

Prof. zw. dr hab. Bogdan Dolnicki
Uniwersytet Śląski w Katowicach

R E C E N Z J A

Rozprawy doktorskiej mgr. Pawła Sularza pt. „Status prawny cmentarzy komunalnych w Polsce – zagadnienia prawnoadministracyjne”, przygotowanej pod kierunkiem naukowym dr hab. Moniki Augustyniak, prof. KAAF.

Wykonując uchwałę Komisji doktorskiej w dyscyplinie nauki prawne Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego z dnia 1 grudnia 2021 r. o powierzeniu funkcji recenzenta w przewodzie doktorskim mgr. Pawła Sularza, przekazaną mi do wiadomości pismem Przewodniczącego Komisji doktorskiej w dyscyplinie nauki prawne z dnia 20 grudnia 2021 r., przedkładałam recenzję rozprawy doktorskiej pt. „Status prawny cmentarzy komunalnych w Polsce – zagadnienia prawnoadministracyjne” z pozytywną oceną i wnioskami o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Rozprawa doktorska powinna stanowić oryginalne rozwiązanie przez autora zagadnienia naukowego oraz wykazywać jego ogólną wiedzę teoretyczną w danej dyscyplinie naukowej i umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Poddana ocenie rozprawa doktorska mgr. Pawła Sularza w pełni odpowiada tym wymaganiom, stanowi podstawę do podjęcia dalszych czynności przewodu doktorskiego oraz nadania stopnia naukowego doktora nauk. Rozprawa doktorska stanowi dzieło oryginalne, całość jej rozważań jak i wywody w kwestiach szczegółowych wykazują ogólną wiedzę teoretyczną doktoranta w zakresie nauki prawa administracyjnego i samorządowego oraz jego uzdolnienia do podejmowania badań naukowych i umiejętność samodzielnego ich prowadzenia.

W uzasadnieniu podanej oceny stwierdzam, że rozprawa doktorska mgr. Pawła Sularza zawiera opracowanie tematu naukowego, który nie był w takim ujęciu przedmiotem badań prowadzących do przygotowania dzieła o charakterze monograficznym.

Rozważania rozprawy doktorskiej mają charakter interdyscyplinarny. Prowadzone są z pełnym i rzetelnym wykorzystaniem dorobku polskiej nauki prawa administracyjnego,



samorządowego oraz postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, co dokumentuje obszerna bibliografia. Autor wykazała się ponadto znajomością obszernego materiału normatywnego oraz orzecznictwa. Doktorant starannie podbudowuje swoje wywody stanowiskami doktryny, poddaje je własnej ocenie, odpowiednio argumentując jedne poglądy przyjmuje a inne odrzuca. Lektura rozprawy doktorskiej mgr. Pawła Sularza daje przekonanie o tym, że jest to Autor, który posiadał umiejętność prowadzenia samodzielnej pracy naukowej.

Zdaniem Autora cmentarnictwo jest szczególnym zadaniem publicznym. Przedłożone opracowanie wskazuje na wielowątkowość tego zadania, w którym zderzają się wątki prawno-sanitarne, kulturowe i cywilistyczne. Wskazane przykładowe wątki nie były przedmiotem dotychczasowych dociekań w ujęciu zbiorczym i interdyscyplinarnym, zwłaszcza w aspekcie zależności prawnych jakie zachodzą pomiędzy nimi. Uwzględnianie kwestii kulturowych, sanitarnych czy też cywilistycznych sytuuje cmentarnictwo w bardzo trudnym obszarze prawa administracyjnego, które spotyka się z istotnymi ograniczeniami, niejednokrotnie trudnymi do uchwycenia a wywodzącymi się ze zwyczaju. Stąd wypracowanie wszechstronnego wzorca postępowania dla administracji cmentarnej nie jest łatwe, o ile w ogóle możliwe. Recenzowana praca ma jednak na celu wskazanie na podstawie orzecznictwa i doktryny tych ram postępowania, które będą miały charakter uniwersalny.

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 o nawzajem przenikający się konglomerat norm z zakresu prawa prywatnego i administracyjnego. W związku z tym Autor sformułował szereg hipotez, które sprowadzają się do następujących kluczowych pytań:

1. Jaki jest status zadania gminy w zakresie cmentarnictwa? Czy jest to zadanie własne o charakterze fakultatywnym czy też obligatoryjnym?
2. W jakie instrumenty prawne ustawodawca wyposażył gminy, celem skutecznej realizacji tego zadania? Czy te instrumenty prawne stwarzają gwarancje wykonania zamierzeń ustawodawcy?
3. Czy ustawodawca przewidział możliwość alternatywnego do aktywności samorządu lokalnego zaspokajania potrzeb pochówkowych ludności?

4. Jakie formy są właściwe w zakresie budowania relacji pomiędzy ludnością a administracją cmentarza ?

5. Jakie są obowiązki administracji cmentarza względem podmiotów indywidualnych ?

6. Jakie są granice ingerencji sfery prawno-administracyjnej w kształtowanie stosunków cywilnoprawnych łączących administrację cmentarza z podmiotami indywidualnymi ?

Prawo pochówkowe, zdaniem Doktoranta, było przedmiotem dociekań naukowych, lecz głównie w aspekcie cywilistycznym, natomiast kontekst administracyjnoprawny dotychczas nie doczekał się badań przekrojowych. To ograniczone zainteresowanie doktryny aspektem prawno-administracyjnym nie ułatwia administracji samorządowej jednolitego stosowania przepisów. Przedłożona rozprawa, zdaniem Autora, ma za zadanie uzupełnić tę lukę. Tak nakreślony cel wywołał konieczność sformułowania kilku zasadniczych pytań: Czy pozycja prawno-administracyjna cmentarzy komunalnych dotknięta jest odrębnością prawną w stosunku do innych zadań gminy w zakresie użyteczności publicznej ? Jakich ograniczeń doznaje na gruncie prawa administracyjnego sfera publiczna w stosunku do podmiotów korzystających z usług cmentarnych ? Jakie będą właściwe formy czynności dla administracji publicznej w omawianej sferze ? Jakie zależności ustrojowe czy też procesowe powstają pomiędzy poszczególnymi organami administracji publicznej, które w obszarze funeralnym wyznaczył ustawodawca ?

Na bazie powyższych pytań Doktorant postanowił zastanowić się nad problemem, jakie są ramy prawne wyznaczające skuteczne i legalne działania gminy w zakresie cmentarnictwa. Przyjął przy tym następujące założenia badawcze. Po pierwsze, cmentarnictwo oparte jest o szczególny reżim prawny realizacji inwestycji oraz eksploatacji własnościowej nekropolii. Po drugie, cmentarnictwo pełni bardzo istotną rolę w systemie ochrony zdrowia i stwarzania warunków bezpieczeństwa sanitarnego. Po trzecie, cmentarnictwo należy uznać za sferę, która porusza się w materii interdyscyplinarnej, a jednocześnie próba wkomponowania cmentarnictwa w ogólne i generalne ramy prawne rodzi określone problemy prawne np. w zakresie ochrony zabytków. Po czwarte, należy wskazać, że podział odpowiedzialności państwa za prawidłowe realizowanie obowiązków wynikających z przepisów wymaga instytucjonalnej spójności zarówno na poziomie stanowienia prawa, jak i stopnia organizacji struktury państwa, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Po piąte, cmentarnictwo stanowi swoistą działalność gospodarczą podlegającą istotnym ograniczeniom i reglamentacjom. Po szóste, stosunek łączący podmioty zainteresowane pochowaniem a administracją publiczną jest zbudowany o instytucje prawne wymykające się generalnym rozwiązaniom prawnym.



Układ zagadnień omawianych w poszczególnych rozdziałach należy uznać za poprawny. Praca składa się ze wstępu, czterech rozdziałów oraz zakończenia obejmującego uwagi de lege ferenda.

Rozdział I został poświęcony zagadnieniom związanym z prowadzeniem inwestycji w zakresie zakładania lub poszerzania cmentarza komunalnego. W rozdziale II omówiono szeroko ujmowaną problematykę zarządzania cmentarzem komunalnym zarówno w ujęciu podmiotowym, jak i przedmiotowym. Wskazano zasady, na których oparto funkcjonowanie cmentarzy, tj. tryby i zasady ustalania cenników za usługi cmentarne, zasady ładu konkurencyjnego i antymonopolowego, regulaminy cmentarzy. Rozdział III zawiera omówienie zasad chowania zmarłych, postępowania ze zwłokami, ekshumacji, ponownego użycia grobu, rodzajów pochówku. Położono przy tym szczególny nacisk na treść relacji jaka łączy osoby uprawnione do pochowania z administracją cmentarną.

W rozdziale IV poddano analizie cmentarnictwo wojenne oraz groby weteranów walk o wolność i niepodległość Polski. Poruszono również problematykę grzebowisk dla zwierząt oraz inne kwestie wytyczające prawno-administracyjne obowiązki związane z prowadzeniem cmentarzy, takie jak księgi cmentarne, nadzór nad przestrzeganiem przepisów prawa pochówkowego, zasady ochrony danych osobowych.

Nie można zgłosić zastrzeżeń co do rozmiarów pracy. Praca obejmuje 247 stron merytorycznego tekstu. Po uważnej lekturze całości pracy trudno w niej doszukać się zagadnień, które mogły zostać jedynie zasygnalizowane jako nie mające bezpośredniego związku z głównym nurtem badawczym. Wywody są logiczne, klarowne a omawiane kolejno kwestie są wzajemnie powiązane. Wykonana przez doktoranta praca bez wątpienia świadczy o jego erudycji, warsztacie naukowym i znajomości rzeczy. Przeprowadzone przez Autora badania potwierdzają postawione na wstępie tezy badawcze.

Praca napisana jest poprawnie stylistycznie, prostym i zrozumiałym językiem. Wywody prowadzone są logicznie, wnioski należyście uzasadnione i czytelne.

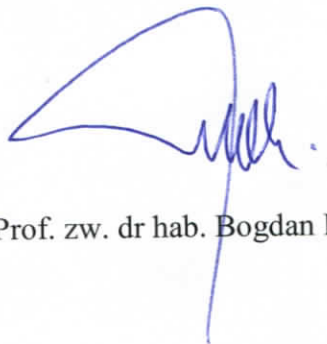
Oczekiwałem od Autora wyjaśnienia używanego przez niego zwrotu „proces infantylicacji samorządu”.

Na podkreślenie zasługuje staranna redakcja tekstu. W tekście znaleźć można jedynie drobne błędy.



Lektura tej interesującej rozprawy doktorskiej wskazuje na jej wartość doktrynalną i praktyczną oraz dojrzałość naukową Doktoranta. Moim zdaniem praca ta zasługuje na wyróżnienie.

W pełni podtrzymuję wyrażoną na wstępie wysoką ocenę recenzowanej pracy doktorskiej mgr. Pawła Sularza.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, sweeping loop followed by several smaller, more intricate strokes.

Bielsko-Biała, 15 lutego 2022.

Prof. zw. dr hab. Bogdan Dolnicki