

dr hab. Jarosław Czerw, prof. UJK
Wydział Prawa i Nauk Społecznych
Uniwersytet Jana Kochanowskiego
w Kielcach

Kielce, 16 luty 2022 r.

Recenzja
rozprawy doktorskiej mgr Pawła Sularza
pt. STATUS PRAWNY CMENTARZY KOMUNALNYCH W POLSCE
– ZAGADNIENIA PRAWNOADMINISTRACYJNE

przygotowanej na Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych
Krakowskiej Akademii
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
pod kierunkiem naukowym dr hab. Moniki Augustyniak, prof. KAAF

Na podstawie uchwały Komisji doktorskiej w dyscyplinie nauki prawne Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego Nr 39/2021 z dnia 1 grudnia 2021 r., którą wyznaczony zostałem na recenzenta rozprawy doktorskiej w przewodzie doktorskim mgr Pawła Sularza, niniejszym przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej pt. Status prawny cmentarzy komunalnych w Polsce – zagadnienia prawnoadministracyjne, Kraków 2021, ss. 272, z pozytywną jej oceną i wnioskiem o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Poniżej przedstawiam szczegółowe spostrzeżenia i uwagi, które nasunęły się w czasie lektury i analizy treści rozprawy doktorskiej.

I.

Wybór tematu rozprawy doktorskiej należy uznać za bardzo trafny. Cmentarze stanowią nieodłączny element otaczającej nas rzeczywistości. Stąd też tematyka odnosząca się do zagadnień prawnoadministracyjnych związanych ze statusem prawnym cmentarzy komunalnych w Polsce stanowi niezwykle interesujący obszar badań. Co wymaga podkreślenia, Autorzy rzadko sięgają do tej problematyki. Najczęściej Autorzy obejmują zakresem swoich badań zagadnienia cywilnoprawne związane z problematyką cmentarzy komunalnych. Natomiast Doktorant podjął się przeprowadzenia analizy obejmującej całość zagadnień związanych z cmentarzami komunalnymi, skupiając się w szczególności na zagadnieniach prawnoadministracyjnych. Niewątpliwym walorem niniejszej rozprawy jest to, że w ramach przeprowadzonej analizy dokonano w niej przeglądu licznego orzecznictwa sądów administracyjnych odnoszącego się do cmentarzy komunalnych.

Ustawodawca w przepisach ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1947) (dalej: ustawa o cmentarzach) wyróżnia dwa rodzaje cmentarzy: cmentarze komunalne i cmentarze wyznaniowe (art. 1 ustawy o cmentarzach). Zakładanie i rozszerzanie cmentarzy komunalnych należy do zadań własnych gminy (art. 1 ust. 1 ustawy o cmentarzach), stąd o założeniu lub rozszerzeniu cmentarza komunalnego decyduje rada gminy, a w miastach na prawach powiatu rada miasta, po uzyskaniu zgody właściwego państwowego inspektora sanitarnego (art. 1 ust. 2 ustawy o cmentarzach). Utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony (art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach). Natomiast o założeniu lub rozszerzeniu cmentarza wyznaniowego decydują właściwe władze kościelne po uzyskaniu zgody właściwego państwowego inspektora sanitarnego (art. 1 ust. 3 ustawy o cmentarzach). Utrzymanie cmentarzy wyznaniowych i zarządzanie nimi należy do związków wyznaniowych (art. 2 ust. 2 ustawy o cmentarzach).

Należy zwrócić uwagę, że problematyka zagadnień prawnoadministracyjnych statusu prawnego cmentarzy komunalnych w Polsce nie doczekała się do tej pory tak obszernej i wnikliwej analizy. Na podkreślenie zasługuje fakt, że Doktorant, w ramach podjętej tematyki, nie ogranicza się do przedstawienia jedynie samego statusu prawnego cmentarzy komunalnych, ale omawia także szeroko zagadnienia dotyczące chowania zmarłych. Niewątpliwym walorem rozprawy jest także omówienie innych zagadnień związanych z funkcjonowaniem cmentarzy komunalnych, w tym między innymi kwestii grobów i cmentarzy wojennych.

Założonym przez Doktoranta głównym celem rozprawy jest wszechstronna analiza statusu prawnego cmentarzy komunalnych. Zasadnicza teza rozprawy stanowi, że: po pierwsze, cmentarnictwo stanowi jedno z istotniejszych zadań własnych gminy służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności, po drugie, realizacja tego zadania oparta jest o nawzajem przenikający się konglomerat norm z zakresu prawa prywatnego i administracyjnego.

Należy podkreślić, że podjęte przez Doktoranta zagadnienia mają bardzo istotne znaczenie zarówno teoretyczne, jak i praktyczne. Niniejsza rozprawa zawiera bowiem całościową charakterystykę cmentarzy komunalnych, opisuje wszystkie obszary ich działalności.

II.

Do tematyki prowadzonych badań Doktorant dostosował metody badawcze. Doktorant wykorzystał przede wszystkim metodę analizy prawnodogmatycznej (formalnodogmatycznej), analizując przepisy obowiązującego prawa, w szczególności przepisy ustawy o cmentarzach. Doktorant w ograniczonym zakresie wykorzystał także metodę badań empirycznych analizując praktyczne stosowanie przepisów prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego (metoda ta ma charakter uzupełniający w stosunku do metody formalnodogmatycznej). Dobór metod badawczych należy ocenić pozytywnie. Posłużyły one osiągnięciu założonego w rozprawie celu.

Na podkreślenie zasługuje odpowiednie wykorzystanie przez Doktoranta w rozprawie dorobku doktryny, orzecznictwa sądów europejskich, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, orzecznictwa Sądu Najwyższego, orzecznictwa sądów administracyjnych, orzecznictwa sądów powszechnych, orzecznictwa administracji, a także właściwie dobranych aktów prawnych.

III.

Recenzowana rozprawa doktorska stanowi dość obszerne opracowanie (liczące 272 stron tekstu, w tym samej treści - 244 stron).

Rozprawa zbudowana jest z czterech merytorycznych rozdziałów, wstępu oraz zakończenia. Do rozprawy dołączono wykaz literatury, wykaz aktów prawnych, wykaz orzecznictwa, z podziałem na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE i trybunałów międzynarodowych, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych, orzecznictwo Sądu Najwyższego, orzecznictwo sądów powszechnych, orzecznictwo nadzorcze, orzecznictwo administracji w tym orzeczenia GKO i RKO oraz inne rozstrzygnięcia administracji). Należy zauważyć, że wykaz orzecznictwa nie jest zgodny z hierarchią organów wydających orzeczenia. Jako mankament należy wskazać brak w rozprawie wykazu skrótów użytych w rozprawie.

Wstęp do rozprawy (s. 4 – 10) zawiera wprowadzenie do podjętej w rozprawie problematyki, w tym w szczególności zwięzłą charakterystykę podstaw prawnych funkcjonowania cmentarzy komunalnych („prawa pochówkowego”).

W rozdziale I (s. 11 - 66) całościowo omówiona została przez Doktoranta problematyka dotycząca zakładania, rozszerzania i zamykania cmentarzy komunalnych. W pierwszej kolejności wyjaśnione zostały pojęcia: cmentarza, terenu cmentarnego i cmentarzyska. Następnie przedstawiona została problematyka dotycząca zakładania cmentarzy komunalnych jako zadania własnego gminy. Niewątpliwą zaletą, podjętej w tej części rozprawy analizy, jest przedstawienie danych dotyczących liczby i rozmieszczenia cmentarzy komunalnych w Polsce. Doktorant w rozważaniach rozdziału I omówił także, wynikające z przepisów prawa,

ograniczenia dotyczące prowadzenia działalności w zakresie zakładania i prowadzenia cmentarzy, zarówno komunalnych, jak i wyznaniowych, chociaż, biorąc pod uwagę zakres rozdziału I określony jego tytułem, Doktorant powinien był ograniczyć się w rozważaniach do problematyki dotyczącej jedynie cmentarzy komunalnych. W dalszej kolejności Doktorant przedstawił procedurę związaną z założeniem i rozszerzeniem oraz zamknięciem cmentarza komunalnego oraz użyciem terenu cmentarnego na inny cel. Omawiając, w dalszej części rozdziału I, problematykę władztwa planistycznego gminy w kontekście lokowania cmentarzy komunalnych Doktorant bardzo trafnie zwrócił uwagę na występujące w praktyce problemy związane ze stosowaniem przepisów prawa dotyczących lokowania cmentarzy. Na zakończenie rozważań rozdziału I Doktorant omówił zasady nabywania nieruchomości przeznaczonych na cmentarz, jak i procedurę zamknięcia cmentarza.

W rozdziale II (s. 67 – 152) omówione zostały zagadnienia dotyczące problematyki zarządzania cmentarzem komunalnym. Przedstawiono tu pozycję zarządcy cmentarza komunalnego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta), a także formy organizacyjno-prawne prowadzenia działalności w zakresie cmentarnictwa. W rozdziale tym przedstawiona została także problematyka dotycząca zakładania cmentarzy ponadgminnych (wydaje się jednak, że rozważania na ten temat powinny być podjęte w rozdziale I rozprawy). Doktorant dokonał tutaj także wnikliwej analizy problematyki dotyczącej regulaminów cmentarzy, trybu i zasad ustalania cenników za usługi cmentarne, zasad ładu konkurencyjnego i antymonopolowego związanego z działalnością cmentarzy komunalnych oraz statutów gminnych jednostek organizacyjnych wykonujących zarząd cmentarzami. Bardzo wartościowe, z punktu widzenia omawianej w rozdziale II problematyki, są rozważania Doktoranta na temat budowy miejsc pochówku i zarządzania powierzchnią grzebalną oraz budowy grobów, nagrobków i pomników na cmentarzach komunalnych. Istotnym dopełnieniem analizy rozdziału II są omówione przez Doktoranta zagadnienia dotyczące zarządzania cmentarzami i grobami zabytkowym oraz zarządzania zielenią cmentarną.

W rozdziale III (s. 153 – 216) zostały podjęte zagadnienia dotyczące chowania zmarłych. Szerokie omówienie tej problematyki, nieodłącznie związanej z funkcjonowaniem cmentarzy komunalnych, stanowi niewątpliwą zaletę niniejszej

rozprawy. W rozdziale tym całościowo omówione zostały zagadnienia związane z chowaniem zmarłych, dotyczące sposobu pochowania zwłok, stwierdzenia zgonu i przyjęcia zwłok do pochowania, prawa do grobu i umowy z zarządcą cmentarza na pochowanie zwłok, stwierdzenia zgonu i przyjęcia zwłok do pochowania dzieci martwo urodzonych, prawa pochowania zwłok, postępowania ze zwłokami, transportu zwłok oraz przechowywania zwłok w domu przedpogrzebowym. Wartościowym dopełnieniem rozważań dotyczącym chowania zmarłych stanowi omówienie problematyki pochówku na morzu, ponownego użycia grobu oraz ekshumacji. Uzupełnienie powyższych rozważań stanowi analiza zagadnienia dotyczącego poszukiwania miejsc spoczynku osób, które straciły życie wskutek walki z narzuconym systemem totalitarnym lub wskutek represji totalitarnych lub czystek etnicznych.

W rozdziale IV (s. 217 – 237) Doktorant przedstawił pozostałe, nie mieszczące się w zakresie poprzednich rozdziałów, zagadnienia związane z funkcjonowaniem cmentarzy komunalnych. Zakres przedstawionych tutaj zagadnień jest bardzo szeroki, nie sposób było ich jednak w niniejszej rozprawie pominąć. W rozdziale IV Doktorant w zwięzły sposób omówił problematykę dotyczącą prowadzenia ksiąg cmentarnych, budząca nadal szereg wątpliwości, problematykę ochrony danych osobowych osób zmarłych, a także zagadnienia dotyczące stosowania kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach na podstawie prawa pochówkowego i nadzoru nad przestrzeganiem przepisów prawa pochówkowego. W rozdziale tym Doktorant omówił także zagadnienia dotyczące cmentarzy i grobów wojennych oraz grobów weteranów walk o wolność i niepodległość Polski. Interesującym dopełnieniem rozważań jest przeprowadzona przez Doktoranta analiza dotycząca grzebowisk dla zwierząt.

Zakończenie rozprawy (s. 238 – 247) stanowi podsumowanie rozprawy, sformułowane zostały w nim także wnioski *de lege ferenda*. Zakończenie rozprawy jest dość obszerne, zawiera ono wiele istotnych spostrzeżeń, potwierdzających gruntowne zbadanie przez Doktoranta problematyki dotyczącej zagadnień prawnoadministracyjnych związanych ze statusem prawnym cmentarzy komunalnych

w Polsce. Bardzo wartościowym elementem rozprawy są sformułowane w zakończeniu wnioski de lege ferenda.

Należy podkreślić, że Doktorant w całej rozprawie w bardzo szerokim zakresie wykorzystuje orzecznictwo sądów administracyjnych, w szerokim zakresie sięga także do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE.

Struktura rozprawy nie budzi zastrzeżeń. Nieliczne powyżej sformułowane uwagi nie dyskredytują jej charakteru naukowego oraz całościowej pozytywnej oceny rozprawy.

Pozytywnie należy ocenić sposób prowadzenia rozważań w poszczególnych częściach rozprawy. Rozprawa napisana jest poprawnym językiem naukowym i, co należy podkreślić, językiem komunikatywnym. Pewnym mankamentem rozprawy jest nie wyjaśnianie przez Doktoranta niektórych pojęć i instytucji, do których nawiązuje w rozprawie. Pewnym mankamentem rozprawy jest to, że Doktorant w rozprawie posługuje się zamiennie określeniami prawo pochówkowe i prawo funeralne nie wyjaśniając jednak zakresu obu pojęć, nie wskazując także na tożsamość obu pojęć. Podobnie jest w przypadku określenia nekropolia stosowanego w rozprawie zamiennie z pojęciem cmentarz.

Strona formalna rozprawy budzi jedynie drobne uwagi natury redakcyjnej.

IV.

Na uwagę zasługuje bogaty zasób źródeł wykorzystanych w rozprawie. W rozprawie został wykorzystany duży zbiór odpowiednio dobranych aktów prawnych. W bardzo szerokim zakresie wykorzystano w rozprawie orzecznictwo, w tym: orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, orzecznictwo Sądu Najwyższego, orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych, orzecznictwo sądów powszechnych, orzecznictwo organów nadzoru („orzecznictwo nadzorcze”), orzecznictwo administracji oraz inne rozstrzygnięcia administracji. Szeroki jest także zakres wykorzystanej w rozprawie literatury (mimo tego, że dostępna literatura odnosząca się do problematyki cmentarzy komunalnych jest

dość skromna). Są to opracowania bardzo różnorodne pod względem zakresu, jak i poruszanych problemów.

V.

Podsumowując stwierdzam, że przeprowadzona w ramach niniejszej recenzji analiza prowadzi do jednoznacznego wniosku, że przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska mgr Pawła Sularza spełnia wymogi ustawowe określone w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 478 z późn. zm.). Zgłoszone w recenzji uwagi recenzenta nie umniejszają wartości rozprawy, a stanowią tylko i wyłącznie wyraz subiektywnych ocen.

W szczególności:

- 1) rozprawa doktorska mgr Pawła Sularza w mojej ocenie stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktoranta problemu naukowego,
- 2) tworząc wyżej wymienioną rozprawę doktorską Doktorant wykazał wiedzę z zakresu prawa, w szczególności zaś prawa administracyjnego,
- 3) rozprawa doktorska potwierdza umiejętność Doktoranta samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Biorąc powyższe pod uwagę, rozprawa doktorska mgr Pawła Sularza może być podstawą do dalszego postępowania w przewodzie doktorskim.

Janotkan Czern.