j u.p.z.p.

Kluczowe znaczenie ma tu rozróżnienie między trzema elementami ochrony:

1) **Zespół spichlerzy i Brama Wodna** – obiekty zabytkowe objęte bezpośrednią ochroną konserwatorską.
2) **Fragment skarpy wiślanej z fragmentem rzeki** – teren objęty ochroną jako element kompozycji przestrzennej zespołu.
3) **Panorama miasta widziana od strony Wisły** – wartość niematerialna, chroniona poprzez ochronę ekspozycji widokowej.

PŁOSKI & PARTNERZY
KANCELARIA ADWOKATÓW I RADCÓW PRAWNYCH
SPÓŁKA PARTNERSKA

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**.....t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

Wszystkie trzy elementy są objęte ochroną Pomnika Historii. Oznacza to, że wszelkie zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym, które mogą wpływać na którykolwiek z tych elementów, wymagają oceny konserwatorskiej.

Trzy obszary wątpliwości

1) – strefa dla działek przy ul. Sienkiewicza 20. Jeżeli GML potwierdzi objęcie działek 6, 7, 8 i 9/1 obrębu 0036 finalną strefą SW z parametrami intensywności 2,9 i wysokości 17 m, należy sprawdzić, czy ta zmiana funkcjonalna w bezpośrednim sąsiedztwie budynku dawnej Poczty Cesarskiej ujętego w Gminnej Ewidencji Zabytków została poddana ocenie właściwego organu konserwatorskiego – i czy stanowisko tego organu zostało uwzględnione. Potencjalny wpływ zabudowy o takich parametrach na panoramę chronioną rozporządzeniem z 22 listopada 2017 r. wymaga analizy widokowej.

Nieruchomość przy ul. Sienkiewicza 20 znajduje się w historycznym centrum Grudziądza, w bezpośrednim sąsiedztwie zespołu spichlerzy. Budynek dawnej Poczty Cesarskiej, choć sam nie jest objęty ochroną jako Pomnik Historii, stanowi element historycznej tkanki urbanistycznej centrum. Wprowadzenie na tej nieruchomości zabudowy wielorodzinnej o intensywności 2,9 i wysokości do 17 m może wpływać na:

- ekspozycję zespołu spichlerzy od strony miasta,
- relacje wysokościowe w historycznym centrum,
- panoramę miasta widzianą od strony Wisły (jeżeli nowa zabudowa będzie widoczna z rzeki),
- integralność kompozycyjną historycznego układu urbanistycznego.

Bez analizy widokowej i stanowiska konserwatorskiego nie jest możliwe przesądzenie, czy te oddziaływania faktycznie wystąpią. Niemniej organ powinien był przeprowadzić taką analizę przed wyznaczeniem strefy SW – nie po fakcie, w odpowiedzi na ewentualne protesty.

2) – strefa 120SW a Skarpa Nadwiślańska. Działka 5/14 (obręb 0040) leży **około 340 m na północ od północnej granicy Pomnika Historii**; ewentualny argument dotyczący Pomnika Historii może dotyczyć wyłącznie oddziaływania krajobrazowego, a nie bezpośredniego położenia w jego granicach. Niemniej wyznaczenie strefy 120SW z parametrami maks. intensywności 3,4, maks. zabudowy 60% i maks. wysokości 20 m w obrębie skarpy wiślanej – przy braku wykazanej analizy oddziaływania krajobrazowego – wymaga weryfikacji przez organ nadzoru.

PŁOSKI & PARTNERZY
KANCELARIA ADWOKATÓW I RADCÓW PRAWNYCH
SPÓŁKA PARTNERSKA

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**.....t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

Odległość 340 m nie wyklucza oddziaływania krajobrazowego. Panorama miasta widziana od strony Wisły obejmuje szeroką perspektywę – od zespołu spichlerzy na południu po Cytadelę na północy. Zabudowa na Skarpie Nadwiślańskiej, nawet jeżeli znajduje się poza formalnymi granicami Pomnika Historii, może być widoczna z rzeki i wpływać na integralność panoramy.

Problem ten można zilustrować następującym przykładem: jeżeli na Skarpie Nadwiślańskiej powstanie budynek 20-metrowy (6–7 kondygnacji), będzie on widoczny z Wisły na tle historycznego centrum. Może przesłonić część panoramy, zmienić relacje wysokościowe (dominantą przestrzenną przestanie być zespół spichlerzy, a stanie się nowa zabudowa) lub zakłócić harmonię kompozycyjną (historyczna zabudowa niska i zwarta kontra współczesna zabudowa wysoka i masywna).

Bez analizy widokowej nie jest możliwe przesądzenie, czy te oddziaływania faktycznie wystąpią. Niemniej organ powinien był przeprowadzić taką analizę przed wyznaczeniem strefy 120SW.

3) – presja urbanistyczna w zasięgu widoku z Wisły. Wartość panoramy od strony Wisły jest elementem immanentnie wpisanym w zakres ochrony Pomnika Historii. Wzrost intensywności zabudowy w strefach położonych w polu widzenia tej panoramy powinien być skonfrontowany z wymaganiami rozporządzenia z 22 listopada 2017 r. Bez analizy widokowej nie jest możliwe przesądzenie ani wykluczenie kolizji.

Analiza widokowa powinna obejmować:

- identyfikację punktów widokowych (z jakich miejsc na Wiśle panorama jest najbardziej widoczna),
- określenie pola widzenia (jakie tereny są widoczne z tych punktów),
- ocenę wpływu nowej zabudowy na panoramę (czy będzie widoczna, czy przesłoni elementy chronione, czy zmieni relacje wysokościowe),
- propozycje rozwiązań minimalizujących negatywne oddziaływania (np. ograniczenie wysokości zabudowy w strefach szczególnie eksponowanych).

Bez takiej analizy organ nie ma podstaw do stwierdzenia, że wyznaczone strefy nie naruszają wartości chronionych Pomnikiem Historii.

PŁOSKI & PARTNERZY
KANCELARIA ADWOKATÓW I RADCÓW PRAWNYCH
SPÓŁKA PARTNERSKA

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**……t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

Stanowisko konserwatorskie – wymóg czy opcja?

Art. 18 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków nakłada na organ sporządzający plan obowiązek uwzględnienia ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym. Przepis ten nie pozostawia organowi swobody – ochrona zabytków **musi** być uwzględniona. Nie może być pominięta ani odłożona na etap sporządzania MPZP.

W przypadku Pomnika Historii wymóg ten jest szczególnie rygorystyczny. Pomnik Historii to najwyższa forma ochrony zabytków w polskim prawie. Jest ustanawiany przez Prezydenta RP na wniosek Ministra Kultury. Jego ochrona ma charakter priorytetowy – przeważa nad innymi interesami, w tym nad interesem inwestycyjnym.

Organ sporządzający plan ogólny powinien zatem uzyskać stanowisko Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w zakresie:

- czy wyznaczone strefy (w szczególności 120SW i 121SW) są zgodne z wymogami ochrony Pomnika Historii,
- czy parametry tych stref (intensywność, wysokość, powierzchnia zabudowy) nie naruszają wartości chronionych,
- czy konieczne są dodatkowe ograniczenia (np. strefy ochrony ekspozycji, ograniczenia wysokości w określonych lokalizacjach).

Jeżeli takie stanowisko nie zostało uzyskane, lub jeżeli zostało uzyskane dla wersji projektu sprzed konsultacji (a nie dla wersji finalnej), organ nie ma podstaw do stwierdzenia, że plan jest zgodny z wymogami ochrony zabytków.

DODATKOWE PRZYPADKI WYMAGAJĄCE WERYFIKACJI

Uwagi 1720–1721 (Kaufland) – równość traktowania podmiotów

Kontrola GML powinna objąć sprawdzenie, czy wobec podmiotów gospodarczych i mieszkańców stosowano te same kryteria planistyczne. W sprawie 1721 strefa 1SH zachowała parametry 1,4 / 60% / 15 m / 30% PBC mimo żądania uwagi (2,0 / 80% / 20 m / 10%). W sprawie 1720 dokonano zmiany intensywności 1,8 → 2,0.

Konieczne jest jednak ustalenie, dlaczego w uwadze 1834 intensywność wzrosła do 2,9 (a więc powyżej żądania), podczas gdy w sprawach Kaufland organ trzymał się bardziej konserwatywnych wartości. Jeżeli argumentacja jest inna niż uwarunkowania przestrzenne, stanowi to sygnał ryzyka naruszenia zasady równego traktowania.

PŁOSKI & PARTNERZY
KANCELARIA ADWOKATÓW I RADCÓW PRAWNYCH
SPÓŁKA PARTNERSKA

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**.....t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

Zestawienie to można przedstawić w formie tabeli:

Uwaga	Wnioskodawca	Żądanie	Projekt konsultacyjny	Projekt finalny	Zmiana
1721	Kaufland	intensywność 2,0	intensywność 1,4	intensywność 1,4	brak zmiany
1720	Kaufland	intensywność wyższa	intensywność 1,8	intensywność 2,0	+0,2
1834	Orange	intensywność 2,4	intensywność 2,0	intensywność 2,9	+0,9 (powyżej żądania)

W przypadku Kaufland organ nie uwzględnił żądania zwiększenia intensywności (sprawa 1721) lub uwzględnił je częściowo (sprawa 1720). W przypadku Orange organ nie tylko uwzględnił żądanie, lecz zwiększył intensywność powyżej wartości żądanej. Organ nie wyjaśnił, co różni te przypadki pod względem planistycznym.

Możliwe wyjaśnienia:

- **Uwarunkowania przestrzenne**: teren przy ul. Sienkiewicza 20 ma inne uwarunkowania niż tereny Kaufland, co uzasadnia wyższą intensywność. Jeżeli tak, organ powinien to udokumentować.
- **Ochrona zabytków**: teren przy ul. Sienkiewicza 20 jest objęty ochroną konserwatorską, co ogranicza możliwość zwiększenia intensywności. Jeżeli tak, zwiększenie intensywności do 2,9 jest sprzeczne z ochroną zabytków.
- **Interes publiczny**: zwiększenie intensywności przy ul. Sienkiewicza 20 leży w interesie publicznym (np. zwiększenie podaży mieszkań w centrum), podczas gdy zwiększenie intensywności na terenach Kaufland nie leży w takim interesie. Jeżeli tak, organ powinien to udokumentować.

Brak wyjaśnienia oznacza, że kryterium rozróżnienia nie jest weryfikowalne – co narusza zasadę równego traktowania.

Brak symbolu SZ w legendzie projektu

Projekt z 10 sierpnia 2026 r. wprowadza oznaczenie 1SZ (strefy z zabudową zagrodową), ale symbol SZ nie figuruje w legendzie.

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**.....t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

Brak powiązania tekstu planu z legendą stanowi zatem wadę spójności aktu planistycznego, kwalifikowaną jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu. Ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej. Ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Problem ten ma charakter techniczny, lecz jego konsekwencje są prawne. Jeżeli strefa 1SZ nie jest opisana w legendzie, oznacza to, że:

- użytkownik planu (mieszkaniec, inwestor, organ administracji) nie wie, jakie parametry obowiązują w tej strefie,
- nie jest możliwe ustalenie, czy strefa 1SZ jest zgodna z katalogiem profili z rozporządzenia MRiT,
- nie jest możliwe ustalenie, czy strefa 1SZ została prawidłowo uzgodniona z organami ochrony środowiska i zabytków.

W konsekwencji strefa 1SZ jest „nieczytelna" – istnieje na mapie, lecz nie ma opisu w tekście planu. To narusza fundamentalną zasadę planowania przestrzennego: ustalenia planu muszą być jednoznaczne i weryfikowalne.

Sprawy 1714, 1643, 1663, 1716

Dla oceny niespójności kryteriów niezbędne jest zbadanie tych spraw w zestawieniu z przypadkami, w których uwagi uwzględniono. Zarówno przypadki odmów z powołaniem na MPZP, jak i przypadki zmian mimo odmiennego przeznaczenia w MPZP muszą opierać się na weryfikowalnym, jednolitym kryterium planistycznym.

Szczególnej uwagi wymaga sprawa 1663, która – jak wskazano wcześniej – dotyczy prawdopodobnie tego samego terenu co uwagi 1869/1870, lecz postuluje odmienne rozwiązanie (funkcja zielona zamiast zmiany strefy). Zestawienie rozstrzygnięcia sprawy 1663 z rozstrzygnięciami spraw 1869/1870 pozwoli ocenić, czy organ stosował jednolite kryterium planistyczne, czy też kierował się liczbą uwag lub statusem wnioskodawcy.

OCENA ZBIORCZA I WNIOSKI

Skala ujawnionych nieprawidłowości

Na podstawie analizy dokumentacji planistycznej w zakresie opisanym w niniejszej opinii stwierdzić należy kumulację co najmniej sześciu kategorii zagadnień wymagających materialnej weryfikacji przez organ nadzoru:

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**.....t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

1) **Brak rekonstruowalnego śladu zmian GML** między wersją konsultacyjną a projektem z 10 sierpnia 2026 r. – uniemożliwia zweryfikowanie, czy organ prawidłowo wykonał obowiązek z art. 13i ust. 3 pkt 10 u.p.z.p.
2) **Niespójność śladu decyzyjnego w uwadze 1834** – finalne parametry planu przekraczają zarówno projekt konsultacyjny, jak i treść uwagi oznaczonej jako uwzględniona, bez udokumentowanego źródła tej wartości.
3) **Zniknięcie strefy 15SU z projektu finalnego** – bez wykazania podstawy tej zmiany i oceny jej wpływu na bilans chłonności, prognozę OOŚ i wcześniejsze uzgodnienia.
4) **Selektywne stosowanie argumentu z MPZP** – różne rozstrzygnięcia przy zbliżonym przeznaczeniu w MPZP, bez udokumentowanego obiektywnego kryterium planistycznego.
5) **Problem transparentności partycypacji społecznej** – podwójna rola Urzędu miejskiego jako wnioskodawcy i decydenta w procedurze konsultacji, bez mechanizmu umożliwiającego Radzie odróżnienie postulatów mieszkańców od postulatów gminy.
6) **Potencjalne oddziaływanie na dziedzictwo i środowisko** – brak wykazanego w aktach dokumentu potwierdzającego ocenę wpływu zmian planistycznych na Pomnik Historii, obszary Natura 2000 PLB040003 i PLH040014 oraz prognozę OOŚ w odniesieniu do wersji GML z 10 sierpnia 2026 r.

Każda z tych kategorii, rozpatrywana osobno, budzi poważne wątpliwości co do prawidłowości procedury. Rozpatrywane łącznie, tworzą obraz systemowego problemu z weryfikowalnością procesu planistycznego.

Materialnoprawna kwalifikacja ryzyk

Jak stanowi art. 28 ust. 1 u.p.z.p., „istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Przez istotne naruszenie trybu należy rozumieć takie naruszenie, które prowadzi do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania tego aktu. Ocena, czy zaistniała taka przesłanka, wymaga zatem odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku." Przepis ten wyznacza materialnoprawną ramę oceny wszystkich zagadnień opisanych w niniejszej opinii.

PŁOSKI & PARTNERZY
KANCELARIA ADWOKATÓW I RADCÓW PRAWNYCH
SPÓŁKA PARTNERSKA

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**.....t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

W świetle orzecznictwa NSA (wyrok z dnia 1 grudnia 2015 r., sygn. II OSK 2231/15), „do kategorii «istotnych» naruszeń prawa zalicza się naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy – tj. takie, które prowadzą do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawa."

Przypadek uwagi 1834 – gdzie finalne parametry przewyższają zarówno projekt konsultacyjny, jak i żądanie uwzględnionej uwagi, a zmiana dotyczy historycznego centrum z budynkiem w Gminnej Ewidencji Zabytków – spełnia ten test przynajmniej w zakresie wymagającym materialnej weryfikacji. Analogicznie, selektywne stosowanie kryteriów planistycznych i brak śladu decyzyjnego to skutki wpływające na treść aktu, nieakceptowalne w demokratycznym państwie prawnym.

Test „istotności" naruszenia wymaga odpowiedzi na pytanie: **czy gdyby nie naruszono trybu lub zasad sporządzania planu, przyjęte ustalenia byłyby odmienne?**

W przypadku uwagi 1834: gdyby organ prawidłowo udokumentował źródło parametru intensywności 2,9 i poddał go ocenie konserwatorskiej, czy parametr ten zostałby przyjęty? Jeżeli nie – naruszenie jest istotne.

W przypadku strefy 15SU: gdyby organ prawidłowo udokumentował zmianę tej strefy i ocenił jej wpływ na wcześniejsze uzgodnienia, czy zmiana ta zostałaby przyjęta w obecnej formie? Jeżeli nie – naruszenie jest istotne.

W przypadku Skarpy Wiślanej: gdyby organ przeprowadził porównywalną analizę indywidualną dla strefy 120SW (tak jak dla strefy 1SZ przy uwadze 1778), czy strefa 120SW zostałaby wyznaczona w obecnej formie? Jeżeli nie – naruszenie jest istotne.

W każdym z tych przypadków odpowiedź brzmi: **nie jest możliwe ustalenie**, ponieważ brakuje dokumentacji umożliwiającej weryfikację procesu decyzyjnego. A to samo w sobie stanowi naruszenie istotne – bo uniemożliwia kontrolę demokratyczną nad procesem planistycznym.

Odpowiedź na pytanie o spełnienie wymogów materialnoprawnych i proceduralnych

W świetle dostępnej dokumentacji planistycznej oraz obowiązujących przepisów, proponowane przez Radę Miasta Grudziądza rozwiązania uchwałodawcze **nie mogą zostać uznane za spełniające wymogi materialnoprawne i proceduralne** w odniesieniu do co najmniej następujących terytorialnie i temporalnie precyzyjnie określonych zagadnień:

PŁOSKI & PARTNERZY
KANCELARIA ADWOKATÓW I RADCÓW PRAWNYCH
SPÓŁKA PARTNERSKA

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**……t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

1) **Działki 6, 7, 8 i 9/1 obrębu 0036 (ul. Sienkiewicza 20)** – w zakresie wersji projektu z 10 sierpnia 2026 r.: brak weryfikowalnego źródła parametru intensywności 2,9; brak potwierdzenia oceny konserwatorskiej dla zmiany SU→SW przy budynku ujętym w GEZ; brak udokumentowania terminowości złożenia uwagi 1834.

2) **Działki 5/2–5/14 obrębu 0040 (Skarpa Wiślana)** – w całym łańcuchu: projekt konsultacyjny → raport 14 lipca 2026 r. → projekt z 10 sierpnia 2026 r.: brak porównywalnej analizy indywidualnej dla strefy 120SW w stosunku do standardu zastosowanego przy uwadze 1778; brak wykazania obiektywnego kryterium odmowy przy jednoczesnym uwzględnieniu uwagi 1760.

3) **Działki w obrębie 0073** – w zakresie iteracji projekt konsultacyjny → projekt z 10 sierpnia 2026 r.: brak dokumentacji zmiany, która doprowadziła do zniknięcia oznaczenia 15SU z wersji finalnej.

4) **Cały zakres terytorialny POG** – w odniesieniu do wersji GML opublikowanej 10 sierpnia 2026 r.: brak dokumentu potwierdzającego, że zmiany po konsultacjach zostały prawidłowo ocenione w kontekście wymogu ponowienia uzgodnień (art. 13i ust. 3 pkt 10 u.p.z.p.) i obowiązku wynikającego z dyrektywy SEA 2001/42/WE.

5) **Transparentność konsultacji** – w odniesieniu do raportu sporządzonego 14 lipca 2026 r. i opublikowanego 20 lipca 2026 r.: brak mechanizmu pozwalającego Radzie Miejskiej odróżnić postulaty mieszkańców od postulatów Urzędu miejskiego; niewyjaśniony podwójny wpis uwag 1869/1870 i kwalifikacja uwagi 1769 jako „bezprzedmiotowej" wobec merytorycznej oceny w uzasadnieniu.

Skala i charakter ujawnionych rozbieżności nie uzasadniają ograniczenia kontroli wyłącznie do formalnego sprawdzenia kompletności dokumentacji. Jeżeli akta nie zawierają pełnego, weryfikowalnego śladu transformacji projektu i oceny skutków proceduralnych poszczególnych zmian – w tym oceny potencjalnego wpływu na wartości Pomnika Historii, prognozę OOŚ i wcześniejsze uzgodnienia – problem dotyczy legalności trybu i zasad sporządzania aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 13i, art. 13h i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 538 ze zm.).Stwierdzenie to zatem wyznacza zakres i kierunek niezbędnej kontroli nadzorczej.

email: przemyslaw.majewski@onet.eu

PŁOSKI & PARTNERZY
KANCELARIA ADWOKATÓW I RADCÓW PRAWNYCH
SPÓŁKA PARTNERSKA

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**.....t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

W świetle powyższych ustaleń, niniejsza opinia rekomenduję:

Przed uchwaleniem planu:

1. Złożenie pisma do Wojewody Kujawski-Pomorskiego w przedmiocie wstrzymania procedowania projektu uchwały do czasu zabezpieczenia i udostępnienia pełnej dokumentacji źródłowej, w tym:
   - wszystkich wersji GML z raportem różnic geometrii i atrybutów,
   - dokumentu stanowiącego podstawę stwierdzenia, że zmiany po konsultacjach nie wymagają ponowienia uzgodnień,
   - oryginałów uwag 1769, 1834, 1869, 1870, 1543, 1639–1642, 1746 z metrykami kancelaryjnymi,
   - stanowisk konserwatorskich dla wersji projektu odpowiadającej finalnemu przeznaczeniu działek 6, 7, 8, 9/1 obrębu 0036,
   - analizy widokowej dla stref 120SW i 121SW w kontekście Pomnika Historii.
2. Wnioskowanie o przeprowadzenie przez organ niezależnej weryfikacji zgodności finalnych profili stref z katalogiem z rozporządzenia MRiT.
3. Podjęcie działań prowadzących do uzyskania stanowiska Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w zakresie zgodności projektu z wymogami ochrony Pomnika Historii.
4. Wnioskowanie o aktualizację prognozy OOŚ w zakresie odnoszącym się do wersji GML z 10 sierpnia 2026 r. i ponowienie uzgodnień z RDOŚ i RZGW.

Natomiast w sytuacji braku wstrzymania procedowania uchwaleniu planu:

1. Przeprowadzenie przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego pełnej kontroli nadzorczej na podstawie art. 91 u.s.g. w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., obejmującej merytoryczną weryfikację treści danych przestrzennych GML i całego śladu decyzyjnego.
2. Zbadanie, czy ujawnione nieprawidłowości stanowią istotne naruszenie zasad lub trybu sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

PŁOSKI & PARTNERZY
KANCELARIA ADWOKATÓW I RADCÓW PRAWNYCH
SPÓŁKA PARTNERSKA

ul. St.Staszica 4/1 25-008 Kielce.. *adres do e-Doręczeń* **AE:PL-49394-21959-TIHAF-33**……t.kom.601 170 700
radca prawny Przemysław Majewski
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Kielcach KL-K 808

3. W przypadku stwierdzenia istotnego naruszenia – rozważenie stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części.

Opracował: radca prawny Przemysław Majewski

✍…….

PODPIS ZAUFANY
PRZEMYSŁAW GRZEGORZ
MAJEWSKI
18.08.2026 20:04:47 GMT+0200
Dokument podpisany elektronicznie
podpisem zaufanym

email: przemyslaw.majewski@onet.eu