



MINISTER  
KULTURY I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

Warszawa, 06 marca 2023 r.

DOZ-OAiK.650.744.2022.AR

**Postanowienie**

Po rozpatrzeniu zażalenia Prezydenta Wrocławia z dnia 25.07.2022 r., znak: BRW-DPP3.6721.10.2021, na postanowienie nr 407/2022 Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 11.07.2022 r, znak: WZW.5150.136.2022.JS-2, odmawiające uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 774 w rejonie Kanału Miejskiego i ulicy Władysława Reymonta we Wrocławiu – działając na podstawie art. 20, art. 89 pkt 1 i art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U.2022.840 j. t.), art. 17 pkt 6 lit. b i art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.2022.503 j.t. ze zm.) oraz art. 127 § 2 i art. 138 § 2 w związku z art. 144 Kodeksu postępowania administracyjnego

**postanawiam:**

- **uchylić zaskarżone postanowienie w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.**

**Uzasadnienie**

Po rozpatrzeniu wniosku Prezydenta Wrocławia z dnia 9.06.2022 r., znak: BRW-DPP3.6721.10.2021, Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków postanowieniem nr 407/2022 r., znak: WZW.5150.136.2022.JS-2, odmówił uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 774 w rejonie Kanału Miejskiego i ulicy Władysława Reymonta we Wrocławiu. W sentencji wskazano, że uzgodnienie nastąpi po spełnieniu następujących warunków:

1. w § 15 ust. 2 pkt 2 projektu uchwały należy ograniczyć dopuszczalną wysokość zabudowy w jednostce 1U, w nawiązaniu do istniejących budynków zabytkowych zespołu Śluzy, na działce nr 5/7 AM-6, obręb Kleczków. Nowe budynki będą wówczas mieściły do trzech kondygnacji;
2. konsekwentnie należy ograniczyć powierzchnię i wysokość obudowy urządzeń technicznych na dachu, o której mowa w § 15 ust. 2 pkt 3-6;
3. należy dopuścić strome dachy w formie dwu-, cztero- i wielospadowej, w nawiązaniu do istniejących zabytkowych budynków zespołu Śluzy, na działce nr 5/7 AM-6, obręb Kleczków;
4. na rysunku planu, w jednostce 1 KK, należy zrezygnować z graficznego wyznaczenia linii zabudowy umożliwiających rozbudowę ww. budynku dworca.

W uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia organ wskazał, że ustalenia planu nie zapewniają ochrony krajobrazu kulturowego, związanego szczególnie ze Śluzą Miejską wpisaną do rejestru zabytków. Z kolei historyczny układ urbanistyczny Kleczkowa został ujęty w gminnej ewidencji zabytków, wobec czego ochronie podlega tu teren przemysłowy

w rejonie Śluzy nad Kanalem Miejskim i inne elementy Stopnia Wodnego Psie Pole oraz Portu Miejskiego. Realizacja przewidzianej ustaleniami planu zabudowy o wysokości 25 metrów z urządzeniami technicznymi na dachu o wysokości do 4 m, wpłynęłaby na zatracie historycznego sposobu zagospodarowania oraz obniżenie wartości zabytkowych analizowanej, przemysłowej części Kleczkowa. Tymczasem obszar ten w dużej mierze zachował swoje walory, wynikające z funkcji hydrotechnicznej. Znajdują się tu między innymi, towarzyszące śluzie budynki wodomistrzówki i przepompowni. Zgodnie z wnioskami do planu, zagospodarowanie tego obszaru powinno służyć utrzymaniu industrialnego charakteru terenu, zabudowa kubaturowa powinna być rozproszona, lokalizacją i skalą wkomponowana w zabytkowy krajobraz przemysłowy. Wytyczne te nie zostały w ustaleniach planu zrealizowane.

Na powyższe postanowienie, z zachowaniem ustawowego terminu, zażalił się Prezydent Wrocławia. Zażalający się wskazuje, że na obszarze objętym ustaleniami planu nie znajduje się żaden obiekt zabytkowy, co więcej w przeszłości również nie było tu obiektów tego typu. Jak wynika z studium historyczno-urbanistyczno-konserwatorskiego, opracowanego pod kierunkiem profesor Wandy Kononowicz w roku 1998, teren ten leży poza obszarami zabudowy przemysłowej oraz brak jest tu budowli wskazanych do ochrony konserwatorskiej, wobec czego teren ten nie kwalifikuje się jako podlegający ochronie. Sąsiedztwo działek objętym ustaleniami planu z obiektami zabytkowymi infrastruktury hydrotechnicznej nie jest równoznaczne z przynależnością tego terenu do owej infrastruktury. Obiekty zabytkowe są objęte ustaleniami osobnego planu, gdzie zapewniono im należyłą ochronę i ekspozycję. Uzgadniany projekt respektuje obowiązek rozproszenia zabudowy i wkomponowania jej skalą i formą w zabytkowy krajobraz jest spełniony, natomiast ograniczenie wysokości zabudowy do budynków mierzących od 5 do 15 metrów jest nieuzasadnione przestrzennie wobec sąsiedztwa zrealizowanych już za zgodą organu ochrony zabytków budynków współczesnych. Organ planistyczny wkomponowuje teren objęty planowaniem w szersze założenie miejskie i przyjęte rozwiązania planistyczne tworzą powiązanie z obszarami sąsiednimi – tworząc spójną całość kompozycyjną. Dlatego proponowane ograniczenie wysokości jest całkowicie pozbawione uzasadnienia.

**W wyniku analizy akt sprawy, organ zażaleniowy zważył, co następuje.**

Właściwość rzeczowa organu ochrony zabytków, w przedmiotowej sprawie, wynika z przepisu art. 20 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którym: projekty i zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podlegają uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w szczególności ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu uwzględniające opiekę nad zabytkami.

Oceniając zaskarżone postanowienie należy przede wszystkim wskazać, że przedmiotem uzgodnienia jest konkretny projekt planu i ustalenia w nim zawarte, a obowiązkiem organu uzgadniającego jest analiza tych ustaleń oraz zbadanie, czy nie naruszają one chronionych przez ten organ przepisów szczegółowych. Odmawiając akceptacji przedłożonego projektu planu organ uzgadniający obowiązany jest wskazać wszystkie warunki, których spełnienie przez organ gminy gwarantować powinno późniejsze uzgodnienie tak skorygowanego projektu. Warunki te powinny odnosić się do konkretnych ustaleń planu, tj. paragrafów, ustępów, punktów i liter, wskazując jakie nowe wartości parametrów zabudowy lub treść przepisy te powinny przyjąć. Ponieważ warunki uzgodnienia kształtują przepisy prawa miejscowego, to muszą one mieć formę konkretną, nie zaś być jedynie ogólnikowymi postulatami. Jednocześnie uzasadniając przyjęcie sformułowanych przez siebie warunków,

organ uzgadniający powinien wyjaśnić, jakie ustalenia stanu faktycznego oraz chronione przez ten organ wartości przemawiają za ustanowieniem każdego ze zgłoszonych żądań.

Odnosząc powyższe uwagi do warunków uzgodnienia sformułowanych w sentencji zaskarżonego postanowienia należy ocenić, że wszystkie one są wadliwe. Warunek nr 1 odnosi się wprawdzie do konkretnego przepisu uzgadnianego projektu planu (§ 15 ust. 2 pkt 2), jednak nie wskazuje prawidłowej wartości zmienianego parametru, gdyż w tym zakresie ma charakter opisowy. Skoro ustalona w projekcie planu maksymalna dopuszczalna wysokość nowej zabudowy wynosząca 25 metrów jest wadliwa, to obowiązkiem organu uzgadniającego jest podanie nowej, bezwzględnej wartości, która w jego ocenie nie naruszy walorów zabytkowych analizowanego terenu. Odwołanie się do wartości opisowych, poprzez sformułowania takie jak: „w nawiązaniu do istniejących budynków zabytkowych” czy „do trzech kondygnacji”, nie gwarantuje organom gminy, że skorygowany, w oparciu o domysły dotyczące intencji organu uzgadniającego, projekt planu zyska akceptację przy jego ponownym przedłożeniu do uzgodnienia. Tym samym opisowy, w części dotyczącej nowych ustaleń dla maksymalnej wysokości zabudowy, warunek nr 1 nie spełnia wymagań wynikających z dyspozycji przepisu art. 24 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. warunków na jakich uzgodnienie może nastąpić.

W analogiczny sposób wadliwy jest też warunek uzgodnienia nr 2. Jak wynika z treści uzgadnianego projektu planu, część tekstowa, w § 15 ust. 2 pkt 6 ustalono, że wymiar pionowy obudowy urządzeń technicznych i instalacji na dachach nowych budynków, nie może być wyższy niż 4 metry od najniższego punktu dachu do najwyższego punktu projektowanej obudowy. Z warunku uzgodnienia nr 2 nie wynika, jaką nową wartości powinien przyjąć ten parametr, aby nie naruszał przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Warunek uzgodnienia nr 3 ma charakter opisowy i nie koryguje przepisów uzgadnianego projektu planu w sposób jednoznaczny. W projekcie tym do geometrii dachu odnoszą się następujące ustalenia:

- w § 15 ust. 2 pkt 2 ustalenie, że wymiar pionowy budynku, mierzony od rzędnej terenu 115,4 m n.p.m. do najwyższego punktu pokrycia dachu, nie może być większy niż 25 m;
- w § 15 ust. 2 pkt 4 ustalenie, że kąt nachylenia połaci dachowej nie może być większy niż 12°.

Żadne z tych ustaleń nie określa dopuszczalnego typu spadku płaci dachowych. W tej sytuacji organ powinien sformułować albo nowe brzmienie ww. § 15 ust. 2 pkt 4, albo też podać pełną treść nowego przepisu prawa miejscowego, wskazując jednocześnie po którym z przepisów już sformułowanych powinien on zostać dodany. Przy czym, obecny warunek uzgodnienia nakazujący *dopuszczać strome dachy* nie precyzuje, jaki konkretnie kąt nachylenia połaci dachowych będzie spełniał wymagania przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Jednocześnie należy wskazać, że ustalenia dotyczące zabudowy w jednostce planistycznej 1U regulują parametry budowlane dla obiektów współczesnych. Na południe od terenu objętego planowaniem znajdują się współczesne, wielokondygnacyjne bloki mieszkalne, które stanowią dominujące sąsiedztwo rejonu Śluzy Miejskiej. W tych okolicznościach należy zważyć, czy realizacja zabudowy współczesnej nawiązującej do nielicznych przykładów zabudowy historycznej, w sąsiedztwie silnych dominant współczesnych, nie spowoduje większego uszczerbku dla walorów zabytkowych analizowanej części miasta, niż miałyby to miejsce przy realizacji nowej zabudowy w nawiązaniu do dominujących rozwiązań współczesnych.

Ponieważ Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków nie przeprowadził dokładnej analizy stanu zagospodarowania w rejonie objętym planowaniem oraz dokładnego opisanie

chronionych wartości zabytkowych, warunek nr 3 nie tylko narusza zasady wynikające z przepisu art. 24 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale też budzi wątpliwości merytoryczne.

Wreszcie warunek nr 4 jest całkowicie niezrozumiały. Przedmiotowy projekt sporządzono dla obszaru podzielonego na dwie jednostki funkcjonalno-przestrzenne: 1U i 1KDZ. Zarówno na rysunku jak i w tekście planu brak jest ustaleń dla jednostki planistycznej 1KK, gdyż plan takiej jednostki nie obejmuje swoim zasięgiem. Tym samym warunek nr 4 nie odnosi się do uzgadnianego projektu, a jego sformułowanie świadczy o wadliwym zapoznaniu się przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z przedmiotem uzgodnienia.

Odnosząc się do merytorycznego uzasadnienia zaskarżonego postanowienia należy wskazać, że uwagi dotyczące historycznego sposobu zagospodarowania w rejonie Śluzy Miejskiej mają charakter ogólny, pozbawione są oparcia w zgromadzonym materiale dowodowym, jak też całkowicie pomijają ustalenia stanu faktycznego w rejonie objętym planowaniem. W aktach sprawy znajduje się między innymi mapa Wrocławia z roku 1937 obejmująca teren portu miejskiego, kanału i otoczenie Śluzy Miejskiej. Z mapy tej wynika jednoznacznie, że teren objęty planowaniem nie posiadał, w dającej się prześledzić przeszłości, historycznej zabudowy. W części był to plac składowy, a w przeważającej części podmokłe nieużytki w rejonie kanału, na odległym zapleczu portu miejskiego. W sąsiedztwie terenu objętego planowaniem istniała wyłącznie zabudowa związana ze Śluzą Miejską. Trudno jednak mówić tu o wykształconym w większej skali krajobrazie poprzemysłowym, gdyż ten znajdował się jedynie w bliskim sąsiedztwie portu miejskiego, tj. około 150 metrów na południe od rejonu objętego planowaniem. W skali miasta, gdzie co do zasady dominuje zabudowy intensywna, jest to znaczna odległość i mówienie o spójnym dla całego tego terenu sposobie zagospodarowania, zachowanym w stopniu dostatecznym aby go chronić poprzez wykluczenie możliwości rozwoju współczesnej tkanki miejskiej, budzi w ocenie organu wyższego stopnia poważne wątpliwości.

Z pewnością nad kanałem miejskim, można mówić o historycznie wykształconej osi kompozycyjno-widokowej, którą stanowi przedłużenie wybrzeża Józefa Conrada-Korzeniowskiego w kierunku na ocalałe zabudowania w rejonie Śluzy Miejskiej oraz na pas otwartego terenu nad kanałem. Oś ta daje wgląd widokowy na zespół Śluzy Miejskiej oraz uczelnia przestrzennie rzeczne nabrzeże po analizowanej stronie kanału miejskiego. Jednak Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków nie wskazał powyższych walorów, ani też nie ocenił czy są one na tyle wartościowe, by uzasadniało to istotne ograniczenie w lokalizacji i parametrach zabudowy współczesnej, szczególnie w kontekście zrealizowanych już na terenach sąsiadujących inwestycji wielkokubaturowych.

Podsumowując, Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków nie sformułował w sentencji zaskarżonego postanowienia warunków, spełniających wymagania wynikające z art. 24 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tym samym jego postanowienie uniemożliwia gminie korektę ustaleń planu w sposób gwarantujący późniejsze uzgodnienie. Analizując wymagania wynikające z przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, organ pierwszej instancji odwołuje się do stwierdzeń ogólnych, nie znajdujących uzasadnienia w zgromadzonym przez niego samym materiale dowodowym. W zaskarżonym postanowieniu brak jest starannego odniesienia się do stanu faktycznego panującego w rejonie objętym planowaniem, jak też wskazania wartości zabytkowych zasługujących na ochronę na ww. terenie oraz w jego bezpośrednim sąsiedztwie, które to wartości zachowały się w stopniu uzasadniającym ograniczenia we współczesnym sposobie zabudowy i zagospodarowania terenu. Powyższe przesądza o konieczności uchylenia zaskarżonego

postanowienia w całości z uwagi na naruszenie dyspozycji przepisów art. 24 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 7, 77 § 1, 80 i 107 § 3 Kpa.

Kierując sprawę do ponownego rozpatrzenia **należy wskazać organowi pierwszej instancji na konieczność przeprowadzania analizy stanu faktycznego, w rejonie objętym planowaniem, z uwzględnieniem uwag zawartych w niniejszym postanowieniu i ustalenia niebudzących wątpliwości wartości zabytkowych zachowanych i zasługujących na ich dalsze zachowanie. Dopiero wówczas organ oceni czy i w jakim zakresie współczesne zasady zabudowy i zagospodarowania terenu objętego planowaniem powinny zostać ograniczone z uwagi na ochronę ww. walorów, po czym sformułuje warunki uzgodnienia odnoszące się do konkretnych przepisów i ustaleń uzgadnianego projektu planu. W warunkach tych wskaże w sposób niebudzący wątpliwości, w jakim sposób przepisy te powinny zostać zmienione, uzupełnione lub zastąpione nowymi przepisami prawa miejscowego, tak by organ gminy mógł skorygować przedmiotowy projekt w sposób gwarantujący jego późniejsze uzgodnienie.**

W tym stanie rzeczy należało postanowić, jak w sentencji.

Postanowienie niniejsze jest ostateczne w administracyjnym toku instancji.

Strona, która uważa, że postanowienie to narusza prawo, może wnieść na to postanowienie skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Wpis sądowy od skargi wynosi 100 zł. Stronie, na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania, może być przyznane prawo pomocy. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych w całości lub w części oraz ustanowienie adwokata albo radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek o przyznanie prawa pomocy wolny jest od opłat sądowych.

Z up. Ministra Kultury  
i Dziedzictwa Narodowego  
Sekretarz Stanu  
Generalny Konserwator Zabytków

Jarosław Sellin

[dokument podpisany elektronicznie]

Otrzymują:

1. Prezydent Wrocławia, WPP, ul. Świdnicka 53, 50-030 Wrocław – esp.
2. Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków – esp.
3. a/a