

*Poznań, zgodnie z datą w podpisie*

## **Recenzja rozprawy doktorskiej mgra Damiana Staniszewskiego pt. „Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zabytków – stan obecny i możliwe kierunki ewolucji”**

Zgodnie z § 1 ust. 2 umowy zawartej przeze mnie z Uniwersytetem SWPS z siedzibą w Warszawie, której przedmiotem jest sporządzenie recenzji w postępowaniu w sprawie nadania mgr. Damianowi Staniszewskiemu stopnia doktora, przedstawiam ocenę wartości naukowej rozprawy pt. „Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zabytków – stan obecny i możliwe kierunki ewolucji” wraz z uzasadnieniem. W szczególności wskazuję, czy rozprawa spełnia wymagania określone w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1571 z późn. zm.) oraz w § 21 Regulaminu przeprowadzania postępowań w sprawie nadania stopnia doktora w Uniwersytecie SWPS. Ocena obejmuje następujące zagadnienia:

### **I. Ocena poszczególnych elementów rozprawy**

#### **a. Układ rozprawy doktorskiej (ocena, w tym informacje o jej poszczególnych częściach składowych)**

Układ rozprawy doktorskiej oceniam jako prawidłowy, przejrzysty i dostosowany do jej przedmiotu oraz założonych celów badawczych. Rozprawa liczy 308 stron i obejmuje wykaz skrótów, wstęp, siedem rozdziałów merytorycznych, zakończenie oraz obszerny spis źródeł.

Rozdział pierwszy ma charakter wprowadzający. Przedstawiono w nim miejsce samorządu terytorialnego w systemie prawa ochrony zabytków, historyczny rozwój tego systemu oraz podstawowe zagadnienia dotyczące zadań własnych, zleconych i powierzonych. Rozdziały drugi, trzeci i czwarty poświęcono kolejno zadaniom własnym gminy, powiatu i samorządu województwa. Zróżnicowana objętość tych rozdziałów znajduje uzasadnienie w odmiennym zakresie zadań przypisanych poszczególnym szczeblom samorządu terytorialnego.

Rozdział piąty dotyczy zadań zleconych i powierzonych z zakresu ochrony zabytków, ze szczególnym uwzględnieniem powierzania ich jednostkom samorządu terytorialnego w drodze porozumień administracyjnych. W rozdziale szóstym przedstawiono rozwiązania funkcjonujące w Wielkiej Brytanii, Francji i Niemczech, co nadaje

rozprawie wartościowy wymiar prawnoporównawczy. Rozdział siódmy zawiera analizę problemów i wyzwań związanych z realizacją omawianych zadań oraz możliwych kierunków ich ewolucji.

Kolejność rozdziałów jest logiczna i pozwala na stopniowe przejście od zagadnień ogólnych i historycznych, przez szczegółową analizę obowiązujących regulacji, do ujęcia prawnoporównawczego oraz sformułowania wniosków i postulatów dotyczących przyszłych zmian. Podział treści na rozdziały i podrozdziały jest czytelny, a konstrukcja rozprawy tworzy spójną całość. Nie zgłaszam zastrzeżeń do układu pracy.

**b. Dobór i wykorzystanie piśmiennictwa (ocena)**

Dobór i wykorzystanie piśmiennictwa oceniam pozytywnie. Autor zgromadził obszerny i właściwie dobrany materiał bibliograficzny, odpowiadający przedmiotowi rozprawy oraz zakresowi przeprowadzonych badań. Wykorzystane piśmiennictwo obejmuje monografie, komentarze, artykuły naukowe i opracowania zbiorowe dotyczące w szczególności prawa ochrony zabytków, prawa samorządu terytorialnego, planowania i zagospodarowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami oraz prawa administracyjnego. Uwzględniono również literaturę zagraniczną niezbędną do przeprowadzenia analizy prawnoporównawczej.

Piśmiennictwo zostało uzupełnione odpowiednio dobranymi aktami prawnymi, orzecnictwem oraz dokumentami odnoszącymi się do praktyki funkcjonowania administracji publicznej. Analiza rozprawy wskazuje, że Autor zapoznał się z przywołanymi opracowaniami i rzeczywiście wykorzystał je w prowadzonych rozważaniach. Odwołuje się do poglądów przedstawicieli doktryny, zestawia je z obowiązującymi regulacjami i orzecnictwem oraz wykorzystuje jako podstawę formułowanych wniosków.

Zakres, różnorodność i sposób wykorzystania źródeł należy uznać za adekwatne do tematu oraz celów rozprawy doktorskiej. Nie dostrzegam w tym zakresie istotnych braków, które mogłyby wpływać na wartość merytoryczną przeprowadzonych badań.

**c. Cel pracy (wskazanie oraz ocena)**

Autor wskazał, że celem rozprawy jest analiza zadań własnych oraz zleconych i powierzonych jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zabytków. Badaniem objęto zadania wykonywane przez wszystkie trzy szczeble samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem praktyki powierzania samorządom spraw należących do właściwości administracji konserwatorskiej. Przeprowadzona analiza miała również umożliwić udzielenie odpowiedzi na pytanie o zasadność dalszego wzmacniania roli samorządu w systemie ochrony zabytków oraz o możliwe kierunki ewolucji obowiązujących rozwiązań.

W szerszym ujęciu zamierzeniem Autora było uzupełnienie dotychczasowego stanu badań, w którym problematyka zadań samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zabytków nie została przedstawiona w sposób całościowy i usystematyzowany. Cel ten należy uznać za zasadny i odpowiadający dostrzeżonej luce badawczej.

W mojej ocenie założony cel został osiągnięty. Autor zebrał, uporządkował i poddał analizie rozproszone regulacje dotyczące zadań poszczególnych szczebli samorządu, przedstawił praktyczne problemy związane z ich wykonywaniem oraz sformułował wnioski odnoszące się do możliwych zmian systemowych. Rozprawa poszerza zatem dotychczasowy stan badań i porządkuje analizowaną problematykę. Jej wartość polega

jednak przede wszystkim na całościowym ujęciu, uporządkowaniu i rozwinięciu istniejącego dorobku, a w mniejszym stopniu na zaproponowaniu zasadniczo nowej koncepcji teoretycznej. Z tego względu stopień realizacji celu oceniam pozytywnie, choć nie jako wybitny.

**d. Zastosowane metody badawcze (wskazanie oraz ocena)**

Autor przedstawił założenia metodologiczne rozprawy na stronach 9–11. Wskazał zastosowanie metody formalno-dogmatycznej, funkcjonalnej, historycznoprawnej i komparatystycznej, a ponadto odwołał się do historii legislacyjnej aktów prawnych. Dobór metod należy co do zasady uznać za prawidłowy i adekwatny do przedmiotu oraz celów rozprawy.

Podstawowe znaczenie ma metoda formalno-dogmatyczna, wykorzystana do analizy obowiązujących regulacji, z uwzględnieniem orzecznictwa i poglądów doktryny. Zastosowanie metody funkcjonalnej pozwoliło Autorowi odnieść rozważania normatywne do praktyki wykonywania zadań z zakresu ochrony zabytków, w szczególności do porozumień zawieranych pomiędzy wojewodami a jednostkami samorządu terytorialnego. Metoda historycznoprawna posłużyła do przedstawienia ewolucji regulacji dotyczących ochrony zabytków i samorządu terytorialnego, natomiast metoda komparatystyczna umożliwiła zestawienie rozwiązań polskich z regulacjami obowiązującymi w wybranych państwach europejskich.

Pewne zastrzeżenie terminologiczne może budzić uznanie historii legislacyjnej aktów prawnych za odrębną metodę badawczą. Analiza protokołów prac komisji parlamentarnych i innych materiałów legislacyjnych jest uzasadniona oraz wartościowa, jednak może być traktowana raczej jako technika badawcza lub pomocnicze narzędzie wykładni stosowane w ramach metody formalno-dogmatycznej i historycznoprawnej. Zastrzeżenie to ma charakter porządkujący i nie podważa prawidłowości przeprowadzonych badań. Całościowo zastosowaną metodologię oceniam pozytywnie.

**e. Omówienie wyników badań (ocena)**

Wyniki badań zostały przedstawione przede wszystkim w rozdziale siódmym, obejmującym analizę problemów, wyzwań i możliwych kierunków ewolucji badanego obszaru (s. 225–254), oraz w zakończeniu rozprawy (s. 255–258). Autor nie wyodrębnił osobnej części zatytułowanej „Wyniki badań”, co nie uniemożliwia ich identyfikacji, jednak powoduje, że są one częściowo rozproszone w różnych fragmentach pracy.

Do najważniejszych ustaleń należy zaliczyć uporządkowanie zadań wykonywanych przez poszczególne szczeble samorządu terytorialnego i wskazanie, że ich zakres jest szerszy, niż mogłoby wynikać wyłącznie z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Autor podkreśla wiodącą rolę gminy, a także różnice w znaczeniu i charakterze zadań powierzonych powiatom i samorządom województw. Zwraca uwagę na problemy związane z niewykonywaniem części obowiązkowych zadań, niedostatecznym finansowaniem, brakami kadrowymi oraz ograniczonym zainteresowaniem samorządów przejmowaniem kolejnych kompetencji z zakresu ochrony zabytków.

Analiza porozumień dotyczących powierzania samorządom zadań administracji konserwatorskiej prowadzi Autora do wniosku, że rozwiązanie to ma ograniczony zakres i nie należy oczekiwać jego istotnego rozwoju bez zmian organizacyjnych i

finansowych. Wśród możliwych kierunków ewolucji przedstawiono pozostawienie obecnego podziału kompetencji, szersze wykorzystywanie porozumień, dalszą decentralizację albo ponowną koncentrację części zadań w administracji rządowej. Autor opowiada się zwłaszcza za utworzeniem powiatowych konserwatorów zabytków jako organów administracji rządowej działających na poziomie powiatu.

Przedstawione wyniki pozostają związane z celem rozprawy i wynikają z przeprowadzonych analiz. Pozwalają one uzyskać uporządkowany obraz obowiązującego systemu oraz podstawowych problemów jego funkcjonowania. Jednocześnie znaczna część ustaleń ma charakter opisowy i systematyzujący, a część postulatów nawiązuje do poglądów formułowanych już wcześniej w literaturze. Nie wszystkie proponowane rozwiązania zostały również poddane pogłębionej analizie pod kątem możliwości ich praktycznego wdrożenia i konsekwencji organizacyjnych lub finansowych. Wyniki badań oceniam zatem jako poprawne i użyteczne, choć ich nowatorstwo oraz stopień pogłębienia należy uznać za umiarkowane.

**f. Informacje o możliwości praktycznego zastosowania uzyskanych wyników badań**

Rozprawa posiada potencjalną wartość praktyczną. Autor już we wstępie, na stronie 9, wskazuje, że zebranie i omówienie zadań samorządu ma ukazać zakres narzędzi, które mogą być wykorzystywane w celu ochrony zabytków. Systematyzacja regulacji rozproszonych w wielu aktach prawnych może służyć jednostkom samorządu terytorialnego, pracownikom administracji konserwatorskiej oraz osobom zapewniającym obsługę prawną tych podmiotów jako pomoc w identyfikowaniu kompetencji, obowiązków i dostępnych form działania.

Praktyczne znaczenie może mieć również analiza porozumień administracyjnych dotyczących powierzania samorządom zadań z zakresu ochrony zabytków. Jej wyniki mogą zostać wykorzystane przy ocenie zasadności zawierania kolejnych porozumień oraz określaniu organizacyjnych, kadrowych i finansowych warunków wykonywania przejmowanych zadań.

Sformułowane w rozdziale siódmym i zakończeniu postulaty mogą stanowić głos w dyskusji nad zmianami legislacyjnymi i organizacyjnymi. Dotyczy to w szczególności doprecyzowania ustawowego katalogu zadań samorządu w zakresie ochrony zabytków, rozważenia utworzenia powiatowych konserwatorów zabytków, zapewnienia odpowiedniego finansowania zadań oraz wzmocnienia obowiązków informacyjnych administracji konserwatorskiej.

Widoczne jest również, że Autor dysponuje dużą wiedzą praktyczną w badanej dziedzinie i zna problemy pojawiające się w stosowaniu omawianych regulacji. Przykładem jest interesujące omówienie skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 r., sygn. P 12/18, dotyczącego gminnej ewidencji zabytków (s. 61–63, a następnie s. 225–226). Autor nie ogranicza się do przedstawienia treści orzeczenia, lecz analizuje jego wpływ na istniejące ewidencje, gwarancje proceduralne właścicieli nieruchomości oraz sytuację organów gmin oczekujących na interwencję ustawodawcy. Umiejętne powiązanie analizy prawnej z rzeczywistymi problemami funkcjonowania administracji zwiększa praktyczną przydatność rozprawy.

**g. Ewentualne nieprawidłowości stwierdzone w ocenianej rozprawie doktorskiej**

W rozprawie nie stwierdziłem istotnych nieprawidłowości o charakterze merytorycznym lub metodologicznym. W tekście występują pojedyncze błędy

językowe, składniowe i redakcyjne, które powinny zostać usunięte przed ewentualną publikacją pracy. Uchybienia te mają charakter sporadyczny, nie utrudniają zrozumienia wywodu i nie wpływają na ogólną ocenę rozprawy ani na prawidłowość jej zasadniczych ustaleń.

## **II. Ogólna ocena rozprawy doktorskiej**

### **a. Ocena, czy rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego**

Problem naukowy podjęty w rozprawie dotyczy ustalenia rzeczywistego zakresu, charakteru i podziału zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego w obszarze ochrony zabytków, a także oceny obecnego modelu oraz możliwych kierunków jego ewolucji. Problematyka ta była wcześniej podejmowana w literaturze, jednak zasadniczo w odniesieniu do wybranych instytucji lub poszczególnych szczebli samorządu, bez jej całościowego i uporządkowanego opracowania.

Oryginalność rozprawy wyraża się przede wszystkim w zebraniu i usystematyzowaniu zadań rozproszonych w wielu aktach prawnych oraz w przedstawieniu ich w ramach jednej, spójnej analizy obejmującej gminę, powiat i samorząd województwa. Wartościowe jest wykazanie, że zakres zadań samorządu służących ochronie zabytków jest szerszy, niż wynikałoby to wyłącznie z przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Znaczenie ma również analiza praktyki powierzania samorządom zadań administracji konserwatorskiej, zestawienie rozwiązań polskich z rozwiązaniami zagranicznymi oraz sformułowanie własnych postulatów dotyczących przyszłego modelu administracji ochrony zabytków.

Stopień oryginalności rozprawy należy jednak oceniać z pewnym umiarem. Jej zasadnicza wartość polega na uporządkowaniu, uzupełnieniu i rozwinięciu istniejącego stanu wiedzy, a nie na stworzeniu całkowicie nowej koncepcji teoretycznej. Część wniosków i postulatów nawiązuje do poglądów obecnych już w literaturze, natomiast proponowane kierunki zmian mają niekiedy charakter ogólny i nie zawsze przybierają postać szczegółowo uzasadnionych postulatów *de lege ferenda*.

Pomimo tych zastrzeżeń rozprawa zawiera samodzielne ustalenia, oceny i propozycje, które wnoszą nową wartość do badań nad rolą samorządu terytorialnego w ochronie zabytków. W mojej ocenie stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego w stopniu wystarczającym do spełnienia wymagań stawianych rozprawie doktorskiej, choć jej nowatorstwa nie należy określać jako wybitnego ani przełomowego.

### **b. Ocena, czy rozprawa doktorska prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie**

Rozprawa potwierdza, że Kandydat posiada ogólną wiedzę teoretyczną w dyscyplinie nauki prawne. Przeprowadzone rozważania świadczą o znajomości podstawowych instytucji prawa administracyjnego, w szczególności dotyczących ustroju i zadań samorządu terytorialnego, podziału kompetencji między administrację rządową i samorządową, prawnych form działania administracji oraz zasad decentralizacji i dekoncentracji.

Kandydat wykazuje również wiedzę z zakresu prawa ochrony zabytków, planowania i zagospodarowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami oraz administracyjnych i konstytucyjnych uwarunkowań ochrony prawa własności. Potrafi

osadzić analizowane regulacje w szerszym systemie prawa publicznego, dostrzegać związki zachodzące między różnymi aktami prawnymi oraz identyfikować problemy wynikające z ich wzajemnego oddziaływania.

O poziomie wiedzy teoretycznej świadczy także sposób posługiwania się dorobkiem doktryny, orzecznictwem sądów administracyjnych, Trybunału Konstytucyjnego i sądów powszechnych oraz dyrektywami wykładni prawa. Analiza historycznoprawna i prawnoporównawcza wskazuje ponadto, że Kandydat potrafi rozpatrywać polskie rozwiązania prawne w szerszej perspektywie czasowej i systemowej.

Nie wszystkie rozważania mają jednakowo pogłębiony charakter, a część wywodu pozostaje przede wszystkim opisowa. Nie podważa to jednak ogólnej oceny wiedzy teoretycznej Kandydata. Jej zakres i sposób wykorzystania w rozprawie są wystarczające do stwierdzenia, że wymaganie dotyczące prezentowania ogólnej wiedzy teoretycznej w dyscyplinie nauki prawne zostało spełnione. Wiedzę tę oceniam jako solidną i odpowiednią dla poziomu rozprawy doktorskiej.

#### **c. Ocena, czy kandydat posiada umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej**

Rozprawa potwierdza, że Kandydat posiada umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Samodzielność ta znajduje wyraz w określeniu problemu badawczego, wyznaczeniu zakresu analizy, doborze metod i źródeł oraz przeprowadzeniu badań obejmujących regulacje rozproszone w wielu aktach prawnych.

Kandydat sprawnie posługuje się piśmiennictwem, orzecznictwem, materiałami legislacyjnymi i dokumentami odnoszącymi się do praktyki funkcjonowania administracji. Potrafi zestawiać poglądy przedstawicieli doktryny, oceniać argumentację prezentowaną w orzecznictwie oraz formułować własne stanowisko. O umiejętności samodzielnego prowadzenia badań świadczy również przeprowadzenie analizy historycznoprawnej i prawnoporównawczej, a także zbadanie praktyki powierzania samorządom zadań administracji konserwatorskiej.

W rozprawie przedstawiono własne oceny obowiązujących rozwiązań oraz postulaty de lege ferenda dotyczące dalszego kształtowania systemu ochrony zabytków. Nie wszystkie wnioski mają jednakowo pogłębiony charakter, a niektóre propozycje zostały sformułowane na stosunkowo ogólnym poziomie. Nie zmienia to faktu, że rozprawa stanowi rezultat samodzielnie zaplanowanego i przeprowadzonego procesu badawczego. W mojej ocenie Kandydat posiada umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej w stopniu odpowiadającym wymaganiom stawianym osobie ubiegającej się o nadanie stopnia doktora.

### **III. Konkluzja**

Recenzowaną rozprawę doktorską oceniam pozytywnie. Pomimo wskazanych w recenzji uwag ma ona charakter samodzielnego opracowania naukowego, prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną Kandydata w dyscyplinie nauki prawne oraz potwierdza jego umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Rozprawa zawiera również oryginalne rozwiązanie podjętego problemu naukowego w zakresie wystarczającym do spełnienia wymagań stawianych rozprawie doktorskiej.

Stwierdzam, że rozprawa doktorska mgra Damiana Staniszewskiego pt. „Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zabytków – stan obecny i możliwe

kierunki ewolucji” spełnia wymagania określone w art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. W związku z powyższym wnoszę o dopuszczenie Kandydata do obrony rozprawy doktorskiej.

*Podpisuję  
z Cencert*



Podpisany elektronicznie przez

Maciej Jacek Kruś

17.07.2026

23:28:37 +02'00'

---

Prof. UAM dr hab. Maciej Kruś

LL.M.