

# Piotr Dobosz

---

## Problemy prawne ochrony zabytków cmentarnych w Polsce

---

Ochrona Zabytków 51/3 (202), 210-217

---

1998

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## PROBLEMY PRAWNE OCHRONY ZABYTKÓW CMENTARNYCH W POLSCE\*

Problematyce szeroko rozumianego cmentarnictwa, w tym także zagadnieniom ochrony zabytków cmentarnych w Polsce, poświęconych zostało wiele publikacji naukowych i popularnonaukowych z różnych dziedzin<sup>1</sup>. Niewiele jest jednak wśród nich opracowań obejmujących aspekty prawne<sup>2</sup> ich ochrony, chociaż to właśnie instytucjonalne formy ochrony prawnej mają zasadnicze znaczenie dla ich zachowania. Doceniając niewątpliwy wysiłek instytucji państwowych, komunalnych, fundacji, organizacji społecznych i innych podmiotów wyposażonych, bądź nie, w osobowość prawną, a także zaangażowanie poszczególnych jednostek, nie można nie dostrzec wielu zagrożeń dla zabytków cmentarnych. Jeżeli dodać do tego, że polskie zabytki cmentarne to nie tylko „ziemia i groby” w obecnych granicach Państwa Polskiego, lecz także mogiły i cmentarze, które znalazły się na ziemiach

administracyjnie należących dawniej do Polski, a obecnie stanowiących fragment terytorium innych państw (szczególnie Ukrainy<sup>3</sup> i Litwy<sup>4</sup>), a także usytuowane w innych państwach<sup>5</sup>, to problem ich ochrony nabiera jeszcze szerszego wymiaru<sup>6</sup>. Tym bardziej że ochronie podlegać powinny zarówno poszczególne pojedyncze groby, jak i całe cmentarze: cywilne, wojenne i wojskowe.

Cmentarze można klasyfikować na podstawie różnych kryteriów. Ze względu na pełnione przez cmentarze funkcje można wymienić cmentarze służące do chowania zmarłych osób cywilnych i cmentarze wojenne, stanowiące miejsce spoczynku żołnierzy poległych w czasie walk i ofiar terroru. Podział ten nie wyklucza pochówków wojennych czy wojskowych na cmentarzach cywilnych. Cmentarze cywilne można klasyfikować również na wyznaniowe lub komunalne,

\*Artykuł stanowi zmienioną i poszerzoną wersję dwóch opracowań autora: *Wybrane problemy prawnej ochrony zabytków cmentarnych w Polsce*, „Wiadomości Konserwatorskie Województwa Krakowskiego” (dalej: WKWK) 1997, nr 7, s. 59–64 oraz *Wybrane orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego na tle problematyki zakładania, rozszerzania, utrzymywania i zarządzania cmentarzami komunalnymi*, (w:) *Rola współczesnej administracji. Orzecznictwo sądowo-administracyjne w sprawach samorządowych*, z. 1, Bielsko-Biała 1997, s. 86–93.

1. Cmentarzom krakowskim poświęcone są w szczególności: S. Cyrankiewicz, *Przewodnik po cmentarzach Krakowa, Podgórze i Zwierzynica*, Kraków 1908 (reprint: Kraków 1986); K. Grodziska-Ożóg, *Cmentarz Rakowicki w Krakowie*, Kraków 1983; K. Grodziska, *Cmentarze Podgórze*, Kraków 1992; A. Krawczuk, K. Grodziska, ks. J. Dębski, A. Król, T. L. Kubica, *Cmentarz Rakowicki w Krakowie*, Kraków 1988. Cmentarze warszawskie scharakteryzowane zostały m.in. w następujących pracach: J. Waldorff, H. Szwankowska, D. Jendryczko, B. Olszewska, Z. Czyńska, *Cmentarz Powązkowski w Warszawie*, Warszawa 1984; *Cmentarz Komunalny Powązki dawny Wojskowy w Warszawie*, praca zbiorowa pod red. J. J. Malczewskiego, Warszawa 1989 oraz E. Szulc (jeden z rozdziałów autorstwa T. Rudkowskiego), *Cmentarze ewangelickie w Warszawie*, Warszawa 1989; zob. także J. Kolbuszewski, *Cmentarze*, Wrocław 1996.

2. Z. Branowitzer, L. Królikowska, *Chowanie zmarłych*, Warszawa 1963; S. Grzybowski, *Głosa do wyroku S. N. z 23 V 1975 r. II CR 193/75*, OSPIKA 1977, poz. 5c; M. Jaroszyński, *Cmentarze i grobownictwo*, (w:) *Prawo administracyjne*, cz. IV, Warszawa 1953, s. 314; J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 469 i n.; W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 398–391; B. Affek-Bujalska, *Podstawy prawne ochrony cmentarzy* i J. Wendlandt, *Ochrona prawna obiektów zabytkowych*, (w:) *Ochrona cmentarzy zabytkowych*, Warszawa 1994, s. 27–32, 33–36, a także P. Dobosz, *Wybrane problemy prawnej ochrony zabytków cmentarnych w Polsce*; tenże, *Wybrane orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego na tle...*; zob. także T. Rudkowski, *Cmentarze zabytkowe jako przedmiot polityki konserwatorskiej*, „Ochrona Zabytków” 1986, nr 4, s. 283–298 oraz P. Dobosz, *Administracyjnoprawne instrumenty kształtowania ochrony zabytków w Polsce*, Kraków 1997 (rozdz. IV.3.13: *Zezwolenia w sprawach cmentarnych*).

3. O cmentarzach lwowskich piszą m.in.: S. S. Nicieja, *Cmentarz Łyczakowski we Lwowie w latach 1786–1986*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1989; tenże, *Cmentarz Obrońców Lwowa*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1990, a także J. Wereszyca, *Przewodnik po Cmentarzu Obrońców Lwowa*, Warszawa 1989.

4. O cmentarzach wileńskich piszą m.in.: E. Małachowicz, *Cmentarz na Rossie w Wilnie*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1993; M. Jankiewicz, *Wileńska Rossa. Przewodnik po cmentarzu*, Olsztyn 1993, a także E. Małachowicz, *Wilno. Dzieje, architektura, cmentarze*, Wrocław 1996.

5. Nie wszystkie cmentarze są tak dobrze utrzymane, jak Cmentarz Żołnierzy Polskich poległych w bitwie o Monte Cassino. Przez dziesiątki lat zamordowani przez sowieckich zbrodniarzy żołnierze i policjanci polscy spoczywali w zbiorowych mogiłach, które nie miały instytucjonalnego charakteru cmentarzy wojennych. Te bolesne kwestie dla naszego narodu nadal wymagają uregulowania zgodnego z prawami i zwyczajami międzynarodowymi. Starania o usytuowanie w miejscach spoczynku ofiar ludobójstwa zinstytucjonalizowanych cmentarzy nie zmiernają do ich sfinalizowania w takim tempie, na jakie liczy strona polska. Cmentarzom wojennym usytuowanym na ziemi włoskiej poświęcona została praca ojca A. Studzińskiego, *Przewodnik po polskich cmentarzach wojennych we Włoszech. Monte Cassino, Loreto, Bolonia, Casamassima*, Warszawa 1994.

6. Spraw cmentarnictwa i grobownictwa dotyczą dwustronne umowy międzynarodowe. Zob. umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o grobach i miejscach pamięci ofiar wojen i represji sporządzona w Krakowie dnia 22 II 1994 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 112, poz. 543) oraz Oświadczenie rządowe z dnia 6 X 1994 r. w sprawie wejścia w życie tej umowy (Dz. U. z 1994 r. Nr 112, poz. 544), a także Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o ochronie miejsc pamięci i spoczynku ofiar wojny i represji politycznych sporządzona w Warszawie dnia 21 III 1994 r. (Dz. U. Nr 112, poz. 545) oraz Oświadczenie rządowe z dnia 6 X 1994 r. w sprawie wejścia w życie tej Umowy (Dz. U. z 1994 r. Nr 112, poz. 546) oraz Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Bonn dnia 17 VI 1991 r. (Dz. U. z 1992 r. Nr 14, poz. 56).



a także na czynne i nieczynne, oraz — ze względu na kryterium wpisu do rejestru zabytków — na wpisane do rejestru w całości lub w części oraz nie wpisane do rejestru<sup>7</sup>.

W Polsce na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat zmieniło się społeczne odniesienie do problemu pochówków zmarłych i utrwalania pamięci o nich. I chociaż nie jest jeszcze powszechnie akceptowana idea spopielenia doczesnych szczątków człowieka, to jednak i tutaj coraz częściej dostrzegane jest przełamywanie dotychczasowej tradycji pochówków. Uległ zmianie również krajobraz naszych cmentarzy i to nie tylko miejskich, ale i wiejskich. W zasadzie wszędzie dominuje lastrico i tzw. „tapczanowata” forma nagrobków, gdzieś tam można tylko dostrzec szlachetniejszy materiał lub niepospolitą formę nagrobka. Znikają nie tylko ziemne mogiły, ale i stare zabytkowe groby i grobowce, pomimo niewątpliwych wieloletnich wysiłków inwentaryzacyjnych dokonywanych na zlecenie konserwatorskiej administracji państwowej. Z drugiej jednak strony nie można nie zauważyć, że ani dla np. Cmentarza Rakowickiego w Krakowie, ani dla Powązkowskiego w Warszawie nie została sporządzona pełna dokumentacja inwentaryzacyjna (obejmująca zarówno część opisową, jak i ikonograficzną), czyli taka, którą objęte byłyby wszystkie zachowane kamienne groby i grobowce. Brak pełnego rozeznania dotyczącego zarówno wymienionych cmentarzy, jak wielu innych, sprzyja usuwaniu co bardziej zdewastowanych nagrobków, którymi nikt się nie opiekuje. Zazwyczaj są to miejsca nie opłacone od kilkudziesięciu lat. W takich miejscach pojawiają się nowe, bezstyłowe nagrobki. Zjawisko to zaczęło w ostatnich latach przybierać coraz szerszy zasięg. Tym bardziej że coraz częściej współczesny, przeciętny Polak pragnie, aby po śmierci miejsce, w którym będzie pochowany, było utrwalone nie tylko stosownym nagrobkiem, ale także, aby miejsce pochówku znalazło się w okazałej, ekskluzywnej, prestiżowej części cmentarza, za którą uznaje się najstarszą, a zatem historyczną część. Dodać do tego należy, że cmentarz, także zabytkowy, to dzisiaj również miejsce, w którym dominuje nie tylko zaduma, refleksja nad przemijaniem, ale obszar, na którym jest prowa-

dzona komercyjna działalność gospodarcza. Szczególnie dostrzegane to jest w zakresie usług cmentarnych, począwszy od sprawnej obsługi administracyjnej poprzez całą oprawę, która może towarzyszyć czynności pogrzebowym. Stopniowo zmienia się także swoisty rynek handlu miejscami pod groby, mogiłami ziemnymi i grobowcami (także zabytkowymi), który dotychczas stanowił w zasadzie domenę dysponentów grobów. Obecnie mamy już wyprzedząco atrakcyjniejszych piwniczek grobowych przez zarządców cmentarzy komunalnych, tak jak to ma miejsce w Krakowie. I chociaż może to się wydawać szokujące, może nadejść dzień, gdy taką wyprzedząco objęte będą i zabytkowe grobowce, za które nikt nie wnosi opłat i którymi nikt się nie opiekuje. Jeżeli dodać do tego, że cmentarze, w których znajdują się kwatery wojskowe muszą zostać poszerzone, aby znalazło się w nich miejsce dla ekshumowanych z innych miejsc żołnierzy poległych w czasie II wojny światowej (zwłaszcza niemieckich), to będzie to tylko jeszcze kolejny aspekt nowych problemów organizacyjnych, finansowych i prawnych, jakie wyłaniają się aktualnie w tej dziedzinie. Można mieć natomiast nadzieję, że nie będą już likwidowane zabytkowe cmentarze lub ich części (tak jak to miało miejsce w przypadku części tzw. Starego Cmentarza Podgórskiego)<sup>8</sup>.

Wszystkie zasygnalizowane tu zagadnienia wymagają oceny w kontekście obowiązujących przepisów prawnych, aby mogły stanowić podstawę dla wniosków kierowanych do ustawodawcy.

Cmentarze i groby cywilne, w przeciwieństwie do cmentarzy i grobów wojennych, chronione są tylko przepisami krajowymi. Podstawowym aktem prawnym rangi ustawowej dotyczącym cmentarzy cywilnych jest ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r.<sup>9</sup> o cmentarzach i chowaniu zmarłych<sup>10</sup>, oraz ustawy dotyczące stosunku Państwa do istniejących w Polsce związków wyznaniowych: Kościoła Katolickiego<sup>11</sup>, Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego<sup>12</sup>, gmin wyznaniowych żydowskich<sup>13</sup>, Kościoła Katolickiego Mariawitów<sup>14</sup>, Kościoła Starokatolickiego Mariawitów<sup>15</sup> oraz Kościoła Zielonoświątkowego Katolickiego<sup>16</sup>, a także ustawa z dnia 15 lutego 1962 o ochronie dóbr kultury.

7. Ochronie prawnej, jako zabytki wpisane do rejestru zabytków, podlegają na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 II 1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz. U. Nr 10, poz. 48 z późn. zm.) te cmentarze, w odniesieniu do których została wydana konstytucyjna decyzja o wpisie do rejestru zabytków. Ustawa posługuje się również dyskusyjną konstrukcją prawną zabytku chronionego z uwagi na jego „oczywisty charakter zabytkowy”, ale zgodzić należy się z Naczelnym Sądem Administracyjnym, który taką kwalifikację prawną przyjął w stosunku do obiektu istniejącego około 570 lat. Por. wyrok NSA z dnia 6 IX 1982 r. I SA 298/82, ONSA 1982, nr 2, s. 89–92.

8. K. Grodziska, *Cmentarze Podgórze...*, s. 36–37.

9. Dz. U. z 1972 r. Nr 47, poz. 298, z 1989 r. Nr 29, poz. 154, z 1990 r. Nr 34, poz. 198, z 1991 r. Nr 64, poz. 271 oraz z 1997 r. Nr 128, poz. 805.

10. W 1990 r. ustawodawca zobowiązał naczelną organ administracji państwowej do ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o cmenta-

rzach i chowaniu zmarłych. Jest to, obok zaniechania naczelných organów administracji państwowej w wypełnianiu obowiązku prawnego wydania rozporządzenia na podstawie delegacji ustawowej zagadnienie, które uznaje się za beczynność administracji w zakresie działalności prawotwórczej. W obecnym stanie prawnym brak jest skutecznych instytucjonalnych środków prawnych egzekucji tych obowiązków od administracji. Na zagadnienie to zwrócił uwagę autor w: *Gdy władza milczy. Problem beczynności administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym w Polsce*, „Casus” 1997, nr 5, (suplement), s. X–XIII.

11. Dz. U. z 1989 r. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.

12. Dz. U. z 1991 r. Nr 68, poz. 6287 z późn. zm.

13. Dz. U. z 1997 r. Nr 41, poz. 251.

14. Tamże, poz. 252.

15. Tamże, poz. 253.

16. Tamże, poz. 254.



Problematyka ta objęta jest także regulacjami prawnymi normującymi zakres zadań i kompetencji samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym, podstawowym czyli gminnym. Odnieść się można także do sformułowań zawartych już w samej Ustawie Zasadniczej. W art. 166 ust. 1 Konstytucji RP ustawodawca definiuje jako zadania własne te zadania publiczne, które służą „zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej” i są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego. Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>17</sup> zastrzegła do właściwości organów gmin — jako zadania własne (w razie braku odmiennych regulacji) m.in. następujące zadania i odpowiadające im kompetencje zawarte w ustawie z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych: zakładanie i rozszerzanie cmentarzy komunalnych, decydowanie o zamknięciu cmentarza, utrzymywanie i zarządzanie cmentarzami komunalnymi oraz wydawanie decyzji o przeznaczaniu terenu cmentarnego na inny cel po upływie 40 lat od ostatniego pochowania<sup>18</sup>. Powierzenie tych zadań gminie, jako zadań własnych samorządu terytorialnego należy ocenić za rozwiązanie uzasadnione, skoro społeczność lokalna jest zainteresowana możliwością godnego pochowania swoich najbliższych a stosunkowo często zapewnieniem sobie, jeszcze za życia, miejsca wiecznego spoczynku na cmentarzu. Tak szerokiemu zapotrzebowaniu w obecnych warunkach faktycznych i prawnych może podołać tylko gmina. Skarb Państwa natomiast posiada osobne obowiązki w stosunku do cmentarzy i grobów wojennych, których utrzymywaniem nie koniecznie zainteresowana musi być społeczność lokalna<sup>19</sup>.

Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury ustanawia możliwość ochrony cmentarzy. Zgodnie z art. 5 pkt 1 „pod względem rzeczowym przedmiotem ochrony mogą być w szczególności (...) cmentarze”. Podlegają one ochronie, o ile są wpisane do rejestru zabytków nieruchomych. Optymalnym rozwiązaniem byłoby, aby przy wpisie do rejestru zabytków w decyzji zostały uwzględnione jako przedmiot ochrony nie tylko np. wartości układu przestrzennego, ale i enumeratywnie wymienione wszystkie nagrobki, które wymagają ochrony prawnej. W tym kierunku przebiegała, zaniechana następnie, akcja zewidencjonowania wszystkich zachowanych pochówków. Niestety, jak pisze E. Baniukiewicz, „prace zostały rozpoczęte dość późno — w latach 1975–1980. Początkowo dokumentem ewidencyjnym było pełne, monogra-

*ficzne opracowanie cmentarza w postaci teczki. Okazało się jednak, że nie jest to dogodna forma. Brakowało specjalistów, zbyt długo trwało opracowanie, było kosztowne. Koniecznością stało się wprowadzenie innego, prostszego dokumentu, jakim jest KARTA CMENARZA”<sup>20</sup>.*

Trzeba również stwierdzić, że odpowiednio uproszczony wpis do rejestru zabytków, określający granice cmentarza i wyszczególniający tylko najważniejsze, za zwyczaj najcenniejsze nagrobki, znacznie przyspiesza procedurę administracyjną. Nasuwa się również pytanie, czy wpis całego cmentarza uniemożliwia wpis do rejestru poszczególnych zabytków ruchomych, znajdujących się na tym cmentarzu dzieł sztuki plastycznej — rzeźb i nagrobków? Odpowiadając na to pytanie trzeba powiedzieć, że możliwy jest zarówno wpis do rejestru zabytków całego cmentarza (zabytek nieruchomości), jak i poszczególnych nagrobków (zabytki ruchome). Gdyby jednak przyjąć, że ochrona cmentarza zabytkowego obejmuje, poza np. jego walorami przestrzennymi, krajobrazowymi, także i wymienione enumeratywnie w decyzji o wpisie do rejestru zabytków nagrobki, to wówczas odrębny wpis poszczególnych nagrobków do rejestru zabytków ruchomych nie byłby celowy.

Aktualnie, jak już zaznaczono, wpis indywidualny określonego nagrobka do rejestru zabytków jest dopuszczalny. Także niektóre z drzew na cmentarzach chronione są indywidualnie, jako pomniki przyrody na podstawie przepisów o ochronie przyrody. Z koniecznością wyszczególnienia podlegających ochronie zabytkowych nagrobków koresponduje przepis art. 7 ust. 5 ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, który stanowi, że: „*jest uzbronione użycie do ponownego pochowania grobów mających wartość pamiątek historycznych (ze względu na swą dawność lub osoby, które są w nich pochowane lub zdarzenia, z którymi mają związek) albo wartość artystyczną*”. Przepis ten w zakresie ochrony jest o wiele bardziej restrykcyjny niż przepisy ustawy o ochronie dóbr kultury, gdyż ograniczenia dotyczą grobów zarówno ziemnych, jak i murowanych, które nie muszą być wpisane do rejestru zabytków. A nawet cmentarz, na którym są one zlokalizowane, nie musi znajdować się w rejestrze zabytków. Przepis ten, wprowadzający generalny zakaz ponownych pochówków w wymienionych grobach, ma charakter generalny. Zawarta jest w nim norma bezwzględnie obowiązująca, której nie może zmienić żaden organ ani też jednostka zarządzająca cmentarzem. Przepis ten jest powszechnie łamany. Powinien on zostać jednak złagodzony i należałoby

17. Dz. U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.

18. Tamże, art. 1 pkt 3.

19. Zob. ustawa z dnia 22 III 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (Dz. U. Nr 39, poz. 311, zm. 1959 r. Nr 11, poz. 62 (art. 22)). Jako przykład swoistej inercji prawodawcy należy podać fragment art. 3 ust. 1, nie zmienionego w 1959 r., w którego

brzmieniu znalazły się takie bezprzedmiotowe zwroty: „*w województwach (...) lwowskim, stanisławskim i tarnopolskim, oraz w cieszyńskiej części województwa śląskiego z zastosowaniem ustawy z dnia 18 lutego 1878 r. (Dz. U. P. austr. Nr 30)*”.

20. E. Baniukiewicz, *Pojęcie cmentarza działania konserwatorskie*, (w:) *Ochrona cmentarzy zabytkowych*, Warszawa 1994, s. 23.



wylączyć go w przypadku tzw. grobowców rodzinnych. Niejeden z historycznych grobowców istnieje do dzisiaj i jest zadbane tylko dlatego, iż opiekują się nim kolejne pokolenia rodziny (rodzin) w nim pochowanych. Z drugiej jednak strony, przy ponownych pochówkach dawne tablice bywają niekiedy zastępowane nowymi. Generalny zakaz ponownych pochówków w grobach chronionych z art. 7 ust. 5 uniemożliwia stosowanie przepisu paragrafu 7 ust. 1 rozporządzenia Ministrów Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Zdrowia i Opieki Społecznej z 20 października 1972 r. w sprawie urządzania cmentarzy, prowadzenia ksiąg cmentarnych oraz chowania zmarłych<sup>21</sup>, który stanowi, iż „przy ponownym użyciu grobu szczątki poprzednio pochowanych zwłok lub trumny należy wydobyć i pochować na tym samym cmentarzu, na miejscu wskazanym przez zarząd cmentarza”. Zgodnie z ust. 2 wymienionego paragrafu „na życzenie osoby uprawnionej do pochowania zwłok można szczątków nie wydobywać”. W moim przekonaniu kierunek zmian ustawowych powinien oscylować w kierunku dopuszczalności nowych pochówków w historycznych grobach rodzinnych, z obligatoryjnym zakazem usuwania z nich szczątków i obowiązkiem zachowania dotychczasowych tablic nagrobnych. Krąg podmiotów uprawnionych do nowych pochówków powinien być pojmowany jak najszerszej. Następca prawny osoby zmarłej to w takim wypadku niekoniecznie rodzina, ale np. spadkobierca testamentowy. Następcą prawnym byłby także ten, kto za zgodą zarządu cmentarza nabyłby prawa do grobu od dotychczasowego dysponenta lub ten, kto nabyłby prawo do grobu historycznego od zarządcy cmentarza, gdy tytuł historyczny do danego grobu innych podmiotów już wygasł. Od tej reguły musiałyby zostać dopuszczone odstępstwa. Każdy z następców prawnych powinien zostać jednak zobowiązany do konserwacji grobowca, o ile byłaby ona w danym momencie uzasadniona.

Decyzja o wpisie do rejestru zabytków wywołuje szereg skutków prawnych, w tam także ograniczeń w swobodnym użytkowaniu cmentarza zabytkowego. Przede wszystkim na wszelkie prace wymagane jest uzyskanie zezwolenia konserwatorskiego, co odnosi się zarówno do np. konserwacji zabytkowych rzeźb cmentarnych, nagrobków, jak i sytuowania nowych, współczesnych nagrobków. Nie można powiedzieć, aby wypracowana została jednolita doktryna konserwatorska co do możliwości korzystania dla celów grzebalnych z najstarszych części cmentarza i lokowania w nich nowych nagrobków. Nie straciło na aktualności

pismo dotyczące Cmentarza Rakowickiego w Krakowie z 2 kwietnia 1976 r. L. dz. MOZ-C/17/76-47 (a zatem przed wpisem do rejestru zabytków tego cmentarza<sup>22</sup>, w którym S. Brzostowski — ówczesny Zastępca Generalnego Konserwatora Zabytków pisał do Miejskiego Konserwatora Zabytków w Krakowie m.in.: „Zarząd Muzeów i Ochrony Zabytków prosi Ob. Konserwatora o wystąpienie do Wydziału Gospodarki Komunalnej w Krakowie o zamknięcie dla celów grzebalnych najstarszej części Cmentarza Rakowickiego. Cmentarz ten, o pięknym, historycznym założeniu przestrzennym i ogromnej ilości zabytkowych i historycznych nagrobków i grobowców, jest w dalszym ciągu użytkowany dla celów grzebalnych, w tym również jego najstarsza część. W części tej, ze względu na brak wolnych miejsc, daje się zauważyć dość intensywny proces zastępowania grobów starych nowymi, na których stawiane są współczesne nagrobki, swym charakterem bardzo kolidujące z charakterem tej części cmentarza. Ponadto proces ten powoduje stopniowe uszczuplanie masy zabytkowej cmentarza sprzyjając celowej dewastacji starszych grobów, które następnie są likwidowane, jako opuszczone i zniszczone, ażeby miejsca można było na nowo wykorzystać. Jediną możliwością przerwania omawianego procesu jest zamknięcie dla celów grzebalnych najstarszej części cmentarza, z dopuszczeniem wykorzystania pozostałych wolnych miejsc w grobowcach rodzinnych”.

Ustawodawca odmienne obowiązki nakłada na zarządców cmentarzy komunalnych czy wyznaniowych niż na dysponentów poszczególnych grobów lub prawami do miejsca w grobie. W przypadku cmentarza komunalnego obowiązki prawne w zakresie zakładania, rozszerzania i utrzymywania zostały nałożone na gminę, na obszarze której dany cmentarz jest usytuowany. W przypadku cmentarzy wyznaniowych zarządzającym jest określony związek wyznaniowy. Natomiast osoby fizyczne dysponują prawem do grobu lub miejsca w grobie, które „ma dwojaki charakter: dobra osobistego i prawa majątkowego, które wynika z zakupu miejsca na cmentarzu i urzędzenia grobu”<sup>23</sup>. Na tym tle powstał problem, kto posiada legitymację strony do występowania w takich postępowaniach administracyjnych, jak np. o wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa czy zezwolenia na konserwację nagrobka, gdy cmentarz w części lub całości jest wpisany do rejestru zabytków (część A — zabytki nieruchomości), bądź też, gdy wpisany do rejestru jest konkretny nagrobek (część B — zabytki ruchome i kolekcje), a także, czy w przypadkach pogłębienia miejsca grzebalne-

21. Dz. U. Nr 47, poz. 299.

22. Decyzja z 7 VI 1976 r., nr rej. zabytków miasta Krakowa A-584. Aktualnie zasady korzystania z krakowskich cmentarzy komunalnych: Rakowickiego i Podgórskiego normuje Uchwała Nr XXVII/189/91 Rady Miasta Krakowa z dnia 5 VII 1991 r. w sprawie zasad korzystania z cmentarzy komunalnych oraz opłat za korzystanie

z cmentarzy i urządzeń cmentarnych (Gazeta Urzędowa Miasta Krakowa Nr 1 z 1998 r. poz. 1).

23. Wyrok NSA z dnia 13 XI 1991 r., sygn. akt IV SA 915/91, opubl. „Wokanda” 1992, nr 7, s. 21-23. Zob. także J. Sommer, *Oplaty i kary pieniężne w ochronie środowiska*, Wrocław 1993, s. 38 oraz W. Radecki, *Prawo ochrony środowiska w praktyce*, t. II (*Następne 100 pytań — 100 odpowiedzi*), Wrocław 1997, s. 175-179.



go na cmentarzu wpisanym do rejestru zabytków, jest konieczne przeprowadzenie postępowania administracyjnego, które zakończyłoby się wydaniem decyzji administracyjnej.

W sprawie legitymacji strony do występowania o wydanie decyzji administracyjnej zezwalającej na wycięcie drzewa, Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) stoi na stanowisku, iż nie przysługuje ono podmiotom dysponującym prawem do grobu. W uzasadnieniu do wyroku z dnia 13 listopada 1991 r., sygn. akt IV SA 915/91, stwierdził on, że „prawo do grobu bliżej regulują przepisy ustawy z dnia 31 I 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Z art. 2 ust. 1 i 2 powołanej ustawy wynika, że tereny cmentarzy komunalnych znajdują się w zarządzie właściwych organów administracji terenowej, a cmentarzy wyznaniowych w zarządzie związków wyznaniowych. Z treści powołanego przepisu należy wyciągnąć wniosek, że tylko jednostki zarządzające terenami cmentarnymi mogą być uznane za użytkowników nieruchomości, którym służy legitymacja do wystąpienia z wnioskiem o wyrażenie w postępowaniu administracyjnym zgody na usunięcie drzewa z cmentarza. Korzystanie bowiem z grobu, wynikające z prawa do grobu, ogranicza się do miejsca grzebalnego o ściśle określonych wymiarach, a użytkownikiem pozostałego terenu jest jednostka zarządzająca cmentarzem”<sup>24</sup>. Sąd stwierdził, iż „w świetle tych wywodów należy dojść do wniosku, że skarżącej (...) nie przysługuje legitymacja strony, gdyż żaden przepis prawa materialnego nie stanowi, iż przysługuje jej prawo do wystąpienia na drogę postępowania administracyjnego z żądaniem wydania jej pozwolenia na usunięcie drzewa”<sup>25</sup>. Tym samym NSA dał wyraz swojej linii orzeczniczej w zakresie przysługiwania legitymacji strony jednostkom zarządzającym terenami cmentarnymi również w innych postępowaniach administracyjnych, o ile przepisy prawa materialnego nie stanowią w konkretnej sprawie w sposób odmienny. Niniejsze orzeczenie sądu administracyjnego spotkało się z aprobującymi komentarzami doktryny (J. Sommer, W. Radecki).

Natomiast wątpliwości co do dalszej części uzasadnienia omawianego wyroku podniósł J. Sommer<sup>26</sup>, który podkreśla, iż NSA stwierdził w wyroku, że „nie można jednak przyjąć, aby skarżącej nie przysługiwała ochrona prawna na innej drodze. Jeżeli bowiem rosnące drzewo obok grobu oddziałowuje niekorzystnie na grób, powodując jego uszkodzenie, to zarządca jest

zobowiązany do podjęcia działań powodujących usunięcie zagrożeń ze strony tego drzewa. W wypadku bowiem, gdy zarządca cmentarza nie powstrzymuje się od działań, które zakłócają korzystanie z grobu, to osoba mająca prawo do grobu może wystąpić na drogę procesu cywilnego z odpowiednim roszczeniem”<sup>27</sup>. Zdaniem J. Sommera „ostatni fragment uzasadnienia nie jest całkiem jasny. NSA mówi o niepowstrzymywaniu się od działań, które zakłócają korzystanie z grobu. Chodzi raczej o niepodejmowanie działań, które zapobiegałyby zakłócaniu. Z tą zmianą można uznać zasadność roszczenia cywilnego (art. 222 par. 2 kc), o którym wspomina NSA”<sup>28</sup>.

NSA kształtuje również praktykę funkcjonowania administracji konserwatorskiej zajmując stanowisko w kwestii zakresu dopuszczalnej ingerencji konserwatorskiej. W wyroku z dnia 9 stycznia 1995 r., sygn. akt I SA 2257/93<sup>29</sup>, stwierdza on, iż „wniosek skarżącego jak i decyzja organu I instancji opierają się na przepisie art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie dóbr kultury. Wobec faktu wpisania Cmentarza Rakowickiego do rejestru zabytków w części, na której znajduje się grób, o którego podpiwniczenie wystąpił skarżący (...), organ konserwatorski sam rozstrzyga, czy w danym grobie może być wykonana murowana piwnica grobowa w miejsce istniejącego grobu ziemnego w zakresie objętym przepisem art. 27 ust. 1 cyt. ustawy”<sup>30</sup>. Wydaje się, że NSA powyższym wyrokiem naruszyło treść normy bezwzględnie obowiązującej, wyrażonej w art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, który stanowił, że „niezależnie od powyższych przepisów jest wzbronione użycie do ponownego pochowania grobów mających wartość pamiątek historycznych (ze względu na swą dawność lub osoby, które są w nich pochowane, lub zdarzenia, z którymi mają związek), albo wartość artystyczną”, o ile dotyczyłby jednego z powyższych przypadków.

Ustawodawca posługuje się w ustawie z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów<sup>31</sup> pojęciem gruntów „przeznaczonych na cele specjalne”, NSA w wyroku z dnia 2 czerwca 1995 r., sygn. akt II SA 125/94, zajął stanowisko, że „«grunty przeznaczone na cele specjalne» (art. 2 ust. 2 cytowanej ustawy) to także grunty przeznaczone pod cmentarze grzebalne, przy czym określenie »przeznaczone« należy odnieść zarówno do gruntów dopiero przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego pod urządzenie cmentarza, jak i takich, na których już znajdują się cmenta-

24. „Wokanda” 1992, nr 7, s. 22.

25. Tamże, s. 22.

26. J. Sommer, *Oplaty...*, s. 38.

27. Tamże, s. 38.

28. Tamże, s. 38.

29. Opublikowany w: M. Kołacz-Kozłowska, *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach ochrony zabytków w latach 1994 i 1995*, Warszawa 1997, s. 66–68.

30. Tamże, s. 68. To trafne orzeczenie NSA stoi w sprzeczności ze stanowiskiem wyrażanym w pracach poświęconych problematyce

konserwatorskiej cmentarzy. Zob. E. Baniukiewicz, op. cit., s. 25. („Należy przy tym pamiętać, że ochrona konserwatorska grobów dotyczy konkretnych elementów naziemnych. Sprawy pochówków, pogłębiania grobów, piwnic i krypt podziemnych regulują przepisy o chowaniu zmarłych oraz SANEPID-u. O tym, co jest tu dozwolone orzeka więc zarząd cmentarza, którego te przepisy obowiązują. Nadzór konserwatorski polega na tym, ażeby nagrobek został prawidłowo zdemontowany i zabezpieczony w czasie robót”).

31. ONSA 1998, nr 3, s. 154–159.



rze grzebalne<sup>32</sup>. NSA w cytowanym orzeczeniu stwierdził ponadto, że „stownie do art. 2 ust. 2 omawianej ustawy niektóre grunty zostały wyłączone ze scalenia. Scaleniu nie podlegają grunty, na których znajdują się zakłady górnicze i przemysłowe oraz prowadzona jest eksploatacja kopalin, grunty na których znajdują się zabytki historyczne, architektoniczne i rezerваты przyrody, grunty przeznaczone i użytkowane na cele gospodarki rybackiej. Do gruntów wyłączonych ze scalenia zaliczono grunty przeznaczone na cele specjalne”.

„Ustawa nie wyjaśnia, co należy rozumieć przez pojęcie „przeznaczone na cele specjalne”, a zwłaszcza „cele specjalne”. Mamy tu niewątpliwie do czynienia ze zwrotem o niedookreślonym znaczeniu. W słowniku języka polskiego (Mały słownik języka polskiego, Warszawa 1988) słowo „specjalny” zdefiniowano jako odrębny, szczególny, wyjątkowy, osobliwy. W rozpatrywanej sprawie należy przyjąć, że grunty przeznaczone na cele specjalne to także grunty przeznaczone pod cmentarze grzebalne (a więc mające charakter szczególny)”<sup>33</sup>.

Zgodzić należy się z kwalifikacją pojęcia „cele specjalne” jako terminu niedookreślonego. Niewątpliwie cmentarz grzebalny to grunt o szczególnym, specyficznym, a zatem specjalnym przeznaczeniu. Odmierna interpretacja prawna byłaby sprzeczna z funkcją cmentarza, a w dalszej kolejności pozostawałaby w oczywistej sprzeczności z przepisami ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, obliwującymi do ochrony cmentarza i określającymi tryb postępowania w sprawie zamknięcia cmentarza, a także użycia terenu cmentarnego po jego zamknięciu na inny cel<sup>34</sup>. W przypadku cmentarzy komunalnych, o przeznaczeniu na inne cele zamkniętego cmentarza decydują organy gminy. Jeżeli cmentarz lub jego część są wpisane do rejestru zabytków, użycie terenu na inny cel wymaga zgody Ministra Kultury i Sztuki, a w razie jej nieuzyskania, zmiana przeznaczenia terenu cmentarza komunalnego na inny cel jest niedopuszczalna. W przypadku cmentarza wyznaniowego, jeżeli grunt stanowi lub kiedykolwiek stanowił uprzednio własność Kościoła katolickiego lub innego kościoła albo związku wyznaniowego, wydanie decyzji o użyciu terenu cmentarnego na inny cel wymaga zgody właściwej władzy tego Kościoła lub związku wyznaniowego, a jej brak uniemożliwia zmianę przeznaczenia gruntu.

Omawiana problematyka znalazła odzwierciedlenie także w orzecznictwie Sądu Najwyższego (dalej: SN), który w wyroku z dnia 17 września 1986 r., sygn. akt IV CR 236/86 wypowiedział się w sprawie kolejności podmiotów, którym przysługuje prawo do pochowania zwłok osoby zmarłej. Zdaniem SN „utrwalony jest w orzecznictwie Sądu Najwyższego pogląd, iż jeśli chodzi o prawo pochowania zwłok, to powołana ustawa

z dnia 31 I 1959 r. o cmentarzach (...) prawo to przysądza najbliższej rodzinie osoby zmarłej w kolejności wymienionej w art. 10 ust. 1 oraz że prawo pochowania zwłok przysługuje osobie wymienionej w dalszej kolejności dopiero wtedy, gdy brak jest osoby wymienionej w bliższej kolejności, albo gdy osoba ta prawa tego nie chce lub nie może wykonać (...). Wprawdzie art. 7 ust. 2 ustawy, regulującej uprawnienie do prolongaty przysługuje jakiegokolwiek osobie, która uiści opłatę za pochowanie zwłok, to jednak uznać należy, że do prolongaty zakazu ponownego użycia grobu w przypadku sporu o to uprawnienie pomiędzy osobą wymienioną w art. 10 ust. 1 tej ustawy a osobą nie wymienioną w tym przepisie, pierwszeństwo ma osoba wymieniona w tym przepisie. W przypadku takim bowiem ma zastosowanie w drodze analogii kolejność wynikająca z uprawnienia do pochowania zwłok określona w art. 10 ust. 1 powołanej ustawy”<sup>35</sup>. Wyrok ten w sposób oczywisty kształtuje sposób postępowania podmiotów zarządzających cmentarzami, nie tylko komunalnymi.

Jak już wcześniej zaznaczono, NSA w wydanych orzeczeniach wielokrotnie ustosunkowywał się do sprawy charakteru prawa do grobu, wskazując na jego majątkowy i niemajątkowy charakter, a także ustosunkowując się do złożonego zagadnienia dotyczącego prawa do grobu w kontekście ustawowego i testamentowego porządku dziedziczenia. W uchwale z dnia 2 grudnia 1994 r., sygn. akt CZP 155/94 SN stwierdził, że: „Takie prawo do grobu, na którego treść składają się zarówno elementy o charakterze majątkowym, jak i elementy o charakterze wyłącznie osobistym, nie może być przedmiotem działu spadku ani podziału majątku wspólnego po ustaniu wspólności majątkowej między małżonkami”<sup>36</sup>. W uzasadnieniu podniósł natomiast, że „grób (grobowiec) nie stanowi przedmiotu odrębnej od gruntu własności (...) Nie może też stanowić przedmiotu użytkowania wieczystego ani żadnego z ograniczonych praw rzeczowych. Grób może być jednak przedmiotem określonych uprawnień, których zespół zwykło się określać jako «prawo do grobu». Jego pierwotnym źródłem jest umowa, na mocy której zarząd cmentarza oddaje osobie zainteresowanej osobne miejsce na grób. W sytuacji typowej na treść prawa do grobu składają się zarówno elementy o charakterze wyłącznie osobistym (...). Te pierwsze związane są przede wszystkim z koniecznością ponoszenia na rzecz zarządu cmentarza opłat za grób i muszą też występować ze względu na poniesienie wydatku na urządzenie grobu (zbudowanie grobowca (...)). Niemajątkowym elementem prawa do grobu jest uprawnienie do pochowania w nim zmarłego (...). Gdy w grobie został złożony zmarły, prawo do grobu obejmuje urządzenie jego wystroju, wystawienie nagrobka i wykonywanie zwyczaj-

32. Tamże, s. 154.

33. Tamże, s. 159.

34. Art. 1 ust. 4 i 5 oraz art. 6 ustawy z dnia 31 I 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

35. OSN 1987, nr 2, s. 62.



jowo przyjętych czynności, takich jak np. składanie na grobie kwiatów i wieńców czy palenie zniczy, stanowiących wyraz czci pamięci osoby zmarłej. Uprawnienia te, aczkolwiek związane z ponoszeniem wydatków, i to nieraz znacznych, mają niewątpliwie charakter osobisty<sup>37</sup>.

Natomiast w wyroku z dnia 4 czerwca 1982 r., sygn. I CR 141/82 SN stwierdził, że „roszczenia o ochronę prawa do grobu, jako prawa majątkowego *sui generis*, znajdują swą podstawę w przepisach ustawy z dnia 31 I 1959 r. o cmentarzach (...), które to prawo przewidują i bliżej regulują. O tym, jakie roszczenia mające chronić określone prawo przysługują uprawnionemu, w razie naruszenia tego prawa decyduje — jeżeli ustawa (tak jak np. co do prawa własności — art. 222 i nast. k. c.) kwestii tej nie reguluje w sposób odrębny — treść tego prawa. W szczególności z treści prawa polegającego na korzystaniu z jego przedmiotu wynika, że jeżeli to korzystanie zostało naruszone, to uprawniony może żądać przywrócenia stanu poprzedniego. Jest tak dlatego, że uprawnienie do ochrony prawa podmiotowego w drodze przymusu państwowego wynika z samej istoty prawa podmiotowego<sup>38</sup>. Jeżeli zatem cmentarz, obojętne czy cywilny, wyznaniowy, wojskowy, czy wojenny został wpisany do rejestru zabytków, to stroną, która posiada legitymację do występowania w postępowaniu administracyjnym w sprawach z zakresu ochrony dóbr kultury jest tylko i wyłącznie użytkownik — jednostka zarządzająca określonym cmentarzem, a nie osoba mająca prawo do grobu.

Przepisy paragrafu 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z 11 stycznia 1994 r. o zasadach i trybie udzielania zezwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich przy zabytkach oraz prac archeologicznych i wykopaliskowych, warunkach ich prowadzenia i kwalifikacjach osób, które mają prawo prowadzenia tej działalności<sup>39</sup>, uprawniają natomiast w sprawie administracyjnej o wydanie zezwolenia na prace konserwatorskie właściciela, użytkownika, posiadacza zabytku nieruchomego albo wykonawcę prac konserwatorskich nagrobka zabytkowego. Rację ma E. Baniukiewicz, która we wspomnianym już artykule pisze: „Wiele kłopotów sprawia sytuowanie nowych nagrobków pośród starych, zabytkowych. Jest to możliwe, o ile miejsce na grób jest wolne i nie trzeba likwidować

istniejącego. Należy tylko dopilnować odpowiednich odstępów, wielkości, formy nagrobka i materiału, z jakiego może być wykonany. Nie mogą one stanowić dysonansu wśród już istniejących. Sprawy te rozstrzyga się na etapie projektu<sup>40</sup>. Niestety, obowiązujące przepisy nie obligują do przedkładania takich sformalizowanych projektów nagrobków. W praktyce z klasycznym projektem można spotkać się sporadycznie. Za zwyczaj są to proste karty katalogowe poszczególnych zakładów kamieniarskich, przeważnie rysunki na kartce wydartej z zeszytu, o jakże często prymitywnej formie. Przepisy ustawy o ochronie dóbr kultury ani akty wykonawcze do niej nie zawierają żadnych uregulowań dotyczących projektów nowych nagrobków. W myśl ustawy z dnia 7 VII 1994 r. — Prawo budowlane, nagrobki można uznać za „obiekty małej architektury (art. 3 pkt 4), których budowa nie wymaga pozwolenia na budowę” (art. 29 ust. 1 pkt 4). Zgodnie z art. 30 ust. 3 pkt 3 tej ustawy, właściwy organ nadzoru budowlanego „może nałożyć, w drodze decyzji, obowiązek uzyskania pozwolenia na wykonanie obiektu małej architektury, jeżeli jego realizacja może spowodować pogorszenie stanu środowiska lub dóbr kultury”. W sferze stosowania prawa niewątpliwie lepsze skutki przyniosłoby wprowadzenie w tym zakresie nowych rozwiązań<sup>41</sup>.

Wyszczególnione zagadnienia to zaledwie fragment problematyki ochrony zabytków cmentarnych, która skłania do refleksji nad kształtem obowiązującego prawa w tej dziedzinie. Wydaje się, że te wątpliwości i problemy nie powinny zostać pominięte w dyskusji nad kształtem nowego prawa ochrony zabytków. W demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, a takim krajem jest zgodnie z Konstytucją RP nasze państwo wyraźnie wzrosło zainteresowanie podstawami prawnymi funkcjonowania cmentarzy komunalnych i wyznaniowych, co w jakimś stopniu wymusiło także zmianę dotychczas utartych stereotypów postępowania podmiotów zarządzających cmentarzami. Problematyka ta nie od dzisiaj występowała w orzecznictwie NSA i SN, tym nie mniej wydaje się, że zarysowane tutaj problemy powinny skierować uwagę ustawodawcy na dokonanie zmian w istniejących regulacjach prawa cmentarnego.

36. OSN 1990, nr 3, s. 68.

37. Tamże, s. 69–70.

38. OSN 1983, nr 2–3, s. 76–77.

39. Dz. U. Nr 16, poz. 55.

40. E. Baniukiewicz, op. cit.

41. Interesujący przykład praktycznych rozwiązań w zakresie ochrony zabytków cmentarnych przedstawiła Z. Gzik, *Lapidarium na Starym Cmentarzu w Radomsku*, „Ochrona Zabytków” 1998, nr 1, s. 53–56.



## Legal Problems of the Protection of Cemetery Historical Monuments in Poland

The multi-strata problem of the protection of cemetery historical monuments is reflected also in Polish legal regulations. This issue is defined in several legal regulations, determining the legal forms, principles and course for the protection of both entire cemeteries and particular graves. The protection of burial sites is also regulated by means of international conventions, especially bilateral ones, signed with states neighbouring with Poland.

This article refers the issue in question to civilian, religious, military (wartime), closed (unused) and open (used)

cemeteries, discussed against the background of currently binding legislation. The author proposes an analysis of the duties of the administrators of cemeteries and the users of particular burial sites. Ensuing problems are discussed also in the light of the adjudication of the Chief Administrative Court and the Supreme Court. The article draws attention to the necessity of changing the obligatory regulations, since due to their low effectiveness current solutions should be regarded as unsuitable for contemporary demands of the protection of historical monuments.