Miasto Podkowa Leśna, dnia 13 września 2021 r.

Minister Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu

za pośrednictwem

Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Warszawie
ul. Nowy Świat 18/20
00-373 Warszawa

Strona: **Miasto Podkowa Leśna**
ul. Akacjowa 39/41
05-807 Podkowa Leśna
reprezentowane przez
Burmistrza Miasta Podkowa Leśna – Artura Tusińskiego

Organ administracji: **Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków**
ul. Nowy Świat 18/20
00-3737 Warszawa

ODWOŁANIE

od decyzji Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków Nr 80/2021 z dnia 20 sierpnia 2021 r.

Na podstawie art. 127 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postepowania administracyjnego, dalej kpa (Dz. U. z 2021 r., poz. 735 z późn. zm.) wnoszę odwołanie od decyzji Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytów Nr 80/2021 z dnia 20 sierpnia 2021 r. (dalej **Decyzja**), znak sprawy: WRD.5140.1.13.2020.MD, doręczonej stronie w dniu 30 sierpnia 2021 r., orzekającej o wpisie do rejestru zabytków nieruchomych województwa mazowieckiego Alei Lipowej, położonej w Podkowie Leśnej na terenie działek ewidencyjnych nr 161/1, 161/2 obręb 11 oraz działki ewidencyjnej o nr 50 obręb 7, w granicach oznaczonych na załączniku graficznym stanowiącym załącznik do Decyzji, **zaskarżając ją w całości**,

zarzucając jej naruszenie:

a) przepisów postępowania administracyjnego mające wpływ na treść rozstrzygnięcia, tj. art. 6 k.p.a., 7 k.p.a., art. 7a § 1 k.p.a., art. 8 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a. oraz 80 k.p.a. w szczególności poprzez:

- wydanie Decyzji przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (MWKZ) bez dokładnego i dogłębnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy oraz zbadania całości materiału dowodowego, w oparciu, w przeważającej mierze, jedynie o opinie prywatne złożone przez organizacje społeczne dopuszczone do sprawy, z pominięciem dogłębnej analizy dokumentów źródłowych w tym zakresie gdyż jedyny dokument, na który MWKZ się powołuje i na bazie, którego dokonał wpisu to Studium historyczno-urbanistyczne Podkowy Leśnej J. Kubiak, K. Rudziński, Warszawa 1983 oraz nieaktualna już Ekspertyza dendrologiczna 288 drzew – pomników przyrody na terenie Podkowy Leśnej, M. Siewniak, W. Bobek, Pawłowice 2010;
- zaniechanie wskazania faktów, które MWKZ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej;
- rozpatrzenie dowodów w sposób stricte subiektywny i dowolny (wykraczający poza granice uznania administracyjnego wyznaczone w tej sprawie przepisami prawa materialnego);
- zaniechanie zgromadzenia materiału dowodowego w zakresie niezbędnym dla ustalenia, czy Al. Lipowa spełnia ustawowe kryteria kwalifikacji jako zabytku;
- rozstrzygnięcie sprawy na niekorzyść Strony pomimo zachodzących w sprawie istotnych wątpliwości co do ustawowych przesłanek kwalifikacji Al. Lipowej jako zabytku, oraz faktu, że konsekwencją wydanych rozstrzygnięć jest ograniczenie prawa własności oraz nałożenie na skarżącą szczególnych obowiązków;
- naruszeniu zasady proporcjonalności poprzez zastosowanie w odniesieniu do Al. Lipowej formy ochrony zabytków najbardziej rygorystycznej (wiążącej się z najdalej idącym ograniczeniem uprawnień właściciela), mimo, iż Miasto Podkowa Leśna objęte jest wpisem do rejestru zabytków nieruchomych jako układ urbanistyczny wraz z zabudowa i zielenią w granicach administracyjnych a sama Al. Lipowa uznana jest jako pomnik przyrody orzeczeniem nr 152 Kierownika Wydziału Rolnictwa i Leśnictwa Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Warszawie z dnia 23 maja 1963 r.;
- poprzez niepodjęcie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli, a także poprzez brak prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania

b) przepisów postępowania administracyjnego mające wpływ na treść rozstrzygnięcia tj. art. 28 k.p.a. zgodnie z którym stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek poprzez nieuwzględnienie wszystkich stron postępowania tj. właścicieli nieruchomości których granice działek pokrywają się z granicami wytyczonego zabytku a wjazdy do działek wchodzą w zabytek oraz starostwa powiatowego, które jest współwłaścicielem zabytku w części: działka nr 50 w 24/100, działka nr 161/2 – jako podmiot grupowy wraz z nieustalonym podmiotem;

c) przepisów postępowania administracyjnego mające wpływ na treść rozstrzygnięcia, tj. art. 107 par. 3 k.p.a. poprzez:
- brak odpowiedniego uzasadnienia prawnego i faktycznego decyzji, skutkującego tym, że strona postępowania, nie może zapoznać się z argumentacją MWKZ w sprawie

uznania Al. Lipowej za zabytek objęty wpisem indywidualnym a tym samym nie jest w stanie szczegółowo odnieść się do uzasadnienia podjętej Decyzji gdyż nie wiadomo, które fakty lub dowody MWKZ uznał za wykazane a którym odmówił wiarygodności i z jakich przyczyn; co więcej, rysunek załącznika i opis linii granicznych zabytku jest niejasny i trudno należycie i prawidłowo określić jego granice, w szczególności na działkach o nr 161/2 obręb 11 i nr 50 obręb 7, gdzie linia zabytku nie pokrywa się z granicami działek oraz nieuwzględnienie działki 161/3;
- dokonanie rozstrzygnięcia sprawy w oparciu o ustalenia nie wynikające z materiału dowodowego;
- zaniechaniu czytelnego wyjaśnienia motywów, którymi organ kierował się wydając zaskarżoną Decyzję, w szczególności umożliwiających prześledzenie toku rozumowania MWKZ;

d) przepisów postępowania administracyjnego mające wpływ na treść rozstrzygnięcia art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco;

e) przepisów postępowania administracyjnego mające wpływ na treść rozstrzygnięcia art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie;

f) przepisów postępowania administracyjnego mające wpływ na treść rozstrzygnięcia art. 142 k.p.a. poprzez dopuszczenie do postępowania podmiotów na prawach strony bez szczegółowego i dogłębnego przeanalizowania celów statutowych tych organizacji, interesu społecznego w ich dopuszczeniu do postępowania oraz środków jakimi będą wykonywać zgłoszone przez siebie cele;

g) przepisów prawa materialnego tj. art. 3 pkt 1 i 2 w związku z art. 3 pkt 12 i art. 6 ust. 1 lit. g ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dalej u.o.z.o.z.) poprzez ich błędną wykładnię, a w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie skutkujące powieleniem wpisu gdyż układ urbanistyczny Miasta Podkowa Leśna wraz z jego zabudową i zielenią, w granicach administracyjnych Miasta Podkowa Leśna, wpisany jest już do rejestru zabytków nieruchomych a zatem <u>ponowne wpisanie</u> samej Al. Lipowej jako <u>inną formę zaprojektowanej zieleni</u> jest powieleniem wpisu, który także obejmuje przestrzenne założenie miejskie, zawierające zespoły budowlane, pojedyncze budynki i <u>formy zaprojektowanej zieleni,</u> rozmieszczone w układzie historycznych podziałów własnościowych i funkcjonalnych, <u>w tym ulic lub sieci dróg.</u>

h) przepisów prawa materialnego tj. art. 3 pkt 1 i 2, art. 9 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. g i art. 7 pkt 1 u.o.z.o.z. poprzez ich błędną wykładnię, a w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie skutkujące błędnym zakwalifikowaniem przez MWKZ, Al. Lipowej jako zabytku i wpisanie jej do rejestru zabytków w sytuacji, gdy nie reprezentuje ona indywidualnych walorów, które stanowiłyby wskazane w ww. przepisach przesłanki do objęcia prawną ochroną, a w szczególności wartości historycznej, artystycznej, naukowej, których zachowanie leżałoby w interesie społecznym i skutkowało indywidualnym wpisem;

i) przepisów prawa materialnego tj. art. 9 ust. 3 u.o.z.o.z, poprzez ich błędną wykładnię a w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie skutkujące wydaniem Decyzji o wpisie indywidualnym, do rejestru zabytków ruchomych Al. Lipowej pomimo objęcia tego obiektu już istniejącym wpisem układu urbanistycznego, ruralistycznego lub historycznego zespołu budowlanego Miasta.

i wnoszę o:

- uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i w tym zakresie orzeczenia co do istoty sprawy albo umorzenie postępowania organu pierwszej instancji w całości, na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a., poprzez uznanie, że sprawa wpisania do rejestru zabytków Alei Lipowej w Podkowie Leśnej została już rozstrzygnięta inną decyzją ostateczną; lub

- uchylenie zaskarżonej Decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi I instancji z uwagi na fakt, iż Decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie.

Uzasadnienie

I. Wszczęcie postepowania, prowadzenie postępowania, uzasadnienie Decyzji

Miasto Podkowa Leśna (dalej **Miasto**), w roku 2020 zamierzało przeprowadzić prace budowlane na Al. Lipowej związane z wybudowaniem chodnika i ścieżki rowerowej a potem przebudową części jezdnej oraz przebudową całej infrastruktury elektrycznej i teletechnicznej, na co Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków (dalej MWKZ) wyraził zgodę. Niestety organizacje społeczne, które od wielu lat blokują lub wydłużają procesy inwestycyjne Miasta, po rozstrzygniętym już przetargu na wykonanie powyżej opisanych robót i wprowadzeniu wykonawcy prac w teren, złożyły wniosek o wpis Al. Lipowej do rejestru zabytków a MWKZ w terminie 1 dnia roboczego wydał postanowienie zabezpieczające o wstrzymaniu wszelkich prac w związku ze wszczęciem postępowania w sprawie wpisu Al. Lipowej do rejestru zabytków, dostarczone Miastu osobiście przez pracownika MWKZ.

W konsekwencji, postanowienie o wstrzymaniu prac MWKZ spowodowało utratę funduszy na przeprowadzenie planowanych przez Miasto robót, co w konsekwencji wpłynęło na przyczynienie się do znacznego utrudnienia, mieszkańcom posesji graniczących z Al. Lipową, możliwości wyjazdu czy wjazdu na teren swoich nieruchomości a mieszkające na tych terenach osoby niepełnosprawne stały się tak naprawdę więźniami we własnych domach gdyż stan nawierzchni Al. Lipowej był i jest w stanie uniemożliwiającym normalne poruszanie się.

Podnieść trzeba, że działania MWKZ (pomimo wcześniejszego wydania pozytywnej decyzji) nieomal doprowadziły do poniesienia przez Miasto wysokich kosztów związanych z koniecznością wypłaty odszkodowania dla podmiotu, który wygrał przetarg, zaangażował swoje środki a nie mógł, nie ze swojej winy, zrealizować zleconego mu zadania.

Pomimo tak szybkiego wszczęcia postępowania przez MWKZ, na wniosek organizacji, postępowanie prowadzone było przez ponad półtora roku (!) chociaż, co widać po aktach postępowania, żadne istotne czynności, po dokonaniu wizji lokalnej nie były już podejmowane a zawiadomienie o zebraniu materiału dowodowego jest z dnia 18 stycznia 2021 r.

Natomiast same oględziny Al. Lipowej wiązały się jedynie z pobieżnym przeglądem terenu bez szczegółowego określenia i sprawdzenia zgodności granic zabytku na mapach z granicami zabytku w rzeczywistości.

Pisząc o oględzinach nadmienić należy, że MWKZ zezwolił aby brały w nich udział trzy organizacje, które nie były nawet dopuszczone do udziału w postępowaniu, tj. Ład na Mazowszu oraz Polskie Towarzystwo Dendrologiczne i SARP (organizacja Ład na Mazowszu zostało dopuszczone do udziału w postępowaniu w dniu 04.01.2021 r.). Strona podnosi, że dopuszczenie osób postronnych do udziału w istotnych czynnościach, prowadzonych w trakcie postępowania administracyjnego, stanowi rażące naruszenie zasad tego postępowania, a szczególnie art. 68 § 1 k.p.a., zgodnie z którym protokół sporządza się tak, aby z niego wynikało m.in. kto i w jakim charakterze był obecny przy czynności.

W protokole z oględzin zawarto m.in. uwagi, niedotyczące przedmiotu sprawy, niezgodne z rzeczywistym stanem faktycznym oraz uwagi, wniesione przez osoby niebędące stronami postępowania, na co Miasto zwróciło uwagę w piśmie z dnia 25.06.2020 r. a która to kwestia nie została przez MWKZ wyjaśniona. Ponadto, zauważyć trzeba, że niektóre z wniesionych uwag przez te podmioty, miały wpływ na dalszy tok postępowania, a w konsekwencji na treść wydanej Decyzji. Przykładem takiego stwierdzenia jest choćby uwaga przedstawicielki Polskiego Towarzystwa Dendrologicznego i SARP że: *„Układ przestrzenny miejscowości został dostosowany do przebiegu historycznego Alei Lipowej*", które to stwierdzenie Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków rozwinął w merytorycznej części uzasadnienia, całkowicie błędnie interpretując koncepcję projektową układu urbanistycznego Miasta Ogrodu Podkowa Leśna, o czym będzie mowa poniżej.

Należy również podkreślić, że wszystkie zgłoszone przez podmioty występujące na prawach strony opinie pozostają bez związku z prowadzonym przez MWKZ postępowaniem bądź nie są poparte wskazaniem dokumentu źródłowego.

Co więcej, pomimo stosowanej adnotacji w protokole, w materiałach z oględzin brak nawet dokumentacji fotograficznej obrazującej faktyczny stan Alei Lipowej, co również świadczy o nienależytym sposobie prowadzenia postępowania administracyjnego.

Pobieżne prowadzenie postepowania dotyczy także kwestii związanej z drzewostanem. MWKZ oparł się jedynie na dokumentacji z 2010 r. pt. Ekspertyza dendrologiczna 288 drzew – pomników przyrody na terenie Podkowy Leśnej, M. Siewniak, W. Bobek, Pawłowice 2010.

W decyzji stwierdzono, że obecny drzewostan liczy ok. 180 szt., co przeczy ustaleniom zwartym w protokole z oględzin. Ponadto, zwraca tu uwagę słowo „ok.", czyli skrót od słowa około. Oznacza to, że MWKZ nie ustalił dokładnie liczby drzew w Al. Lipowej, a tym samym, po raz kolejny, nie ustalił wystarczająco stanu faktycznego w omawianej sprawie. Ponadto, opis

stanu zachowania Al. Lipowej został oparty o wyżej wymienioną ekspertyzę dendrologiczną z 2010 r.

Strona zwraca uwagę, że ekspertyza stanu zachowania roślin, a więc żywych organizmów biologicznych, po upływie 11 lat jest już nieaktualna i nie może służyć do ustalenia stanu faktycznego sprawy. Przez 11 lat stan tych drzew mógł się diametralnie zmienić, przede wszystkim na skutek czynników naturalnych, takich jak zmiany temperatury, ilość opadów, wichury, burze, inwazja szkodników biologicznych, zmiany poziomu wód gruntowych, itp., ale także roboty budowlane wykonywane w przestrzeni Al. Lipowej i w jej bezpośrednim sąsiedztwie. W związku z tym, należy uznać, że MWKZ nie tylko nie wie, ile faktycznie drzew rośnie w Alei Lipowej, ale także nie wie dokładnie, w jakiej kondycji są te drzewa. Oznacza to istotne naruszenie art. 77 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Strona ma przy tym świadomość, że zgodnie z art. 6 ust. 1 uozoz, zabytki podlegają ochronie i opiece bez względu na stan zachowania. Niemniej jednak, w przypadku form zaprojektowanej zieleni, najważniejszym czynnikiem decydującym o wartościach takich zabytków jest ich żywotność. Teoretycznie istnieje możliwość zachowania zabytkowej formy zieleni w postaci martwych roślin, jednakże, z uwagi na olbrzymie zagrożenie ich przewrócenia się, z powodu braku naturalnego umocowania w gruncie, utrzymanie ich w stanie śmierci naturalnej wymagałoby ogromnego nakładu specjalistycznych prac, które dodatkowo spowodowałyby wprowadzenie istotnych zmian w pierwotnej substancji, zubażając ich pierwotne walory artystyczne. Jak wynika z powyższego, ustalenie aktualnego stanu zachowania Al. Lipowej, złożonej z dużej liczby drzew, ma istotne znaczenie dla określenia ich wartości jako zabytku indywidualnie chronionego. Niezwykle ważne jest przy tym precyzyjne ustalenie, jakie elementy Al. Lipowej mają największe znaczenie dla określenia jej wartości: czy jej wymierne parametry, takie jak długość, szerokość i wysokość, czy też wszystkie pojedyncze drzewa? W związku z tymi wątpliwościami trzeba też zadać pytanie, czy w przypadku utraty pojedynczych drzew w Al. Lipowej można je zastąpić młodymi egzemplarzami, a jeżeli tak, to jaka liczba młodych drzew, którymi zastąpi się drzewa obumarłe, nie spowoduje utraty indywidualnej wartości Al. Lipowej?

Należy również podnieść, że choć MWKZ wymienia w materiale dowodowym „Ekspertyzę dendrologiczną 288 drzew – pomników przyrody na terenie Podkowy Leśnej" (M. Siewniak, W. Bobek, 2010), to nie przeanalizował jej z należytą starannością. Podobnie jak kwestii ustalenia faktycznej liczebności i składu gatunkowego drzew w Alei Lipowej, na co już wcześniej Strona zwróciła uwagę.

Aleja Lipowa została uznana za pomnik przyrody orzeczeniem nr 152 Kierownika Wydziału Rolnictwa i Leśnictwa Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Warszawie z dnia 23 maja 1963 r. Pomnik przyrody tworzyło 175 lip drobnolistnych o obw. na wys. 1,3 m od 34 cm do 268 cm oraz 16 lip drobnolistnych o obw. na wys. 1,3 m od 12 do 21 cm, a więc łącznie 191 drzew.

Podczas pomiarów przeprowadzonych w 2005 r. na mapie ponumerowano 187 drzew, pominięto jednak nr 3 i 38, a zatem faktycznie naniesiono jedynie 185 drzew, w tym jedną sosnę zwyczajną. Dodatkowo oznaczono lokalizację 13 nowych nasadzeń.

Według „Ekspertyzy dendrologicznej 288 drzew – pomników przyrody na terenie Podkowy Leśnej" w Alei Lipowej zinwentaryzowano 187 drzew, w tym 154 lip drobnolistnych, 30 lip szerokolistnych, jednego graba pospolitego, jedna robinię akacjową oraz jedną sosnę zwyczajną.

Według stanu na dzień 13.09.2021 r. w Alei Lipowej jest 201 drzew; są to: 198 lip drobnolistnych i szerokolistnych (w tym 15 lip drobnolistnych o obwodzie od 28 do 65 cm oraz jedna złamana lipa drobnolistna), jeden grab pospolity, jedna robinia akacjowa oraz jedna sosna zwyczajna.

Twierdzenie MWKZ, że obecny drzewostan Alei Lipowej liczy ok. 180 szt. lip drobnolistnych nie znajduje zatem uzasadnienia ani w zgromadzonym w toku prowadzonego postępowania materiale dowodowym, ani tym bardziej w stanie rzeczywistym..

Kolejnym przeoczeniem MWKZ jest nienależyte określenie granic ustanowionego zabytku przez co, właściciele innych nieruchomości, w tym Starosta Powiatu Grodziskiego, nie zostali powiadomieni o toczącym się postępowaniu i nie zostali uznani za jego stronę a tym samym zostali pozbawieni możliwości brania udziału w toczącym się postępowaniu i obrony swoich praw, co jest istotną kwestią z uwagi na fakt, iż wynik postępowania ma wpływ na ich prawa, co wyjaśnione zostało poniżej.

dowód:

- wydruk informacji o działkach z ewidencji gruntów Miasta Ogrodu Podkowa Leśna dla działek nr 161/1, 161/2 i 50

W związku z powyższymi zarzutami i biorąc pod uwagę sporządzone uzasadnienie do Decyzji wynika, że MWKZ, wydając Decyzję, bazował **wyłącznie** na:

- **jednym dokumencie źródłowym** tj. Studium historyczno-urbanistycznym Podkowy Leśnej J.Kubiak, K.Rudziński, Warszawa 1983 oraz

- Ekspertyzie dendrologicznej 288 drzew – pomników przyrody na terenie Podkowy Leśnej, M. Siewniak, W. Bobek, Pawłowice 2010 i

- opracowaniach prywatnych/stanowiskach organizacji dopuszczonych do postępowania (nie określono natomiast dokładnie na których i w jakiej części).

MWKZ przywołuje wprawdzie książkę *Podkowa Leśna i Stawisko. Szkice z dziejów*, nie wyjaśnia jednak ani z jakiej części publikacji skorzystał, ani w jakim zakresie pozyskane z niej informacje okazały się przydatne w toku prowadzonego postępowania. Miasto podnosi, że na publikacje składają się cztery oddzielne prace, z których dwie zawierają odniesienia do Al. Lipowej. Praca pn. „Urbanistyka Podkowy Leśnej" to nic innego jak przedruk części opisowej *Studium…*, nie stanowi zatem osobnej części materiału dowodowego w sprawie, a jest jedynie powtórzeniem wymienionej w pierwszej kolejności dokumentacji konserwatorskiej. Natomiast praca „Zieleń Podkowy Leśnej, zbiorowego autorstwa, zawiera fragment poświęcony Al. Lipowej, obejmujący w przeważającej części opis stanu jej faktycznego zagospodarowania, i nie wnosi nowych faktów do sprawy.

Lakoniczne uzasadnienie Decyzji, nie wskazuje, które dokumenty, stanowiska czy opinie MWKZ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Nie wyjaśniono jakie wartości wyższe względem obiektów tego samego typu i ponadprzeciętne posiada Al. Lipowa, co wpływałoby na konieczność objęcia jej indywidualną ochrona konserwatorską.

Zgodnie z dominująca częścią doktryny, w trakcie przygotowania procedury wpisu do rejestru zabytków powinny być sporządzanie szczegółowe analizy, w których ustawowe określenia winny być szeroko i wnikliwie rozwinięte i badane. Konieczne także jest sporządzenie analizy porównawczej powołującej inne obiekty mające wpływ na ocenę badanego obiektu, czego w przedmiotowym postępowaniu zabrakło.

W związku z powyższymi zarzutami wydana Decyzja jest Decyzją wydaną w oparciu nie o uznanie administracyjne tylko o dowolność administracyjną.

Odnosząc się natomiast do uwag składanych przez Miasto, w trakcie prowadzonego postępowania, MWKZ podsumował je w trzech ogólnikowych zdaniach, ustosunkowując się jedynie – i to w sposób rażąco oszczędny – do kwestii wszczęcia postępowania oraz dopuszczenia organizacji społecznych do udziału w postępowaniu. Pominął jednak pozostałe zarzuty i fakty podnoszone przez Miasto w toku prowadzonego postępowania.

Zgormadzony przez MWKZ materiał w sprawie jest bardzo skąpy a w głównej mierze są to wnioski i postanowienia związane z dopuszczeniem organizacji społecznych do sprawy na prawach strony.

Brak szczegółowego uzasadnienia decyzji czyni niemożliwym zrozumienie motywów, którymi kierował się MWKZ przy jej wydawaniu i zaklasyfikowaniu Al. Lipowej jako zabytku wymagającego objęcia tak naprawdę już **trzecią formą ochrony** poza ochroną jaką daje jej **wpis do rejestru zabytków nieruchomych układu urbanistycznego wraz z zabudową i zielenią w granicach administracyjnych Miasta (<u>unikalny w skali kraju – wpis obejmuje całe Miasto w jego granicach administracyjnych</u>)** oraz **wpis Al. Lipowej jako pomnika przyrody orzeczeniem nr 152 Kierownika Wydziału Rolnictwa i Leśnictwa Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Warszawie z dnia 23 maja 1963 r.**

W uzasadnieniu MWKZ nie wyjaśnił dlaczego dotychczas obowiązujące formy ochrony są niewystarczające i dlaczego nie zapewniają wystarczającej ochrony oraz potrzebę dokonania wpisu indywidualnego do rejestru zabytków nieruchomych (jako najdalej idąca formę ochrony), co naruszyło wprost zasadę proporcjonalności wynikającą z naruszenia interesów właścicieli obiektu z interesem społecznym, który także nie został przez MWKZ przeanalizowany. Natomiast z orzecznictwa i literatury w tym zakresie, wynika, że nie wystarczy dokonać stwierdzenia, że dany obiekt posiada określoną wartość ale powinno się także rozstrzygać o tym czy wartość ta jest na tyle istotna, by było zasadne roztoczenie nad nią ochrony prawnej, która to z kolei wiąże się dla właściciela ze zmianą praw i obowiązków.

Lakoniczne i nie poparte materiałem dowodowym twierdzenia MWKZ odnośnie tego, że np. „*(...)stworzenie alei drzew wzdłuż istniejącego traktu komunikacyjnego wiązana jest z Jadwiga*

Lilpop" czy „*(…) Aleja Lipowa posiada znaczną wartość historyczna jako jeden z najstarszych ciągów komunikacyjnych obsadzonych drzewami na terenie Podkowy Leśnej*." czy też, że „ *(…) zachowała się w jej historycznym przebiegu i szerokości, z niewielkimi modyfikacjami w zakresie lokalizacji ogrodzeń poszczególnych posesji i wtórnych podziałów geodezyjnych*" nie zostały poparte żadnymi dowodami, oprócz wspomnianej powyżej literatury.

W związku z powyższym nie sposób stwierdzić na jakiej podstawie MWKZ uznał, że Aleja Lipowa przedstawia, w szczególności, wartości historyczne, artystyczne czy choćby naukowe, których zachowanie leżałoby w interesie społecznym i wymagałoby objęcia kolejnym wpisem, co zdaniem Miasta stoi w rażącej sprzeczności z przepisami prawa.

W podobnym duchu wypowiedział się także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w orzeczeniu z dnia 7 maja 2021 r, sygn. akt VII SA/Wa 307/21 „*W interesie społecznym, którego nie da się pominąć, leży bowiem zachowanie wyłącznie obiektów o wyróżniających się walorach, czyli stanowiących świadectwo obiektywnie istotnych zdarzeń lub unikalne świadectwo epoki, reprezentujących szczególną (ponadprzeciętną) wartość historyczną, artystyczną lub naukową.*" a skoro MWKZ nie wykazał spełnienia tych przesłanek to można uznać Al. Lipową jedynie za obiekt historyczny jak wiele innych ulic w Mieście.

II. Historyczne uwarunkowania a wpis Al. Lipowej do rejestru zabytków

W celu prawidłowego określenia zabytkowego charakteru Alei Lipowej MWKZ winien był przeprowadzić dogłębną analizę istniejących opracowań planistyczno-geodezyjnych, **czego niestety zaniechał.**

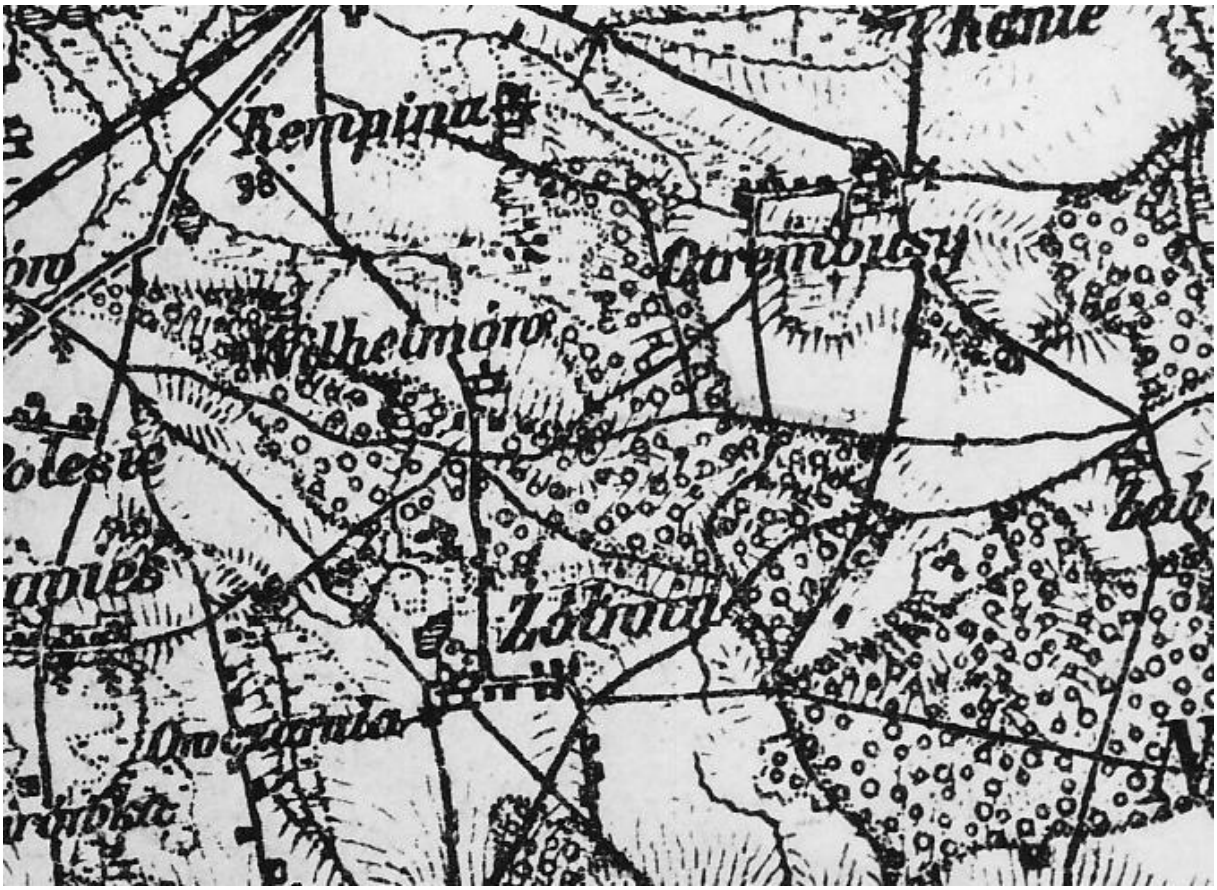
Jak już wyżej podniesiono, argumentacja MWKZ w zakresie spełnienia przez Aleję Lipową kryteriów uznania za zabytek opiera się na jednym materiale źródłowym, tj. *Studium historyczno-urbanistycznym Podkowy Leśnej* z 1983 r., autorstwa J. Kubiaka i K. Rudzińskiego. MWKZ wykorzystał wspomniane opracowanie konserwatorskie do nakreślenia rysu historycznego powstania Miasta Podkowa Leśna oraz roli Alei Lipowej w kształtowaniu układu przestrzennego południowej części Miasta (choć nie zostało to wprost wskazane w treści uzasadnienia). Konserwator, parafrazując *Studium…*, pisze „Na pochodzącym z 1876 r. *Planie części dóbr ziemskich Brwinów, w Guberni Warszawskiej, w powiecie błońskim, wyłączonej spod zabezpieczenia pożyczki Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego*, widoczne są parcele leśne z zabudową frontową wytyczone po południowej stronie Alei Lipowej". Według MWKZ przedmiotowy dokument dowodzi, że Aleja Lipowa stanowi jeden z najstarszych ciągów komunikacyjnych Podkowy Leśnej**. Należy jednak nadmienić, że przytoczone w zmienionej formie zdanie jest niepełne. Autorzy *Studium*… piszą bowiem, że „Parcele ciągnęły się wzdłuż południowej pierzei obecnej ulicy Lipowej, <u>być może wówczas wytyczonej</u>".** Skoro zatem twórcy opracowania, przygotowanego w latach 1981-1982, na zamówienie wojewódzkiego konserwatora zabytków w Warszawie, wyrażają wątpliwość co do ówczesnego istnienia Alei Lipowej, to MWKZ nie może w sposób fragmentaryczny wykorzystywać materiału źródłowego w celu potwierdzenia postawionej przez siebie zawczasu tezy, że Aleja Lipowa jest jedną z najstarszych ulic w mieście. Jest to tym bardziej niezrozumiałe, że dwa akapity wcześniej J. Kubiak i K. Rudziński zwracają uwagę, że „Rejestr pomiarowy folwarku Wilhelmów z roku 1876 wymienia sieć dróg łączących folwark ze wspomnianymi wyżej okolicznymi wsiami [Biskupice, Parzniew, Otrębusy, Młochów, Żółwin, Opypy, Grudów, Kotowice]. MWKZ zatem w sposób dowolny dopasowuje i to w sposób wybiórczy dokumenty

źródłowe do wykazania swoich tez i pierwotnych założeń, które niestety nie maja odzwierciedlenia w materiałach historycznych.

Analiza map topograficznych z XIX i początku XX wieku oraz planu dóbr Podkowa Leśna z 1911 r. i planów miasta z okresu po 1925 r. wskazuje, że większość wymienionych tam dróg oraz ich kierunki i przebieg pokrywa się z częścią obecnych ulic miasta. Tak więc obecne ulice Sportowa (w Brwinowie), Brwinowska i 1 Maja – to dawna droga Brwinów – Wilhelmów; obecne ulice Reymonta, Bluszczowa i Zachodnia (na planie miasta z ok. 1930 r. określone wspólną nazwą: ul. Grodziska) – to dawna droga do Grodziska; obecna ulica Bukowa (na planie z ok. 1939 r. – ul. Otrębuska) – to dawna droga do Otrębus; obecna ulica Młochowska to dawna droga do Młochowa, zaś część obecnej ulicy Kwiatowej i ulicy Paproci (na planie z ok. 1930 r. nazwana Leśną Drogą) – to dawna droga do Opyp".

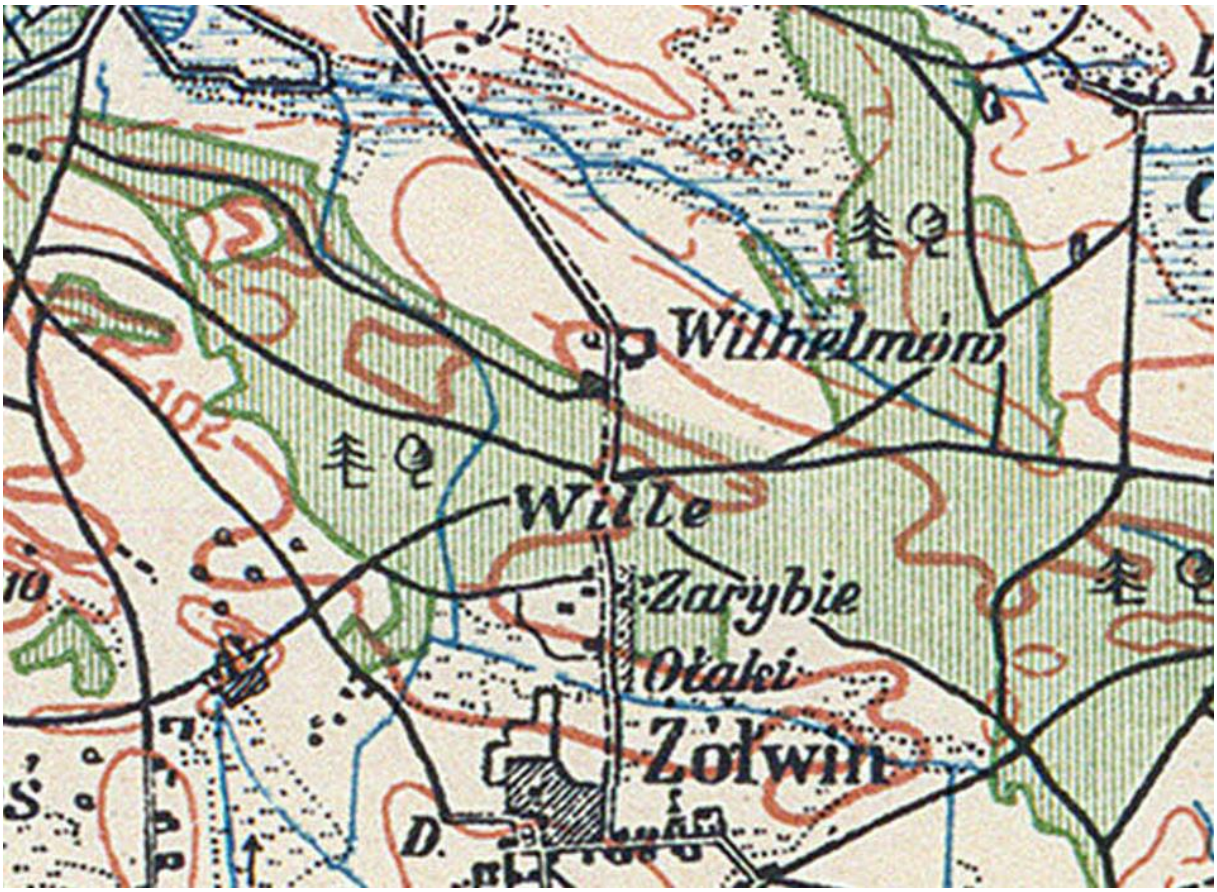
Rys. 1 Fragment planu dóbr Podkowa Leśna w Guberni Warszawskiej, w Powiecie Błońskim, z 1911 r.

Plan z 1911 r. (rys. 1) jest najstarszym znanym planem Miasta Podkowa Leśna. Na planie przedstawiono zabudowania folwarku Wilhelmów, tereny zalesione, podziały własnościowe czy szlaki komunikacyjne, w tym dzisiejszą ulicę Lipową. Podobnie jak w planie z 1876 r. po południowej stronie ulicy Lipowej zaplanowano sześć rozległych posesji z zabudową usytuowaną w równomiernych odległościach. Był to jednak tylko projekt o czym świadczy fakt, że na dokładnych mapach topograficznych były tylko 3 budynki przy dzisiejszej Al. Lipowej a parcelacja posesji nie pokrywała się z parcelacją zaproponowaną w 1911 r.



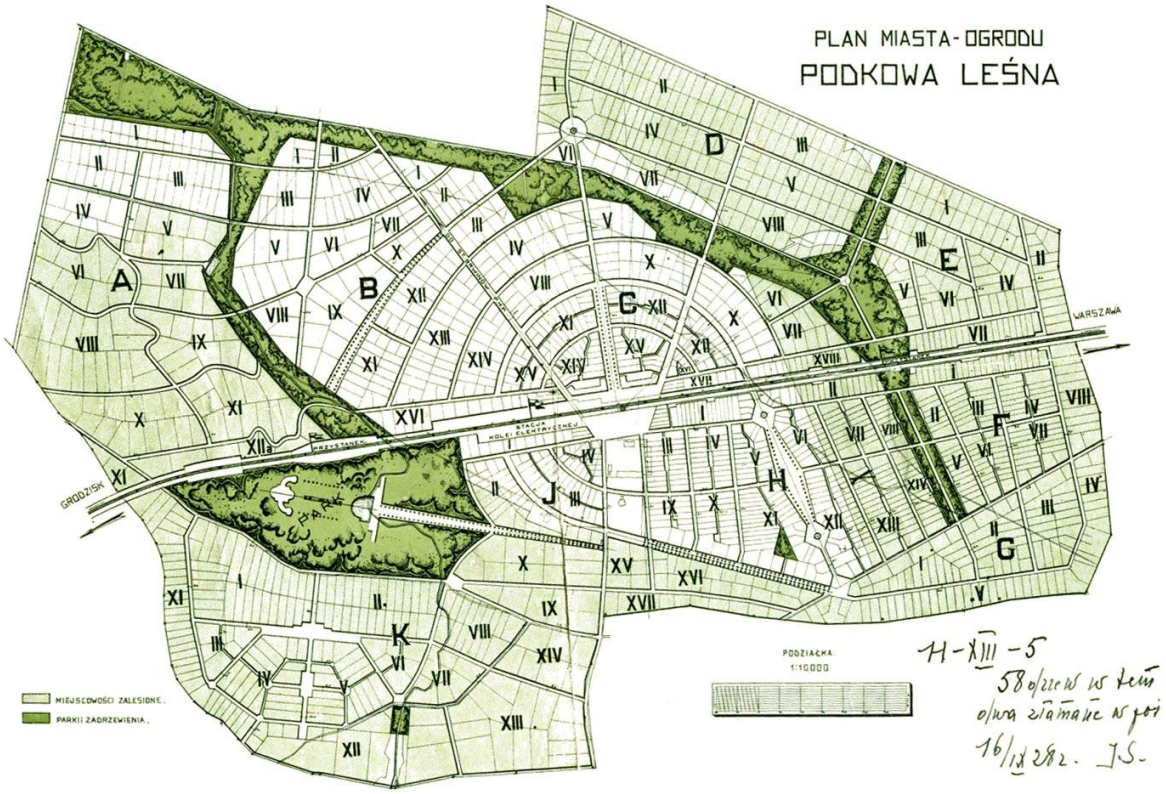
Rys. 2 Fragment mapy topograficznej Warszawy i okolic z 1914 r. (zbiór kartograficzny AGAD)

Na mapie topograficznej Warszawy i okolic z 1914 r. (Rys. 2) Aleja Lipowa nie została nawet naniesiona. Wrysowano za to trakty komunikacyjne odpowiadające dzisiejszej ulicy Brwinowskiej i Jana Pawła II oraz m.in. ul. Bukowej, Leśnej, Reymonta, Bluszczowej czy Parkowej.



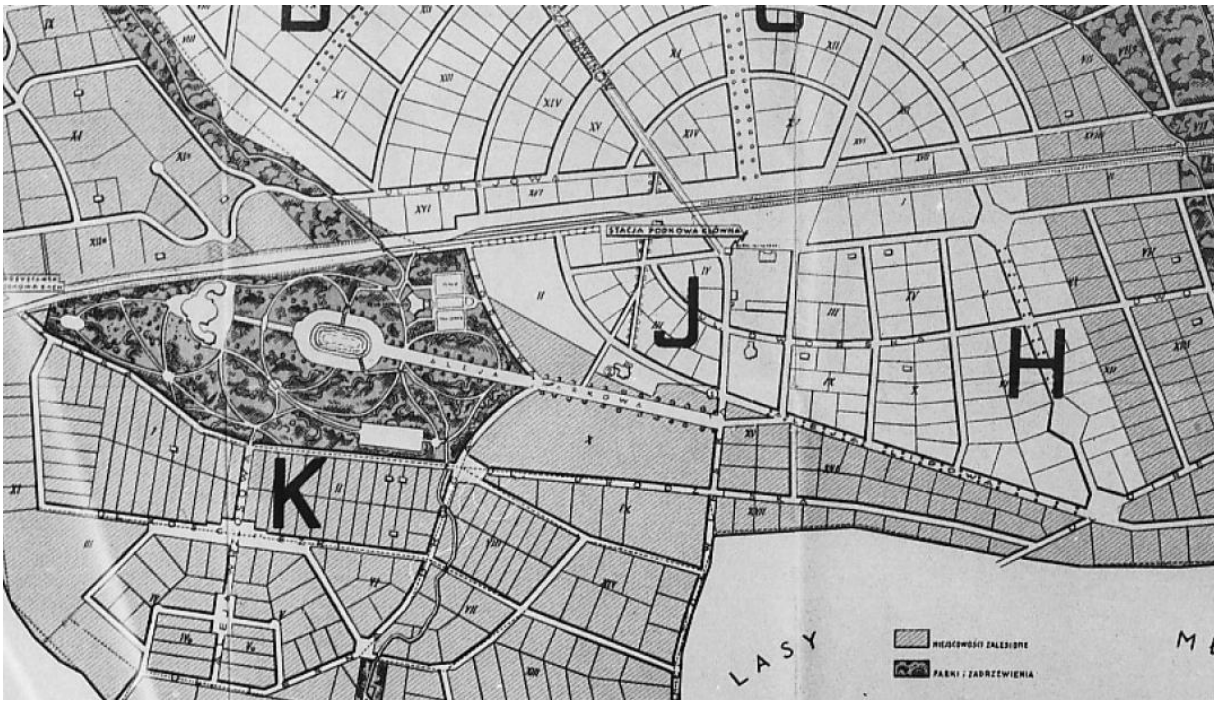
Rys. 3 Fragment mapy topograficznej okolic Warszawy, wydanej w 1924 r. przez Wojskowy Instytut Geograficzny na podstawie danych z 1919-1922 r.

Również na mapie topograficznej okolic Warszawy (rys. 3) nie znajdziemy śladu Alei Lipowej. Na terenie obecnej południowej części Podkowy Leśnej oznaczono folwark Wilhelmów, tereny zalesione oraz istniejące wówczas szlaki komunikacyjne, w tym tzw. „drogę utrzymaną" odpowiadającą przebiegowi obecnej ulicy Jana Pawła II oraz drogi polne w postaci obecnych ulic Reymonta, Bukowej i Leśnej, a także m.in. Parkowej i Kwiatowej.



Rys. 4 Plan Miasta-Ogrodu Podkowa Leśna z 1925 r.

Najbardziej znany plan miasta (rys. 4), autorstwa Antoniego Jawornickiego, łączył istniejące elementy topografii Miasta, takie jak zalesienie czy szlaki komunikacyjne, z nowo zaprojektowanymi elementami układu przestrzennego, do których należą m.in. tory EKD wraz ze stacjami czy sieć ulic. Aleję Lipową, podobnie jak sąsiadujące z nią ulice Lilpopa i Topolową, a także ul. Główną (w części) i Szpaków, zaprojektowano w formie szerokich szlaków komunikacyjnych obsadzonych drzewami. Aleja Lipowa nie była zatem wyjątkowa w zakresie obsadzenia szpalerem drzew; był to zabieg projektowy zastosowany w odniesieniu do kilku ulic w Mieście, których szerokość umożliwiała wprowadzenie form zaprojektowanej zieleni. Nie wszystkie założenia projektowe znajdują jednak odzwierciedlenie w rzeczywistości, co miało miejsce chociażby w przypadku ulicy Topolowej, która nigdy nie została zrealizowana w kształcie zbliżonym do projektowanego.



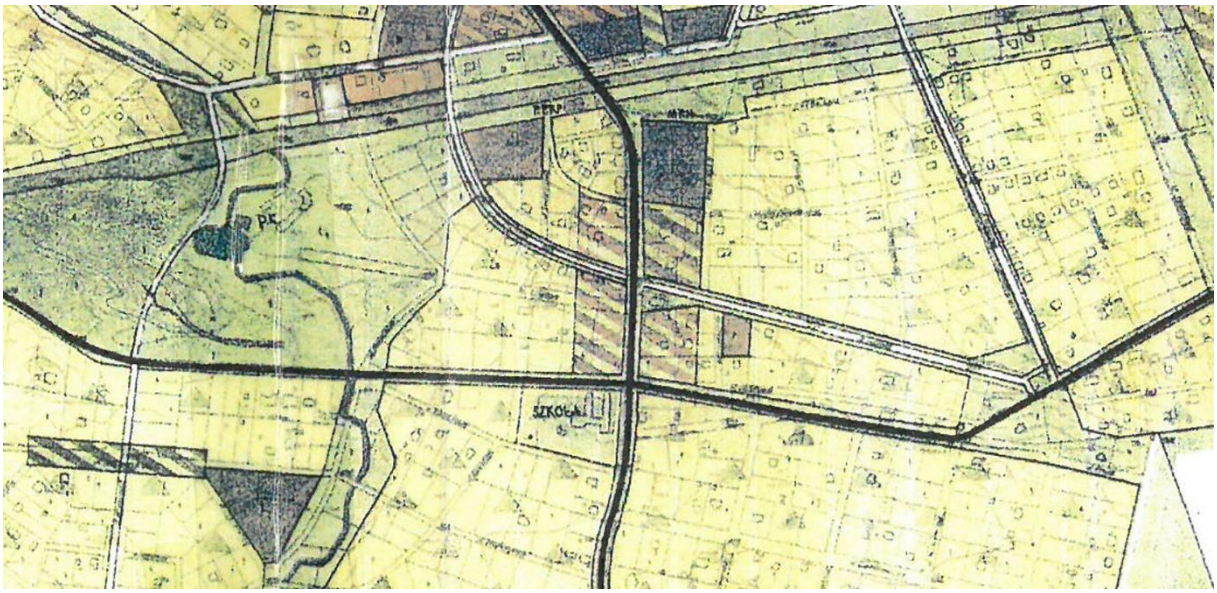
Rys. 5 Fragment planu miasta-ogrodu Podkowa Leśna z ok. 1930 r.

Kolejny plan miasta (rys. 5), pochodzący z ok. 1930 r., wprowadził zmiany w układzie przestrzennym Miasta. Przede wszystkim powiększono powierzchnie działek w centrum i odstąpiono od pomysłu wyznaczania dróg dojazdowych wewnątrz poszczególnych kwartałów. Interesującym zabiegiem projektowym, była próba połączenia obecnej ulicy Świerkowej z ulicą Lilpopa, wzdłuż północno-wschodniej granicy posesji zabudowanej willą „Aida". Aleja Lipowa została zwężona w stosunku do planu A. Jawornickiego i ograniczona do dwurzędowego szpaleru drzew; przestała się wyróżniać na tle sąsiadujących z nią ulic, a także w skali całego Miasta. Zachodni kraniec Alei Lipowej rozwidlał się na wysokości obecnej ulicy Kościelnej. I tak część Alei Lipowej łączyła się, jak obecnie, z ulicą Iwaszkiewicza, a część włączała się w prowadzącą do Parku Miejskiego ul. Lilpopa. Warto również nadmienić, że na plan naniesione zostały istniejące wówczas zabudowania; parcele usytuowane przy Alei Lipowej pozostawały puste.

Rys. 6 Fragment planu gruntów pod nazwą hipoteczną Podkowa-Leśna w gminie Helenów, powiecie błońskim, województwie warszawskim sporządzony przez mierniczego przysięgłego K. Krasnowskiego na podstawie bloków zatwierdzonych przez Wydział Powiatowy w Grodzisku Mazowieckim w roku 1936 za l.dz. 765.

Analizując pozostałe dokładne opracowania kartograficzne z lat 1924-1934, widać, że Al. Lipowa pojawia się wraz z innymi ulicami z planu Jawornickiego: z Modrzewiową, Akacjową, Sosnową, Storczyków i innymi, w innej fragmentacji Miasta. Te dokładniejsze opracowania dają obraz skali zabudowy Miasta w ówczesnych latach. Naniesione są istniejące budynki przy Al. Lipowej, od jej południowej strony widać tylko dwa budynki. Ponadto na tych planach ul. Lipowa swoją szerokością nie wyróżnia się w żaden sposób na tle innych. Jedynie ciąg dzisiejszej ul. Jana Pawła II – Brwinowskiej został zaznaczony wyraźnie na planach, jako szerszy, z uwagi na jego dominujące znaczenie komunikacyjne.

Kolejny plan Miasta Podkowa Leśna (rys. 6), będący efektem pomiarów geodezyjnych wykonanych przez mierniczego K. Krasnowskiego, nie wprowadzał znaczących zmian w układzie urbanistycznym południowej części Miasta; w tym nie przewidziano rezygnacji z rozwidlenia ulicy Lipowej.



Rys. 7 Plan ogólny zagospodarowania przestrzennego z 1961 r.

Największą ingerencję w układ przestrzenny Miasta proponował pierwszy plan zagospodarowania Miasta Podkowa Leśna, który został podjęty w 1961 r. (rys. 7). Wydaje się, że autorzy dokumentu, szczególną wagę przypisywali zapewnieniu połączeń komunikacyjnych pomiędzy północną a południową częścią Miasta. Wśród sugerowanych przez planistów rozwiązań należy wymienić przedłużenie obecnej ulicy Wrzosowej, która miała niemal w połowie przecinać Park Miejski oraz tory kolejowe by połączyć się z ulicami Słowiczą i Sójek. Projektanci zaproponowali również nowy przebieg połączenia ulicy Bukowej z ulicą Parkową poprzez przedłużenie ulicy Reymonta w linii prostej do ulicy Parkowej. Wydaje się również, że Aleja Lipowa stała się w oczach projektantów jednym z najistotniejszych szlaków komunikacyjnych w Mieście, jako część przecinającego tory ciągu ulic Lipowa – Iwaszkiewicza – Helenowska – Topolowa. **Powyższych założeń nigdy nie zrealizowano**.

Obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Miasta-Ogrodu Podkowa Leśna, uchwalony w 2008 r., przewiduje przebieg Alei Lipowej w granicach działek ewidencyjnych, na których jest zlokalizowana. Nie odpowiada to jednak do końca stanowi faktycznemu, gdyż kilka nieruchomości, jak np. posesja przy ul. Topolowej 17, jest mniejszym bądź większym stopniu wgrodzonych w Aleję Lipową

Powyższa analiza opracowań planistyczno-kartograficznych obala dwie tezy postawione przez MWKZ. Po pierwsze, ulica Lipowa nie należy do grona najstarszych ulic w Mieście. Zanim bowiem została zaprojektowana, przez Miasto przechodziło wiele innych dróg, których przebieg odpowiada m.in. obecnym ulicom Brwinowskiej, Jana Pawła II, Bukowej czy Reymonta, i Parkowej łączących folwark Wilhelmów z okolicznymi wsiami. **To właśnie te ulice, od lat służące komunikacji pomiędzy sąsiadującymi ze sobą majątkami, stanowiły trzon koncepcji układu przestrzennego Miasta**.

Po drugie, MWKZ błędnie twierdzi, że „Aleja Lipowa zachowała się w jej historycznym przebiegu i szerokości, z niewielkimi modyfikacjami w zakresie lokalizacji ogrodzeń poszczególnych posesji i wtórnych podziałów geodezyjnych". Przedstawione powyżej plany obrazują bowiem, że zmianom podlegał zarówno projektowany przebieg ulicy Lipowej, jej

szerokość, jak również jej ranga w skali Miasta czy parcelacja posesji wzdłuż drogi. Przy tylu koncepcjach projektowych trudno zatem mówić o historycznym przebiegu i szerokości.

Należy zatem stwierdzić, że MWKZ nie zgromadził wyczerpującego materiału dowodowego w sprawie, a także nie przeprowadził pełnej i dogłębnej analizy źródeł, z których faktycznie korzystał.

III. Wpis indywidualny

W wydanej Decyzji, MWKZ podniósł, że Aleja Lipowa spełnia ustawową definicję zabytku, co uzasadnia jej indywidualny wpis do rejestru. Wyjaśnił też, że „*wpisy do rejestru zabytków dzielą się na indywidualne i przestrzenne, a Aleja Lipowa znajduje się na terenie wpisanym do rejestru zabytków jako układ urbanistyczny Podkowy Leśnej, a zatem podlega ochronie prawnej jako element przestrzenny tego układu*".

W decyzji wskazano na rolę zabytkowej zabudowy i zieleni, ale komponenty te nie są chronione indywidualnie.

Wg MWKZ „*Ochrona przestrzenna i indywidualna są uzupełniającymi się formami prawnej ochrony konserwatorskiej, a zgodnie z art. 9 ust. 3 wpis do rejestru układu urbanistycznego nie wyłącza możliwości wydania decyzji o wpisie do rejestru wchodzących w skład tych układów lub zespołu zabytków nieruchomych. Tym samym, w przypadku wpisu do rejestru zabytków układu urbanistycznego ochronie podlegają obiekty ze względu na wyróżniające cechy układu, natomiast wpis indywidualny sprawia, że przedmiotem ochrony staje się sam obiekt ze względu na jednostkowe cechy zabytkowe, w tym przypadku aleja jako forma zaprojektowanej zieleni zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt lit g ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*".

Rozumowanie to jest z pozoru słuszne, jednakże MWKZ **pominął milczeniem fakt, że decyzją z dnia 22.10.1981 r. wpisano do rejestru zabytków nie tylko układ urbanistyczny, ale także zabudowę i zieleń miasta-ogrodu Podkowa Leśna**.

Według definicji zawartej w art. 3 pkt 12 u.o.z.o.z., historyczny układ urbanistyczny jest to przestrzenne założenie miejskie, zawierające zespoły budowlane, pojedyncze budynki i **formy zaprojektowanej zieleni**, rozmieszczone w układzie historycznych podziałów własnościowych i funkcjonalnych, w tym ulic lub sieci dróg. **W tym przypadku, wszystkie formy zaprojektowanej zieleni w Mieście są już wpisane do rejestru zabytków nie tylko jako element układu urbanistycznego, ale również jako element zespołu zieleni w Mieście**. Natomiast, przywołany w decyzji przepis art. 9 ust. 3 u.o.z.o.z. nie ma w tym przypadku zastosowania, ponieważ umożliwia objęcie ochroną indywidualną jedynie zabytki nieruchome, wchodzące w skład **zespołu urbanistycznego lub zespołu budowlanego**, a nie zabytki wchodzące w skład **zespołu zieleni**.

Trzeba zauważyć, że w uozoz nie ma definicji takiego rodzaju zabytku jak zespół zieleni. Niemniej jednak, przez analogię, można się tu posłużyć definicją zawartą w art. 5 pkt 21 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1098): tereny zieleni – tereny urządzone wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, pełniące funkcje publiczne, a w szczególności parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe, cmentarze, zieleń towarzysząca drogom na terenie zabudowy, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom, dworcom kolejowym oraz obiektom

przemysłowym. W tej definicji wyróżniają się dwie zasadnicze cechy terenu zieleni: forma zaprojektowana oraz jego publiczne przeznaczenie i dostępność. W przeciwieństwie do takich elementów układu urbanistycznego jak budynki i zespoły budowlane, gdzie chronione są tylko ich niektóre elementy, takie jak rozmieszczenie w układzie działek, ulic i placów oraz gabaryty i wygląd zewnętrzny, a nie np. wnętrza poszczególnych budynków, forma zaprojektowanej zieleni jest zbiorowiskiem roślinności na otwartym terenie, nie ma „zamkniętych" wnętrz, a zatem **wszystkie jej składniki** wpływają na zewnętrzny wygląd zespołu, co oznacza, że każdy jej element jest chroniony także ze względu na jego „jednostkowe cechy zabytkowe". Tym bardziej, dotyczy to zabytku takiego jak zespół zieleni, który można zdefiniować jako powiązaną przestrzennie grupę form zaprojektowanej zieleni, której każdy składnik tworzy zewnętrzny wygląd zespołu.

Nie można zatem mówić, że Aleja Lipowa w Podkowie Leśnej jest chroniona tylko ze względu na „wyróżniające cechy układu". Jest ona chroniona **w całości** jako forma zieleni zaprojektowanej, której **każdy składnik** tworzy wygląd zewnętrzny zarówno układu urbanistycznego, jak i zespołu zieleni w Podkowie Leśnej.

Powyższe prowadzi do konstatacji, że mamy do czynienia z wydaniem Decyzji w sprawie już poprzednio rozstrzygniętej wydanym orzeczeniem. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, z dnia 16.06.2021 r., sygn. akt III SA/Po 243/21, „*z tożsamością sprawy administracyjnej w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r – kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2021 r. poz.54, poz.187) mamy bowiem do czynienia w przypadku występowania tych samych podmiotów, tego samego stanu prawnego w niezmienionym stanie faktycznym sprawy oraz tego samego przedmiotu, rozumianego jako interesy prawne lub obowiązki, które następnie po wydaniu decyzji stają się prawem nabytym (jego brakiem) lub obowiązkami prawnymi określonych podmiotów (vide np. wyrok NSA z dnia 20 maja 2016 r., sygn. akt I OSK 588/165, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie http://orzeczenia.nsa.gov.pl – dalej jako CBOSA).*" Podobnie w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24.08.2021 r., sygn. akt I OZ 229/21, stwierdzono, że „*O tożsamości spraw można mówić wówczas, gdy występuje między nimi tożsamość elementów podmiotowych i przedmiotowych. Tożsamość podmiotowa dotyczy podmiotu będącego adresatem praw lub obowiązków, zaś tożsamość przedmiotowa ma miejsce, gdy identyczna jest treść tych praw i obowiązków oraz ich podstawa prawna i faktyczna (por. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 grudnia 2019 r. sygn. akt I OZ 976/19, z dnia 12 grudnia 2019 r. sygn. akt I OZ 1268/19, z dnia 3 marca 2020 r. sygn. akt I OZ 165/20 oraz z dnia 20 października 2020 r. sygn. akt I OZ 720/20; dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych - http://orzeczenia.nsa.gov.pl*)".

W omawianym przypadku niewątpliwie mamy do czynienia tożsamością sprawy wpisania do rejestru zabytków Al. Lipowej ze sprawą wpisania do rejestru zabytków układu urbanistycznego, zabudowy i zieleni w granicach administracyjnych Miasta. W obu postępowaniach występował ten sam podmiot, jako adresat praw i obowiązków, tj. Miasto, ten sam stan prawny, tj. przepisy umożliwiające wpisanie zabytku do rejestru zabytków oraz ten sam stan faktyczny i przedmiot postępowania, tj. zabytkowa forma zaprojektowanej zieleni. Jak dowiedziono powyżej, forma zaprojektowanej zieleni jest składnikiem zespołu zieleni, który został już wpisany do rejestru zabytków.

W związku z powyższym, Strona uważa, że nakładanie dodatkowej formy ochrony na Aleję, tj. ponowne wpisywanie jej do rejestru zabytków będzie rozstrzygnięciem sprawy już uprzednio rozstrzygniętej, co stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności takiej decyzji, na podstawie art. 156. § 1 pkt 3 k.p.a.

Kolejnym argumentem zawartym w zaskarżonej Decyzji, jest fakt wpisania do rejestru zabytków innych form zieleni w Podkowie Leśnej, takich jak zieleń towarzysząca budynkowi kasyna lub park przy willi przy ul. Gołębiej 1 i inne ogrody przy willach mieszkalnych. Strona zwraca uwagę, że fakt wpisywania do rejestru zabytków pojedynczych form zaprojektowanej zieleni w Podkowie Leśnej (zawsze wraz z budynkiem) nie stanowi żadnych przesłanek do podjęcia decyzji o wpisaniu do rejestru zabytków Alei Lipowej i nie ma związku z wydaną Decyzją, podobnie jak informacja o wpisaniu do rejestru zabytków 40 innych alei na terenie województwa mazowieckiego, **tym bardziej, że Strona nie znalazła w skali kraju wpisu indywidualnego Alei, ulicy, na obszarze objętym wpisem przestrzennym.**

Według danych NID, na dzień 30 czerwca 2021 r., Wykaz zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków, w województwie **mazowieckim znajdują się** 42 wzmianki o wpisanych alejach, ale **tylko 4 z nich to wpisy indywidualne i żaden z nich nie dotyczy części chronionego układu urbanistycznego** (których jest 23):

1) gm. Glinojeck m. Ogonowo - aleja dojazdowa do dworu, XIX/XX, nr rej.: A-240 z 30.08.1980
2) gm. Sochocin m. Kuchary Żydowskie - aleja lipowa wzdłuż granicy terenu dworskiego, 2 poł. XIX, nr rej.: A-221 z 30.08.1980
3) gm. Załuski - aleja lipowo-robiniowa (dojazdowa do folwarku), XIX, nr rej.: A-185 z 1.06.1980
4) Sochaczew – Chodaków - aleja lipowa do Żelazowej Woli, nr rej.: 542 z 5.05.1980

Pozostałe wpisy dotyczą Alej, jako części założeń parkowych, dworskich czy folwarcznych np.

1) gm. Regimin m. Szulmierz

- zespół dworski, 2 poł. XIX, nr rej.: A-206 z 1.06.1980:

- dwór

- park z aleją dojazdową

2) gm. Sońsk m. Bądkowo

- park dworski z aleją dojazdową, 2 poł. XIX, nr rej.: A-59 z 22.06.1956 i z 30.08.1980:

3) gm. Górzno

- zespół dworski, XVII-XIX, nr rej.: A-310 z dn. 29.12.1983:

- dwór, mur.-drewn., nr rej.: 438/62 z 22.03.1962

- oficyna, nr rej.: A-438 z dn. 12.10.1984

- spichlerz, drewn., nr rej.: 94/20/57 z 28.09.1957

- park z aleją dojazdową, nr rej.: 438/62 z 22.03.1962 oraz A-438 z dn. 2.10.1994

4) gm. Sobolew m. Gończyce

- park dworski z aleją dojazdową, nr rej.: A-371 z 16.07.1985 i z 7.09.2000

To samo tyczy się m.st. Warszawy gdzie tylko 1 Aleja objęta została wpisem jako część zespołu cmentarza, a 54 ulice wpisami jako założenie urbanistyczne. Żaden z wpisów nie ma podwójnej formy ochrony czyli wpis ulicy jako założenia urbanistycznego nie pokrywa się z odrębnym wpisem dotyczącym obszarowej ochrony jako układu urbanistycznego.

Przykładowe wpisy:

- Aleja Zasłużonych (ciąg pieszy z kwaterami), nr rej.: A-1618 z 20.10.2020

- ulica Brzeska, założenie urbanistyczne, na odcinku ul. Ząbkowska – ul. Kijowska, 2 poł. XIX-XX, nr rej.: A-864 z 25.05.2009

- ulica Kawęczyńska – historyczny układ urbanistyczny, 2 poł. XIX, nr rej.: A-1629 z 19.03.2021

- ulica Mała, układ urbanistyczny i zespół budowlany 4 ćw. XIX, nr rej.: A-724 z 10.11.2006

- ulica Środkowa, historyczny układ urbanistyczny, 2 poł. XIX, nr rej.: A-1597 z 26.08.2020

- ulica Targowa, założenie urbanistyczne, na odcinku pl. Wileński – wiadukt kolejowy, 2 poł. XIX-XX, nr rej.: A-865 z 25.05.2009

- ulica Ząbkowska, założenie urbanistyczne, odcinek od ul. Targowej do ul. Brzeskiej, 2 poł. XIX, nr rej.: A-707 z 22.05.2006

- ulica Agrykola, założenie urbanistyczne, 1778-79, nr rej.: 1/2 z 11.12.1973

- ulica Bednarska, założenie urbanistyczne, XVIII, nr rej.: 5 z 1.07.1965

- ulica Bielańska, założenie urbanistyczne, nr rej.: 15 z 1.07.1965

- ulica Bracka, założenie urbanistyczne, XVIII, nr rej.: 24 z 1.07.1965

- ulica Brzozowa, założenie urbanistyczne, nr rej.: 25 z 1.07.1965

- ulica Bugaj, założenie urbanistyczne, nr rej.: 46 z 1.07.1965

- ulica Chmielna, układ urbanistyczny na odcinku ul. Nowy Świat – pasaż Wiecheckiego „Wiecha", 2 poł. XIX-XX, nr rej.:A-854 z 10.06.2009

- ulica Długa, założenie urbanistyczne, nr rej.: 63 z 1.07.1965

- ulica Dziekania, założenie urbanistyczne, nr rej.: 112/1 z 1.07.1965

- ulica Elektoralna, założenie urbanistyczne, nr rej.: 115 z 1.07.1965

- ulica Franciszkańska, założenie urbanistyczne, nr rej.: 119 A z 1.07.1965

- ulica Freta, założenie urbanistyczne, nr rej.: 121 z 1.07.1965

- ulica Jezuicka, założenie urbanistyczne, nr rej.: 173 z 1.07.1965

Ponadto, MWKZ opisując artystyczne walory Al. Lipowej, stwierdził, że „*koncepcja obsadzonego szpalerowo traktu spacerowego odwołuje się do idei miasta-ogrodu, będąc spełnieniem postulatów powrotu do natury i wpływu otoczenia przyrodniczego na higienę życia codziennego*". Ponadto, „*Aleja Lipowa jest jednym z cenniejszych komponentów kompozycji przestrzennej całego miasta-ogrodu Podkowa Leśna, stanowiącym element determinujący*

układ ciągów komunikacyjnych w płd,-wsch. części miasta. (...) jej lokalizacja i przebieg posiada kluczową rolę w koncentrycznym układzie całego miasta- ogrodu." Strona nie kwestionuje walorów artystycznych i historycznych Al. Lipowej, objętych ochroną w ramach wpisu układu urbanistycznego, zabudowy i zieleni miasta-ogrodu Podkowa Leśna do rejestru zabytków, natomiast zwraca uwagę na błędną interpretację roli Alei w planowaniu i kompozycji miasta-ogrodu Podkowa Leśna. Jej powstanie nie ma nic wspólnego z koncepcją miasta-ogrodu. Tego typu reprezentacyjne aleje, jako dukty komunikacyjne, prowadzące do pałacu, dworu lub folwarku powstawały w minionych okresach historycznych, szczególnie w okresie baroku, tworząc wielkoprzestrzenne założenia kompozycyjne. Aleje tworzono także w miastach, pomiędzy miejscowościami oraz jako zadrzewienia śródpolne.

Autorzy Studium historyczno-urbanistycznego Podkowy Leśnej stwierdzili, że w 1876 r. wykonano pomiar dóbr Brwinów, gdzie wymieniono m.in. drogi łączące folwark z okolicznymi wsiami. Na planie tym widać, że z folwarku Wilhelmów wytyczono 6 działek pod zabudowę wzdłuż południowej strony drogi, obecnej Al. Lipowej, **być może wówczas wytyczonej**. W Studium zawarto też konkluzję, że z porównania map z końca XIX i początku XX wieku z mapą dóbr z 1911 r. i mapami po 1925 r. wynika, iż przebieg większości dawnych dróg pokrywa się z późniejszym przebiegiem części ulic Podkowy Leśnej. Ponadto analiza planów Podkowy Leśnej z 1925 r. i z 1929 r. dowodzi, że Aleja Lipowa została włączona do nowego planu miasta jako jedna z jego ulic w południowo-wschodniej części, ale z pewnością nie „determinuje" ona układu ciągów komunikacyjnych, ani nie odgrywa „kluczowej roli w koncentrycznym układzie całego miasta-ogrodu." Koncentryczny układ ulic powstał na obszarze położonym przede wszystkim na północ i na zachód od Al. Lipowej, z włączeniem dawnego traktu do Brwinowa jako jednego z trzech „promieni" tego układu. Natomiast Al. Lipowa wraz z obecną ul. Topolową stanowią jedynie ramiona południowo-wschodniego, trójkątnego przedłużenia koncentrycznego zarysu głównej części Miasta, przy czym na planie z 1925 r. widać, że obecna ul. Topolowa miała być znacznie szerszą aleją od Alei Lipowej, o niezwykle kunsztownej formie. Był to najciekawszy element kompozycyjny układu urbanistycznego Podkowy Leśnej, zaplanowany przez A. Jawornickiego, ale niezrealizowany w całości. Ta ulica, obsadzona dwoma rzędami drzew, miała przebiegać pomiędzy trzema placami o kształcie rombów i znacznie rozszerzać się, we wrzecionowaty kształt, pomiędzy dwoma pierwszymi placami, z układami parcel, rozmieszczonymi przy nich, w typie cul-de-sac. Południowy plac, zamykający ten układ łączył się z Aleją Lipową i drogami prowadzącymi do wschodniej części Miasta, zamykając jego zasadniczy schemat komunikacyjny w kształt kropli. Z tego niezwykłego kształtu alei ul. Topolowej jednak zrezygnowano, o czym świadczy kolejny plan miasta z 1929 r. Obecnie z pierwotnego planu pozostała prosta ulica Topolowa z dwoma zniekształconymi placami na jej krańcach. Podobne, szerokie aleje zaplanowano w innych częściach Miasta: jako „promień" na osi koncentrycznego układu, w jego północnej części, ob. ul. Główna; jako „cięciwę" w północno-zachodniej części Miasta, na istniejącej wcześniej drodze, ob. ul. Szpaków; jako promień „strzały" parku w południowo-zachodniej części Miasta, ob. ul. Lilpopa.

Na planach z 1925 r. (rys. 4) i z ok. 1930 r. (rys. 5) wyraźnie widać, że te trzy, wyżej wymienione aleje zaplanowano jako szersze i bardziej reprezentacyjne od istniejącej Alei Lipowej. Pomysł stworzenia tych ulic, a szczególnie ul. Topolowej, przypominającej ornament w stylu art deco, świadczy o dużym talencie i wyobraźni autora projektu Miasta, który swobodnie kreślił schemat nowej jednostki osadniczej, uwzględniając przy tym już istniejące

ciągi komunikacyjne i istniejącą zieleń na tym terenie, co było wówczas normą w projektowaniu urbanistycznym.

Strona zwraca również uwagę na to, że jako dowody potwierdzające wartość Al. Lipowej przywołano w dużym skrócie uwagi organizacji społecznych uczestniczących w postępowaniu. Były to stwierdzenia takie jak „inspiracje ideami miasta ogrodu Ebenezera Howarda oraz związki z literaturą i sztuką (Stowarzyszenie Dendropolis), unikatowość trójszpalerowego układu (Stowarzyszenie Genius Loci), wartość obiektu również w skali „dziedzictwa i bogactwa narodowego" (Federacja Arborystów Polskich), społecznego i tożsamościowego wymiaru alei spacerowej (Stowarzyszenie Intbau)". Uwagi te są tak lakoniczne, że trudno jest zrozumieć ich sens i przydatność jako dowody w postępowaniu. Nie wiadomo bowiem jakie są związki Al. Lipowej z literaturą i sztuką, co oznacza „skala dziedzictwa i bogactwa narodowego" oraz „społeczny i tożsamościowy wymiar alei spacerowej". Nie można też podzielić argumentu o „unikatowości trójszpalerowego układu", ponieważ wielorzędowe aleje zachowały się także w innych regionach Polski. Jako przykłady można wymienić następujące aleje: do najstarszych tego typu zabytków należy trójrzędowa Aleja Zwycięstwa w Gdańsku, która powstała w latach 1768-1770, na miejscu istniejącej wcześniej drogi z Gdańska do Oliwy. Aleja prowadziła do Wrzeszcza i składała się z czterech rzędów lip; trójrzędowe aleje znajdują się w województwie zachodniopomorskim: aleja platanowa w Szczecinie, na placu Jasne Błonia, aleja lipowa Mielno – Mielenko, aleja lipowa Moryń – Wierzchlas, aleja lipowa Kuropatniki - Krzymów i aleja grabowa w Borkowie; w woj. opolskim we wsi Goświnowice istniała do niedawna trójrzędowa aleja kasztanowców; w pobliżu Głubczyc do lasu „Marysieńka" prowadzi trzyrzędowa aleja lipowa; aleja lipowa 3 Maja w Krakowie była pierwotnie czterorzędowa, ale w latach 1955-56 wycięto wewnętrzny rząd lip; w Kraśniku w woj. lubelskim przy ul. Chopina 13 rośnie trójrzędowa aleja grabów zwyczajnych, tzw. „Szwadron"; w Kościerzynie, w woj. pomorskim, na ul. Strzeleckiej znajduje się rezerwat przyrody „Strzelnica", z trójrzędową aleją klonowo-dębową; w Krasnobrodzie – Podklasztorzu, w woj. lubelskim udało się zachować trzyrzędową Aleję Królowej Marysieńki, złożoną z mieszanych gatunków. Jak wynika z powyższego zestawienia, układ kompozycyjny Alei Lipowej w Podkowie Leśnej nie jest niczym wyjątkowym w skali Polski, dlatego też nie można uznać jej za „unikatową". Nie umniejsza to jednak jej wartości artystycznych i historycznych, jako elementu układu urbanistycznego, zabudowy i zieleni miasta-ogrodu Podkowa Leśna.

Przy omawianiu takich dowodów jak uwagi i opinie organizacji społecznych w zaskarżonej Decyzji, należy zwrócić uwagę na fakt, że Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków zastosował zabieg odwrotny do przepisu art. 107 § 3, nakazującego wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione i dowodów, na których się oparł. Organ ten stwierdził, że jego argumentacja „znalazła potwierdzenie w stanowiskach organizacji społecznych", co oznacza, że uwagi składane przez te organizacje w toku postępowania nie stanowiły dowodów, na których organ się oparł, ale były rodzajem poparcia tych organizacji dla sposobu prowadzenia postępowania dowodowego.

Strona podkreśla, że takie działanie nie znajduje odzwierciedlenia w przepisach k.p.a., ponieważ nie ma przepisów umożliwiających uzyskanie przez organ administracji publicznej poparcia organizacji społecznych dla prowadzonego postępowania. Stanowi to naruszenie art. 8 § 1 k.p.a, zgodnie z którym organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania.

IV. Dopuszczenie organizacji społecznych

Zdaniem Miasta, wszczęcie postępowania na wniosek organizacji w organach której zasiada Pani Anna Czerwińska-Walczak , która jest zastępcą Dyrektora NID, nasuwa wątpliwości co do bezstronności prowadzonego postępowania i wydanego rozstrzygnięcia. To samo tyczy się dopuszczenia do postępowania organizacji INTBAU Polska, której jeden z uczestników pisze do prof. Dr hab. J. Lewickiego podziękowania „*za mile spędzony wieczór przy lampce wina*" (!).

Powyższe oraz brak materiału dowodowego, źródłowego w sprawie, na bazie którego wydano Decyzję, a także lakoniczne jej uzasadnienie sugeruje, że niestety wydana Decyzja nie była oparta na przesłankach merytorycznych a jedynie pozaprawnych.

Zdaniem Miasta, MWKZ nie przeanalizował lub nienależycie przeanalizował: wniosku organizacji o wszczęcie postępowania a także celów statutowych organizacji społecznych i ich interesu społecznego w przystąpieniu do postępowania.

W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się, że przesłanka interesu społecznego ma charakter równorzędny wobec przesłanki celu statutowego (tym bardziej, że cele te można dowolnie wpisywać do statutów jak np. zrobiło to Dendropolis kiedy PINB w Powiecie Grodziskim zarzucił mu brak w celach statutowych działań statutowych z zakresu prawa budowalnego i jej niespełnienie powinno skutkować uznaniem żądania organizacji społecznej za niezasadne nawet gdyby jej udział był uzasadniony celami statutowymi (m.in. wyrok NSA z 13 stycznia 2015 r., II GSK 588/14 czy wyrok NSA z 13 maja 2014 r, sygn. akt II GSK 501/13).

To organizacja społeczna winna wykazać obiektywnie istniejący interes społeczny i okoliczności, z których go wywodzi a także wskazać jak realnie jest w stanie go bronić (tak NSA w orzeczeniu z dnia 22 sierpnia 2017 r., II OSK 2970/15) gdyż, jak w przedmiotowej sprawie, udział organizacji nie był obojętny dla Miasta gdyż strony **reprezentowały dwa przeciwstawne interesy**.

Stawianie, tak naprawdę, bliżej nieokreślonego interesu organizacji społecznej ponad interes strony – w przedmiotowym stanie sprawy – Miasta, stoi w jawnej sprzeczności z dominującą linia orzeczniczą (m.in. orzeczenie WSA w Warszawie z 20 lipca 2010 r, IV SA/Wa 847/10, orzeczenie NSA z 31 stycznia 2021 r, II OSK 2161/10 czy orzeczenie z 31 stycznia 2017 r., II OSK 1065/15).

Interes społeczny powinien być skonkretyzowany (orzeczenie NSA z 11 grudnia 2014 r., I OSK 1016/13). Nie wystarcza ogólnikowe wskazanie, że organizacja społeczna działa w zidentyfikowanym interesie społecznym np. powoływanie się na ochronę środowiska, ochronę zdrowia, życia ludzi itp., bowiem są to cele wskazane bardzo ogólnie i na tej zasadzie każda organizacja musiałaby być dopuszczona do udziału w każdym postępowaniu administracyjnym.

Brak przeanalizowania powyższych przesłanek, brak zdefiniowania przez MWKZ interesu społecznego w przedmiotowej sprawie oraz ustalenia czy udział organizacji społecznej w postępowaniu umożliwi zrealizowanie zidentyfikowanego interesu społecznego czy też będzie mu obojętny a nawet przeciwny doprowadziło do sytuacji w której „garstka" ludzi, których celem jest rzekoma ochrona zabytku (tylko przed kim ?), staje w kontrze do interesu społecznego Miasta i jego mieszkańców.

Przechodząc na wybrane przykłady, Miasto podnosi, że:

Stowarzyszenie Genius Loci:

- w opinii Miasta można mieć duże zastrzeżenia co do tego, czy rzeczywiście istnieje bezpośrednia korelacja pomiędzy przedmiotem postępowania a tak ogólnie określonym celem stowarzyszenia, wpisanym do statutu,

„*Pełnienie roli rzecznika wartości przestrzeni publicznej. Działalność pożytku publicznego w zakresie zadań z dziedziny krajoznawstwa, kultury, sztuki, edukacji, ochrony dóbr kultury i tradycji oraz ekologii i ochrony dziedzictwa przyrodniczego”*.

Należy podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem i doktryną, analiza statutu - ma charakter jedynie uboczny (zob. wyr. WSA z 2.10.2006 r., IV SA/Wa 911/06, Legalis).

- Statut stowarzyszenia nie zawiera form, w jakich mogłaby następować realizacja jego statutowych celów. Nasuwa się zatem pytanie odnośnie autentyczności wskazanego przez Stowarzyszenie celu (zob. wyr. WSA w Poznaniu z 13.11.2014 r., IV SA/Po 457/14, Legalis) oraz co do tego, czy udział Stowarzyszenia Genius Loci w postępowaniu może, w świetle deficytu form, w których mógłby być realizowany ten cel, wywrzeć wpływ na postępowanie i jego rozstrzygnięcie (wyr. NSA z 31.01.2006 r., II OSK 475/05, Legalis).

- Odnosząc zakreślony powyższej przedmiot postępowania do wskazywanych przez Stowarzyszenie Genius Loci celów statutowych stwierdzić należy, że ich zbieżność występuje w zasadzie jedynie w zakresie celu polegającego na prowadzeniu działalności "w zakresie zadań z dziedziny (...) ochrony dóbr kultury". Za niedookreślone należy uznać sformułowanie "pełnienie roli rzecznika wartości przestrzeni publicznej", które nie może mieć znaczenia dla rozstrzygnięcia wniosku złożonego w trybie art. 31 § 1 k.p.a. Podobnie działania odnoszące się do krajoznawstwa, ogólnie pojętej kultury, sztuki, edukacji, ochrony tradycji oraz ekologii i ochrony dziedzictwa przyrodniczego nie korespondują z oceną wartości zabytkowych Alei Lipowej w prowadzonym przez MWKZ postępowaniu. Nie może stanowić celu statutowego uzasadniającego udział stowarzyszenia w ww. postępowaniu cel w postaci ochrony dziedzictwa przyrodniczego, albowiem (jak słusznie zresztą wskazał MWKZ w postanowieniu dotyczącym wniosku Ligii Ochrony Przyrody) cele w zakresie ochrony przyrody realizowane są w innych postępowaniach i nie odpowiadają zakresowi przedmiotowemu sprawy dotyczącej wpisu do rejestru zabytków.

- Wg Miasta, brak pośród przewidzianych w statucie form realizacji celów (wyznaczających zakres dopuszczalnej działalności stowarzyszenia), takich form działalności, które umożliwiałyby podjęcie jakiejkolwiek aktywności w dziedzinie ochrony dóbr kultury, pozwala kwestionować, czy organizacja ta dysponuje środkami i kwalifikacjami, które umożliwią jej ochronę interesu społecznego w postępowaniu. Nie wiadomo wobec tego, dlaczego udział stowarzyszenia w postępowaniu miałby być korzystny dla gromadzenia materiału dowodowego i dla wyjaśnienia istotnych faktów bądź aspektów sprawy (wyr. NSA z 28.06.2016 r., II OSK 2635/14).

Stowarzyszenie INTBAU POLSKA

- Stowarzyszenie IntBau Polska w żaden sposób nie wyjaśniło dlaczego określony przez nie interes społeczny („potrzeba zachowania i ochrony Alei Lipowej oraz tego, że obiekt ten ma szczególne wartości historyczne i architektoniczne, jako najstarsza część założenia urbanistycznego miasta-ogrodu Podkowa Leśna) miałby przemawiać za jego udziałem w postępowaniu, czy dysponuje szczególną wiedzą dotyczącą dziedzictwa historyczno-architektonicznego związanego z Aleją Lipową lub doświadczeniem w ocenie wartości zabytkowych obiektów tego typu. Nie wykazano też, że organizacja ta będzie w stanie skutecznie interes ten w postępowaniu reprezentować, co ma szczególne znaczenie wobec braku w statucie adekwatnych dla realizacji tego zadania form działalności.

- Nie uprawdopodobniono zatem, z punktu widzenia powołanego interesu społecznego, że udział tej organizacji będzie korzystny dla gromadzenia materiału dowodowego i dla wyjaśnienia istotnych faktów bądź aspektów sprawy (por. wyr. NSA z 28.06.2016 r., II OSK 2635/14).

W tym miejscu podnieść należy, **iż organizacja może uczestniczyć na prawach strony w postępowaniach jedynie wówczas gdy wymaga tego interes społeczny. Jednakże, gdy interes ten jest już właściwie reprezentowany przez inne organizacje społeczne, dopuszczenie kolejnej organizacji do postępowania nie wpłynie na jego ochronę, a nawet może być wręcz niekorzystne.**

Za dopuszczeniem kolejnej organizacji, przez MWKZ, do postępowania mogło jedynie przemawiać pozytywne ustalenie innych powodów, dla których udział kolejnego podmiotu pozwoliłby urzeczywistnić w postępowaniu te aspekty interesu społecznego, których nie zapewnia udział innych organizacji. "Względy interesu społecznego mogą przemawiać także za tym, ażeby kolejne podmioty do toczącego się postępowania nie zostały już dopuszczone, zwłaszcza wtedy, gdy stają się jedynie formalnie kolejnymi uczestnikami na prawach strony, bez merytorycznego wpływu na przebieg postępowania" (wyr. NSA z 7.12.2017 r., II OSK 1050/16, Legalis).

Stowarzyszenie Zielone Mazowsze

- Stowarzyszenie swój wniosek motywowało interesem społecznym w postaci potrzeby zachowania i ochrony Alei Lipowej z uwagi na posiadane przez ten obiekt wartości historyczne, kulturowe i przyrodnicze. **Jest to argumentacja identyczna do tej przedstawionej przez Stowarzyszenie Genius Loci,**

- Stowarzyszenie Zielone Mazowsze nie przedstawiło jakiegokolwiek argumentu dlaczego wskazywany interes społeczny przemawia za jego udziałem w postępowaniu

Podkreślenia wymaga fakt, że na gruncie art. 31 § 1 k.p.a. potrzeba udziału danej organizacji społecznej w postępowaniu odniesiona jest w sposób indywidualny do konkretnej wnioskującej organizacji (interes społeczny ma przemawiać za **jej** udziałem w postępowaniu). Natomiast w złożonych przez organizację wnioskach zasadniczą wątpliwość budzi **kopiowanie przez poszczególne organizacje argumentacji odnoszącej się do interesu społecznego przemawiającego za dopuszczeniem danej organizacji do udziału w postępowaniu** pomimo, iż każda z organizacji prowadzi inną aktywność, dysponuje różnymi doświadczeniami i wiedzą. Stwarza to wrażenie jakby organizacje, które zostały dopuszczone do postępowania działały w porozumieniu ze sobą a ich zgłoszenia i powołanie się na interes społeczny były odwzorowaniem wniosku innej organizacji. To tak naprawdę świadczy o braku indywidualnych

powodów, dla których dana organizacja miałaby reprezentować interes społeczny w przedmiotowym postępowaniu.

Federacja Arborystów Polskich

- Stowarzyszenie, jako uzasadnienie swojego wniosku, wskazało działalność na rzecz ochrony i promocji dziedzictwa kulturowego oraz środowiska przyrodniczego; propagowanie pozytywnych praktyk, a także przeciwdziałanie promowaniu złych praktyk w zakresie pielęgnacji i ochrony drzew oraz parków, ogrodów i terenów zieleni; monitorowanie zachowań podmiotów odpowiedzialnych za utrzymanie i ochronę walorów przyrodniczych oraz kształtowanie środowiska, współpracę ze wszystkimi podmiotami, których przedmiot działania jest zbliżony do w/wym.; podejmowanie działań wspomagających technicznie, informacyjnie, szkoleniowo lub finansowo organizacje pozarządowe; działalność na rzecz społeczności lokalnych. **Żadne z określonych celów nie dotyczy kwestii związanej z prowadzonym postępowaniem, nie jest z nim w bezpośrednim związku, co jest niezbędne aby uzasadnić uczestnictwo danej organizacji w konkretnym postępowaniu;**

- federacja nie uprawdopodobniła dostatecznie dlaczego ów interes społeczny przemawia za dopuszczeniem jej do udziału w postępowaniu.

Stowarzyszenie Dendropolis

- zdaniem Miasta wniosek stowarzyszenia nie zawiera podstawowego elementu, tj. wyjaśnienia dlaczego opisany przez stowarzyszenie interes społeczny przemawia za jego udziałem w postepowaniu. Powołując się na interes społeczny, organizacja zamiast używania ogólnikowych stwierdzeń powinna wskazywać konkretne okoliczności faktyczne lub prawne, które mogą świadczyć o tym, że powinna w danym postępowaniu uczestniczyć, że istnieje realna możliwość przyczynienia się organizacji do właściwego rozstrzygnięcia sprawy lub w inny sposób przysłużenia się ochronie (zabezpieczeniu) interesu społecznego, co jest warunkiem koniecznym do dopuszczenia jej do postepowania na prawach strony.

- zastrzeżenia budzi także kopiowanie przez kolejną organizację argumentacji odnoszącej się do interesu społecznego przemawiającego za dopuszczeniem danej organizacji do udziału w postępowaniu jak i to, iż jest to kolejna organizacja dopuszczona do postępowania bez głębszej analizy przez MWKZ przesłanek jej dopuszczenia w związku z poprzednio dopuszczonymi organizacjami. Podobnie NSA w orzeczeniu z dnia 0*7.12.2017 r., II OSK 1050/16:."Względy interesu społecznego mogą przemawiać także za tym, ażeby kolejne podmioty do toczącego się postępowania nie zostały już dopuszczone, zwłaszcza wtedy, gdy stają się jedynie formalnie kolejnymi uczestnikami na prawach strony, bez merytorycznego wpływu na przebieg postępowania".*

Zdaniem Miasta MWKZ nie dokonał szczegółowej i dogłębnej analizy celów statutowych organizacji, środków jakimi będą realizować te cele oraz interesu społecznego a także konieczności dopuszczenia tak dużej liczby podmiotów do prowadzonego postępowania.

V. Ustalenie granic zabytku i strony postępowania

A. Granice zabytku

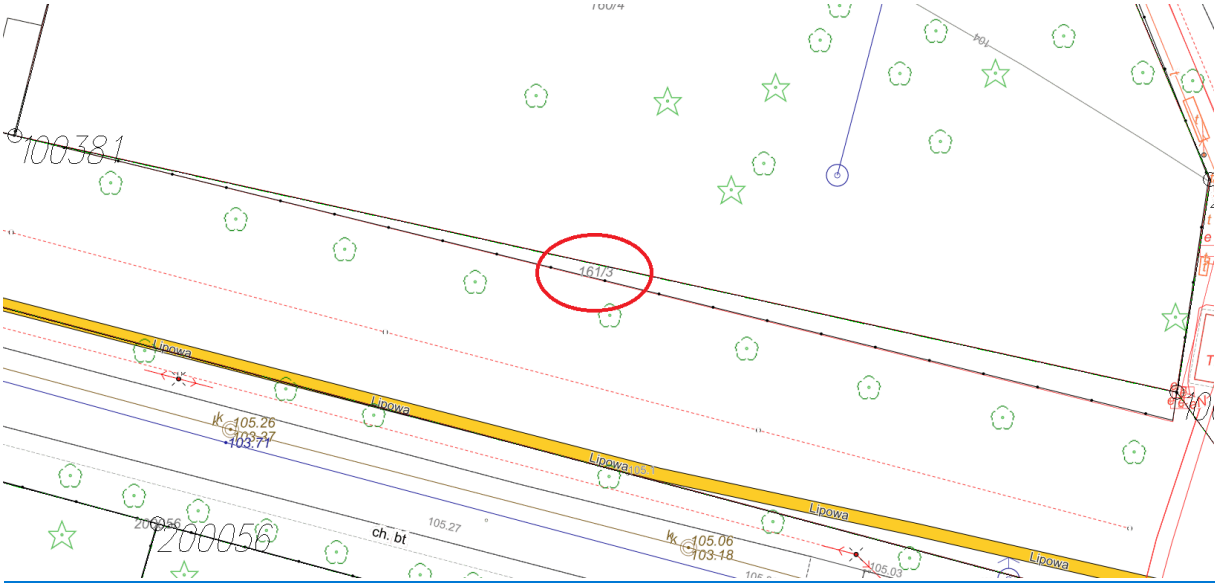
Z Aleją Lipową sąsiaduje 28 nieruchomości prywatnych, posiadających 43 właścicieli i współwłaścicieli. W przedmiotowej sprawie określone, przez MWKZ, granice Al. Lipowej

pokrywają się z granicami nieruchomości np. m.in. Lipowa 22, Lipowa 18, Klonowa 13, Lipowa 14, Lipowa 4, Topolowa 19.

Niemal każda z nieruchomości położonych wzdłuż Al. Lipowej posiada zjazdy dokładnie na ustanowiony zabytek (24 zjazdy, na które składa się 26 bram – po dwie bramy w przypadku dwóch posesji).

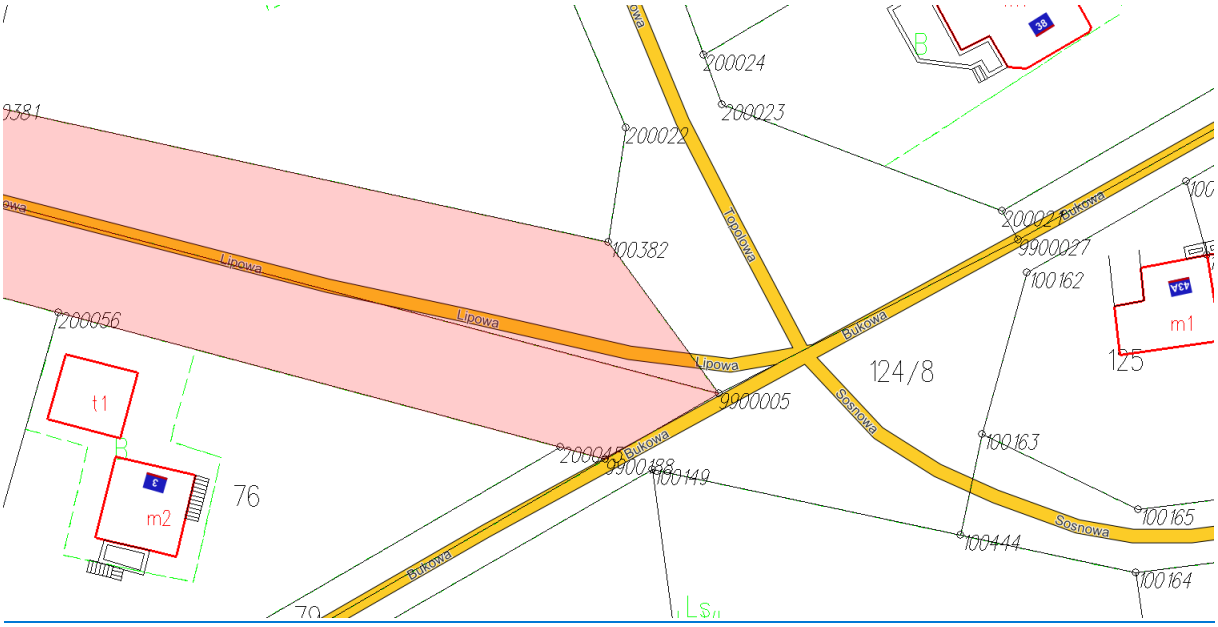
Ponadto, z map wynika, iż MWKZ określając granice zabytku w ogóle nie wziął pod uwagę stanu prawnego tworzących Aleję Lipową działek, w tym widocznej na mapie zasadniczej, projektowanej działki ew. nr 161/3 (rys. 8).

Działka ta jest działką drogową, która od samego początku była częścią Al. Lipowej zgodnie z ewidencją gruntów Miasta, jednakże właściciel posesji przy ul. Topolowej 19 postawił ogrodzenie w taki sposób, że zajął część Alei Lipowej.



Rys. 8 Projektowana działka nr 161/3 oznaczona na mapie zasadniczej (www.grodzisk.geoportal2.pl)

Miasto także podnosi, iż granice zabytku w Decyzji zostały określone w sposób nieprecyzyjny bo w rzeczywistości nie pokrywają się one z granicami zaznaczonymi na załączniku graficznym do Decyzji (działka nr 5 i 161/2 (od strony wschodniej). Zgodnie z dominującą linia orzeczniczą, granice zabytku w decyzjach powinny być określone w sposób jasny i nie budzący wątpliwości a tym bardziej treść decyzji nie powinna być rozbieżna od treści załącznika graficznego, co ma miejsce w przedmiotowej Decyzji.



Rys. 9 Przebieg granic działek ewidencyjnych nr 161/2 obręb 11 i 50 obręb 7 od wschodu (www.grodzisk.geoportal2.pl)

B. Drzewa

Jak już wyżej wskazano MWKZ nie dołożył należytej staranności przy określeniu liczebności oraz składu gatunkowego drzewostanu tworzącego Aleję Lipową, a także w sposób nieprecyzyjny i nieprawidłowy określił granice zabytku. Mylne określenie granic nie dotyczy wyłącznie opisanego powyżej braku pokrycia się granic zabytku wyznaczonych przez MWKZ z granicami działek ewidencyjnych składających się na Aleję Lipową, ale także braku przeanalizowania lokalizacji poszczególnych drzew i przeoczenia faktu, że co najmniej jedno z drzew rośnie na granicy pasa drogowego Alei Lipowej oraz nieruchomości przy ul. Jana Pawła II 13. W konsekwencji MWKZ pominął co najmniej jedną ze stron postępowania i tym samym uniemożliwił jej obronę swoich praw w toczącym się postępowaniu.

C. Strony postępowania

Żaden właściciel, z powyżej opisanych nieruchomości, graniczących bezpośrednio z Al. Lipową i posiadających zjazdy na teren Al. Lipowej z własnych posesji, nie został powiadomiony o toczącym się postępowaniu, które przecież wpływa na ich prawa i obowiązki związane z objęciem Al. Lipowej wpisem do rejestru zabytków nieruchomych.

Właściciele wspomnianych nieruchomości, którzy są stałymi użytkownikami Alei, mają bezsporny interes prawny w uczestniczeniu w postępowaniu, dotyczącym nadania szczególnego statusu prawnego Alei, stosownie do art. 28 k.p.a. Strony te nie zostały w ogóle dopuszczone do postępowania, co stanowi rażące naruszenie art. 10 § 1 k.p.a.

MWKZ miał jednak świadomość powyższego, o czym świadczy zapisu protokołu z oględzin Alei Lipowej z dnia 16.06.2020 r.: „*Przebieg Alei poprzecinany jest podjazdami do posesji*”. Ponadto, w zaskarżonej Decyzji, MWKZ stwierdził, że „*Aleja Lipowa zachowała się w jej historycznym przebiegu i szerokości, z niewielkimi modyfikacjami w zakresie* ***lokalizacji ogrodzeń*** *poszczególnych posesji i wtórnych podziałów geodezyjnych*.”, „ *(...) po obydwu*

stronach alei zlokalizowana jest wolnostojąca zabudowa mieszkalna w otoczeniu ogrodowym. (...) Południowa część jest nieutwardzona, pełni funkcję pieszo-spacerową oraz wykorzystywana jest jako ***droga dojazdowa*** *do znajdujących się tam posesji*.”.

Pominięcie przez MWKZ interesu prawnego właścicieli posesji, stanowi rażące naruszenie prawa.

W związku z przedstawionymi zarzutami i argumentacją, Miasto wnosi jak w petitum pisma.

Załączniki:

1. wydruk informacji o działkach z ewidencji gruntów Miasta Ogrodu Podkowa Leśna dla działek nr 161/1, 161/2 i 50,
2. upoważnienie