Naczelny Sąd Administracyjny
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa
Izba Ogólnoadministracyjna
WYDZIAŁ II

Dnia 8 października 2026 r.
Sygn. akt **II OSK 1098/25**
W odpowiedzi należy podać sygnaturę akt Sądu

adw. Krzysztof Zygrzak
pełn. Miasta Podkowa Leśna
Skrytka pocztowa 22
05-830 Nadarzyn

Sekretariat Naczelnego Sądu Administracyjnego Izby Ogólnoadministracyjnej przesyła odpis wyroku z dnia 15 września 2026r. sygn. akt II OSK 1098/25 w sprawie ze skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Dziedzictwa Kulturowego i Krajobrazowego „Dendropolis" w Podkowie Leśnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 listopada 2024 r. sygn. akt VII SA/Wa 1951/24 w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Dziedzictwa Kulturowego i Krajobrazowego „Dendropolis" w Podkowie Leśnej.

Załączone orzeczenie jest prawomocne i nie podlega zaskarżeniu.

Magdalena Męczkowska
starszy inspektor sądowy

Sygn. akt II OSK 1098/25

ODPIS

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 września 2026 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Arkadiusz Despot-Mładanowicz (sprawozdawca)
Sędziowie: sędzia NSA Jerzy Stankowski
sędzia del. WSA Paweł Zaborniak

Protokolant: starszy asystent sędziego Katarzyna Kudrzycka

po rozpoznaniu w dniu 15 września 2026 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Dziedzictwa Kulturowego i Krajobrazowego „Dendropolis" w Podkowie Leśnej
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 28 listopada 2024 r. sygn. akt VII SA/Wa 1951/24
w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Dziedzictwa Kulturowego i Krajobrazowego „Dendropolis" w Podkowie Leśnej
na decyzję Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego
z dnia 13 czerwca 2024 r. nr DOZ-OAiK.650.297.2024.BKW
w przedmiocie pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych

1. oddala skargę kasacyjną;
2. odstępuje od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości.

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY * II NSAO *

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Magdalena Męczkowska
starszy inspektor sądowy

Sygn. akt II OSK 1098/25

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 28 listopada 2024 r., sygn. akt VII SA/Wa 1951/24 oddalił skargę Stowarzyszenia Dziedzictwa Kulturowego i Krajobrazowego „Dendropolis" z siedzibą w Podkowie Leśnej (dalej: „Stowarzyszenie") na decyzję Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: „Minister") z dnia 13 czerwca 2024 r. znak: DOZ-OAiK.650.297.2024.BKW w przedmiocie pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożyło Stowarzyszenie Dziedzictwa Kulturowego i Krajobrazowego „Dendropolis" z siedzibą w Podkowie Leśnej, zaskarżając wyrok w całości, zarzucając na podstawie art. 174 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r., poz. 1634, dalej: „p.p.s.a."):

1) naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik postępowania, tj. art. 151 p.p.s.a. oraz art. 133 § 1 p.p.s.a. i art. 141 § 4 p.p.s.a. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i oddalenie skargi, w sytuacji gdy w sprawie zachodziły podstawy do uchylenia zaskarżonej decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c p.p.s.a., albowiem decyzja ta wydana została z naruszeniem art. 6 k.p.a., art. 7 k.p.a., art. 16 § 1 k.p.a. i art. 76 § 1 k.p.a. i art. 77 § 1 k.p.a., art. 107 § 3 k.p.a. oraz art. 13 pkt 5 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, poprzez ustalenie błędnego stanu faktycznego i prawnego zabytku, polegającego na tym, że Minister oraz Sąd uznali, że zabytek objęty postępowaniem nie jest objęty wpisem indywidualnym do rejestru zabytków A-1182, co jest niezgodne z rzeczywistym stanem prawnym zabytku wynikającym z decyzji Konserwatora Zabytków m.st. Warszawy z dnia 29 czerwca 1981 r., potwierdzonym prawomocnym dokumentem urzędowym w postaci postanowienia Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (dalej: „MWKZ") z dnia 14 listopada 2024 r., znak WRD.5140.4.74.2024.ALT, co doprowadziło do zmiany zakresu ochrony zabytku wpisanego do rejestru zabytków bez podstawy prawnej;

2) naruszenie przez Sąd przepisów postępowania, tj. art. 133 § 1 p.p.s.a. i art. 141 § 4 p.p.s.a, poprzez ustalenie błędnego stanu faktycznego w sprawie przez Sąd oraz pominięcie przez Sąd dowodu z dokumentu urzędowego w postaci prawomocnego dokumentu urzędowego w postaci postanowienia MWKZ z dnia 14 listopada 2024 r., znak WRD.5140.4.74.2024.ALT (wniosek dowodowy złożony przy piśmie z dnia 22

listopada 2024 r.), co doprowadziło do niezasadnego przyjęcia przez Sąd, że zabytek objęty przedmiotowym postępowaniem nie jest objęty wpisem indywidualnym do rejestru zabytków A-1182.

3) naruszenie przepisów postępowania mające istotny upływ na wynik postępowania, tj. art. 151 p.p.s.a., art. 153 p.p.s.a. i art. 170 p.p.s.a. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i oddalenie skargi, w sytuacji gdy w sprawie zachodziły podstawy do uchylenia zaskarżonej decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a., albowiem decyzja ta wydana została z naruszeniem art. 153 p.p.s.a. i art. 170 p.p.s.a. poprzez zignorowanie oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania wyrażonych w orzeczeniach sądu wdanych w niniejszej sprawie, tj. wyroku WSA z dnia 5 maja 2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 335/22 i wyroku NSA z dnia 10 stycznia 2024 r., sygn. akt. II OSK 2044/22 polegającym na:

a) niewyjaśnieniu i braku należytego uzasadnienia stanowiska dotyczącego zakresu ochrony konserwatorskiej zbiornika wodnego w Leśnym Parku Miejskim w Podkowie Leśnej oraz oparciu się na błędnym postanowieniu MWKZ z dnia 8 marca 2024 r.;

b) braku analizy przedłożonego projektu budowlanego (projektu zamiennego 2021) przez pryzmat zachowania wskutek planowanych robót budowlanych (które już zostały wcześniej, w okresie 2017-2019, wykonane w przeważającej części jako samowola budowlana), walorów zabytkowych stawu wraz z otoczeniem, przy czym ocena ta powinna być oparta na należycie udokumentowanym i wiarygodnym materiale dowodowym. Organ może się zwrócić o pomoc do powołanego w tym celu Narodowego Instytutu Dziedzictwa (o co również wnioskowało Stowarzyszenie w odwołaniu i piśmie z kwietnia 2024 r. co zostało zignorowane);

c) braku odrębnego wyjaśnienia kwestii rozbieżności pomiędzy zakresem robót przewidzianym w projekcie zamiennym 2021, a aktualnym stanem obiektu, spowodowanym — według twierdzeń Miasta Podkowa Leśna — li tylko koniecznością tymczasowego zabezpieczenia uprzednio wykonanych prac;

d) braku wyjaśnienia i należytego uzasadnienia przez organ II instancji kwestii wpływu prawomocnego zakończenia postępowania legalizacyjnego przez PINB w Powiecie Grodziskim. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 stycznia 2024 r., II OSK 2044/22 wskazał, że kwestia ta dotychczas nie była brana pod uwagę przez WSA w wyroku VII SA/Wa 335/22, jak i organ administracji publicznej orzekający w sprawie, więc powinna ulec uwzględnieniu przy ponownym rozpoznawaniu sprawy;

4) naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik postępowania, tj. art. 151 p.p.s.a. oraz art. 133 § 1 p.p.s.a. i art. 144 § 4 p.p.s.a., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i oddalenie skargi, w sytuacji gdy w sprawie zachodziły podstawy do uchylenia zaskarżonej decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c p.p.s.a., albowiem decyzja ta wydana została z naruszeniem art. 11 k.p.a. i art. 107 § 3 k.p.a., ponieważ organ II instancji nie wyjaśnił dlaczego organ I instancji uznał, że Miasto Podkowa Leśna złożyło wniosek o wydanie pozwolenia w dniu 19 maja 2021 r. rzekomo jako następstwo nakazu wnikającego z decyzji MWKZ z dnia 6 lipca 2021 r. o nakazie (obowiązku) uzyskania MWKZ na prowadzenie wstrzymanych robót (znak sprawy WSK.5180.267.2019.EC). Organ I i II instancji więc nieprawidłowo stwierdza, że złożony wniosek jest następstwem tego nakazu. Zdarzenie późniejsze (z dnia 6 lipca 2021 r.) nie może determinować zdarzenia wcześniejszego (z dnia 19 maja 2021 r.). Dodatkowo MWKZ wydał decyzję pozytywną nie bacząc na to, że wydał ją w oparciu o niepodpisany projekt budowlany, co narusza § 4 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków;

5) naruszenie art. 4 pkt 6 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. b i art. 7 ust. 4, art. 9 ust. 3, art. 18 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z § 26 ust. 3, § 28, § 162 uchwały Nr 84/XIX/2008 Rady Miasta Podkowy Leśnej z dnia 26 czerwca 2008 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta-Ogrodu Podkowa Leśna poprzez brak oceny zgodności projektu z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

6) naruszenie § 4 pkt 1, pkt 2, pkt 4 i pkt 5 rozporządzenia Nr 5 Wojewody Mazowieckiego z dnia 14 marca 2007 r. w sprawie wyznaczenia zespołu przyrodniczo-krajobrazowego pn. „Leśny Park Miejski w Mieście-Ogrodzie Podkowie Leśnej" polegające na pominięciu zakazów przewidzianych ww. rozporządzeniem;

7) naruszenie art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami poprzez błędną wykładnię i zastosowanie polegający na orzekaniu przez organy ochrony zabytków odnośnie zamierzenia budowlanego (projektu), które nie objęło już wykonanych prac w ramach samowoli budowlanej;

8) art. 36 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 45 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i art. 51 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 51 ust. 4 Prawa budowlanego poprzez niewłaściwe zastosowanie polegające na błędnym uznaniu, że art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z. może pozwolić na zalegalizowanie zrealizowanych odstąpień od projektu budowlanego objętego wcześniejszym pozwoleniem konserwatorskim (pozwoleniem MKWZ nr 1192/2010 z 5 listopada 2010 r.) pomimo że postępowanie legalizacyjne prowadzone przez PINB zostało zakończone prawomocną decyzją nr 68/22 z dnia 7 marca 2022.

Mając na uwadze powyższe zarzuty, na podstawie art. 185 § 1 w zw. z art. 203 pkt 2 p.p.s.a. skarżące kasacyjnie Stowarzyszenie wniosło o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania, ewentualnie o uchylenie wyroku i na podstawie art. 188 p.p.s.a. rozpoznanie skargi poprzez uchylenie decyzji organów obu instancji, zasądzenie niezbędnych kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm prawem przepisanych, a także rozpoznanie sprawy na rozprawie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw.

Przedmiotem kontroli Sądu I instancji była decyzja Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 13 czerwca 2024 r. znak: DOZ-OAiK.650.297.2024.BKW, którą organ ten - 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 (Dz.U. z 2022 r., poz. 840 ze zm., dalej: „u.o.z.") oraz art. 17 pkt 2, art. 127 § 2, art. 138 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego – po ponownym rozpatrzeniu odwołania Stowarzyszenia od decyzji Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 30 września 2021 r. znak WZ.5142.17.2021.AL pozwalającej Gminie Miastu Podkowa Leśna na prowadzenie robót budowlanych polegających na przebudowie zbiornika wodnego na rzece Niwce w Podkowie Leśnej (dz. nr ewid. 2 z obrębu 7), według projektu budowlanego dla realizacji inwestycji pod nazwą „Projekt zagospodarowania terenu. Przebudowa zbiornika wodnego na rzece Niwce (Rów RS-11) w Podkowie Leśnej" opracowanego w maju 2021 r., z wyznaczeniem ważności pozwolenia do 1 grudnia 2021 r., uchylił

decyzję MKWZ z dnia 30 września 2021 r. w części dotyczącej określenia terminu ważności pozwolenia i ustalił ten termin do 1 grudnia 2028 r., w pozostałej części Minister utrzymał w mocy decyzję organu I instancji.

Skarżące kasacyjnie Stowarzyszenie zarzuca Sądowi I instancji i organowi odwoławczemu błędne ustalenie, że sporny zbiornik wodny nie jest objęty wpisem indywidualnym do rejestru zabytków, co zdaniem skarżącego kasacyjnie jest niezgodne z decyzją Konserwatora Zabytków m.st. Warszawy z dnia 29 czerwca 1981 r. nr rej. 1182-A, a ponadto wynika z pominięcia przez Sąd postanowienia MWKZ z dnia 14 listopada 2024 r. znak WRD.5140.4.74.2024.ALT.

Wskazać należy, że niniejsza sprawa była przedmiotem rozpoznania przez sądy administracyjne, co jest istotne z uwagi na brzmienie art. 153 p.p.s.a., zgodnie z którym ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie. Stosownie natomiast do art. 170 p.p.s.a., orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby.

WSA w Warszawie wyrokiem z dnia 5 maja 2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 335/22, po rozpoznaniu sprawy ze skargi Miasta Podkowa Leśna, uchylił decyzję Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 16 grudnia 2021 r. znak DOZ-OAiK.650.1396.2021.BKW, którą organ ten uchylił wskazaną powyżej decyzję MKWZ z dnia 30 września 2021 r. i nie pozwolił na prowadzenie robót budowlanych polegających na przebudowie spornego zbiornika wodnego. W uzasadnieniu wyroku wskazał, że w skardze przedstawiono szeroko umotywowaną i udokumentowaną argumentację wskazującą, że pomimo iż teren Parku stanowiła zawsze jedna działka ewidencyjna gruntu, to jednak w dacie wydania ww. decyzji wpisowej budynek kasyna z bezpośrednio otaczającą go zielenią był faktycznie wyodrębniony ogrodzeniem z terenu Parku Miejskiego i stanowił oddzielny przedmiot użytkowania przez indywidualnego dzierżawcę. Całkowicie odmienny był również sposób zagospodarowania tej „posesji", w tym zieleni okalającej ówcześnie budynek objęty wpisem indywidualnym. Poza tym, Sąd uznał, że nie bez racji podnosi skarżący, że skoro w opisie obiektu wpisanego do rejestru decyzją z dnia 29 czerwca 1981 r., nr rej. 1182-A brak jest sprecyzowania jakichkolwiek innych elementów Parku

Miejskiego objętych ochroną, to trudno uznać, że w pojęciu „zieleni w granicach posesji" powinien mieścić się cały obszar Parku, w tym także sporny zbiornik wodny i sposób jego historycznej kompozycji. Dodatkowo, zdaniem Sądu, skarżący słusznie zwraca uwagę na niekonsekwencję ocen autora opracowania Narodowego Instytutu Dziedzictwa (dalej: „NID",) podkreślając, że z wcześniejszych opinii tego autora z 6 czerwca 2007 r. i z 6 czerwca 2008 r. można wywieść, iż teren Parku Miejskiego jest wpisany do rejestru zabytków li tylko jako część układu urbanistycznego Miasta - Ogrodu Podkowa Leśna pod nr rej. 1194. Z tych przyczyn także Sąd dostrzegł, że brak jest jednoznacznych przesłanek, które przemawiałyby za tak szerokim rozumieniem zakresu ochrony wynikającej z decyzji wpisowej z dnia 29 czerwca 1981 r., nr rej. 1182-A, obejmującej teren całego Parku Miejskiego w Podkowie Leśnej.

Sąd wskazał, że organ II instancji nie dokonał samodzielnej oceny przedmiotowego zagadnienia, lecz bezkrytycznie uznał za prawidłowe stanowisko NID. Minister nie odniósł się nawet do zarzutów sygnalizowanych w tej kwestii przez inwestora. Argumentację skarżącego podzielił zaś Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków, który w uzasadnieniu uchylonej przez Ministra decyzji z dnia 30 września 2021 r. stwierdził m.in., że w związku z faktem, iż ani zbiornik wodny, ani układ wodny istniejący w Parku Miejskim w Podkowie Leśnej nie został wymieniony jako element wpisu do rejestru zabytków, w przedmiotowym stanie faktycznym możemy rozpatrywać istnienie zbiornika jako jednego z elementów kompozycji strukturalnej i funkcjonalnej Parku Miejskiego, będącego częścią wpisanego do rejestru zabytków układu urbanistycznego wraz z zabudową i zielenią Podkowy Leśnej (decyzja z 22 października 1981 r. nr 1194-A). W takim przypadku, MWKZ trafnie zdaniem Sądu uznał za dopuszczalne zmiany techniczne i technologiczne w konstrukcji, obsłudze i utrzymaniu stawu jako elementu parku. Sąd wskazał, że ponownie rozpoznając skargę, organ II instancji związany wyrażoną w niniejszym uzasadnieniu oceną prawną, zobowiązany będzie przede wszystkim wyjaśnić i prawidłowo uzasadnić stanowisko dotyczące zakresu ochrony konserwatorskiej zbiornika wodnego w Parku Miejskim w Podkowie Leśnej. Dopiero tak poczynione ustalenia powinny stanowić punkt wyjścia dla 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.

W wyroku z dnia 10 stycznia 2024 r., sygn. akt II OSK 2044/22 - oddalającym skargi kasacyjne Ministra i Stowarzyszenia od ww. wyroku WSA w Warszawie z dnia 5 maja 2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 335/22 - NSA stwierdził, że wbrew stwierdzeniom skarżącego kasacyjnie Stowarzyszenia, zakres ochrony konserwatorskiej wynikający z decyzji odnośnie wpisu do rejestru zabytków budynku Kasyna „wraz z otaczającą zielenią w granicach posesji" nie jest tak jednoznaczny, jak to strony skarżące kasacyjnie wywodzą. NSA za chybiony uznał wywód skarżącego kasacyjnie organu, w którym odmawia się sądowi administracyjnemu możliwości dokonania oceny zakresu takiej ochrony konserwatorskiej, która wynika z decyzji o wpisie do rejestru zabytków z dnia 29 czerwca 1981 r.

Z ww. wyroków sądów administracyjnych wydanych w niniejszej sprawie wynika, że brak było jednoznacznych przesłanek, pozwalających na uznanie, że mamy do czynienia z indywidualnym wpisem do rejestru zabytków. Organ II instancji rozpatrując ponownie sprawę miał wyjaśnić i prawidłowo uzasadnić stanowisko dotyczące zakresu ochrony konserwatorskiej zbiornika wodnego w Parku Miejskim w Podkowie Leśnej. Takich ustaleń organ dokonał, co zostało prawidłowo zaakceptowane przez Sąd I instancji. Natomiast krytycznie należy ocenić stanowisko zawarte w uzasadnieniu postanowienia MWKZ z dnia 14 listopada 2024 r., znak WRD.5140.4.74.2024.ALT o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie wpisu do rejestru zabytków, na które powołuje się skarżące kasacyjnie Stowarzyszenie. Stanowisko to zostało wyrażone po wydaniu ww. wyroków sądów administracyjnych, bez uwzględnienia wytycznych w nich zawartych, z naruszeniem postanowień art. 170 p.p.s.a., przez co nie może być uwzględnione w niniejszej sprawie.

Należy zauważyć, że stosownie do art. 140 ust. 1 u.o.z., decyzje ostateczne wydane na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, a taką decyzją jest decyzja Konserwatora Zabytków m.st. Warszawy z dnia 29 czerwca 1981 r., nr rej. 1182-A, zachowują ważność, co powoduje konieczność ponownego określenia zakresu ochrony udzielonej w ww. decyzjach w świetle nowej ustawy. Wymaga to więc niejako „przełożenia" mocy obowiązującej decyzji o wpisie do rejestru w świetle u.o.z. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dla ochrony zabytków przewiduje różne formy i zakresy tej ochrony. W orzecznictwie zauważa się, że ścisłe zakwalifikowanie obiektu do jednej z aktualnie ustanowionych form ochrony może spowodować trudności w tych przypadkach, w których wpisanie

danego obiektu do rejestru zabytków nastąpiło decyzją administracyjną wydaną pod rządami ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, która nie wyróżniała, jak obecnie obowiązująca ustawa form ochrony konserwatorskiej (zob. wyrok NSA z dnia 27 września 2012 r., sygn. akt II OSK 887/11, orzeczenia.nsa.gov.pl). W art. 5 pkt 1 ustawa o ochronie dóbr kultury stanowiła, że pod względem rzeczowym przedmiotem ochrony mogą być w szczególności dzieła budownictwa, urbanistyki i architektury, niezależnie od ich stanu zachowania, jak historyczne założenia urbanistyczne miast i osiedli, parki i ogrody dekoracyjne, cmentarze, budowle i ich wnętrza wraz z otoczeniem oraz zespoły budowlane o wartości architektonicznej, a także budowle mające znaczenie dla historii budownictwa.

Podkreślenia wymaga, że o zakresie ochrony decydują postanowienia decyzji rejestrowej, a z decyzji Konserwatora Zabytków m.st. Warszawy z dnia 29 czerwca 1981 r. nie wynika, żeby sporny zbiornik wodny objęty był wpisem indywidualnym do rejestru. Wskazaną decyzją do rejestru zabytków m.st. Warszawy wpisano: „murowano-drewniany budynek dawnego KASYNA wraz z zielenią w granicach posesji położony w Podkowie Leśnej przy ul. Lilpopa 16". W uzasadnieniu powołanej decyzji wskazano, że: „budynek wzniesiony ok. roku 1925 wg proj. arch. Dzierżanowskiego /?/ jest przykładem podwarszawskiej architektury użyteczności publicznej pocz. XX w." Uzasadnienie decyzji odnosi się zatem tylko do budynku kasyna, nie wymienia i nie opisuje innych elementów otoczenia. Jednocześnie do decyzji nie załączono dokumentacji graficznej określającej precyzyjnie granice terenu objętego wpisem do rejestru. Skoro w opisie obiektu wpisanego do rejestru ww. decyzją brak jest sprecyzowania jakichkolwiek innych elementów Parku Miejskiego objętych ochroną, nie można przyjąć, że w pojęciu „zieleni w granicach posesji" powinien mieścić się cały obszar Parku, w tym także sporny zbiornik wodny i sposób jego historycznej kompozycji. Należy zauważyć, że zgodnie z definicją słownikową (sjp.pwn.pl), posesja to „1. <<wydzielony teren, zwykle z budynkiem mieszkalnym, stanowiący czyjąś własność>>; 2. daw. <<dzierżawa>>." Przyjąć zatem należy, że użyty w ww. decyzji termin „posesja" odnosił się do wydzielonego terenu wokół budynku Kasyna, dzierżawionego przez „Społem". Sporny zbiornik wodny znajduje się poza tym terenem i jego ochrona wynika jedynie z wpisu układu urbanistycznego, zabudowy i zieleni miasta – ogrodu Podkowy Leśnej, dokonanego decyzją z dnia 22 października 1981 r. nr rej. 1194-A.

Prawidłowo zatem uznał organ odwoławczy, 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. W stanie faktycznym sprawy możemy rozpatrywać istnienie zbiornika jako jednego z elementów kompozycji strukturalnej i funkcjonalnej Parku Miejskiego, będącego częścią wpisanego do rejestru zabytków układu urbanistycznego wraz z zabudową i zielenią miasta – ogrodu Podkowy Leśnej (decyzja z 22 października 1981 r. nr rej. 1194-A). 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. Wprost przeciwnie, wpis obszarowy oznacza, że ochronie prawnej podlegają wszystkie znajdujące się na tym obszarze obiekty. Inny natomiast jest tylko zakres ochrony takich obiektów niż obiektów wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków. W przypadku wpisu obszarowego ochronie podlegają zewnętrzne cechy obiektów (tworzące substancję zabytkową). W przypadku wpisu indywidualnego ochrona jest szersza, gdyż obejmuje również wnętrze obiektu, co oznacza, że zezwoleń konserwatora zabytków wymagają również prace budowlane prowadzone w obrębie obiektu wpisanego indywidualnie do rejestru zabytków (zob. wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2021 r., sygn. akt II OSK 2793/18, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Wobec tak ustalonego zakresu ochrony, jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 5 maja 2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 335/22, 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.

Prawidłowo również dokonano w sprawie oceny zgodności inwestycji z uregulowaniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta - Ogrodu Podkowa Leśna, przyjętego uchwałą nr 84/XIX/2008 Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 26 czerwca 2008 r. (dalej: „plan", „m.p.z.p."). Zasady ochrony

krajobrazu kulturowego, dziedzictwa kulturowego, zabytków oraz dóbr kultury współczesnej zostały ujęte w ustaleniach m.p.z.p. zawartych w Rozdziale 5. W § 33 pkt 1 planu jako obiekt zabytkowy wskazano układ urbanistyczny, zabudowa i zieleń miasta-ogrodu Podkowa Leśna w granicach administracyjnych, nr rej. 1194 A, w pkt 4 wskazano zaś budynek dawnego kasyna, wraz z parkiem, ul. St. Lilpopa 16, nr rej. 1182 A. Dla tak ustalonych obiektów chronionych w § 34 przewidziano obowiązek uzyskania pozwolenia WKZ, m.in. na prowadzenie wszelkich prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych (pkt 1) oraz na podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku (pkt 8). Jednoznacznie więc zbiornik wodny w zabytkowym Parku Miejskim w Podkowie Leśnej pozostaje częścią założenia przestrzennego i w takim też kontekście został przez organy konserwatorskie oceniony, a ocena ta została prawidłowo ograniczona do kwestii pozostających we właściwości organów ochrony zabytków. Do zagadnień leżących w kompetencji innych organów pozostaje zaś wskazywana przez skarżące kasacyjnie Stowarzyszenie niezgodność inwestycji z § 26 ust. 3 planu, w 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 nie uszczelnionej), co pozwoli na odbudowę lokalnych zasobów wód podziemnych. Powołane w pkt 5 skargi kasacyjnej § 28 i § 162 m.p.z.p. zawierają zaś dalsze jednostki redakcyjne, które nie zostały wymienione w zarzucie, co czyni zarzut nieweryfikowalnym.

Jednocześnie trafnie Minister, a następnie Sąd I instancji uznał, że fakt zakończenia postępowania legalizacyjnego (naprawczego) prowadzonego na podstawie art. 50-51 Prawa budowlanego pozostaje bez wpływu na rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie. Jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 5 maja 2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 335/22, nie jest sporne, że przepis art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z. znajduje zastosowanie także do postępowania naprawczego prowadzonego w trybie przepisów art. 50-51 Prawa budowlanego. Inwestor, chcąc bowiem legalnie przystąpić do prac budowlanych przy obiekcie znajdującym się na obszarze wpisanym do rejestru zabytków musi przedstawić pozwolenie konserwatorskie. Skoro zatem uzyskanie decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków jest obligatoryjne także w przypadku prowadzenia postępowania związanego z legalizacją robót budowlanych, to nie ma przeszkód, aby inwestor wystąpił z nowym wnioskiem o

wydanie pozwolenia z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z. obejmującym również roboty w takiej postaci, w jakiej zostały już one wykonane. Celem postępowania przed organem konserwatorskim jest weryfikacja możliwości zalegalizowania wykonanych robót. W takim zaś przypadku postępowanie w sprawie wydania pozwolenia konserwatorskiego nawet dla wykonanych już robót nie może być uznane za niedopuszczalne w rozumieniu art. 61a § 1 k.p.a., ani bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a. Stanowisko Stowarzyszenia w tym zakresie należy uznać za wadliwe, gdyż jego przyjęcie oznaczałoby, że w przypadku wcześniejszego naruszenia przepisów, inwestor nie miałby możliwości uzyskania pozwolenia niezbędnego do dalszego prowadzenia robót zgodnie z prawem.

Za niezasadny należało uznać zarzut pominięcia zakazów przewidzianych w rozporządzeniu nr 5 Wojewody Mazowieckiego z dnia 14 marca 2007 r. w sprawie zespołu przyrodniczo - krajobrazowego pod nazwą „Leśny Park Miejski w Mieście - Ogrodzie Podkowie Leśnej" (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 58, poz. 1305). Zgodnie z § 4 rozporządzenia, w stosunku do Zespołu wprowadzone zostały m.in. zakazy: niszczenia, uszkadzania lub przekształcania obszaru (pkt 1); wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z budową, odbudową, utrzymywaniem, remontem lub naprawą urządzeń wodnych (pkt 2); dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody albo racjonalnej gospodarce leśnej lub wodnej (pkt 4); likwidowania, zasypywania i przekształcania naturalnych zbiorników wodnych i obszarów wodno-błotnych (pkt 5).

Jak przesądził to WSA w Warszawie w wyroku w sprawie VII SA/Wa 335/22, mając na uwadze przywołane regulacje rozporządzenia, jako niezrozumiałe jawi się twierdzenie, że przebudowa dna stawu może spowodować trwałe zniekształcenie rzeźby terenu. 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. Brak jest przy tym podstaw do twierdzenia, że pozostałe zakazy wymienione w ww. przepisie rozporządzenia zostały naruszone przez projektowaną inwestycję. Ponadto, zakres oceny planowanej inwestycji został ograniczony do kompetencji organów ochrony zabytków.

Wbrew twierdzeniom zawartym w skardze kasacyjnej, organ odwoławczy wyjaśnił i uzasadnił, zgodnie ze wskazaniami ww. wyroków sądów administracyjnych,

rozbieżności pomiędzy zakresem robót przewidzianych w projekcie a aktualnym stanem obiektu wynikającym z konieczności tymczasowego zabezpieczenia uprzednio wykonanych prac (s. 13-15 decyzji organu).

Ponadto, w sprawie nie było konieczności zlecania wykonania dodatkowych opinii, w tym przez NID, bowiem zgromadzony materiał dowodowy pozwalał na ustalenie wszystkich okoliczności niezbędnych do jej rozstrzygnięcia.

Mając powyższe na względzie, uznając podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty za niezasadne, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, jak w sentencji, na podstawie art. 184 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 143 ze zm.).

Na podstawie art. 207 § 2 p.p.s.a. odstąpiono od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY * II NSAO *

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Magdalena Męczkowska
starszy inspektor sądowy