

AGNIESZKA ANNA KANIA<sup>1</sup>

## Status strony postępowania administracyjnego w przedmiocie ekshumacji. Glosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 października 2019 r., III SA/Kr 573/19<sup>2</sup>

Przedmiotem krytycznego komentarza niniejszej glosy jest problem prawny przyznania statusu strony postępowania administracyjnego w przedmiocie ekshumacji, które nie obejmuje interesu prawnego osób dysponujących grobem i osób, które dobrowolnie zobowiążą się do pochówku zmarłego. Teza wygłoszona przez judykaturę w analizowanym orzeczeniu, stwierdzająca, że *„Pierwszeństwo w pochowaniu zmarłego powinna mieć jego najbliższa rodzina. Osoby te powinny jednak kierować się wolą zmarłego, od której odstępstwa powinny mieć charakter wyjątkowy i uzasadniony, oparta została na systemowej wykładni norm prawa cmentarnego, pomijając jego wykładnię literalną, co na gruncie prawa administracyjnego nie jest dopuszczalne<sup>3</sup>”*.

### 1. Stan faktyczny sprawy

Orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie (dalej jako: WSA) z dnia 9 października 2019 r., wydane do sygn. akt III SA/Kr 573/19 zapadło na kanwie sprawy administracyjnej prowadzonej przez organy sanitarne. Sprawa ta dotyczyła zmiany miejsca pochowania szczątków męża ciotki wnioskodawczyni zmarłego dnia 26 czerwca 1976 r. i powstała na skutek złożenia wniosku o zezwolenie na ekshumację. Wniosek skierowany do państwowego powiatowego inspektora sanitarnego jest datowany na dzień 20 lutego 2019 r. Potrzeba ekshumacji wyniknęła w celu

---

1 mgr Agnieszka Anna Kania, doktorantka w Szkole Doktorskiej, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Instytut Nauk Prawnych.

2 Dostęp do treści orzeczenia przez system informacji prawnej LEX nr 2742524.

3 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 30 marca 2010 r., II SA/OI 70/10, dostęp: LEX nr 570280.

wykonywania prawa do dysponowania grobem przez uporządkowanie grobowca, będącego *de facto* grobem rodzinnym murowanym<sup>4</sup>. Organ właściwy w sprawie odmówił wszczęcia postępowania. Wnioskodawczyni wniosła następnie zażalenie, na skutek którego organ II instancji, tj. Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie. W związku z tym, dnia 19 kwietnia 2019 r. złożono skargę do WSA w Krakowie, która powołanym wyrokiem została oddalona.

W zanonimizowanym wyroku, dostępnym w systemie informacji prawnej LEX oznaczono jako:

- a) E.N. – wnioskodawcę/skarżącą, będącą bratanicą (cioteczną) zmarłej na dzień złożenia wniosku żony osoby zmarłej, na której ekshumację organ miał wydać zezwolenie.
- b) I.C. – siostrę cioteczną/kuzynkę ojca wnioskodawczyni, spokrewnioną z wnioskodawcą w piątym stopniu pokrewieństwa, żonę osoby zmarłej, na której ekshumację organ miał wydać zezwolenie, na dzień złożenia wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego utraciła już zdolność prawną.
- c) L.C. – osobą zmarłą, na której ekshumację organ miał wydać zezwolenie, data śmierci to 26 czerwca 1976 r., stan cywilny z chwili śmierci – mąż I.C., brak zstępnych, spowinowacony z wnioskodawcą w piątym stopniu powinowactwa.

Na początku zawisłej przed organem I instancji sprawy administracyjnej, stopień pokrewieństwa i powinowactwa wnioskodawcy ze wskazanymi osobami zmarłymi nie został oznaczony prawidłowo. We wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego wskazano, że E.N. (wnioskodawca) była dla I.C. (żona zmarłego) siostrą cioteczną/kuzynką, co stanowiło pomyłkę. Błąd ten został sprostowany w zażaleniu na postanowienie organu I instancji, gdzie I.C. okazała się być zmarłą siostrą cioteczną ojca wnioskodawczyni, co za tym idzie dopiero organ II instancji ustalił więzy formalno-rodzinne łączące E.N. z osobą zmarłą, której dotyczył wniosek. Zgodnie z zasadą prawdy materialnej<sup>5</sup>, do tych ustaleń, kluczowych ze względu na rozstrzygnięcie sprawy, powinien dojść już organ I instancji.

Postanowieniem państwowego powiatowego inspektora sanitarnego odmówiono wszczęcia postępowania. Podstawą prawną takiego rozstrzygnięcia był art. 61a § 1 k.p.a. w zw. z art. 15 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych<sup>6</sup>. Tym samym, stwierdzono, że wnioskodawczyni nie posiada legitymacji procesowej – nie jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. Organ argumentował,

4 Zob. § 2 pkt 2 i 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków, Dz. U. z 2008 r. Nr 48, poz. 284.

5 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 735 – dalej jako: k.p.a., zasada prawdy materialnej została uregulowana w art. 7 k.p.a.

6 Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1947 – dalej jako: ustawa cmentarna lub u.c.

że ekshumacja jest możliwa jedynie na *umotywowaną prośbę* osób, które są *uprawnione do pochowania* konkretnych osób zmarłych, a katalog tych osób określony przez ustawodawcę w art. 10 ust. 1 ustawy cmentarnej ma charakter zamknięty. Państwowy wojewódzki inspektor sanitarny powtórzył tę interpretację, stwierdzając, że stanowi ona „logiczną konsekwencję intencji ustawodawcy”, a zatem E.N. nie jest spokrewniona lub spowinowacana z osobą zmarłą, której ekshumacji żąda w stopniu wskazanym w treści art. 10 ust. 1 ustawy cmentarnej (tj. na gruncie tego stanu faktycznego nie jest powinowatym I stopnia w linii prostej). Dodatkowo organ zarzucił wnioskodawczyni, że ta nie wskazała osób najbliższej rodziny osoby zmarłej, a prawo do ekshumacji jest prawem wszystkich pozostałych przy życiu osób zaliczanych do tej kategorii oraz wymaga ich wspólnej zgody.

W skardze E.N. podkreśliła, że prawo do pochowania w zgodzie z treścią art. 10 ust. 1 zdanie ostatnie ustawy cmentarnej, przysługuje obok podmiotów wymienionych przez wyliczenie, także tej osobie, która się do tego zobowiąże dobrowolnie. Skarżąca pozostaje członkiem rodziny i „według jej wiedzy jest jedyną żyjącą osobą z tej rodziny, która może i chce dokonać pochówku”.

## 2. Stan prawny. Ustalenia i argumentacja WSA w Krakowie

Zagadnieniem prawnym poddanym rozstrzygnięciu w wyroku WSA w Krakowie z dnia 9 października 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 573/19 jest ustalenie, jakie podmioty mogą realizować prawo do ekshumacji, a przez to, komu przysługuje przymiot strony w postępowaniu administracyjnym, mającym za przedmiot żądanie ekshumacji osoby zmarłej. Interpretacja stanu prawnego w tym względzie nie jest jasna od ok. lat 60. XX wieku z powodu rozbieżnego orzecznictwa sądowego, wyrosłego w oparciu o zbieżny przedmiot regulacji dwóch gałęzi prawa, tj. nieprecyzyjną redakcję przez ustawodawcę art. 10 ust. 1 ustawy cmentarnej (gałąź prawa administracyjnego) oraz wyinterpretowanego z art. 23 k.c.<sup>7</sup> dobra osobistego w postaci kultu pamięci po osobie zmarłej (gałąź prawa cywilnego)<sup>8</sup>. Ustawodawca nie wskazał wyraźnie, jaka jest relacja między wskazanymi przepisami. Skutkiem czego, w obecnym stanie prawnym nie jest jasne czy katalog podmiotów uprawnionych do pochówku jest zamknięty i uwzględnia podmioty wymienione enumeratywnie w art. 10 ust. 1 ustawy cmentarnej za pomocą punktacji numerycznej<sup>9</sup> albo czy pozostaje *quasi* otwarty w myśl art. 10 ust. 1 pkt 4 ustawy cmentarnej uwzględniając wszystkie podmioty, które

7 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm. – dalej jako: k.c.

8 S. Rudnicki, *Prawo do grobu. Zagadnienia cywilistyczne*, Kraków 1999, s. 38.

9 J. Mazurkiewicz, *Non omnismoriar: ochrona dóbr osobistych zmarłego w prawie polskim*, Wrocław 2010, s. 604; zob. także wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 30 sierpnia 2018 r., I ACa 1507/17, dostęp: Legalis nr 1829211.

dobrowolnie zobowiążą się do pochówku osoby zmarłej albo jest otwarty, gdyż nie można go interpretować w oderwaniu od dobra osobistego – kulturowania pamięci osób zmarłych, a ono z kolei nie jest ograniczone do podmiotów pozostających w relacjach formalno-prawnych ze zmarłym<sup>10</sup>.

WSA w Krakowie przedstawił komentowane zagadnienie prawne w oparciu o orzeczenia sądowe, których poglądy zostały zebrane w tabeli nr 1.

Zgodnie z literalnym brzmieniem przepisów materialnego prawa administracyjnego, a to art. 15 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 10 ust. 1 ustawy cmentarnej ekshumacja zwłok oraz szczątków osoby zmarłej jest dopuszczalna na *umotywowaną prośbę osób uprawnionych do pochowania zwłok za zezwoleniem właściwego inspektora sanitarnego*. Końcowa treść tego przepisu warunkuje właściwość organów administracji, a nie sądownictwa powszechnego. Natomiast art. 10 ust. 1 ustawy cmentarnej wskazuje, że prawo pochowania przysługuje *najbliższej pozostałej rodzinie* zmarłego. Pojęcie najbliższej pozostałej rodziny osoby zmarłej jest nieostre i nie ma definicji legalnej. W prawie administracyjnym nie ma jednej, generalnej definicji rodziny, a to powoduje, że na gruncie konkretnych aktów prawnych, w zakresie tego pojęcia mogą mieścić się wyłącznie podmioty wymienione *expressis verbis* przez ustawodawcę<sup>11</sup>, tj. w świetle ustawy cmentarnej: pozostały małżonek(ka), krewni zstępni, krewni wstępni, krewni boczni do 4 stopnia pokrewieństwa oraz powinowaci w linii prostej do 1 stopnia. Na tym tle należy zaaprobować ustalenia organów administracji i sądu, zgodnie z którymi osoba spowinowacona w 5 stopniu z osobą, której ekshumacji się domaga nie mieści się w katalogu najbliższej pozostałej rodziny osoby zmarłej, gdyż nie została wskazana w nim w sposób pozytywny. Niemniej, nie jest to zależne od charakteru numeracji i narosłego na gruncie redakcji tego przepisu sporu<sup>12</sup>, czy osoba wymieniona w pierwszej kolejności ma pierwszeństwo przed tą wymienioną w dalszych punktach.

Przepis art. 10 ust. 1 ustawy cmentarnej nie kończy się jednak na wskazananiu podmiotów, należących do najbliższej rodziny osoby zmarłej, a *in fine* obok innych podmiotów uprawnionych do pochówku wymienia także osobę, która dobrowolnie zobowiąże się do pochowania osoby zmarłej. *Zatem w kontekście tego uregulowania nie można wykluczyć, także inne osoby mogą być uprawnione do pochowania zwłok, a co zatem idzie legitymowane również do wystąpienia z wnioskiem o ich ekshumację, na podstawie art. 15*

10 Zob. postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 11 czerwca 2019 r., I CSK 779/18, dostęp: Legalis nr 1947723; wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymostku z dnia 11 lutego 2015 r., I ACa 749/14, dostęp: LEX nr 1661129.

11 S. Nitecki, *Rodzina jako podmiot prawa administracyjnego* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), Warszawa 2019, s. 640 i n.

12 Zob. E. Darmorost, *Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 45–47.

Tabela 1. Charakter prawny art. 10 ust.1 u.c. a podmioty uprawnione do pochowania osoby zmarłej

Zaprezentowany pogląd		Sygnatura akt sprawy		Treść poglądu	
		Art. 10 ust. 1 u.c. vs. art. 23 k.c.			
<i>Zasada pierwszeństwa</i> (art. 10 ust. 1 u.c.)	wyrok SN z dnia 25 września 1972 r., II CR 353/72	wyrok SA w Krakowie z dnia 23 stycznia 2013 r., I ACa 1288/12	kolejność uprawnionych do pochowania	prawo pochowania dla osób wymienionych „w dalszej kolejności”, gdy: – nie ma podmiotów „bliższej kolejności” – w/w podmioty nie chcą wykonać prawa – w/w podmioty nie mogą wykonać prawa	
	<i>Prawo wspólne</i> (art. 10 ust. 1 u.c.)	wyrok SN z dnia 7 czerwca 1966 r., I CR 346/65	pierwszeństwo prawa pochowania nie zostało zastrzeżone	każdy podmiot może sam wykonać to prawo – sprzeciw wyłącznie przy bezprawności – bezprawność = sprzeczność z wolą zmarłego	
<i>Wiążący charakter woli</i>	wyrok SO we Wrocławiu, I C 1047/13		po pierwsze miejsce pochowania wskazuje wola zmarłego	brak woli = decyzja osób wymienionych w art. 10 ust. 1 u.c.	
<i>Niewiążący charakter woli</i>	wyrok SN z dnia 6 listopada 1978 r., IV CR 359/78		związanie wola zmarłego tylko w płaszczyźnie moralnej		

Źródło: opracowanie własne.

*ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Okoliczność ta musi każdorazowo podlegać wnikliwej ocenie organu administracji – jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny<sup>13</sup>. Dobrowolne zobowiązanie nie jest uzależnione od więzi formalnych, a nawet faktycznych z osobą zmarłą, woli wyrażonej *post mortem* i nie wkracza w sferę dóbr osobistych<sup>14</sup>. Ocena, czy dany podmiot jest stroną postępowania administracyjnego nie może więc zostać ograniczona mechanicznie przez nieuwzględnienie całego zakresu podmiotowego katalogu z art. 10 ust. 1 ustawy cmentarnej. Ustawodawca nie ograniczył możliwości żądania ekshumacji dla podmiotów, wskazanych enumeratywnie, czy tych, które dokonały pierwszego pochówku, a złożenie podania do właściwego organu jest uzależnione od posiadania statusu podmiotu uprawnionego do pochowania zmarłego. W związku z powyższym, przyjęcie przez WSA w Krakowie, że „prawo osobiste do zmiany miejsca spoczynania zwłok jest bowiem prawem wspólnym wszystkich żyjących członków najbliższej rodziny zmarłego. Z istoty tej wspólności wynika, że do zmiany powyższej wymagana jest zgoda wszystkich uprawnionych zawęży ustawowy katalog podmiotów uprawnionych do pochowania osoby zmarłej w zakresie, w jakim nie uwzględnia osób, które dobrowolnie zobowiążą się do pochówku. Prowadzić to może do kuriozum prawnego w sytuacji, gdy nie będzie żadnej z osób wymienionych w katalogu podmiotów z art. 10 ust. 1 pkt 1–5 ustawy cmentarnej, a dysponent grobu nie będzie mógł dokonać niezbędnych prac remontowo-konserwatorskich, by zabezpieczyć stan miejsca spoczynku, aby ten licował z powagą i godnością należną osobom zmarłym<sup>15</sup>. W orzecznictwie wskazuje się, że definicja pojęcia dysponowania grobem jest szeroka i obejmuje wiązkę uprawnień, w których akcent położony jest na takie, które mają przede wszystkim majątkowy charakter, wywodząc swoje źródło przede wszystkim z ufundowania grobu, decyzji o jego rodzaju i formie, ewentualnej zmianie jego konstrukcji, w tym ilości miejsc przeznaczonych do pochówku. Mieści się w jego granicach także kompetencja do utrzymywania relacji z podmiotem sprawującym zarząd cmentarza, na którym grób jest położony, w celu bieżącego zarządu nim jako takim z uwagi na potrzeby nekropolii jako całości i wymogów przepisów prawa powszechnie obowiązującego<sup>16</sup>.*

13 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lipca 2020 r., II OSK 621/20, dostęp: Legalis nr 2512279.

14 Przepis, zgodnie z którym *prawo pochowania zwłok przysługuje również osobom, które do tego dobrowolnie się zobowiążą*” uzmysławia, że ustawodawca przewidział uprawnienie, którego kreacja zależy wyłącznie od przejawu woli osoby, która chce to uprawnienie uzyskać, pomijając jednocześnie uprawnienie tego, kogo jako uprawnionego wskazał zmarły [w:] wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 lutego 2020 r., II SA/Po 619/19, dostęp: Legalis nr 2281665.

15 Na zakres prawa do dysponowania grobem składa się wykonywanie prac konserwacyjnych i remontowych [w:] wyrok Sądu Okręgowego w Siedlcach z dnia 3 października 2013 r., I C 732/12, dostęp: Legalis nr 1532773.

16 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 12 marca 2019 r., I ACa 483/18, dostęp: Legalis nr 2257291.



Jak wskazuje się w doktrynie, nie jest rozwiązaniem racjonalnym, przyjęcie wymogu uzyskania zgody wszystkich uprawnionych. Liczba takich osób może być znaczna lub trudna do ustalenia, a niektóre z nich mogą wcale nie być zainteresowane realizacją praw wobec osoby zmarłej, gdyż np. nigdy jej nie poznały lub nie utrzymywały wzajemnych kontaktów. Wydaje się, że zachodzi to na gruncie analizowanego stanu faktycznego<sup>17</sup>.

Z drugiej strony, sąd zaprzecza tym ustaleniom w zakresie, w jakim przyjmuje, że art. 10 ust. 1 ustawy cmentarnej normuje wyłącznie zobowiązanie do pochowania osoby zmarłej. Takie uznanie nie jest także w pełni uzasadnione, gdyż judykatura podkreśla, że art. 10 ustawy cmentarnej pełni rolę szczególną i ma podwójną naturę. Z jednej strony normuje uprawnienie podmiotów do realizacji prawa pochowania osoby zmarłej, z drugiej strony jest zobowiązaniem. Przy czym jest to taki typ zobowiązania, z którego realizacji można się zwolnić nie tylko, gdy dana osoba nie może go wykonać, ale także, gdy nie ma woli jego wykonania. Innymi słowy, wystarczającym do zwolnienia się z obowiązku wykonania tego zobowiązania jest to, że dana osoba nie chce go wykonywać<sup>18</sup>.

W rozważaniach prawnych glosowanego wyroku, WSA w Krakowie doszedł do wniosku, po pierwsze, że art. 10 ust. 1 ustawy cmentarnej został skonstruowany dla realizacji norm o charakterze prawnoadministracyjnym, w tej jego części, w którym dotyczy ono działu prawa administracyjnego, jakim jest prawo cmentarne. Po drugie, że dobrowolnego zobowiązania się do pochówku nie należy interpretować w oderwaniu od art. 10 ust. 1 zdanie 1 ustawy cmentarnej, ze względu na to, że „ustawodawca przewidział uprawnienie, którego kreacja zależy wyłącznie od przejawu woli osoby, która chce to uprawnienie uzyskać, pomijając jednocześnie uprawnienie tego, kogo jako uprawnionego wskazał zmarły”. Zdaniem sądu każdy z podmiotów wymienionych mieści się w tej przesłance, więc punktacja numeryczna byłaby zbędna. Komentowany stan faktyczny pokazuje jednak, że mogą istnieć takie przypadki, w których dobrowolne zobowiązanie się do pochówku będzie uzupełnieniem katalogu podmiotów uprawnionych do pochowania osoby zmarłej. Dyrektywa racjonalności prawodawcy nakazuje interpretować przepisy przy założeniu, że interpretator powinien stosować rozróżnienie, wszędzie tam, gdzie zostało ono wprowadzone na mocy ustawy (wnioskowanie *a contrario* z zasady wykładni tekstów prawnych *lege non distinguente nec rostrum est distinguere*)<sup>19</sup>.

17 A. Niewęglowski, G. Tylec, *Postępowanie administracyjne – cmentarze i chowanie zmarłych – ekshumacja – zgoda osób najbliższych – prawo osobiste. Glosa do wyroku z dnia 16 listopada 2009 r., VII SA/Wa 1201/09, OSP 2011, nr 10*, dostęp: LEX; zob. także A. Kania, *Administracyjnoprawna konstrukcja prawa do pochówku a niemajątkowe prawo do grobu* [w:] *Memento mori wątki tanatologiczne w humanistyce i naukach społecznych*, A. Krzpiet, S. Medoń (red.), Poznań 2021, s. 473.

18 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 września 1972 r., II CR 353/72, dostęp: LEX nr 1519; zob. A. Kania, *Administracyjnoprawna konstrukcja...*, op. cit., s. 474.

19 Zob. L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2014, s. 148.

Jednocześnie w orzeczeniu skonstatowano, że art. 10 ust. 1 zdanie 4 ustawy cmentarnej „uderza” w dobra osobiste w postaci kultu pamięci po osobie zmarłej i dlatego może stanowić źródło uprawnień tylko w sferze prawa administracyjnego, w działach prawa sanitarnego i cmentarnego, ale nie tam gdzie wkracza w dobra osobiste. Odtworzenie znaczenia normy prawnej nie dokonuje się wyłącznie w oparciu o przepisy jednej gałęzi prawa. Poza tym, w doktrynie wskazuje się, że art. 23 k.c. w zakresie dobra osobistego – kultywowania pamięci po osobie zmarłej należy interpretować w zbiegu z przepisami ustawy cmentarnej<sup>20</sup>. Wykładnia normy prawa cywilnego nie może bowiem, ze względu na cel wprowadzenia przez ustawodawcę norm prawa administracyjnego, a tym jest m.in. funkcja porządkująca, mająca prowadzić do delegalizacji normy prawa publicznego<sup>21</sup>.

Problem pierwszeństwa jednego z przepisów jest jednak wtórny dla określenia, który podmiot ma przymiot strony w postępowaniu administracyjnym. Miałby znaczenie, gdyby na gruncie stanu faktycznego powstał spór między podmiotami uprawnionymi do decyzji o ekshumacji zwłok lub szczątków zmarłego<sup>22</sup>. W komentowanym stanie prawnym nie wiadomo, czy istnieją inne podmioty zainteresowane realizacją prawa do ekshumacji. Organy administracji i sąd zgodnie przyjęły, że wnioskodawczynie oświadczyła, że żyją osoby należące do najbliższej rodziny zmarłego, ale nie wskazała tych podmiotów. Jednakże E.N. we wniosku zaznaczyła wyłącznie, że nikt z potencjalnie żyjącej rodziny nie kontaktował się po śmierci L.C. ze zmarłą ciotką I.C. W dalszych pismach procesowych doprecyzowała, że według jej wiedzy nie istnieją podmioty należące do kręgu najbliższej pozostałej rodziny osoby zmarłej. W związku z tym, wnioskodawczynie stała się wyłącznym dysponentem grobu na skutek rozrządzeń na wypadek śmierci ciotki I.C. z dnia 6 grudnia 2002 r. W doktrynie (rok 1999!) podkreślano, że to organ może wymagać od wnioskodawcy wskazania podmiotów, które są uprawnione do podejmowania decyzji o zmianie miejsca pochówku osoby zmarłej<sup>23</sup>. Artykuł 7 k.p.a., tj. tzw. zasada prawdy obiektywnej ceduje na organ administracji obowiązek „dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy”. Prowadzone przez organ orzekający w sprawie czynności są wadliwe z przyczyn formalnych, jeśli nie został zebrany pełny materiał dowodowy<sup>24</sup>. WSA w Krakowie pominął tę kwestię w swoich rozważaniach.

20 Zob. P. Drembkowski, *Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 49.

21 J. Mazurkiewicz, *Non omnis...*, *op. cit.*, s. 604; zob. A. Kania, *Administracyjno-prawna konstrukcja...*, *op. cit.*, s. 480.

22 Omówienie sporu doktrynalnego na gruncie zapadłego orzeczenia jest celowe, o tyle, o ile prowadzi do wniosku o wspólnym prawie do ekshumacji, wpływającym ze sfery kultu pamięci o zmarłym, dla realizacji którego wymagana jest zgoda wszystkich uprawnionych lub sądu powszechnego.

23 S. Rudnicki, *Prawo do grobu...*, *op. cit.*, s. 4647.

24 Zob. wyrok NSA z dnia 17 maja 2012 r., II OSK 370/11, LEX nr 1219144; R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne z kazusami*, Warszawa 2017, s. 312–313.



Teza, którą wyrzekł sąd w konkluzjach komentowanego orzeczenia głosi, że „pierwszeństwo w pochowaniu zmarłego powinna mieć jego najbliższa rodzina. Osoby te powinny jednak kierować się wolą zmarłego, od której odstępstwa powinny mieć charakter wyjątkowy i uzasadniony”. Twierdzenie sądu jest próbą konsensusu na tle rozbieżnych poglądów, co do katalogu podmiotów uprawnionych do pochowania osoby zmarłej. Konkluzja została oderwana jednak od pojęcia *najbliższej pozostałej rodziny* osoby zmarłej, w którym to pojęciu *de facto* skarżąca się nie mieści, ale niewątpliwie jest członkiem rodziny zmarłego, z którym łączy ją stosunek rodzinnoprawy powinowactwa<sup>25</sup>. Treść tego stosunku należy interpretować w świetle przepisu art. 61<sup>8§</sup> 1 k.r.o.<sup>26</sup>. W związku z tym, zastanawia, dlaczego w rozstrzygnięciu sąd stwierdził, że skoro „żyją członkowie rodziny zmarłego, skarżącej nie przysługuje status strony”. Teza ta nie ma charakteru wyłącznie administracyjnoprawnego, a łączy się ściśle z kultem pamięci po osobie zmarłej, a nawet szerzej uwzględnia prawa nabyte za życia przez osobę zmarłą i ochronę jej dóbr osobistych *post mortem* jako tzw. praw odpodmiotowionych<sup>27</sup> w zakresie woli co do pochówku. Potwierdza ona obecne w dyskursie publicznym postulaty, dotyczące konieczności objęcia woli osoby zmarłej oraz jej wykonawcy ochroną prawną<sup>28</sup>.

Teza oparta o wykładnię art. 23 k.c. jako normy prawa cywilnego, zastanawia, dlaczego sąd pominął przy rozważaniach szerzej pojmowane w judykaturze i doktrynie prawo do grobu, a ograniczył się tylko do jednego z elementów tego prawa, tj. kultywowania pamięci osób zmarłych. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że na cywilistyczne prawo do grobu składają się obok kultu pamięci, także prawo do pochowania i prawo do ekshumacji<sup>29</sup>. Prawo do grobu jest rozpatrywane w dwóch aspektach niemajątkowym i majątkowym<sup>30</sup>. W wyniku złożenia do grobu osoby zmarłej dochodzi do konsolidacji uprawnień o charakterze niemajątkowym i majątkowym<sup>31</sup>. Pierwsze z nich, tj. uprawnienia o charakterze osobistym dominują<sup>32</sup> nad uprawnieniami majątkowymi, ale ich nie wyłączają. Zgodnie

25 E. Darmorost, *Ustawa o cmentarzach...*, *op. cit.*, s. 45.

26 Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1359 – dalej jako: k.r.o.

27 J. Mazurkiewicz, *Non omnis...*, *op. cit.*, s. 778.

28 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 12 marca 2019 r., I ACa 483/18, dostęp: Legalis, nr 2257291.

29 J. Buchalska, *Dobra osobiste osób fizycznych [w:] Dobra osobiste i ich ochrona*, M. Romańska (red.), dostęp: Legalis.

30 K. Michałowska, *Niemajątkowe wartości życia rodzinnego w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 2017, dostęp: Legalis.

31 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2019 r., III CSK 267/17, dostęp: LEX nr 2684205; wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 24 sierpnia 2017 r., I ACa 195/17, dostęp: LEX nr 2369668.

32 Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2010 r., I CSK 66/10, dostęp: LEX nr 738085; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2019 r., III CSK 267/17, dostęp: LEX nr 2684205.

z treścią art. 28 k.p.a. „stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”. Sąd ograniczył w tym przedmiocie rozważania do wskazania definicji legalnej strony postępowania administracyjnego oraz wskazania, że „interese prawne jest zaś uprawnienie określonego podmiotu do przyznania mu ochrony prawnej, wynikające z określonej normy prawnej”, tj. art. 15 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 10 ust. 1 ustawy cmentarnej, przy czym na tle konkluzji orzeczenia, podstawą taką, zdaniem sądu jest art. 15 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 10 ust. 1 ustawy cmentarnej w zw. z art. 23 k.c., a to ze względu na konieczność uwzględnienia specyfiki regulacji<sup>33</sup> prawa do ekshumacji w polskim systemie prawnym. Praktyka stosowania prawa, prawo sędziowskie, doktryna prawnicza, czy zwyczaj, nie mogą być źródłem interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym<sup>34</sup>. Jednakże majątkowe prawo do grobu, które za podstawę ma otwarty katalog dóbr osobistych i art. 23 k.c., powstaje samodzielnie na podstawie umowy nienazwanej z zarządem cmentarza do rezerwacji określonej kwatery na cmentarzu<sup>35</sup> lub, jak na gruncie komentowanego stanu faktycznego w oparciu o dyspozycje na wypadek śmierci osoby dysponującej grobem, przenoszące to prawo na wnioskodawcę/skarżącą.

### 3. Podsumowanie

Konkludując, skoro więc E.N. jest na skutek dyspozycji ciotki I.C. jedynym dysponentem grobu, a więc ma prawo utrzymania grobu w należyтым stanie techniczno-użytkowym. Wykonywanie potrzebnych remontów i prac konserwacyjnych nie jest możliwe bez ekshumacji osób zmarłych, mających w nim swoje miejsce spoczynku. Majątkowe prawo do grobu, mające za podstawę art. 23 k.c. jest źródłem interesu prawnego skarżącej. Zatem, nawet jeśli ochrona wynikająca z kulturowania pamięci wymagałaby uzyskania zgody na ekshumację wszystkich członków rodziny zmarłego, to rozstrzygnięcie organu administracji powinno mieć charakter merytoryczny.

### Bibliografia

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.

Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1359.

---

33 G. Łaszczycza, *Negatywne źródła interesu prawnego jako elementu pojęcia strony ogólnego postępowania administracyjnego* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), Warszawa 2019, s. 593.

34 *Ibidem*, s. 600–601.

35 Zob. wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 12 lutego 2020 r., IX Ca 1427/19, dostęp: LEX nr 2817672.

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 735.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1947.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarz, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków, Dz. U. z 2008 r. Nr 48, poz. 284.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2019 r., III CSK 267/17, dostęp: LEX nr 2684205.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2010 r., I CSK 66/10, dostęp: LEX nr 738085.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 września 1972 r., II CR 353/72, dostęp: LEX nr 1519.
- Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 11 czerwca 2019 r., I CSK 779/18, dostęp: Legalis nr 1947723.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 12 marca 2019 r., I ACa 483/18, dostęp: Legalis nr 2257291.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 30 sierpnia 2018 r., I ACa 1507/17, dostęp: Legalis nr 1829211.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 24 sierpnia 2017 r., I ACa 195/17, dostęp: LEX nr 2369668.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 11 lutego 2015 r., I ACa 749/14, dostęp: LEX nr 1661129.
- Wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 12 lutego 2020 r., IX Ca 1427/19, dostęp: LEX nr 2817672.
- Wyrok Sądu Okręgowego w Siedlcach z dnia 3 października 2013 r., I C 732/12, dostęp: Legalis nr 1532773.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lipca 2020 r., II OSK 621/20, dostęp: Legalis nr 2512279.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2012 r., II OSK 370/11, LEX nr 1219144.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 lutego 2020 r., II SA/Po 619/19, dostęp: Legalis nr 2281665.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 30 marca 2010 r., II SA/OI 70/10, dostęp: LEX nr 570280.
- Buchalska J., *Dobra osobiste osób fizycznych* [w:] *Dobra osobiste i ich ochrona*, M. Romańska (red.), dostęp: Legalis.
- Darmorost E., *Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Drembkowski P., *Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Hauser R., Skoczylas A. (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne z kuzusami*, Warszawa 2017.
- Kania A., *Administracyjnoprawna konstrukcja prawa do pochówku a niemajątkowe prawo do grobu* [w:] *Memento mori wątki tanatologiczne w humanistyce i naukach społecznych*, A. Krzpiet, S. Medoń (red.), Poznań 2021.

- Łaszczyca G., *Negatywne źródła interesu prawnego jako elementu pojęcia strony ogólnego postępowania administracyjnego* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), Warszawa 2019.
- Mazurkiewicz J., *Non omnis moriar: ochrona dóbr osobistych zmarłego w prawie polskim*, Wrocław 2010.
- Michałowska K., *Niemajątkowe wartości życia rodzinnego w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 2017, dostęp: Legalis.
- Niewęglowski A., Tylec G., *Postępowanie administracyjne – cmentarze i chowanie zmarłych – ekshumacja – zgoda osób najbliższych – prawo osobiste. Glosa do wyroku z dnia 16 listopada 2009 r., VII SA/Wa 1201/09*, dostęp: LEX.
- Nitecki S., *Rodzina jako podmiot prawa administracyjnego* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), Warszawa 2019.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2014.
- Rudnicki S., *Prawo do grobu. Zagadnienia cywilistyczne*, Kraków 1999.

### Status strony postępowania administracyjnego w przedmiocie ekshumacji.

Glosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 października 2019 r., III SA/Kr 573/19

#### Streszczenie

Przedkładane opracowanie zawiera uwagi krytyczne do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 października 2019 r., wydanego do sygn. akt III SA/Kr 573/19, w którym sąd rozstrzygał o dopuszczalności przyznania statusu strony postępowania osobie spowinowaconej ze zmarłym w dalszym stopniu pokrewieństwa, niż to wynika z art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy cmentarnej.

**Słowa kluczowe:** ekshumacja, prawo do pochowania, strona postępowania administracyjnego, dysponowanie grobem

Status of the Administrative Exhumation Proceedings' Party. The Critical Commentary to the Judgement of the Provincial Administrative Court in Cracow of October 9, 2019, ref. nr III SA/Kr 573/19

#### Abstract

Presented research article contain some critical point of views to judgement of the Polish Administrative Court form 9 September 2019 nr III SA/Kr 573/19. The judge's verdict decided about possibility to admit spouse's relatives as a suitor's right of action in administrative proceedings in comparison of the literally sound art.10 abs. 1 p. 5 Cemetery Act.

**Keywords:** exhumation, right to burial, active card in administrative proceedings, possess the grave