

dr hab. Agata Barczewska-Dziobek, prof. UR
Kolegium Nauk Społecznych
Instytut Nauk Prawnych
Uniwersytet Rzeszowski

Recenzja

rozprawy doktorskiej Pana mgr Pawła Sularza pt. „*Status prawny cmentarzy komunalnych w Polsce – zagadnienia prawnoadministracyjne*”

wykonując uchwałę Komisji Doktorskiej w dyscyplinie nauki prawne Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego Nr 39/2021 z dnia 1 grudnia 2021 roku, przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej Pana mgr Pawła Sularza pt. „*Status prawny cmentarzy komunalnych w Polsce – zagadnienia prawnoadministracyjne*” przygotowanej pod kierunkiem dr hab. Moniki Augustyniak, prof. KAAFm.

Po zapoznaniu się z treścią rozprawy stwierdzam, że:

1. Rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie przez doktoranta zagadnienia naukowego.
2. Autor w rozprawie wykazał ogólną wiedzę teoretyczną w dziedzinie nauk społecznych- dyscyplinie nauki prawne, w specjalności prawo administracyjne.
3. Przedłożona w toku postępowania o nadanie stopnia naukowego doktora rozprawa wskazuje i potwierdza, iż Doktorant posiada umiejętności do samodzielnego prowadzenia pracy naukowo-badawczej.

Oznacza to, że oceniana rozprawa doktorska spełnia kryteria określone w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t. j.: Dz. U. 2017, poz.1789).

W uzasadnieniu przedstawiam, co następuje:

1. Wybór tematu

Problematyka prawna odnosząca się przedmiotowo do sfery pochówku, jako zadania administracji publicznej stanowi zagadnienie doniosłe z punktu widzenia wagi

i znaczenia tych zadań w sferze administracyjnej, ale też w sferze praw jednostki kształtowanej przez prawo publiczne i prywatne. Tenże dualizm perspektywy badawczej powoduje, iż opracowania dotyczące problematyki pochówku stanowią przedmiot dociekań naukowych w sferze prawa cywilnego, jak też prawa publicznego. Mogą również odnosić się do całokształtu praw i obowiązków formułowanych przez różnego rodzaju normy rozproszone w systemie prawnym, co czyniłoby określenie i opracowanie tego problemu kompleksowym. Niewątpliwie zauważyć można niedostatek aktualnych i brak kompleksowych opracowań na temat prawa cmentarnego w Polsce, a zwłaszcza w sferze prawa administracyjnego, co z jednej strony wynika z archaiczności regulacji prawnych, kształtujących zadania administracji w zakresie cmentarnictwa, bowiem podstawowy akt prawa kształtujący zadania państwa w tym zakresie pochodzi z 1959 roku, z drugiej braku zainteresowania doktryny aspektem administracyjno-prawnym, przy jednoczesnym braku opracowań o charakterze przekrojowym, poza kilkoma dokonanymi na płaszczyźnie prawa cywilnego.

Rozważania Doktoranta na temat chowania zmarłych i cmentarnictwa mają charakter uzupełniający lukę badawczą w zakresie statusu prawnego cmentarzy komunalnych. Przyjęty przez Doktoranta zakres rozważań nad statusem prawnym cmentarzy komunalnych w Polsce ma bardzo szeroki zakres szczegółowy, co świadczy o dogłębnym spojrzeniu badawczym oraz o umiejętności dokonywania analizy ustrojowo-organizacyjnej i funkcjonalnej. Dokonane przez Doktoranta rzetelne analizy literatury, przepisów prawa oraz orzecznictwa, jego krytyczny stosunek a także wnioski *de lege ferenda* stanowią o dużym zaangażowaniu i wnikliwości badawczej.

Recenzowana rozprawa stanowi wypełnienie luki poznawczej w dorobku naukowym w zakresie prawnoadministracyjnych zagadnień statusu cmentarzy komunalnych w Polsce.

2. Założenia badawcze – cel, hipotezy, metody.

Głównym celem pracy wskazanym przez Autora jest kompleksowe ujęcie i przedstawienie zagadnienia zarządzania cmentarzem komunalnym w oparciu o analizę statusu prawnego cmentarzy komunalnych w Polsce. Główna teza badawcza sprowadza się do wskazania, iż cmentarnictwo należy do sfery najbardziej istotnych z punktu widzenia zaspokajania potrzeb zbiorowych ludności - zadań własnych gminy, a kwestia realizacji tego

zadania wymaga umiejętnego zastosowania przenikających się norm prawa prywatnego i administracyjnego.

Takie założenie powoduje konieczność wyodrębnienia hipotez badawczych odnoszących się do ustalenia statusu zadania gminy w zakresie cmentarnictwa, określenia metod realizacji tego zadania przez gminę i ich podstaw prawnych, wskazania określonych przez ustawodawcę alternatyw zaspokajania potrzeb pochówkowych społeczności lokalnych, identyfikacji instrumentów i form prawnych kształtujących stosunki pomiędzy zarządcą cmentarza a jednostkami, wskazanie obowiązków prawnych administracji cmentarza względem jednostek oraz określenia granic ingerencji sfery prawno-administracyjnej w kształtowanie stosunków cywilnoprawnych pomiędzy administracją cmentarza a jednostką.

Dodatkowo Doktorant formułuje pytanie badawcze o ocennym charakterze, które odnosi się do kwalifikacji obecnego stanu prawnego z punktu widzenia jego adekwatności do specyfiki stosunków społeczno-gospodarczych.

Doktorant stwierdza we wstępie, iż cmentarnictwo stanowi zadanie szczególne, a jego realizacja jest wyjątkowo złożona, bowiem podlega różnym regulacjom (np. z zakresu sanitarnego), kształtowana jest przez zjawiska z zakresu kultury społeczeństwa, podlega restrykcjom sfery cywilno-prawnej.

Dla pełnej i prawidłowej realizacji tak szczegółowo określonych założeń badawczych wymagany jest dobór i zastosowanie odpowiedniego zestawu metod badawczych.

Doktorant wskazuje na podstawowe znaczenie metody dogmatyczno-prawnej, która służyć ma niezbędnym z punktu widzenia celu pracy analizom obowiązujących norm prawnych. Metoda ta pozwala na konfrontację odtworzonego stanu prawnego z dorobkiem judykatury oraz doktryny. Wykorzystanie dorobku orzeczniczego wymaga z kolei odniesienia do problematyki stosowania prawa w praktyce (w zakresie szczegółowych zagadnień będącym przedmiotem rozważań i oceny organów orzeczniczych) i pozwala na wzbogacenie treści teoretycznych o walory praktyczne. Metoda została dobrana i zastosowana poprawnie.

Doktorant w swojej rozprawie zrezygnował ze stosowania innych metod dodatkowych, np. komparatystycznej, bowiem jak słusznie zauważył porównanie administracyjnej sfery prawa pochówkowego w Polsce z rozwiązaniami w innych krajach nie stanowi podstawy do oceny aktualnych rozwiązań prawnych w Polsce, ani też nie może stanowić źródła formułowania wniosków co do rozwiązań legislacyjnych.

Jednakże można w niektórych fragmentach rozprawy zauważyć stosowanie metody komparatystycznej w obrębie polskiego prawa publicznego, np. tam, gdzie Doktorant

porównuje rozwiązania wynikające z norm prawa administracyjnego z normami prawa wyznaniowego.

3. Struktura i treść pracy

Struktura pracy dostosowana została do podjętego tematu, celów i założeń badawczych.

Praca składa się ze wstępu, czterech rozdziałów podzielonych na mniejsze jednostki redakcyjne i zakończenia, które zawiera wnioski *de lege ferenda* oraz bibliografii.

We wstępie Autor wprowadza w zagadnienie polskiego prawa w zakresie cmentarnictwa, wskazując jednocześnie, iż analiza poszczególnych przepisów kształtujących podstawy prawne zadania publicznego w tym zakresie rodzi w aktualnym stanie rozwoju społeczno-gospodarczego niejasności i traci swój podstawowy walor praktycznych wskazań dla zarządców cmentarzy komunalnych. Zwraca tutaj również uwagę na niejednoznaczne orzecznictwo administracyjne i sądowno-administracyjne, co nie ułatwia stosowania archaicznych przepisów prawa w tym zakresie. We wstępie nakreślone zostały również cele badawcze rozprawy i przedstawiona została jej struktura. Wstęp zawiera również rozważania na temat metod badawczych, a także krótkie omówienie dorobku doktryny w zakresie prawa cmentarnego.

Jak to już zostało zauważone, praca składa się z czterech wyodrębnionych rozdziałów. Rozdział I- szy rozprawy zatytułowany: „*Zakładanie, rozszerzanie i zamykanie cmentarzy komunalnych*” podzielony został na osiem jednostek, wyodrębnionych pod względem przedmiotowym, w których, kolejno, Autor opisuje kwestie pojęcia cmentarza, terenu cmentarnego i cmentarzyska. Jest to zabieg pożądanym i istotnym z punktu widzenia dalszych rozważań. Warto zauważyć, iż przyjęta przez Autora metodologia tworzenia i wyjaśniania pojęć została dobrana i zastosowana poprawnie. Następnie przechodzi On w swych rozważaniach do zagadnienia zakładania cmentarzy komunalnych przez gminy, analizuje także kwestie reglamentacji prawnej działalności w zakresie zakładania i prowadzenia cmentarzy, odnosząc się do obowiązującego prawa i orzecznictwa i innych istotnych źródeł. Kolejne zagadnienie szczegółowe w tej części rozprawy dotyczy omówienia stanu prawnego w zakresie uzgodnień związanych z założeniem i poszerzaniem cmentarzy komunalnych, zamknięcia cmentarza komunalnego, władztwa planistycznego gminy w zakresie lokowania cmentarzy, wymogów sanitarno-budowlanych ustanowionych dla cmentarzy i pozyskiwania terenów pod założenie lub poszerzenie cmentarza oraz zagadnienie obrotu nieruchomością zajęta pod

cmentarz. Autor dokonuje tutaj wnikliwej analizy przepisów prawa, konfrontując je z orzecznictwem TSUE, SN i sądów administracyjnych. Analiza wykonana została rzetelnie, co pozwoliło na osiągnięcie niezbędnych założeń badawczych o charakterze podstawowym dla dalszych wywodów.

W kolejnym rozdziale rozprawy pt. „*Zarządzanie cmentarzami komunalnymi*”, Autor wychodząc od ustalenia kompetencji organów właściwych w zakresie wykonywania czynności z zakresu zarządzania cmentarzem komunalnym, wskazuje formy organizacyjno-prawne w jakich może być prowadzona działalność z zakresu cmentarnictwa. Autor, w oparciu o analizę przepisów prawa finansowego, prowadzenia gospodarki komunalnej, czy też zamówień publicznych, przedstawia wszystkie prawnie określone, możliwe do wykorzystania przez zarządcę (organ wykonawczy gminy) formy realizacji zadań i czynności z zakresu zarządzania cmentarzem komunalnym. Jakkolwiek wskazania form organizacyjno-prawnych prowadzenia działalności w zakresie zarządzania cmentarzem komunalnym są w rozprawie pożądane, to jednak sposób prezentacji tego fragmentu wydaje się zbyt rozbudowany, a sam wywód infantylny. Kolejna część rozdziału drugiego rozprawy odnosi się do kwestii zakładania cmentarzy ponadgminnych. Wydaje się, iż ta kwestia powinna znaleźć się w pierwszej części pracy, w punkcie dotyczącym zakładania cmentarzy jako zadania gminy. Następne zagadnienie szczegółowe drugiego rozdziału rozprawy odnosi się do kwestii regulaminów cmentarzy. Autor dokonuje w niej, w oparciu o bogate orzecznictwo, analizy charakteru prawnego regulaminu cmentarza i zakresu materii poddawanej regulacji w tej formie. Kolejna część rozdziału poświęcona została zagadnieniu cenników za usługi cmentarne na terenie gminy. Autor prócz zagadnień teoretycznych, prezentuje przykłady regulacji, które stanowią przyczynę problemów stosowania prawa w praktyce, a także rozbieżności interpretacyjnych. Taki sposób wypowiedzi pozwala przekonać Czytelnika do poprawności toczonych wywodów. Kolejne zagadnienie, poruszane przez Autora w tym rozdziale, dotyczy analizy działalności cmentarzy komunalnych z perspektywy praktyk monopolistycznych. Trudno nie zgodzić się z założeniem Autora, iż gmina prowadząca cmentarz komunalny, uprawniona zatem do ustalania cen i opłat za usługi cmentarne, uchwalania regulaminów korzystania z cmentarzy i urządzeń cmentarnych, występuje w pozycji dominującej. Zderzenie tego stanu rzeczy z osobistym prawem (jednostki) do pochówku może stanowić płaszczyznę nadużyć, co powoduje konieczność kontroli ładu konkurencyjnego przez odpowiednie organy. Następny fragment pt. Statuty gminnych jednostek organizacyjnych wykonujących zarząd cmentarzami komunalnymi, jakkolwiek potrzebny z punktu widzenia realizacji celu rozprawy, w mojej ocenie powinien znajdować się po pkt.2. tego rozdziału, co podniosłoby wartość logiczną rozważań. Taka sama uwaga dotyczy

punktów pt. Budowa miejsc pochówku i zarządzania powierzchnią grzebalną i następnych. Uwaga dotycząca budowy struktury rozdziału II-go nie umniejsza wagi merytorycznej rozważań zawartych w tych częściach rozprawy (prowadzone są starannie i wyczerpująco), jednakże dokonanie uporządkowania opisów odnoszących się przedmiotowo do czynności związanych z zarządaniem, tj. ustawienie we właściwej kolejności i przesunięcie do początkowej części rozdziału nadałoby mu walor większej przejrzystości. Mimo to, podkreślić należy tutaj celowość i wartość poznawczą rozważań Autora w zakresie zarządzania cmentarzami i grobami zabytkowymi, w tym ustalenia dokonane na podstawie analizy przepisów ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zderzeniu z prawem cmentarnym (ustawa z dnia 31 stycznia 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych).

Rozdział III rozprawy pod tytułem: „*Chowanie zmarłych*” opracowany z poprawnie zastosowanym kryterium przedmiotowym podziału treści, w kompleksowy sposób referuje to zagadnienie. Autor kolejno opisuje kwestie sposobu chowania zwłok, stwierdzenia zgonu i przyjęcia zwłok do pochowania, prawa do grobu, umowy z zarządcą cmentarza na pochowanie zwłok. Opisane zostały również wymogi prawne w zakresie postępowania ze zwłokami (w tym w przypadkach zgonów na chorobę zakaźną oraz zgonów na COVID-19), jak też wymogi co do transportu zwłok. Dodatkowo, w tej części rozprawy Autor rozwija kwestie szczególne, takie jak postępowanie w związku ze zgonem dzieci martwo urodzonych, cudzoziemców, osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych, bezdomnych, czy też kwestie pochówku na morzu. W rozdziale tym analizowane są także zagadnienia ponownego użycia grobu, ekshumacji oraz poszukiwania miejsc spoczynku osób, które straciły życie wskutek walki z narzuconym systemem totalitarnym lub wskutek represji totalitarnych lub czystek etnicznych. Na tle tych rozważań zreferowane szczegółowo poszczególne zadania organów administracji publicznej oraz niezbędne czynności faktyczne. W tym rozdziale Autor oparł swoje rozważania na materiale normatywnym i licznych orzecznictwie.

Ostatni rozdział rozprawy zatytułowany: *Inne zagadnienia związane z funkcjonowaniem cmentarzy komunalnych*, poświęcony został omówieniu: ksiąg cmentarnych, ochrony danych osobowych osób zmarłych, stosowania kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach na podstawie prawa pochówkowego, cmentarzy i grobów wojennych, grobów weteranów walk o wolność i niepodległość Polski, grzebowisk dla zwierząt i nadzoru nad przestrzeganiem prawa pochówkowego.

Autor rozprawy swoje ostatnie merytoryczne rozważania zawarł w *Zakończeniu* pracy, uzupełnionym w tytule o frazę : *uwagi de lege ferenda*. Jest to klasyczne zakończenie zawierające podsumowanie przeprowadzonych badań, opis dokonanych ustaleń i wynikających

stąd wniosków. Zauważyć należy, iż Autor sprawie sumował poszczególne kwestie w trakcie rozważań zawartych w kolejnych rozdziałach, chociaż nie wyodrębnił dla nich osobnego akapitu na końcu każdego z nich, a to niewątpliwie podniosłoby walor przejrzystości wywodu.

W *Zakończeniu* wypowiada się On na temat wyzwań współczesności, które nie znajdują odzwierciedlenia w obowiązującym, w jego ocenie, archaicznym porządku prawnym, wskazując na konieczność zmian tego prawa chociażby w zakresie umożliwienia rozsypywania prochów na polach pamięci itp. Autor wskazuje także na takie obszary regulacji, które w praktyce rodzą problemy wynikające z niedoregulowania (np. brak wskazań co do istoty zarządzania cmentarzem oraz zakresu tego zarządu), nieprecyzyjnego uregulowania (np. kwestia pieczy nad grobem posiadającym walor zabytku), czy też rozproszenia regulacji w aktach różnej rangi, co uniemożliwia prawidłowe stosowanie norm (np. zasady stwierdzania zgonu i wystawiania kart zgonu). Dla przywołanych licznych przykładów takich zidentyfikowanych stanów w zakresie dotychczasowej regulacji, zwłaszcza w sferze prawa administracyjnego, Autor skorelował propozycje zmian w przepisach. Należy ocenić je pozytywnie, tym bardziej, że wnioskowanie ma walor racjonalności.

Do rozprawy dołączona została na jej końcu: *Bibliografia*. Została ona na podzielona na części, w których znajdują się wyodrębnione przedmiotowo rodzaje źródeł.

W pozycji Literatura przedmiotu znajduje się wykaz 106 pozycji o charakterze monografii, rozdziałów w monografiach, artykułów naukowych.

W pozycji źródła prawa znajduje się wykaz aktów prawnych we właściwej kolejności wg rangi i chronologii – łącznie 83 pozycje. Kolejno Bibliografia zawiera wykaz orzeczeń: Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i trybunałów międzynarodowych, Trybunału Konstytucyjnego, orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich Sądów Administracyjnych, orzeczenia Sądu najwyższego i sądów powszechnych, rozstrzygnięcia nadzorcze i inne rozstrzygnięcia organów administracji – ich łączna liczba wynosi 380. Na końcu znajduje się 17 pozycji pozostałych źródeł.

4. Ocena merytoryczna pracy

Pewien niedosyt poznawczy pozostawia stosowane przez Autora w wielu miejscach rozprawy zamiennie używane pojęcie: prawa cmentarnego, prawa pochówkowego i prawa funeralnego. Autor nie wyjaśniając zakresu rzeczowego tych praw żongluje tymi określeniami, być może rozumiejąc je równoważnie. Warto byłoby albo dokonać ujednoclenia, albo wyjaśnienia tych pojęć.

Poza powyżej zamieszczonymi uwagami, stwierdzam, że praca napisana została poprawnie. Autor w umiejętny sposób dostosowuje poglądy spoza nauki prawa administracyjnego do wywodów prowadzonych w związku z celem rozprawy. Dokonuje szczegółowej i poprawnej analizy obowiązującego stanu prawnego, metodę badawczą (dogmatyczno-prawną) stosuje w zupełności i poprawnie. O rzetelności wywodu świadczyć może chociażby liczba odsyłaczy (768). Autor rozprawy dokonane ustalenia łączy z własnymi wnioskami, co przesądza o posiadaniu przez Doktoranta umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej i opanowaniu podstaw pisarstwa naukowego. Autor wykazał się bardzo dobrą znajomością prawa, w tym zwłaszcza administracyjnego. Zawarte w rozprawie elementy nowatorskie przejawiają się w głównym celu pracy, jej konstrukcji metodologiczno-technicznej, a zwłaszcza widoczne są w zakresie wniosków wynikających z analizy rozproszonych przepisów, z ocen regulacji administracyjno-prawnych i postulatów *de lege ferenda*.

Autor na podstawie licznych i zróżnicowanych źródeł opracował tematykę statusu prawnego cmentarzy komunalnych ze szczególnym naciskiem na elementy administracyjno-prawne, co pozwala na uzupełnienie luki badawczej w tej materii. Praca po dokonaniu niezbędnych korekt nadaje się do publikacji celem upowszechnienia zawartych w niej poglądów.

5. Ocena formalna pracy

Praca stanowi obszerne opracowanie (272 str.) i została opracowana prawidłowo. Strona techniczna nie budzi większych zastrzeżeń. Język wypowiedzi jest jasny i zrozumiały. Wywody zwykle prowadzone są w sposób poprawny, co świadczy, iż Autor opanował sztukę wywodu naukowego, niemniej jednak zauważyć można nieliczne powtórzenia, lub odchylenia od właściwej proporcji w rozważaniach. W toku lektury nie zauważono rażących błędów formalnych, chociaż praca zawiera kilka tzw. błędów technicznych: literówki, niewłaściwe zakończenia w odmianie wyrazów, czy też znaki interpunkcyjne, co jednak nie wpływa na ocenę końcową pracy.

6. Konkluzja końcowa

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzam, iż oceniana rozprawa doktorska stanowi rzetelne opracowanie istotnego i aktualnego problemu naukowego. Autor wykazał umiejętność

poprawnej prezentacji ważnej z punktu widzenia prawa administracyjnego problematyki. Oceniana rozprawa pt.: „*Status prawny cmentarzy komunalnych w Polsce – zagadnienia prawno-administracyjne*” autorstwa Pana mgr Pawła Sularza przygotowana pod kierunkiem dr hab. Moniki Augustyniak, prof. KAAFm stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego i wykazuje ogólną wiedzę Kandydata w zakresie nauk prawnych oraz potwierdza nabycie przez Niego umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzam, iż rozprawa spełnia wymogi stawiane pracom doktorskim i wnioskuję o dopuszczenie Pana mgr Pawła Sularza do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

Rzeszów, dnia 18 lutego 2022 roku

agata bodziobek
dr hab. Agata Barczewska-Dziobek, prof. UR