

Stanowisko Polskiego Stowarzyszenia Pogrzebowego

Oplaty na cmentarzach – legalne czy nielegalne?

W ostatnich dniach na portalach informacyjnych, w prasie i tabloidach ukazało się wiele artykułów podważających legalność opłat pobieranych przez zarządy cmentarzy. Artykuły te podważają legalność opłat za przedłużenie ważności grobu na kolejne dwadzieścia lat, opłaty za usługi domów przedpogrzebowych czy wjazdy na cmentarz, wprowadzając tymi generalizującymi i ogólnymi informacjami w błąd użytkowników cmentarzy.

Wynika to oczywiście z różnorakiej interpretacji przepisów archaicznej ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych z 1959 r., która w dziewięćdziesięciu procentach została przepisana z ustawy o cmentarzach z 1932 r.

Jej zapisy, nieprecyzyjne, a przez to stwarzające możliwość manipulacyjnego i wielorakiego ich odczytywania spowodowały wysyp orzeczeń sądowych często wzajemnie sprzecznych. Jednak w ostatnich latach w orzecznictwie nastąpiła radykalizacja w kierunku kwestionowania wszelkiego rodzaju opłat sprowadzając w zasadzie możliwość ich pobierania tylko do opłat za pochowanie.

Radykalizacja ta wynika oczywiście, z tego, że uzasadnienia wyroków są często po prostu kopiowane z poprzednich orzeczeń, bez próby podjęcia minimalnego choćby wysiłku przeanalizowania sprawy od samego początku. Nie sprzyja to jej wyjaśnieniu, dlatego warunkiem podstawowym rozwikłania tego prawnego węzła gordyjskiego jest podjęcie prac na nową ustawą o cmentarzach i chowaniu zmarłych i wprowadzenie jasnych, czytelnych i przejrzystych przepisów, zrozumiałych przede wszystkim dla obywatela.

W poprzedniej kadencji Sejmu takie prace zostały podjęte i projekt został przygotowany, jednak nie udało się go wprowadzić pod obrady Sejmu przed wyborami. Obecnie funkcjonują dwa projekty: społeczny i projekt Polskiego Stowarzyszenia Pogrzebowego, jednak rząd nie wydaje się zainteresowany ich procedowaniem. A szkoda, bo nareszcie można by zakończyć chaos prawny panujący w polskich funeraliach.

Prześledzenie procesu, który doprowadził do obecnej sytuacji wymaga głębszej analizy:

Pierwotnie, Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych z 1959 roku zawierała przepis o opłatach cmentarnych w art. 2 ust. 3: „Za korzystanie z cmentarzy i urządzeń cmentarnych pobierane są przez zarządy cmentarzy opłaty, których wysokość ustalają w odniesieniu do cmentarzy komunalnych prezydya właściwych rad narodowych miast, osiedli i gromad, a w odniesieniu do cmentarzy wyznaniowych, prezydya wojewódzkich (miast wyłączonych z województw) rad narodowych”. Oznacza to, że od samego początku ustawodawca przewidział pobierania opłat za korzystanie z cmentarza.

Przepisy o pobieraniu opłat za korzystanie z cmentarzy w Polsce obowiązywały od 1932 roku.

Podczas negocjacji PZPR ze stroną solidarnościową, uregulowano zasady stosunku państwa i kościoła. Wtedy w ustawie z 17 maja 1989 roku o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, w art. 74 ust. 4 pkt 2 tej ustawy, skreślono brzmienie art. 2 ust. 3 ustawy o cmentarzach. Intencją było usunięcie drugiej części przepisu, w zakresie opłat za cmentarze wyznaniowe. Biskupi nie chcieli, aby opłaty te były regulowane przez wojewódzkie rady narodowe. Ustawodawca, wylał jednak dziecko z kąpielą i usunął jednocześnie zapis o pobieraniu opłat także na cmentarzach komunalnych i nie zadbał o ich aktualizację lub ponowne ustanowienie, jednocześnie pozostawiając koszty funkcjonowania cmentarza na barkach gmin.

Spowodowało to próby różnych rozwiązań tej patowej sytuacji, uwidocznione w zróżnicowanym orzecznictwie. Jedna z nich zaaprobowana została w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 26 września 1995 r., sygn. akt III AZP 22/95 (ONSAPU 1996/6/80), która uznała w art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych podstawę do określania przez gminę, zarządzającą bezpośrednio cmentarzem, opłaty za usługi związane z pochowaniem zwłok, traktując przy tym taką uchwałę jako ofertę do zawarcia umowy cywilnoprawnej podlegającą nawet negocjacjom. Tak więc pogląd ten wiązał się ze specyficznym, przejściowym stanem prawnym, który uległ diametralnej zmianie właśnie po wejściu w życie ustawy o gospodarce komunalnej. Jej art. 4 ust. 1 pkt 2 określa generalnie uprawnienie rady gminy do ustalenia wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W orzecznictwie za bezsporną uznaje się przynależność cmentarzy do tej kategorii obiektów (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 73/13, dostępny w internecie), w związku z czym objęte są one omawianym przepisem i nie jest konieczne poszukiwanie, tak jak w poprzednim stanie prawnym, skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych, zmierzających do przewyciężenia istniejącej wówczas niejasnej sytuacji prawnej.

Jednocześnie Art. 5 Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej odwołał się do Art. 1. 1. tej samej ustawy, wskazując, że jej przepisy stosuje się do wykonywania zadań własnych gminy, do których należy również cmentarnictwo.

Jednak wkrótce znowu pojawiły się z tego powodu rozbieżności interpretacyjne. W orzecznictwie pojawił się pogląd, według którego w zakresie opłat „cmentarnych” przepisem szczególnym jest art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 2126), stanowiący, że po upływie 20 lat ponowne użycie grobu do chowania nie może nastąpić, jeżeli jakkolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiści opłatę, przewidzianą za pochowanie zwłok.

Ta interpretacja narzuciła pogląd, że przez „opłaty cmentarne” należy rozumieć wyłącznie opłaty związane z pochowaniem zwłok i tylko w tym zakresie organ gminy może ustalać opłaty (wyrok WSA w Krakowie z 17 maja 2010 r., sygn. akt III SA/Kr 932/09).

Do tej kwestii odniósł się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach pod przewodnictwem sędziego Szczepana Praxa w orzeczeniu z dnia 20 czerwca 2016 r. IV SA/GI 54/16 i jest to najbardziej światła interpretacja prawna w tym zakresie:

„Stanowiska tego nie sposób podzielić. Wskazany przepis art. 7 ust. 2 mieści się w jednostce redakcyjnej dotyczącej czasokresu użycia grobu do chowania. Uiszczenie wymienionej w tym przepisie opłaty jest w nim użyte jedynie jako jeden z warunków uniemożliwiających ponowne użycie grobu po upływie 20 lat, ale sam ten przepis nie określa ani wysokości opłaty, ani sposobu jej ustalenia, ani też nie zawiera delegacji w tym zakresie. Mówi wręcz o opłacie już przewidzianej. Ograniczenie się do samego art. 7 nie wyjaśnia więc sytuacji, która staje się oczywista po uwzględnieniu pierwotnej wersji ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Zawierała ona przepis art. 2 ust. 3 przewidujący właśnie opłaty za korzystanie z cmentarzy i urządzeń cmentarnych, ustalone przez prezydium odpowiednich rad narodowych. Tak więc art. 7 ust. 2 wymienia tylko jedną z możliwych do ustalenia opłat. Sytuację skomplikowało dopiero skreślenie art. 2 ust. 3 na mocy art. 74 ust. 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 29, poz. 154) – z dniem 23 maja 1989 r. Upadła wówczas wyraźna podstawa prawna dla ustalenia przedmiotowych opłat i kompetencji organów w tym względzie.

Zwrócić należy zwłaszcza uwagę na występujący w art. 4 ust. 1 zwrot „jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej”. Otóż art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych w żadnym elemencie wchodzącym w skład normy z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej nie tylko nie wprowadza odmiennych zapisów, ale w ogóle nie reguluje tych kwestii, a mianowicie nie ustala wysokości cen i opłat, ani też nie stanowi o sposobie ich ustalania. Brak jest zatem podstaw do traktowania go jako przepisu szczególnego w rozumieniu cyt. art. 4 ust. 1. W konsekwencji ustalenie cen i opłat w oparciu o ten ostatnio wymieniony przepis nie doznaje ograniczenia wyłącznie do czynności objętych ściśle pojęciem „pochowanie zwłok” z art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach (...).

Reasumując: Jest nieuprawnione i wprowadzające w błąd stwierdzenia zamieszczane w prasie i tabloidach – **„Opłaty pobierane przez cmentarze nielegalne – Polacy mogą domagać się od zarządców cmentarzy zwrotu niesłusznie pobranych kwot”**. Zaznaczyć trzeba, że w polskim systemie prawnym nie ma prawa precedensu, ponieważ jest on charakterystyczny dla systemów prawa anglosaskiego (common law), a Polska należy do systemów prawa kontynentalnego (civil law). Oznacza to ni mniej ni więcej tyle, że każda sprawa jest rozpatrywana indywidualnie.

Na chwilę obecną uznać należy, że regulaminy i cenniki na cmentarzach są uchwalane w sposób legalny. Jeżeli jednak, obywatel dojdzie do przekonania, iż według niego opłaty są pobierane niezgodnie z Prawem może ten regulamin zaskarżyć do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Wydany wyrok będzie jednak dotyczył konkretnej sprawy.

Z poważaniem

inż. Krzysztof Wolicki

Prezes

Polskiego Stowarzyszenia Pogrzebowego