

Marek Bielecki

Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie

ORCID 0000-0003-3880-017X

ma.bielecki@akademia.mil.pl

Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 września 2018 roku (II SAB/Kr 113/18, LEX 2562431)

Słowa kluczowe: informacje publiczne, cmentarze wyznaniowe, cmentarze komunalne

Streszczenie. Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2020 r. (I OSK 125/19, LEX nr 3121933). Głosowane orzeczenie jest jednym z serii wydanych przez sądy administracyjne w związku z aktywnością organizacji „Sieć Obywatelska – Watchdog”, która w maju 2018 r. zwróciła się z wnioskami do ponad 30 wybranych parafii w Polsce o udostępnienie informacji publicznej. Głównym celem tego działania było poznanie cennika usług cmentarnych, kwoty środków uzyskanych z opłat, jak również liczby pochowanych osób. Przedmiotem rozważań zawartych w opracowaniu jest ocena zakresu obowiązków parafii rzymskokatolickich do ujawniania informacji publicznej związanej z prowadzeniem cmentarzy wyznaniowych. Autor stoi na stanowisku, że zobowiązanie to dotyczy wyłącznie przypadków, kiedy w sytuacji braku cmentarza gminnego, na cmentarzu katolickim chowane są osoby nieidentyfikujące się z Kościołem katolickim.

Commentary to the judgment of the Provincial Administrative Court in Kraków from September 6, 2018 (II SAB/Kr 113/18-LEX 2562431)

Keywords: public information, religious cemeteries, municipal cemeteries

Summary. The present article outlines the analysis of the judgment of the Provincial Administrative Court from September 6, 2018 (II SAB/Kr 113/18-LEX 2562431). The commented judgment is one of the series given by administrative courts in connection with the activity of the organization “Sieć Obywatelska – Watchdog”, which in May 2018 made requests to over 30 selected parishes in Poland for the access to the public information. The main goal of this activity was to find out the price list of cemetery services, the amount of money received from fees, as well as the number of buried people. The subject of the discussion set out in the study is the assessment of the scope of obligations of Roman Catholic parishes to reveal public information related to the running of religious cemeteries. The author takes the view that this obligation applies only to cases where, in the absence of a communal cemetery, people who do not identify with the Catholic Church are buried at the Catholic cemetery.

Uwagi wstępne

W maju 2018 r. organizacja „Sieć Obywatelska – Watchdog” zwróciła się z wnioskami do ponad 30 wybranych parafii w Polsce o udostępnienie informacji publicznej. Celem wspomnianej aktywności było poznanie cennika usług cmentarnych, kwoty środków uzyskanych z opłat, jak również liczby pochowanych osób. Obecnie klika spraw znalazło swój finał przed sądami administracyjnymi, które rozstrzygają je w niejednolity sposób. Glosowane orzeczenie zostało zaskarżone w odrzuconej przez Naczelną Sąd Administracyjny skardze kasacyjnej. Ze względu jednak na to, że NSA nie rozwinął niektórych wątków podniesionych w uzasadnieniu wyroku WSA w Krakowie, celowe wydaje się sięgnięcie do prezentowanego judykatu i poddanie go ocenie. Zasygnalizowane zostaną również główne tezy orzeczenia NSA, co pozwoli na pełniejszą analizę rozpatrywanych zagadnień.

Główną kwestią, która została podniesiona przez wnioskodawcę, był obowiązek udostępnienia informacji publicznej przez parafie rzymskokatolickie, ze względu na prowadzenie cmentarzy wyznaniowych, na których istnieje możliwość pochówku osób należących do innych wyznań bądź deklarujących się jako niewierzący.

Pod koniec XVII w. zaczęto na obrzeżach miast zakładać cmentarze komunalne. Cmentarze świeckie pojawiały się już w XVII w., na wydzielonych terenach podmiejskich. Obowiązująca ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych (u.o.c.) wyodrębnia wyłącznie cmentarze komunalne i wyznaniowe (art. 1 i 2). Wśród cmentarzy świeckich można wyróżnić cmentarze: komunalne, wojenne i specjalne (groby osób szczególnie zasłużonych, usytuowane z dala od cmentarzy).

W okresie II RP, przy prowadzeniu cmentarzy wyznaniowych, Kościół katolicki kierował się przepisami zawartymi w Konkordacie z 1925 r. Zgodnie z treścią art. XVII: „osoby prawne kościelne i zakonne miały prawo zakładania, posiadania i zarządzania, według prawa kanonicznego i zgodnie z powszechnym prawem państwowym, cmentarzy, przeznaczonych do grzebania katolików”. Dopiero w ustawie z 1932 r. o chowaniu zmarłych i stwierdzaniu przyczyn zgonu, uregulowano możliwość chowania na cmentarzach katolickich osób niebędących jego członkami. Zasadą był pochówek na cmentarzu gminnym w obrębie gminy miejsca zgonu. Na cmentarzach należących do innych osób prawnych grzebanie zwłok mogło dokonywać się jedynie za zgodą zarządcy cmentarza z zastrzeżeniem art. 15 ust. 1. (art. 8 ust. 1). Wskazana dyspozycja dotyczyła sytuacji przyjmowania przez związki wyznaniowe zwłok osób nienależących do danej konfesji, jeżeli w promieniu 30 km od miejsca zgonu nie było cmentarza gminnego lub odpowiedniego cmentarza wyznaniowego bądź też cmentarza opuszczonego, uznanego przez właściwą powiatową władzę administracji ogólnej za nadający się do grzebania zwłok.

W ustawie z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych dwukrotnie dokonywano zmian w interesujących nas normach. Zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 8 ust. 2 u.o.c.: „W miejscowościach, w których nie ma cmentarzy komunalnych, zarząd cmentarza wyznaniowego jest obowiązany umożliwić pochowanie na tym cmentarzu, bez jakiegokolwiek dyskryminacji, osób zmarłych innego wyznania lub niewierzących”.

Również ustawa dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego (u.K.K.), w art. 45 ust. 3 stanowi, że w miejscowościach, gdzie nie ma cmentarzy komunalnych, zarządy cmentarzy umożliwiają pochowanie na równych prawach także innych zmarłych.

Podpisany 28 lipca z 1993 r. Konkordat w art. 8 ust. 3 stanowi, że: „miejscom przeznaczonym przez właściwą władzę kościelną do sprawowania kultu i grzebania zmarłych Państwo gwarantuje w tym celu nienaruszalność”. Strona rządowa uznała, że dookreślenia wymaga pojęcie „nienaruszalności”, które zgodnie ze złożoną deklaracją nie mogło być rozumiane jako prawo odmowy pochowania na cmentarzu katolickim osoby innego wyznania lub niewierzącej.

Na dzień wydawania głosowanego orzeczenia zarządcy cmentarzy wyznaniowych zostali zobowiązani do umożliwienia pochowania na nich bez jakiegokolwiek dyskryminacji osób zmarłych innego wyznania lub niewierzących. WSA w Krakowie podjął się zaś rozstrzygnięcia, w jakim zakresie ten obowiązek stanowi kategorię „zadania publicznego” i obliguje zarządców cmentarzy wyznaniowych do udostępnienia informacji publicznej.

Stan faktyczny sprawy

15 maja 2018 r. stowarzyszenie „Sieć Obywatelska – Watchdog” (dalej stowarzyszenie), powołując się na dyspozycję zawartą w art. 8 ust. 2 u.o.c., zwróciło się do proboszcza jednej z parafii o udostępnienie informacji publicznej. W złożonym wniosku sformułowano żądania co do wskazania: 1) liczby osób pochowanych na cmentarzu w 2017 roku; 2) rodzaju pobieranych opłat w 2017 roku; 3) cennika wysokości wnoszonych opłat; 4) kwoty uzyskanych środków z opłat cmentarnych za 2017 rok. Z racji braku odpowiedzi na ten wniosek, 2 lipca 2018 r. stowarzyszenie wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie skargę na bezczynność proboszcza w zakresie: „rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej”. W sformułowanych zarzutach podniesiono fakt naruszenia przez „zobowiązany podmiot” art. 61 Konstytucji w zw. z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (u.d.i.p.). Wspomniane naruszenie miało polegać na braku: „realizacji wniosku w terminie ustawowym, pomimo spełnienia zakresu podmiotowego i przedmiotowego ustawy o dostępie

do informacji publicznej”. Jak podnosił skarżący, w związku z tym, że parafia wykonuje zadania, które: „dotyczą bezpośrednio władzy publicznej”, a to obliguje jej proboszcza do udostępnienia informacji publicznej w zakresie objętym wnioskiem. W odpowiedzi na skargę proboszcz wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie od skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Rozstrzygnięcie sprawy i jego ocena

Pierwszą kwestią, którą zajął się WSA w Krakowie, była ocena skuteczności wezwania proboszcza, który nie potwierdził, jakoby otrzymał na czas pismo od skarżącego, datowane na 15 maja 2018 r. Jak zauważył proboszcz, wniosek został automatycznie przekierowany do „wiadomości śmieci”, a z żądaniem skarżącego mógł zapoznać się dopiero 3 lipca 2018 r., gdy otrzymał pismo pocztą poleconą. Należy z pewnymi zastrzeżeniami podzielić opinię wyrażoną przez WSA, kwestionującą twierdzenia skarżącego, z których wynikało, że wydruk z folderu „wysłane” stanowi dowód skutecznego wpływu wniosku i bezczynności proboszcza. Zdaniem WSA załączony wydruk potwierdza, że wniosek został wysłany przez skarżącego na adres mailowy parafii. Z wydruku nie wynika natomiast to, że proboszcz wiadomość ową otrzymał. W tym konkretnym przypadku należało jednak poczynić pewne starania, aby kategorycznie stwierdzić, że proboszcz nie otrzymał wniosku w dacie wysłania. W aktach sprawy brakuje wzmianki o tym, że na poparcie twierdzenia, że wiadomość znalazła się w „spamie”, zażądano od proboszcza stosownego wydruku. Wydaje się, że samo zapewnienie ze strony proboszcza można uznać za niewystarczające. Zgodnie z treścią art. 10 ust. 1 u.d.i.p.: „informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium jest udostępniana na wniosek”. Przywołana dyspozycja nie wymaga, żeby złożony wniosek miał określoną formę. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie panuje zgodny pogląd, że wniosek ten może mieć dowolną postać, o ile wynika z niego w sposób jasny, co jest jego przedmiotem. Nie ma żadnych przeszkód normatywnych, żeby wniosek był złożony w formie elektronicznej, zwykłą pocztą elektroniczną, bez konieczności używania kwalifikowanego podpisu elektronicznego czy profilu zaufanego. Zatem skarżący nie popełnił żadnego uchybienia przy wysyłaniu wniosku i słusznie mógł uważać, że został on dostarczony w tym samym dniu. NSA, rozpatrując skargę kasacyjną, stwierdził zaś, że: „jeżeli wiadomość została prawidłowo nadana na oficjalny adres poczty elektronicznej organu, to znaczy, że dotarła ona do adresata. Odmienne zapatrywanie sprawiałoby bowiem, że w praktyce prawo do wnioskowania o informację publiczną za pomocą poczty elektronicznej (e-mail) byłoby iluzoryczne, a jego skuteczność zależna byłaby od arbitralnej woli organu”.

Kolejnym problemem, którym zajął się WSA, było określenie zakresu informacji publicznej. Nie budzi wątpliwości ostateczny wniosek, oparty zarówno na przepisach u.d.i.p., jak i orzecznictwie NSA, zgodnie z którym: „za informację publiczną uznaje się wszelkie informacje wytworzone przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym (komunalnym bądź Skarbu Państwa), jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów, niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone”. Oznacza to, że nie ma przeszkód, by działający w imieniu parafii proboszczowie zobowiązani zostali do udostępnienia informacji publicznych, jeżeli spełniają któryś z powyższych warunków. W rozpatrywanej sprawie, przy prowadzeniu cmentarza wyznaniowego, na którym mogły być pochowane osoby nienależące do Kościoła katolickiego bądź osoby bezwyznaniowe, chodziło również o „wykonywanie funkcji publicznych”. Ponadto obowiązek udostępnienia informacji publicznej przez proboszcza nie budzi wątpliwości w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przykładem może być chociażby wyrok WSA we Wrocławiu z 9 sierpnia 2017 r. w sprawie IV SAB/Wr 72/17, w którym chodziło o udostępnienie informacji dotyczącej dotacji otrzymanej od Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na wykonywanie prac konserwatorskich.

Nie można mieć również zastrzeżeń co do rozważań WSA dotyczących prowadzenia cmentarzy wyznaniowych i komunalnych. Słusznie zauważa WSA, że zakładanie i rozszerzanie cmentarzy komunalnych, a także ich prowadzenie należy do zadań własnych gminy. Wynika to wprost z art. 1 ust. 1 u.o.c. oraz z art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast o założeniu lub rozszerzeniu cmentarza wyznaniowego, a także o zamknięciu cmentarza wyznaniowego decyduje właściwa władza kościelna, po zasięgnięciu opinii właściwego inspektora sanitarnego, przy czym może to odbywać się wyłącznie na terenie przeznaczonym na ten cel w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 1 ust. 3 u.o.c.). Ponadto, zgodnie z art. 2 u.o.c., utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony (ust. 1), natomiast utrzymanie cmentarzy wyznaniowych i zarządzanie nimi należy do związków wyznaniowych (ust. 2). Następuje więc wyraźne rozgraniczenie kompetencji pomiędzy władzą kościelną i samorządową, które w sposób całkowicie niezależny od siebie zajmują się administrowaniem cmentarzy. Problem, z którym zmierzył się WSA, pojawił się w związku z tym, że na terenie gminy nie było cmentarza komunalnego, a znajdował się wyłącznie cmentarz wyznaniowy prowadzony przez parafię rzymskokatolicką. W związku z zaistniałą sytuacją WSA dokonał interpretacji art. 8 ust. 2 u.o.c., którą tylko częściowo można zaakceptować. Zgodnie z dyspozycją zawartą we wskazanym

przepisie: „w miejscowościach, w których nie ma cmentarzy komunalnych, zarząd cmentarza wyznaniowego jest obowiązany umożliwić pochowanie na tym cmentarzu, bez jakiegokolwiek dyskryminacji, osób zmarłych innego wyznania lub niewierzących”. Z normy tej WSA wysunął wniosek, że dokonuje się w takiej sytuacji przeniesienie zadania publicznego – jakim jest prowadzenie cmentarza – na jednostkę prowadzącą cmentarz wyznaniowy. Ponadto, jak dalej zauważa WSA: „prowadzenie cmentarza staje się w tej sytuacji zadaniem publicznym”, co w konsekwencji powoduje, że proboszcz był zobowiązany do udzielenia informacji zawartych we wniosku, a dotyczących liczby osób pochowanych, niezależnie od wyznania oraz wysokości pobranych z tego tytułu opłat. W wydanym wyroku uznano, że proboszcz pozostawał w bezczynności i w związku z tym został zobowiązany do: „wydania aktu lub dokonania czynności w załatwieniu wniosku strony skarżącej”.

Warto zauważyć, że NSA nie podzielił opinii WSA w Krakowie w kwestii zakwalifikowania prowadzenia cmentarza wyznaniowego przez parafię do kategorii zadania publicznego, stwierdzając, że mieści się w niej realizowanie publicznego prawa podmiotowego do godnego pochówku.

W związku z rozpatrywaną sprawą należy zaaprobować pogląd wyrażony w analogicznej sprawie rozpatrywanej przez WSA w Białymstoku. W wyroku z 25 października 2018 r. (sygn. II SAB/Bk 90/18) stwierdza się, że

przepisy ukierunkowują sposób interpretacji użytego w art. 8 ust. 2 ustawy o cmentarzach „obowiązku umożliwienia pochówku” nie jako obowiązku bezwarunkowego, ale respektującego nienaruszalność miejsca kultu religijnego. Dlatego też w ustawie o cmentarzach wprowadzono „obowiązek umożliwienia pochówku”, a nie bezwzględny „obowiązek pochowania”. Ze wskazanych wyżej powodów nie można w sposób automatyczny przyjąć, że z braku w miejscowości cmentarza komunalnego, cmentarz parafialny przejmuje rolę cmentarza komunalnego.

W konsekwencji WSA w Białymstoku uznał, że proboszcz reprezentujący parafię wykonuje zadania publiczne w zakresie umożliwienia pochowania na cmentarzu wyznaniowym osób innego wyznania bez ich dyskryminacji, gdy w miejscowości nie ma cmentarza komunalnego i to zadanie dotyczy osób zmarłych innego wyznania lub niewierzących i tylko w tym zakresie jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej.

NSA nie odniósł się do powyższej kwestii z tej racji, że, jak podkreślił: „w skardze kasacyjnej nie podniesiono zarzutu błędnej kwalifikacji treści wniosku [...] jako dotyczącego w całości bądź w części kategorii informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. w związku z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, co wyklucza dopuszczalność wypowiedzania się w tej kwestii przez Naczelnny Sąd Administracyjny”. W rozpatrywanej sprawie należało wyraźnie oddzielić kwestię pochówku osób należących do Kościoła katolickiego od pogrzebu pozostałych osób. W odniesieniu do pierwszej grupy Kościół zachowuje autonomię rządzenia się własnym prawem

i nie ma obowiązku udzielania informacji publicznej o szczegółach związanych z ich pogrzebem. W przypadku podmiotów należących do drugiej grupy taki obowiązek powstaje.

Wnioski

Na podstawie analizy wyroku WSA w Krakowie z dnia 6 września 2018 r. (II SAB 113/18, LEX 2562431) można sformułować następujące wnioski:

- ocena nieskuteczności wezwania proboszcza za pomocą poczty mailowej, dokonana przez WSA w Krakowie, była zbyt pochopna. Należało zażądać przedstawienia przez proboszcza dowodów świadczących o tym, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej wystosowany przez stowarzyszenie został automatycznie skierowany do „spam”. Wynika to z braku sformalizowania procedury dostępu do informacji publicznej, w której powszechnie dopuszcza się (orzecznictwo doktryna) możliwość składania wniosków przy użyciu „zwykłej” poczty elektronicznej;
- na podstawie analizy obowiązujących przepisów i stanowiska wymiaru sprawiedliwości WSA słusznie uznał, że proboszcz w zakresie pełnionych funkcji może być zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej;
- za prawidłową należy uznać interpretację przepisów dotyczących rozdzielenia obowiązków w zakresie prowadzenia cmentarzy pomiędzy gminy i kościelne osoby prawne;
- nie można w całości zaakceptować stanowiska, że w przypadku braku cmentarzy gminnych w danej miejscowości, dokonuje się przeniesienie zadania publicznego i podmiotem zobowiązanym do jego prowadzenia stają się kościelne osoby prawne w takim samym zakresie jak gmina. W takiej sytuacji proboszcz reprezentujący parafię wykonuje zadania publiczne w zakresie umożliwienia pochowania na cmentarzu wyznaniowym osób innego wyznania, bez ich dyskryminacji i tylko w tym zakresie jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej.

Literatura

- Aleksandrowicz T., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2008, LexisNexis.
- Dziobek-Romański J., *Cmentarze – zarys regulacji historycznych, prawnych i kanonicznych*, „Rocznik Historyczno-Archiwalny” 1999, t. 13, s. 3-33.
- Hodor K., *Założenia cmentarne w krajobrazach Krakowa*, „Czasopismo Techniczne” 2012, nr 7, s. 279-286.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2016.

Kłucińska P., *Grobowo cisza*, <https://siecobywatelska.pl/grobowo-cisza/> [dostęp: 23.02.2021].

Marczak P. *Poszanowanie godności osoby zmarłej a działalność funeralna – zagadnienia wybrane*, [w:] *Non omnis moriar. Osobiste i majątkowe aspekty prawne śmierci człowieka. Zagadnienia wybrane*, red. D. Karkut, J. Mazurkiewicz, J. Gołaczyński, J. Truškowski, Wrocław 2015, s. 596–609.