

Obowiązek gminy wyznaniowej żydowskiej udostępniania informacji publicznej dotyczącej zarządzania cmentarzem.

Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2023 r., III OSK 5508/21

The obligation of the Jewish religious community to disclose public information regarding cemetery management.
A comment to the judgement of the Supreme Administrative Court of 27 October 2023, III OSK 5508/21

MACIEJ P. GAPSKI*

 <https://orcid.org/0000-0002-5454-6645>

Streszczenie: Omawiane orzeczenie odnosi się do kwestii wypełniania obowiązków wynikających z ustawy o dostępie do informacji publicznej przez gminy wyznaniowe żydowskie w zakresie prowadzenia przez nie cmentarzy wyznaniowych. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zarządzanie cmentarzem wyznaniowym, w zakresie realizacji prawa do godnego pochówku, stanowi zadanie publiczne niezależnie od tego, czy w danej miejscowości istnieją również cmentarze komunalne. W wyroku wskazano, że cmentarze wyznaniowe należy zakwalifikować jako urządzenia użytku publicznego, mające na celu zaspokajanie potrzeb wyznawców danej religii w zakresie chowania zwłok. Związek wyznaniowy zarządzając cmentarzem i przeprowadzając obrzędy pogrzebowe, realizuje przysługujące każdemu człowiekowi prawo do godnego pochówku. Prawo to uznano za publiczne prawo podmiotowe, którego realizacja stanowi zadania publiczne. Sąd w wyroku odniósł się wyłącznie do kwestii podmiotowych – obowiązku gminy wyznaniowej – w zakresie realizacji obowiązku udostępniania informacji publicznej, nie przesądził jednak o zakresie przedmiotowym – czyli tego, jakie informacje powinny być udostępniane. Analiza tego orzeczenia oraz odniesienie do innych wyroków sądów administracyjnych i stanowiska doktryny pozwala na zaaprobowanie poglądu przedstawionego w wyroku. Prawdówne jest bowiem powiązanie obowiązku udostępniania informacji publicznej z realizacją zadania publicznego wypływającego z publicznego prawa podmiotowego do godnego pochówku. Poza zakresem rozważań sądu pozostawiono kwestie przedmiotowe dostępu do informacji publicznej, do których odnosi się jednak niniejsze opracowanie.

Słowa kluczowe: informacja publiczna; cmentarz wyznaniowy; gmina wyznaniowa żydowska; godny pochówek; zadanie publiczne; prawo podmiotowe; dostęp do informacji; związek wyznaniowy

Abstract: The commented judgement refers to the issue of fulfilling the obligations arising from the Polish Act on Access to Public Information by Jewish religious communities in the scope of managing a religious cemetery. The Supreme Administrative Court found that the management of a religious cemetery is a public task regardless of whether there are also municipal cemeteries in a given commune. The judgement indicated that religious cemeteries should be classified as public facilities intended to meet the needs of followers of a given religion in terms of burying bodies. By managing the cemetery and carrying out funeral rites, the religious organisation realises the right of every person to a decent burial. This right was considered a public subjective right, the implementation of which constitutes public tasks. In the judgement, the court referred only to subjective issues – the obligation of the religious community to fulfil the obligation to make information available, but did not decide on the material scope – i.e. what information should be made available. The analysis of this judgement and reference to other judgements of administrative courts and the position of the doctrine allow us to approve the view presented in the judgement. It is correct to link the obligation to provide public information with the implementation of a public task arising from the public subjective right to a decent burial. The subject matters of access to public information, to which this study refers, were left outside the scope of the court's considerations.

Key words: public information; religious cemetery; Jewish religious community; decent burial; public task; subjective right; access to information; religious organisation

* Dr, Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego i Nauki Administracji, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin, e-mail: maciej.gapski@kul.pl

Teza

Gmina wyznaniowa żydowska zarządzając cmentarzem wyznaniowym, realizuje zadanie publiczne wynikające z realizacji publicznego prawa podmiotowego do godnego pochówku, dlatego jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej.

Uwagi wprowadzające

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2023 r., III OSK 5508/21, rozstrzyga sprawę dotyczącą obowiązku gminy wyznaniowej żydowskiej udostępniania informacji publicznej związanego z zarządzaniem cmentarzem wyznaniowym. W orzeczeniu tym zaprezentowano stanowisko, że gmina wyznaniowa ma podmiotowy obowiązek udostępniania informacji o zarządzaniu cmentarzem nawet w sytuacji, gdy prowadzi cmentarz w miejscowości, gdzie urządzono cmentarz komunalny. Fakt realizacji przez gminę wyznaniową zadania publicznego w zakresie publicznego prawa podmiotowego do godnego pochówku nakazuje, zdaniem NSA, uznać, że stanowi ona podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej w świetle art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹.

Wyrażone w komentowanym orzeczeniu stanowisko stanowi rozwinięcie dotychczasowego, prezentowanego przez sądy administracyjne poglądu w sprawie obowiązku kościołów i związków wyznaniowych udostępniania informacji publicznej w zakresie prowadzenia, czy też zarządzania cmentarzami wyznaniowymi². Naczelny Sąd Administracyjny we wcześniejszych orzeczeniach wykazywał, że kościelne osoby prawne mają obowiązek udostępniania informacji publicznej dotyczącej prowadzenia cmentarzy wyznaniowych, jeżeli w danej miejscowości nie ma cmentarza komunalnego, a zarządca cmentarza wyznaniowego – stosownie do art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych³, ma obowiązek umożliwienia pochówku, bez jakiegokolwiek dyskryminacji osób zmarłych innego wyznania lub niewierzących⁴. Innymi słowy, obowiązek udostępniania informacji publicznej przez kościoły i związki wyznaniowe łączony był w orzecznictwie z okolicznością braku cmentarza komunalnego w gminie i przejścia na podstawie art. 8 ust. 2 u.o.c. tego obowiązku przez podmiot zarządzający cmentarzem wyznaniowym.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 902, z późn. zm., dalej: u.d.i.p.

² W orzecznictwie sądów administracyjnych obowiązek udostępniania informacji publicznej przez związki wyznaniowe zarządzające cmentarzami łączony był w przeszłości z realizacją zadania publicznego w postaci prowadzenia cmentarza (wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 września 2018 r., II SAB/Kr 113/18, LEX nr 2562431), czy też zadania w postaci zapewnienia miejsca pochówku osób innego wyznania (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 października 2018 r., II SAB/Bk 90/18, LEX nr 2579322; wyrok NSA z dnia 10 marca 2020 r., I OSK 969/19, LEX nr 2956907). Sądy wskazywały również, że obowiązek udostępnienia informacji spoczywa na zarządcy cmentarza wyznaniowego, który dysponuje majątkiem publicznym (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 grudnia 2020 r., IV SAB/Wr 423/20, LEX nr 3179659).

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 576, z późn. zm., dalej: u.o.c.

⁴ Wyroki NSA: z dnia 10 marca 2020 r., I OSK 969/19, LEX nr 2956907 oraz z dnia 4 grudnia 2020 r., I OSK 125/19, LEX nr 3121933.

Mając powyższe na uwadze, zasadne jest zaprezentowanie rozwoju orzecznictwa dotyczącego wskazanej problematyki oraz przeanalizowanie stanowiska sądu pod kątem przyjętej argumentacji, a także poprawności wykładni obowiązujących przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dodatkowo należy zauważyć, że komentowane orzeczenie dotyczy wyłącznie kwestii podmiotowych, a więc samego obowiązku gminy wyznaniowej żydowskiej udostępnienia informacji, nie odnosi się natomiast do zakresu przedmiotowego. W niniejszej glosie aspekt ten również zostanie poruszony, co stanowić będzie dopełnienie rozważań i przedstawienie szerszego aspektu podjętej problematyki.

1. Stan prawny i faktyczny sprawy

Głosowane orzeczenie zapadło w wyniku skargi na bezczynność gminy wyznaniowej żydowskiej, która nie udostępniła informacji na wniosek zawierający żądanie przedstawienia informacji dotyczącej:

- 1) cmentarzy, miejsc pochówku oraz miejsc martyrologii narodu żydowskiego usytuowanych na obszarze działania gminy;
- 2) wysokości środków finansowych przeznaczonych przez gminę na cele związane z cmentarzami żydowskimi, miejscami pochówku lub miejscami martyrologii narodu żydowskiego w latach 2000–2020 wraz ze wskazaniem kwot, realizowanego zadania, podmiotu realizującego oraz lokalizacji miejsc objętych taką opieką oraz źródła finansowania ze szczególnym uwzględnieniem środków publicznych w tym przekazanych przez samorządy, instytucje państwowe, organizacje pozarządowe oraz darowizny od osób fizycznych, zarówno polskie, jak i zagraniczne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku wyrokiem z dnia 24 marca 2021 r., II SAB/Gd 118/20, oddalił skargę na bezczynność, stając na stanowisku, że gmina wyznaniowa żydowska zlokalizowana jest w miejscowości, w której funkcjonuje szereg cmentarzy komunalnych, dlatego też w sprawie nie znajduje zastosowania art. 8 ust. 2 u.o.c. przewidujący obowiązek zarządu cmentarza wyznaniowego umożliwienia pochowania na tym cmentarzu, bez jakiegokolwiek dyskryminacji, osób zmarłych innego wyznania lub niewierzących. Sąd I instancji podzielił wcześniejszy pogląd judykatury⁵, że zakładanie, rozszerzanie i utrzymywanie cmentarzy wyznaniowych nie jest zadaniem publicznym, jednakże zadaniem takim jest realizowanie przez związki wyznaniowe publicznego prawa podmiotowego do godnego pochówku. W orzeczeniu tym podkreślono, że związek wyznaniowy jest obowiązany do udostępniania informacji wyłącznie w przypadku, gdy w danej miejscowości nie ma cmentarza komunalnego. Fakt, że gmina wyznaniowa żydowska sprawuje zarząd cmentarza w miejscowości, w której znajduje się cmentarz komunalny, świadczy o tym, że nie wykonuje ona zadania publicznego w postaci zapewnienia pochówku osobom zmarłym innego wyznania lub niewierzącym. Dlatego też uznano, że gmina ta nie jest żadnym z podmiotów wskazanych w art. 4 ust. 1 u.d.i.p.,

⁵ Powołany wyżej wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2020 r., I OSK 125/19.

a wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie podlega załatwieniu w trybie i na zasadach określonych w tej ustawie. Dodatkowo tylko podniesiono, że gmina wyznaniowa żydowska, której dotyczył wniosek, powstała w 2019 r. i od tego czasu nie uzyskała żadnych środków publicznych związanych z prowadzeniem cmentarzy.

W wyniku złożonej skargi kasacyjnej NSA uchylił powyższy wyrok sądu I instancji, uznając, że w sprawie dokonano błędnej wykładni art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. w zw. z art. 8 ust. 2 u.o.c. Zdaniem Sądu konstrukcja art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. nie pozostawia wątpliwości, że podmioty wykonujące zadania publiczne, nawet jeżeli nie są organami władzy publicznej, obowiązane zostały do udostępniania informacji publicznej. Wykonywanie zadań publicznych przez różne podmioty niebędące organami władzy, z uwagi na powszechność i użyteczność tych zadań dla ogółu, a także realizację celów określonych w Konstytucji i ustawach, wiąże się z koniecznością udostępniania informacji publicznej. Odnosząc się do art. 8 ust. 2 u.o.c., podkreślono, że prawo do godnego pochówku pozostaje w nierozzerwalnym związku z podmiotowością osoby zmarłej bez względu na jej wyznanie i przynależność do wspólnoty religijnej, co oznacza, że obejmuje ono swym zakresem zarówno „osoby zmarłe innego wyznania lub niewierzące”, jak i osoby określonego wyznania, z którym związany jest określony cmentarz wyznaniowy. Nawet jeżeli w danej miejscowości funkcjonuje cmentarz komunalny, to nie zmienia to faktu, iż zarząd cmentarza wyznaniowego realizuje zadanie publiczne – prawo do godnego pochówku osób zmarłych określonego wyznania – a w konsekwencji jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej. W orzeczeniu podkreślono również, odwołując się do wypowiedzi doktryny oraz judykatury, że cmentarze wyznaniowe są urządzeniami użytku publicznego, mającymi na celu zaspokajanie potrzeb wyznawców danej religii w zakresie chowania zwłok, a od cmentarzy komunalnych różnią się tym, że ich podstawowym przeznaczeniem jest chowanie zwłok osób zmarłych, które należały do danego wyznania, oraz sprawowanie obrzędów religijnych⁶.

Konkludując swoje stanowisko, NSA wskazał, że obowiązkiem gminy wyznaniowej żydowskiej jest realizowanie prawa podmiotowego do informacji publicznej określonego w art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 u.d.i.p. poprzez udostępnianie informacji o zarządzaniu cmentarzem w zakresie, w jakim wykonuje zadanie publiczne polegające na realizacji na cmentarzu wyznaniowym prawa do godnego pochówku.

2. Analiza i ocena stanowiska Sądu

Przechodząc do oceny wykładni przedstawionej w omawianym wyroku, należy na wstępie zauważyć, że w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej pojęcie zadania publicznego jest traktowane w sposób bardzo szeroki⁷. Dokonując pewnego uogólnienia stanowiska sądów administracyjnych w tym przedmiocie, można uznać, że zadaniami

⁶ Wyrok SN z dnia 25 sierpnia 2011 r., II CSK 649/10, OSNC 2012, nr 3, poz. 38; Ura 2020, 449–464.

⁷ Zob. Parchomiuk 2020, 128, a także powołane tam orzecznictwo sądów administracyjnych.

publicznymi w świetle ustawy są zadania mające na celu zaspokajanie powszechnych potrzeb obywateli oraz istotne z punktu widzenia potrzeb państwa⁸.

W odniesieniu do problematyki prowadzenia cmentarzy, a także pochówku zmarłych w orzecznictwie prezentowany był pogląd uznający, że samo prowadzenie cmentarza wyznaniowego jest zadaniem publicznym⁹. Jednocześnie zwracano uwagę, że kościoły i związki wyznaniowe realizują wskazane zadanie publiczne wyłącznie wówczas, gdy prowadzony przez nie cmentarz wyznaniowy spełnia przesłanki określone w art. 8 ust. 2 u.o.c., czyli w sytuacji, gdy w danej miejscowości nie ma cmentarza komunalnego. Pogląd ten uległ jednak pewnej transformacji w orzecznictwie NSA w kierunku uznania, że to nie prowadzenie cmentarza wyznaniowego jest zadaniem publicznym, tylko realizacja prawa człowieka, podmiotowego prawa publicznego do godnego pochówku stanowi zadanie publiczne¹⁰. Uznając ten pogląd za prawidłowy, w głosowanym orzeczeniu uznano, że dla realizacji zadania publicznego wywodzącego się z prawa do godnego pochówku nie ma znaczenia, czy związek wyznaniowy prowadzi cmentarz w sytuacji objętej normą art. 8 ust. 2 u.o.c., czy też w miejscowości, gdzie istnieje cmentarz komunalny. Wniosek ten zaś nakazał przyjęcie, że organ prowadzący cmentarz wyznaniowy jest podmiotowo zobowiązany do udostępniania informacji publicznej.

Stanowisko, że realizacja prawa do godnego pochówku na cmentarzach wyznaniowych stanowi zadanie publiczne, znalazło swoją aprobatę w doktrynie prawa¹¹, jednak również i w tym przypadku odnoszono się do sytuacji, gdy cmentarz wyznaniowy niejako przejmował rolę cmentarza komunalnego stosownie do art. 8 ust. 2 u.o.c.

Dokonaną w analizowanym wyroku wykładnię należy uznać za prawidłową. Pierwszym argumentem, który świadczy o zasadności tego stanowiska, jest fakt, że zadanie publiczne, jakim jest zakładanie, prowadzenie i utrzymywanie cmentarzy, zostało przez ustawodawcę nałożone na podmioty publiczne, w tym przede wszystkim na gminy, jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹² sprawy cmentarzy gminnych to zadanie własne gminy. Regulacja ta została doprecyzowana w art. 1 ust. 1 u.o.c., gdzie wskazano, że zakładanie i rozszerzanie cmentarzy komunalnych należy do zadań własnych gminy. Ponadto to rada gminy ma wyłączną kompetencję do podjęcia decyzji o założeniu, rozszerzeniu, a także zamknięciu cmentarza komunalnego (art. 1 ust. 2 i 4 u.o.c.)¹³. Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych nakłada na gminy realizację tego zadania publicznego, a jednocześnie umożliwia zakładanie i prowadzenie cmentarzy wyznaniowych (art. 1 ust. 2 i 5 u.o.c.). Przy czym o ile na gminie ciąży obowiązek założenia cmentarza wynikający z art. 4 u.o.c., to prowadzenie cmentarzy wyznaniowych zależne jest od autonomicznej decyzji władz kościelnych (związku wyznaniowego) podejmowanej przy

⁸ Tamże, 128–129.

⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 października 2018 r., II SAB/Gd 70/18, LEX nr 2574129; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 grudnia 2018 r., IV SAB/Po 118/18, LEX nr 2734670.

¹⁰ Zob. powołane powyżej wyroki NSA z dnia 4 grudnia 2020 r., I OSK 125/19 oraz z dnia 10 marca 2020 r., I OSK 969/19.

¹¹ Bielecki 2021, 496–508.

¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm., dalej: u.s.g.

¹³ Zob. szerzej Drembkowski 2018, 6–8.

współdziałaniu i aprobachie władzy publicznej¹⁴. Skoro więc ustawodawca nie zakłada żadnej obligatoryjności w prowadzeniu cmentarzy przez kościoły i związki wyznaniowe, to nie można zasadnie uznać, że spoczywa na nich realizacja tego zadania publicznego.

Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵ nie wprowadza szczegółowej regulacji dotyczącej zakładania i prowadzenia cmentarzy wyznaniowych przez gminy żydowskie. W art. 23 ust. 1 tej ustawy wskazano jedynie, że cmentarze wyznaniowe żydowskie stanowiące własność gmin żydowskich lub Związku Gmin nie podlegają wywłaszczeniu. Prawo do zakładania przez ten związek wyznaniowy cmentarzy należy wywodzić wprost z przepisów ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, w tym w szczególności art. 1 ust. 3¹⁶.

Powyższy wniosek, że zakładanie i rozszerzanie cmentarzy nie stanowi zadania publicznego, które realizowane jest przez kościoły i związki wyznaniowe w Polsce, nie może jednak stanowić podstawy do twierdzenia, że dokonywanie czynności związanych z pochówkiem osób zmarłych przez te podmioty nie może zostać uznane za realizację zadania publicznego. Należy podkreślić, że wykonywanie zadań publicznych zawsze wiąże się z realizacją podstawowych publicznoprawnych praw podmiotowych i ilościowość realizowania ich przez podmioty niepubliczne (prywatnie) nie ma w tym przypadku znaczenia¹⁷. Godny pochówek, który związany jest immanentnie z przynależną każdej istocie ludzkiej godnością, mającą charakter przyrodzony i niezbywalny, należy niewątpliwie zaliczyć do publicznoprawnych praw podmiotowych. Realizacja tego prawa nie należy do swobodnego uznania osób i rodzin ani też podmiotów publicznych czy wyznaniowych. Pochówek osoby zgodny z prawem powszechnie obowiązującym, a także z normami zwyczajowymi, nieuwłaczający godności i pamięci osoby zmarłej składa się na prawo człowieka do godnego pochówku¹⁸. Z prawa tego wynika zaś roszczenie do państwa i jego organów o zapewnienie pochówku w odpowiednim miejscu oraz w poszanowaniu godności osoby zmarłej, które słusznie uznawane jest za publiczne prawo podmiotowe¹⁹. Umożliwienie przez państwo wykonywania tego prawa przez inne podmioty, w tym kościoły i związki wyznaniowe, stanowi natomiast przekazanie realizacji tego prawa, a w konsekwencji zadania publicznego podmiotom niepublicznym. Nie jest przy tym istotne, czy pochówek jest realizowany na cmentarzu komunalnym, czy wyznaniowym, aby uznać, że stanowi on realizację zadania publicznego.

Pewną analogię do powyższych rozważań może stanowić odniesienie do realizacji zadań publicznych dotyczących edukacji, oświaty i wychowania dzieci oraz młodzieży. To na państwie i innych podmiotach publicznych spoczywa obowiązek realizacji publicznoprawnego podmiotowego prawa do nauki i wychowania. Ustawodawca nakłada

¹⁴ Tamże, 23–24.

¹⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1798, dalej: u.s.p.d.g.w.ż.

¹⁶ Na marginesie należy dodać, że na terytorium Polski znajduje się około 1000 cmentarzy żydowskich, w tym około 40 zachowało charakter czynnych nekropoli. Czohara, Zieliński 2012, 164.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2010 r., I OSK 851/10, LEX nr 737513; wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2018 r., I OSK 1484/16, LEX nr 2553321.

¹⁸ Dobosz 2017, 808–809.

¹⁹ Zob. szerzej powoływany wyżej wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2020 r., I OSK 125/19, a także wyrok NSA z dnia 27 października 2023 r., III OSK 5244/21, LEX nr 3654007.

obowiązek realizacji zadań publicznych w tym zakresie przede wszystkim na jednostki samorządu terytorialnego – art. 7 ust. 1 pkt 8 u.s.g., a jednocześnie dopuszcza i umożliwia realizację tych zadań przez różnego rodzaju podmioty prywatne. Wyłącznie przykładowo należy zauważyć, że zgodnie z art. 13 u.s.p.d.g.w.ż. gminy żydowskie mają prawo zakładać i prowadzić szkoły oraz inne placówki oświatowo-wychowawcze i opiekuńczo-wychowawcze na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Obowiązek prowadzenia szkół nałożony na podmioty publiczne nie ogranicza innych podmiotów do realizacji zadań publicznych w zakresie edukacji i wychowania, a ustawy wprost przyznają prawo do prowadzenia szkół i innych placówek oświatowo-wychowawczych podmiotom prywatnym²⁰. Realizacja tego zadania przez podmioty prywatne przebiega oczywiście zgodnie z przyjętymi regułami prawnymi i pod nadzorem państwa. Osoby fizyczne i prawne prowadzące szkoły są przy tym obowiązane, realizując owo zadanie publiczne, do udostępniania informacji publicznej na zasadzie art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.²¹ Obowiązek udostępniania informacji publicznej przez dyrektorów szkół prywatnych wynika z faktu realizowania przez prywatne placówki oświatowe zadania publicznego, gdyż ich zakładanie i prowadzenie jest fakultatywne.

Odnosząc się do wykładni art. 4 ust. 1 u.d.i.p., należy zauważyć, że z jego treści wprost wynika, że obowiązek udostępnienia informacji publicznej spoczywa (poza organami władzy publicznej) na podmiotach, które realizują zadania publiczne. Ustawodawca nie nałożył obowiązku udostępniania informacji publicznej wyłącznie na organy administracji publicznej, ale na wszystkie podmioty, które taką informację posiadają (wytwarzają, pozyskują) w ramach wykonywania zadań publicznych²². Cel tej regulacji, odnoszący się do zapewnienia transparentności działań organów publicznych, a także podmiotów, które realizują zadania publiczne, wydaje się zupełnie oczywisty. Nie można natomiast znaleźć żadnych argumentów natury systemowej, które ograniczałyby obowiązek udostępniania informacji publicznej nałożony na podmioty (publiczne i prywatne) realizujące zadania publiczne. Ograniczenia te mogą odnosić się wyłącznie do konkretnej informacji w ramach wyjątków ustawowych z art. 5 ust. 1–4 u.d.i.p. Wobec czytelnej treści powołanego przepisu oraz jasności celu regulacji i zgodności z wartościami konstytucyjnymi należy uznać, że każdy podmiot, niezależnie od tego, czy realizuje zadanie publiczne obligatoryjnie, czy fakultatywnie, jest zobowiązany (w ramach obowiązującej regulacji) do udostępniania informacji publicznej. Dlatego też wyrażona w głosowanym orzeczeniu teza, iż gmina wyznaniowa żydowska jest zobowiązana podmiotowo do realizacji obowiązków informacyjnych przewidzianych w ustawie o dostępie do informacji publicznej związanych z realizacją prawa do godnego pochówku na zarządzanych przez nią cmentarzach wyznaniowych, jest w pełni uzasadniona.

Odnosząc się do zagadnienia zakresu tego obowiązku, a więc jakie informacje publiczne powinna udostępniać gmina wyznaniowa żydowska, można ogólnie stwierdzić, że będą to informacje związane z realizacją wskazanego wyżej zadania publicznego. Doprecyzowanie przedmiotu tego obowiązku jest problematyczne i powinno być

²⁰ Art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, Dz. U. z 2024 r. poz. 737, z późn. zm.

²¹ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 9 maja 2023 r., II SA/OI 240/23, LEX nr 3555602.

²² Kamińska, Rozbicka-Ostrowska 2012, 63.

rozstrzygane w realiach konkretnej sprawy – indywidualnego wniosku o udostępnienie informacji.

W doktrynie podkreśla się, że ustawa o dostępie do informacji nie precyzuje w art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1, które informacje mają charakter publiczny i powinny być ujawnione, dlatego też zagadnienie to powoduje poważne wątpliwości praktyczne²³. Rozwiązaniem problemu kwalifikacji konkretnej informacji może być opracowany trójstopniowy test, w założeniu mający ułatwić identyfikację informacji jako publicznej²⁴. W pierwszej kolejności należy ustalić, czy wniosek o dostęp do informacji publicznej dotyczy informacji, a więc wiadomości odnoszącej się i dotyczącej faktów, czyli zdarzeń lub czynności wykonywanych przez podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji²⁵. Następnie należy sprawdzić, czy zapytanie dotyczy informacji istniejącej i będącej w posiadaniu podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej, wreszcie czy informacja dotyczy spraw publicznych²⁶. Pozytywna odpowiedź na wszystkie trzy pytania, a więc, że wniosek dotyczy informacji o faktach, informacja znajduje się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego i dotyczy wykonywanego zadania publicznego, powoduje konieczność udostępnienia żądanej informacji.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt analizowanej sprawy, należy zauważyć, że ewentualne udostępnienie informacji przez gminę wyznaniową żydowską na opisany powyżej wniosek będzie zależało od okoliczności, czy podmiot ten w ogóle posiada żadaną informację. W przypadku nieposiadania informacji organ powinien wyłącznie poinformować o tym fakcie, co zakończy postępowanie o udostępnienie informacji publicznej.

W przypadku posiadania informacji żądanej przez wnioskodawcę należy zaś rozważyć, czy gmina wyznaniowa żydowska ma obowiązek informowania o wszystkich zarządzanych przez nią (znajdujących się na jej terenie) cmentarzach, miejscach pochówku, miejscach martyrologii narodu żydowskiego. Odpowiedź na to pytanie nie jest jednoznaczna, można bowiem uznać, że skoro gmina ta jest podmiotowo zobowiązana do udostępniania informacji w zakresie realizacji zadania publicznego związanego z realizacją prawa do godnego pochówku, to powinna wskazać, jakie miejsca cmentarne znajdują się w jej zarządzie. Bardziej trafne wydaje się jednak przyjęcie, że gmina powinna udostępnić informacje w tym zakresie wyłącznie w przypadku wykonywania przedmiotowego zadania na zarządzanym przez nią cmentarzu, a więc w sytuacji, gdy administruje cmentarzem, na którym wykonywane są aktualnie obrzędy pogrzebowe (pochówek zamarłych). W sytuacji gdy gmina wprowadzie zarządza miejscem, na którym w przeszłości dokonywano pochówków, lecz obecnie jest to wyłącznie teren pamięci, to wobec braku realizacji prawa do godnego pochówku nie można uznać, że wniosek w tym zakresie dotyczył informacji publicznej. Gmina wyznaniowa żydowska powinna wyłącznie poinformować o cmentarzach grzebalnych, na których aktualnie realizuje zadanie publiczne, albo ewentualnie wskazać, że nie zarządza tego typu cmentarzem. Tylko bowiem informacja

²³ Szustakiewicz 2014, 41; Aleksandrowicz 2006, 93–98.

²⁴ Szerzej Szustakiewicz 2014, 41–43.

²⁵ Tamże.

²⁶ Tamże.

odnosząca się do sposobu realizowania przedmiotowego zadania publicznego przez gminę wyznaniową będzie mogła zostać zakwalifikowana jako informacja publiczna.

Analizując złożony wniosek o dostęp do informacji w zakresie pytania o wysokości środków finansowych przeznaczonych przez gminę na cele związane z cmentarzami żydowskimi, miejscami pochówku lub miejscami martyrologii narodu żydowskiego w latach 2000–2020 wraz z innymi szczegółowymi danymi, należy podkreślić, że gmina będzie obowiązana do udostępnienia informacji w tym przedmiocie, o ile uzyskała w tym zakresie środki publiczne. Skoro bowiem przyjęto w głosowanym orzeczeniu, że zadaniem publicznym ciążącym na gminie wyznaniowej żydowskiej nie jest samo zarządzanie (administrowanie) cmentarzem, to za informację publiczną należy uznać wyłącznie fakty odnoszące się do realizacji prawa do godnego pochówku. Ponadto gmina wyznaniowa żydowska nie jest obowiązana do wykazywania, jakie środki uzyskała od osób lub podmiotów prywatnych. Tylko więc uzyskanie i wydatkowanie środków publicznych przez gminę wyznaniową żydowską będzie objęte obowiązkiem udostępniania informacji publicznej. Kwestia odnosząca się do złożonych datków, czy też ofiar dobrowolnych i prywatnych na realizację konkretnego pochówku znajduje się poza sferą informacji publicznej²⁷. Istotna zmiana klasyfikacji informacji o wydatkach dotyczących zarządzania cmentarzem, a także realizacji wskazanego zadania publicznego będzie miała miejsce w przypadku uzyskiwania środków publicznych na prowadzenie cmentarza wyznaniowego.

Problem jakie – w zakresie przedmiotowym – informacje publiczne powinny być udostępniane przez gminy wyznaniowe żydowskie realizujące zadanie publiczne wynikające z prawa do godnego pochówku, jak wskazywano, powinien być rozważany w odniesieniu do konkretnych przypadków, a wszelkie uogólnienia mogą być zupełnie nietrafne. Obowiązek udostępnienia informacji będzie bowiem zależał od takich okoliczności, jak posiadanie informacji, czy też fakt zarządzania cmentarzem grzebalnym. Niewątpliwie do informacji, których tego rodzaju podmioty będą obowiązane udostępnić w zakresie realizacji omawianego zadania publicznego, należy zaliczyć informację o liczbie dokonanych pochówków na konkretnym cmentarzu wyznaniowym. Wszelkie zaś dane dotyczące osoby zmarłego, jego rodziny oraz szczegółów sprawowanego pochówku należy uznać za wykraczające poza zakres informacji publicznej. W konkretnym przypadku możliwe będzie również powoływanie się na ograniczenie prawa do informacji publicznej wynikające z ochrony prywatności (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.).

Podsumowanie i wnioski

Zaprezentowane powyżej rozważania w pełni potwierdzają przyjętą w wyroku NSA tezę, zgodnie z którą gmina wyznaniowa żydowska władająca i zarządzająca cmentarzem wyznaniowym jest podmiotowo zobowiązana na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. do udostępniania informacji publicznej w zakresie realizacji prawa podmiotowego do godnego

²⁷ Por. Parchomiuk 2020, 130–132.

pochówku. Wykładania językowa, funkcjonalna oraz systemowa tego przepisu prowadzi do jednoznacznie potwierdzającej to twierdzenie konkluzji. Równocześnie odpowiedź na pytanie, jaki jest przedmiotowy zakres tego obowiązku, a więc jakie informacje jest zobowiązana udostępniać gmina wyznaniowa, możliwa jest dopiero po dokładnym przeanalizowaniu konkretnego wniosku o dostęp do informacji. Kluczowe znaczenie będzie miała przy tym okoliczność, czy podmiot ten uzyskał środki publiczne na realizowanie omawianego zadania publicznego. W takiej bowiem sytuacji zakres koniecznych do udostępnienia informacji publicznych będzie miał szerszy wymiar, związany także z kwestią wydatkowania środków publicznych przez gminę wyznaniową. Przy braku uzyskiwania środków publicznych na realizację prawa do godnego pochówku na cmentarzu wyznaniowym zakres udostępnianych informacji będzie stosunkowo niewielki, obejmujący w szczególności podstawowe fakty odnoszące się do prowadzenia nekropolii grzebalnych oraz liczby dokonywanych pochówków.

Bibliografia

- Aleksandrowicz, Tomasz R. 2006. *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*. Warszawa: LexisNexis.
- Bielecki, Marek. 2021. „Obowiązek udostępnienia informacji publicznej przez kościelne osoby prawne w związku z prowadzeniem cmentarzy wyznaniowych. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2020 r. (I OSK 125/19)”. *Studia z Prawa Wyznaniowego* 24: 495–508.
- Czohara, Andrzej, Tadeusz J. Zieliński. 2012. *Ustawa o stosunku państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Dobosz, Piotr. 2017. „Wartości leżące u podstaw prawa cmentarnego”. W: *Aksjologia prawa administracyjnego*. T. 2, red. Jan Zimmermann, 801–818. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Drembkowski, Paweł. 2018. *Ustawa o cmentarzu i chowaniu zmarłych. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Kamińska, Irena, Mirosława Rozbicka-Ostrowska. 2012. *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis.
- Parchomiuk, Jerzy. 2020. „Udostępnianie informacji publicznej przez organy kościelnych osób prawnych w Polsce”. *Przegląd Prawa Wyznaniowego* 12: 125–150.
- Szustakiewicz, Przemysław. 2014. „Pojęcie informacji publicznej”. W: *Dostęp do informacji publicznej*, red. Przemysław Szustakiewicz, 39–97. Warszawa: C.H. Beck.
- Ura, Elżbieta. 2020. „Zasady wykonywania przez gminę zadań w sprawach cmentarzy komunalnych (na tle orzecznictwa sądowego)”. W: *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. Barbara Jaworska-Dębska, Przemysław Kledzik, Janusz Sługocki, 449–464. Warszawa: Wolters Kluwer.