

Warszawa, dnia 7 marca 2023 r.

dr hab. Robert Suwaj, prof. PW

Wydział Administracji i Nauk Społecznych

Politechnika Warszawska

RECENZJA

rozprawy doktorskiej Pani mgr Anny Żak, pt. „*Prawne mechanizmy efektywności wpisu do rejestru zabytków w systemie form działania administracji konserwatorskiej demokratycznego państwa prawnego*”

W wykonaniu uchwały Rady Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Jagiellońskiego z dnia 19 grudnia 2022 r., powołującej mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim mgr Anny Żak, mam zaszczyt przedstawić ocenę rozprawy pt. „*Prawne mechanizmy efektywności wpisu do rejestru zabytków w systemie form działania administracji konserwatorskiej demokratycznego państwa prawnego*”, przygotowanej pod opieką promotora – prof. dr hab. Piotra Dobosza.

Po zapoznaniu się z rozprawą stwierdzam, że:

- 1) rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktorantkę zagadnienia naukowego,
- 2) Autorka wykazała w rozprawie ogólną wiedzę teoretyczną w dziedzinie nauk społecznych, w dyscyplinie nauki prawne,
- 3) przedstawioną rozprawą Kandydatka do stopnia naukowego potwierdziła posiadanie umiejętności do samodzielnego prowadzenia pracy naukowo-badawczej.

Powyższe oznacza, że oceniana rozprawa doktorska spełnia kryteria określone w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach naukowym i tytule naukowym w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789t.j.), znajdującym tu zastosowanie na podstawie art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2020 r. poz. 85).

Mając na uwadze powyższe, opowiadam się za dopuszczeniem Pani mgr Anny Żal do kolejnych etapów przewodu doktorskiego. W uzasadnieniu powyższego wniosku poniżej przedstawiam swoje argumenty i uwagi.

I. Ocena trafności sformułowania tematu i przedmiotu rozprawy

Podkreślić należy na wstępie, iż sam tytuł rozprawy został sformułowany w sposób jasny i klarowny choć można mieć pewne wątpliwości co do tego, czy odpowiada on w pełni treści rozprawy. Cała dysertacja dotyczy – różnie ujmowanej i prezentowanej – kwestii efektywności ochrony konserwatorskiej, realizowanej przy pomocy wpisu do rejestru zabytków, jednak – w mojej ocenie – pomija ona trzy kluczowe kwestie, tj.: 1) jak Autorka rozumie efektywność wpisu do rejestru zabytków, 2) w jakim zakresie wpis do rejestru zabytków jest elementem polityki konserwatorskiej oraz 3) czy faktycznie wpis do rejestru jest tu istotą prawnej formy ochrony konserwatorskiej a nie zwykłą czynnością materialno-techniczną, której przypisuje się nadmierną uwagę pomijając kluczowe zadania ochrony konserwatorskiej? Są to pierwsze zagadnienia, które pojawiają się przy tak skonstruowanej tematyce a zostały przez Autorkę niemal całkowicie pominięte a – co najmniej – potraktowane zbyt powierzchownie.

Niewątpliwie jednak zawarte w dysertacji rozważania, obejmujące zagadnienia obowiązywania wadliwych decyzji w przedmiocie wpisu do rejestru zabytków, mieszczą się w katalogu cech definicyjnych i w przypadku pracy Doktorantki są oczywiście spełnione. Rozprawa stanowi analizę naukową określonego problemu badawczego, a zważywszy na jej treść i szeroko przeprowadzoną analizę regulacji obowiązujących w innych systemach prawnych niż polski, wskazuje na istotny walor wszechstronności i kompleksowości recenzowanej pracy. Dlatego też konstrukcję tematu pracy należy jednak ocenić – z drobnymi uwagami – jako prawidłową pod względem kryteriów logiki oraz poprawności użytej terminologii formalnoprawnej.

Przedmiot badań Doktorantki, jak już zostało wskazane, dotyczy problematyki ochrony konserwatorskiej wykonywanej przy pomocy wpisu do rejestru zabytków i ocenionej przez Autorkę jako „podstawowy i najważniejszy instrument ochrony” (s.5). Analiza ta przeprowadzona została w kontekście norm prawa administracyjnego, dlatego też docenić należy zawężenie obszaru badawczego, z jednoczesnym doprecyzowaniem go w sposób akceptowalny, zrozumiały i merytorycznie uzasadniony. Ocenie należy, iż Doktorantka w sposób prawidłowy wybrała do analizy właśnie tę formę ochrony konserwatorskiej, która w najbardziej dotkliwy sposób ingeruje w prawo własności właściciela bądź posiadacza zabytku. Podjęta przez Autorkę tematyka ma znaczenie nie tylko teoretyczne, ale również praktyczne, w szczególności, w świetle wątpliwości znaczeniowo-pojęciowych, jak i nieostrości samego pojęcia ochrony konserwatorskiej, rzeczywistego jej kształtu, wymiaru oraz normatywnych

(lub też – co istotne – pozanormatywnych) granic tychże standardów. Nowatorskie podejście Autorki przejawia się – przede wszystkim – w samym wyborze problematyki, szerokim uzasadnieniu historyczno-prawnym funkcjonowania standardów ochrony konserwatorskiej, a także próbie przeprowadzenia analizy prawno-porównawczej. Autorka dokonała prawidłowego wyboru, aby zobrazować tę instytucję prawną przy użyciu metody indukcyjnej – bazując na określonych regulacjach państw obcych, jak i w ramach polskiego systemu prawnego, poczyniła na tej podstawie bardziej ogólne wnioski teoretyczne.

Warto podkreślić, iż jest to aktualnie pierwsze tak rozbudowane doktrynalnie opracowanie w przedmiocie tematyki przedłożonej dysertacji. Jak wskazuje sama Autorka, w krajowej nauce w zasadzie nie przeprowadzono jeszcze dokładnych badań obejmujących kompleksową ocenę problematyki efektywności wpisu do rejestru zabytków jako prawnej formy działania administracji, nie tylko w ramach optyki zaproponowanej przez Autorkę ale i w ogóle.

Konkludując powyższe uwagi, należy pozytywnie ocenić zarówno wybór przedmiotu recenzowanej rozprawy, jak i sformułowanie jej tematu, a także dokonane we wstępie zastrzeżenia, odnoszące się do prowadzenia analizy wyłącznie w kontekście postawionych ośmiu pytań kluczowych z pewnością sprzyja czytelności rozprawy, jej kondensacji, jak i nie wpływa negatywnie samo z siebie na jakość czynionych ustaleń badawczych.

II. Ocena sformułowania celów naukowych, przyjętych hipotez i tez badawczych oraz postawionych problemów badawczych rozprawy

We wstępnej części pracy Autorka precyzyjnie określiła cel naukowy recenzowanej dysertacji jako „naukowe zdefiniowanie problemu i naukowe ukierunkowanie działań <naprawczych> na stworzenie nowych, systemowych procedur administracyjnych, umożliwiających organom ochrony zabytków weryfikację ostatecznych rozstrzygnięć w przedmiocie wpisu do rejestru zabytków, mającą na celu dostosowanie ich do współczesnych wymogów prawa współczesnego państwa”.

W ramach realizacji tego celu, Pani mgr Anna Żak postawiła jedenaście wstępnych hipotez badawczych i wniosków, które sformułowano w sposób jasny, czytelny oraz spójny. Stanowią one niewątpliwy wynik konglomeratu zarówno doświadczeń zawodowych jak i wiedzy Autorki z zakresu teorii prawa administracyjnego. Niewątpliwie też uwzględniają one nieustający rozwój gospodarczy i postęp technologiczny, kreujące nowe problemy natury prawnej i faktycznej, wymagające zbadania oraz zidentyfikowania ryzyk związanych z

bezpiecznym pełnieniem ochrony konserwatorskiej. Fakt, że polski ustawodawca nie stworzył przepisów prawa w sposób wyczerpująco kompletny powoduje, iż niezbędne jest poszukiwanie prawnych sposobów zapewnienia ich formalnej i materialnej skuteczności.

W ramach hipotez badawczych Doktorantka wyróżniła w zasadzie trzy, następujące problemy badawcze:

- 1) istnienie i obowiązywanie w obrocie prawnym „niedoskonałych” decyzji o wpisie do rejestrów zabytków,
- 2) możliwość „naprawy” powyższych niedoskonałości przy użyciu konstrukcji prawnych obowiązujących w aktualnym stanie prawnym,
- 3) poszukiwanie propozycji rozwiązań normatywnych, pozwalających zabezpieczyć prawidłową realizację ochrony konserwatorskiej w ramach wpisu do rejestru zabytków.

Ostatecznie postawionym przez Doktorantkę na podstawie ww. problemów badawczych zadaniem było „zdefiniowanie najważniejszych niedoskonałości w decyzjach orzekających o wpisie do rejestru zabytków, oszacowanie skali zjawiska na podstawie dostępnych danych oraz sformułowanie ustaleń naukowych i postulatów *de lege ferenda*, adresowanych do ustawodawcy, w celu poprawy efektywności ochrony zasobu zabytkowego, wskazanego w obecnie obowiązującym rejestrze zabytków”.

Przechodząc do oceny założonego przez Doktorantkę celu pracy, jak i w dalszej kolejności hipotez badawczych, problemów badawczych i postawionego zadania, wskazać należy, iż opisany powyżej cel naukowy uważam za trafnie sformułowany. Niewątpliwie rozprawa doktorska, opisująca tak złożoną problematykę jak ochrona konserwatorska, musi zawierać element opisowo-definicyjny, analizą dogmatyczną (na podstawie regulacji krajowych, międzynarodowych, jak i państw obcych), jak i skutków, które wynikają zarówno z obowiązywania w obrocie prawnym decyzji wadliwych, mających wpływ na kształt i zakres ochrony konserwatorskiej.

Co do hipotez badawczych – mają one charakter bardzo ogólny i zgoła oczywisty; nie jest żadnym zaskoczeniem, iż rozwój gospodarczy i postęp technologiczny wpływają również na problematykę kształtu ochrony konserwatorskiej, co niewątpliwie kreuje nowe problemy natury prawnej i faktycznej, wymagające zbadania oraz zidentyfikowania powyższych ryzyk. Tym niemniej, docenić należy zauważenie problemu swoistej „wadliwości” decyzji będących w obrocie prawnym, co wobec podejścia ustawodawcy, może mieć kluczowe znaczenie dla efektywności ochrony, rozumianej w aspekcie publicznoprawnym.

Odnosnie do postawionych przez Doktorantkę a zgrupowanych w trzech punktach „problemów badawczych” – w istocie są to ważne tezy badawcze – wymagające potwierdzenia lub też falsyfikacji. Zostały one jednak sformułowane w sposób prawidłowy – zarówno, jeśli chodzi o zauważenie, iż problematyka obowiązywania w obrocie prawnym decyzji wadliwych stanowi stan wadliwości formalnej i materialnej, jak i słusznie podjęto analizę obowiązujących regulacji, pozwalających ten stan naprawić.

Zaproponowane przez Autorkę rozwiązania legislacyjne w zakresie aktualnego podejścia ustawodawcy do tego wycinka rzeczywistości publicznoprawnej, niewątpliwie nasuwa się w sposób automatyczny, przez co nie sposób zanegować zasadność jego postawienia. Trudno jednak nie oprzeć się wrażeniu, iż rozważania w tym zakresie mają charakter wybitnie hipotetyczny (wręcz: futurologiczny), biorąc pod uwagę słusznie zauważone przez Autorkę tempo zmian społecznych i gospodarczych, jak i nieprzewidywalność krajowego ustawodawcy. Wydaje się też, że wymagają one uwzględnienia szerszego kontekstu normatywnego oraz analizy z szerszej zarysowanej perspektywy.

Ostatecznie więc postawiony przez Autorkę cel naukowy pracy, zaproponowane hipotezy i problemy badawcze, jak i ostatecznie sformułowane zadanie, oceniam jako przemyślane, dojrzałe i sformułowane w sposób prawidłowy z perspektywy normatywnej – mimo iż cechują się one pewną dozą ogólnikowości i specyficznym zakreślonym kryterium i granic dopuszczalnej ochrony zabytków.

Weryfikacja postawionych hipotez i tez badawczych następuje w poszczególnych częściach rozprawy. Po analizie wniosków umieszczonych w „zakończeniu” pracy stwierdzam, że cel dysertacji został w zasadzie osiągnięty, a tezy postawione we wstępie rozprawy – udowodnione. Autorka zaproponowała własną koncepcję oceny stanu prawnego, wykazała w pewnym sensie niewydolność obowiązujących regulacji oraz zaproponowała własną koncepcję rozwiązań tego stanu (co z pewnością należy docenić, gdyż rozprawa doktorska jest odpowiednią formą czynienia własnych, doktrynalnych ustaleń badawczych, a własne założenia definicyjne do takich rzecz jasna należą), przesądziła prawdziwość postawionej hipotezy badawczej, jak i poszczególnych tez.

III. Ocena przyjętych konwencji terminologicznych oraz wykorzystanych metod badawczych

Pani mgr Anna Żak w sposób poprawny posługuje się terminologią adekwatną do przedmiotowego zagadnienia oraz gałęzi prawa, w ramach której powstała dysertacja, choć można pokusić się o twierdzenie, że Autorka nie do końca zadbała o precyzję. Największą wadę upatruję w posługiwaniu się autorskim pojęciem decyzji „niedoskonałych”, które w kontekście nauki prawa administracyjnego zdaje się być wyjątkowo nieostre a wręcz nienazwane. O ile można pozytywnie ocenić chęć autorskiego wprowadzenia własnej terminologii to nie sposób zauważyć, że Autorka pominęła w ten sposób doktrynalną koncepcję podziału na wadliwość decyzji administracyjnych, gdzie kryterium kluczowym jest pojęcie „istotności” wady. Wydaje się, że dla czytelności wywodu, wykorzystanie przez Autorkę osiągnięć nauk administracyjnych byłoby dużo właściwsze metodologicznie, również w tym zakresie.

Podobnie ocenić należy autorską koncepcję „naprawy” decyzji będących w obrocie prawnym, szczególnie w kontekście zasady trwałości decyzji administracyjnych (a nie „stabilności” jak pisze Autorka) a także zasady sprawiedliwości proceduralnej i materialnej. Wydaje się co najmniej zastanawiające w kontekście zasad demokratycznego państwa prawnego samo prowadzenie rozważań nad „naprawieniem” będących w obrocie decyzji wadliwych, których wadliwość ma charakter wadliwości istotnej. Nie ma wątpliwości, że sama koncepcja powinna być przez Autorkę szeroko wywiedziona z całokształtu systemowych regulacji prawnych. Nie można oczywiście tracić z obszaru analizy kwestii prakseologii działania organów ochrony konserwatorskiej, niemniej należy wpierw wykazać poprawność koncepcji wykorzystując do tego metodę naukową. Założenie o konieczności „uzdrowienia” decyzji będących w obrocie prawnym nie zostało też odniesione do kryteriów prawnej oceny ich wadliwości.

Jakkolwiek zwrócić uwagę należy również na użycie pojęcia „publicystyka naukowa” na określenie osiągnięć naukowych wskazanych we wstępie Autorów opracowań, mających charakter stricte naukowy. Wykorzystywanie literatury naukowej do praktyki oraz publicystyki nie powinno wpływać na odjęcie im waloru naukowości.

Podobną wątpliwość należy zasygnalizować w odniesieniu do tytułowej koncepcji „mechanizmów efektywności”, które nie mieszczą się w teorii prawa administracyjnego w sposób rozumiany jednoznacznie. W takim wypadku niezbędne wydaje się przeprowadzenie w dysertacji wywodu uzasadniającego przyjęcie określonego sposobu rozumienia efektywności danego „mechanizmu prawnego”, jak nazywa go Autorka. Zdefiniowania tych pojęć oraz uzasadnienia dla określonej koncepcji ich rozumienia na gruncie prowadzonej analizy w dysertacji ewidentnie zabrakło.

Na pozytywną ocenę zasługuje też dobór metod badawczych. Doktorantka wskazała, iż posłużyła się kilkoma metodami: empiryczną, prawno-dogmatyczną, komparatystyczną oraz prawno-historyczną. Metoda empiryczna – jak należy mniemać – wynika z doświadczenia zawodowego Doktorantki w omawianej dziedzinie, co przełożyło się na szereg refleksji o charakterze naukowym. Wykorzystanie metody prawno-dogmatycznej, skoro istotna część pracy oparta jest na analizie przepisów prawa i instytucji prawnych związanych z problematyką ochrony konserwatorskiej, jawi się jako oczywiste. Szerokie rozważania o charakterze historyczno-prawnym oraz prawnoporównawczym w naturalny sposób uzasadniają sięgnięcie do metody historyczno-prawnej i komparatystycznej, dlatego też sięgnięcie do tychże metod badawczych należy uznać za oczywiście trafne.

IV. Ocena konstrukcji i układu rozprawy

Problematyka podjęta w recenzowanej rozprawie jest ciekawa teoretycznie i przydatna praktycznie. Recenzowana praca składa się z 260 stron tekstu. Zasadniczą jej część tworzy wstęp, sześć rozdziałów merytorycznych i wnioski końcowe zawarte w „zakończeniu”. Co do zasady układ pracy wydaje się być przejrzysty, uporządkowany i logiczny, choć można mieć uzasadnione wątpliwości, co do braku rozważań dotyczących „prawnych mechanizmów efektywności” oraz umiejscowienia konstrukcji „wpisu do rejestru zabytków” w ramach „systemu form działania administracji konserwatorskiej demokratycznego państwa prawnego”. Być może Autorka uznała powyższe kwestie za oczywiste, jednak ich wyjaśnienie uznać należy za przydatne dla oceny końcowych konkluzji pracy.

Dysertacja prezentuje bardzo praktyczne podejście do problemu, pomijając zupełnie fakt, iż istotą ochrony konserwatorskiej nie jest prawo organu ochrony do nakładania obowiązków na właściciela zabytku. Jest nim obowiązek dbania o utrzymanie wartości zabytkowych poprzez podejmowanie działań i zapewnienie – przez organy ochrony zabytków – warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych wobec zabytku. Jest to więc całokształt działań, które należy podejmować w celu ochrony zabytku, bez możliwości nakładania ograniczeń w korzystaniu z niego, poza zakres i cel przewidziany ustawą. Ochrona konserwatorska nie może więc prowadzić do jakichkolwiek ograniczeń w korzystaniu z zabytku, które nie będą przewidziane przez ustawę, a ponadto nie będą proporcjonalne, adekwatne i niezbędne. Nie bez przyczyny ustawodawca konstytucyjny przewidując możliwość ingerencji ustawowej w zakres praw i wolności pominął – w treści art. 31 ust. 3

Konstytucji RP – ochronę konserwatorską, jako realizującą ważny interes publiczny, ograniczając ją wyłącznie do sfery ochrony uzasadnionych praw i wolności innych osób. To niezwykle istotny kontekst granic prawnych instrumentów ochrony konserwatorskiej, który jest permanentnie pomijany w praktyce działalności tych organów. Jednak nawet najbardziej utrwalona praktyka działania organów administracyjnych nie uzasadnia przyjmowania wyłącznie takiego podejścia w rozprawie naukowej i w tym upatruję jej swoistą „niedoskonałość”.

Dodatkowo należy pamiętać, że specyfika ochrony konserwatorskiej stanowi niestety w praktyce – co do zasady – swoistą oś konfliktu między interesem publicznym, jakim jest ochrona dziedzictwa kulturowego a interesem indywidualnym właściciela zabytku. Ten właśnie konflikt interesów należy rozstrzygać zgodnie z celem i zadaniami ochrony dziedzictwa kulturowego. Pominięcie tego podejścia i bezkrytyczne przyjmowanie koncepcji uznawania wpisu do rejestru zabytków jako „najważniejszego instrumentu ochrony zabytków”, wydaje się być logicznym nieporozumieniem. Ochronie podlegać powinna wartość zabytkowa, zaś formy i granice tej ochrony mają prowadzić do udaremnienia niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków przez organy ochrony konserwatorskiej, które obowiązane są ustawą do podejmowania działań ochronnych (w tym organizacyjnych i finansowych, które Autorka rozprawy usunęła z rozważań). Wpisanie zabytku do rejestru nakładać powinno obowiązek szczególnej dbałości o wartości zabytkowe. Konserwator zabytków powinien więc podejmować wszelkie działania zmierzające do prawidłowego zachowania, zagospodarowania i utrzymania zabytków, wspierając w tym zakresie właściciela zabytku. Tymczasem Autorka zdaje się przyjmować koncepcję nadzwyczajnej mocy kompetencyjnej, wynikającej z wpisu zabytku do rejestru, która zaczyna przysługiwać organowi konserwatorskiemu, z całkowitym pominięciem zadań organizacyjnych i finansowych.

Samą konstrukcję pracy i układ rozprawy należy ocenić – z uwzględnieniem powyższych uwag – poprawnie. Koncepcja, aby po zaprezentowaniu kontekstu historycznoprawnego, problematykę efektywności legislacji i działania organów omówić poczynając od uwarunkowań ogólnych, a następnie dokonać prezentacji prawnych form ochrony zabytków wydaje się jak najbardziej właściwa. Niemniej jednak podkreślić należy, że mocno rozbudowany rozdział 4, zawiera w istocie prezentację normatywnych regulacji bez przeprowadzenia ich pogłębionej analizy, a są to zagadnienia mocno kontrowersyjne i wymagają sporego namysłu. Systematyka dalszej części pracy – przedstawienie wybranych systemów ochrony zabytków w wybranych systemach prawnych oraz prezentacja oczekiwań

wobec doktryny w zakresie prawnego modelu rejestracji zabytków – nie budzi większych zastrzeżeń, poza zgłoszonymi już uwagami na temat sposobu rozumienia zadań organów ochrony konserwatorskiej. Wybór modeli krajowej ochrony zabytków zaprezentowany w Rozdziale 5 nie został wygenerowany w oparciu o konkretne, przyjęte przez Autorkę, kryterium i sprawia wrażenie luźnej prezentacji podstawowych rozwiązań normatywnych. Sprawozdawczy charakter tych rozważań ma swój oczywisty walor poznawczy jednak pozbawiony jest elementu naukowej oceny, szczególnie w związku z brakiem przyjęcia wzorca czy modelu interdyscyplinarnego.

V. Uwagi dotyczące merytorycznej treści rozprawy

Pogłębiając zasygnalizowane powyżej uwagi – ponownie należy podkreślić, że Doktorantka – w całości prowadzonego wywodu – wydaje się pozostawać w błędzie co do normatywnej koncepcji istoty i granic ochrony konserwatorskiej, zawężając jest treść do mitycznych, dodatkowych instrumentów oddziaływania na właściciela zabytku, w związku z dokonaniem wpisem do rejestru zabytków. Założenie to jest niezwykle ciekawe poznawczo, jednak podkreślić należy, że żaden przepis prawa takiego podejścia nie uzasadnia, zaś zasygnalizowana koncepcja konstytucyjnej ochrony praw i wolności wskazuje, że wpis do rejestru zabytków jedynie nakłada dodatkowe zadania na organy ochrony konserwatorskiej, zobowiązując je podejmowania działań organizacyjnych i finansowych, w granicach przewidzianych prawem i zmierzających do ochrony trwałości, zagospodarowania i utrzymania zabytków. Powinno być to więc istotne wsparcie dla właściciela zabytku w prawidłowym korzystaniu, aby nie doprowadzić do zniszczenia zabytku. Sprowadzanie wpisu do rejestru jako instrumentu dodatkowego „władztwa”, pozwalającego na oddziaływanie na właściciela zabytku, w istocie świadczy o patologii w sprawowaniu prawidłowej ochrony dziedzictwa. Podobnie też polityka ochrony zabytków powinna się koncentrować na wsparciu właścicieli zabytków w ich prawidłowym wykorzystaniu i pomocy w utrzymaniu.

Kolejnym elementem nieporozumienia, jakiemu doświadczenia praktyczne Autorki zdają się zaciemniać obraz i wpływać na kształt prowadzonych rozważań, jest założenie o potrzebie powszechnego „uzdrowienia” decyzji konserwatorskich, które obowiązują w obrocie prawnym, pomimo swych „niedoskonałości”. Wydaje się, że rozprawa naukowa powinna wytyczać kryteria przyjęte w dorobku doktryny prawa administracyjnego a przynajmniej do nich nawiązywać. Skoro więc przyjmujemy w doktrynie prawa administracyjnego (por. prace prof. B. Adamiak) założenie o wadliwości istotnej decyzji, jako stanowiącej podstawę do

stwierdzenia jej nieważności, to pojawia się pytanie, jaki interes publiczny uzasadnia pozostawienie takich decyzji w obrocie prawnym? Tym większe zdziwienie budzi założenie Autorki o konieczności „naprawy” decyzji wadliwych w sposób powszechny (generalny), działaniem legislacyjnym. Rozważania w tym zakresie pozbawione są kontekstu ochrony konstytucyjnej prawa własności, co z natury rzeczy odrzuca obiektywne ich założenie.

Wątpliwości też budzi założenie Autorki o uznaniowym charakterze decyzji o wpisie do rejestru zabytków, które zdaje się nawiązywać do koncepcji dowolności w orzekaniu organów ochrony konserwatorskiej. Tymczasem znów – normatywna uznaniowość nakłada dodatkowy obowiązek wykazania istnienia potrzeby ochrony interesu publicznego nad interesem indywidualnym właściciela zabytku w zakresie sposobu korzystania z zabytku. Co więcej – wymaga wykazania prawnych i faktycznych podstaw tej ochrony, w zakresie oczekiwanym od właściciela zabytku, co może mieć miejsce wyłącznie w wymiarze przewidzianym wprost przez ustawę. Skoro więc ustawodawca nie wskazuje konkretnych obowiązków właściciela zabytku, nie przewidując też możliwości ingerowania przez organ ochrony w zakres korzystania, o ile nie zmierza ona do jego zniszczenia, to nie ma wątpliwości, że ciężar ochrony spoczywa tu na zadaniach organu konserwatorskiego, zaś właściciela zabytku obciążać może ustawowy nakaz opieki nad zabytkiem. Traktowanie swobody interpretacyjnej jako dodatkowego narzędzia organów konserwatorskich jest oczywiście przekroczeniem kompetencji i zasługuje na krytyczną ocenę, której w dysertacji niestety zabrakło.

Zgodzić się oczywiście należy z tym, że ogólna konstrukcja normatywna oraz złożoność tej problematyki powoduje, że prowadzenie analizy jest z natury rzeczy mocno utrudnione. Musi jednak cechować się oceną obiektywną i korzystaniem z kryteriów normatywnych oraz modeli i koncepcji doktrynalnych. Jednak z pewnością pozytywnie należy ocenić – co już zostało podkreślone we wcześniejszych fragmentach recenzji – próbę stworzenia własnej, autorskiej koncepcji rozwiązań przez Doktorantkę. Wydaje się ona spełniać wymogi praktyczne, choć brak merytorycznej i systemowej argumentacji prowadzi do wniosku o konieczności jej dopracowania.

Docenić należy również Autorkę za zauważenie wzajemnego przenikania się i uzupełniania interesów właścicieli zabytków oraz organów ochrony konserwatorskiej. I choć podejście Autorki można oceniać jako nawiązujące do koncepcji rygorystyki w ochronie zabytków to niewątpliwie zasługuje ono na swego rodzaju uznanie. Prowadzony wywód sam z siebie jest niezwykle ciekawym polem badawczym dla przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, a także dla socjologów prawa, jak i teoretyków zarządzania i nauki

administracji (o ile mówimy o szeroko rozumianych podmiotach administrujących). Doktorantka uchwyciła korelację między zwiększeniem aktywności prawotwórczej organów ochrony konserwatorskiej często wykraczających poza ramy prawne, co niewątpliwie zasługuje na uznanie. Refleksja ta niewątpliwie znamionuje dojrzałość Autorki również na polu czysto zawodowym.

Za niezwykle ciekawy należy uznać szeroki wachlarz uwag, które Autorka z przeprowadzonej analizy wywiodła w podsumowaniu. Ich największą wartością jest walor praktyczny i wytaczający pewne perspektywy dalszego rozwoju badań nad omawianą problematyką. Pewnego rodzaju ogólnikowość niewątpliwie obniża ich rangę, niemniej jednak podkreślenia wymaga sama odwaga wyboru tematu i częściowo udana próba dokonania jego analizy badawczej.

VI. Ocena źródeł literatury wykorzystanych przez Autora rozprawy oraz dotyczące formalno-technicznej i edytorskiej strony rozprawy

Wskazać należy, że Autorka w swojej pracy wykorzystwała szereg źródeł w zakresie prawa krajowego oraz 5 prawa obcego i jedno z zakresu prawa międzynarodowego. Podjęła też dość szeroką próbę analizy orzecznictwa sądów administracyjnych i projektów ustaw. Odnośnie do literatury przedmiotu – bibliografia w tym zakresie liczy 133 pozycje. Zarówno dobór źródeł, zarówno z perspektywy analizy ilościowej, jak i jakościowej, należy ocenić pozytywnie, biorąc również pod uwagę relatywnie niewielką objętość samej dysertacji.

Formalno-techniczne i edytorskie elementy rozprawy, takie jak: edycja przypisów, wykaz skrótów, wykaz aktów normatywnych, wykaz orzecznictwa oraz bibliografia zostały przez Autorkę – co do zasady – sporządzone prawidłowo i zgodnie z powszechnie przyjętymi w tym względzie regułami odnoszącymi się do prac z zakresu nauk prawnych. W szczególności docenić należy bibliografię pracy w zakresie aktów normatywnych i ich uszeregowanie z podziałem na źródła prawa polskiego, międzynarodowego, dodatkowo z podziałem na akty prawa powszechnie obowiązującego i orzeczenia. Bibliografia w tym zakresie uwzględnia również wewnętrzną hierarchię źródeł prawa polskiego. Niestety, jeśli chodzi o samą rozprawę, to Autorka nie ustrzegła się błędów interpunkcyjnych i składniowych.

VII. Ocena końcowa rozprawy

Przedłożona do recenzji rozprawa doktorska zasługuje na pozytywną ocenę zarówno pod względem doboru tematu, zawartych w niej treści, jak i kwestii dotyczących jej formy (ze zgłoszonymi powyżej uwagami). Jest to dzieło świadczące o osiągnięciu wystarczającego poziomu naukowego Autorki, jak i niewątpliwie dużej praktyce zawodowej. Problematyka podjęta przez Panią mgr Annę Żak jest nie tylko doniosła, ciekawa z perspektywy teoretyczno-prawnej, interdyscyplinarna, ale zawiera również ogromny walor praktyczny, stanowiąc jednocześnie wartościową pozycję także dla części przedstawicieli praktyki stosowania prawa. Zgłoszone w recenzji uwagi i wątpliwości nie wpływają na ocenę ogólną rozprawy, która jest poprawna.

Mając na uwadze powyższe, wypada więc powtórzyć, że oceniana rozprawa doktorska spełnia kryteria określone w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach naukowym i tytule naukowym w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789).

