



MINISTER KULTURY
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

Warszawa, 16 grudnia 2021 r.

DOZ-OAiK.650.1368.2021.ML

Decyzja

Po rozpatrzeniu odwołania z 13.09.2021 r. wniesionego przez Miasto Podkowa Leśna, reprezentowane przez Burmistrza, od decyzji nr 80/2021 Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 20.08.2021 r., znak: WRD.5140.1.13.2020.MD, wpisującej do rejestru zabytków województwa mazowieckiego Aleję Lipową, położoną w Podkowie Leśnej, na terenie działek ew. nr 161/1, 161/2 obręb 11 oraz nr 50 obręb 7, jako formę zaprojektowanej zieleni znajdującą się na terenie ww. nieruchomości, w granicach oznaczonych na załączniku graficznym - działając na podstawie art. 9 ust. 1, art. 89 pkt 1 i art. 93 ust.1 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (j.t. Dz. U. 2021, 710 ze zm.), dalej: u.o.z., oraz art. 17 pkt 2, art. 127 § 2 i art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. 2021, 735 ze zm.), dalej: k.p.a.,

orzekam:

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

Uzasadnienie

Jak wynika z akt sprawy, w związku z wniesieniem wniosku przez Stowarzyszenie Genius Loci, Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków postanowieniem 24.02.2020 r., w trybie art. 31 § 2 k.p.a. wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie wpisu do rejestru zabytków: „Alej Lipowej położonej w Podkowie Leśnej, na terenie działek ewidencyjnych nr 161/1, 161/2 obręb 11 oraz nr 50 obręb 7, powiat grodziski”. Do powyższego postępowania na prawach strony zostały dopuszczone liczne organizacje społeczne: 1. postanowieniem z 2.03.2020 r. Stowarzyszenie Genius Loci, 2. postanowieniem z 15.05.2020 r. Stowarzyszenie Dziedzictwa Kulturowego i Krajobrazowego Dendropolis, 3. postanowieniem z 15.05.2020 r. Towarzystwo Przyjaciół Miasta Ogrodu Podkowa Leśna, 4. postanowieniem z 15.05.2020 r. Federacja Arborystów Polskich, 5. postanowieniem z 15.05.2020 r. Stowarzyszenie INTBAU Polska, 6. postanowieniem z 15.05.2020 r. Stowarzyszenie Zielone Mazowsze, 7. postanowieniem z 4.01.2021 r. Ład na Mazowszu - Stowarzyszenie Ochrony i Promocji Miast-Ogrodów i Historycznych Miejscowości Centralnego Mazowsza. W toku omawianego postępowania Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków w dniu 16.06.2020 r. przeprowadził oględziny Alei Lipowej w Podkowie Leśnej, a z czynności tej sporządził protokół dołączając do niego materiał zdjęciowy. Natomiast pismem z 18.01.2021 r. zawiadomił stronę oraz ww. organizacje społeczne o zakończeniu postępowania dowodowego w przedmiotowej sprawie.

Decyzją nr 80/2021 z 20.08.2021 r. Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków wpisał do rejestru zabytków województwa mazowieckiego Aleję Lipową, położoną w Podkowie Leśnej, na terenie działek ew. nr 161/1, 161/2 obręb 11 oraz nr 50 obręb 7. W sentencji orzeczenia tej decyzji organ konserwatorski uściślił, że wpisem objął aleję, jako

formę zaprojektowanej zieleni znajdującą się na terenie ww. nieruchomości, w granicach oznaczonych na załączniku graficznym kolorem czerwonym. Na załączniku graficznym, stanowiącym integralną część ww. decyzji, oznaczono obszar odpowiadający przebiegowi ul. Lipowej, jednocześnie opisując go legendzie: „Aleja Lipowa wpisana do rejestru zabytków nieruchomości”.

W treści uzasadnienia ww. decyzji Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków wskazał, że przedmiotowa Aleja Lipowa znajduje się na terenie układu urbanistycznego miasta-ogrodu Podkowa Leśna, wpisanego do rejestru zabytków wraz z zabudową i zielenią, decyzją Konserwatora Zabytków m. st. Warszawy z 22.10.1981 r., pod numerem A-1194. Aleja ta została też uznana za pomnik przyrody orzeczeniem nr 152 Kierownika Wydziału Rolnictwa i Leśnictwa Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Warszawie z 23.05.1963 r. Powołując się na materiał dowodowy, organ konserwatorski omówił początki i rozwój układu przestrzennego miasta-ogrodu Podkowa Leśna, podkreślając, że Aleja Lipowa stanowi jeden z najstarszych ciągów komunikacyjnych tej miejscowości, jako dawny trakt do folwarku Wilhelmów (własność rodziny Lilpopów), a nasadzenia wzdłuż ww. alei dokonane zostały na przełomie XIX i XX w. Ideę utworzenia tej alei organ przypisał Jadwidze Lilpop. Odwołując się do parcelacji i koncepcji utworzenia miasta-ogrodu według planów Antoniego Jawornickiego w 1925 r., Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków stwierdził, że w południowej części miasta układ ulic został dostosowany w znacznym stopniu do przebiegu wytyczonej wcześniej Alei Lipowej. Na ww. planie widoczny jest też trójrzędny układ drzew omawianej alei, która pomimo wyróżniającej ją szerokości stała się jednym w wielu ciągów komunikacyjnych centralnej części miejscowości. Organ podkreślił, że omawiana aleja zachowała się w historycznym przebiegu i szerokości, z niewielkimi modyfikacjami w zakresie lokalizacji ogrodzeń poszczególnych posesji i wtórnych podziałów geodezyjnych. W czasach powojennych południowy pas Alei został utwardzony, a następnie wyasfaltowany i przystosowany do ruchu pojazdów mechanicznych. Północny pas dotychczas nie został utwardzony i pełni funkcję ciągu pieszo-spacerowego oraz częściowo dojazdowego do sąsiednich posesji (podjazdy). Aleja Lipowa o długości ok. 500 m ma przebieg tożsamy z ul. Lipową, ciągnie się od ul. Jana Pawła II do ulic Topolowej i Bukowej. Przy alei znajduje się zabudowa mieszkalna w otoczeniu ogrodowym oraz jeden pawilon handlowy. Aleja Lipowa zachowała swój trójrzędowy układ na całej długości. Środkowy szpaler został uzupełniony o roślinność niską (krzaki formowane w żywopłot). Dwie lipy od strony zachodniej alei znajdują się już w układzie ul. Jana Pawła II. Wzdłuż osi środkowej zlokalizowane są betonowe słupy oświetleniowe i energetyczne. Według danych zawartych w ekspertyzie dendrologicznej z 2010 r. pierwotnie przedmiotowa aleja miała układ czterorzędowy (pojedyncze drzewa na działkach sąsiadujących z ww. obiektem). Obecnie Aleję Lipową tworzy drzewostan liczący ok. 180 szt. lipy drobnolistnej o wysokości od ok. 10 do 30 m. Wiek większości drzew oceniany jest na ponad 100 lat. Pojedyncze egzemplarze starych drzew zostały wymienione na okazy młode, zwłaszcza we wschodniej części ulicy. Kondycja drzewostanu jest niezadowolająca. W wyniku kolizji z nawierzchnią drogową i chodnikami doszło do uszkodzeń pni i redukcji korzeni, zaś z powodu kolizji z linią energetyczną dokonano nadmiernego cięcia koron i ich deformacji. Na wysokości posesji nr 19 jedno drzewo jest złamane. Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków waloryzując przedmiotową Aleję Lipową wskazał na jej dużą wartość artystyczną, ponieważ stanowi „imponujący zbiór pomnikowych lip drobnolistnych, posiada rzadki trójszpalerowy układ, stanowiąc pod tym względem unikat o dużych walorach kompozycyjnych”. Historyczny drzewostan tworzy dwie malownicze aleje o dużej wartości widokowej, o charakterze rozległych wewnątrz krajobrazowych zamkniętych sklepieniem koron drzew. Koncepcja obsadzonego szpalerowo traktu odwołuje się do idei miasta-ogrodu (powrót do natury, warunki higieny życia w otoczeniu przyrody). Aleja Lipowa należy do najbardziej

reprezentacyjnych na terenie Podkopy Leśnej, jest jednym z cenniejszych komponentów kompozycji przestrzennej południowo-wschodniej części miejscowości i kluczowym elementem w koncentrycznym układzie całego miasta ogrodu. Wartości historyczne ww. alei wynikają z okoliczności, iż jest ona jednym z najstarszych ciągów komunikacyjnych, obsadzonych drzewami, w Podkowie Leśnej. Stanowi relikwiny zagospodarowania sprzed powstania miasta-ogrodu i jest związana z pierwszym etapem parcelacji dawnych dóbr brwinowskich i folwarku Wilhelmów. Przebieg Alei Lipowej jest dokumentem ciągłości osadniczej i planistycznej na terenie Podkopy Leśnej, jednocześnie jest cennym elementem lokalnego krajobrazu kulturowego. Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków stwierdził, że przywołana powyżej argumentacja znajduje potwierdzenie w stanowiskach organizacji społecznych, w których wskazano na wartości zabytkowe ww. alei oraz jej związki z ideą miasta-ogrodu, literaturą i sztuką (Stowarzyszenie Dendropolis), unikatowości jej trójszpalerowego układu (Stowarzyszenie Genius Loci), jej wartość w skali „dziedzictwa i bogactwa narodowego” (Federacja Arborystów Polskich), społecznego i tożsamościowego wymiaru alei spacerowej (Stowarzyszenie INTBAU). Następnie w odniesieniu do uwag wniesionych do sprawy przez Miasto Podkowa Leśna, organ konserwatorski wyjaśnił przesłanki dopuszczenia organizacji społecznych do przedmiotowego postępowania wskazując, że „analiza nieformalnych motywów i powiązań [tych] podmiotów” leży poza zakresem oceny ich wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Choć treść wniosków organizacji społecznych w sporej części jest lakoniczna lub nie odnosi się bezpośrednio do przedmiotu postępowania, zebrane w sprawie dowody archiwalne i historyczne oraz oględziny obiektu potwierdzają istotną wartość artystyczną i historyczną Alei Lipowej. W ocenie organu w niniejszej sprawie nie zachodziła także konieczność uzupełnienia materiału dowodowego o dodatkowe ekspertyzy i opinie.

Od decyzji tej, z zachowaniem ustawowego terminu, pismem z 13.09.2021 r. odwołało się Miasto Podkowa Leśna, reprezentowane przez Burmistrza. Skarżący zarzucił Mazowieckiemu Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków, że wydając zaskarżoną decyzję nr 80/2021 z 20.08.2021 r. naruszył art. 7, art. 7a, art. 8, art. 77 § 1, art. 80 k.p.a., ponieważ nie wyjaśnił dogłębnie stanu faktycznego sprawy oraz nie zbadał całości materiału dowodowego, ograniczając się do danych zawartych w opiniach prywatnych złożonych przez organizacje społeczne, studium historyczno-urbanistycznego Podkopy Leśnej z 1983 r. oraz nieaktualnej ekspertyzy dendrologicznej z 2010 r. Przy czym organ konserwatorski zaniechał zgromadzenia materiału dowodowego w zakresie niezbędnym do ustalenia, czy Aleja Lipowa wypełnia kryteria zabytku. Wpisując przedmiotową aleję do rejestru zabytków, organ ograniczył prawo własności strony, a także naruszył zasadę proporcjonalności, ponieważ do ww. rejestru jest już wpisane miasto Podkowa Leśna jako układ urbanistyczny wraz z zabudową i zielenią, a sama Aleja Lipowa została uznana za pomnik przyrody (orzeczeniem z 23.05.1963 r.). W ocenie skarżącego Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków nie uwzględnił w sprawie interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, a także nie przeprowadził przedmiotowego postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do organów władzy publicznej, w zakresie bezstronności i równego traktowania podmiotów. W treści odwołania wskazano na naruszenie art. 28 k.p.a., w związku z nieuwzględnieniem właścicieli nieruchomości, których granice pokrywają się z granicami wytyczonego zabytku, a wjazdy na posesje znajdują się na terenie ww. zabytku. Ponadto, podkreślono pominięcie jako strony starostwa powiatowego, jako współwłaściciela części działek ew. nr 50 (udział 24/100) oraz 161/2 („podmiot grupowy wraz z nieustalonym podmiotem). Skarżący zarzucił organowi konserwatorskiemu naruszenie art. 107 § 3 k.p.a., wobec braku odpowiedniego uzasadnienia prawnego i faktycznego podjętego rozstrzygnięcia, a także nieprawidłowo przygotowanego załącznika graficznego do decyzji, z którego nie można wywieść granic zabytku, w szczególności na działkach ew. nr 161/2 obr. 11 i nr 50 obr. 7, gdzie linia zabytku

nie pokrywa się z granicami działek oraz nieuwzględnieniu działki ew. nr 161/3. Skarżący uznał, że w niniejszej sprawie należy zastosować art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. ponieważ zaskarżona decyzja dotyczy sprawy już uprzednio rozstrzygniętej inną decyzją. Przekonanie to oparł na okoliczności wpisania do rejestru zabytków decyzją z 22.10.1981 r. przedmiotowej alei zarówno, jako elementu układu urbanistycznego, jak i elementu zespołu zieleni Podkopy Leśnej, co oznacza ochronę prawną tej formy zaprojektowanej zieleni. Ponadto, skarżący stwierdził konieczność zastosowania art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. wobec skierowania decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie. W kontekście sposobu prowadzenia przedmiotowego postępowania administracyjnego, Burmistrz Miasta Podkowa Leśna na podstawie art. 142 k.p.a. zaskarżył postanowienia o dopuszczeniu do niego na prawach strony organizacji społecznych, wskazując na: Stowarzyszenie Genius Loci, Stowarzyszenie INTBAU Polska, Stowarzyszenie Zielone Mazowsze, Federację Arborystów Polskich oraz Stowarzyszenie Dendropolis. Odnosząc się do wszczęcia przedmiotowego postępowania w związku z wnioskiem Stowarzyszenia Genius Loci, skarżący zwrócił uwagę na brak właściwej oceny przesłanek do podjęcia takiego rozstrzygnięcia. Następnie stwierdził, że w odniesieniu do ww. organizacji, organ konserwatorski nie dokonał szczegółowej analizy celów statutowych oraz interesu społecznego, które uzasadniałyby dopuszczenie tak dużej liczby podmiotów do ww. postępowania. W odwołaniu tym podniesiono również okoliczność naruszenia przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków przepisów prawa materialnego tj. art. 3 pkt 1 i 2 w zw. z art. 3 pkt 12 i art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. „g” u.o.z., a także art. 9 ust. 1 i 3 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. „g” u.o.z. Skarżący wskazał na powielenie wpisu Alei Lipowej, jako formy zaprojektowanej zieleni w kontekście treści decyzji z 22.10.1981 r., interpretowanej zgodnie z definicją legalną historycznego układu urbanistycznego, a także na nie wykazanie indywidualnych walorów ww. alei uprawniających organ konserwatorski do wpisania jej do rejestru zabytków jako odrębny zabytek. W treści uzasadnienia odwołania Burmistrz Miasta Podkowa Leśna podważył waloryzację Alei Lipowej, jako kluczowego elementu układu przestrzennego miasta-ogrodu Podkopy Leśnej, jej wyjątkowych indywidualnych wartości historycznych w dziejach miasta oraz unikatowego układu kompozycyjnego (trójszpalerowego) w skali kraju. Wskazał również, że w województwie mazowieckim do rejestru zabytków wpisane są 42 aleje, przy czym tylko 4 z nich to wpisy indywidualne i żaden z nich nie dotyczy części chronionego układu urbanistycznego. Jednocześnie skarżący podkreślił, że niejasne są przesłanki sposobu wyznaczeniu granic zabytku w zaskarżonej decyzji oraz brakuje prawidłowych ustaleń w zakresie określenia liczebności i składu gatunkowego drzewostanu tworzącego Aleję Lipową. Na tej podstawie Burmistrz Miasta Podkowa Leśna wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji i orzeczenie co do istoty sprawy lub umorzenie postępowania organu pierwszej instancji, przy uznaniu, że sprawa wpisania do rejestru zabytków Alei Lipowej została już rozstrzygnięta inną decyzją ostateczną; ewentualnie o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Po przeanalizowaniu akt sprawy oraz treści decyzji nr 80/2021 Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 20.08.2021 r., Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego stwierdził konieczność uchylenia w całości zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. Przyczyną powyższego rozstrzygnięcia sprawy jest stwierdzenie, że zaskarżona decyzja została wydana przy braku ustalenia stanu faktycznego i prawnego sprawy odnoszącego się wprost do istoty niniejszego postępowania. Materiał zgromadzony w aktach sprawy nie uzasadnia sposobu jej rozstrzygnięcia, a sama treść zaskarżonej decyzji budzi wątpliwości co do właściwego rozpoznania przedmiotu ochrony konserwatorskiej i ustalenia zakresu ochrony prawnej.

Wobec zaskarżenia na podstawie art. 142 k.p.a. postanowień dotyczących dopuszczenia do niniejszego postępowania na prawach strony organizacji społecznych, po analizie treści statutów i wniosków ww. organizacji oraz uwzględniając charakter sprawy, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego stwierdził, że Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków jedynie w odniesieniu do Stowarzyszenia INTBAU Polska nie wykazał dostatecznej staranności oceny przesłanek dopuszczenia do tego postępowania ww. podmiotów na prawach strony. Tym samym obowiązany jest do ponownej oceny wniosku ww. podmiotu i podjęcia adekwatnego rozstrzygnięcia w tym zakresie.

Zaskarżona decyzja nr 80/2021 z 20.08.2021 r., wpisująca do rejestru zabytków Aleję Lipową w Podkowie Leśnej, została wydana na podstawie art. 9 ust. 1 u.o.z., zgodnie z którym do rejestru wpisuje się zabytek nieruchomy na podstawie decyzji wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków z urzędu bądź na wniosek właściciela zabytku nieruchomego lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym znajduje się zabytek nieruchomy. Odnosząc się do kwestii merytorycznego rozstrzygnięcia ww. sprawy, należy zauważyć, że zgodnie z art. 3 pkt 1 i 2 u.o.z., zabytek nieruchomy jest to nieruchomości, ich części lub zespoły, będąca dziełem człowieka lub związana z jego działalnością i stanowiąca świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, której zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Oznacza to, że w toku postępowania w sprawie wpisania zabytku do rejestru, koniecznym jest ustalenie, czy obiekt ten posiada samoistne wartości zabytkowe, uzasadniające jego indywidualną ochronę prawną. Powyższe przepisy określają jednocześnie, iż zabytkiem jest obiekt stanowiący świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, który wymaga szczególnej ochrony ze względu na interes społeczny rozumiany jako zachowanie dziedzictwa kulturowego dla przyszłych pokoleń. Z przepisu art. 6 ust. 1 u.o.z. wynika, że ochronie i opiece bez względu na stan zachowania podlegają m. in. parki, ogrody i inne formy zaprojektowanej zieleni (lit. g). Jest to katalog otwarty, zatem możliwe jest jego uzupełnienie lub doprecyzowanie w zakresie pojęcia „formy zaprojektowanej zieleni”.

Na gruncie przedmiotowej sprawy należy zauważyć, że okoliczność wpisania do rejestru zabytków układu urbanistycznego, zabudowy oraz zieleni miasta-ogrodu Podkowy Leśnej, nie wyklucza możliwości objęcia indywidualną ochroną prawną poprzez wpis do rejestru zabytków Alei Lipowej w Podkowie Leśnej. Na podstawie decyzji Konserwatora Zabytków m. st. Warszawy z 22.10.1981 r. do rejestru zabytków został wpisany układ urbanistyczny Podkowy Leśnej, którego elementem jest m.in. ul. Lipowa ze sposobem jej zagospodarowania, w tym towarzyszącą jej Aleją Lipową. Aleja ta jest także częścią zasobu zieleni chronionej ww. decyzją, w skład której poza alejami drzew wzdłuż dróg, zaliczyć trzeba też tereny ogrodów przy zabudowie mieszkalnej, tereny parkowe oraz leśne. Oznacza to, że omawiana Aleja Lipowa współtworzy substancję zabytkową zarówno układu urbanistycznego, jak i zieleni miasta-ogrodu Podkowy Leśnej, w jego granicach administracyjnych. Wartość zabytkowa omawianej alei dotychczas była oceniana w związku z jej rolą w ww. układzie przestrzennym oraz zespole zieleni Podkowy Leśnej. Zakres ochrony konserwatorskiej wynikający z treści decyzji z 22.10.1981 r. odnosi się więc do wartości historycznych, przestrzennych, krajobrazowych i przyrodniczych Alei Lipowej, w kontekście historycznych powiązań z dziejami ww. miejscowości, a także miejscem jakie zajmuje w jej układzie kompozycyjnym. Natomiast istotą niniejszego postępowania jest ustalenie, czy Aleja Lipowa posiada indywidualne wartości zabytkowe jako kompozycyjnie zamknięta forma zaprojektowanej zieleni, wymagająca szczególnej ochrony konserwatorskiej ze względu na interes społeczny. Oznacza to, że postępowanie to odnosi się do innego przedmiotu i zakresu ochrony prawnej, niż jest on uwzględniony w decyzji z 22.10.1981 r. Przepisy u.o.z. nie

wykluczają wpisanie do rejestru zabytków danej nieruchomości jako zabytku indywidualnego, w tym wypadku formy zaprojektowanej zieleni zdefiniowanej, jako Aleja Lipowa, nawet jeśli wcześniej została wpisana do tego rejestru, jako element większego zbioru nieruchomości. W tej sytuacji nie można stwierdzić, że w niniejszej sprawie zachodzi tożsamość przedmiotowa ze sprawą zakończoną decyzją z 22.10.1981 r.

Analizując materiał dowodowy, jak i treść zaskarżonej decyzji nr 80/2021 z 20.08.2021 r. należy stwierdzić, że Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków nie dokonał prawidłowego rozpoznania przedmiotowego obiektu. Zgromadzony w aktach sprawy materiał dowodowy nie uzasadnia uznania indywidualnych wartości ww. alei, jako formy zaprojektowanej zieleni, natomiast potwierdza dotychczasowe ustalenia dotyczące jej roli w historycznym układzie urbanistycznym miasta-ogrodu Podkowa Leśna. Na jego postawie nie można również określić jakie elementy stanowią substancję zabytkową tej alei. Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków nie dokonał też samodzielnej oceny ww. dowodów, pod kątem ich przydatności w określeniu przedmiotu i zakresu ochrony konserwatorskiej. Materiał archiwalny z lat 20. i 30. XX w. włączony do akt sprawy dotyczy problemów z ustaleniem zasad parcelacji oraz nakładania opłat i podatków na właścicieli nieruchomości w Podkowie Leśnej. Nie zawiera natomiast żadnych dowodów dotyczących bezpośrednio okoliczności utworzenia lub funkcjonowania Alei Lipowej, jako formy zakomponowanej zieleni. W „Studium historyczno-urbanistycznym Podkowy Leśnej”, opracowanym przez mgr. Janusza Kubiaka i mgr. Krzysztofa Rudzińskiego w 1983 r. odniesiono się do ww. obiektu, jako istotnego elementu kompozycji układu przestrzennego miasta-ogrodu Podkowa Leśna, a zatem do wartości Alei Lipowej, które już podlegają ochronie konserwatorskiej na mocy decyzji z 22.10.1981 r. Opracowanie to nie daje jednak podstaw do ustalenia indywidualnych wartości zabytkowych ww. alei, jako odrębnej formy zaprojektowanej zieleni. Ponadto z treści studium nie wynika, aby Aleja Lipowa posiadała cechy wyróżniające ją spośród pozostałych historycznych traktów obsadzonych szpalerami drzew na terenie Podkowy Leśnej. W aktach sprawy znajduje się ponadto „Ekspertyza dendrologiczna 288 drzew - pomników przyrody na terenie Podkowy Leśnej”, którą w czerwcu 2010 r. opracowali prof. dr. hab. inż. Marek Siewniak i mgr. inż. Wojciech Bobek. Zawarto w niej inwentaryzację drzew pomnikowych z terenu Podkowy Leśnej wskazując m.in., że Aleję Lipową tworzy 201 drzew, a ich stan jest niezadowolający - w szczególności drzew starszych. W odniesieniu do wszystkich inwentaryzowanych drzew wskazano szereg przyczyn niszczenia ich korzeni oraz koron. Istotną informacją zawartą w treści tej ekspertyzy jest teza o pierwotnie czterorzędowym układzie ww. alei, o czym mają świadczyć resztki drzew na sąsiednich działkach. Jednakże teza ta nie została poparta np. archiwalną kartografią, ani innymi dowodami. W protokole oględzin Alei Lipowej z 16.06.2020 r. po powtórzeniu okoliczności założenia miasta-ogrodu Podkowa Leśna, przywołano opis sposobu zagospodarowania ul. Lipowej i sąsiadujących z nią parceli, a także wskazano: „Aleja Lipowa posiada układ trójszpalerowy liczący 191 drzew, są to głównie lipy drobnolistne (*Tilia cordata*). Ubytki w drzewostanie spowodowane zamieraniem drzew i zniszczeniami uzupełniane są w miarę potrzeb o nowe egzemplarze drzew. Większość drzew - oznaczone są blaszanymi tabliczkami z numeracją porządkową. Środkowa oś Alei uzupełniona jest krzewami, donicami kwietnymi i ławkami. Środkiem Alei poprowadzona została również napowietrzna linia energetyczna z latarniami ulicznymi i linią telefoniczną. Przebieg Alei poprzecinany jest podjazdami do posesji”. W protokole tym uwagi porządkowe wnosili przedstawiciele organizacji społecznych, jednocześnie wyrażając stanowisko na temat ewentualnego przyszłego zagospodarowania przebiegu Alei Lipowej. Powyższy dokument nie zawiera jednak ustaleń bezpośrednio identyfikujących wartości przedmiotowej alei. W aktach sprawy nie znalazła się żadna publikacja naukowa, na które powoływał się organ konserwatorski w treści zaskarżonej decyzji. Natomiast znajdujące się w materiale

dowodowym liczne opinie wnoszone przez organizacje społeczne nie dotyczą istoty niniejszej sprawy, koncentrując się na dopuszczalności realizacji inwestycji w północnym ciągu ul. Lipowej, planowanej przez organ samorządowy.

W ocenie organu drugiej instancji przywołany wyżej materiał dowodowy nie pozwala na określenie indywidualnych wartości zabytkowych Alei Lipowej, ponieważ odnosi się wyłącznie do waloryzacji ww. alei jako historycznego elementu w koncepcji miasta-ogrodu Podkowa Leśna. Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków w uzasadnieniu decyzji nr 80/2021 z 20.08.2021 r. wywiódł w ww. materiałach konieczność indywidualnej ochrony prawnej Alei Lipowej, przy czym nie wiadomo na jakich przesłankach organ ten oparł rozpoznanie oraz ocenę wartości przedmiotowej alei, jako formy zakomponowanej zieleni. W przypadku zabytku nieruchomego jakim jest historyczna aleja, wartości te powinny być oceniane w odniesieniu do ustaleń, co dokumentuje dany zespół zieleni, czy utrzymany został czytelny historyczny kontekst i układ przestrzenny obiektu, jako zamkniętej kompozycyjnie formy zieleni, czy zachowane zostały jego pierwotne granice i układ nasadzeń o oryginalnym składzie gatunkowym, a także jego funkcja i zagospodarowanie.

Jednocześnie w zaskarżonej decyzji Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków nieprecyzyjnie określił przedmiot i zakres ochrony konserwatorskiej. W sentencji orzeczenia wskazał na objęcie wpisem do rejestru zabytków Alei Lipowej, położonej na terenie działek ew. nr 161/1, 161/2 obr. 11 i nr 50 obr. 7 w Podkowie Leśnej. Natomiast na załączniku graficznym oznaczył przebieg ul. Lipowej w niepełnych granicach działek ew. 161/2 i nr 50. Tym samym organ konserwatorski nie określił co konkretnie stanowi substancję zabytkową ww. alei. Nie wiadomo więc, czy w kontekście niniejszej sprawy istotą ochrony prawnej jest utrzymanie trójszpalerowego układu kompozycyjnego (chronionego już decyzją z 22.10.1981 r.) oraz jak do tego należy odnieść tezę o pierwotnej czteroszpalerowej formie alei. Wyjaśnienia wymaga też zakres ochrony drzewostanu, czy dotyczy całości szaty roślinnej (wraz z nowymi nasadzeniami drzew i krzewów), czy jedynie starodrzewu. Z akt sprawy nie wynika przy tym, jaka jest rzeczywista liczba drzew tworzących zabytkową aleję, ponieważ w każdym z dokumentów podawana jest inna ich liczba (ekspertyza dendrologiczna z 2010 r. - 201 szt.; protokół oględzin - 191 szt.; zaskarżona decyzja - 180 szt.). Przy czym autorzy, niewykorzystanego w niniejszym postępowaniu, ogólnodostępnego na BIP „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Podkowa Leśna” z 2019 r. wskazali, że Aleję Lipową tworzy 125 drzew o obwodach 180 cm - 250 cm oraz o wysokości 24 m - 28 m. Zdaniem organu drugiej instancji powyższe rozbieżności świadczą o niedostatecznym rozpoznaniu stanu faktycznego sprawy. Istnieje konieczność dokonania inwentaryzacji zieleni tworzącej przedmiotową Aleję Lipową, ponieważ Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków nie poczynił żadnych ustaleń w zakresie aktualnego składu gatunkowego i analizy wiekowej nasadzeń tworzących ww. aleję. Znajdująca się w aktach sprawy ekspertyza dendrologiczna z 2010 r., zawiera dane w dużej mierze już nieaktualne, zatem jest niewystarczająca do rozpoznania zabytku, a tym samym do skutecznego sprawowania jego ochrony, mając na uwadze przyszłe decyzje związane z pracami pielęgnacyjnymi z ewentualną wymianą substancji zabytkowej.

Na podstawie treści zaskarżonej decyzji nie można także ustalić, w jakim zakresie ochronie konserwatorskiej ma podlegać drzewostan przedmiotowej alei. Wyznaczając granice wpisu do rejestru zabytków Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków nie uwzględnił bowiem okoliczności, iż korzenie i korony drzew częściowo położone są na nieruchomościach sąsiednich, zatem poza terenem działek ew. nr 161/1, 161/2 i 50. A właściciele tych nieruchomości mogą posiadać interes prawny w niniejszej sprawie. Ponadto, organ konserwatorski nie wyraził się jasno co to objęcia wpisem do rejestru zabytków również terenu ww. działek, a tym samym ich sposobu zagospodarowania, chociaż oznaczenie na

załączniku graficznym może sugerować, że ochroną konserwatorską w całości objęta jest ul. Lipowa. W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę, że załącznik do decyzji nr 80/2021 z 20.08.2021 r. jest nieczytelny. Poza oznaczeniem obszaru ul. Lipowej, w sposób niespójny z treścią sentencji orzeczenia ww. decyzji, na załączniku tym brakuje wyraźnego oznaczenia numerów działek oraz samego zabytku, jakim ma być trójszpalerowa aleja drzew.

W ocenie organu drugiej instancji, w obecnej formie zaskarżona decyzja nie określa w sposób precyzyjny przedmiotu i zakresu ochrony konserwatorskiej, co w konsekwencji oznacza brak stworzenia warunków prawnych do skutecznej ochrony Alei Lipowej. W toku ponownego rozpatrywania sprawy, Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków obowiązany jest do uzupełnienia akt sprawy o dowody identyfikujące samoistne wartości zabytkowe Alei Lipowej w Podkowie Leśnej, jako zamkniętej kompozycji zieleni. Ponadto, koniecznym wydaje się przeprowadzenie rozpoznania ww. alei i określenia co jest jej substancją zabytkową, w tym zinwentaryzowanie zasobu drzew z określeniem ich gatunku, wieku i parametrów, co w przyszłości może stanowić podstawę dla działań z zakresu nadzoru konserwatorskiego. W tym kontekście organ odwoławczy widzi też potrzebę weryfikacji kręgu stron postępowania, przede wszystkim z uwzględnieniem danych zawartych w księgach wieczystych działek ew. nr 161/1, 161/2 i 50, a także rozważaniem, czy utrzymanie przedmiotowego zabytku nie nakłada szczególnych praw i obowiązków na właścicieli parceli sąsiadujących z Aleją Lipową.

Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków wydając decyzję administracyjną w sprawie wpisu do rejestru zabytków przedmiotowego obiektu, winien mieć na uwadze, że akt ten musi precyzyjnie określać przedmiot ochrony, a nadto wykazać jego wartość zabytkową oraz przesłanki do objęcia go ochroną prawną, m.in. wobec faktu, że wywiera ona bezpośredni wpływ na sferę prawną, w zakresie praw i obowiązków oraz ograniczeń wynikających z wpisu konkretnego zabytku do rejestru, osób posiadających tytuł prawny do korzystania z tego zabytku. Do aktu tego odnoszą się również kolejne orzeczenia wydawane w sprawie danego zabytku. A zatem decyzja taka nie może pozostawiać wątpliwości i swobody interpretacyjnej co do przedmiotu i zakresu ochrony prawnej oraz powinna być spójna we wszystkich swoich częściach.

W kontekście zaskarżenia przez Miasto Podkowa Leśna, w trybie art. 142 k.p.a. postanowień o wszczęciu niniejszego postępowania oraz dopuszczeniu do niego na prawach strony organizacji społecznych: Stowarzyszenia Genius Loci, Stowarzyszenia INTBAU Polska, Stowarzyszenia Zielone Mazowsze, Federacji Arborystów Polskich oraz Stowarzyszenia Dendropolis, należy wskazać następujące okoliczności. Według ustaleń Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków jedyną stroną niniejszego postępowania jest Miasto Podkowa Leśna, reprezentowane przez Burmistrza, będącym przedstawicielem mieszkańców tej miejscowości. Natomiast organ konserwatorski dopuścił do ww. postępowania na prawach strony aż 7 organizacji społecznych. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji nr 80/2021 z 20.08.2021 r., wyjaśniając przyczyny tego działania organ wskazał na rozpatrywane przesłanki dopuszczenia tych organizacji zawężone do zgodności ich celów statutowych z przedmiotem niniejszego postępowania oraz wystąpieniem interesu społecznego, przemawiającego za ich uczestnictwem na prawach strony. Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków umożliwił ww. podmiotom udział w postępowaniu „w charakterze strony” uznając ich bardzo ogólne sformułowane cele statutowe za wystarczające do wykazania związku z istotą sprawy.

W ocenie organu odwoławczego nie budzi wątpliwości wszczęcie z urzędu przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków przedmiotowego postępowania administracyjnego w związku z wnioskiem Stowarzyszenia Genius Loci. Pomimo wątpliwego uzasadnienia tego wniosku, istniał obiektywny interes społeczny, który legitymizował podjęcie tej czynności w celu ustalenia indywidualnych wartości przedmiotowej Alei Lipowej,

a w konsekwencji rozważenia objęcia jej ochroną prawną. Nie budzi też zastrzeżeń dopuszczenie do ww. postępowania Stowarzyszenia Genius Loci, jako podmiotu inicjującego, które pomimo ogólnego związku jego celów statutowych z istotą niniejszej sprawy administracyjnej, prawidłowo wskazało na interes społeczny, który chce reprezentować. Powiązania personalne organów i członków organizacji społecznych nie stanowią okoliczności rozpatrywanych w toku postępowania administracyjnego, będąc zagadnieniami z zakresu postępowania dyscyplinarnego lub karnego. Podobnie w odniesieniu do Stowarzyszenia Zielone Mazowsze, Federacji Arborystów Polskich oraz Stowarzyszenia Dendropolis, nie można uznać braku spełnienia przesłanek przewidzianych w art. 31 § 2 k.p.a. Nawet jeśli związek celów statutowych z istotą przedmiotowego postępowania ma charakter ogólny, to trzeba wskazać, iż z uwagi na rodzaj zabytku i szeroki wachlarz okoliczności wymagających rozpatrzenia, uzasadnia udział powyższych podmiotów na prawach strony w tym postępowaniu. Natomiast na podstawie akt sprawy należy wskazać, że organ pierwszej instancji niedostatecznie rozważył, rzecznikiem jakiego interesu społecznego jest Stowarzyszenia INTBAU Polska, bowiem cele statutowe tego podmiotu i sposób ich realizacji nie wiążą się bezpośrednio z przedmiotem niniejszej sprawy. Zagadnienia podnoszone przez ww. organizację społeczną nie mają też realnego wpływu na sposób jej rozstrzygnięcia. Organ administracji publicznej nie ma obowiązku pozytywnego rozpatrzenia każdego wniosku organizacji społecznej o jej dopuszczenie do prowadzonego postępowania na prawach strony, w sytuacji gdy nie zostaną spełnione łącznie przesłanki wymienione w art. 31 § 2 k.p.a. Tym samym w toku ponownego rozpatrywania Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków powinien dokonać powtórnej oceny wniosków Stowarzyszenia INTBAU Polska, mając na uwadze konieczność łącznego spełnienia przesłanek wyżej cytowanego przepisu.

Organ odwoławczy rozstrzyga kwestię zaskarżonych w odwołaniu postanowień, o których mowa w art. 142 k.p.a., w treści decyzji wydawanej w wyniku rozpatrzenia odwołania. Nie jest przewidziana odrębna forma rozpatrzenia i załatwienia kwestii postanowień zaskarżonych w odwołaniu. Oznacza to, że stanowisko organu odwoławczego, powinno być zamieszczone w uzasadnieniu decyzji odwoławczej (por. wyrok NSA z 11.12.2012 r., sygn. akt II OSK 1461/11; wyrok WSA w Warszawie z 18.4.2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2734/12)

Reasumując, po uznaniu konieczności przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, zmierzającego do właściwego ustalenia kręgu stron postępowania, a także prawidłowego ustalenia przedmiotu i zakresu ochrony konserwatorskiej w omawianej sprawie, organ odwoławczy zmuszony jest uchylając zaskarżoną decyzję w całości, skierować niniejszą sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, zgodnie z przepisem art. 138 § 2 k.p.a. Jednocześnie, na tym etapie postępowania administracyjnego, organ odwoławczy nie znalazł podstaw do jego umorzenia, a wobec braku prawidłowego ustalenia przedmiotu ochrony konserwatorskiej, organ odwoławczy, uchylając zaskarżoną decyzję nie ma możliwości orzeczenia co do istoty niniejszej sprawy.

W tym stanie rzeczy należało orzec, jak w rozstrzygnięciu.

Strona, która uważałaby, że decyzja ta narusza prawo – zgodnie z przepisem art. 64a-c ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. 2019, 2325 ze zm.) – może wnieść od tej decyzji sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Sprzeciw wnosi się za pośrednictwem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (ul. Krakowskie Przedmieście 15/17, 00-071 Warszawa).

Wpis sądowy od sprzeciwu wynosi 100 zł. Stronie, na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania, może być przyznane prawo pomocy. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych w całości lub w części oraz

ustanowienie adwokata albo radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek o przyznanie prawa pomocy wolny jest od opłat sądowych.

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

Magdalena Gawin

Otrzymują:

1. Miasto Podkowa Leśna, reprezentowane przez Burmistrza (doręczenie ePUAP)
2. Stowarzyszenie Genius Loci, ul. Stanisława Kostki Potockiego 10/16, 02-958 Warszawa
3. Stowarzyszenie Dziedzictwa Kulturowego i Krajobrazowego Dendropolis,
ul. Myśliwska 1, 05-807 Podkowa Leśna
4. Towarzystwo Przyjaciół Miasta Ogrodu Podkowa Leśna, ul. Świerkowa 1, 05-807 Podkowa Leśna
5. Federacja Arborystów Polskich, na adres: Jarema Andrzej Rabiński (adres w aktach sprawy)
6. Stowarzyszenie INTBAU Polska, ul. Skarżyńskiego 1, 31-866 Kraków
7. Stowarzyszenie Zielone Mazowsze, ul. Koszykowa 67/21, 00-667 Warszawa
8. Ład na Mazowszu Stowarzyszenie Ochrony i Promocji Miasta-Ogrodów i Historycznych
Miejscowości Centralnego Mazowsza, ul. Akacyjowa 10 lok. 10. 02-534 Warszawa
9. Prokuratura Rejonowa w Grodzisku Mazowieckim, ul. Żydowska 19, 05-825 Grodzisk Mazowiecki
10. Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków (doręczenie ePUAP,
zwrot akt sprawy odrębnym pismem)
11. a/a DOZ
12. a/a

Do wiadomości:

1. Starosta Powiatu Grodziskiego (ePUAP),