

CMENTARZE W POLSCE

**Zagadnienia
administracyjnoprawne**

Paweł Sularz



Wolters Kluwer

CMENTARZE W POLSCE

Zagadnienia administracyjnoprawne

Paweł Sularz

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 sierpnia 2022 r.

Recenzent

Dr hab. Monika Augustyniak, prof. KAAFM

Wydawca

Izabella Matecka

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Anna Kunz

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski


prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegając przystępujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-763-3

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluger.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	13
Rozdział 1	
Zakładanie, rozszerzanie i zamykanie cmentarzy	
komunalnych	23
1. Pojęcie cmentarza, terenu cmentarnego i cmentarzyska	23
2. Zakładanie cmentarzy komunalnych jako zadanie własne gminy	27
3. Reglamentacja działalności w zakresie zakładania i prowadzenia cmentarzy	34
4. Uzgodnienia związane z założeniem i poszerzeniem cmentarza komunalnego	47
5. Zamknięcie cmentarza komunalnego oraz użycie terenu cmentarnego na inny cel	54
6. Władztwo planistyczne gminy w kontekście lokowania cmentarzy komunalnych	63
7. Wymogi sanitarno-budowlane względem cmentarzy komunalnych	70
8. Pozyskiwanie terenów pod założenie lub poszerzenie cmentarza oraz obrót nieruchomością zajęta pod cmentarz	88
9. Zakładanie cmentarzy ponadgminnych	99
Rozdział 2	
Zarządzanie cmentarzami komunalnymi	102
1. Zarządca cmentarza komunalnego	102

2. Wybór formy organizacyjno-prawnej prowadzenia działalności w zakresie cmentarnictwa	105
2.1. Zakład budżetowy	107
2.2. Jednostka budżetowa	113
2.3. Spółki komunalne	116
2.4. Powierzenie wykonywania gospodarki komunalnej w trybie zamówień publicznych	122
3. Regulaminy cmentarzy	124
4. Cenniki	140
5. Działalność cmentarzy komunalnych w ujęciu praktyk monopolistycznych	154
6. Statuty gminnych jednostek organizacyjnych wykonujących zarząd cmentarzami komunalnymi	172
7. Budowa miejsc pochówku i zarządzanie powierzchnią grzebalną	176
8. Budowa grobów, nagrobków, pomników na cmentarzach komunalnych a prawo budowlane	187
9. Zarządzanie cmentarzami i grobami zabytkowymi	191
10. Zarządzanie zielenią cmentarną	214

Rozdział 3

Chowanie zmarłych	219
1. Sposób pochowania zwłok	219
2. Stwierdzenie zgonu i przyjęcie zwłok do pochowania	222
3. Prawo do grobu a umowa z zarządcą cmentarza na pochowanie zwłok	231
4. Stwierdzenie zgonu i przyjęcie zwłok do pochowania dzieci martwo urodzonych	239
5. Prawo pochowania zwłok	245
6. Postępowanie ze zwłokami	264
7. Transport zwłok	270
8. Przechowywanie zwłok w domu przedpogrzebowym	275
9. Pochówek na morzu	278
10. Ponowne użycie grobu	280
11. Ekshumacja	292
12. Poszukiwanie miejsc spoczynku osób, które straciły życie wskutek walki z narzuconym systemem totalitarnym lub wskutek represji totalitarnych, lub czystek etnicznych w okresie od 8.11.1917 r. do 31.07.1990 r.	305

Rozdział 4**Inne zagadnienia związane z funkcjonowaniem**

cmentarzy komunalnych	307
1. Księgi cmentarne	307
2. Ochrona danych osobowych osób zmarłych	313
3. Stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach na podstawie prawa pochówkowego	314
4. Cmentarze i groby wojenne w kontekście cmentarzy komunalnych	316
5. Groby weteranów walk o wolność i niepodległość Polski	327
6. Grzebowisko dla zwierząt a cmentarz komunalny	329
7. Nadzór nad przestrzeganiem przepisów prawa pochówkowego	333

Zakończenie – uwagi <i>de lege ferenda</i>	337
---	-----

Wzory pism	351
Wzór uchwały rady gminy w sprawie założenia cmentarza komunalnego	353
Wzór uchwały rady gminy w sprawie zamknięcia cmentarza komunalnego	354
Wzór uchwały rady gminy w sprawie poszerzenia cmentarza komunalnego	355
Wzór uchwały rady gminy w sprawie ustalenia zasad korzystania z cmentarzy komunalnych	356
Załącznik do uchwały nr... ..	357

Bibliografia	359
---------------------------	-----

Wykaz orzecznictwa	367
---------------------------------	-----

Wykaz aktów prawnych	381
-----------------------------------	-----

WSTĘP

Porządek prawny, który kształtuje sferę pochówkową, przypisuje administracji publicznej zadania o niebagatelnej doniosłości. Nierzadko literatura krytycznie ocenia współczesną rolę administracji w życiu społecznym, dostrzegając w tym zakresie zjawiska kryzysowe, wskazując na osłabienie obszaru organizacji państwa w wyniku pogarszającej się jakości prawa administracyjnego¹. Niewątpliwe na ten stan rzeczy wpływa aktualność prawa, tj. taki porządek normatywny, który będzie odpowiadał właściwym dla określonego czasu stosunkom społecznym i modelowi funkcjonowania administracji. Polskie prawo pochówkowe powstało w latach 50. ubiegłego wieku, co samo w sobie nie przesądza jeszcze o jego generalnej nieadekwatności do celów, jakie założył prawodawca. Problem należy raczej widzieć w tym, że mimo ewolucji legislacji reguły prawa pochówkowego wydają się odporne na zmieniające się otoczenie ustawodawcze. Analiza poszczególnych przepisów ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych rodzi bowiem obecnie coraz więcej pytań i niejasności i zdaje się tracić swój podstawowy walor jako źródło praktycznych wskazań dla zarządców cmentarzy. Świadczyć o tym będzie niejednoznaczne orzecznictwo administracyjne i sądownoadministracyjne, które przy niezmiennym stanie prawnym jest labilne, na co składają się sprzeczne rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów względem aktów prawa miejscowego czy też wyroki sądów administracyjnych. Niejednokrotnie organy orzecznicze,

¹ J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Zagadnienia ogólne* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. I, *Jakość prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, P.J. Suwaj, Warszawa 2012, s. 19.

chcąc dostosować wykładnię przepisów prawa pochówkowego do stosunków gospodarczych, prawnych i społecznych, sięgają po interpretację celowościową, która rozmija się z literalnym brzmieniem konkretnych przepisów. Archaiczność ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie ułatwia stosowania jej postanowień, wprowadzając swoisty stan, w którym sfera prawna zarządzania cmentarzami często bardziej osadzona jest w konstrukcji zwyczajowej, co wypiera legalizm w działaniach administracji cmentarnej w kierunku dowolności. Zarówno rozproszenie przepisów, które składają się na polskie prawo funeralne, jak i niejednoznaczność interpretacyjna obowiązujących norm to przesłanki dostatecznie doniosłe, aby podjąć się próby uporządkowania zagadnień związanych z tą sferą prawa administracyjnego.

Prawo pochówkowe z uwagi na złożoność kwestii administracyjnych oraz cywilistycznych wymaga od interpretatorów norm prawnych niebagatelnej wiedzy prawniczej. Jest bowiem skomplikowany konglomerat wielu zjawisk na styku prawa publicznego i prywatnego. Ponadto literatura przedmiotu, która podejmuje się całościowego ujęcia kwestii pochówkowych w wymiarze prawnoadministracyjnym, jest bardzo skromna i właściwie sprowadza się do szerokiego dorobku Stanisława Rudnickiego. Należy jednak pamiętać, że autor ten skupił się głównie na kwestiach cywilistycznych, wchodzących także w obręb tematyki pochówkowej.

Niniejsza rozprawa obejmuje całość zagadnień związanych z zarządzaniem cmentarzami komunalnymi, wskazując na interdyscyplinarny charakter tego zjawiska, stąd jej celem jest wszechstronna analiza statusu prawnego cmentarzy komunalnych. Główna teza badawcza sprowadza się do dwóch zagadnień. Po pierwsze, cmentarnictwo stanowi jedno z istotniejszych zadań własnych gminy służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności. Po drugie, realizacja tego zadania oparta jest na przenikających się wzajemnie normach z zakresu prawa prywatnego i administracyjnego, stanowiących swoisty konglomerat. W związku z tym konieczne staje się sformułowanie hipotez, które sprowadzają się do następujących kluczowych pytań:

Rozdział 1

ZAKŁADANIE, ROZSZERZANIE I ZAMYKANIE CMENTARZY KOMUNALNYCH

1. Pojęcie cmentarza, terenu cmentarnego i cmentarzyska

Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie wprowadza do obrotu prawnego definicji legalnej pojęcia „cmentarz”. Przywołany akt w tej mierze jest dość oszczędny, co nie jest wyjątkiem względem całości siatki pojęciowej, którą posłużył się ustawodawca w prawie pochówkowym. Terminy, które pojawiają się w zawartości normatywnej ustawy, takie jak „teren cmentarny” (art. 6), „cmentarzysko” (art. 19) czy też „cmentarz” (art. 1), odwołują się bardziej do sfery intuicji niż prawniczej systematyki, co musi rodzić określone problemy interpretacyjne.

W sytuacji braku definicji legalnych warto posiłkować się dorobkiem leksykalnym. W związku z tym można poszczególnym terminom używanym w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych nadać następujące znaczenie:

- 1) cmentarz „to teren, gdzie grzebani są zmarli lub przechowywane są prochy po ich kremacji”¹ (podobne znaczenie temu

¹ Słownik Języka Polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl> (dostęp: 3.01.2020 r.).

pojęciu nadaje judykatura, uznając, że „cmentarzem jest teren przeznaczony do pochówku zwłok i szczątków, znajdujący się w granicach wyznaczonych ogrodzeniem”²).

2) cmentarzysko to „prehistoryczny duży cmentarz”³.

Trudno natomiast uchwycić treść terminu „teren cmentarny”. Skoro „cmentarz” to określony teren, to w konsekwencji pojęcie „teren cmentarny” musiałyby oznaczać w istocie to samo, co kłóci się jednak z zasadami poprawnej legislacji. Nie można jednak pominąć wskazania wynikającego z § 10 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁴. Zgodnie z tą wytyczną „do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami”. Jednakże w praktyce orzeczniczej sądów w odniesieniu do omawianego przypadku niejednokrotnie pomija się tę okoliczność i oba pojęcia używane są zamiennie⁵, co należy ocenić krytycznie z punktu widzenia poprawnej legislacji. Tę krytyczną perspektywę nakreśla także samo prawo pochówkowe. Sformułowanie „teren cmentarny” pojawia się w specyficznym kontekście określonym w art. 6 ust. 1 u.c.c.z., który normuje, że „użycie terenu cmentarnego po zamknięciu cmentarza na inny cel nie może zostać dokonane przed upływem 40 lat od dnia ostatniego pochowania zwłok na cmentarzu”, natomiast ustęp 3 tego przepisu wskazuje, że „decyzję o użyciu terenu cmentarnego, będącego uprzednio cmentarzem wyznaniowym, na inny cel wydaje się po zaopiniowaniu przez właściwą władzę tego kościoła lub związku wyznaniowego co do sposobu oznaczenia i upamiętnienia terenu pocmentarnego”.

Zatem można powiedzieć, że o tym, czy mamy do czynienia z „cmentarzem”, czy też z „terenem cmentarnym”, decyduje status prawny samego terenu. „Cmentarzem” będzie teren, gdzie grzebani są zmarli lub przechowywane są prochy po spopieleniu. „Terenem cmentarnym” będzie natomiast teren, który obejmuje cmentarz

² Wyrok WSA w Gliwicach z 05.12.2014 r., II SA/GI 1003/14. LEX nr 1648755.

³ Słownik Języka Polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl> (dostęp: 3.01.2020 r.).

⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 283.

⁵ Np. wyrok SO we Wrocławiu z 12.10.2011 r., II Ca 818/11, niepubl.

zamknięty w wyniku określonej procedury określonej w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Decyzja o zamknięciu cmentarza powoduje, że zostaje on w stanie kwalifikacyjnym przekształcony w teren cmentarny. Stąd słownikowe utożsamianie tych pojęć jest wadliwe, a ich wymienne stosowanie nieuzasadnione.

Artykuł 6 ust. 3 u.c.c.z. do obrotu prawnego wprowadza pojęcie „teren pocmentarny”. Termin ten – podobnie jak „teren cmentarny” – uzyskuje swoje znaczenie treściowe ze względu na usytuowanie w systematyce procesowej określającej przebieg procedury zamknięcia cmentarza i przeznaczenia powstałego terenu cmentarnego na inny cel. Samo zamknięcie nekropolii i nadanie jej statusu terenu cmentarnego nie powoduje, że obszar ten można przeznaczyć na inny cel. Użycie terenu cmentarnego na inny cel po zamknięciu cmentarza nie może bowiem nastąpić przed upływem 40 lat od dnia ostatniego pochowania zwłok na cmentarzu. Po upływie tego czasu organ wykonawczy gminy może wydać decyzję o użyciu terenu cmentarnego na inny cel tożsamy z planem zagospodarowania przestrzennego, przy czym jeżeli teren cmentarny stanowi lub stanowił uprzednio przedmiot własności związku wyznaniowego, wydanie decyzji o użyciu terenu cmentarnego na inny cel wymaga akceptacji stosownej władzy związku wyznaniowego co do sposobu oznaczenia i upamiętnienia terenu pocmentarnego.

Omawiane normy nie pozwalają na użycie oznaczenia „cmentarz” do terenów, które mają być przeznaczone na inne cele⁶. Należy jednak rozwinąć to ustalenie i uznać, że w świetle art. 6 ust. 3 „terenem pocmentarnym” jest „teren cmentarny”, który został przeznaczony na inny cel po przeprowadzeniu właściwej procedury prawnoadministracyjnej zakończonej likwidacją dawnej nekropolii.

Artykuł 19 u.c.c.z. stwierdza, że „przepisy o ekshumacji i przewożeniu zwłok nie dotyczą archeologicznych prac wykopaliskowych, odnoszących się do grobów i cmentarzysk położonych poza terenem cmentarzy objętych prawem pochówkowym”. Jak już stwierdzono w oparciu o de-

⁶ Wyrok NSA z 13.10.2011 r., II OSK 1422/11, LEX nr 1070330.

finicję Słownika Języka Polskiego „cmentarzysko” to prehistoryczny duży cmentarz. Również i ta wykładnia leksykalna nie jest w pełni przydatna w zdefiniowaniu pojęć dla potrzeb prawa pochówkowego. Ani „prahistoryczność” („stary” cmentarz, który nie został zamknięty zgodnie z procedurą określoną w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych, nie staje się bowiem cmentarzyskiem), ani też tym bardziej wielkość cmentarza nie stanowią kryterium odróżniającego „cmentarz” od „cmentarzyska”. Istotne są tutaj natomiast inne przesłanki, które pozwalają odróżnić „cmentarzysko” od pozostałych określeń zawartych w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych:

- 1) niewątpliwie termin „cmentarzysko” zawiera w sobie konotacje wskazujące, że jest to obiekt, w ramach którego znajduje się kompleks miejsc pochówkowych i nie jest objęty postanowieniami ustawy. Oznacza, że jest to obiekt niemogący służyć do pochówków, ale w stosunku do którego nie można wydać decyzji o zamknięciu cmentarza (ze względu na brak cech cmentarza w rozumieniu ustawy), co wyklucza następnie nazwaniem go „terenem cmentarnym”;
- 2) cmentarzysko ma charakter jedynie pamiątki historycznej, kulturowej, artystycznej (termin ten pojawia się w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. b u.o.z.o.z. zalicza cmentarzyska do zabytków archeologicznych). Cmentarzyskiem może być również cmentarzysko prochów ofiar niemieckich i sowieckich obozów, będący grobem wojennym w rozumieniu art. 1 ust. 1 pkt 7 u.g.c.w., a zatem jest miejscem pamięci;
- 3) właścicielem bądź posiadaczem cmentarzyska może być osoba fizyczna bądź osoba prawna, a nie tylko gmina lub związek wyznaniowy (fakt ten odróżnia cmentarzyska od cmentarzy, które mogą być zakładane i prowadzone wyłącznie przez gminy lub związki wyznaniowe – art. 1 u.c.c.z.).

Ten sam art. 19 u.c.c.z. posługuje się również terminem „teren cmentarza”. Stanisław Rudnicki stwierdza, że „teren cmentarza jest przedmiotem użyteczności publicznej o szczególnym charakterze. Jego funkcją jest z jednej strony zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w zakresie stworzenia godnego miejsca dla pochówku osób zmarłych, umożliwiającego wykonywanie w ciszy, spokoju

i odpowiednim otoczeniu zewnętrznym kultu ich pamięci, zgodnie z obyczajem, tradycją i wyznawaną religią oraz spełnianie obrzędów religijnych, z drugiej strony”⁷. W ślad za S. Rudnickim należy niejako dokonać utożsamienia kategorii „terenu cmentarza” z pojęciem „cmentarza”. Wskazać jednak należy, że taka wspólna identyfikacja nie będzie miała znaczenia i uzasadnienia normatywnego.

Na marginesie powyższych ustaleń warto wskazać, iż sądy dla rozwikłania problemów pojęciowych, jakie stwarza prawo pochówkowe, sięgają po dość specyficzne egzegezy. Na przykład Sąd Rejonowy we Wrocławiu ustalił, że „teren cmentarny jest to teren cmentarza, a następnie przyjął, że dla pozbawienia statusu zarówno cmentarza, jak i terenu cmentarnego wystarczające jest usunięcie zewnętrznych śladów wskazujących, że jest to cmentarz”⁸. Takie ujęcie musi spotkać się z krytyczną oceną, gdyż jego akceptacja skutkowałaby koniecznością przyjęcia, że do wyłączenia stosowania art. 6 u.c.c.z. dostateczne byłoby usunięcie z terenu cmentarza wspomnianych zewnętrznych elementów⁹.

2. Zakładanie cmentarzy komunalnych jako zadanie własne gminy

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.c.c.z. zakładanie i rozszerzanie cmentarzy komunalnych stanowi zadanie własne gminy¹⁰. Ta dyspozycja jest uzupełnieniem art. 7 ust. 1 u.s.g., w którym określono w katalogu

⁷ S. Rudnicki, *Prawo do grobu. Zagadnienia cywilistyczne*, Kraków 1999, s. 61.

⁸ Wyrok SR dla Wrocławia-Śródmieście we Wrocławiu z 27.04.2011 r., IX C 365/10, niepubl.

⁹ A.M. Tenenbaum-Kulig, *Użycie terenu cmentarnego na inny cel według ustawy z 31.01.1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych* [w:] *Non omnis moriar. Osobiste i majątkowe aspekty prawne śmierci człowieka. Zagadnienia wybrane*, red. D. Karkut, J. Mazurkiewicz, J. Gołaczyński, J. Turłukowski, Wrocław 2015, s. 778.

¹⁰ Należy podkreślić, że: „Trybunał Konstytucyjny wprowadził ogólną dyrektywę dla ustawodawcy, aby przypisywał samorządowi terytorialnemu jako własne takie zadania, które mają charakter publiczny oraz wiążą się z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego, a ponadto mogą być realizowane w obrębie właściwości miejscowej jednostki samorządu terytorialnego”, M. Augustyniak, T. Moll [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 7.

W publikacji omówiono kwestie dotyczące stosowania przepisów kształtujących sferę funeralną w Polsce, w szczególności:

- zakładanie, rozszerzanie i zamykanie cmentarzy komunalnych;
- budowa grobów, nagrobków, pomników na cmentarzach komunalnych a prawo budowlane;
- zarządzanie cmentarzami i grobami zabytkowymi;
- wymogi sanitarno-budowlane względem cmentarzy komunalnych;
- stwierdzenie zgonu, przechowywanie zwłok w domu przedpogrzebowym i sposób pochowania zwłok;
- ekshumacja i ponowne użycie grobu;
- ochrona danych osobowych osób zmarłych.

Cennym uzupełnieniem książki są wzory uchwał rady gminy przydatne przy założeniu, zamknięciu lub poszerzeniu cmentarza komunalnego oraz ustaleniu zasad korzystania z niego.

Opracowanie jest przeznaczone dla zarządców cmentarzy, pracowników organów architektoniczno-budowlanych, sanitarnych i konserwatorskich. Będzie pomocne dla adwokatów i radców prawnych – w zakresie postępowań dotyczących m.in. ekshumacji, sporów o prawo do pochowania i ustalenie prawa do grobu.

Paweł Sularz – doktor nauk prawnych, administratywista, pracownik samorządowy, autor publikacji z zakresu prawa administracyjnego.



9 788382 867633 W01P01

ISBN 978-83-8286-763-3



9 788382 867633

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUEW.PL

WWW.PROFINFO.PL

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca



CENA 149 ZŁ (W TYM 5% VAT)