KS. BARTŁOMIEJ PIERON

Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie

PROBLEM LEGALNOŚCI OPŁATY ZA PRZEDŁUŻENIE PRAWA DO GROBU

Spośród wielu bardzo drażliwych i żywo obecnych tematów, jakie podejmowane są w dyskursie społecznym w ciągu ostatnich kilku lat, na czołowe miejsce wysuwają się kwestie związane z pobieraniem przez zarządcę cmentarza grzebalnego opłat za przedłużenie prawa do grobu. Po jednej stronie sporu znajdują się osoby uważające żądanie opłaty za korzystanie z miejsca udostępnionego na grób za bezpodstawne. Przeciwnie stanowisko natomiast prezentują zarządcy cmentarzy komunalnych, jak i wyznaniowych. Te ostatnie zarządzane są przez kościoły i inne związki wyznaniowe. Na tych podmiotach spoczywa ustawowy obowiązek ich utrzymania¹. Problem przede wszystkim dotyczy

¹ Por. art. 2 Ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 912. Zgodnie z przepisem art. 19a ust. 1. Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1153), Kościoły i inne związki wyznaniowe mają prawo posiadania, zarządzania oraz zakładania i poszerzania cmentarzy grzebalnych. Por. na ten temat A. Mezglewski, *Posiadanie cmentarzy*, w: A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanis, *Prawo wyznaniowe*, wyd. 3 Warszawa 2011, s. 215–218.

opłat za przedłużenie prawa do grobu murowanego, w mniejszym stopniu zaś opłat za przedłużenie prawa do grobu ziemnego lub kolumbarium. Wydaje się, że ten ostatni przypadek, ze względu na stosunkowo nowy zwyczaj pochówku prochów w grobie urnowym, nie spowodował jeszcze praktycznych problemów. Przyczyn zaistniałych rozbieżności należy szukać w różnej interpretacji przepisów Ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, a szczególnie jej art. 7. Ponadto dostrzega się niezrozumienie linii orzeczniczej, w której wyraźnie podkreśla się istnienie „prawa do grobu”. Prawo to ma pierwotnie charakter majątkowy, a z chwilą dokonania pochówku ciała zmarłego staje się uprawnieniem o charakterze dobra osobistego, są w nim zawarte również elementy majątkowe². Nie bez znaczenia są wreszcie realne, zwykle wysokie, koszty utrzymania nekropolii. Zarządcy cmentarzy głównie tym faktem uzasadniają konieczność pobrania opłaty za przedłużenie prawa użytkowania grobu murowanego (to one stanowią zdecydowaną większość grobów wypełniających cmentarze grzebalne). Należy przyjąć założenie, że zarządcom cmentarza obce jest dążenie do wypracowania zysku i przeznaczanie go na zupełnie inne cele niż związane z utrzymaniem, rozbudową infrastruktury czy samego cmentarza.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie obowiązujących przepisów prawa polskiego, regulujących kwestie pobierania przez zarządców cmentarzy opłaty za udostępniane miejsce pod groby, wyjaśnienie pojawiających się wątpliwości interpretacyjnych, jak

² Por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2001 r. sygn. akt III KKN 406/00, OSNC z 2002 r., nr 3, poz. 30; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 1982 r. sygn. akt I CR 141/82, OSNC z 1983 r., nr 2–3, poz. 41.

również skierowanie pod adresem ustawodawcy postulatów dotyczących zmiany przyjętych rozwiązań prawnych.

1. Rodzaje cmentarzy

W polskim ustawodawstwie nie znajdujemy legalnej definicji cmentarza. W rozumieniu administracyjnoprawnym cmentarz jest wyraźnie wyodrębnionym i oznaczonym terenem, przeznaczonym do pochówku zmarłych, na którym wyodrębniono mogiły w zwyczajowo przyjętej formie³. W literaturze wskazuje się również, że cmentarz jest instytucjonalnie ukształtowanym wycinkiem przestrzeni o przeznaczeniu grzebalnym. Powszechnie przyjmowany jest pogląd, że cmentarz to ogrodzone miejsce, które jest przeznaczone do grzebania zwłok i szczątków ludzkich⁴. W tej przestrzeni dokonuje się pochówku zmarłego zgodnie z przyjętymi regułami kulturowymi, tradycją, a także obrzędkiem wyznaniowym⁵. W obowiązującym stanie prawnym sprawy związane z pochówkiem zmarłych uregulowane są w Ustawie z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz w Ustawie z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych⁶. W polskim

³ D. Janicki, *Cmentarze w polskim prawie administracyjnym*, „Security, Economy & Law” (2014) nr 4, s. 11.

⁴ J. Dziobek-Romański, *Cmentarze wyznaniowe*, w: *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Mezglewski, Warszawa 2014, s. 27.

⁵ J. Kolbuszewski, *Cmentarze*, Wrocław 1996, s. 33–34.

⁶ Dz. U. z 1933 r., nr 39, poz. 311 z późn. zm. Por. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 października 1936 r. wydane w porozumieniu z Ministrami Spraw Wojskowych i Opieki Społecznej w sprawie wykonania ustawy z dnia 28 marca 1933 roku o grobach i cmentarzach wojennych, Dz. U. z 1936 r., nr 85, poz. 595.

porządku prawnym wyróżnia się następujące rodzaje cmentarzy: komunalne, wyznaniowe oraz wojenne. Należy przy tym podkreślić, że Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych stosowana jest do wszystkich cmentarzy na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, niezależnie od tego, czy zostały utworzone przed, czy też po jej wejściu w życie⁷. Akt ten odnosi się w równym stopniu do wszystkich rodzajów cmentarzy, bez względu na zarząd, któremu podlegają. Należy podkreślić, że cmentarze wyznaniowe stanowią najstarszą kategorię miejsc grzebalnych. Posiadanie i prowadzenie cmentarzy wyznaniowych przez Kościoły i związki wyznaniowe stanowiło jedno z ich podstawowych zadań. Prawo do posiadania i zarządzania własnymi cmentarzami miało być gwarancją dokonywania obrzędów pogrzebowych zgodnie z wymogami danej religii. Ponadto miało zapewnić oddanie odpowiedniej czci zmarłym członkom określonych grup wyznaniowych⁸.

2. Rodzaje grobów

W wydany na podstawie art. 20 ust. 1 Ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówków zwłok i szczątków⁹, wyróżnia się następujące rodzaje grobów: ziemne, murowane, rodzinne, katakumby, kolumbaria

⁷ S. Rudnicki, *Prawo do grobu. Zagadnienia cywilistyczne*, Kraków 1999, s. 30.

⁸ J. Dziobek-Romański, *Cmentarze wyznaniowe*, dz. cyt., s. 27.

⁹ Dz. U. z 2008 r., nr 48, poz. 284.

(groby urnowe)¹⁰. Groby ludzi mogą być usytuowane jedynie na cmentarzach. Zgodnie z art. 12 ust. 1 Ustawy z dnia 31 marca 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych dopuszcza się złożenie zwłok ludzkich lub szczątków pochodzących ze spopielenia w morzu. Nie dopuszcza się natomiast grzebania zwłok ludzkich czy też zwłok skremowanych na prywatnych posesjach. Przepis art. 12 ust. 3 powyższej ustawy wprost stanowi, że „groby ziemne, groby murowane i kolumbaria przeznaczone na składanie zwłok i szczątków ludzkich mogą znajdować się tylko na cmentarzach”. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 2008 roku w § 2 precyzyjnie definiuje poszczególne rodzaje grobów. Grób ziemny zdefiniowany został jako dół w ziemi, do którego składa się trumnę ze zwłokami lub urnę i zasypuje ziemią. Grób murowany to dół, w którym boki są murowane do poziomu gruntu, do którego składa się trumnę ze zwłokami lub urnę. W takim przypadku nad trumną lub urną zakłada się sklepienie. Grób rodzinny to grób przeznaczony do składania dwóch lub więcej trumien ze zwłokami lub urn. Przez katakumbę z kolei należy rozumieć pomieszczenie z niszami w ścianach, przeznaczone do pochówku zwłok. Natomiast kolumbarium zostało zdefiniowane jako budowla z niszami przeznaczonymi do składania urn.

3. Podstawy prawne opłat związanych z pochówkiem zwłok

Art. 2 ust. 3 Ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych w swym pierwotnym brzmieniu, obowiązującym do jego uchylenia w 1989 roku, stanowił:

¹⁰ Por. § 2 Rozporządzenia.

Za korzystanie z cmentarzy i urządzeń cmentarnych pobierane są przez zarząd cmentarzy opłaty, których wysokość ustalają w odniesieniu do cmentarzy komunalnych prezydium właściwych rad narodowych miast, osiedli i gromad, a w odniesieniu do cmentarzy wyznaniowych prezydium wojewódzkich (miast wyłączonych z województw) rad narodowych¹¹.

Przepis ten został uchylony wraz z wejściem w życie Ustawy z dnia 17 maja 1989 roku o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w [wtedy jeszcze] Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹². Derogacja cytowanego wyżej przepisu nie oznaczała równocześnie, że ustawodawca definitywnie wykluczył możliwość pobierania jakichkolwiek opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych czy wyznaniowych, obciążając ich utrzymaniem jednostki samorządu terytorialnego (gminy) czy też związki wyznaniowe, w których zarządzie znajdują się cmentarze wyznaniowe. Ważny dla rozstrzygnięcia tej kwestii pozostaje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 maja 2010 roku¹³. W wyroku tym Sąd stwierdza: „Organ gminy może ustalić tylko te opłaty, które są związane z pochowaniem zwłok, a nie jakiekolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza”. Na szczególną uwagę zwraca uzasadnienie powyższego wyroku. Wojewódzki Sąd Administracyjny słusznie podkreśla, że

obowiązujące przepisy nie nakazują organom samorządu, aby wszystkie koszty związane z utrzymaniem cmentarza musiały być pobierane w formie opłat od mieszkańców, ale też nie ma przeszkód, żeby dochód z takich opłat te koszty pokrywał. Ważne jest, i to byłaby granica legalności ustalonych opłat, że wysokość tych opłat nie ma charakteru komercyjnego (handlowego).

¹¹ Treść przepisu w brzmieniu tekstu ogłoszonego, Dz. U. z 1959 r. nr 11, poz. 60.

¹² Art. 74 ust. 4 pkt 2. Dz. U. z 1989 r. nr 29, poz. 154.

¹³ Sygn. akt III SA/Kr 932/09, Lex nr 706047.

Należy jednak wskazać właściwą podstawę prawną tego uprawnienia, jak dalej czytamy w uzasadnieniu wyroku. Ponadto Wojewódzki Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyżej cytowanego wyroku zwrócił uwagę, że

niezgodne z prawem będzie takie zarządzenie [organu gminy], które zostałoby wydane bez podstawy prawnej lub z przekroczeniem podstawy prawnej i skutkiem takiego działania organu samorządu – naruszyłoby interes prawny bądź uprawnienie skarżącej strony.

Gminy, jak również związki wyznaniowe, uzasadniając pobieranie opłat cmentarnych niejednokrotnie błędnie opierają się na treści art. 2 ust. 1–2 Ustawy z dnia 31 stycznia 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych, gdzie ustawodawca obciąża obowiązkiem utrzymania cmentarzy komunalnych i wyznaniowych odpowiednio wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), a także zarządców cmentarzy będących we władaniu poszczególnych związków wyznaniowych. Odpowiadający za zarząd cmentarzy w takim przypadku wychodzą z założenia, że utrzymanie cmentarza wiąże się wydatkami, jakie należy sfinansować środkami pozyskanymi od osób zainteresowanych skorzystaniem z usług cmentarnych. Twierdzeniu temu przeczy wykładnia językowa i celowościowa przepisu. Z treści tego przepisu nie wynika jakiegokolwiek uprawnienie do ustalania opłat i ich wysokości. Naszą uwagę w tym względzie winien zwrócić art. 7 ust. 2 obowiązującej Ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, w którym ustawodawca stanowi wprost o uiszczeniu „opłaty przewidzianej za pochowanie zwłok”. Przepis ten zawęży zakres opłaty, która wiąże się wyłącznie z czynnościami bezpośrednio związanymi z pochowaniem zwłok. Na taką interpretację wskazuje przywoływany już wyżej wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 maja 2010 roku (sygn. akt III SA/Kr 932/09). W uzasadnieniu

przywoływanego wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny poddał szczegółowej analizie załącznik, określający usługi cmentarne i związane z nimi opłaty, wydany do zaskarżonego zarządzenia z dnia 29 lipca 2004 roku, jakie wydał burmistrz jednego z miast. Należy podkreślić, że w wyroku tym uznano za dopuszczalne pobranie opłaty między innymi za: wykup miejsca pod grób ziemny łącznie z jego prolongatą; wykup miejsca pod grób murowany na okres 99 lat; rezerwację miejsca pod grób ziemny na okres 20 lat; wynajem przygotowanej sali obrzędowej celem przeprowadzenia pochówku; wykopanie i zasypanie grobu; przeprowadzenie ekshumacji. Nie ulega wątpliwości, że wymienione wyżej usługi są bezpośrednio związane z czynnościami zmierzającymi do pogrzebania zwłok. Natomiast uznania w ocenie Sądu Administracyjnego nie znalazło pobieranie opłat chociażby za samą możliwość utrwalenia grobu nagrobkiem czy też za korzystanie z terenu i urządzeń cmentarza przy wykonywaniu drobnych prac remontowych przy nagrobku lub grobie murowanym (wykucie liter, założenie tablicy itp.), a także pobieranie kaucji celem zabezpieczenia robót zgodnie z regulaminem cmentarza.

Trzeba jeszcze zwrócić uwagę na inną błędną podstawę prawną, na którą powołują się gminy, wydając zarządzenia w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych. Jest nim przepis art. 4 ust. 1–2 Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej¹⁴. Treść tego przepisu jest następująca:

Art. 4. 1. Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o: 1) wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej; 2) wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze

¹⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2016, poz. 573 z późn. zm.

użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. 2. Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.

Przepis ten zawiera tylko ogólną regulację pozwalającą, aby na jego podstawie ustanowić opłaty za korzystanie z komunalnych urządzeń użyteczności publicznej. Jednak należy wziąć pod uwagę, że cytowany przepis ustawy o gospodarce komunalnej będzie miał zastosowanie tylko i wyłącznie w przypadku braku innych odrębnych przepisów. Takie odrębne przepisy zawiera właśnie Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Przepis ustawy cmentarnej stanowi bowiem *lex specialis* w stosunku do przepisu ustawy o gospodarce komunalnej, który w zakresie swej regulacji określić można jako *lex generalis*. W rozwiązaniu kolizji przychodzi z pomocą zasada, zgodnie z którą „*lex posteriori generalis non derogat legi priori speciali*” („ustawa późniejsza o charakterze ogólnym nie uchyla wcześniejszej ustawy szczególnej”). W takim przypadku tylko i wyłącznie Ustawa z dnia 31 marca 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych będzie podstawą do nakładania opłat związanych z pochowaniem zwłok¹⁵.

4. Opłata za prawo do grobu

Nie ulega wątpliwości, że opłata pobierana przez zarząd cmentarza za udostępnienie miejsca pod grób jest opłatą związaną

¹⁵ Por. uzasadnienie wyroku WSA w Krakowie z dnia 17 maja 2010, sygn. akt III SA/KR 932/09, oraz z dnia 11 marca 2016, sygn. akt III SA/Kr 1360/15 (niepublikowany).

bezpośrednio z pochowaniem zwłok. Zgodzić się należy z poglądem, że prawo do grobu nie jest prawem własności ani prawem wieczystego użytkowania¹⁶. Zgodnie z art. 7 ust. 2 Ustawy z dnia 31 marca 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych zarządca cmentarza może pobrać po upływie 20 lat ponowną opłatę przewidzianą za pochowanie zwłok od dysponenta prawa do grobu w przypadku zgłoszenia przez niego woli przedłużenia terminu korzystania z grobu ziemnego. Przepis ten nie budzi zastrzeżeń. Znajduje swoje potwierdzenie w jednolitej linii orzeczniczej¹⁷. Wystarczy przywołać sentencję Wyroku Sądu Najwyższego z dnia 30 sierpnia 1975 roku, gdzie stwierdza się:

w wyniku pochowania w grobie ziemnym następuje nabycie korzystania z grobu ziemnego tj. z miejsca pod ten grób, na okres dłuższy od 20 lat tylko pod warunkiem uiszczania co 20 lat stosownej opłaty (art. 10 ust. 1–2 ustawy z 1932 r., tak samo art. 7 ust. 1–2 ustawy z 1959 r.)¹⁸.

¹⁶ W literaturze wskazuje się, że pierwszym zdarzeniem prawnym kreującym prawo do grobu jest umowa o nabycie miejsca na cmentarzu (miejsca na grób). Zawarcie takiej umowy jest podstawowym i pierwotnym źródłem prawa do grobu, por. K. Dadańska, A. Tomczyk, *Kontrowersje wokół prawa do grobu*, w: „*Non omnis moriar*”. *Osobiste i majątkowe aspekty prawne śmierci człowieka. Zagadnienia wybrane*, red. J. Gołaczyński i in., Wrocław 2015, s. 151.

¹⁷ Prawodawca w art. 7 Ustawy z dnia 31 marca 1959 stanowi: „1. Grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20. 2. Po upływie lat 20 ponowne użycie grobu do chowania nie może nastąpić, jeżeli jakkolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiści opłatę, przewidzianą za pochowanie zwłok. Zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione. 3. Przepisy ust. 1 i 2 nie mają zastosowania do chowania zwłok w grobach murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok. 4. Dozwolone są umowy przedłużające termin, przed upływem którego nie wolno użyć grobu do ponownego pochowania”.

¹⁸ Sygn. akt II CR 405/75, Lex nr 7746.

W uzasadnieniu tego wyroku Sąd Najwyższy zwrócił ponadto uwagę, że podobnie jak co 20 lat należy uiszczać opłatę za możliwość pochowania zwłok w grobie ziemnym, tak „opłatę za korzystanie z cmentarza należy uiszczać również od miejsca lub kwatery, która pozostała w ogóle wolna oraz od takiej części kwatery z grobem ziemnym, która obejmuje obszar wystarczający na miejsce na dalszy grób”. Należy zwrócić uwagę, że bardzo często zarządcy, szczególnie zarządcy cmentarzy wyznaniowych, nie domagają się wniesienia opłat po upływie 20 lat. Jednak nie skorzystanie z tego prawa nie oznacza automatycznie rezygnacji z niego. Zarządcy nie mają obowiązku szukania osób, którym kończy się wykupiony czas użytkowania miejsca przeznaczonego pod grób ziemny¹⁹. W uchwale z dnia 29 marca 1977 roku²⁰ Sąd Najwyższy podkreślił, że osobie, która mimo upływu terminu 20 lat nie zgłosiła zastrzeżenia i nie wniosła stosownej opłaty za przedłużenie prawa do grobu, nie przysługuje roszczenie o przywrócenie posiadania miejsca oddanego przez zarząd cmentarza z przeznaczeniem na grób innej osoby. Roszczenie takie nie przysługuje nawet w sytuacji, kiedy dana osoba stale odwiedzała grób i utrzymywała go w należytym stanie.

Przepisy Ustawy z dnia 31 marca 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych w przypadku grobów ziemnych nie przewidują możliwości ustanawiania prawa do grobu na czas nieoznaczony, tzw. grobów wieczystych, aczkolwiek nie kwestionują praw wcześniej nabytych przed wejściem jej w życie. Ustawa z dnia 17 marca 1932 roku o chowaniu zmarłych i stwierdzaniu przyczyny zgonu²¹

¹⁹ A. Sobczak, *Poradnik cmentarny. Kościelne i cywilne normy prawne o cmentarzach i chowaniu zmarłych wraz z orzecznictwem*, Gniezno 2003, s. 34.

²⁰ Sygn. akt III CZP 17/77, Lex 7924.

²¹ Dz. U. z 1932 r. nr 35, poz. 359.

w art. 10 zawierała analogiczne rozwiązania jak art. 7 nowej ustawy z 31 marca 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych, z wyjątkiem jej ówczesnego ust. 6. Przepis ten w ust. 6 stanowił: „Prawa, nabyte przed wejściem niniejszej ustawy w życie, a wynikające z dalej idących zobowiązań zarządu cmentarnego, pozostają nienaruszone”. W nowym porządku prawnym, mimo braku odpowiedniego zapisu w ustawie z 1959 roku, prawa wcześniej nabyte nie były kwestionowane. Potwierdzenie tego znajdujemy w niektórych wyrokach Sądu Najwyższego. Przykładem są orzeczenia z dnia 7 czerwca 2001 roku²² czy też z dnia 26 października 2011 roku²³. Oddalając skargi kasacyjne stron powodowych, Sąd Najwyższy w uzasadnieniu stwierdza: „zawarcie z zarządem cmentarza umowy o wybudowanie grobu murowanego w miejsce stałego grobu ziemnego powoduje wygaśnięcie uprawnień do grobu ziemnego”. Zarówno w jednym, jak i drugim przypadku strona powodowa, dysponując bezterminowym prawem do grobu ziemnego, poprzez zawarcie z zarządem cmentarza umowy o wybudowanie grobu murowanego, utraciła swe wcześniejsze uprawnienia²⁴.

²² Sygn. akt III CKN 406/00.

²³ Sygn. akt III CSK 9/11, Lex nr 1103010.

²⁴ W uzasadnieniu wyroku z dnia 7 czerwca 2001, sygn. akt III CKN 406/00, Sąd Najwyższy zauważył: „poprzednicy prawni powoda mogli, nabywając prawo do grobu stałego ziemnego, nabyć i zachować prawo do grobu o szerszym zakresie w stosunku do prawa do grobu wynikającego z obecnego stanu prawnego, np. w zakresie zwolnienia z uiszczenia okresowych opłat za grób. Powód jednak takim prawem nie dysponował. Teresa G. w dniu 28 czerwca 1972 r. zawarła umowę o wybudowanie grobowca murowanego w miejsce grobu ziemnego, rezygnując tym samym z uprawnień związanych z grobem ziemnym. Zawarcie przez osobę dysponującą prawem do stałego grobu ziemnego umowy z zarządem cmentarza o wybudowanie w to miejsce grobu murowanego powoduje wygaśnięcie dotychczasowej umowy, gdyż

Kwestia uiszczenia stosownej opłaty wpierw za możliwość udostępnienia przez zarządcę cmentarza miejsca pod grób ziemny, a następnie jej pobranie za prawo do przedłużenia nie budzi zastrzeżeń. Regulacja ta jest powszechnie rozumiana i stosowana przez zainteresowane podmioty. Zupełnie inaczej natomiast przedstawia się sprawa w przypadku pobierania opłat za przedłużenie prawa użytkowania grobów murowanych, czyli trwale związanych z gruntem. Zgodnie z brzmieniem art. 7 ust 3 Ustawy z dnia 31 marca 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych:

Przepisy ust. 1 i 2 nie mają zastosowania do chowania zwłok w grobach murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok.

Innymi słowy, do grobów murowanych przeznaczonych do pochowania więcej niż jednych zwłok nie znajdzie zastosowanie ograniczenie dotyczące ponownego użycia grobu. Oznacza to, że uprawnieni dysponenti prawa do grobu nie mają obowiązku po upływie 20 lat przedłużać tego prawa, jak również wносить stosownej opłaty. Zarząd cmentarza nie ma prawa dysponować tym samym wolnymi miejscami w grobie murowanym przez cały czas jego istnienia. Nie może pobierać też kolejnej opłaty²⁵. Linia orzecznicza wypracowana w tej kwestii jest przyjmowana w judykaturze. Przykładem jest uzasadnienie jednego z ostatnich wyroków, jaki został wydany przez Wojewódzki Sąd Administra-

nowo zawarta umowa dotyczy innego prawa do grobu – grobu murowanego, w miejsce grobu ziemnego”.

²⁵ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2010 r., sygn. akt I CSK 66/10, Lex nr 738085.

cyjny w Krakowie dnia 11 marca 2016 roku²⁶. Wojewódzki Sąd Administracyjny w swoim wyroku stwierdził nieważność całej zaskarżonej uchwały, podjętej przez jedną z Rad Gminy, która dotyczyła ustalenia cen za korzystanie z cmentarzy komunalnych na terenie gminy. Sąd uznał za zasadny podniesiony przez skarżącą zarzut naruszenia prawa poprzez wprowadzenie w zaskarżonej uchwale opłat za przedłużenie prawa do grobu murowanego. W uzasadnieniu Sąd wprost podzielił wcześniejszy pogląd wyrażony właśnie w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2010 roku (sygn. akt I CSK 66/10), zgodnie z którym:

Do grobów murowanych przeznaczonych do pochowania więcej niż jednych zwłok nie mają zastosowania ograniczenia dotyczące ponownego użycia grobu (art. 7 ust. 3 ustawy z 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych), a zatem członkowie rodziny uprawnieni do tego grobu nie tylko nie muszą po upływie 20 lat przedłużać tego prawa, ale także uiszczać ponownej opłaty. W tym wypadku zarządowi cmentarza nie przysługuje prawo dysponowania wolnymi miejscami w grobie murowanym ani przed, ani po upływie dwudziestu lat od pochowania, ani do pobierania kolejnej opłaty.

Organ gminy może ustalić jedynie „opłaty za pochowanie zwłok” (art. 7 ust. 2 Ustawy z dnia 31 marca 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych), a nie jakiegokolwiek opłaty związane z prowadzeniem cmentarza – czytamy dalej w uzasadnieniu tego wyroku. Na podstawie aktualnego stanu prawnego widać wyraźnie, że żądania zarządcy cmentarza domagającego się wniesienia opłaty za kolejne 20 lat z tytułu użytkowania grobu murowanego przeznaczonego do pochówku więcej niż 2 osób są nieuprawnione.

Widać zatem wyraźny rozdział między możliwością pobrania opłaty za prawo do grobu ziemnego i za prawo do grobu murowa-

²⁶ Sygn. akt III SA/Kr 1360/15.

nego w obowiązującym stanie prawnym, jeśli weźmie się pod uwagę również „trwałość” poszczególnych grobów. Problem dotyczy przedłużenia dysponentowi prawa użytkowania ściśle wydzielonej części cmentarza pod grób murowany na kolejne cykliczne okresy za pobraniem wyznaczonej z góry opłaty. W przypadku grobów murowanych pierwsza opłata pobierana jest najczęściej analogicznie jak w przypadku opłaty za grób ziemny na 20 lat, choć trzeba zaznaczyć, że nie stanowi to reguły. Z treści art. 7 Ustawy z dnia 31 marca 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie wynika, że zarządca cmentarza nie ma prawa pobrania kolejnej cyklicznej opłaty za udostępnienie miejsca pod grób murowany. Przepis stanowi, że ponowną cykliczną opłatę można pobrać za przedłużenie prawa użytkowania miejsca pod grób ziemny.

Wydaje się, że do przyjętego rozwiązania sprzed 60 lat należy odnieść się krytycznie, również z tej racji, że nie jest kwestionowany pogląd, zgodnie z którym umowa o pochowanie zwłok jest czynnością o charakterze cywilnym. Stosunki prawne między zarządem cmentarza a osobami uprawnionymi do pochowania zwłok winny charakteryzować się równorzędnością. Przepis ustawowy w wyraźny sposób ogranicza ten cywilnoprawny stosunek. Owszem, chroni słabszą stronę, jaką jest dysponent prawa do grobu murowanego. Stan taki prowadzi do nadużyć i wprowadzania różnych sposobów na obejście obowiązującej ustawy w tym zakresie.

Wnioski

Na podstawie przeprowadzonej analizy bez wątpienia można stwierdzić, że w obowiązującym stanie prawnym istnieją znaczne rozbieżności interpretacyjne, jeśli chodzi o możliwość pobierania

opłaty za przedłużenie prawa użytkowania miejsca udostępnionego pod wybudowanie grobu murowanego, który przeznaczony jest do pochowania zwłok więcej niż jednej osoby. Takie sprzeczności nie występują w przypadku grobu ziemnego lub grobu murowanego przeznaczonego do pochówku jednej osoby. Mimo że ustawodawca w treści przepisu art. 7 Ustawy z dnia 31 marca 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych klarownie ujął, w jakich przypadkach możliwe jest pobranie ponownej opłaty, to jednak przepis art. 7 ust. 3 pozostaje martwy. Powszechną praktyką jest pobieranie cyklicznej opłaty za miejsce pod grób murowany. Stan taki istnieje, jak wyżej wykazano, pomimo dość jednolitej i klarownej linii orzeczniczej, przede wszystkim sądów administracyjnych, które wielokrotnie rozstrzygały spory w tej materii. Należy stwierdzić, że stanowisko judykatury nie jest uwzględniane przez odpowiadających za zarząd cmentarzy grzebalnych. Nie oznacza to, że stan taki należy akceptować. Wymaga on stosownego rozwiązania. Jak już podkreślono, dysponent prawa do grobu nie ma potrzeby składania zastrzeżeń i wnoszenia stosownej opłaty celem przedłużenia prawa do grobu murowanego przeznaczonego do pochowania więcej niż jednych zwłok. Należy zgodzić się z poglądem, że w takich przypadkach zarząd cmentarza w żaden sposób nie jest uprawniony do dysponowania grobem poprzez analogię do grobu ziemnego. Stan taki powoduje nierówność dysponentów grobów wobec prawa. Ponadto, w sytuacji braku dalszych osób uprawnionych do grobu, zarządca cmentarza nie jest uprawniony do jakichkolwiek czynności wobec grobu. Efektem jest postępujące bardzo szybko niszczenie nekropolii z tej racji, że obecnie groby ziemne stanowią zdecydowaną mniejszość²⁷.

²⁷ K. Dadańska, A. Tomczyk, *Kontrowersje wokół prawa do grobu*, dz. cyt. s. 169–170.

Podkreślenia wymaga słuszność stanowiska zarządów cmentarzy, które pobieranie opłat również za udostępnienie miejsca pod grób murowany uzasadniają koniecznością pozyskania środków potrzebnych na wypełnienie ustawowego obowiązku. Ustawodawca zobowiązuje odpowiedzialne podmioty do utrzymania i zarządzania nekropoliami, co jak wiadomo wiąże się z znacznymi obciążeniami finansowymi. Jednak samorządy i inne podmioty sprawujące zarząd nad cmentarzami w ustalaniu i pobieraniu opłat winny opierać się na właściwej podstawie prawnej. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego, które zarządzają cmentarzami komunalnymi, za taką podstawę nie może służyć przepis art. 4 ust. 1–2 Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.

Upływ 60 lat po wprowadzeniu w życie Ustawy z dnia 31 marca 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych jest okresem wystarczającym do dokonania jej gruntowanej rewizji również w analizowanym zakresie. Należy uznać za zasadny postulat, aby do grobów murowanych zastosować rozwiązania prawne, jakie ustawodawca przewidział dla grobów ziemnych. Pozostaje tylko pytanie o to, czy wprowadzenie precyzyjnych przepisów leży w czymkolwiek interesie?

Streszczenie

W obecnym stanie prawnym, jaki obowiązuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, obowiązek złożenia zastrzeżenia wraz z wniesieniem opłaty za przedłużenie prawa do grobu ziemnego nie budzi kontrowersji. Zupełnie inaczej przedstawia się sytuacja w przypadku grobu murowanego przeznaczonego do pochówku zwłok więcej niż jednej osoby. Przepisy Ustawy z dnia 31 marca 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych zarządom cmentarzy

grzebalnych nie dają możliwości pobrania kolejnej, po upływie 20 lat od zawarcia umowy, opłaty za przedłużenie prawa do grobu. Jednak w zdecydowanej większości przypadków przepisy te pozostają martwą literą. Dzieje się tak pomimo tego, że we właściwej interpretacji dyspozycji ustawodawcy pomocna jest ukształtowana stała linia orzecznicza. Prezentowany artykuł chce ułatwić właściwe zastosowanie przepisów ustawowych. Wysuwa również postulat znowelizowania ustawy cmentarnej w komentowanym zakresie. Celem nowelizacji jest rozwianie wątpliwości interpretacyjnych, jak również wskazanie potrzeby ujednolicenia obowiązku wniesienia opłaty za grób murowany, analogicznie jak ma to miejsce w przypadku grobu ziemnego.

Słowa kluczowe: grób, prawo do grobu, zarządca cmentarza, cmentarz wyznaniowy, cmentarz komunalny, opłata za prawo do grobu, związek wyznaniowy.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 17 marca 1932 r. o chowaniu zmarłych i stwierdzaniu przyczyny zgonu, Dz. U. z 1932 r. nr 35, poz. 359.

Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych, Dz. U. z 1933 r. nr 39, poz. 311 z późn. zm.

Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, tekst ogłoszony, Dz. U. z 1959 r. nr 11, poz. 60.

Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 912.

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1153.

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, tekst ogłoszony Dz. U. z 1989 r. nr 29, poz. 154.

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 573 z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 października 1936 r. wydane w porozumieniu z Ministrami Spraw Wojskowych i Opieki Społecznej w sprawie wykonania ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych, Dz. U. z 1936 r. nr 85, poz. 595.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówków zwłok i szczątków, Dz. U. z 2008 r. nr 48, poz. 284.

Orzecznictwo

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 marca 1977 r., sygn. akt III CZP 17/77, Lex 7924.

Wyroku Sądu Najwyższego z dnia 30 sierpnia 1975 r., sygn. akt II CR 405/75, Lex nr 7746.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 1982 r., sygn. akt I CR 141/82, OSNC z 1983 r., nr 2–3, poz. 41.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2001 r., sygn. akt III CKN 406/00, OSNC z 2002 r., nr 3, poz. 30.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2010 r., sygn. akt I CSK 66/10, Lex nr 738085.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 października 2011 r., sygn. akt III CSK 9/II, Lex nr 1103010.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 maja 2010 r., sygn. akt III SA/Kr 932/09, Lex nr 706047.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie
z dnia 11 marca 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 1360/15 (niepubli-
kowany).

Literatura przedmiotu

Dadańska K., Tomczyk A., *Kontrowersje wokół prawa do gro-
bu*, w: „*Non omnis moriar*”. *Osobiste i majątkowe aspekty prawne
śmierci człowieka. Zagadnienia wybrane*, red. J. Gołaczyński i in.,
Wrocław 2015, s. 150–173.

Dziobek-Romański J., *Cmentarze wyznaniowe*, w: *Leksykon
prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Mezglewski,
Warszawa 2014, s. 27–32.

Janicki D., *Cmentarze w polskim prawie administracyjnym*,
„Security, Economy & Law” (2014) nr 4, s. 4–21.

Kolbuszewski J., *Cmentarze*, Wrocław 1996.

Mezglewski A., *Posiadanie cmentarzy*, w: A. Mezglewski,
H. Misztal, P. Stanisław, *Prawo wyznaniowe*, wyd. 3 Warszawa
2011, s. 215–218.

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

Sobczak A., *Poradnik cmentarny. Kościelne i cywilne normy
prawne o cmentarzach i chowaniu zmarłych wraz z orzecznictwem*,
Gniezno 2003.