



Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego

DOZ-OAiK.650.611.2025.AR
Warszawa, 07 stycznia 2026 r.



A. Smoleńska

Postanowienie

Po rozpatrzeniu zażalenia Prezydenta Wrocławia z dnia 10.06.2025 r., znak: WDL-DPP1.6721.5.2023, na postanowienie nr 739/2025 Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 3.06.2025 r., znak: WZN.5150.243.2024.AP, odmawiające uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 811 w rejonie ulic Kowalskiej i Chłopskiej 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.2024.1292 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.2024.1130 j.t. ze zm.) oraz art. 127 § 2 i art. 138 § 1 pkt 2 w związku z art. 144 Kodeksu postępowania administracyjnego

postanawiam:

- uchylić zaskarżone postanowienie w całości;
- uzgodnić projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 811 w rejonie ulic Kowalskiej i Chłopskiej we Wrocławiu w wersji przedłożonej wnioskiem Prezydenta Wrocławia z dnia 30.04.2025 r., znak: WPL-DPP1.6721.5.2023.

Uzasadnienie

Po rozpatrzeniu wniosku Prezydenta Wrocławia z dnia 30.04.2025 r., znak: WPL-DPP1.6721.5.2023, Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków postanowieniem nr 739/2025 z dnia 3.06.2025 r., znak: WZN.5150.243.2024.AP, odmówił uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 811 w rejonie ulic Kowalskiej i Chłopskiej we Wrocławiu. W sentencji organ wskazał ponadto, że uzgodnienie planu może nastąpić po spełnieniu następujących warunków:

I. W zakresie ochrony krajobrazu kulturowego:

W strefie ochrony konserwatorskiej dotyczącej krajobrazu kulturowego wskazanego na rysunku planu

- należy wprowadzić zapis mówiący o dopuszczeniu na przedmiotowym obszarze wyłącznie budynków o elewacjach tynkowanych, o dachach krytych dachówką ceramiczną w odcieniu ceglastym;
- należy skorygować ustalenia w jednostce 1MN: należy skorygować dopuszczalne dachy jako dachy dwuspadowe symetryczne;
- należy skorygować ustalenia w jednostce 2MN oraz 2 MN (A)(B): należy skorygować dopuszczalne dachy jako dachy dwuspadowe symetryczne;
- należy skorygować ustalenia w jednostce 1U: należy skorygować dopuszczalne dachy jako dachy dwuspadowe symetryczne;
- należy skorygować ustalenia w jednostce 2MN: należy skorygować dopuszczalne dachy jako dachy dwuspadowe symetryczne;
- należy skorygować ustalenia w jednostce 1KKK: należy umieścić zapis o możliwości wprowadzenia w przedmiotowej jednostce budowli o wysokości 50 m jedynie związanej z infrastrukturą kolejową.

W uzasadnieniu organ wskazał, że część obszaru objętego planowaniem znajduje się w granicach historycznego układu urbanistycznego dzielnicy Kowale ujętego w gminnej ewidencji zabytków. Podobnie w gminnej ewidencji zabytków zostały ujęte znajdujące się na tym obszarze cztery obiekty zabytkowe: budynki mieszkalne przy ul. Kowalskiej 74 oraz

Informacja dotycząca zasad przetwarzania danych osobowych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz praw osób, których dane są przetwarzane została zamieszczona na stronie <http://bip.mkidn.gov.pl> w zakładce ochrona danych osobowych.

przy ul. Chłopskiej 2, mobilizacyjny schron piechoty U-8 i przystanek kolejowy Wrocław-Kowale. Przywołując ustawowe definicje obiektów i obszarów chronionych oraz historię obecnej dzielnicy Wrocławia Kowale, jako dawnej wsi wrzecionowatej, organ wskazał, iż odmówił uzgodnienia wcześniej przedłożonej mu wersji przedmiotowego projektu planu. Odmowa wynikała z faktu, iż projekt ten przewidywał błędną wysokość projektowanej zabudowy, dowolność geometrii dachów skośnych, brak skonkretyzowanych wytycznych dla materiałów wykończeniowych oraz dopuszczenie rozbudowy budynków zabytkowych o klatkę schodową i taras. Ponadto, projekt dopuszczał w pobliżu dworca realizację budowli o przeskalowanej wysokości, jak też nie ustalał ochrony zieleni na terenie historycznego skweru.

Po odniesieniu się do tych uwag i częściowym ich uwzględnieniu przedłożono do uzgodnienia obecną wersję planu, która jednak nie spełnia wymagań wynikających z zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków. W ocenie organu, *nie zapewniono w zapisach planu harmonijnego wkomponowania nowej zabudowy w strukturę historycznego układu urbanistycznego (...). Przedmiotowy plan dopuszcza zbyt dużą dowolność w tym zakresie w oderwaniu od zachowanych historycznych cech zabudowy, które zdaniem organu ochrony są w nim nadal obecne i dominujące, mimo wtórnych przekształceń.* Poza obiektami znajdującymi się na terenie objętym planowaniem organ wskazuje na sąsiadujące z tym terenem budynki historyczne o symetrycznych dachach dwuspadowych oraz na współczesne domy o takiej samej geometrii dachów. Współczesna zabudowa o odmiennym sposobie kształtowania dachów nie zdominowała tego obszaru w stopniu dostatecznym, aby można mówić o *odejściu we współczesnym budownictwie od historycznych tendencji.* Negatywne skutki odchodzenia od historycznych rozwiązań, w zakresie geometrii dachu, można obserwować na sąsiadującym od południa z terenem objętym planowaniem obszarze w rejonie ulicy Węgorborskiej. Powstała tam zabudowa wielorodzinna o niskich dachach czterospadowych, która negatywnie kontrastuje z tradycyjną zabudową dzielnicy Kowale.

Z kolei w jednostce 1KKK, która jest terenem kolejowym, dopuszczono wprowadzenie budowli o wysokości 50 metrów, która stanowić będzie negatywną dominantę rejonu objętego planowaniem i tej części dzielnicy Kowale. Mimo to, organ dopuszcza powstanie tej budowli, mającej być elementem infrastruktury kolejowej, jednak pod warunkiem, że kolejowe przeznaczenie tej inwestycji zostanie zagwarantowane w ustaleniach planu. Brak takiej gwarancji mógłby spowodować powstanie w sąsiedztwie zabytkowego budynku dworca wieży telekomunikacyjnej, która stanowiłaby sztuczną dominantę, negatywnie wpływającą na sylwetę historycznego układu Kowal.

Na powyższe postanowienie, z zachowaniem ustawowego terminu, zażalił się Prezydent Wrocławia wnioskując o uchylene zaskarżonego postanowienia i uzgodnienie przedłożonego projektu planu. Referując przebieg współpracy między organami na etapie sporządzania planu oraz przebieg dotychczasowych uzgodnień, Zażalający podkreśla, że jedynie fragment obszaru objętego planowaniem stanowi historyczny układ urbanistyczny ujęty w gminnej ewidencji zabytków. Na całym tym obszarze znajdują się zaś tylko 4, izolowane względem siebie, obiekty budowlane, nie stanowiące uporządkowanego, zwartego ciągu zabudowy historycznej. Strona podkreśla, że sporządzając przedmiotowy projekt dołożono szczególnej staranności, aby zachować sielski charakter osiedla Kowale, ale jednocześnie organ planistyczny jest zobowiązany uwzględniać zaistniałe zmiany i wykształcony współcześnie sposób zabudowy terenu. Teren ten znajduje się za skraju historycznej wsi, a jak pokazują materiały ikonograficzne z lat 1930-1942, nie był to historycznie obszar w pełni zainwestowany i do dzisiaj zachowało się tu zaledwie kilka, nieszczęśliwie wartościowych architektonicznie, budynków historycznych. Mimo to projekt zapewnia należyłą ochronę 4 zachowanym budynkom i budowlom (jedną z nich jest schron), a także wrzecionowatemu układowi przestrzennemu dawnej miejscowości i cennej zieleni wysokiej.

Nie wszystkie jednak postulaty organu ochrony zabytków mogą zostać uwzględnione, gdyż nie uwzględniają one współczesnego sposobu zagospodarowania i zabudowy tego terenu. Dominuje tu współczesna zabudowa, która nie nawiązuje do parametrów i sposobu zabudowy właściwego budynkom historycznym. A jednocześnie z przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie wynika, aby na ich podstawie można było odtwarzać historyczny sposób zabudowy, który uległ całkowitemu przekształceniu na skutek powstałej współcześnie zabudowy. Nie jest to działanie prawidłowe, wynikające z zasad ochrony zabytków zapisanych w ustawie. Nie jest rolą organów ochrony zabytków ustalanie geometrii dachu na budynkach współczesnych, w sposób ignorujący obecne potrzeby mieszkańców i tendencje w architekturze. Nie wskazano też nadmierny rygorizm i przeregulowanie poszczególnych zapisów, co będzie potem skutkowało trudnościami w realizacji szeregu inwestycji.

W odniesieniu do warunku dotyczącego inwestycji na terenach kolejowych, to z uwagi na własność gruntu nie może tam powstać nic innego niż budowla, nieprzykryta dachem, związana z funkcjonowaniem infrastruktury kolejowej. Sam obszar 1KKK został przeznaczony pod infrastrukturę kolejową, wobec czego tworzenie dodatkowych ograniczeń i regulacji jest bezcelowe. Wszelkie budowle na tym terenie *mogą dotyczyć wyłącznie infrastruktury kolejowej*.

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. Jednocześnie, stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 2 i 3 ww. ustawy, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w szczególności określa się rozwiązania niezbędne do zapobiegania zagrożeniom dla zabytków, zapewnienia im ochrony przy realizacji inwestycji oraz przywracania zabytków do jak najlepszego stanu; ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu uwzględniające opiekę nad zabytkami. Zatem, uzgodnienia organów ochrony zabytków mają na celu sprawdzenie, czy ustalenia planu respektują wymagania wynikające z przepisów o ochronie zabytków, a gdy tego nie czynią, to powinnością organów jest skorygowanie tych ustaleń.

W tym miejscu warto podkreślić, że wyrażona w art. 6 Kpa zasada praworządności stanowi, iż organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Jak wynika z przepisu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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. Z kolei określający ogólne zasady współpracy, pomiędzy organem wykonawczym gminy a organami uzgadniającymi i opiniującymi projekty prawa miejscowego, przepis art. 24 ust. 1 ww. ustawy stanowi, że organy uzgadniające projekt planu, w zakresie swojej właściwości rzeczowej lub miejscowej, opiniują i uzgadniają, na swój koszt, odpowiednio projekt planu ogólnego albo projekt planu miejscowego. Uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (...). Organ administracji publicznej są zatem zobowiązane przestrzegać swojej właściwości rzeczowej, gdyż jej naruszenie stanowi postawę stwierdzenia nieważności projektu planu miejscowego obciążonego tą wadą.

Odnosząc powyższe do zaskarżonego postanowienia należy przede wszystkim podkreślić, że teren objęty planowaniem ma kształt wrzecionowaty o długości ponad 350 i szerokości, w najszerszym miejscu, ponad 220 metrów. Jak wskazują na to historyczne mapy i zdjęcia, był on w przeszłości, w przytłaczającej części, terenem niezagospodarowanym. Jedynie na wschodniej i południowej krawędzi obszar objęty

planowaniem graniczył z terenami zabudowanymi wzdłuż obecnych ulic Chłopskiej i Kowalskiej. Przy czym, przy ulicy Chłopskiej historycznie znajdował się tylko pojedynczy dom, zapewne obecny budynek przy ul. Chłopskiej 2, silnie przekształcony i usytuowany poza granicami historycznego układu ruralistycznego ujętego w gminnej ewidencji zabytków. Wobec tego należy ocenić, że poza zabudową północnej strony ulicy Kowalskiej, zagospodarowana część historycznego osiedla znajdowała się zasadniczo poza obszarem objętym planowaniem.

Współcześnie na obszarze mającym znacznie ponad pół hektara powierzchni, na łączną sumę 16 budynków widocznych na zdjęciach satelitarnych, znajdują się tylko 3 budynki historyczne i jeden schron z czasów II wojny światowej. Wszystkie cztery obiekty są wyizolowane względem siebie. Tylko dwa, budynek przy Kowalskiej 74 i bunkier, znajdują się w granicach obszaru ujętego w gminnej ewidencji zabytków. Granice historycznego układu ruralistycznego ujętego w gminnej ewidencji zabytków nie obejmują swoim zasięgiem ani izolowanego przestrzennie, także w przeszłości, historycznego budynku przy ul. Chłopskiej 2, ani podobnie oddalonego od reszty zabudowy, odrębnego funkcjonalnie, budynku kolejowego. Jednocześnie zarówno przy i na tyłach ulicy Chłopskiej oraz wzdłuż ulicy Kowalskiej, po jej północnej stronie, powstało wiele współczesnych budynków o bardzo zróżnicowanych formach i parametrach architektoniczno-budowlanych. Od parterowego pawilonu zadaszonego płasko i sąsiadującego bezpośrednio z historycznym budynkiem przy ul. Kowalskiej 74, przez współczesny, okazały dom mieszkalny o urozmaiconej bryle przy ul. Chłopskiej 76b, po budynek wielorodzinny z dachem wielospadowym przy ul. Chłopskiej 2e, na tyłach tej ulicy. Mamy zatem do czynienia z obszarem zdominowanym przez współczesny sposób zabudowy i zagospodarowania, w jego części położonej w granicach historycznego układu ruralistycznego, a jednocześnie całkowicie niezagospodarowanym i wolnym od zabudowy w jego dominującej części, położonej poza historycznym układem ujętym w gminnej ewidencji zabytków.

Jak wynika z przywołanych na wstępie przepisów, rolą organu ochrony zabytków uzgadniającego miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest ocena, czy ustalenia planu zapewniają właściwą ochronę obiektów lub obszarów zabytkowych znajdujących się na terenie objętym planowaniem oraz czy inne ustalenia planu nie godzą w te walory. Przede wszystkim kontroli organu uzgadniającego podlegają zatem ustalenia dotyczące zasad ochrony zabytków, szczególnie w sytuacji, gdy na terenie objętym planowaniem walory zabytkowe posiadają pojedyncze, nie tworzące zespołu zwartej zabudowy obiekty, jak w sprawie rozpatrywanej. W uzgadnianym projekcie, w § 6 części tekstowej ustalono: *obowiązują następujące ustalenia dotyczące ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych:*

- 1) ustala się strefę ochrony konserwatorskiej dotyczącą krajobrazu kulturowego, wskazaną na rysunku planu miejscowego;
- 2) w strefie ochrony konserwatorskiej, o której mowa w pkt 1, przedmiotem ochrony są:
 - a) fragment historycznego układu urbanistycznego dzielnicy Kowale we Wrocławiu, tożsamy z granicą obszaru ujętego w gminnej ewidencji zabytków Wrocławia, wskazaną na rysunku planu miejscowego;
 - b) następujące wskazane na rysunku planu miejscowego budynki i obiekt ujęte w gminnej ewidencji zabytków Wrocławia:
 - budynek mieszkalny przy ulicy Kowalskiej 74,
 - budynek mieszkalny przy ulicy Chłopskiej 2,
 - budynek dawnego przystanku kolejowego Wrocław-Kowale, znajdujący się na terenie oznaczonym na rysunku planu miejscowego symbolem 1KKK,

– mobilizacyjny schron piechoty U-8, element fortyfikacji pierścieniowej Twierdzy Wrocław, znajdujący się na terenie oznaczonym na rysunku planu miejscowego symbolem 1Z;

3) w odniesieniu do fragmentu historycznego układu urbanistycznego, o którym mowa w pkt 2 lit. a, ochronie podlegają relacje przestrzenne;

4) w odniesieniu do budynków, o których mowa w pkt 2 lit. b tiret pierwsze, drugie i trzecie:

a) ochronie podlegają:

- bryła i gabaryty budynków,
- forma i układy dachów,
- forma architektoniczna,
- artykulacja i sposób opracowania elewacji, z zastrzeżeniem pkt 5,
- podziały i detale architektoniczne elewacji, z zastrzeżeniem pkt 5,
- materiał i technologia budowlana,
- kształt otworów okiennych i drzwiowych;

b) zakazuje się nadbudowy i rozbudowy, zewnętrznego docieplania, montażu urządzeń budowlanych, technicznych i instalacji na elewacjach i dachach, zastrzeżeniem lit c;

c) dopuszcza się rozbudowę o urządzenie dla osób ze szczególnymi potrzebami lub dźwиг osobowy do obiektu, o ile nie narusza to wartości zabytkowej obiektu;

5) ustalenia, o których mowa w pkt 4 lit. a tiret czwarte i piąte nie dotyczą budynku mieszkalnego, ujętego w gminnej ewidencji zabytków Wrocławia, znajdującego się przy ulicy Chłopskiej 2;

6) w odniesieniu do obiektu, o którym mowa w pkt 2 lit. b tiret czwarte:

a) ochronie podlegają:

- bryła i gabaryty obiektu,
- materiał i technologia budowlana,
- forma przekrycia,
- sposób zagospodarowania i ukształtowanie terenu w otoczeniu obiektu,

b) nie dopuszcza się rozbudowy i nadbudowy;

7) ustala się strefę ochrony konserwatorskiej zabytków archeologicznych OW, na całym obszarze objętym planem miejscowym,

8) wskazuje się następującą granicę stanowiska archeologicznego – nr 5/91/79-29 AZP osada z późnego średniowiecza, ślad osadniczy z epoki brązu oraz wyznacza się granicę strefy jego ochrony, zgodnie z rysunkiem planu miejscowego;

9) w granicy stanowiska archeologicznego, o którym mowa w pkt 8 obowiązują przepisy odrębne w zakresie ochrony zabytków i badań archeologicznych;

10) w strefach ochrony, o których mowa w pkt 7 i 8, ochronie podlegają:

- a) potencjalne zabytki archeologiczne,
- b) relikty fortyfikacji polowych.

Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków nie wniósł żadnych uwag do powyższych ustaleń, jak też do oznaczeń graficznych dla stref ochrony konserwatorskiej oraz budynków chronionych, oznaczonych na rysunku planu. Organ wyższego stopnia stwierdza, że w odniesieniu do obiektów ujętych w gminnej ewidencji zabytków oraz granic ujętego w tej ewidencji obszaru historycznego układu urbanistycznego, rysunek planu nie zawiera błędów. Również cytowane powyżej w całości zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, uznać należy za prawidłowe. Zapewniają one ochronę historycznym obiektom budowlanym znajdującym się w granicach obszaru objętego planowaniem, jak też potencjalnym zabytkom archeologicznym.

Natomiast nie ma uzasadnienia ingerencja przez organy właściwe w sprawach ochrony zabytków i opieki nad zabytkami w zasady zabudowy terenów zdominowanych przez współczesny sposób zabudowy i zagospodarowania terenu lub terenów w dającej się prześledzić przeszłości i współcześnie pozbawionych uporządkowanego zagospodarowania charakteryzującego zabytkowe tereny miejskie. Organy ochrony zabytków nie są organami planistycznymi, a tworzenie obszarów imitujących historyczną zabudowę nie jest ich zadaniem wynikającym z przepisów kompetencyjnych. Przepisy nie uprawniają też Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków do takiego wpływania na przepisy prawa miejscowego, aby nakładały one na gminę i mieszkańcom obowiązek realizacji zabudowy w sposób imitujący zabudowę historyczną. Takie działanie może wynikać tylko z inicjatywy własnej gminy lub mieszkańców, ale nie należy do uprawnień i obowiązków organu uzgadniającego właściwego w sprawach ochrony zabytków.

Uwzględniając powyższe za pozbawione uzasadnienia merytorycznego uznać należy warunki uzgodnienia sformułowane w sentencji zaskarżonego postanowienia, które ponadto zawierają powtórzenia wynikające zapewne z błędnej identyfikacji jednostek planistycznych. A jednocześnie mając na uwadze zakres warunków zgłoszonych względem uzgadnianego projektu planu przez organ pierwszej instancji należy stwierdzić, że nie zachodzą przesłanki, które uzasadniałyby odmowę uzgodnienia przedmiotowego projektu planu ze względu na przepisy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Dlatego zaskarżone postanowienie zasługuje na uchylenie w całości, a przedmiotowy projekt na jego uzgodnienie w wersji przedłożonej obecnie rozpatrywanym wnioskiem Prezydenta Wrocławia z dnia 30.04.2025 roku, znak: WPL-DPP1.6721.5.2023

W tym stanie rzeczy należało postanowić, jak w sentencji.

Postanowienie niniejsze jest ostateczne w administracyjnym toku instancji.

Pouczenie:

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.

Postanowienie niniejsze jest ostateczne w administracyjnym toku instancji.

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

Bożena Żelazowska

[dokument podpisany elektronicznie]

Otrzymują:

1. Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków - esp.
2. Prezydent Wrocławia, WPP - esp.
3. a/a