

Dr hab. Andrzej Bisztyga, prof. UZ
Katedra Prawa Konstytucyjnego, Europejskiego,
i Międzynarodowego Publicznego
Instytut Nauk Prawnych
Uniwersytet Zielonogórski

Zielona Góra, 9 luty 2024 r.

Recenzja
rozprawy doktorskiej p. mgr Anny Mazurek
pt. "Konstytucyjne i ustawowe uwarunkowania
ochrony zabytkowych cmentarzy"
Rzeszów 2022 (ss.320 + 48)
przygotowanej pod kierunkiem
dr hab. Krzysztofa Eckhardta, prof. WSPiA RSW

1. Wybór tematu i przyjęte metody badawcze

Autorka podjęła temat interesujący, pragnąc zgłębić zakres i reguły ochrony tej kategorii cmentarzy, którym służy walor zabytku. W zabytkowym cmentarzu upatruje ona przedmiotu ochrony nie tylko w ustawowym, ale i w konstytucyjnym wymiarze. Za uznaniem aktualności podjętego zagadnienia badawczego przemawiają co najmniej dwa argumenty. Pierwszy ma charakter uniwersalny i polega na zakotwiczeniu tematu rozprawy w przyrodzonej i niezbywalnej godności ludzkiej, przekształcającej się w momencie śmierci w należny ciału i miejscu pochówku zmarłego, szacunek. Po drugie, jego bliskość wobec zjawiska polityki historycznej. Zagadnienie traktowania i związanego z tym zakresu ochrony cmentarzy, zwłaszcza tych o historycznym charakterze, w

bieżącej rzeczywistości z coraz większą częstotliwością przybiera postać argumentu w politycznym dyskursie.

Temat pracy został zredagowany poprawnie, jego ramy przedmiotowe zostały zakreślone precyzyjnie i ostro, nie pozostawiając pola dla zbędnych dygresji.

W temacie rozprawy ujawnia się formalny dualizm przybierający postać rozróżnienia między konstytucyjnymi a ustawowymi uwarunkowaniami ochrony zabytkowych cmentarzy, o czym niżej.

Co się tyczy wykorzystanych w rozprawie metod badawczych, to w pierwszej kolejności należy potwierdzić wykorzystanie metody prawnodogmatycznej, pożądanej w rozprawach doktorskich. Stosowanie tej metody dowodzi umiejętności analitycznego, prawniczego myślenia i dowodzenia w oparciu o materiał normatywny, wyselekcjonowane orzecznictwo oraz związane z nimi literaturę i komentarze. W rozprawie wykorzystano także metodę historyczną, właściwą prezentacji ewolucji przedmiotowo odpowiednich regulacji prawnych, co jest istotne w obliczu faktu, że istota analizowanych w pracy, obowiązujących regulacji dotyczących prawnej ochrony zabytków, korzeniami sięga początków XX wieku. Ponadto, w pracy obecne są również opisy, czasem rozbudowane, niezbędne dla prezentacji tła zagadnień problemowych. Autorka ujawnia także skłonność ku rozważaniom o charakterze wykładniczym, co zrozumiałe w sytuacji braku legalnych definicji dla pojęć o kluczowym znaczeniu dla przedmiotu rozprawy, takich jak cmentarz, teren cmentarny, nekropolia, zabytkowy cmentarz czy zabytek.

Podjęty temat jest tematem o stosunkowo wąskim zakresie przedmiotowym a zarazem tematem specyficznym, bo jego wyjątkowy przedmiot został osadzony w rozbudowanym aspekcie konstytucyjnym, co poczytuję za akt autorskiej odwagi i oryginalne dokonanie. Ponadto, zagadnienie to stosunkowo rzadko jest podejmowane w tak obszernych ramach, w prawniczych pracach o charakterze awansowym. W pracy nie odnalazłem

informacji o inspiracjach Autorki, a uważam, że ich przedstawienie mogłoby być interesujące.

2. Ocena konstrukcji i ogólna charakterystyka pracy

Systematyka pracy w pełni koresponduje z granicami zakreślonymi tematem dysertacji a nawet jest nimi ściśle zdeterminowana. W konsekwencji należy ją ocenić jako logiczną i zasadniczo spójną.

Wziąwszy pod uwagę stosunkowo wąsko zakreślone, tematyczne ramy dysertacji, należy ją ocenić jako bardzo obszerną. Autorka wykonała olbrzymią pracę badawczą, opartą o - dodajmy - dobrze przygotowaną bazę źródłową. Toteż lektura pracy zabiera czytelnikowi niemało czasu.

Rzecz składa się z pięciu rozdziałów spiętych klamrą wstępu i zakończenia.

W związku z analizą systematyki dysertacji, nasuwa się uwaga terminologicznej natury, pozostająca w związku z zawartym w tytule pracy rozróżnieniem na konstytucyjne oraz ustawowe uwarunkowania, to jest regulacje dotyczące ochrony zabytkowych cmentarzy. Otóż rozdział drugi rzeczywiście został poświęcony ochronie zabytkowych cmentarzy w świetle postanowień Konstytucji RP, natomiast w rozdziałach trzecim i czwartym jest mowa o różnych aspektach prawnej, a nie tylko ustawowej ochrony. Przyczyną tego zabiegu była zapewne potrzeba objęcia przymiotnikiem „prawna” grupy norm prawa międzynarodowego i europejskiego, dotyczących zabytkowych cmentarzy, w tym Konwencji Ramowej Rady Europy o wartości dziedzictwa kulturowego społeczeństwa. Nie zmienia to faktu, że pojęcie prawa obejmuje również konstytucję, lecz te kwestie zostały wyprowadzone niejako „przed nawias” i zostały - *nota bene* bardzo sprawnie - wyłożone w rozdziale drugim.

Charakter rozdziału pierwszego (około 60 stron) należy określić jako wprowadzający. Został on poświęcony kwestiom definicyjnym i

klasyfikacyjnym, odnajdujemy w nim także przesłanki prawnej ochrony zabytkowych cmentarzy oraz interesującą prezentację genezy i historii ich prawnej ochrony w Polsce. Rozdział drugi (około 55 stron) to rozdział o charakterze konstytucyjno - wykładniczym. Punktami wyjścia dla przeprowadzonych w nim interpretacji Konstytucji są wyrażony w niej nakaz prawnej ochrony dziedzictwa kulturowego oraz poszanowania godności osób zmarłych. Przydało to pracy warstwy dogmatycznej. Słusznie podjęty został wątek zadań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zabytkowych cmentarzy. Rozdziały trzeci (około 60 stron) i czwarty (około 75 stron) odpowiednio traktują o zakresie prawnej ochrony zabytkowych cmentarzy oraz o formach i sposobach tej ochrony. W omówieniu zakresu ochrony zabytkowych cmentarzy zaprezentowano podstawy tej ochrony na gruncie prawa międzynarodowego, administracyjnego, karnego kodeksowego i pozakodeksowego, jak również prawa kanonicznego. Nie pominięto zagadnienia prawnej ochrony grobów i cmentarzy wojennych oraz wraków statków - mogił wojennych, jak również polskich grobów i cmentarzy znajdujących się poza granicami kraju. Szczegółowo i ze znajomością zagadnienia zostały przedstawione formy i sposoby prawnej ochrony zabytkowych cmentarzy, jak przykładowo uznanie takiego cmentarza za Pomnik Historii, ustalenie tej ochrony w dokumentacji planistycznej i decyzjach lokalizacyjnych, uwzględnianie cmentarzy w ewidencji zabytków i w programach opieki nad zabytkami, czy odpowiednie oznakowanie tych cmentarzy. Przedmiotem odrębnego, piątego rozdziału (około 30 stron) uczyniono finansowanie opieki nad zabytkowymi cmentarzami. Zanalizowano w nim między innymi kwestie dofinansowania opieki nad zabytkowymi cmentarzami ze środków budżetu państwa i z budżetów jednostek samorządowych, jak również dofinansowanie tych cmentarzy z programów Unii Europejskiej czy dofinansowanie utrzymania obiektów grobownictwa wojennego. Pozyskanie środków finansowych na zabiegi konserwatorskie i restauracyjne przedstawia się jako zagadnienie o

szczególnym znaczeniu dla zarządców i właścicieli zabytkowych cmentarzy nie dysponujących wystarczającymi, własnymi zasobami finansowymi.

3. Uwagi merytoryczne

Zagadnienie prawnej ochrony zabytkowych cmentarzy zostało w dysertacji ukazane w różnych ujęciach, to jest na gruncie różnych dyscyplin prawa. Normy prawne regulujące szeroko pojęty status prawny zabytkowych cmentarzy odnajdujemy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w aktach prawa międzynarodowego publicznego i europejskiego, w polskim ustawodawstwie z zakresu kilku gałęzi prawa, jak również w prawie kanonicznym. Generalnie, prawną regulację statusu i ochrony zabytkowych cmentarzy w polskim prawie należy uznać za regulację rozproszoną, tymczasem jej rozmiary i zasady racjonalnego prawodawstwa uzasadniają podjęcie przez Narodowy Instytut Dziedzictwa, na zlecenie ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego, prac nad projektem regulacji całościowo poświęconej ochronie zabytkowych cmentarzy i grobów. To w zakresie działalności tego instytutu mieści się wyznaczanie standardów ochrony i konserwacji zabytków oraz kształtowanie świadomości społecznej w celu zachowania dziedzictwa kulturowego Polski dla przyszłych pokoleń.

Konsekwencją podjęcia kompleksowej analizy interesującego zagadnienia badawczego jest powstanie rozprawy oryginalnej i stanowiącej rozbudowany komentarz tego zagadnienia.

Co szczególnie interesujące, efektem przeprowadzenia analizy obowiązujących rozwiązań prawnych jest krytyka obowiązującego stanu prawnego dotyczącego statusu i ochrony zabytkowych cmentarzy, przy czym krytyce tej towarzyszy formułowanie postulatów *de lege ferenda*. I tak, za pożądane uznaje się potrzebę precyzyjnego określenia przez ustawodawcę daty

założenia cmentarza o długiej historii celem wyraźnego odróżnienia go od cmentarzyska i starego cmentarza.

Za odważny i interesujący, a przy tym uzasadniony należy uznać wyrażony przez Autorkę postulat popularyzacji pojęcia nekropolii jako pojęcia wskazującego na specyficzną wyjątkowość cmentarza, tym bardziej, że pojęcie nekropolii jest obecne w orzecznictwie sądowym, w tym w orzecznictwie Sądu Najwyższego jako towarzyszące pojęciom cmentarza i cmentarza zabytkowego.

Ponadto uznając, że zabytkowe cmentarze stanowią wartość materialnego dziedzictwa kulturowego a parafie wyznaniowe czy jednostki samorządu terytorialnego często nie są w stanie same unieść finansowego ciężaru opieki nad tymi cmentarzami, Autorka z zaangażowaniem postuluje zwiększenie udziału środków z budżetu państwa i budżetów gminnych na ten cel.

Obowiązujące instrumenty w/w ochrony, jak chociażby wpis zabytkowego cmentarza do rejestru, uznanie go za Pomnik Historii czy nadanie mu statusu parku kulturowego, dla różnych przyczyn zostały uznane za mało skuteczne i niewystarczające. Nieco paradoksalnie, ale nie bezpodstawnie, Autorka za najskuteczniejszą formę ochrony zabytkowych cmentarzy uważa ujęcie zabytku w ewidencji, pomimo iż ta instytucja wymyka się postanowieniom artykułu 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Podnosząc argumenty praktycznej natury, w kategoriach efektywnej ochrony zabytkowych cmentarzy, Autorka ewidencję zabytków wraz z kartą ewidencyjną ocenia wyżej od wpisu do rejestru.

Sporo miejsca w rozprawie poświęcono kwestii ochrony grobów i cmentarzy wojennych. Ten podobszar badawczy podlega nie tylko regulacji krajowej, ale także regulacji międzynarodowej. Dostrzeżone zostały mankamenty regulacji krajowej, takie jak brak procedur ekshumacji i postępowania ze szczątkami i przedmiotami wydobytymi z grobów wojennych, brak regulacji zwolnienia z odpłatności za nienaruszalność grobu wojennego zlokalizowanego na cmentarzu wyznaniowym lub komunalnym, brak

zapewnienia ochrony grobownictwu wojennemu poprzez uwzględnienie go w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego etc.

Trudnością, która jest przypisana tematowi rozprawy a zarazem źródłem jej problemowego charakteru jest związek między cmentarzem jako miejscem materializacji śmierci i strefą *sacrum* a towarzyszącym cmentarzowi prawnym statusem zabytku. W konsekwencji mamy do czynienia z cmentarzem, który jest zabytkowy oraz z zabytkiem, który jest cmentarzem. W tej frazie ujawnia się podwójny tytuł prawnej ochrony zabytkowego cmentarza.

Przedmiotem przeprowadzonego przez Autorkę badania było określenie zakresu, w jakim konstytucyjne uznanie godności człowieka za aksjologiczną podstawę państwa i prawa oraz konstytucyjne zobowiązanie do ochrony dziedzictwa kulturowego, znajdują zastosowanie w prawnej ochronie zabytkowych cmentarzy. Zrodziło to potrzebę rozważenia szeregu zagadnień częściowych i pomocniczych o charakterze definicyjnym, problemowym oraz ocennym. Za kwestię o kluczowym dla rozważań Autorki znaczeniu należy uznać wyprowadzenie i uznanie istnienia konstytucyjnych podstaw ochrony zabytkowych cmentarzy, z konkretnych norm Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wiodące znaczenie należy przypisać rozważaniom Autorki kotwiczonym w normach zawartych głównie w następujących artykułach Konstytucji RP: - w artykule 5 zawierającym nakaz strzeżenia między innymi dziedzictwa kulturowego, w artykule 6 nakładającym na RP obowiązek stwarzania warunków upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury oraz obowiązek udzielania pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym, - w artykule 73 gwarantującym każdemu wolność korzystania z dóbr kultury, - w artykule 30 stanowiącym o godności człowieka jako źródle wolności i praw człowieka i obywatela. Konstytucyjnie chronionej godności człowieka służy walor przyrodzoności i nie ustaje ona z chwilą śmierci. Konstytucyjny obowiązek jej poszanowania, po śmierci transformuje się w obowiązek szacunku okazywanego ciału zmarłego, jego szczątkom i miejscu pochówku. Zgodnie z orzeczeniem

Sądu Najwyższego z 31 marca 1980 roku z artykułu 30 Konstytucji RP należy między innymi wywodzić prawo do kultu osoby zmarłej oraz prawo osób najbliższych do pamięci o niej. Normami w założeniu Autorki wspierającymi konstytucyjny charakter i efektywność stosowania w/w norm Konstytucji RP są norma zawarta w artykule 8 Konstytucji RP ustanawiająca nakaz bezpośredniego stosowania między innymi w/w norm Konstytucji RP, jak również wybrane postanowienia konstytucyjnej Preambuły. Domyślnie i słusznie uznany został normatywny charakter preambuły. Opracowanie konstytucyjnego aspektu podjętego zagadnienia badawczego należy uznać za szczególnie wartościowe.

Recenzowana rozprawa ma charakter interdyscyplinarny nie tylko w tym znaczeniu, że jej przedmiot podlega regulacjom kilku dyscyplin prawa, ale i w szerszym kontekście. Otóż w rozprawie podejmowane są również wątki z zakresu innych dyscyplin nauki, a to historii i etyki.

4. Ocena formalnej strony pracy

Formalna strona pracy, jej warstwa stylistyczno - językowa nie budzi zastrzeżeń i należy ocenić ją jako staranną. Nieliczne uchybienia o charakterze literowym czy stylistyczne lapsusy nie są w stanie zaważyć na tej ocenie.

W skali pracy występuje ciągłość numeracji przypisów. W efekcie przypisów tych jest aż 978. Wprowadzenie numeracji przypisów w skali rozdziałów pozwoliłoby na obniżenie bardzo wysokich wartości numerów przypisów. Ponadto, chcąc zapoznać się z pełnym tytułem pracy w przypisie, czytelnik musi niejednokrotnie cofać się w poszukiwaniu pełnego brzmienia tej pozycji. Dlatego za właściwsze uważam numerowanie przypisów w ramach rozdziałów.

5. Baza źródłowa

Zważywszy na stosunkowo wąski zakres tematyczny dysertacji, zgromadzona przez Autorkę baza źródłowa przedstawia się jako obszerna i wręcz imponująca.

Baza źródłowa nazwana Bibliografią posiada wewnętrzną systematykę. W jej ramach rozróżniono następujące kategorie wykorzystanych w pracy materiałów: źródła prawa krajowego - około 140 pozycji, źródła prawa międzynarodowego i europejskiego - około 35 pozycji, wyselekcjonowane orzecznictwo, w tym orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego do 2015 roku - ponad 20 pozycji, orzecznictwo Sądu Najwyższego - 7 pozycji, orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego - 12 pozycji, orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych - 19 pozycji, orzecznictwo sądów apelacyjnych - 8 pozycji, publikacje zwarte - 127 pozycji, artykuły naukowe - 226 pozycji, dokumenty, wytyczne i instrukcje - 16 pozycji, słowniki i encyklopedie - 14 pozycji oraz netografia - 74 pozycje.

Wszystkie te zróżnicowane charakterem, wykorzystane w pracy źródła składają się na łączny obraz ponad 500 pozycji, dostarczający warsztatowego podłoża rozprawy.

Co się tyczy pozycji literaturowych, zdecydowanie dominują prace w języku polskim. Ich wykaz okraszony został jedynie nielicznymi pracami w języku angielskim. Nie poczytuję tego za wadę, jako że temat zasadniczo usadowiony został w polskiej przestrzeni prawnej. Zważywszy na stosunkowo wąski zakres przedmiotowy tematu, owoce kwerendy budzą uznanie.

6. Konkluzja

Rozprawa została napisana dobrym językiem prawniczym, który równocześnie zachował walor szerszej komunikatywności. Zasadniczo Autorce

udało się uniknąć zjawiska hermetyzacji języka pracy. Przedstawione wyżej uwagi o charakterze polemicznym nie podważają mojej ogólnej, satysfakcjonującej oceny recenzowanej rozprawy doktorskiej. Jest to pierwsza praca w tak kompleksowy sposób przedstawiająca prawne aspekty ochrony zabytkowych cmentarzy, znakomicie szersza od dotąd dominujących naukowych opracowań dotyczących zabytkowych cmentarzy, zasadniczo koncentrujących się na ich ochronie o charakterze konserwatorskim. Rozprawa obok należycie wypracowanej warstwy teoretyczno - dogmatycznej, zawiera wyraźnie zarysowaną argumentację z zakresu praktyki funkcjonowania cmentarzy zabytkowych i w ogóle cmentarzy.

Stwierdzam, że przedłożona **rozprawa doktorska mgr Anny Mazurek pt. „Konstytucyjne i ustawowe uwarunkowania ochrony zabytkowych cmentarzy”**, spełnia wymogi stawiane rozprawom doktorskim określone w artykule 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.jedn. DzU 2023, poz. 742 ze zm.) oraz może stanowić podstawę dalszych etapów postępowania w celu nadania Autorce stopnia naukowego doktora nauk prawnych, bowiem rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, a Autorka wykazała się wiedzą teoretyczną w zakresie prawa oraz umiejętnością samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

KIEROWNIK
Katedry Prawa Konstytucyjnego, Europejskiego
i Międzynarodowego Publicznego

Dr hab. dr h.c. Andrzej Bysztyga, prof. UZ