

prof. dr hab. Janusz Sługocki
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Szczecińskiego

Recenzja rozprawy doktorskiej

mgr Damiana Staniszewskiego, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zabytków – stan obecny i możliwe kierunki ewolucji*, Warszawa 2026, ss. 308

Podstawowym kryterium oceny rozprawy doktorskiej jest to, czy stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, a także czy prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie albo dyscyplinach oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej (art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U.z 2024, poz. 1571 t.j.). Przedłożona do mojej oceny rozprawa mgr Damiana Staniszewskiego spełnia w pełni powyższe wymagania.

Wybór tematu badawczego rozprawy doktorskiej mgr Damiana Staniszewskiego jest niewątpliwie oryginalny i trafny. Recenzowana praca dotyczy ważnych aspektów dotyczących koncepcji zadań samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zabytków. Stanowi to istotny atut recenzowanej pracy. Do walorów rozprawy należy też jej aktualność.

W literaturze przedmiotu jest dotąd niewiele opracowań w syntetyczny sposób omawiających podjęte przez Autora problemy. Dotyczy to zresztą syntez o ograniczonym zakresie przedmiotowym lub ujętych w szersze ramy rozważań (np. P. Schmidt, *Rola samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zabytków i dziedzictwa kulturowego*, Kraków 2019), stąd podjęcie przez Doktoranta tytułowej tematyki było jak najbardziej celowe. Niewątpliwie jest to problematyka, którą warto poddać gruntownej analizie z perspektywy zarysowanej w rozprawie.

W moim przekonaniu Autor pomyślnie rozwiązał postawione przed sobą zadanie, a zaproponowane w rozprawie ujęcie problemu jest interesujące i stwarza nowe perspektywy

badawcze. Wyznaczony w pracy cel badawczy został przez Doktoranta z sukcesem osiągnięty.

Doktorant wykazał przy tym dobrą znajomość omawianych zagadnień, umiejętność ich krytycznej analizy i oceny oraz formułowania uzasadnionych wniosków. Autor wykazał również dobre opanowanie warsztatu naukowego.

W rozprawie z jednej strony uwzględniono ogólne zagadnienia teoretycznego ujęcia problematyki ogólnej koncepcji zadań samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zabytków, a z drugiej praktyczne aspekty konkretnych rozwiązań prawnych.

Lektura rozprawy jest jednak utrudniona z trzech powodów.

Po pierwsze, można odczuć pewien niedosyt w poszukiwaniu pogłębionych analiz relacji pomiędzy dwoma filarami rozprawy, które stanowią samorząd terytorialny oraz ochrona zabytków. O ile ogólna charakterystyka pojęcia samorządu terytorialnego nie budzi zastrzeżeń, to należy zauważyć, że w treści pracy nie dokonano wyraźnego rozróżnienia znaczeń terminu ochrony zabytków od pojęć wprowadzicie zbliżonych, ale odwołujących się do odmiennego charakteru działań administracji publicznej lub innego ich zakresu (np. ochrony dóbr kultury, ochrony dziedzictwa kultury, strzeżenia dziedzictwa narodowego, opieki nad zabytkami). Brak odrębnych, precyzyjnych uściśleń terminologicznych powoduje, że w rezultacie nie jest do końca jasne, czym tak naprawdę jest dla Autora „ochrona zabytków”.

Należy jednak podkreślić, że powyższe nieścisłości terminologiczne wynikają z przyczyn obiektywnych związanych z brakiem precyzji prawodawcy i korelacji pomiędzy terminologią stosowaną w prawodawstwie na różnych poziomach (zob. J. Sługocki, *Próby doprecyzowania pojęć prawnych na przykładzie ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, (w:) J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Janowi Bociowi*, Wrocław 2009). Należy również zaakcentować, że Autor w znakomity sposób wychwycił wiele nieścisłości i niekonsekwencji terminologicznych ustawodawcy zwykłego.

Po drugie, odniesienie już w tytule rozprawy do kategorii zadań wykonywanych przez istotny segment administracji publicznej, jakim jest samorząd terytorialny, sugeruje prowadzenie rozważań szczegółowych w obrębie nauki prawa administracyjnego. Autor jednak odnosi się jednocześnie do perspektywy „prawa ochrony zabytków” (w różnych zakresach pojęciowych w odniesieniu do zabytków, dóbr kultury czy dziedzictwa kultury),

rozumianej jako kształtująca się i wyodrębniająca nowa gałąź prawa (zob. K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury jako nowa gałąź prawa*, w: K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Gdańsk 2014). Dla nauki prawa administracyjnego nie jest to sytuacja wyjątkowa, gdyż propozycji takich „nowych gałęzi prawa” jest przynajmniej kilkadziesiąt (od prawa ochrony środowiska po prawo policyjne czy sanitarne), ale nie oznacza to przecież odrzucenia dorobku nauki prawa administracyjnego. W recenzowanej pracy symptomatycznym jest jednak nie tylko brak odniesień do wielu czołowych przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, jak profesorowie Jerzy Stefan Langrod, Jan Boć, Adam Błaś, Jerzy Supernat, Małgorzata Stahl, Zofia Duniewska, Zbigniew Kmiecik, Jan Szreniawski, Jacek Jagielski, Marek Szewczyk, Zbigniew Leoński (poza artykułem z okresu PRL), Andrzej Wróbel, Józef Filipek, Jan Zimmermann, Stanisław Biernat, Elżbieta Ura, Jerzy Stelmasiak, Marek Chmaj, Janusz Łętowski, Mirosław Wyrzykowski, Dariusz Kijowski, Eugeniusz Smoktunowicz czy Eugeniusz Ochendowski, ale również brak uwzględnienia ich znacznego wkładu do stanu obecnej wiedzy w zakresie zagadnień będących przedmiotem rozważań Doktoranta. Autor nie zauważa nawet wielotomowego Systemu Prawa Administracyjnego (red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel).

Ponadto z pola widzenia Autora zniknęły współczesne problemy erozji tradycyjnego miejsca administracji publicznej działającej na podstawie ustaw (zgodnych z Konstytucją) i pod kontrolą niezawisłych sądów (zob. J. Sługocki, *Zasady ustrojowego prawa administracyjnego w czasie kryzysu konstytucyjnego*, Toruń 2025). Podstawowe pytanie pochodzące z okresu narodzin nauki prawa administracyjnego pozostaje przecież nadal aktualne: jak ograniczyć samowolę administracji publicznej, która ochrania jakieś dobra? Przy obecnych ograniczeniach prawa do rzeczywiście niezawisłego sądu to pytanie jest szczególnie aktualne, zwłaszcza w postaci: kto nas obroni przed władzą, która ochrania, np. zabytki?

Po trzecie, wartościowe jest przyjęcie przez Autora perspektywy prawniczej, przy jednoczesnym uwzględnieniu interdyscyplinarnego podejścia do omawianego problemu. Analizy podjęte w recenzowanej pracy wykraczają poza tradycyjne ujęcie omawianej problematyki w nauce prawa administracyjnego, a czasami nawet poza naukę prawa. Brak pogłębionych ustaleń terminologicznych wywołuje jednak niepewność w jakim zakresie Autor uwzględnia rozważania z innych dziedzin, wraz z przyjmowaną przez przedstawicieli innych nauk (lub praktyków) siatką pojęciową, jako odnoszące się do tytułowego pojęcia

„ochrony zabytków”, np. „ochrona zabytków” (J. Zachwatowicz), „system ochrony zabytków” (B. Szmygin), „ochrona dziedzictwa kulturowego” (B. Rouba). Autor odnosi się niekiedy do pojęć z literatury pozaprawniczej (np. „zarządzanie dziedzictwem”), które niekiedy brzmią obiecująco, ale czy mieszczą się w obecnej terminologii prawnej i prawniczej? A może mogą stanowić inspirację dla prawodawcy?

Uwagi powyższe o charakterze ogólnym mają w znacznym stopniu charakter polemiczny i oczywiście nie obniżają mojej wysokiej oceny wartości rozprawy.

Z uwzględnieniem powyższych uwag pozytywnie oceniam konstrukcję recenzowanej rozprawy. Układ pracy jest prawidłowy, czyli logiczny i konsekwentny, a treść pracy ujęta została w sposób zwarty i przejrzysty. Przed analizą pojęć ściśle związanych z tematem rozprawy Autor rozpatruje problematykę bardziej ogólną. Szkoda tylko, że brak uściśleń terminologicznych utrzymuje pewien niepokój poznawczy, który towarzyszy później lekturze całej pracy.

Rozważania Autora oparte są na szerokim wykorzystaniu bogatej literatury oraz licznych aktów prawnych. Literatura przedmiotu została uwzględniona przez Autora w bardzo szerokim zakresie – w pracy wykorzystano kilkaset pozycji literatury przedmiotu.

Uwzględniono również liczne pozycje literatury obcej odnoszące się bezpośrednio do tematu rozprawy, a poza tym Autor wykorzystał wiele prac zagranicznych o ogólniejszym charakterze.

Doktorant ujął swoje podstawowe rozważania w siedmiu rozdziałach. Praca składa się też ze wstępu i zakończenia, będącego formą podsumowania wcześniejszych rozważań. Zakres i cele opracowania zostały trafnie wskazane i przedstawione we wstępie. Zawarto w nim analizę założeń metodologicznych pracy i przedstawiono podstawowe wątki rozwijane w poszczególnych rozdziałach rozprawy. Właściwe rozważania pracy ujęte zostały w siedmiu rozdziałach, których wyodrębnienie nie skłania do uwag krytycznych. Wszystkie rozdziały mieszczą się w tytułowej problematyce, a ich poziom merytoryczny i redakcyjny nie budzi zastrzeżeń.

Refleksje zawarte w pierwszym rozdziale, dotyczącym samorządu terytorialnego jako elementu w systemie prawa ochrony zabytków, mają charakter wprowadzający do rozwijanej dalej problematyki. Obejmują one rozważania na temat kształtu samorządu terytorialnego oraz systemu ochrony zabytków w tym w ujęciu historycznym, a także zadań własnych, zleconych i powierzonych.

Nawiązując do wcześniejszych uwag uważam, że ustalenia dotyczące systemu ochrony zabytków są zbyt lakoniczne i mało precyzyjne, zarówno w odniesieniu do pojęcia „ochrona zabytków”, jak i terminu „system prawa ochrony zabytków”.

Przykładem braku precyzji może być następujący fragment na stronie 17: „Na system ochrony zabytków, składa: prawo, finansowanie i kształtowanie społecznej świadomości” wraz z przypisem nr 44, w którym znajdujemy odniesienie do innych pojęć: „K. Zeidler, Prawo ochrony dziedzictwa kultury, Warszawa 2007, s. 273-290. Jan Pruszyński pisał, że „skuteczność ochrony zasługujących na nią składników dziedzictwa kultury (...)”. Dodajmy, że nie są to synonimy, ale pojęcia o różnym zakresie, gdyż do dziedzictwa kultury należą nie tylko zabytki, ale również składniki niematerialne, np. język, gwary.

Z kolei na stronie 18 Autor stawia tezę: „Na system prawa ochrony zabytków składa się kilka aktów prawnych”, przy czym nie wiadomo czy chodzi o system rzeczywisty czy raczej postulowany. Słownik języka polskiego PWN (<https://sjp.pwn.pl/slowniki/system-.html>) przywołuje kilka możliwych znaczeń pojęcia „system”, z których najbliższe refleksji Autora są dwa: «układ elementów mający określoną strukturę i stanowiący logicznie uporządkowaną całość» oraz «uporządkowany zbiór twierdzeń, poglądów, tworzących jakąś teorię». Autor dowodzi jednak, że chodzi mu o kilka (kilkanaście) ustaw i w przypisie nr 48 wywodzi, że „Polska nie ma skodyfikowanej materii ochrony zabytków”. Czym jest zatem system prawa ochrony zabytków, jaką ma strukturę, w jaki sposób stanowi logicznie uporządkowaną całość?

Podobnie odniesienie do legalnych definicji „ochrony zabytków” i „opieki nad zabytkami” w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie staje się trwałym punktem ustaleń terminologicznych, gdyż w rozważaniach na temat zadań z zakresu ochrony zabytków już w kolejnym rozdziale w pkt 2.1.6 Autor odnosi się do gminnego programu opieki nad zabytkami.

Szczegółowe rozważania w dalszej części pracy zmierzają do osiągnięcia zamierzonego celu badawczego.

W rozdziale drugim przedstawiono zadania własne samorządu gminnego. Wyodrębniono 42 zadania, które uregulowane zostały w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w ustawach pokrewnych, ustawie o samorządzie gminnym, ustawie o gospodarce nieruchomościami, ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie,

udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Autor zauważył, że ustawodawca przypisał gminie wiodącą rolę w wykonywaniu zadań z zakresu ochrony zabytków i dlatego jest to najobszerniejszy rozdział, obejmujący blisko sto stron (s. 41-139). Wysiłek Autora jest znaczny, gdyż każde z omawianych zadań zostało wnikliwie przeanalizowane z wielu stron.

Niestety znów pojawiają się problemy terminologiczne, np. na stronie 82: „ustawodawca zdecydował się wprowadzić program opieki nad zabytki, jako narzędzie do harmonizowania zadań. Program opieki powinien też wzmacniać wysiłki administracji w kwestii ochrony zabytków”. Chodzi więc o opiekę czy ochronę? Dalej Autor próbuje to wytłumaczyć na stronie 83: „część celów do osiągnięcia dzięki programowi nie dotyczy opieki nad zabytkami, ale ochrony zabytków” i dalej: „Programy opieki nad zabytkami obejmą zatem kwestie zarówno opieki jak i ochrony. Zgodzić się trzeba z Marią Karcz-Kaczmarek, że nazwa ta jest jednak nieadekwatna i zawężająca w stosunku do ich treści”. W konkluzji na stronie 86 pojawia się już inne wyjaśnienie: „Program opieki nad zabytkami mógłby się stać nazwaną formą ochrony zabytków dopiero w wyniku nowelizacji ustawy, albo nienazwaną formą ochrony zabytków, gdyby jego zapisy oddziaływały na sytuację prawną właścicieli zabytków, ale i w tym wypadku potrzebna byłaby ingerencja ustawodawcy”. Jeśli to potraktować jako postulat *de lege ferenda*, to jest on błędny, a w szczególności sprzeczny z „Zasadami techniki prawodawczej”, gdyż „opieka” byłaby częściowo „ochroną”, chociaż ustawodawca wyraźnie rozróżnia te dwa pojęcia, a jego niekonsekwencje nie powinny być zwiększane.

W rozdziale trzecim przedstawiono zadania własne samorządu powiatowego. Omówiono trzynaście zadań, uregulowanych w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ustawie o rzeczach znalezionych, ustawie o gospodarce nieruchomościami, ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

W rozdziale czwartym omówiono zadania własne samorządu województwa. Wyodrębniono osiem takich zadań, które regulowane są przez przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W rozdziale piątym przedstawiono zadania zlecone samorządom ustawami i zadania powierzone z zakresu ochrony zabytków, które wykonują jednostki samorządu

terytorialnego. W szczególności zwrócono uwagę na powierzanie samorządom zadań w ramach zawieranych porozumień administracyjnych.

Istotny poznawczo jest również aspekt porównawczy, czyli ujęcie problematyki polskiej na tle innych państw. W szóstym rozdziale przedstawiono zadania samorządu w zakresie ochrony zabytków w wybranych krajach europejskich (Wielka Brytania, Francja, Niemcy). W mojej ocenie konieczne jest jednak pogłębienie i rozwinięcie przedstawienia założeń metodologicznych pracy w zakresie przeprowadzonych analiz prawno-porównawczych, które zresztą są ważnym i interesującym elementem rozprawy. Autor wskazuje na komparatystyczne podejście do tematu, ale nie przekonuje w wystarczający sposób o braku przypadkowości dokonanych wyborów. W szczególności Autor nie tłumaczy w przekonujący sposób, dlaczego wybrano takie, a nie inne przykłady rozwiązań prawnych z innych państw.

W siódmym rozdziale przedstawiono problemy, wyzwania i możliwe kierunki ewolucji w zakresie realizacji zadań. Rozważania obejmują problemy i wyzwania w zakresie realizacji zadań własnych, problemy i wyzwania w zakresie realizacji zadań zleconych (powierzonych), a także przedstawienie możliwych kierunków ewolucji regulacji prawnych.

Autor trafnie wskazuje na stronie 225, że „Najwięcej problemów i wyzwań stoi przed zadaniami wykonywanymi przez gminę. Wynika to z prostego faktu, że to ta jednostka samorządu terytorialnego wykonuje najwięcej zadań z zakresu ochrony zabytków, które generują owe problemy i wyzwania”. W szczególności na pozytywną ocenę zasługuje wnikliwa analiza skomplikowanego zagadnienia gminnej ewidencji zabytków oraz parku kulturowego, a także interesujące refleksje dotyczące działań starosty powiatowego w zakresie wywłaszczania zabytku nieruchomego oraz koncepcji samorządowego konserwatora zabytków.

Na uwagę zasługuje to, że Autor sformułował własną, interesującą ocenę poruszanych w pracy problemów, a w warstwie konkretnych założeń pobudza ona czytelnika do własnych przemyśleń i refleksji.

Praca jest stosunkowo obszerna i dlatego wręcz nieuniknione było pojawienie się wielu, ale nieznacznych usterek w postaci drobnych błędów językowych, np. nieprecyzyjnej interpunkcji (pomijającej niekiedy specyfikę języka prawniczego) czy tzw. literówek. Wprawdzie nie wpływają one w wyraźny sposób na sens wywodów i nie utrudniają

nadmiernie lektury, ale w późniejszym przygotowaniu rozprawy do publikacji warto je usunąć.

Rozprawa doktorska, dając podstawy do dalszych badań i przemyśleń, nie tylko doktryny, ale także praktyków, w tym zwłaszcza dla osób uczestniczących w procedurach legislacyjnych, dowodzi tezy o wciąż aktualnej potrzebie refleksji uwzględniającej zarówno teoretyczne, jak i praktyczne aspekty problematyki ochrony zabytków.

Należy podkreślić, że rozważania Autora wykazują się znaczną dojrzałością naukową, a zwłaszcza starannością warsztatu naukowego i trafnością wyboru istotnych problemów naukowych.

Recenzowaną pracę należy uznać za opracowanie o wysokich walorach naukowych, zarówno porządkujące złożoną i trudną problematykę, jak również inspirujące i zachęcające do głębszej refleksji. Rozprawa posiada walory poznawcze, ale też może służyć pomocą w praktyce legislacyjnej.

Reasumując stwierdzam, że recenzowana rozprawa jest wartościowym opracowaniem, odnoszącym się do tytułowej problematyki aktualnych problemów stanu obecnego i możliwych kierunków ewolucji zadań samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zabytków.

W ogólnej ocenie rozprawy doktorskiej należy stwierdzić, że posiada ona szereg istotnych walorów, a przede wszystkim jest oryginalnym rozwiązaniem zagadnienia naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Autora w ramach nauk społecznych w dyscyplinie naukowej prawo, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Spełnia więc kryteria, jakie ustawa wymaga od rozpraw doktorskich.



Szczecin, 10 lipca 2026 r.

/Janusz Sługocki/