



Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego

DOZ-OAiK.650.297.2024.BKW
Warszawa, 13 czerwca 2024 r.

Decyzja

W związku z prawomocnym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej WSA) z 05.05.2022 r., znak VII SA/Wa 335/22, oraz wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej NSA) z 10.01.2024 r., sygn. akt II OSK 2044/22 (zwrot akt sprawy w dniu 25.03.2024 r.), po ponownym rozpatrzeniu odwołania Stowarzyszenia Dziedzictwa Kulturowego i Krajobrazowego Dendropolis w Podkowie Leśnej (dalej Stowarzyszenie) z 06.10.2021 r. od decyzji Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (dalej MWKZ) z 30.09.2021 r., znak WZ.5142.17.2021.AL, sprostowanej z urzędu postanowieniem z 11.10.2021 r., pozwalającej Gminie Miastu Podkowa Leśna na prowadzenie robót budowlanych polegających na przebudowie zbiornika wodnego na rzece Niwce w Podkowie Leśnej, znajdującego się na terenie nieruchomości przy ul. Lilpopa 16 w Podkowie Leśnej (dz. nr ewid. 2 z obrębem 7), według projektu budowlanego dla realizacji inwestycji po nazwę „Projekt zagospodarowania terenu. Przebudowa zbiornika wodnego na rzeczce Niwce (Rów RS-11) w Podkowie Leśnej”, opracowanego w maju 2021 r. przez pracownię projektową MKL bud sp. z o.o., ul. Magazynowa 11a lok 38, 02-652 Warszawa, z wyznaczeniem terminu ważności pozwolenia do 01.12.2021 r. - działając na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1, art. 89 pkt 1 oraz art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 840 ze zm.) oraz art. 17 pkt 2, art. 127 § 2, art. 138 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego

orzekam:

- uchylić zaskarżoną decyzję w części dotyczącej określenia terminu ważności pozwolenia do 01.12.2021 r. (pkt 4);
- określić termin ważności pozwolenia do 01.12.2028 r.
- utrzymać zaskarżoną decyzję w mocy w pozostałej części.

Uzasadnienie

Sprawa robót budowlanych przy zbiorniku wodnym na rzeczce Niwce (Rów RS-11) w Podkowie Leśnej przy ul. Stanisława Lilpopa była kilkakrotnie przedmiotem postępowania organów ochrony zabytków.

Kwestia przebudowy stawu ma związek z nasilającym się zjawiskiem okresowego niedostatku wody i wysychania stawu. Miasto Podkowa Leśna w 2009 r. podjęło się zagospodarowania terenu parku oraz odnowienia stawu. Z projektem zagospodarowania parku równolegle opracowany został operat hydrologiczny dla Niwki, dla potrzeb przebudowy zbiornika wodnego zlokalizowanego w rewitalizowanym parku w Podkowie Leśnej. Projekt zakładał utrzymanie naturalnego dna stawu i przepływu nurtu Niwki, ale całkowicie zmieniał kształt stawu i zmniejszał jego powierzchnię. Pomimo że, został wykonany bez zaleceń i wytycznych konserwatorskich, uzyskał akceptację MWKZ.

W 2010 roku opracowany został nowy projekt przebudowy zbiornika wodnego, przewidujący zmianę kształtu stawu z kolistego na amebowaty, nowe ukształtowanie linii brzegowych i dalsze zmniejszenie powierzchni zbiornika związane z chęcią zachowania wszystkich istniejących drzew - samosiewu wyrosłego w brzegach i w dnie stawu. Projekt zakładał wyptyczenie stawu, z pozostawieniem niecki o większej głębokości dla zatrzymania

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

wody przy niskich stanach. Pozostawiał przepływ nurtu Niwki przez staw, ale również możliwość dopełniania stawu z zewnętrznego źródła w okresie suszy. Dno nie było w pełni uszczelnione, pozostawiało możliwość naturalnej infiltracji i rozsączania. Projekt wykonano bez zaleceń i wytycznych konserwatorskich, ale ostatecznie MWKZ wydał decyzję zezwalającą na prowadzenie prac budowlanych. Na podstawie tego pozwolenia przeprowadzono wstępne prace przy stawie, m.in. zebrano z dna osadzoną warstwę namulów, co spowodowało jego rozszczelnienie, uniemożliwiające gromadzenie się wody.

Powyższy projekt został zmodyfikowany w 2016 roku przez wprowadzenie ścianek szczelnych, uszczelnienie dna matą z gliną bentonitową i przykrycie jej ażurowymi płytami betonowymi, z pozostawieniem nieuszczelnionej gliną warstwy poziomego rozsączania wody do gruntu. Dalsze wypłytenie zbiornika i założenie miejsc do wysadzenia roślin zmniejszyło powierzchnię czynnego lustra wody. Projekt ten, wykonany bez wcześniejszych zaleceń i wytycznych konserwatorskich, przy całkowicie zmienionej technologii uzyskał pozwolenie MWKZ na prowadzenie prac budowlanych.

Przebudowa stawu została rozpoczęta, ale realizację inwestycji zgodnie z projektem z 2016 roku zarzucono i opracowano nowy projekt przebudowy stawu, planując całkowitą zmianę koncepcji. Jako podstawę Miasto Podkowa Leśna przyjęło decyzję MWKZ uzyskaną do projektu z 2016 roku nie występując do organu pierwszej instancji ani o zalecenia i wytyczne konserwatorskie, ani o pozwolenie na realizację inwestycji zgodnie z opracowanym nowym projektem.

Postanowieniem Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej PINB) z 26.09.2019 r. trwające przy przebudowie stawu prace zostały wstrzymane z powodu istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego i warunków uzyskanego pozwolenia na budowę (decyzja Starosty Grodzkiego nr 1513/16 z 15.11.2016 r.). W postanowieniu wskazano na zmianę kształtu stawu, rzędnych poziomu i głębokości zbiornika, zmianę tymczasowego przepustu rurowego na stały, podniesienie terenu wokół stawu, oraz zmiany techniczne i technologiczne. Miasto Podkowa Leśna w piśmie z 28.04.2020 r. m.in. poinformowało o nałożeniu na Miasto przez PINB obowiązku przedłożenia projektu budowlanego zamiennego przebudowy zbiornika wodnego na rowie melioracyjnym RS-11.

MWKZ po rozpatrzeniu wniosku Miasta Podkowa Leśna z 28.03.2019 r. decyzją z 16.08.2019 r. pozwolił na prowadzenie robót budowlanych polegających na przebudowie zbiornika wodnego na rzece Niwce w Podkowie Leśnej, według opracowanego w 2019 r. zamiennego projektu budowlanego dla realizacji zadania pod nazwą „Przebudowa zbiornika wodnego na rzece Niwce (Rów RS-11) w Podkowie Leśnej” Decyzja ww. została zaskarżona przez Stowarzyszenie Dziedzictwa Kulturowego i Krajobrazowego Dendropolis – dopuszczone do udziału w postępowaniu na prawach postanowieniem MWKZ z 02.07.2019 r.

Przeprowadzone przez Narodowy Instytut Dziedzictwa (dalej NID) w dniu 25.02.2020 r. oględziny terenu w ramach sporządzanej na wniosek Ministra opinii specjalistycznej potwierdziły, że rozpoczęta w 2019 r. przebudowa stawu i strugi Niwki w Leśnym Parku Miejskim w Podkowie Leśnej znajduje się na zaawansowanym etapie prac budowlanych. Strugę Niwki skanalizowano pod dnem stawu biegiem dwóch rur o średnicy 1 m. Wlot i wylot przepustu wyrównany jest z rzędną dna koryta strugi Niwki. Przepust ułożony pod dnem przykryty jest matą EPDM stanowiącą jednolite, szczelne dno stawu. Przebieg rur dzieli staw na dwa odrębne zbiorniki. Nieckę stawu zmniejszono nadając jednocześnie nowy amebowaty obrys linii brzegowej omijający pnie rosnących w linii brzegowej drzew. Krawędzie burt stawu ustabilizowano wkopanymi pionowo betonowymi płytami chodnikowymi, na płyty wywinięta jest mata EPDM. Rzędna krawędzi wyniesiona jest ok. 30-

50 cm powyżej poziomu ukształtowanej i nadsypanej linii brzegowej. Ułożono rury systemu wewnętrznego, zamkniętego obiegu wody.

MKiDN po rozpatrzeniu odwołania Stowarzyszenia decyzją z 02.02.2021 r., znak DOZ.OAiK.650.1240.2020.BKW, uchylił zaskarżone pozwolenie i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji, uwagi na nieustalenie przez organ pierwszej instancji stanu faktycznego, które to miało zasadniczy wpływ na dokonane rozstrzygnięcie. Przede wszystkim nie uwzględniona przez niego została okoliczność realizacji części objętych wnioskiem robót. W kontekście analizy całości materiału dowodowego wątpliwości budziła także ocena dopuszczalności przyjętych rozwiązań, w szczególności w świetle specjalistycznej opinii NID zawierającej ocenę zachowanych wartości konserwatorskich stawu. Brak również było oceny zgodności inwestycji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie ochrony zabytków.

Od wydanej decyzji kasatoryjnej Stowarzyszenie wniosło sprzeciw, który został uwzględniony przez WSA wyrokiem z 15.07.2021 r., sygn.. akt VII SA/Wa 732/21.

Organ drugiej instancji został tym samym zobowiązany do ponownego rozpatrzenia odwołania od decyzji MWKZ z 16.08.2019 r., znak WZ.5142.47.2019.AL, zgodnie ze wskazaniem Sądu, tj. dokonania jednoznacznej oceny całego materiału dokumentacyjnego zgromadzonego w sprawie z uwzględnieniem przedstawionych w wyroku uwag, w tym co do możliwości skorzystania przez Ministra z art. 136 k.p.a. w zakresie oceny sprawy pod kątem ustaleń m.in. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zlecić przeprowadzenie określonych czynności postępowania wyjaśniającego MWKZ).

Przed rozpatrzeniem ww. sprzeciwu przez WSA, Miasto Podkowa Leśna skierowało do MWKZ pismo z 27.04.2021 r. w którym zawarło oświadczenie o wycofaniu wniosku z 28.03.2019 r. o pozwolenie na powadzenie robót budowlanych, na podstawie którego wydane zostało zaskarżone pozwolenie MKWZ z 16.08.2019 r. Organ pierwszej instancji rozpatrzył ww. wniosek decyzją z 14.05.2021 r., znak WZ.5142.47.2019.AL i umorzył postępowanie w sprawie ponownego rozpatrywania wniosku o wydanie pozwolenia na powadzenie robót budowlanych polegających na przebudowie zbiornika wodnego na rzece Nivce w Podkowie Leśnej w związku z decyzją kasatoryjną Ministra.

Równolegle, po doręczeniu prawomocnego wyroku WSA Minister decyzją z 02.02.2021 r., znak DOZ.OAiK.650.1235.2021.BKW, uchylił zaskarżone pozwolenie i umorzył postępowanie pierwszej instancji z uwagi na brak podstaw do merytorycznego rozpoznania sprawy w związku z wycofaniem przez inwestora wniosku z 28.03.2019 r.).

•

Jak wynika z akt sprawy, Gmina Miasta Podkowa Leśna następnie pismem z 19.05.2021 r. zwróciła się o pozwolenie na prowadzenie robót budowlanych polegających na przebudowie zbiornika wodnego na rzece Nivce w Podkowie Leśnej, znajdującego się na terenie nieruchomości przy ul. Lilpopa 16 w Podkowie Leśnej (dz. nr ewid. 2 z obrębem 7) według projektu budowlanego dla realizacji inwestycji po nazwę „Projekt zagospodarowania terenu. Przebudowa zbiornika wodnego na rzeczce Nivce (Rów RS-11) w Podkowie Leśnej”, opracowanego w maju 2021 r. przez pracownię projektową MKL bud sp. z o.o., ul. Magazynowa 11a lok 38, 02-652 Warszawa, autorstwa arch. Bartosza Zdanowicza. Do wniosku Inwestor załączył również „Ocenę wartości zabytkowych zbiornika wodnego w zabytkowym parku Miejskim w Podkowie Leśnej przy ul. Stanisława Lilpopa” autorstwa Małgorzaty Gminter i Elżbiety Rymkiewicz-Młodkowskiej ze stycznia 2021 r., „Ekspertyzę dendrologiczną wskazanych 12 drzew rosnących w Parku Miejskim w Podkowie Leśnej” autorstwa Piotra Kamińskiego, pomiary wysokościowe rzędnych wokół zbiornika,

pozwolenie wodnoprawne z 28.05.2018 r. i 17.05.2019 r. oraz dodatkowe wyjaśnienia wraz z analizami przeprowadzonymi przez Miasto.

MWKZ po rozpatrzeniu wniosku decyzją z 30.09.2021 r., znak WZ.5142.17.2021.AL, sprostowaną z urzędu postanowieniem z 11.10.2021 r., pozwolił Gminie Miastu Podkowa Leśna na prowadzenie robót budowlanych przy zachowaniu warunku wskazanego w sentencji orzeczenia dot. osoby kierującej robotami budowlanymi (pkt 2), nadał decyzji rygor natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 108 k.p.a. (pkt 3) i wyznaczył termin ważności pozwolenia do 01.12.2021 r. (pkt 4). W uzasadnieniu orzeczenia organ pierwszej instancji wskazał, że oceniając planowaną inwestycję wziął pod uwagę przede wszystkim jej wpływ „na wartości zabytkowe całego parku. Zbiornik wodny ani układ wodny istniejący w parku nie został wymieniony jako element wpisu do rejestru zabytków, są one jednak integralną częścią założenia parkowego i z tego względu istnienie zbiornika wodnego jako jednego z elementów kompozycji strukturalnej i funkcjonalnej parku rozpatrywane jest z konserwatorskiego punktu widzenia. W takim aspekcie dopuszczalne są zatem zmiany techniczne i technologiczne w konstrukcji, obsłudze i utrzymaniu stawu jako zbiornika wodnego będącego elementem architektonicznym w zaprojektowanej strukturze parku. Wszelkie sprawy dotyczące zagadnień hydrologicznych dla Miasta-Ogrodu Podkowa Leśna w aspekcie lokalnym i ponadlokalnym, związanych szczególnie z tzw. małą retencją, nie należą do kompetencji MWKZ. Brane są jednak pod uwagę wyniki przedstawionych w tej kwestii badań i analiz”. Jednocześnie zauważył, iż „w ujęciu zrównoważonego rozwoju, w przypadku gdy istnienie tego zbiornika w danej lokalizacji zostanie uznane jako strategiczny element systemu ponadlokalnego sytuacja taka byłaby powodem do podjęcia działań mających na celu przywrócenia mu sprawności w roli elementu hydrotechnicznego, zaś dotychczasowe działania mogą zostać cofnięte, a staw jako element może zostać przywrócony do stanu poprzedniego bez strat dla otoczenia, równowagi przyrodniczej, struktury krajobrazowej”.

Stowarzyszenie Dziedzictwa Kulturowego i Krajobrazowego Dendropolis – dopuszczone do udziału w postępowaniu na prawach strony przez MWKZ postanowieniem z 05.07.2021 r., znak WZ.5142.17.2021.AL, w ustawowym terminie złożyło odwołanie od powyższej decyzji, jednocześnie wnosząc o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji oraz o dopuszczenie jako dowodu w sprawie opinii dendrologicznej mgra inż. Piotra Kamińskiego, dopuszczenie dowodu z opinii i zlecenie wykonania opinii NID w tej sprawie odnośnie przedstawionego projektu, w tym dokonanie oceny już wykonanych robót budowlanych bez pozwolenia konserwatorskiego oraz dopuszczenie dowodu z dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy OAiK.650.1240.2019.BKW na okoliczność zaistnienia *res iudicata* ewentualnie *lis pendens* oraz niemożliwości wydania pozwolenia konserwatorskiego „ex post” po wykonaniu samowolnie robót budowlanych przez Inwestora.

Minister postanowieniem z 02.12.2021 r. wstrzymał wykonanie decyzji MWKZ z 30.09.2021 r., znak WZ.5142.17.2021.AL, sprostowanej z urzędu postanowieniem z 11.10.2021 r., następnie decyzją z 16.12.2021 r., znak: DOZ-OAiK.650.1396.2021.BKW - uchylił w całości rozstrzygnięcie MWKZ z 30.09.2021 r. i nie pozwolił Miastu Podkowa Leśna na prowadzenie przedmiotowych robót budowlanych. Analizie w przedmiotowej sprawie poddana została całość zgromadzonego materiału dowodowego, w tym w szczególności załączona do wniosku „Ocena wartości zabytkowych zbiornika wodnego w zabytkowym parku Miejskim w Podkowie Leśnej przy ul. Stanisława Lilpopa” autorstwa Małgorzaty Gminter i Elżbiety Rymkiewicz-Młodkowskiej ze stycznia 2021 r. z uwagi na bezpośrednie odniesienie do zagadnień konserwatorskich oraz wcześniejsza opinia Narodowego Instytutu Dziedzictwa w sprawie projektu zagospodarowania terenu i przebudowy stawu z 2019 r., która była materiałem wyjściowym dla ww. analizy konserwatorskiej, i do której odniesienia znalazły się w załączonym do wniosku projekcie z 2021 r. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Minister wskazał m.in., że prowadzenie wnioskowanych robót budowlanych, zgodnie z

przedstawioną dokumentacją projektową nie jest dopuszczalne z konserwatorskiego punktu widzenia, ponieważ narusza chronione wartości Leśnego Parku Miejskiego w Mieście - Ogrodzie Podkowie Leśnej poprzez zafaszowanie historycznego i kreację nowego charakteru zbiornika. Historycznie stanowił on bowiem przepływowy staw, zasilany wodą Niwki, z regulowanym poziomem wody szandorami, z brzegami pokrytymi murawą, piaszczystym dnem, pokrytym nanosem, z czystą taflą wody i regularnym kształtem zbiornika oraz z zaznaczeniem biegu Niwki drewnianymi mostkami. Zgodnie z załączoną do wniosku dokumentacją projektową przewidziano skanalizowanie strugi Niwki pod dnem stawu, wypłylenie stawu ze zmianą obrysu w poziomie projektowanego poziomu tafli wody, wysypanie zbiornika kruszywem dolomitowym, obsadzenie roślinnością, której rozwój nie byłby możliwy przy zmiennym poziomie wody i jej czasowego zaniku.

Miasto Podkowa Leśna wniosło skargę do WSA na powyższe orzeczenie, który wyrokiem z 05.05.2022 r., sygn. VII SA/Wa 335/22, uchylił zaskarżoną decyzję Ministra.

Zdaniem Sądu, po pierwsze okoliczność uprzedniej realizacji robót budowlanych przez Miasto Podkowa Leśna przy spornym zbiorniku wodnym (stawie) z istotnymi odstępstwami od projektu budowlanego zatwierdzonego decyzją MWKZ nr 1192/2010 z 05.11.2010 r., obecnie nie wyklucza możliwości ubiegania się przez inwestora o wydanie pozwolenia na budowę obejmującego nowe zamierzenie budowlane, z uwzględnieniem dotychczas wykonanych prac, w trybie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

WSA po drugie stwierdził, że ustalenia i ocena sprawy dokonana przez organ drugiej instancji zostały oparte w głównej mierze na opinii NID, która odnosiła się do projektu zagospodarowania terenu i przebudowy spornego stawu z 2019 r. Część ustaleń zawartych w tej opinii zachowuje aktualność, tam gdzie dotyczą one historycznych walorów i założeń zbiornika wodnego (stawu) w Parku Miejskim w Podkowie Leśnej. Niemniej projekt z 2021 r. i projekt zamienny z 2019 r. nie są tożsame, a przeważająca większość wniosków wynikających z ww. opinii NID nie powinna być odnoszona do rozwiązań przyjętych w aktualnej wersji projektu przebudowy zbiornika wodnego. Ponadto organ drugiej instancji dopuścił dowód z ww. opinii NID dopiero na etapie postępowania odwoławczego bez powiadomienia o tym fakcie Skarżącego, co uniemożliwiło mu wyrażenie stanowiska w kwestii zastosowania tej opinii do rozwiązań przejętych w aktualnym projekcie przebudowy stawu.

Zdaniem WSA, z przedstawionych wyżej powodów decyzja organu drugiej instancji zasługuje na uchylenie, niemniej Sąd odniósł się również do podnoszonych w skardze zarzutów, co do spójności i jasności stanowiska wyrażonego w zaskarżonej decyzji, przy uwzględnieniu wniosków ww. opinii NID mogących mieć zastosowanie do przedłożonego obecnie projektu przebudowy stawu w Parku Miejskim w Podkowie Leśnej.

Za istotę sporu Sąd wskazał wybór koncepcji odbudowy stawu w zabytkowym Parku Miejskim w Podkowie Leśnej, a za jego przyczynę przyjęcie odmiennych ustaleń co do pierwotnego charakteru tego zbiornika wodnego. Według Sądu, Minister uznał, że historyczne założenia ww. stawu zakładały jego naturalny charakter, z okresowo zanikającym lustrem wody, zdaniem natomiast Skarżącego oraz organu pierwszej instancji najistotniejszą wartością historyczną zbiornika wodnego jest jego celowo zakomponowany, regularny, owalny kształt i stale utrzymujące się lustro wody.

Z analizy ustaleń NID i oceny wartości zabytkowych zbiornika wodnego WSA wywiódł, że zbiornik wodny nie został jednak pierwotnie zaprojektowany jako „staw o naturalistycznym charakterze”. Jego naturalistyczny charakter jest wynikiem postępujących przeobrażeń i degradacji tego obiektu, spowodowanych brakiem jakichkolwiek prac zabezpieczających czy przywracających dawny wygląd stawu oraz licznymi ingerencjami w jego historyczne założenie (budowa drogi dojazdowej, betonowego nabrzeża, itp.) oraz nieodwracalnych

zmian stanu wód, które nastąpiły wskutek zmiany form użytkowania terenu (postępującej urbanizacji terenu i zabudowy łąk źródłkowych w Żółwinie i Owczarni), przekształceniu koryta i rozbudowie stawów w Żółwinie zatrzymujących wodę na biegu strugi oraz zachodzących zmian klimatycznych i wzrostu temperatur. Ponadto do stawu dostawała się duża ilość zanieczyszczeń stałych, osiadających na dnie, a ze względu na zrzut ścieków sanitarnych do Niwki, przestał pełnić funkcję rekreacyjną. Z uwagi na powyższe, WSA przyznał rację skarżącemu, że konieczność zachowania „naturalistycznego” charakteru zbiornika wodnego, zmierzałaby w istocie rzeczy do zachowania stanu, który w żadnym razie nie odpowiada jego historycznym założeniom. Prowadzi wręcz do całkowitego zaniku funkcji i wartości zabytkowych, jakie zbiornik ten powinien sobą reprezentować według projektu i realizacji z lat 20. XX w. Ponadto WSA odnotował, że w opinii NID krytycznie odniesiono się do nowego obrysu linii brzegowej zbiornika wodnego „zakładającego nowy, nieudokumentowany i nieuzasadniony historycznie, amebowaty kształt”, a także sposób wykonania i geometrię przebiegu ścieżki wokół stawu oraz budowę widowni. Obecnie natomiast przedłożony projekt uwzględnia już zaprezentowaną ocenę i zakłada owalny (geometryczny) kształt linii brzegowej zbiornika przy radykalnie zmniejszonej szerokości alei spacerowej wokół niego oraz przy zmienionej koncepcji zagospodarowania jego otoczenia.

Zastrzeżenia Sądu, ze względu na wątpliwości co do zakresu ochrony konserwatorskiej, którą objęty został projektowany staw, wzbudziła część ocen zawartych w ww. opinii NID, a adoptowanych w decyzji Ministra, które nie ograniczają się jedynie do głównych założeń kompozycyjnych historycznego układu tej części Parku Miejskiego i zbiornika wodnego, a dotyczą np. skanalizowana wód zasilających pod dnem stawu, podniesienia rzędnego dna zbiornika, założonych rozwiązań hydroizolacji niecki stawu - zastosowanie membrany EPDM i narzutu z łamanego kamienia dolomitowego.

Zgodnie z oceną WSA, brak jest jednoznacznych przesłanek, które przemawiałyby za szerokim rozumieniem zakresu ochrony wynikającej z decyzji wpisowej z 29.06.1981 r., nr rej. 1182-A, tj., że obejmuje on teren całego Parku Miejskiego w Podkowie Leśnej, w tym także sporny zbiornik wodny i sposób jego historycznej kompozycji. Za trafne zatem uznał stanowisko organu pierwszej instancji, iż dopuszczalne są zmiany techniczne i technologiczne w konstrukcji, obsłudze i utrzymaniu stawu jako elementu parku. Staw, który powstał w latach 1929-1930, był po II wojnie światowej wielokrotnie przebudowywany, m.in. powstawały nieistniejące wcześniej betonowe budowle czy droga wjazdowa z płyt betonowych dla samochodów ciężarowych (koniec lat 80-tych) XX w. Zmieniała się też jego linia brzegowa i rzędne dna. Stan ten daleko odbiegał od historycznego założenia.

WSA wyjaśnił, że rozbieżność stanowisk co do charakteru ochrony, „jaką objęty został sporny zbiornik wodny (wpis obszarowy lub wpis indywidualny), ma kluczowe znaczenie w sprawie, albowiem determinuje zakres oceny organów konserwatorskich w odniesieniu do przedłożonego projektu jego przebudowy. W orzecznictwie sądów administracyjnych zgodnie bowiem przyjmuje się, że wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego jest wpisem obszarowym, a nie indywidualnym, co nie oznacza, że obiekty znajdujące się na takim obszarze nie podlegają ochronie zabytków. Inny jednak jest zakres ochrony takich obiektów, niż obiektów wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków. W przypadku wpisu obszarowego, ochronie podlegają bowiem jedynie zewnętrzne cechy obiektów, tworzące substancję zabytkową (por. np. wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2011 r. sygn. akt II OSK 2152/10, CBOSA)”.

W przypadku zatem ochrony spornego zbiornika wodnego wynikającej jedynie z wpisu układu urbanistycznego Miasta - Ogrodu Podkowa Leśna, trafne będzie stanowisko organu pierwszej instancji, że „zmiany w zakresie pozostającym pod lustrem wody stawu, tj. dotyczącym technologicznych i konstrukcyjnych aspektów jego przebudowy (sposobu

doprowadzania i odprowadzania wody, ukształtowania i zabezpieczenia niecki zbiornika) pozostawać powinny poza oceną organów konserwatorskich. Są to bowiem zagadnienia z zakresu hydrologii, ochrony środowiska bądź Prawa budowlanego, leżące w ewentualnej kompetencji rzeczowej organów: gospodarki wodnej, ochrony środowiska lub organów administracji architektoniczno-budowlanej”. Tym samym, „argumenty Ministra, w których zwraca on uwagę na niedopuszczalne w jego ocenie przykrycie dennej warstwy zbiornika membraną EPDM i narzutem łamanego kamienia dolomitowego czy skanalizowania cieku Niwki pod dnem stawu, która notabene w tym miejscu nie może być uznana za rzekę, ale - na co słusznie zwraca uwagę inwestor - rów, stanowiący zaewidencjonowane urządzenie melioracji wodnych (RS- 11)”.

W odniesieniu do oceny przez organy ochrony zabytków, co do zgodności zamierzonej inwestycji z zapisami obowiązującego, WSA przypomniał, że ocena ta powinna ograniczać się do tych jego postanowień, które określają ochronę danego obiektu bądź układu urbanistycznego z punktu widzenia jego walorów zabytkowych.

Sąd stwierdził, że „kontrolowany projekt zagospodarowania stawu nie narusza zakazu określonego w § 20 pkt 1 MPZP [zakaz lokalizacji wszelkich obiektów budowlanych, które nie są związane z prawidłowym funkcjonowaniem tych terenów], wpisuje się za to w wynikający z § 20 pkt 3 Planu nakaz odtworzenia i urządzenia alei spacerowych oraz miejsc rekreacyjnych, wypoczynkowych i kulturowych”. Zauważył również, iż rów RS-11 stanowi zaewidencjonowane urządzenie melioracji wodnej, dlatego kompetentnym do oceny dopuszczalności jego przebudowy (§ 26 ust. 1 Planu) będzie właściwy miejscowo organ administracji wodnej. Przebudowa rowu RS-11 zasilającego zbiornik wodny będzie zatem możliwa pod warunkiem uzyskania odpowiednich pozwoleń. WSA wskazał, że takie pozwolenia Skarżący uzyskał od Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

Poza kompetencjami organów ochrony zabytków, w ocenie WSA, pozostaje także zgodność planowanych robót budowlanych z § 26 ust. 3 MPZP przewidującym rewitalizację stawu w parku miejskim, polegającej na nadaniu mu funkcji stałego zbiornika wodnego (poprzez uszczelnienie części stawu) i jednocześnie infiltracyjnego (poprzez pozostawienie części stawu nieuszczelnionej), co pozwoli na odbudowę lokalnych zasobów wód podziemnych. Za zagadnienia podlegające ich ocenie Sąd ograniczył do „Zasady ochrony krajobrazu kulturowego, dziedzictwa kulturowego, zabytków oraz dóbr kultury współczesnej”, uregulowanych w Rozdziale 5 Planu miejscowego (§ 32 do § 38).

Analizując przywołane w wyroku regulacje rozporządzenia nr 5 Wojewody Mazowieckiego z 14 marca 2007 r. w sprawie zespołu przyrodniczo - krajobrazowego pod nazwą „Leśny Park Miejski w Mieście - Ogrodzie Podkowie Leśnej”, WSA stwierdził, że niezrozumiałe twierdzenie, że przebudowa dna stawu może spowodować trwałe zniekształcenie rzeźby terenu. Przyznał rację Skarżącemu, że „za taką niedopuszczalną zmianę ukształtowania terenu nie może być uznane podniesienie rzędnych niecki i nabrzeża zbiornika wodnego, w sytuacji gdy brak jest wiarygodnych materiałów źródłowych pozwalających na jednoznaczne ustalenie jego pierwotnych parametrów wysokościowych”.

Końcowo WSA zauważył, że odrębnego wyjaśnienia wymaga kwestia rozbieżności pomiędzy zakresem robót przewidzianych w projekcie, a aktualnym stanem obiektu wynikającym z konieczności tymczasowego zabezpieczenia uprzednio wykonanych prac.

Reasumując, ponownie rozpoznając odwołanie organ drugiej instancji został zobowiązany „wyjaśnić i prawidłowo uzasadnić stanowisko dotyczące zakresu ochrony konserwatorskiej zbiornika wodnego w Parku Miejskim w Podkowie Leśnej”, następnie po jej ustaleniu dokonać analizy przedłożonego projektu budowlanego „przez pryzmat zachowania wskutek planowanych robót budowlanych walorów zabytkowych stawu wraz z otoczeniem, przy czym ocena ta powinna być oparta na należycie udokumentowanym i wiarygodnym materiale dowodowym”. Do rozważenia przez organ odwoławczy WSA pozostawił, czy

dokonanie takich ustaleń wymaga uzyskania specjalistycznego opracowania odnoszącego się już do aktualnych rozwiązań projektowych, a nie projektu budowlanego przedłożonego wraz z wnioskiem z 2019 r.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Stowarzyszenie Dziedzictwa Kulturowego i Krajobrazowego Dendropolis wniosło skargi kasacyjne na powyższy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

NSA wyrokiem z 10.01.2024 r., sygn. akt II OSK 2024/22, oddalił ww. skargi kasacyjne. W uzasadnieniu tego wyroku m.in. ocenił, że przepis art. 36 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 36 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie może być rozumiany w ten sposób, że ma zastosowanie tylko wówczas, gdy inwestor zamierza prowadzić roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru, a nie ma zastosowania, jeżeli prowadzi roboty budowlane bez pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków i pozwolenia na budowę, czy też prowadzi roboty budowlane w sposób istotnie odbiegający od udzielonego pozwolenia. Stwierdził również, iż „sąd pierwszej instancji ocenił zgodność z prawem zaskarżonej decyzji Ministra w dacie jej podejmowania, tj. 16 grudnia 2021 r. W tej dacie nie było zakończone postępowanie legalizacyjne prowadzone przez PiNB, ostateczność tej decyzji (a także jej prawomocność) nie była stwierdzona ponadto w dacie wyrokowania przez sąd pierwszej instancji”.

Akta sprawy znak: DOZ-OAiK.650.1396.2021.BKW zostały zwrócone Ministrowi 25.03.2024 r., a sprawa odwołania Stowarzyszenia z 06.10.2021 r. od decyzji MWKZ z 30.09.2021 r., znak WZ.5142.17.2021.AL, sprostowanej z urzędu postanowieniem z 11.10.2021 r., pozwalającej Gminie Miastu Podkowa Leśna na prowadzenie robót budowlanych ponownie podjęta.

Minister w piśmie z 05.04.2024 r., celem wyjaśnienia wątpliwości w zakresie rozwiązań projektowych zawartych w projekcie budowlanym, zwrócił się do Inwestora o wyjaśnienie i przedstawienie w formie graficznej pełnego przekroju stawu z planowaną alejką wokół niego z naniesionymi rzędnymi pozwalającymi na weryfikację ustaleń organu pierwszej instancji o reprofilacji dna i skarp wykonanej niecki, a tym samym doprowadzenia do nadania regularnego kształtu lustra wody stawu.

Miasto Podkowa Leśna w piśmie z 11.04.2024 r. przedstawiło wyjaśnienia i załączyło rysunki: Plan zagospodarowania stawu z projektu wykonawczego ze wskazanymi projektowanymi instalacjami w części pod dnem stawu; Plan zagospodarowania stawu z oznaczeniami nr 2 – projektowana aleja, - nr 1 – lustro stałe wody o regularnym kształcie, - nr 6 – strefa filtracyjna; Przekrój poprzeczny stawu z zaznaczoną: - aleją spacerową dookoła stawu z projektowaną rzędną 102,26 m npm, odpowiadająca istniejącym i historycznym rzędnym, - niecką filtracyjną o szerokości 1 m, - lustrem wody na rzędnej 102,00 m npm oraz - symetryczne dno stawu na rzędnej 99,00 m npm, a także dodatkowy materiał kartograficzny i fotograficzny ukazujący, jak na przestrzeni lat, w sposób niekontrolowany zmieniał się kształt i głębokość stawu.

Stowarzyszenie, po zapoznaniu się z aktami sprawy, w piśmie z 29.04.2024 r., uzupełnionym 30.04.2024 r. oraz 23.04.2024 r., dodatkowo przedstawiło stanowisko w sprawie, podtrzymując wniesione odwołanie oraz złożone wnioski. Ponadto wniosło o przeprowadzenie postępowania dowodowego w zakresie udokumentowania okoliczności zakończenia postępowania legalizacyjnego (naprawczego) prowadzonego w oparciu o art. 50-51 Prawa Budowlanego w sprawie samowoli budowlanej, tj. przebudowy zbiornika wodnego na rzece Niwce (Rów Rs- 11) w Podkowie Leśnej. Prawomocną decyzją PINB nr 68/22 z 7.03.2022 r. odmówił zatwierdzenia projektu zamiennego przebudowy zbiornika wodnego na rzece Niwce (Rów Rs-11) w Podkowie Leśnej, który jest przedmiotem niniejszego postępowania administracyjnego, z uwagi na przedłożenie niekompletnej

dokumentacji oraz brak pozwolenia konserwatorskiego. Ponadto toczy się postępowanie PINB dotyczące doprowadzenia zbiornika do stanu poprzedniego, tj. sprzed rozpoczęcia robót budowlanych związanych z jego przebudową, bądź jego rozbiórki.

Stowarzyszenie załączyło ponadto decyzję MWKZ z 20.02.2023 r., znak WSK.5180.182.2021 ML, wymierzającą administracyjną karę pieniężną za prowadzenie robót, jako dowód, że wymienione w niej roboty budowlane jako stan zastany, wykonane niezgodnie z pozwoleniem konserwatorskim, zostały już przez konserwatora ocenione negatywnie i nie powinny zostać zaakceptowane i zalegalizowane następczym pozwoleniem. Przez Ministra pod znakiem DOZ-APN.650.123.2023.KS prowadzone jest postępowanie odwoławcze w tej sprawie.

Stowarzyszenie przypomniało również o wnioskach dowodowych złożonych w odwołaniu tj.: dowodu z opinii biegłych ekspertów z zakresu ochrony środowiska na okoliczność ustalenia wpływu planowanych i wykonanych robót budowlanych przy zabytku na zachowanie drzew w parku miejskim w Podkowie Leśnej oraz czystości wody w rzece Niwce, podkreślając, że w skład zabytku wchodzi zabytkowe drzewa, którym dotychczas woda retencjonowana w stawie pozwalała na przeżycie, oraz dowodu z opinii Narodowego Instytutu Dziedzictwa i wydania merytorycznej oceny wpływu przebudowy stawu i rzeki Niwki w Leśnym Parku Miejskim w Podkowie Leśnej, według projektu z 2021 r., dokonanie oceny już wykonanych samowolnie robót budowlanych bez pozwolenia konserwatorskiego, z uwzględnieniem, że cały Leśny Park Miejski w Podkowie Leśnej jest objęty wpisem indywidualnym do rejestru zabytków pod nr A-1182.

Stowarzyszenie wniosło ponadto o zawieszenie postępowania odwoławczego na podstawie art. 97 § 1 pkt. 4 k.p.a. do czasu wyjaśnienia kwestii zakresu ochrony konserwatorskiej zbiornika wodnego w Parku Miejskim w Podkowie Leśnej, tj. czy cały teren Leśnego Parku Miejskiego w granicach nieruchomości dz. 2 obr. 07, w tym zbiornik wodny, został objęty również indywidualną ochroną na podstawie decyzji WKZ z 29.06.1981 r. wpisującej do rejestru zabytków budynek dawnego kasyna wraz z otaczającą zielenią w granicach posesji przy ul. Lilpopa 16 pod nr A – 1182. W jego ocenie, w przypadku negatywnego wyniku postępowania w ww. sprawie zaistnieje potrzeba wszczęcia postępowania o wpis całego terenu Leśnego Parku Miejskiego, w tym naturalnego stawu zasilanego przez ciek wodny, do rejestru zabytków.

Organ odwoławczy zważył co następuje.

Organ drugiej instancji, dokonując rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie, winien mieć na względzie przepis art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zgodnie z którym ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu, wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność była przedmiotem zaskarżenia.

Oznacza to, że organ administracji jest obowiązany rozpatrzyć sprawę ponownie, stosując się do oceny prawnej oraz wytycznych zawartych w uzasadnieniu wyroku, bez względu na poglądy prawne wyrażone w orzeczeniach sądowych w innych sprawach, a tym bardziej w orzeczeniach organów administracyjnych wydanych w innych sprawach. W pojęciu „ocena prawna” mieści się przede wszystkim wykładnia przepisów prawa materialnego i prawa procesowego, a także sposobu ich zastosowania w rozpoznawanej sprawie. Wskazania, co do dalszego postępowania, zasadniczo stanowią konsekwencję oceny prawnej, określając sposób i kierunek działania przy ponownym rozpoznaniu sprawy. Determinuje ona zatem wskazania, co do dalszego postępowania, działania każdego organu w postępowaniu administracyjnym podejmowane w sprawie, której dotyczyło postępowanie sądowno-administracyjne, aż do czasu jej rozstrzygnięcia. Odmienna ocena materiału dowodowego

stanowi prawnie niedopuszczalną polemikę z prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego. Ocena prawna i wskazania zawarte w orzeczeniu sądu tracą moc jeśli przepisy prawne uległy zmianie. Ustanie mocy wiążącej wspomnianej oceny, może również spowodować zmiana – po wydaniu orzeczenia sądowego – istotnych okoliczności faktycznych.

Mając na uwadze powyższe Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego jest w przedmiotowej sprawie związany oceną prawną i wskazaniem, co do dalszego postępowania wyrażonymi w przywołanym wcześniej prawomocnym wyroku WSA z 05.05.2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 335/22 oraz z wyrokiem NSA z 10.01.2024 r., sygn. akt II OSK 2024/22.

•

Materialnoprawną podstawę zaskarżonej decyzji stanowi przepis art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którym prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, w tym prac polegających na usunięciu drzewa lub krzewu z nieruchomości lub jej części będącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni; wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Istotą postępowania w sprawie pozwolenia na roboty budowlane na terenie wpisanego do rejestru zabytku jest ocena planowanego zakresu prac i rozwiązań projektowych w aspekcie ochrony zabytków przez wyspecjalizowany organ w zakresie jego właściwości rzeczowej. Podkreślenia wymaga, że decyzje, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie i opiece nad zabytkami są wydawane przez organ ochrony zabytków w ramach uznania administracyjnego. Przepisy prawa nie precyzują, kiedy pozwolenie powinno być wydane, a kiedy należy odmówić jego udzielenia, pozostawiając tę kwestię ocenie organu ochrony zabytków. Oceniając zatem, czy prowadzenie wnioskowanych robót budowlanych jest dopuszczalne ze względów konserwatorskich, organ kieruje się ogólną zasadą, unormowaną w art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którą ochrona zabytków polega m. in. na zapobieganiu przez organy administracji publicznej zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytku. Wobec powyższego, zadaniem organu ochrony zabytków jest ustalenie, czy zamierzenie nie narusza zachowanych wartości zabytkowego. Ocena ta musi się opierać na dokładnej analizie istotnych dla sprawy materiałów i ustaleniu, jaki wpływ działania zamierzone przez wnioskodawcę będą wywierać na chronione wartości danego obiektu lub obszaru.

•

Za zapadłymi w sprawie wyrokami WSA i NSA, przyjąć należało w przedmiotowej sprawie, że bez uprzedniego przeprowadzenia postępowania nadzorczego, dopuszczalne jest wystąpienie przez inwestora o wydanie pozwolenia konserwatorskiego, o którym mowa w art. 36 ust. pkt 1 u.o.z., bez wcześniejszej oceny organu konserwatorskiego prowadzonych niezgodnie z pozwoleniem robót budowlanych w postępowaniu nadzorczym. Niezależnie zatem od okoliczności uprzedniej realizacji robót budowlanych przez Miasto Podkowa Leśna przy spornym zbiorniku wodnym (stawie) z istotnymi odstępstwami od projektu budowlanego zatwierdzonego decyzją MWKZ nr 1192/2010 z 02.11.2010 r., Inwestor może ubiegać się o pozwolenie konserwatorskie na prowadzenie robót budowlanych, o którym mowa w art. 36 ust. pkt 1 u.o.z., obejmujące nowe zamierzenie budowlane i uwzględniające dotychczas wykonane prace.

Dla porządku wobec powoływanie się w przez Stowarzyszenie na oceny zawarte w orzeczeniu kasatoryjnym organu odwoławczego z 02.02.2021 r., znak DOZ.OAiK.650.1240.2020.BKW, wyjaśnienia dla porządku wymaga, że zostało ono

wyeliminowane z obrotu prawnego w trybie sądowno-administracyjnym na skutek uwzględnienia przez WSA sprzeciwu Stowarzyszenia. Pozostają zatem nieaktualne w odniesieniu do niniejszego postępowania.

•

Właściwość rzeczowa organu konserwatorskiego w rozpatrywanej sprawie wynika z faktu, że inwestycja dotyczy nieruchomości przy ul. Lilpopa 16 w Podkowie Leśnej (dz. nr ewid. 2 z obręb. 7) położonej na obszarze wpisanym do rejestru zabytków na podstawie decyzji Konserwatora Zabytków m. st. Warszawy z 22.10.1981 r. wpisującej do rejestru zabytków pod nr. 1194-A układ urbanistyczny, zabudowę i zieleń miasta ogrodu Podkowa Leśna w granicach administracyjnych. W uzasadnieniu orzeczenia wskazano, że „koncepcja miasta ogrodu zrealizowana w Podkowie Leśnej wg projektu arch. Adama Jawornickiego z roku 1925 jest unikalnym rozwiązaniem tego typu w Polsce. Realizacja ta wyróżnia się wysokimi walorami urbanistycznymi, architektonicznymi i rekreacyjnymi”.

Wyjaśnienia w tym miejscu wymaga, że w stosunku do daty wydania wyroków WSA i NSA w przedmiotowej sprawie, zmianie uległ stan prawny. MWKZ postanowieniem z 08.03.2024 r., znak WRD.5130.1.5.2022.K, na wniosek Miasta Podkowa Leśna z 09.02.2022 r., znak PRM.4120.2.2022, wyjaśnił treść decyzji Konserwatora Zabytków m.st. Warszawy z 29.06.1981 r. wpisującej do rejestru zabytków murowano-drewniany budynek Kasyna wraz z zielenią w granicach posesji, położony w Podkowie Leśnej, przy ul. Lilpopa 16, w zakresie zastosowanego pojęcia „posesji” i odmówił wyjaśnienia treści decyzji w pozostałym zakresie. Postanowienie to ma przymiot ostatecznego – nie zostało bowiem zaskarżone przez strony określone w nim przez organ pierwszej instancji, niezależnie od podnoszonej przez Stowarzyszenie kwestii niedoręczenia mu tego postanowienia pomimo dopuszczenia do udziału w tym postępowaniu na prawach strony przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego postanowieniem z 27.09.2023 r., znak DOZ-APN.650.163.2022.AB i złożenie do MWKZ poprzez Stowarzyszenie skargi na brak doręczenia ww. postanowienia.

Za treścią ww. postanowienia wyjaśniającego treść decyzji wpisowej budynku Kasyna, należy zatem przyjąć, że Konserwator Zabytków m.st. Warszawy - posługując się pojęciem „posesja” – rozumiał ją jako wydzielony teren stanowiący czyjaś własność, co można odnieść do wydzielonego ogrodzeniem w dacie wpisu terenu wokół budynku Kasyna, dzierżawionego przez „Społem”. Przedmiotowy zbiornik wodny znajduje się poza tym terenem i jego ochrona wynika zatem z wpisu układu urbanistycznego Miasta - Ogrodu Podkowa Leśna. Ustalenie to zdaniem WSA i NSA ma kluczowe znaczenie w sprawie, albowiem determinuje zakres oceny organów konserwatorskich w odniesieniu do przedłożonego projektu przebudowy stawu. Wobec ochrony wynikającej jedynie z wpisu układu urbanistycznego jego „zmiany w zakresie pozostającym pod lustrem wody stawu, tj. dotyczącym technologicznych i konstrukcyjnych aspektów jego przebudowy (sposobu doprowadzania i odprowadzania wody, ukształtowania i zabezpieczenia niecki zbiornika) pozostawać powinny poza oceną organów konserwatorskich. Są to bowiem zagadnienia z zakresu hydrologii, ochrony środowiska bądź Prawa budowlanego, leżące w ewentualnej kompetencji rzeczowej organów: gospodarki wodnej, ochrony środowiska lub organów administracji architektoniczno-budowlanej”.

Wobec powyższego, stwierdzić w konsekwencji należy, że podnoszona w odwołaniu argumentacja i wnioski dowodowe dotyczące ww. zagadnień wykraczają poza zakres oceny organu odwoławczego ochrony zabytków w przedmiotowym postępowaniu.

•

Na omawianym terenie jednocześnie obowiązują ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta-Ogrodu Podkowa Leśna, przyjętego uchwałą nr 84/XIX/2008 Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 26 czerwca 2008 r. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią doprecyzowanie ogólnych zasad wynikających z art. 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Mając na uwadze wskazania WSA i NSA w zapadłych w sprawie wyrokach, w gestii organów ochrony zabytków pozostaje ocena zgodności inwestycji przez pryzmat ustaleń zawartych w Rozdziale 5 - Zasady ochrony krajobrazu kulturowego, dziedzictwa kulturowego, zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (§ 32 do § 38). Do zagadnień leżących w kompetencji innych organów administracji pozostaje natomiast m.in. akcentowana w odwołaniu niezgodność przyjętych w projekcie zamiennym z 2021 r. rozwiązań z § 26 ust. 3 planu, zgodnie z którym ustalono „rewitalizację stawu w parku miejskim, polegającą na nadaniu mu funkcji stałego zbiornika wodnego (poprzez uszczelnienie części stawu) i jednocześnie infiltracyjnego (poprzez pozostawienie części stawu nieuszczelnionej), co pozwoli na odbudowę lokalnych zasobów wód podziemnych”.

Zgodnie z zawartymi w rozdziale 5 planu, odnoszącymi się do przedmiotu sprawy ustaleniami w zakresie ochrony zabytków, w § 32 ustalono „ochronę układu przestrzennego Miasta-Ogrodu Podkowa Leśna w zakresie parcelacji, sieci ulicznej, układu głównych przestrzeni publicznych i układu terenów zieleni”. W § 33 natomiast wskazano położone na terenie opracowania obiekty zabytkowe poddane szczególnej ochronie prawnej, przewidzianej we właściwych przepisach, m.in. „Układ urbanistyczny, zabudowa i zieleń miasta-ogrodu Podkowa Leśna w granicach administracyjnych, nr rej. 1194 A”; (...) oraz „Budynek dawnego kasyna, wraz z parkiem, ul. St. Lilpopa 16, nr rej. 1182 A”. Na rysunku planu teren parku został oznaczony symbolem 120ZP/UK/UA(ZN), dla którego ustalenia szczegółowe określono w § 162 ww. planu. Zgodnie z treścią pkt 3 tego paragrafu, przewidziano dopuszczenie w rejonie zabytkowego budynku Kasyna oraz w zachodniej części terenu (postulowanej do objęcia ochroną) zagospodarowania o funkcjach usługowych z zakresu kultury lub rekreacji/sportu, związanego z podstawową funkcją terenu – parku miejskiego, pod warunkiem przestrzegania „Ustaień dla całego obszaru objętego planem miejscowym”, w szczególności w zakresie zasad ochrony krajobrazu kulturowego, dziedzictwa kulturowego, zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, tj. ustaleń zawartych w § 32 ust. 1, 2, § 33, § 34 tej uchwały.

•

Rozpatrywany w niniejszym postępowaniu wniosek z 19.05.2021 r. Miasta Podkowa Leśna dotyczy pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych polegających na przebudowie zbiornika wodnego znajdującego się na terenie nieruchomości przy ul. Lilpopa 16 w Podkowie Leśnej (dz. nr ewid. 2 z obrębu 7) według projektu budowlanego dla realizacji inwestycji po nazwę „Projekt zagospodarowania terenu. Przebudowa zbiornika wodnego na rzeczce Nivce (Rów RS-11) w Podkowie Leśnej”, opracowanego w maju 2021 r. przez pracownię projektową MKL bud sp. z o.o., ul. Magazynowa 11a lok 38, 02-652 Warszawa, autorstwa arch. Bartosza Zdanowicza.

Planowane roboty budowlane, zgodnie z treścią wniosku, mają stanowić dokończenie rozpoczętych robót budowlanych przy przebudowie zbiornika wodnego i prowadzonych niezgodnie z wcześniejszym pozwoleniem konserwatorskim i projektem z 2016 r.

Zaproponowane aktualnie rozwiązania projektowe zostały opracowane w oparciu o załączoną do wniosku „Ocenę wartości zabytkowych zbiornika wodnego w zabytkowym parku Miejskim w Podkowie Leśnej przy ul. Stanisława Lilpopa” autorstwa Małgorzaty Gmiter i Elżbiety Rymkiewicz-Młodkowskiej ze stycznia 2021 r. Materiał wyjściowy dla ww. analizy konserwatorskiej oraz projektu z 2021 r. stanowiła opracowana w toku

postępowania odwoławczego znak DOZ.OAiK.650.1240.2020.BKW, opinia Narodowego Instytutu Dziedzictwa z 20.03.2020 r., znak NID.EAKZ.5110.1.2020.MS, uzupełniona pismem z 28.09.2020 r., odnosząca się do projektu zagospodarowania terenu i przebudowy stawu z 2019 r.

Zlecona przez Inwestora opinia konserwatorska ze stycznia 2021 r. dotycząca wartości zabytkowych zbiornika wodnego potwierdziła zasadność przyjętych rozwiązań dotyczących transportu wody opadowej, związanych z filtracją wody oraz zaopatrzenia w wodę, ponieważ zapewnia przywrócenie stałego poziomu tafli wody w zbiorniku, a dzięki temu uzyskanie trwałego efektu rozległego wnętrza parkowego z lustrem wody. W celu odtworzenia jego historycznie projektowanej formy, jak wynika z opisu zawartego w projekcie zagospodarowania terenu, planowana jest natomiast korekta kształtu zbiornika w stosunku do projektu z 2019 r. Niecka zostanie uformowana w sposób ułatwiający naturalną filtrację i maskujący przepust okularowy. Powierzchnia lustra wody stawu wynosi 2436,70 m², powierzchnia strefy filtracyjnej 175 m². Projektowana aleja wokół stawu ma mieć szerokość 4 m, ponieważ odtworzenie w pełni historycznego wyglądu tego wnętrza wiązałoby się ze znaczną ingerencją w aktualne ukształtowanie otaczającego terenu, które z biegiem czasu uległo naturalnym przekształceniom (m.in. osunięcie wydmy, nowe drzewa, strefa ochrony wód). Dlatego dostosowano kształt krawędzi czaszy zbiornika oraz szerokość ścieżki spacerowej (pierwotnie ok. 16 m) do historycznie znanego zaprojektowanego kształtu stawu. Ze względu na kolizje projektowe przewidywana jest wycinka 11 drzew, zlokalizowanych w skarpie niecki stawu. W zbiorniku przewidziano nasadzenia roślin wodnych, które oprócz funkcji ozdobnej będą wspomagały mechaniczny układ filtracyjny w oczyszczaniu wody. Do wniosku załączono „Ekspertyzę dendrologiczną wskazanych 12 drzew rosnących w Parku Miejskim w Podkowie Leśnej” autorstwa Piotra Kamińskiego, zawierającą wyniki badań dendrologicznych drzew rosnących w bezpośrednim sąsiedztwie stawu.

Zgodnie z założeniami projektowymi przewidziano: 1) kształt zbiornika analogiczny do historycznego kształtu; 2) szczelną czaszę zbiornika z membrany EPDM, 3) oddzielenie przepływu wód Niwki (rów RS-11) od zamkniętego obiegu wody w zbiorniku adaptowanym in situ przepustem okularowym przykrytym szczelnym dnem czaszy zbiornika, 4) budowę układu filtracyjnego; 5) budowę drewnianego tarasu rekreacyjnego nad komorami filtracyjnymi, 6) budowę ścieżki o nawierzchni mineralnej wokół zbiornika w analogii do historycznego kształtu, 7) nasadzenie roślin wodnych związanych z układem biofiltracyjnym, 8) zadarnienie obsypanego kruszywem dolomitowym obrzeża stawu oraz terenu pomiędzy krawędzią zbiornika a ścieżką spacerową; 9) usunięcie drzew, które wyrosły w skarpach zbiornika i osi prowadzącej z alei dojazdowej parku.

•

We wskazaniach WSA i NSA w zapadłych w sprawie wyrokach, znalazło się zalecenie wyjaśnienia rozbieżności pomiędzy zakresem robót przewidzianych w projekcie, a aktualnym stanem obiektu wynikającym z konieczności tymczasowego zabezpieczenia uprzednio wykonanych prac.

Niekwestionowaną okolicznością w przedmiotowej sprawie jest częściowa realizacja inwestycji związanej z przebudową stawu z zastosowaniem rozwiązań przewidzianych w projekcie zamiennym z 2019 r. oraz wykonanie przepustu strugi Niwki (Rów RS-11). Zmieniono m.in. kształt stawu, rzędne poziomu i głębokości zbiornika oraz terenu wokół zbiornika, tymczasowy przepust rurowy stał się stałym. Wlot i wylot przepustu wyrównany jest z rzędną dna koryta strugi Niwki. Przepust ułożony pod dnem przykryty jest matą EPDM stanowiącą jednolite, szczelne dno stawu. Przebieg rur dzieli staw na dwa odrębne zbiorniki. Nieckę stawu zmniejszono nadając jej jednocześnie nowy amebowaty obrys linii brzegowej omijający pnie rosnących w linii brzegowej drzew. Krawędzie burt stawu ustabilizowano

wkopanymi pionowo betonowymi płytami, na płyty wywinięta jest mata EPDM. Rzędna krawędzi wyniesiona jest ok. 30-50 cm powyżej poziomu ukształtowanej i nadsypanej linii brzegowej. Ułożono rury systemu wewnętrznego, zamkniętego obiegu wody.

W myśl art. 7 k.p.a., zgodnie z którym w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, pismem z 05.04.2024 r. zwrócił się Miasta Podkowa Leśna o wyjaśnienie wątpliwości dotyczących rozwiązań projektowych zawartych w projekcie budowlanym dla realizacji inwestycji po nazwę „Projekt zagospodarowania terenu. Przebudowa zbiornika wodnego na rzeczce Niwce (Rów RS-11) w Podkowie Leśnej”. W zawartym w aktach projekcie zagospodarowania terenu staw wprawdzie otrzymał regularny zarys, jednak układ warstwic dna stawu przebiega tak jak w projekcie z 2019 r., który zakładał nieregularny kształt stawu wynikający z planowanego pozostawienia rosnących w skarpach stawu drzew.

Część rysunkowa projektu architektoniczno-budowlanego zawiera rysunek: A-01 Komory filtracyjne, taras, mostki i A-02 Przekrój poprzeczny przez zbiornik. Wynika z nich, że poziom zwierciadła wody wynosi 102,0 m n.p.m., a głębokość stawu od 101,7 m n.p.m. (dla strefy roślin zadarniających i strefy filtru glebowego) do 99,50 m n.p.m. (dla strefy dennej). Wierzch rurociągu znajduje się na rzędnej 101,48 m n.p.m. Przedstawiony przekrój poprzeczny stanowi jedynie wybrany fragment - brak m.in. skarp brzegowych zbiornika. W projekcie zagospodarowania terenu (rys. Z-01) staw wprawdzie otrzymał regularny zarys (kolor niebieski, nr 1, wg legendy „Staw 42 x 68,5 m o regularnych brzegach”), jednak układ warstwic dna stawu przebiega tak jak w projekcie z 2019 r., który zakładał nieregularny „amebowaty” kształt stawu wynikający z planowanego pozostawienia rosnących w skarpach stawu drzew. Wyplantacje nadal znajdują się w miejscu planowanych obecnie drzew do wycięcia. Zarys warstwic z rzędną 102,0 m n.p.m., na której ma się znajdować poziom zwierciadła wody (102,0 m n.p.m.), ma nieregularny kształt, określony zrealizowanym obrzeżem zbiornika z płyt betonowych.

Z powyższego można było sądzić, że deklarowana przez Inwestora zmiana powierzchni i kształtu linii brzegowej zbiornika i nadanie jej regularności ogranicza się do jego kształtu ponad przewidywanym poziomem lustra wody (102,0 m n.p.m.), w poziomie zadarnionej pozostawianej przestrzeni przelewowej i infiltracyjnej (pomiędzy górną krawędzią hydroizolacji, a krawędzią projektowanej ścieżki).

W odpowiedzi Miasto Podkowa Leśna w piśmie z 11.04.2024 r. zaznaczyło, że „w żadnym z opracowań i dokumentów historycznych nie ma określonych rzędnych dna stawu na dzień jego budowy w roku 1927 r.” i „można jedynie przypuszczać, że rzędna dna stawu zlokalizowana była na rzędnej dna rowu”. Podniosło również i udokumentowało (Rys. 4-21), jak na przestrzeni lat zmieniał się kształt i głębokość stawu na skutek naturalnych zmian (eutrofizacja i powstawanie osadów dennych, osypywanie się skarp), oraz działalności człowieka (czyszczenie dna stawu w końcu lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku czy 2015 r.). Wg profili odwiertów wykonanych we wrześniu 2009 r. badań geotechnicznych dla rejonu zbiornika wodnego rzędna terenu na dnie stawu wynosiła 98,88 m n.p.m. (otwór nr 1), w miejscu historycznej i dzisiaj planowanej ścieżki dookoła stawu 102,39 m n.p.m. (otwór nr 2). Zgodnie z projektem stale utrzymująca się tafla wody będzie przykrywać dno niecki. Kształt stawu został zmieniony względem kształtu zakładanego we wcześniejszym projekcie z roku 2010 r. Do pisma Inwestor załączył: Plan zagospodarowania stawu z projektu wykonawczego ze wskazanymi projektowanymi instalacjami w części pod dnem stawu (Rys. 1); Plan zagospodarowania stawu z oznaczeniami: nr 2 – projektowana aleja, nr 1 – lustro stałe wody o regularnym kształcie, nr 6 – strefa filtracyjna (Rys. 2); przekrój poprzeczny stawu z zaznaczoną: - aleją spacerową dookoła stawu z projektowaną rzędną 102,26 m n.p.m., odpowiadającą istniejącym i historycznym rzędnym, - niecką filtracyjną o szerokości 1 m, -

lustrem wody na rzędnej 102,00 m npm oraz - symetryczne dno stawu na rzędnej 99,00 m npm (Rys. 3). Według wyjaśnień Strony, staw ma taki kształt, jaki został zastany po wejściu wykonawcy na plac budowy ze zmianami wynikającymi np. z rozbiórki budowli betonowych, których usunięcie spowodowało samoistne przemieszczenie mas ziemnych i w konsekwencji konieczność ich ponownego usypania.

Powyższe wyjaśnienia pozwalają na przyjęcie, że planowane zamierzenie przewiduje zmianę aktualnej powierzchni i kształtu linii brzegowej zbiornika – brzegom niecki stawu zostanie nadany został regularny, owalny kształt, który jak wynika z przedstawionej dokumentacji będzie powtarzało utrzymywane na stałym poziomie lustro wody.

•

Po ponownej analizie całości akt sprawy, stosując się do oceny prawnej oraz wytycznych zawartych w uzasadnieniu zapadłych w sprawie wyroków (WSA z 05.05.2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 335/22 oraz NSA z 10.01.2024 r., sygn. akt II OSK 2024/22), w ustalonym w dacie niniejszego orzeczenia stanie prawnym i faktycznym, należy stwierdzić, że MWKZ w zaskarżonej decyzji z 30.09.2021 r., znak WZ.5142.17.2021.AL, trafnie ocenił możliwość prowadzenia wnioskowanych robót budowlanych polegających na przebudowie zbiornika wodnego na rzece Niwce w Podkowie Leśnej, według przedstawionego projektu budowlanego z maja 2021 r.

Mając na uwadze zarzuty zawarte w odwołaniu należy stwierdzić, obecnie złożony projekt z 2021 r. i wcześniejszy projekt zamienny z 2019 r. nie są tożsame. Różnice dotyczą przede wszystkim zagospodarowania otoczenia zbiornika (ścieżki) oraz określonego w dokumentacji projektowej kształtu i wielkości zbiornika, a tożsama pozostaje technologia wykonania, a także uszczelnienia dna. Planowane pierwotnie roboty zostały zrealizowane częściowo, m.in. wykonano przepust okularowy, opaskę z oporników betonowych, wyłożono dno niecki matą EPDM.

Zaskarżone orzeczenie zawiera ponadto zarówno wskazanie chronionych wartości na omawianym obszarze na podstawie wpisu do rejestru zabytków układu urbanistycznego, zabudowy i zieleni miasta ogrodu Podkowa Leśna, jak i do ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zakres oceny planowanej inwestycji został ograniczony do kompetencji organów ochrony zabytków.

Za wyznaczające zakres ochrony należy przyjąć, że zbiornik i układ wodny w parku nie zostały wymienione jako element wpisu do rejestru zabytków, nie zostały również wskazane jako chronione w ustaleniach obowiązującego planu miejscowego dotyczących ochrony zabytków. Zbiornik wodny stanowi jeden z elementów kompozycji strukturalnej i funkcjonalnej parku - architektoniczny element w zaprojektowanej strukturze parku. Rozwiązania zawarte w przedstawionym projekcie przywracają główne założenia kompozycyjne historycznego układu parku miejskiego: daleki otwarty widok w osi głównej alei prowadzącej do parku poprzez stałe lustro wody w zbiorniku o regularnym kształcie otoczonym szeroką aleją spacerową.

Oceniając planowaną inwestycję zasadnie organ pierwszej instancji wziął pod uwagę przede wszystkim jej wpływ na wartości zabytkowe całego parku. Konsekwencją takiego ujęcia sprawy jest uznanie za dopuszczalne wprowadzenie zmian technicznych i technologicznych w konstrukcji, obsłudze i utrzymaniu stawu jako zbiornika wodnego (sposobu doprowadzania i odprowadzania wody, ukształtowania i zabezpieczenia niecki zbiornika poniżej planowanego poziomu lustra wody), niezależnie od podnoszonych przez Stowarzyszenie zagadnień hydrologicznych, ochrony środowiska lub organów administracji architektoniczno-budowlanej, jako pozostających poza kompetencjami organów ochrony zabytków. Poza oceną w przedmiotowym postępowaniu pozostaje zatem przewidziane

przykrycie dennej warstwy zbiornika membraną EPDM i narzutem łamanego kamienia dolomitowego czy skanalizowania cieku Niwki, stanowiącego zaewidencjonowane urządzenie melioracji wodnych (RS- 11). Za pozostające bez wpływu na wartości chronione, należało przyjąć, zmianę charakteru zbiornika przez zapewnienie stałego poziomu lustra wody poprzez pozostawienie istniejącego rozdzielania wód stawu oraz strugi Niwka (rowu RS-11) i całkowitego uszczelnienia dna stawu z pozostawieniem przestrzeni przelewowej i infiltracyjnej (pomiędzy górną krawędzią hydroizolacji, a krawędzią projektowanej ścieżki). Wyniki badań i analiz dotyczących tych zagadnień pozostają jedynie okolicznościami w sprawie, a jak wskazano w zaskarżonej decyzji dotychczasowe działania mogą zostać cofnięte, a staw jako element może zostać przywrócony do stanu poprzedniego bez strat dla otoczenia, równowagi przyrodniczej, struktury krajobrazowej.

W kontekście ochrony zieleni parkowej, należy natomiast stwierdzić, że niezależnie od projektowanej infiltracji tylko przy znacznym nadmiarze wody w zbiorniku, tj. ponad poziom uszczelnienia, utrzymane zostanie parowanie z powierzchni lustra wody i wprowadzenie wody do otoczenia, nawet jeśli jej źródłem nie będą zatrzymywane wody opadowe.

•

W ocenie Ministra w rozpatrywanej sprawie nie było konieczności zlecenia wykonania dodatkowych opinii, w tym przez NID, ponieważ zgromadzony materiał dowodowy, w świetle ocen i wskazań zawartych w zapadłych w sprawie wyrokach WSA i NSA, pozwalał na ustalenie, pozostających w kompetencji organów ochrony zabytków okoliczności, mających wpływ na jej rozstrzygnięcie.

Fakt zakończenia postępowania legalizacyjnego (naprawczego) prowadzonego w oparciu o art. 50-51 Prawa Budowlanego w sprawie samowoli budowlanej przez PINB oraz prowadzenie przez PINB sprawy doprowadzenia obiektu zbiornika na rowie melioracyjnym RS-11 na działce nr ew. 2 obręb 07 w Podkowie Leśnej do stanu poprzedniego, tj. sprzed rozpoczęcia robót budowlanych związanych z jego przebudową, bądź jego rozbiórki, pozostaje bez wpływu na rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie.

•

W myśl art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a., organ odwoławczy ma kompetencje merytoryczno-reformacyjne. Jest zatem władny uchylić zaskarżoną decyzję w części i w tym zakresie ją rozstrzygnąć.

Mając na uwadze czas rozpatrzenia odwołania określony w zaskarżonej decyzji termin ważności pozwolenia do 01.12.2021 r. (pkt 4) został uchylony i wyznaczono nowy termin ich wykonania do 01.12.2028 r.

•

W świetle powyższych rozważań, stosownie do przepisu art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a., należało orzec jak w sentencji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna w administracyjnym toku instancji.

Pouczenie:

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

Wpis sądowy od skargi wynosi 200 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

Bożena Żelazowska

[dokument podpisany elektronicznie]

Otrzymują:

1. Stowarzyszenie Dziedzictwa Kulturowego i Krajobrazowego Dendropolis,
ul. Myśliwska 1, 05-807 Podkowa Leśna
2. Miasto Podkowa Leśna, ul. Akacyjowa 39/41, 05-807 Podkowa Leśna (ePUAP)
3. Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków
4. a/a