

dr hab. Aneta Kaźmierska-Patrzyzna, prof. UŁ
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Łódzki

RECENZJA

rozprawy doktorskiej Pana mgr Marka Mierzwy -

Prawne i organizacyjne uwarunkowania

informatyzacji systemu ochrony zabytków w Polsce,

Lublin 2024, maszynopis ss. 291,

przygotowanej pod kierunkiem naukowym dr. hab. Arkadiusza Berezy, prof. UMCS

W wykonaniu uchwały Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych UMCS w Lublinie z dnia 16 października 2024 r. o powołaniu mnie do pełnienia funkcji recenzenta w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora Panu mgr Markowi Mierzwie przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej Pana mgr Marka Mierzwy pt. *Prawne i organizacyjne uwarunkowania informatyzacji systemu ochrony zabytków w Polsce*, przygotowanej pod kierunkiem naukowym Pana dr. hab. Arkadiusza Berezy, prof. UMCS.

Stwierdzam, że rozprawa doktorska Pana mgr Marka Mierzwy pt. *Prawne i organizacyjne uwarunkowania informatyzacji systemu ochrony zabytków w Polsce* (Lublin 2024) stanowi oryginalne rozwiązanie przez Autora problemu naukowego, wykazuje Jego szeroką wiedzę teoretyczną w podejmowanej tematyce oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Przedstawiona do recenzji dysertacja spełnia wymogi określone w art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1571 ze zm.).

Biorąc powyższe pod uwagę wypowiadam się za dopuszczeniem Pana mgr Marka Mierzwy, po spełnieniu innych wymagań przewidzianych prawem, do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

Uzasadnienie przedstawionej oceny rozprawy doktorskiej i wniosku o dopuszczenie do publicznej obrony

I. Uwagi ogólne

1. Wybór tematu rozprawy

Przedstawiona do recenzji dysertacja dotyczy niezmiernie ważnego problemu informatyzacji systemu ochrony zabytków w Polsce w kontekście prawnych i organizacyjnych uwarunkowań. Należy wyrazić uznanie dla wyboru i podjęcia opracowania takiego tematu rozprawy, który odpowiada na aktualne i niezwykle istotne potrzeby społeczne i gospodarcze. Jest to również kwestia o niezwykle istotnym znaczeniu politycznym. Analizowane zagadnienie nie było dotąd w taki sposób przedstawione w doktrynie prawa administracyjnego. W związku z tym problematyka ta ma walor oryginalności, aktualności i doniosłości.

2. Ocena struktury pracy

Recenzowana rozprawa składa się z wprowadzenia, czterech rozdziałów merytorycznych oraz podsumowania zawierającego wnioski i odniesienia do hipotez i celów badawczych sformułowanych we wprowadzeniu oraz bibliografii. W strukturze poszczególnych rozdziałów merytorycznych można było dodatkowo pokusić się o wyodrębnienie podrozdziałów o charakterze wprowadzającym i podsumowującym, których ujęcie stworzyłoby pewną całość badanej w danym rozdziale tematyki i niewątpliwie ułatwiło lekturę rozdziału, a w konsekwencji całej pracy. Jednakże ich brak nie jest istotnym mankamentem wpływającym na wysoką wartość merytoryczną poszczególnych rozdziałów dysertacji.

Należy stwierdzić, że układ pracy jest prawidłowy. Poszczególne rozdziały, z których składa się recenzowana praca doktorska obejmują w wyczerpujący sposób problematykę określoną w tytule pracy. Z tego punktu widzenia tworzą one logicznie powiązaną całość. W pracy jasno i wyraźnie sformułowano cel pracy, pytanie badawcze oraz hipotezy, które są bardzo rozwinięte. Wyraźne są również zastosowane przez Doktoranta metody badawcze.

2. Ocena merytoryczna

Wybór przez Doktoranta tematyki rozprawy doktorskiej należy uznać za interesujący i merytorycznie uzasadniony. Jest to bowiem bardzo aktualne i istotne społecznie zagadnienie badawcze dotyczące informatyzacji systemu ochrony zabytków w Polsce z punktu widzenia jego organizacji i polskiej regulacji prawnej, które rodzą wiele problemów w praktyce jego funkcjonowania. Dlatego też z aprobatą należy przyjąć podjęcie się przez Doktoranta usystematyzowania najważniejszych elementów tego zagadnienia. W tym celu we Wprowadzeniu (s. 11-12) Doktorant wskazał na główny cel badawczy dysertacji, która stanowi próbę przedstawienia i analizy prawnych i organizacyjnych uwarunkowań informatyzacji systemu ochrony zabytków w Polsce, określenia jej roli w zwiększeniu efektywności tego systemu i kierunków jej rozwoju, z uwzględnieniem rozwiązań wprowadzonych w wybranych państwach europejskich. Osiągnięcie tak określonego celu wymagało zrealizowania szeregu celów szczegółowych, wśród których Doktorant wskazał na: 1) zdefiniowanie informatyzacji jako zjawiska społeczno-prawnego, ukazanie idei e-administracji; 2) analizę obecnego modelu systemu ochrony zabytków w Polsce oraz diagnozę jego najważniejszych problemów; 3) zidentyfikowanie istniejących już e-narzędzi w systemie ochrony zabytków, a także ocenę ich funkcjonowania w praktyce; 4) analizę porównawczą rozwiązań prawnych z zakresu ochrony zabytków funkcjonujących w Wielkiej Brytanii, Francji, Włoszech i Niemczech; 5) określenie perspektyw informatyzacji systemu ochrony zabytków w Polsce w oparciu o urzędowe dokumenty o charakterze kierunkowym oraz postulaty formułowe w doktrynie; 6) zaproponowanie rozwiązań prawnych mogących usprawnić proces informatyzacji systemu ochrony zabytków w Polsce.

Doktorant słusznie sformułował główne pytanie badawcze: „czy istniejące podstawy prawne pozwalają na efektywne stosowanie nowoczesnych technologii w zakresie ochrony zabytków, a jeśli nie, jakie rozwiązania wprowadzić?”, którego następstwem było postawienie przez Niego następujących hipotez badawczych: 1) system ochrony zabytków w Polsce nie jest wystarczająco efektywny i wymaga zmian; 2) informatyzacja może odegrać ważną rolę w zwiększeniu efektywności systemu ochrony zabytków w Polsce; 3) społeczeństwo jest w niewystarczającym stopniu zaangażowane w ochronę zabytków w Polsce, co wynika m. in. z braku odpowiednich rozwiązań systemowych, w tym rozwiązań z zakresu e-administracji; 4) proces informatyzacji systemu ochrony zabytków w Polsce ma charakter rozproszony, niesformalizowany i na wielu płaszczyznach wymaga bardziej rozbudowanych podstaw

prawnych; 5) w innych państwach europejskich istnieją rozwiązania prawne, które z powodzeniem można uwzględnić przy zmianach w polskim systemie prawnym.

W świetle tak sformułowanych hipotez badawczych został przeprowadzony przez Doktoranta proces badawczy odzwierciedlony w poszczególnych rozdziałach przedmiotowej dysertacji. Zagadnienia będące przedmiotem rozprawy Doktorant ujął w dwóch podstawowych częściach. W pierwszej części Autor koncentruje się na zagadnieniach ogólnych i wprowadzających do przedmiotowej problematyki (rozdz. I-II), natomiast w drugiej części (rozdz. III-IV) podejmuje się już analizy bardziej szczegółowych zagadnień, skupiając się przede wszystkim na wnikliwej charakterystyce wybranych narzędzi i inicjatyw z zakresu informatyzacji systemu ochrony zabytków w Polsce i w odpowiednio wybranych państwach europejskich, żeby następnie dokonać oceny ich efektywności i sformułować uwagi *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda*.

I tak punktem wyjścia dla prowadzonych rozważań Doktorant uczynił problematykę kształtowania się systemu ochrony zabytków z perspektywy krajowej i międzynarodowej oraz ewolucję rozwiązań prawnych składających się na system ochrony zabytków w Polsce od 1918 r. aż po stan obowiązujący na dzień 1 maja 2024 r., która została przedstawiona w rozdziale pierwszym dysertacji. Rozdział ten ma charakter czysto wprowadzający, w którym Doktorant dokonał diagnozy najistotniejszych problemów i wyzwań w zakresie ochrony zabytków w Polsce, co jest o tyle istotne, że większość hipotez stawianych w rozprawie zakłada, że do usprawnienia systemu ochrony zabytków w Polsce niezbędne jest wykorzystywanie rozwiązań z zakresu e-administracji, a przedstawiona w rozdziale pierwszym diagnoza stanowi punkt wyjścia do sformułowania uwag *de lege lata* i postulatów *de lege ferenda*, zawartych w rozdziale trzecim. W drugim rozdziale pt. „E-administracja – geneza, założenia i kierunki rozwoju” Doktorant dokonał analizy problematyki informatyzacji, zagadnienia społeczeństwa informacyjnego, czynników determinujących rozwój e-administracji a także unijnych i krajowych ram prawnych oraz strategii w zakresie e-administracji. W tej części pracy dokonano również usystematyzowania pojęć charakterystycznych dla analizowanej regulacji prawnej, takich jak: komputeryzacja, digitalizacja, informatyzacja, społeczeństwo informacyjne, prawo informatyczne. Ponadto poddano analizie wybrane akty prawa unijnego oraz krajowego z zakresu e-administracji, które – z uwagi na szeroki zakres zastosowania – odnoszą się również do systemu ochrony zabytków w Polsce i stanowią podstawę dalszej analizy ściśle określonych narzędzi i instytucji związanych z tematem dysertacji.

Najistotniejsze dla tematyki rozprawy zagadnienia znajdują się w kolejnych dwóch rozdziałach rozprawy. I tak w rozdziale trzecim Doktorant scharakteryzował wybrane

instytucje z zakresu e-administracji wykorzystywane w ramach systemu ochrony zabytków w Polsce. W rozdziale dokonano analizy dokumentów odnoszących się do tematu rozprawy oraz wybranych poglądów przedstawicieli doktryny. Poddano wnikliwej charakterystyce rejestr zabytków, krajową, wojewódzką i gminną ewidencję zabytków, Listę Skarbów Dziedzictwa, Krajowy wykaz zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem, Krajowy Rejestr Utraconych Dóbr Kultury, bazę strat wojennych, Elektroniczną Platformę Usług Administracji Publicznej. Ponadto przedstawiono działania prowadzone na rzecz informatyzacji danych o zabytkach oraz proces digitalizacji zabytków i innych dóbr kultury. W rozdziale czwartym prowadzone przez Doktoranta rozważania zostały uzupełnione o bardzo wartościową i cenną charakterystykę wybranych rozwiązań z zakresu informatyzacji systemów ochrony zabytków w wybranych krajach europejskich: Wielkiej Brytanii, Francji, Włoszech i Niemczech. Zarówno wybór jak i kolejność poddanych charakterystyce rozwiązań we wskazanych państwach europejskich została ustalona w ramach przeprowadzonych przez Doktoranta badań komparatystycznych - w oparciu o stopień informatyzacji funkcjonującego na ich terenie systemu ochrony zabytków. W rezultacie przeprowadzonych badań Doktorant ustalił, że najbardziej rozwiniętymi narzędziami w przedmiotowym zakresie dysponuje Wielka Brytania, w następnej kolejności: Francja i Włochy – jako kraje o podobnym stopniu rozwoju i wykorzystania elektronicznych baz danych, natomiast jako ostatnie w zestawieniu umieszczono Niemcy, gdzie informatyzacja systemu ochrony zabytków wymaga jeszcze wielu działań. Doktorant w logiczny i w pełni zrozumiały sposób uzasadnił wybór wskazanych państw europejskich i skupił się przede wszystkim na analizie prawnych i organizacyjnych uwarunkowań funkcjonujących we wskazanych krajach elektronicznych baz danych o zabytkach oraz ewentualnej możliwości wykorzystania tych rozwiązań w Polsce. Część z nich nie ma polskiego odpowiednika, a w innych krajach europejskich z powodzeniem funkcjonują od wielu lat i stanowią ważny element systemu ochrony zabytków, jak np. prowadzone w Wielkiej Brytanii: Rejestr parków i ogrodów o szczególnym znaczeniu historycznym w Anglii, Rejestr pól bitewnych, czy Program Rejestracji Znalezisk (*Portable Antiquities Scheme*), czy francuskie bazy: *Joconde* (zawierająca zbiory muzealne) i *Memoire* (zbiór fotografii oraz obrazów), czy też włoska baza skradzionych dóbr kultury Leonardo.

We wnioskach zawartych w Podsumowaniu pracy, Doktorant sformułował wiele trafnych uwag i wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*, które w pełni podzielam, ponieważ mogą mieć szczególne znaczenie dla praktycznych aspektów funkcjonowania systemu ochrony zabytków w Polsce. Opierają się one na wnikliwej analizie regulacji prawa krajowego, europejskiego, literatury, szeregu dokumentów strategicznych, raportów, opracowań

statystycznych i projektów aktów prawnych oraz badaniach prawnoporównawczych odnoszących się do rozwiązań funkcjonujących w Wielkiej Brytanii, Francji, Włoszech i Niemczech.

Przed wszystkim należy zauważyć, że przeprowadzone przez Doktoranta badania potwierdziły prawdziwość sformułowanych hipotez badawczych, albowiem szczegółowa analiza wielu raportów sporządzonych na zlecenie MKiDN oraz w ramach realizacji uprawnień kontrolnych przez NIK bezspornie dowiodła, że system ochrony zabytków w Polsce nie jest wystarczająco efektywny i wymaga zmian. Doktorant słusznie upatruje przyczyn tego stanu rzeczy m.in.: 1) w braku ukierunkowanej i kompleksowej reformy systemu ochrony zabytków po 1989 r. umożliwiającej jego adaptację do zmian ustrojowych oraz społecznych; 2) w brakach kadrowych i technicznych wynikających z niewystarczającego poziomu dofinansowania służb odpowiedzialnych za ochronę zabytków; 3) w braku spójnej i przemyślanej polityki w zakresie zagospodarowania przestrzennego i planowania inwestycji budowlanych; 4) w niejasnej definicji zabytku przy jednoczesnym braku jednolitych wytycznych, a przez to zróżnicowaniu praktyki w obrębie poszczególnych wojewódzkich urzędów ochrony zabytków; 5) w braku odpowiednich rozwiązań prawnych zachęcających właścicieli do czynienia nakładów na obiekty zabytkowe; 6) w niejednolitej prowadzonej dokumentacji zabytków wpisanych do rejestrów oraz wadliwości niektórych decyzji o wpisie (zwłaszcza w zakresie nieprecyzyjnego określenia przedmiotu ochrony i jej granic), mogącej prowadzić do niewłaściwego rozpoznania zabytku i jego wartości oraz stosowania nieadekwatnych środków nadzoru administracyjnego; 7) w niespójnych i rozproszonych informacjach o zabytkach w różnego rodzaju bazach, rejestrach i wykazach, niekonstytucyjności części wpisów obiektów do gminnej ewidencji zabytków; czy 8) niewystarczającej współpracy pomiędzy różnymi instytucjami odpowiedzialnymi za ochronę zabytków, organami administracji architektoniczno-budowlanej oraz na linii organ administracji - właściciel bądź użytkownik zabytkowego obiektu. Doktorant zauważył również problem niewystarczającego zaangażowania społeczeństwa w ochronę zabytków w Polsce, upatrując takiego stanu rzeczy w braku odpowiednich rozwiązań systemowych, w tym rozwiązań z zakresu e-administracji (s. 253). Ponadto z przeprowadzonych przez Doktoranta badań komparatystycznych wynika, że w innych państwach europejskich istnieją narzędzia, które można byłoby wprowadzić do polskiego systemu prawnego, wskazując przede wszystkim na funkcjonujące w Wielkiej Brytanii Rejestry parków i ogrodów o szczególnym znaczeniu historycznym, Rejestr pól bitewnych, czy Program Rejestracji Znaleźisk oraz francuskie bazy danych, takie jak: *Joconde* (zawierająca zbiory muzealne) czy *Memoire* (zbiór fotografii oraz obrazów) a także włoską bazę

skradzionych dóbr kultury Leonardo. Jeżeli chodzi o poddane badaniom rozwiązania niemieckie – to według Niego są one dobrym przykładem wskazującym, że decentralizacja i brak jednolitych w obrębie całego kraju norm prawnych nie sprzyjają tworzeniu skutecznych i kompatybilnych e-narzędzi w tym zakresie.

W związku z powyższym za bardzo ważne i jak najbardziej wpisujące się w dyskusję na temat przyszłości polskiego systemu ochrony zabytków (co było wyraźnie zaznaczoną intencją Doktoranta), uważam sformułowane przez Niego liczne przemyślane i poparte właściwą argumentacją zawartą w niniejszej dysertacji postulaty *de lege ferenda* (s. 257-261). Na szczególną uwagę zasługuje postulat wdrożenia elektronicznej platformy do rejestracji znalezisk wraz z przyjęciem norm prawnych kompleksowo regulujących kwestię prowadzenia poszukiwań przez poszukiwaczy amatorów, które to przepisy zostały co prawda przyjęte na mocy nowelizacji ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z dnia 13 lipca 2023 r., ale na skutek kolejnych nowelizacji wydłużono okres *vacatio legis* do dnia 1 maja 2025 r. oraz stworzenia elektronicznego Krajowego Rejestru Zabytków, na wzór Elektronicznych Ksiąg Wieczystych czy Krajowego Rejestru Sądowego, który pozwoli na poprawę zarządzania danymi o zabytkach.

Pod kątem merytorycznym wartość rozprawy doktorskiej Pana mgr Marka Mierzwę oceniam bardzo pozytywnie. Doktorant wykazał się umiejętnością w zakresie stawiania i rozwiązywania problemów o charakterze naukowym, a podjęty problem rozwiązał w sposób wysoce zadowalający. Autor dokonał prawidłowej i wnikliwej analizy unijnych i krajowych przepisów prawnych, stanowisk polskiej doktryny oraz orzecznictwa, przeprowadził wartościowe badania komparatystyczne - wykazując się przy tym zdolnością formułowania logicznych wniosków, co potwierdza umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Niewątpliwym walorem pracy jest przeprowadzenie przez Doktoranta i wykorzystanie w dysertacji wyników własnych badań komparatystycznych (rozdział 4) oraz zaprezentowana we wnioskach zawartych w Podsumowaniu umiejętność syntetycznej weryfikacji poprawności sformułowanych hipotez badawczych. Moim zdaniem przedłożona dysertacja - z punktu widzenia merytorycznego – zdecydowanie zasługuje na wyróżnienie.

3. Ocena doboru i wykorzystania źródeł

Wysoka merytoryczna ocena wartości recenzowanej rozprawy doktorskiej niewątpliwie wynika z bardzo dobrego warsztatu naukowego Doktoranta. Jest również podyktowana odpowiednim i prawidłowym doбором materiałów źródłowych wykorzystanych do jej

opracowania. Zostały one ujęte w Bibliografii (s. 262-291), w ramach której zawarto wykaz źródeł prawa krajowego, europejskiego oraz międzynarodowego, który niestety nie został uporządkowany (zwłaszcza pod kątem hierarchicznym) i obejmuje – zgodnie z wyliczeniem łącznie 120 pozycji, wykaz orzecznictwa (20 pozycji), wykaz raportów i dokumentów urzędowych (19 pozycji). Jeżeli chodzi o literaturę przedmiotu została ona wykorzystana w szerokim zakresie (242 pozycje) – biorąc również pod uwagę wskazaną w wykazie źródła internetowe, zawierającym 65 pozycji.

Dokonując oceny doboru źródeł wykorzystanych przez Doktoranta do przygotowania rozprawy doktorskiej należy stwierdzić, że są to bardzo zróżnicowane materiały, których analiza wymagała od Autora samodzielności i dużego nakładu pracy własnej.

4. Ocena formalnej strony pracy

Strona formalna pracy nie nasuwa istotnych zastrzeżeń. Dysertacja jest obszerna, liczy 291 strony maszynopisu. Jest napisana poprawnym, komunikatywnym językiem. Posługiwanie się językiem prawnym i prawniczym nie naszcza Autorowi kłopotów, co sprawia, że jej lektura stanowi przyjemność. Doktorant wykazał się również bardzo dobrą znajomością zasad budowy przypisów, które umiejętnie wykorzystywał do prawidłowego dokumentowania prowadzonych rozważań. Autor dokonał również bardzo starannej korekty pracy. W związku z tym, praca zasługuje także na wyróżnienie pod względem przygotowania edytorsko-redakcyjnego.

II. Konkluzja

W konkluzji stwierdzam, że recenzowana rozprawa doktorska Pana mgr Marka Mierzwy pt. *Prawne i organizacyjne uwarunkowania informatyzacji systemu ochrony zabytków w Polsce* stanowi oryginalne i samodzielne opracowanie, spełniając tym samym ustawowo określone wymagania dla rozpraw doktorskich. Ponadto jest bardzo wartościową pracą, która jest rezultatem rzetelnej i wnikliwej analizy polskiego i unijnego systemu prawnego i jego funkcjonowania, stanowiąc bogate źródło informacji przede wszystkim dla kreowania krajowych rozwiązań – również legislacyjnych, w związku z czym wnioskuję o jej wyróżnienie i zachęcam Doktoranta do jej opublikowania.

Biorąc powyższe pod uwagę, w mojej ocenie recenzowana rozprawa doktorska spełnia prawem określone wymagania dla rozpraw doktorskich i bez wątplenia może stanowić podstawę dalszych etapów postępowania w sprawie nadania stopnia doktora Panu mgr Markowi Mierzwie.



dr hab. Aneta Kaźmierska-Patrzyzna, prof. UŁ

Łódź, dnia 27 lutego 2025 r.