

Prof. dr hab. Piotr Dobosz

Kraków, 10 marca 2025 r.

Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego

Wydział Prawa i Administracji UJ

Recenzent Komisji Doktorskiej

**Recenzja rozprawy doktorskiej Pani mgr Agaty Lizak w sprawie nadania Autorce stopnia doktora w dziedzinie nauk społecznych, w dyscyplinie nauki prawne**

Działając na podstawie uchwały Rady Naukowej Kolegium Nauk Społecznych Uniwersytetu Rzeszowskiego z dnia 9 grudnia 2024, i informacji z dnia 11 grudnia Pani prof. dr hab. Jolanty Szempruch Prorektor ds. Kolegium Nauk Społecznych o uchwale jak wyżej,

i mając na uwadze odpowiednio

- treść art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U.2024.1571 t.j., zgodnie z którym

„1. Rozprawa doktorska prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie albo dyscyplinach oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej.  
2. Przedmiotem rozprawy doktorskiej jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, oryginalne rozwiązanie w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej albo oryginalne dokonanie artystyczne.  
3. Rozprawę doktorską może stanowić praca pisemna, w tym monografia naukowa, zbiór opublikowanych i powiązanych tematycznie artykułów naukowych, praca projektowa, konstrukcyjna, technologiczna, wdrożeniowa lub artystyczna, a także samodzielna i wyodrębniona część pracy zbiorowej.  
4. Do rozprawy doktorskiej dołącza się streszczenie w języku angielskim, a do rozprawy doktorskiej przygotowanej w języku obcym również streszczenie w języku polskim. W przypadku gdy rozprawa doktorska nie jest pracą pisemną, dołącza się opis w językach polskim i angielskim.”

**- stwierdzam, że**

- 1) przedłożona przez Doktorantkę Panią mgr Agatę Lizak Rozprawa doktorska zatytułowana „Publicznoprawne aspekty zagospodarowania zabytków nieruchomości na cele użytkowe”, Rzeszów 2024 ( s. 371, w tym 332 s. zwartego tekstu merytorycznego, stan prawny na dzień 1 września 2024) stanowi w pełnym zakresie oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz tym samym wykazuje bardzo dobrze ogólną wiedzę teoretyczną Kandydatki tj. Pani mgr Agaty Lizak w dziedzinie nauk społecznych, w dyscyplinie nauki prawne oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej,
- 2) mając na uwadze powyższe, zdecydowanie wnioskuję zatem jako Recenzent w Komisji Doktorskiej: - o podjęcie kolejnych etapów postępowania w przewodzie doktorskim,
- 3) wnioskuję także o wyróżnienie recenzowanej przez mnie rozprawy doktorskiej.

## **Uzasadnienie**

### **Ocena Rozprawy doktorskiej autorstwa Doktorantki zat.**

#### **„Publicznoprawne aspekty zagospodarowania zabytków nieruchomości na cele użytkowe”**

### **I. Szczegółowa ocena Rozprawy**

#### **I. 1. Uwagi wstępne**

W charakterze osiągnięć o jakich jest mowa w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U.2024.1571 t.j., - Doktorantka przedłożyła wydruk elektronicznej wersji swojej Rozprawy zat. „Publicznoprawne aspekty zagospodarowania zabytków nieruchomości na cele użytkowe”. Promotorem Rozprawy jest Pani prof. dr. hab. Elżbieta Ura. Praca powstała w ramach Szkoły Doktorskiej w Uniwersytecie Rzeszowskim

#### **I.2. Wybór tematu, budowa Rozprawy oraz problem badawczy i hipotezy. Cel badawczy**

Wybór tematu i tytułu Rozprawy oceniam jako bardzo dobrze jako przemyślany, stawiający na trafnie dostrzeżony i prawidłowo wyartykułowany istotny problem naukowy jakim ustalenie czy przepisy dotyczące zagospodarowania zabytków na cele użytkowe pozwalają na

efektywną ochronę tych zabytków, przy jednoczesnym poszanowaniu interesu ich dysponentów.

Doktorantka trafnie zauważa, że „*Ratio legis* wprowadzenia ograniczeń w wolności korzystania z posiadanej nieruchomości jest to, że zagospodarowanie obiektu zabytkowego na określony cel może istotnie wpływać tak na jego substancję materialną (gdy wiąże się np. z koniecznością przebudowy, remontu czy chociażby dokonania zmian w wyglądzie elewacji poprzez dodanie szyldów, napisów), jak i na wartości niematerialne, dotyczące nieuchwytnych, ale ważnych aspektów, takich jak m.in. klimat danego miejsca czy odbiór zabytku przez społeczeństwo”. Trafna w mojej ocenie jest przy tym wprowadzająca konkluzja Doktorantki podnosząca, że „Nie oznacza to przypisania bezwzględnego prymatu funkcji pierwotnej, gdyż zmienność przeznaczenia nieruchomości w czasie jest naturalnym zjawiskiem, a zabytki powinny służyć społeczeństwu i w ten sposób potwierdzać swoje znaczenie również dla współczesności. Oceny, na ile dane zagospodarowanie pozwala na zachowanie wartości zabytku, dokonują wyspecjalizowane organy, stosując różne formy działania (w tym pozwolenie, uzgodnienie)”. Sposób prowadzenia wstępnych rozważań uzasadniających wybór tematy, sformułowanie problemu badawczego i hipotez świadczą o tym, że Doktorantka bardzo dobrze orientuje się w aksjologii prawa ochrony zabytków i opieki nad zabytkami a szerzej w aksjologii ochrony dziedzictwa kulturowego.

Przy badaniu zasadności nakładania na właściciela zabytku ograniczeń w zakresie zmiany sposobu użytkowania zabytku na poziomie ustawowym - Doktorantka prawidłowo kieruje się w stronę zasad prawa ochrony zabytków, a także do uniwersalnej w tym zakresie zasady proporcjonalności i konieczności, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Szersze spojrzenie na ochronę zabytków prowadzi Doktorantkę do uzasadnionego wniosku, że same restrykcje nie zabezpieczą zabytku, a w skrajnych przypadkach mogą prowadzić do całkowitej bierności dysponentów, którzy w obawie przed nadmiernymi formalnościami i kosztami mogą unikać podejmowania jakichkolwiek wykraczających poza niezbędne minimum działań. To jak wskazuje Doktorantka „rodzi ryzyko uczynienia z zabytków martwych obiektów, których wartość nie byłaby należycie wyeksponowana, a społeczeństwo nie mogłoby czerpać z nich korzyści”.

Jest to w mojej ocenie jako Recenzenta prawidłowa przestroga Doktorantki zarówno dla prawodawcy jak i podmiotów wykonujących, stosujących prawo ochrony i opieki nad zabytkami, aby nie czerpali jedynie z władczych instrumentów i instytucji prawa administracyjnego. Prawo administracyjne i jego metoda działania rozwija się, ulega powolnym przekształceniom w stronę łagodzenia jednostronności i autorytatywności organów

administracji publicznej i rezygnacji z władztwa administracyjnego tam gdzie jest to możliwe, prawo to staje się interaktywne, podlega zmianom w zakresie współdziałania administracji publicznej z podmiotami zewnętrznymi/administrowanymi, szerszego korzystania z różnorodnych umów w tym hybrydowych, oraz tzw. pozytywnych sankcji.

Budowa Rozprawy jest tradycyjna i w pełni spełniająca wymogi doktryny stawiane rozprawom doktorskim. Zachowanie prawidłowej formy Rozprawy bardzo dobrze świadczy o metodzie pisania pracy, która dzięki temu jest uporządkowana, przejrzysta i pozwala na śledzenie toku rozumowania Autorki także w kontekście poruszania się w realiach i wymogach tekstu naukowego. Treść Rozprawy koresponduje z tytułem Rozprawy.

Rozprawa składa się ze Spisu treści, Wykazu skrótów, Wstępu, siedmiu Rozdziałów, Zakończenia, Wykazu Aktów Prawnych, Wykazu literatury, Wykazu Orzecznictwa, Wykazu Pozostałych Źródeł.

Co istotne z formalnego i materialnego, merytorycznego punktu widzenia już Wstęp zawiera sformułowanie przez Doktorantkę problemu naukowego, który polega na rozstrzygnięciu, jak to już było sygnalizowane „czy przepisy dotyczące zagospodarowania zabytków na cele użytkowe pozwalają na efektywną ochronę tych zabytków, przy jednoczesnym poszanowaniu interesu ich dysponentów”.

W celu uzyskania odpowiedzi na powyższe pytanie Doktorantka podjęła się weryfikacji następujących hipotez badawczych:

- 1) przepisy dotyczące uwarunkowań zagospodarowania zabytków na cele użytkowe nie są wystarczająco precyzyjne, co utrudnia ich efektywne egzekwowanie w praktyce, rodząc tym samym ryzyko braku skuteczności mechanizmów ochronnych,
- 2) obowiązki nałożone na dysponentów zabytków nie uwzględniają w pełni specyfiki wykorzystania obiektów na cele użytkowe, co może prowadzić do konfliktu między potrzebą ochrony wartości danego zabytku a interesem społecznym lub prywatnym związanym z jego zagospodarowaniem,
- 3) obowiązki dysponentów zabytków zagospodarowanych na cele użytkowe nie są wystarczająco rekompensowane uprawnieniami przysługującymi tym podmiotom, w szczególności w przypadku zabytków wykorzystywanych na potrzeby działalności gospodarczej.

Co interesujące w ocenie Recenzenta wskazane powyżej hipotezy stanowią na tym etapie wstępnym względnie intuicyjną negatywną diagnozę regulacji prawnej w zakresie publicznoprawnych aspektów zagospodarowania zabytków nieruchomości na cele użytkowe. W ten sposób już na początku Rozprawy sformułowano co najmniej trzy takie publicznoprawne aspekty zawarte w ww. hipotezach.

Po wskazaniu problemu badawczego i związanych z nim hipotez Doktorantka zaprezentowała następnie we Wstępie cel pracy. Stanowi go według słów Doktorantki: „zbadanie prawidłowości powyższych hipotez i próba rozwiązania problemu badawczego, realizowane są poprzez przeprowadzenie wieloaspektowej analizy problematyki zagospodarowania zabytków nieruchomych na cele użytkowe z perspektywy publicznoprawnej, a następnie poprzez ocenę, na ile przepisy te są adekwatne z punktu widzenia możliwości ich praktycznego stosowania, a także czy uwzględniają wartości, ochronę których mają na celu (mowa tu zarówno o wartości materialnej zabytków, jak i wartościach związanych z ich szczególną funkcją użytkową). W efekcie omówienie ma służyć za podstawę do sformułowania postulatów *de lege ferenda*.”.

### **I.3. Metody badawcze zastosowane w Rozprawie**

Prowadząc badania Doktorantka oparła warsztat badawczy na:

- metodzie formalno-dogmatycznej. Według Jej słów: „Polega ona na szczegółowym przedstawieniu i zinterpretowaniu zarówno przepisów u.o.z.o.z., jak również innych aktów prawnych choćby pośrednio dotyczących zagospodarowania zabytków, w tym także aktów prawnych innych państw (w zakresie tych ostatnich zastosowano także elementy metody komparatystycznej)”;
- metodzie aksjologicznej „polegającej na badaniu aksjologicznego uzasadnienia przepisów dotyczących zagospodarowania zabytków na cele użytkowe, a także na analizie, na ile przepisy w istocie służą wartościom, które powinny chronić, tj. wartościom związanym z pamięcią historyczną i kulturową, umacnianiem więzi z kulturą i jej dziedzictwem (zwłaszcza w aspekcie patriotycznym), z bezpieczeństwem, ochroną własności, a także wartościom użytkowemu czy ekonomicznemu”;
- metodzie historycznej poprzez analizę aktów prawnych już nieobowiązujących;
- metodzie empirycznej. W jej – jak pisze Doktorantka - ramach pozyskała stosowne informacje od właściwych organów co do spełniania wymogów stawianych dysponentom zabytków chcących dokonać ich adaptacji do nowych funkcji.

W mojej ocenie wybrane metody badawcze są kompatybilne do przedmiotu badań i potencjalnie pozwalają na formułowanie prawidłowych wniosków. Podjęte przez Doktorantkę wyjaśnienia w zakresie stosowanych przez Niego metod badawczych uważam za wystarczające.

Jak zaznacza Doktorantka przeprowadzone przez Nią badania „mają znaczenie zarówno z punktu widzenia naukowego, jak i praktycznego. Kwestia zagospodarowania zabytków nieruchomości na cele użytkowe jak dotąd nie była bowiem przedmiotem wyczerpującego opracowania, gdyż fachowa literatura dotycząca prawnej ochrony zabytków skupiała się bądź na zagadnieniach szerszych i ogólniejszych, bądź też analizowała to zagadnienie w formach, dających ze swej istoty ograniczoną możliwość kompleksowego przedstawienia wszystkich problemów (artykuły, *case study*, itp.)”.

Zgadzam się z optymistyczną autooceną Doktorantki w zakresie wypełnienia przez recenzowaną Rozprawę luki polegającej na braku wyczerpującego opracowania w wybranym temacie. Recenzentka realizuje tytuł i problematykę swojej rozprawy w brzmieniu „Publicznoprawne aspekty zagospodarowania zabytków nieruchomości na cele użytkowe” z perspektywy prawa rozumianego przedmiotowo, czyli z perspektywy obiektywnego porządku prawnego a także ujęciu subiektywnym, podmiotowym obowiązującego prawa. W Rozprawie znajdują się fragmenty poświęcone zarówno prawu w ujęciu przedmiotowym w czym wyczerpuje się problematyka form ochrony zabytków, czy form działania administracji publicznej, z kolei fragmenty o charakterze subiektywnym dotyczą statusu prawnego właściciela czy szerzej dysponenta zabytku oraz budowy organów właściwych w prawie ochrony i opieki nad zabytkami - i w tym podmiotowym ujęciu też zawiera się podejmowana problematyka. Problematyka zasad prawa ochrony i opieki nad zabytkami jest wyrazem podmiotowo-przedmiotowego podejścia Doktorantki do ochrony zabytków.

Znaczenie dla praktyki potwierdza zdaniem Doktorantki natomiast to, „że znaczna większość zabytków nieruchomości jest zagospodarowana na cele użytkowe. Tym samym, problemy z interpretacją przepisów dotyczących tej tematyki, jak również dysproporcją obowiązków i uprawnień dysponentów, wpływają na niemal cały system ochrony zabytków oraz aktualny stan chronionych obiektów. Istnieje również grupa zabytków, które, mimo bezdyskusyjnych walorów historycznych oraz artystycznych, pozostają nieużytkowane, przez co niszczeją, a ich potencjał pozostaje niewykorzystany. Za przyczynę takiego stanu rzeczy uznaje się m.in. długotrwałość procedur związanych z procesem inwestycyjnym w zabytkach czy brak odpowiednich preferencji zachęcających do zagospodarowania zabytków. Przykład tego typu obiektów pokazuje, że same środki nadzoru konserwatorskiego nie są wystarczające do zapewnienia ochrony nieruchomościom, którym przywrócenie świetności wymaga wiele nakładów finansowych”.

I tu się z Doktorantką zgadzam.

#### **I.4. Charakterystyka treści i rozwiązania problemów badawczych Rozprawy zat. „Publicznoprawne aspekty zagospodarowania zabytków nieruchomych na cele użytkowe” - przez pryzmat poszczególnych rozdziałów**

Jak to już było sygnalizowane treść Rozprawy jest zasadniczo podzielona na Wstęp, siedem Rozdziałów oraz Podsumowanie. Doktorantka zachowała czytelność i jasność rozważań zawartych w ww. Rozdziałach przez umiejętne posłużenie się m.in. wykładnią prawa, znajomością genezy i historii aktów normatywnych jako pomników historii, znajomością prawa pozytywnego polskiego i obcego, literatury przedmiotu.

Trzy pierwsze Rozdziały posiadają charakter wprowadzający i prezentują odpowiednio adekwatne źródła prawa w ujęciu historycznym i aktualnym; aparaturę pojęciową istotną dla samego zwrotu „zagospodarowanie zabytków nieruchomych na cele użytkowe”; zasady prawne odnoszące się do zabytków nieruchomych oraz ocenę rozwoju oraz obecnego ustroju Państwowej Służby Konserwatorskiej pod kątem zdolności administracyjnej do wykonywania zadań publicznych oraz kompetencji. W Rozdziale drugim ważnym zagadnieniem samodzielnym merytorycznie są prawne formy ochrony zabytków i ich wpływ na zagospodarowanie zbytku nieruchomego na cele użytkowe.

Kolejne trzy Rozdziały (IV, V, VI) dotyczą bezpośrednio rozwiązania zagadnień i problemów badawczych. W ostatnim Siódmym Rozdziale Doktorantka prezentuje prawne uwarunkowania zagospodarowania zabytków nieruchomych na cele użytkowe w wybranych państwach trzecich stwarzając tym samym międzynarodową perspektywę ujęcia tej problematyki.

#### **W rozdziale pierwszym zat.: „EWOLUCJA PODSTAW PRAWNYCH ZAGOSPODAROWANIA ZABYTKÓW NIERUCHOMYCH NA CELE UŻYTKOWE”**

- Doktorantka wykazała się fachową i skrupulatną wiedzą w zakresie genezy i „etapowania” w czasie kształtowania się prawa ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, czy szerzej prawa ochrony dziedzictwa kulturowego w ujęciu krajowym, regionalnym i międzynarodowym. Analiza objęła akty normatywne jak i nienormatywne. Przedstawiona przez Doktorantkę analiza źródeł prawa ochrony zabytków pozwoliła Jej na zweryfikowanie prawidłowej konkluzji, stwierdzającej że z biegiem czasu regulacje z zakresu prawa ochrony i opieki nad zabytkami stają się coraz bardziej szczegółowe/szczególne a nadto , że „regulacje na temat dziedzictwa kulturowego stają się coraz bardziej rozbudowane – także te rangi konstytucyjnej”. Trafna jest także konkluzja Doktorantki podnosząca, że: „mimo tego, iż aktualna ustawa zasadnicza nie dotyczy wprost użytkowego wykorzystania zabytków, z norm programowych zawartych w art. 5 i 6, jak również z samej preambuły wynika, że intencją ustrojodawcy jest

zachowanie zabytków nieruchomych w jak najlepszym stanie, z jednoczesnym zapewnieniem możliwie szerokiego dostępu do nich. Postulat ten wydaje się możliwy do zrealizowania jedynie w przypadku zaaprobowania zagospodarowywania zabytków na cele użytkowe”.

Podziela w pełni stanowisko Doktorantki, zgodnie z którym „Regulacje Konstytucji RP zwracają jednocześnie uwagę na to, że aspekty dotyczące zagospodarowania zabytku należy rozpatrywać z punktu widzenia praw i wolności jego dysponenta, w szczególności zaś – pod kątem prawa własności. Nie negując możliwości wprowadzania ograniczeń, Konstytucja RP wyznaczyła w tym zakresie granice, które muszą być każdorazowo uwzględniane tak przy stanowieniu, jak i stosowaniu prawa ochrony zabytków”.

Wartość tego Rozdziału w swym wątku merytorycznym i formalnym budowy Rozprawy pozwala czytelnikowi na systemową i historyczną ocenę dzisiejszych regulacji w zakresie przeznaczania nieruchomości zabytkowych na cele użytkowe.

**W rozdziale drugim:** „ZAGOSPODAROWANIE NA CELE UŻYTKOWE W KONTEKŚCIE ZASAD I FORM OCHRONY ZABYTKÓW NIERUCHOMYCH” Doktorantka formułuje i rozwiązuje problem dotyczący tego na ile zasady i formy ochrony zabytków jako swoiste instytucje prawne wypowiadają się w przedmiocie zagospodarowania zabytków nieruchomych na cele użytkowe.

Doktorantka rozpoczyna swoje rozważania - prowadzone w tym Rozdziale na temat zagospodarowania zabytków nieruchomych na cele użytkowe w świetle u.o.z.o.z. - od podstawowych kwestii definicyjnych. Wyjaśnia takie pojęcia jak: „zabytek”, „ochrona zabytków” czy „opieka nad zabytkami”. Fundamentalne dla całej pracy jest zdefiniowanie czym jest zagospodarowanie zabytku na cele użytkowe. W tym celu Doktorantka wyjaśnia różnice pomiędzy znaczeniem zagospodarowania zabytku na cele użytkowe a znaczeniem pojęć: adaptacja, rewaloryzacja czy rewitalizacja, które pojawiają się w podobnym kontekście nie tylko w ustawach, ale również w języku potocznym. Trafnie zauważa, że z zagospodarowaniem ściśle wiążą się wyrażenia takie jak „przeznaczenie zabytku” lub „sposób korzystania z zabytku”.

Doktorantka dostrzega i eksponuje znaczenie zasad prawa administracyjnego dla podjętego tematu, które w ślad za doktryną określa jako charakteryzujące się ponadprzeciętną doniosłością aksjologiczną, funkcjonalną i hierarchiczną, stanowiąc ogólne dyrektywy tak w zakresie stanowienia, jak i stosowania prawa. W związku z tym w omawianym Rozdziale znajduje się adekwatna dla celu Rozprawy analiza zasady społecznej użyteczności zabytku, zasady dostępu do zabytku, zasady użyteczności zabytku. Na tle tych zasad Doktorantka stawia tezę, że „Skoro bowiem użyteczność ma być „społeczna”, preferowane powinno być

zagospodarowanie zabytku na cele użyteczności publicznej. Odstępstwo w tym zakresie może być uzasadnione m.in. kontynuacją historycznej funkcji, specyficzną wartością użytkową danego obiektu lub kolizją z innymi zasadami, w tym zasadą prawa własności”.

Następnie Doktorantka przechodzi do zasady zmiany wartości użytkowej zabytku oznaczającej akceptację dla takich działań, które przerywają ciągłość pierwotnego przeznaczenia obiektu, ale jednocześnie nie stoją w sprzeczności z jego wartościami zabytkowymi. Z powyższą zasadą Doktorantka wiąże zasadę zarządzania dziedzictwem, w tym – zarządzania procesem zmiany jego funkcji. Kolejne zasady to zasada integralności zabytku chroniąca obiekt przed ingerencją w jego kształt i formę, zasada ochrony wartości niematerialnych związanych z zabytkiem, konstytucyjna zasada ochrony własności zabytku, zasada proporcjonalności mająca swoje źródło znajduje w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i wyznaczająca granicę ingerencji władz konserwatorskich w prawo własności zabytku, zasada bezpieczeństwa obrotu zabytków, zasada kontroli stanu zabytków jako zasada służebna wobec innych zasad – jako, że bez jej realizacji – jak trafnie twierdzi Doktorantka - nie byłoby bowiem możliwe efektywne wdrażanie innych reguł, które wówczas miałyby charakter wyłącznie postulatów. Szczególne znaczenie posiada zasada podziału obowiązków w zakresie finansowania opieki nad zabytkami, w ramach której Doktorantka wskazała, finansowanie opieki nad zabytkami opiera się na dwóch uzupełniających się systemach, tj. finansowaniu prywatnym oraz publicznym, wspartym także finansowaniem mieszanym (np. w ramach instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego).

Doktorantka rozwija dla potrzeb swoich badań pojęcie użytkowej wartości zabytków i stwierdza: „Mimo że o zagospodarowaniu na cele użytkowe mowa jest tylko w jednym przepisie u.o.z.o.z., przeprowadzona analiza dowodzi, że jest to kwestia niezwykle istotna z punktu widzenia całokształtu regulacji w obszarze ochrony zabytków nieruchomych. Jakkolwiek wartość użytkowa nie definiuje samoistnie zabytku, to z pewnością przynajmniej pośrednio może wpływać na zachowanie wartości, które decydują o jego ochronie. To oznacza, że zachowanie wartości użytkowej powinno być jednym z celów tak ochrony zabytków, jak i opieki nad zabytkami. Nie budzi bowiem wątpliwości, że to korzystanie z zabytku powoduje, że jest on bieżąco utrzymywany, a jednocześnie pozostaje „żywym” w świadomości społecznej. W tym zakresie ujawnia się szczególna rola prawa. Skoro przepisy do pewnego stopnia wręcz wymagają użytkowego zagospodarowania zabytku, to przyczyniają się one do kształtowania wizerunku danego obiektu”.

Rozważania prowadzone w drugim Rozdziale pozwalają na weryfikację założonych we Wstępie hipotez. Doktorantka konkluduje: „Lakoniczność przepisów dotyczących użytkowego wykorzystania zabytków nie jest zjawiskiem, które można byłoby ocenić pozytywnie.

Wątpliwości powstają wokół wykładni pojęcia „cel użytkowy”. Wydaje się, że *de lege ferenda*, przy założeniu utrzymania dodatkowych obowiązków dla dysponentów zabytków zagospodarowanych na cele użytkowe, pożądane byłoby doprecyzowanie wskazanego pojęcia na poziomie ustawowym. Aktualna sytuacja nie sprzyja ustaleniu kręgu adresatów art. 25 u.o.z.o.z., co może wywoływać wątpliwości z punktu widzenia spełniania przesłanki określoności prawa”.

Poza kwestiami definicyjnymi, Doktorantka rozważa korelacje pomiędzy zagospodarowaniem zabytku na cele użytkowe a najważniejszymi zasadami prawa ochrony zabytków. Wskazuje, że „na pierwszy plan wysuwa się tu zasada użyteczności zabytków, w tym ich zmiennej funkcji, najpełniej oddająca potrzebę dostosowania ich dla współczesnych potrzeb”. Podnosi, że „mimo możliwych do wystąpienia kolizji z innymi zasadami, żadna z nich sama w sobie nie przeczy możliwości użytkowego wykorzystywania zabytków. Zasady mogą być przy tym pomocne przy rozstrzygnięciu, która z funkcji jest w danym przypadku faktycznie odpowiednia, co ma niebagatelne znaczenie w procesie stosowania prawa. Trudno jednak stworzyć odgórną hierarchię zasad, aczkolwiek pierwszeństwo należy przyznać zasadom zakorzenionym w przepisach konstytucyjnych (tj. zasadzie dostępu do zabytku i zasadzie ochrony własności)”.

Zgadzam się z Doktorantką, że jeżeli chodzi o formy ochrony zabytków większość z nich wprost do pewnego stopnia reglamentuje możliwości użytkowego zagospodarowania chronionego obiektu, i że względnym wyjątkiem tutaj może być ewentualnie według tego sposobu rozumowania pomnik historii, którego ustanowienie nie prowadzi do konsekwencji prawnych. Wskazane formy rzeczywiście realizują różne, nieraz pozostające w kolizji, zasady prawa ochrony zabytków. Trafnie twierdzi jednak Doktorantka, że żadna z form ochrony zabytków nie zakłada jednak całkowitego zakazu użytkowania zabytku. Ograniczenia mogą dotyczyć wyłącznie pewnych rodzajów działalności i znajdować odzwierciedlenie w konkretnych argumentach odnoszących się do specyfiki danego obiektu. Podzielam ogólny wniosek Doktorantki, zgodnie z którym jednym z celów funkcjonowania prawnych form ochrony zabytku jest kontrola nad tym, by zabytek pozostawał zagospodarowany na odpowiednie cele, tj. cele służące jego ochronie bądź przynajmniej jej nie utrudniające.

### **W rozdziale trzecim: zat. „WŁAŚCIWOŚĆ ORGANÓW W ZAKRESIE OCHRONY I ZAGOSPODAROWANIA ZABYTEKÓW NIERUCHOMYCH” Doktorantka podejmuje zagadnienia ustrojowego prawa administracyjnego.**

Jak wynika z treści rozdziału trzeciego motywacją dla Doktorantki do podjęcia tej problematyki było założenie, że ustrój i organizacja tych organów wpływa na jakość wykonywania zadań

publicznych, zatem postanowiła m.in. zbadać, czy kwestie zagospodarowania zabytków na cele użytkowe stanowią jakiś wyodrębniony wyraźnie zakres ich przedmiotu działania i właściwości. Rozdział ten jest napisany w sposób wskazujący na bardzo dobrą znajomość instytucji i zasad ustrojowego i proceduralnego prawa administracyjnego. Nie jest też, co oczywiste, oderwany od zagadnień materialnego prawa ochrony i opieki nad zabytkami. W odniesieniu do omawianej tematyki za punkt odniesienia Doktorantka przyjęła art. 89 ust. 1 u.o.z.o.z., zgodnie z którym organami ochrony zabytków są:

- 1) minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w imieniu którego zadania i kompetencje w tym zakresie wykonuje Generalny Konserwator Zabytków,
- 2) wojewoda, w imieniu którego zadania i kompetencje w tym zakresie wykonuje wojewódzki konserwator zabytków.

Doktorantka nie pominęła w swoich badaniach, że przepisy szczególne u.o.z.o.z. przewidują kompetencje także dla organów stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego, w zakresie wszystkich jego szczebli (gmin, powiatu, województw).

Na bazie doktrynalnej koncepcji pojęcia organu administracyjnego, organu naczelnego i organu centralnego oraz pojęcia zadań publicznych i kompetencji oraz pojęcia dekoncentracji w tym wewnętrznej - Doktorantka przeprowadziła m.in. krytyczną analizę statusu prawnego Generalnego Konserwatora Zabytków stawiającą tezę, że „Generalnego Konserwatora Zabytków należy traktować wyłącznie jako *quasi*-organ centralny, niespełniający wymogu wyodrębnienia organizacyjnego, ale posiadający własny zakres kompetencji. Jednocześnie do GKZ odpowiednio można stosować przepisy dotyczące organów, np. w zakresie wyłączenia na podstawie procedury administracyjnej. (...) Z uwagi na to, że kandydat na GKZ nie musi spełniać żadnych szczególnych wymogów co do wykształcenia ani też doświadczenia, *de lege lata* trudno stwierdzić, by był to organ wyspecjalizowany. Należy jednak mieć na uwadze, że specjalistyczny jest charakter kompetencji GKZ. Ponadto, znajdując się w strukturach ministerstwa, GKZ może liczyć na wsparcie ze strony wykwalifikowanych pracowników właściwego departamentu”.

Z punktu widzenia kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego - Doktorantka trafnie podniosła - że „problematyka zagospodarowania zabytków nieruchomych na cele użytkowe może być rozpatrywana w dwóch płaszczyznach. Z jednej strony, mieści się ona w ramach obligatoryjnych zadań własnych jednostek, z drugiej zaś – w przypadku wspomnianego już przekazania części kompetencji przez wojewódzkiego konserwatora zabytków – należy do zadań z zakresu administracji rządowej. Specyfika roli organów jednostek samorządu terytorialnego przejawia się nadto w tym, że jednocześnie wykonują one zadania z obszaru

ochrony zabytków, jak i wypełniają obowiązki z zakresu opieki nad zabytkami co do obiektów będących własnością danej jednostki”.

Przeprowadzona przez Doktorantkę analiza prawa ustrojowo-organizacyjnego organów ochrony zabytków pozwoliła jej na sformułowanie wniosku końcowego, zgodnie z którym „problematyka zagospodarowania zabytków na cele użytkowe mieści się w ogólniej określonej właściwości organów ochrony zabytków”.

Rozwiązanie to Doktorantka słusznie uznaje za zasadne, gdyż podzielam jej pogląd, że zagospodarowania zabytków na cele użytkowe nie da się rozpatrywać w oderwaniu od generalnych reguł ich ochrony, a wiele z czynności wykonywanych przez poszczególne organy może wiązać się z zagospodarowaniem obiektu również pośrednio. W konsekwencji, Doktorantka logicznie twierdzi dalej że „wszelkie próby wydzielenia kompetencji w tym zakresie na rzecz odrębnego organu czy choćby stanowiska byłyby nie tylko niecelowe, ale wręcz sztuczne i prowadzące do oceny wartości zabytku tylko w zbyt wąskim kontekście”.

Za kolejną trafną i cenną konkluzję uważam pogląd: „Powyższe sprawia, że zagospodarowanie zabytków na cele użytkowe, na równi z innymi zagadnieniami będących we właściwości omówionych organów, jest narażone na konsekwencje wszelkich wadliwości aktualnego modelu organizacyjnego”. W obrębie tej wadliwości mieści się problematyczny status Generalnego Konserwatora Zabytków, w tym brak uzasadnienia dla niesformułowania wymogów w zakresie jego doświadczenia i wykształcenia, *per analogiam* do wymogów dla kandydatów na wojewódzkich konserwatorów zabytków.

Jednocześnie jako Recenzent nie przychyliam się do zasygnalizowanych chyba aprobująco przez Doktorantkę postulatów *de lege ferenda* istniejących w doktrynie, aby GKZ został wyodrębniony organizacyjnie ze struktur ministerstwa, stając się zwierzchnikiem terenowych organów administracji rządowej, co miałyby konsekwencje w postaci przejścia z modelu administracji zespolonej na model administracji niezespolonej, w której wojewódzki konserwator zabytków nie podlegałby wojewodzie, a właśnie organowi centralnemu. Nie można bowiem w mojej ocenie z automatu twierdzić, że uporządkowanie podporządkowania hierarchicznego w ustroju służby ochrony zabytków automatycznie generowałoby brak zespolenia tej służby w województwie. Przeciwnie dla zespolenia jest charakterystyczne podwójne podporządkowane organów zespolonych w pionie z organem hierarchicznie wyższym i poziomie z wojewodą. Kwestia stworzenia administracji ochrony zabytków jako niezespolonej to jest rozstrzygnięcie polityczne, strategiczne stanowiące potencjalnie kolejny wyjątek od zasady zespolenia, związany z koniecznością zmiany ustawy wojewodzie i administracji rządowej. Czy taka zmiana jest konieczna w demokratycznym państwie prawnym to już kolejne pytanie wymagające szczegółowej analizy. W mojej wstępnej ocenie nie.

W dobrym kierunku porusza się z kolei Doktorantka pisząc o podziale kompetencji pomiędzy organy administracji rządowej a samorządowej. Na tle tych relacji trzeba mieć na uwadze, że istnieją względnie obiektywne granice decentralizacji zadań publicznych. Gdyby wszystko można było zdecentralizować nie byłaby potrzebna instytucja państwa stojąca na straży ogólnego interesu i dobra. Ten kto administruje dobrami kultury powinien posiadać odpowiedni dystans decyzyjny. Podzielam zatem Jej stanowisko, że biorąc pod uwagę, iż samorządowy konserwator zabytków byłby włączony w struktury urzędu gminy lub starostwa, nie można wykluczyć nacisków na realizację przedsięwzięć kolidujących z zachowaniem wartości danego zabytku”.

#### **Rozdział czwarty to „PRAWNE FORMY DZIAŁANIA ADMINISTRACJI W ZAKRESIE ZAGOSPODAROWANIA ZABYTKÓW NIERUCHOMYCH NA CELE UŻYTKOWE”.**

Rozdział ten służy Doktorantce jako płaszczyzna badań normatywnych wykazująca, że w zakresie form działania administracji ochrony zabytków, poza w zasadzie pozwoleniem konserwatorskim, prawodawca nie wykazuje się delikatnie pisząc „doskonałością”. Zatem i ten rozdział służy do weryfikacji hipotez sformułowanych we Wstępie.

Doktorantka analizuje przede wszystkim pozwolenia, unormowane w art. 36 u.o.z.o.z. Ich uzyskanie jest co do zasady obowiązkiem inwestorów podejmujących przy zabytku różnorodne prace, także te ukierunkowane na jego adaptację lub związane z poprawą warunków dla celów kontynuacji dotychczasowej funkcji. Kolejna forma działania przez Nią badana to przewidziany w art. 25 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.z.o.z. obowiązek uzgodnienia przez wojewódzkiego konserwatora zabytków stosownej dokumentacji dotyczącej planowanych prac konserwatorskich oraz zagospodarowania zabytków. Następnie Doktorantka omawia zalecenia konserwatorskie związane z użytkowaniem zabytków o tyle, że mogą określać sposób korzystania z zabytku (art. 27 u.o.z.o.z.). Ich uzyskanie pozwala na przygotowanie inwestycji związanych z danym obiektem, często wiążących się z adaptacją do nowych celów.

Ponieważ zagospodarowania zabytków, przynajmniej pośrednio, mogą dotyczyć działania podejmowane w formie umów cywilnoprawnych, partnerstwa publiczno-prywatnego, porozumień administracyjnych, działań faktycznych, a także aktów normatywnych – także i te formy działania administracji publicznej znalazły się w centrum odpowiedniego zainteresowania Doktorantki.

Zdaniem Doktorantki przeprowadzona analiza potwierdza, że zagospodarowanie zabytków na cele użytkowe może być przedmiotem różnorodnych działań organów administracji, które zostały uregulowane w przepisach u.o.z.o.z. w sposób niekonsekwentny i szcątkowy. Podzielam

zdanie, że „widoczne jest to zwłaszcza na przykładzie uzgodnienia – jedyne działania związane *stricte* z problematyką użytkowego wykorzystania zabytku, którego charakter prawny, jak również tryb dokonywania nie zostały jednak ustawowo dookreślone”. Porażające są w mojej ocenie trafnie wskazane istotne implikacje praktyczne prowadzące do tego, że art. 25 ust. 1 jest *de facto* przepisem martwym, a uzgodnienia stanowią znikomą część działań wojewódzkich konserwatorów zabytków, mimo że przecież zdecydowana większość zabytków jest użytkowo zagospodarowana. Co do zaleceń konserwatorskich, Doktorantka stwierdza, że w przypadku gdyby miały dotyczyć zmiany funkcji zabytku i związanych z tym prac, modelowo powinny zostać wyparte przez uzgodnienie. Aktualnie jednak to właśnie z zaleceń, mimo że są wydawane fakultatywnie i wyłącznie na wniosek, korzysta się znacznie częściej. Zalecenia zachowują natomiast swoją funkcję w przypadku zabytków, które są zagospodarowane użytkowo, ale nie podlegają adaptacji. Wówczas z zaleceń mogą wynikać wytyczne co do bieżącego sposobu korzystania z obiektu.

Zakres przeprowadzonych badań i ich wyniki potwierdzają wniosek końcowy Doktorantki, że formy działania administracji w przedmiocie zagospodarowania zabytków na cele użytkowe często wzajemnie się nakładają, co jest konsekwencją nieściśłości legislacyjnych. Pomimo tego, że ustawodawca miał intencję odrębnego uregulowania kwestii zagospodarowania zabytków na cele użytkowe, czemu dał wyraz w art. 25 u.o.z.o.z., - to uczynił to w sposób nieskoordynowany z całokształtem regulacji u.o.z.o.z. Jest to zatem problem o charakterze systemowym, którego rozwiązanie wymagałoby istotnej ingerencji w dotychczasowe brzmienie przepisów.

Zarazem trafnie Doktorantka konkluduje, że prawo ochrony zabytków wydaje się być adekwatną dziedziną do rozwoju na gruncie polskiego ustawodawstwa konsensualnych form działania administracji, opartych o porozumienie między organem a stroną, co może stanowić zarazem wyraz szerszej realizacji w tej dziedzinie prawa materialnego zasady partnerstwa publiczno-społecznego.

**W rozdziale piątym zat. „OBOWIĄZKI I UPRAWNIENIA DYSPONETA ZABYTKU ZAGOSPODAROWANEGO NA CELE UŻYTKOWE”** jest mowa o tym, że cel, jakim jest ochrona zabytków, nie mógłby zostać prawidłowo zrealizowany bez nałożenia na właścicieli lub posiadaczy konkretnych obowiązków służących zachowaniu wartości danego obiektu. Jak się później okaże ta działalność policyjno-reglamentacyjna ustawodawcy powinna być czyniona przy uwzględnieniu przez niego pewnych istotnych czynników.

Doktorantka rozpoczyna Rozdział piąty od prezentacji form reglamentacji administracyjnoprawnej. W tym zakresie Doktorantka wskazuje, że „w przypadku opieki nad

zabytkami, można wyróżnić w szczególności nakazy bezwzględne (np. obowiązek udostępniania zabytku na cele badań), zakazy względne (np. zakaz prowadzenia prac konserwatorskich bez pozwolenia) oraz najmniej uciążliwe obowiązki notyfikacyjne (np. obowiązek informowania o zmianach dotyczących stanu prawnego zabytku). Źródłem obowiązków może być bezpośrednio ustawa (np. obowiązki informacyjne), jak również akty administracyjne w postaci decyzji organów konserwatorskich (pozwolenia konserwatorskie)”. Pod względem przedmiotowym obowiązki opisane przez Doktorantkę dotyczą przede wszystkim jak sama wskazuje prowadzenia prac i robót przy zabytku, prowadzenia badań przy zabytku, zmiany przeznaczenia zabytku oraz zmiany jego stanu prawnego. Badania skłoniły Doktorantkę do prawidłowej refleksji, że „większość obowiązków i uprawnień dysponentów zabytków dotyczy zarówno obiektów wykorzystywanych na cele użytkowe, jak i wszelkich pozostałych. Wyjątkiem są obowiązki dokumentacyjne nałożone na mocy art. 25 ust. 1 u.o.z.o.z. *stricte* na podmioty, które zdecydowały się zagospodarować zabytek użytkowo oraz obowiązek uzyskania pozwolenia na zmianę przeznaczenia lub sposobu korzystania z zabytku (art. 36 ust. 1 pkt 9 u.o.z.o.z.). Niezależnie od tego, również stosowanie pozostałych przepisów w omawianym zakresie może przejawiać specyfikę w zależności od funkcji danego obiektu”. Co szczególnie interesujące Doktorantka stwierdza, że „zakres obowiązków, jak i uprawnień dysponentów zabytków można uznać za najbardziej kontrowersyjną materię przepisów u.o.z.o.z. O ile wydaje się, że większość ograniczeń jest adekwatna i rzeczywiście służy ochronie wartości danego obiektu, o tyle przynajmniej część procedur można by przyspieszyć oraz uprościć”. W Jej ocenie „*de lege lata* brzmienie art. 36 u.o.z.o.z. nie różnicuje w żadnym zakresie stopnia zmian dokonywanych w zabytku, co oznacza, że nawet najmniejsze z nich wymagają przechodzenia przez procedurę administracyjną. Z tego powodu postuluje się zastąpienie konieczności uzyskiwania pozwolenia konserwatorskiego zgłoszeniem podjęcia działań w przypadku mniej istotnych ingerencji w substancję zabytku. Dotyczyć mogłoby to również zmiany przeznaczenia lub sposobu korzystania z obiektu, o ile nie wiązałoby się z przeprowadzaniem w związku z tym prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych”. Z tym się zgadzam, argumentacja jest przekonująca.

Kolejny problem praktyczny podniesiony przez Doktorantkę to funkcjonowanie w przepisach obowiązków z uwagi na brak obwarowania wyraźną sankcją niestosowanych w praktyce. Odnosi się to do m.in. obowiązków dokumentacyjnych wymienionych w art. 25 ust. 1 u.o.z.o.z., obejmujących zabytki zagospodarowane na cele użytkowe. W odniesieniu do nich rozważać można - w przekonaniu Doktorantki - różne warianty potencjalnych zmian legislacyjnych, w tym m.in.:

1) pozostawienie rozwiązań w obecnym kształcie, przy jasnym sformułowaniu sankcji za niedopełnienie obowiązków (np. brak możliwości korzystania ze zwolnień podatkowych, uwarunkowanie wszczęcia postępowań pozwoleńowych od wcześniejszej weryfikacji posiadanych dokumentów, ewentualnie stosowanie administracyjnej kary pieniężnej za brak posiadania uzgodnionej dokumentacji),

2) kompleksową nowelizację podejścia do obowiązków dokumentacyjnych (np. włączenie obowiązku przygotowania dokumentacji w procedurę pozwoleńową, bez wyodrębniania wcześniejszego etapu uzgodnień programów).

Doktorantka podnosi trafny postulat na temat tendencji w zmianach legislacyjnych, którą powinno być, co do zasady, nie tylko wprowadzanie uproszczeń tam, gdzie są one możliwe, ale także zwiększanie uprawnień adekwatnych do nakładanych obowiązków. Zasadniczo Doktorantka pozytywnie ocenia fakt, że przepisy przewidują możliwość stosunkowo wysokiego dotowania przedsięwzięć podejmowanych przy zabytkach, jak również to, że preferencje występują również na gruncie podatkowym. Dobry jest - Jej zdaniem - również obrany przez ustawodawcę kierunek do zwiększenia uprawnień dysponentów zabytków poprzez wprowadzenia postulowanej od dawna ulgi na zabytki. Mimo to, system pozytywnych zachęt do rzetelnego sprawowania opieki nad zabytkiem jest zdaniem Doktorantki niepełny. niepełny. Podziela Jej pogląd, że dotyczy to zwłaszcza zabytków zagospodarowanych na cele użytkowe. Jaj wykazała w Rozprawie: w ich przypadku ustawodawca nakłada dodatkowe obowiązki, jednocześnie nie tylko ich nie rekompensując, co wręcz ograniczając możliwość skorzystania z istniejących przywilejów (np. zwolnienia z podatku od nieruchomości w przypadku prowadzenia w zabytku działalności gospodarczej). Trafnie ocenia Doktorantka, że nie tylko nie odpowiada to proporcjonalności obciążeń i korzyści związanych z posiadaniem zabytku, ale także nie pozwala na realizowanie zasady, zgodnie z którą wykorzystanie obiektu zabytkowego na cele użytkowe co do zasady powinno być preferowane, jako korzystne dla zachowania jego wartości.

Doktorantka postuluje także rozszerzenie katalogu uprawnień dysponentów zabytku, np. do niskooprocentowanych pożyczek na prowadzenie określonych prac, do pokrycia wydatków nieobjętych dotacją. Przyjęcie takiego rozwiązania jak argumentuje Doktorantka nie stałoby w sprzeczności z ogólną zasadą finansowania opieki nad zabytkiem przez jego dysponenta, a jednocześnie umożliwiałoby przeprowadzenie koniecznych działań podmiotom nieposiadającym wystarczającego wkładu własnego. I tu podziela Jej zdanie.

Podsumowując, Doktorantka stwierdza, że sama konieczność ustanowienia prawnych obowiązków oraz konsekwencji ich niedopełnienia nie budzi wątpliwości w świetle celu ochrony dziedzictwa kulturowego. Niemniej, Doktorantka stawia przy wprowadzaniu przez

ustawodawcę ograniczeń w prawie własności zabytków postulat zwracania przez niego uwagi na trzy zagadnienia: po pierwsze, czy celu nie da się osiągnąć za pomocą prostszych środków, po drugie, czy dany obowiązek można skutecznie wyegzekwować, a po trzecie – czy da się go w jakiś sposób zrekompensować.

**Rozdział szósty zat. „ZAGOSPODAROWANIE ZABYTKÓW NIERUCHOMYCH NA CELE UŻYTKOWE A PRZEPISY INNYCH DZIEDZIN PRAWA PUBLICZNEGO” - jest nastawiony na systemowe - z punktu widzenia złożonej struktury prawa publicznego, w tym administracyjnego - przedstawienie prawnych determinant tego tytułowego zagospodarowania.**

Jak trafnie zauważa Doktorantka zagospodarowanie zabytków w dużym stopniu warunkowane jest przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i wydawanych na jej podstawie aktów planistycznych, takich jak przede wszystkim miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo, w jego braku, decyzją o warunkach zabudowy. Prawidłowo podnosi kwestie aksjologii prawa wskazując, że „o ile regulacje u.o.z.o.z. koncentrują się przede wszystkim na wpływie użytkowania obiektu na jego wartość zabytkową, o tyle przepisy u.p.z.p. wskazują na szerszy kontekst tego zagadnienia i konieczność uwzględnienia takiej funkcji obiektu, jaka została przypisana do danego terenu”.

Kolejny istotny dla wszystkich dysponentów zabytków nieruchomości akt prawny to ustawa – Prawo budowlane. Jest ona źródłem dodatkowych obowiązków dla dysponentów zabytków, jak również stanowi podstawę działań organów nadzoru budowlanego. Jej regulacje ściśle wiążą się także z zagospodarowaniem zabytku, m.in. przez uzyskiwanie odrębnego pozwolenia na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części.

Według Doktorantki inne akty prawne mogą być kluczowe dla niektórych kategorii zabytków. Dla tych, które stanowią własność Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego, ważne są przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami zawierające także regulacje o charakterze prywatnoprawnym. Zagospodarowanie na cele użytkowe zostało w niej ujęte przede wszystkim w kontekście obrotu prawnego danym obiektem. Z kolei w przypadku zabytków znajdujących się na terenie lub w sąsiedztwie obszarów chronionych na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody mogą obowiązywać dodatkowe ograniczenia co do sposobu korzystania z nieruchomości. Szczególne regulacje wiążą się nadto - jak zauważa Doktorantka - z prowadzeniem w obrębie zabytku działalności gospodarczej. W tym przypadku przepisy z zakresu ochrony zabytków należy zestawić z niektórymi przepisami ustawy Prawo przedsiębiorców, ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień

publicznych, a także regulacjami prawa unijnego z zakresu pomocy publicznej i przepisów krajowych je implementujących.

Jak podnosi Doktorantka omówienie najważniejszych przepisów ustaw powiązanych z użytkowym zagospodarowaniem zabytku ma na celu wszechstronne przedstawienie obowiązków dysponentów zabytków. Uwzględnienie całokształtu ich sytuacji może pozwolić na przeprowadzenie rozważań *de lege ferenda* w kierunku ograniczania obciążeń publicznoprawnych. Omówienie najważniejszych przepisów dotyczących zagospodarowania zabytków nieruchomości na cele użytkowe dowodzi ścisłych powiązań pomiędzy różnymi gałęziami prawa publicznego (a w przypadku regulacji u.g.n. – do pewnego stopnia także prywatnego). Dopiero takie całościowe spojrzenie, jak słusznie twierdzi Doktorantka, daje pełny obraz sytuacji prawnej dysponenta zabytku, który chce adaptować go na określony cel bądź już wykorzystuje posiadany obiekt w określony sposób. Ma to znaczenie przede wszystkim z perspektywy zasady szybkości i prostoty postępowania administracyjnego, dając asumpt do rozważań nad możliwością ograniczenia obciążeń publicznoprawnych. Konsolidując swoje ustalenia Doktorantka wskazuje, że „*De lege lata*, chcąc zmienić przeznaczenie lub sposób korzystania z obiektu zabytkowego, trzeba nie tylko dopełnić procedur przewidzianych w u.o.z.o.z., ale co do zasady także:

- 1) sprawdzić zgodność z zamierzeń z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i ewentualnie ubiegać się o jego zmianę, a w przypadku terenów nieobjętych planem, uzyskać decyzję o warunkach zabudowy,
- 2) uzyskać pozwolenie na zmianę sposobu użytkowania obiektu, a w sytuacji, gdy adaptacja wiąże się z pracami wymagającymi pozwolenia na budowę – także uzyskać to pozwolenie, a często także zgodę na odstępianie od warunków technicznych,
- 3) zweryfikować, czy obiekt znajduje się na obszarze chronionym w myśl przepisów u.o.p. i czy planowane przeznaczenie nie stoi na przeszkodzie z ustanowionymi na ich podstawie ograniczeniami i zakazami”.

Podzielam pogląd Doktorantki, że mając na uwadze, że każdy organ rozpatruje kwestię zagospodarowania obiektu z uwzględnieniem innych kryteriów i wartości, brak jest podstaw do wyeliminowania którejkolwiek z procedur. Doktoranta trafnie wskazuje, że w sytuacji, gdy przepisy ustaw znajdują uzasadnienie zarówno w potrzebie ochrony zabytków, jak i innych istotnych wartości (bezpieczeństwa, ładu przestrzennego, ochrony przyrody), ułatwieniem dla dysponentów zabytków mogłoby być nie tyle ograniczanie obowiązków, co zwiększenie ich czytelności. Doktorantka postuluje zatem stworzenie takiego mechanizmu, w którym dysponent zabytku zgłasza jednemu z właściwych organów samą chęć jego zagospodarowania, ale już po stronie organów leży zadbanie o właściwą kolejność uzyskiwania pozwoleń i decyzji,

wzywaniu strony do przedkładania, również w stosownej kolejności, odpowiednich dokumentów oraz informowanie o aktualnych i kolejnych postępowaniach koniecznych do realizacji zamierzonego celu. W takiej sytuacji w ocenie Doktorantki i według Jej pomysłu jeden ogólny wniosek zastępowałyby wnioski kierowane do poszczególnych organów, które załatwiałyby sprawę, co prawda, w autonomicznych postępowaniach, ale na zasadzie współpracy w przekazywaniu dokumentów i komunikacji ze stroną. Przy realizacji tego postulatu szczególnie pomocne mogłyby być narzędzia e-administracji.

Mnogość obowiązków wynikających z ustaw innych aniżeli u.o.z.o.z. ponownie rodzi pytanie Doktorantki o zasadność nakładania na dysponentów zabytków kolejnych obowiązków dokumentacyjnych. Skoro zagospodarowanie danego obiektu jest przedmiotem kompetencji nie tylko wojewódzkiego konserwatora zabytków, ale też organów planistycznych czy organów budowlanych, możliwe byłoby zmodyfikowanie rozwiązania z art. 25 u.o.z.o.z. w ten sposób, by w uzgodnieniu uczestniczyły również te podmioty. Wówczas jednak realizacja prac przewidzianych w programie powinna wiązać się z uproszczeniem dalszej procedury, np. zastąpieniem pozwolenia lub decyzji – zgłoszeniem. Sprzeciw któregośkolwiek z organów byłby możliwy, gdyby zgłoszone działania odbiegały od tych objętych uzgodnieniem i wiązałyby się ze wszczęciem zwykłego postępowania w przedmiocie wydania pozwolenia lub innej decyzji. W środowisku inwestorów – jak podaje Doktorantka - proponowane jest nadto zrezygnowanie z konieczności uzyskiwania zgody na odstępstwo od warunków technicznych w przypadku zabytków, z uwagi na to, że powstawały one w czasie obowiązywania innych uwarunkowań prawnych i technologicznych. Doktorantka wskazuje i zdecydowanie słusznie!, że do tego postulatu należy jednak podchodzić z ostrożnością. Co prawda, przyczyniłby się on do realizacji zasady szybkości postępowania, zapobiegając możliwej degradacji wartości zabytkowych związanej z upływem czasu, ale kolidowałby z zasadą bezpieczeństwa, stanowiącą warunek prawidłowej realizacji wartości użytkowej zabytku.

Doktorantka zwraca uwagę na zasady prawidłowej legislacji, gdyż na przykładzie analizowanych aktów prawnych widoczne jest rozproszenie tematyki związanej z zabytkami. W niektórych przypadkach jest to zrozumiałe i uzasadnione, gdyż wiąże się z tym, że zabytek nieruchomy podlega nie tylko regulacjom szczególnym dotyczącym dziedzictwa kulturowego, ale i ogólnym – np. jako budynek w myśl prawa budowlanego. Brak konsekwencji ustawodawcy szczególnie widoczny jest natomiast w relacji u.o.z.o.z. i u.g.n. Zamiast rozszczepiania zagadnienia obrotu zabytkiem nieruchomym należącym do Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego na dwa akty prawne, Doktorantka proponuje poszerzenie art. 26 u.o.z.o.z. o dodatkowe jednostki redakcyjne zawierające regulacje *de lege lata* objęte 29 ust. 2 i art. 45 ust. 2 u.g.n.

Konkludując Doktorantka zauważa, że uregulowania zagospodarowania zabytków w różnych aktach prawnych nie należy przy tym oceniać wyłącznie pod kątem ewentualnych utrudnień dla dysponenta zabytku czy problemów z prawidłową legislacją. Ujęcie tej tematyki w różnych aspektach (planowania przestrzennego, procesu inwestycyjnego, ochrony przyrody, itp.), nawet jeśli wpływa na pewne skomplikowanie procedur, jest dodatkową gwarancją ochrony istotnych wartości nie tylko samego zabytku, ale także jego otoczenia. Ponadto niektóre przepisy innych ustaw korzystnie kształtują sytuację prawną dysponentów zabytków, tak jak chociażby regulacje u.g.n. dotyczące bonifikat. Trudno jest się z tym nie zgodzić.

**W rozdziale siódmym: zat. PRAWNE UWARUNKOWANIA ZAGOSPODAROWANIA ZABYTEKÓW NIERUCHOMYCH NA CELE UŻYTKOWE W WYBRANYCH PAŃSTWACH** – Doktorantka zestawia polskie uregulowania dotyczące zagospodarowania zabytków nieruchomych na cele użytkowe z rozwiązaniami wdrożonymi w innych państwach: w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Francji, Czechach, Japonii oraz Turcji.

Wybór ten - jak wyjaśnia Doktorantka- podyktowany był różnorodnością kultur prawnych, jak również odmiennością w zakresie wartości zasobu zabytkowego poszczególnych krajów. Kryterium wyboru stanowiły także ciekawe rozwiązania z zakresu użytkowania zabytków.

Omawiając te kryteria szczegółowej, wybór Stanów Zjednoczonych Doktorantka uzasadniła tym, że stanowią one przykład pozaeuropejskiego systemu prawnego opartego o zasadę federalizmu i *common law*. Jednocześnie są one państwem stosunkowo młodym, przez co ich dziedzictwo materialne ma inny charakter w porównaniu z zabytkami państw o dłuższej historii. W prawodawstwie USA ciekawe jest nadto położenie akcentu na uprawnienia, a nie obowiązki dysponentów zabytków, co jest zachętą dla wykorzystywania ich na cele użytkowe.

Anglosaski system prawny, tym razem funkcjonujący w warunkach Europy, reprezentuje natomiast Wielka Brytania i tym się kierowała Doktorantka wybierając to państwo. W przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych, państwo to dysponuje bogatym dziedzictwem różnych epok historycznych, co znajduje wyraz w konkretnych rozwiązaniach prawnych. Regulacje brytyjskie wyróżnia m.in. istnienie w obszarze ochrony zabytków form działania administracji, które potencjalnie mogłyby być alternatywą dla art. 25 u.o.z.o.z.

Z kolei we Francji obowiązuje system prawa stanowionego, a regulacje, oparte głównie o jeden akt prawny zwany Kodeksem dziedzictwa, w połączeniu z długimi tradycjami z zakresu ochrony zabytków, czynią z rozwiązań prawnych tego państwa interesujący przedmiot rozważań, któremu Doktorantka poświęciła swoją uwagę. Na uwagę zasługuje także inny niż w Polsce system form ochrony zabytków i związane z tym zróżnicowanie zakresu obowiązków dysponentów zabytków.

Czechy to z kolei państwo, które Doktorantka wybrała z uwagi na jego podobne doświadczenia historyczne do doświadczeń polskich w latach powojennych i ich wpływ na obecny kształt prawa. Ponadto system czeski może być interesującym przykładem regulacji ochrony zabytków w mniejszych państwach.

Na przykładzie Japonii, zdaniem Doktorantki dostrzec można natomiast, jak do ochrony zabytków podchodzi się w rozwiniętych krajach azjatyckich o bogatym zasobie kulturowym. Charakterystyczne dla prawa japońskiego jest przy tym położenie nacisku na publiczne udostępnianie zabytku. Ważny jest również element porównawczy, gdyż w 2019 r. w Japonii wprowadzono przepis do pewnego stopnia analogiczny do art. 25 u.o.z.o.z., niemniej przewidziane w nim rozwiązania dają większe możliwości praktyczne i wiążą się z mniejszym obciążeniem dla dysponenta zabytku.

Prawo tureckie jest z kolei, według Doktorantki przykładem regulacji z kolejnej części globu, tj. Azji Mniejszej. Tym, co je wyróżnia na tle innych państw, jest szeroki system przywilejów dla podmiotów decydujących się na użytkowe zagospodarowanie zabytków.

Podzielam stanowisko Doktorantki, że przedstawienie rozwiązań funkcjonujących we wskazanych państwach może stanowić podstawę do pogłębienia oceny przepisów polskich poprzez odniesienie ich do tła międzynarodowego, jak również może być źródłem postulatów *de lege ferenda*. Trafne jest przy tym zastrzeżenie, że na rozwój prawa i nowelizację przepisów powinny wpływać przede wszystkim potrzeby i uwarunkowania lokalne, a nie kopiowanie wzorców innych krajów bez powzięcia refleksji na temat realnej możliwości wdrożenia funkcjonujących tam rozwiązań.

Rozdział ten jest zatem, jak wyjaśnia Doktorantka, przede wszystkim opisowy, a częściowa analiza komparatystyczna ma charakter uzupełniający.

Przeprowadzenie powyżej zasygnalizowanych badań prowadziło Doktorantkę do konkluzji, że o ile w Polsce użytkowe zagospodarowanie zabytku jest zwłaszcza źródłem dodatkowych obowiązków, o tyle w innych państwach wiąże się przede wszystkim z ułatwieniami w zakresie możliwości pozyskania środków finansowych. Potwierdza to hipotezę Doktorantki, że obowiązki dysponentów zabytków zagospodarowanych na cele użytkowe nie są wystarczająco rekompensowane uprawnieniami przysługującymi tym podmiotom. Przykład innych państw pokazuje przy tym, że nie jest to reguła wynikająca z istoty ochrony dziedzictwa, gdyż niezależnie od reprezentowanej kultury prawnej i doświadczeń, tendencja wydaje się jednakowa. Zdaniem Doktorantki, które podzielam „Na przyszłość w tym kierunku należałoby też nowelizować polskie przepisy, zwłaszcza że obowiązki związane z zagospodarowaniem zabytków wydają się w praktyce mieć minimalne znaczenie, zaś wprowadzenie korzystnych,

przemysłanych preferencji mogłoby wywrzeć większy, faktyczny wpływ na stan dziedzictwa, motywując do podejmowania działań na jego korzyść”.

**W „Zakończeniu”** Doktorantka stwierdza, że zarówno szanse, jak i zagrożenia związane z zagospodarowaniem zabytku na cele użytkowe uzasadniają refleksję nad tym, w jaki sposób prawo może służyć utrzymywaniu balansu pomiędzy wartościami nieruchomości decydującymi o jej zabytkowym charakterze czy związanym z budowaniem tożsamości w oparciu o kulturowe dziedzictwo a wartościami istotnymi z punktu widzenia dysponenta zabytku, takimi jak wartość użytkowa, wartość ekonomiczna, czy szerzej - wartość związana z ochroną własności.

Przeprowadzona analiza aktualnego stanu prawnego, wzbogacona o elementy analizy historycznej i prawnoporównawczej, pozwoliła Doktorantce - co stanowi o szczególnej wartości pracy - na wyodrębnienie kilku autorskich możliwych modeli regulacji tej materii.

Pierwszy z nich jest stosowany, zdaniem Doktorantki m.in. w uregulowaniach polskich dwudziestolecia międzywojennego, ale także w ustawodawstwie niektórych innych państw (np. Francji), pomija szczególne uregulowanie sytuacji zabytków zagospodarowanych na cele użytkowe, uznając za wystarczające mechanizmy ochrony zabytków odnoszące się do nich w ogólności. Jego zaletą jest uproszczenie sytuacji prawnej dysponenta zabytków poprzez rezygnację z mnożenia dodatkowych obowiązków, przy założeniu, że generalny zakaz podejmowania prac (również tych związanych z różnymi inwestycjami) przy zabytku bez pozwolenia stanowi gwarancję ochrony wartości zabytku.

Drugi z modeli, przyjęty np. w Stanach Zjednoczonych czy Turcji, opiera się według Doktorantki na stosowaniu instrumentów prawnych jako zachęty do użytkowego wykorzystania zabytku, przy jednoczesnym zachowaniu różnych mechanizmów weryfikujących, czy zabytek zagospodarowano we właściwy dla jego specyfiki sposób. Model ten jest przykładem według Niej wykorzystania prawa jako impulsu wpływającego na pożądane społecznie zachowania i stanowi odzwierciedlenie konkretnej polityki dotyczącej ochrony zabytków, ukierunkowanej na wspieranie prowadzenia w nich działalności (każdej lub konkretnego rodzaju). Jego zaletą jest to, że przewidziane w jego ramach rozwiązania są korzystne zarówno dla jednostki – dysponenta zabytku, jak i dla samego obiektu i jego wartości. Problemem w upowszechnianiu tego modelu może być natomiast to, że przyznanie dysponentom zabytków zagospodarowanych na cele użytkowe różnorodnych uprawnień zwykle wiąże się ze znacznymi nakładami finansowymi ze strony państwa. Należy jednak brać pod uwagę, że jest to nakład nie tylko na samo dziedzictwo kulturowe, ale, w przypadku wspierania użytkowej funkcji zabytku, często także na tworzenie nowych miejsc pracy, rozwój przedsiębiorczości, popularyzację turystyki, itp.

Trzeci model, w który według słów Doktorantki wpisują się obecne polskie regulacje, traktuje zagospodarowanie zabytku na cele użytkowe jako kwalifikowaną formę działania przy zabytku, która wymaga wprowadzenia dodatkowych mechanizmów kontrolnych i nadzorczych. Jednocześnie nadanie zabytkowi funkcji użytkowej nie wiąże się ze szczególnymi uprawnieniami. Innymi słowy, na dysponentów zabytków zagospodarowanych użytkowo nakłada się dodatkowe obowiązki, natomiast jeśli chodzi o uprawnienia, mogą oni korzystać co do zasady tylko z tych, które zostały przewidziane ogólnie dla wszystkich zabytków. W tym modelu większą wagę przykładają się do zagrożeń, aniżeli do szans związanych z wykorzystaniem użytkowej wartości zabytku.

Wyodrębnione modele w moim przekonaniu są przejrzyste i uzasadnione kryteriami ich formułowania.

Aktualnie obowiązującego w Polsce modelu dotyczyły hipotezy postawione we wstępnej części pracy, a które zostały w mojej ocenie zweryfikowane pozytywnie w pracy.

## **II. Ocena zbiorcza Rozprawy**

Podsumowując i oceniając treść recenzowanej Rozprawy stwierdzam, że bezspornie stanowi pewne oryginalne rozwiązanie prawidłowo sformułowanego problemu. Spis treści Rozprawy jest logiczny i spójny a wypełnienie jego punktów merytoryczną treścią pozwoliło Doktorantce na autorskie rozwiązanie postawionych celów, problemów i hipotez badawczych.

Rozprawa jest napisana na odpowiednio wybranym i dostosowanym do podjętej problematyki stopniu uogólnienia. Rozważania Doktorantki z zakresu prawa i dorobku nauki administracji i nauki prawa administracyjnego są czynione zasadniczo w oparciu m.in. o prace E. Ury, Jana Bocia, Janusza Sługockiego, Marcina Miemca, Zofii Duniewskiej, Małgorzaty Stahl, Piotra Lisowskiego, Jana Piotra Pruszyńskiego, Kamila Zeidlera, Kataryny Zalesińskiej i Innych wskazanych w doborze Literatury i przypisach, a także co doceniam Recenzenta - Autorzy Ci (nie oceniam tu swojej osoby) należą do reprezentatywnych przedstawicieli w dorobku swojej dziedziny. Doktorantka zatem prawidłowo wybrała mentorów swojej wędrówki po drogach prawa ochrony i opieki nad zabytkami. Z treści Rozprawy wynika, że Doktorantka bardzo dobrze rozumie instytucje i zasady prawa ochrony i opieki nad zabytkami, szerzej administracyjnego i publicznego, potrafi je interpretować, krytycznie oceniać i stosować. Czuje jego literę a także jego ducha (zasady i wartości). Sformułowane hipotezy zostały zweryfikowane ze znawstwem przedmiotu prawa i dorobku literatury.

Jako Recenzent jestem w wyjątkowo komfortowej sytuacji, ponieważ zarówno sposób napisania pracy od strony formalnej jak i interesująco, autorsko i samodzielnie poprowadzona

warstwa merytoryczna pozwalają mi na podzielenie poglądów Doktorantki bez prowadzenia z Nią krytycznej dyskusji.

Nie rozumiem tylko dlaczego w środku zdań Doktorantka pisze wyraz ustawa z dużej litery, co ma miejsce wielokrotnie i co uważam za błąd ortograficzny.

Rozprawa Doktorantki ma pięć zasadniczych wartości.

Pierwsza to prawidłowe wyprowadzenie i wyeksponowanie - z zasad prawa i prawniczych - aksjologii prawa ochrony i opieki nad zabytkami w odniesieniu do zabytków nieruchomych z ukierunkowaniem dokonanej analizy na wynikające z niej możliwości zagospodarowania zabytków nieruchomych na cele użytkowe.

Druga wartość Rozprawy to krytyczne spojrzenie na przyjęty przez ustawodawcę i prawodawcę ustrój administracji publicznej w dziedzinie ochrony zabytków a także na rozwiązania formalne i materialnoprawne odnoszące się do zagospodarowania zabytków na cele użytkowe. Co szczególnie wartościowe Doktorantka nie tylko trafnie obnaża niedoskonałości a wręcz wady prawa pozytywnego ale formułuje wnioski de lege ferenda.

Trzecia wartość to pochylenie się nad sposobem regulacji obowiązków właściciela/posiadacza zabytku nieruchomego z uwzględnieniem symetrii pomiędzy obowiązkami a uprawnieniami skoro te obowiązki wynikają z publicznoprawnej roli zabytku jako szczególnego dobra wspólnego dostępnego dla wszystkich.

Czwarta wartość to kompleksowe spojrzenie na zagospodarowanie zabytku na cel użytkowy połączone z wyjściem poza obręb regulacji prawa ochrony i opieki nad zabytkami. Postulaty w przedmiocie swoistej integracji postępowań chroniących różne wartości stanowią dobry punkt wyjścia do rozwijania tej problematyki.

Piąta wartość to oczywiście spojrzenie umiędzynarodowione na tytułową problematykę, co pozwala ocenić wszechstronnie jakość polskiego ustawodawstwa w ujęciu multicentrycznym i nie tylko.

### **III. Całościowy wniosek końcowy**

Mając na uwadze wszystkie powyżej dokonane ustalenia, wnioski i oceny dotyczące Rozprawy Doktorantki raz jeszcze, jak we wstępie Recenzji, stwierdzam, że dorobek naukowy w postaci recenzowanej Monografii spełnia w całej rozciągłości merytorycznej i formalnej wymogi stawiane Doktorantom przez ustawodawcę w treści art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U.2024.1571 t.j. Co więcej Rozprawa zasługuje na wyróżnienie. Jest nienaganna zarówno w swej stronie formalnej i materialnej co zostało

wykazane powyżej. Stanowi wartościowe opracowanie zawartych w niej zagadnień problemowych. Praca nie jest opisowa lecz podejmująca problemy nauki prawa i praktyki. Rozprawa po pewnym zsyntetyzowaniu trzech pierwszych rozdziałów nadaje się do publikacji.

prof. dr hab. Piotr Dobosz

Podpisane elektronicznie przez  
Piotr Stanisław Dobosz (Certyfikat  
kwalifikowany) w dniu  
2025-03-10.