

Marcin Rosegnal¹

Planistyczne problemy lokalizacji cmentarza

Problematyka lokalizacji cmentarza, mimo że dotyczy zjawiska kresu życia człowieka, a więc powinna być przedmiotem zainteresowania ogółu społeczeństwa, kojarzy się głównie z krzykliwymi nagłówkami prasy² lub wiadomości telewizyjnych, pokazujących negatywne zjawiska związane z planowaną lokalizacją lub funkcjonującym już cmentarzem. Na ogół tematyka lokalizacji, rozbudowy cmentarza podejmowana jest w sytuacji, gdy dotychczasowa nekropolia jest już przepełniona, a na pochówki przeznaczają się tereny rezerwowane na przejścia, tereny zielone albo na budowę domu przedpogrzebowego. Cmentarz w sensie prawno-administracyjnym jest wyraźnie wyodrębnionym, oznaczonym, zdeterminowanym terenem, przeznaczonym do grzebania zmarłych. Jest więc specyficzną strukturą przestrzenną, wymagającą dla prawidłowej realizacji swej funkcji zapewnienia przemyślanej, określonej przestrzeni. Cmentarze od czasów prehistorycznych do czasów współczesnych posiadały różne, odmienne kształty przestrzenne i formy stylowe. Ich założenie, kształt, kompozycja zależne były od epoki, kręgu kulturowego, religijnego, klimatu oraz warunków lokalizacyjnych i terenowych. Jak wskazuje K. Łakomy³, niezależnie od uwarunkowań przyczyniających się do powstania nekropolii, niezmiennie związane były one z kultem, różnorodną symboliką, stanowiąc strefę

¹ Mgr, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Przemyśl–Rzeszów.

² *Nowy cmentarz pod wodą. Zła lokalizacja?*, http://szczecin.gazeta.pl/szczecin/1,34959,10915828,Nowy_cmentarz_pod_woda__Zla_lokalizacja___ZDJECIA_.html; *Cmentarz grozi skażeniem?*, <http://www.toiowo.eu/index.php/808-aktualnosci/2013/3634-cmentarz-grozi-skazeniem>; *Tutaj jest bagno. To nieodpowiednie miejsce na cmentarz*, <http://www.wizjalokalna.pl/article.php?id=1661>; *Wojna na całego w Palikówce. Cmentarza na prywatnych działkach nie będzie!*, <http://www.nowiny24.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20120320/WEEKEND/120309680>

³ K. Łakomy, „Ogrody pamięci” w sztuce ogrodowej i architekturze krajobrazu, „Architektura. Czasopismo Techniczne” 2012, nr 7, s. 8.

sacrum wyodrębnioną z otaczającej przestrzeni. Konieczność zapewnienia określonego obszaru, fragmentu przestrzeni ziemskiej, potrzebnej do wypełnienia obowiązku pogrzebania zwłok, wiąże się z sporządzeniem właściwych instrumentów planistycznych gminy.

Podstawowe znaczenie dla lokalizacji cmentarzy ma dość archaiczna ustawa z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych⁴, uzupełniana przepisami ustawy z 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych⁵ oraz aktami wykonawczymi tj. rozporządzeniem Ministra Gospodarki Komunalnej z 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze⁶ i rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków⁷. Zgodnie z art. 3 ustawy o cmentarzach, cmentarze (komunalne i wyznaniowe⁸) zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Literalna wykładania przywołanego przepisu wskazuje, że podstawą lokalizacji cmentarza może być jedynie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Dość oczywista i jednoznaczna regulacja, nastroczała jednak szereg problemów i wątpliwości, w szczególności pod kątem możliwości założenia cmentarza na podstawie decyzji o ustaleniu inwestycji celu publicznego w przypadku braku planu miejscowego. Trzeba wspomnieć, że mimo, iż plan miejscowy jest podstawowym i najsilniejszym instrumentem prawnym kształtowania przestrzeni⁹,

⁴ Ustawa z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687 ze zm.), dalej: ustawa o cmentarzach.

⁵ Ustawa z 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (Dz. U. Nr 39, poz. 311 ze zm.).

⁶ Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315).

⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz. U. Nr 48, poz. 284).

⁸ Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o cmentarzach właściwe władze kościelne decydują o założeniu lub rozszerzeniu cmentarza wyznaniowego, które może nastąpić na terenie przeznaczonym na ten cel w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, po uzyskaniu zgody właściwego inspektora sanitarnego.

⁹ J. Człowiekowska, *Ład przestrzenny jako cel i zasada działania organów administracji publicznej w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, w: J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, Warszawa 2013, s. 336.

to jego sporządzenie w obecnym porządku prawnym jest fakultatywne¹⁰, poza nielicznymi przypadkami, gdy przepisy odrębne wprowadzają obowiązek sporządzenia planu miejscowego dla określonej kategorii terenów. W literaturze¹¹ można spotkać pogląd, iż do przepisów odrębnych wprowadzających obowiązek sporządzenia planu miejscowego należy zaliczyć art. 3 ustawy o cmentarzach. Wydaje się, że powyższy pogląd nie jest uprawniony. Przepisy odrębne, wprowadzające obowiązek sporządzenia planu miejscowego, dotyczą obszarów o szczególnym reżimie prawnym np. parku kulturowego, obszaru Pomnika Zagłady i jego strefy ochronnej, obszaru planu generalnego lotniska, użytku publicznego itp. Przepisy te odnoszą się więc do obowiązku sporządzenia planu miejscowego dla określonego terenu, stanowiącego przedmiot szczególnej reglamentacji administracyjnoprawnej, a nie dla określonego rodzaju inwestycji¹². Zauważyć należy, że obowiązek sporządzenia planu miejscowego wynika bezpośrednio z ustawy i jest wyartykułowane przez ustawodawcę wprost, poprzez podkreślenie i jednoznaczne nałożenie na gminę obowiązku sporządzenia planu. Ustawa o cmentarzach nie zawiera obowiązku sporządzenia i uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹³. Rozstrzyga jedynie o formie, na podstawie której może nastąpić lokalizacja cmentarza.

Wracając do zasadniczego wątku rozważań, należy się zastanowić czy w przypadku braku planu miejscowego, przewidującego lokalizację cmentarza, możliwe jest założenie cmentarza w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Powyższa kwestia była przedmiotem rozbieżności¹⁴, zarówno w praktyce organów administracyjnych, jak i orzecznictwie.

¹⁰ K. Dziedzic-Bukowska w: P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 143; T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004; T. Brzezicki, A. Brzezicka-Rawa, w: W. Sz wajdler (red.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013, s. 50.

¹¹ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki w: A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 144.

¹² T. Brzezicki, I. Fisz, *Lokalizacja cmentarza, „Nieruchomości”* 2014, nr 4, <http://czasopisma.beck.pl/nieruchomosci/artukul/lokalizacja-cmentarza>

¹³ Wyrok WSA w Szczecinie z 24 marca 2011 r. (II SA/Sz 20/11), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

¹⁴ M.J. Nowak, *Plan miejscowy dla cmentarza*, <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosc/aktualnosc/plan-miejscowy-dla-cmentarza>

W wyroku z 2 grudnia 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim¹⁵ stwierdził, że dla założenia i rozszerzenia cmentarza w sytuacji braku planu, należy stosować przepis ogólny, jakim jest art. 50 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁶, zgodnie z którym, inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku, w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego. Identyczne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z 24 marca 2011 r.¹⁷ Jednakże powyższy kierunek orzecznictwa nie został podtrzymany przez Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z 11 października 2011 r. stwierdził, że kwestię lokalizacji cmentarza należy regulować poprzez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, wyznaczający odpowiedni teren pod cmentarz. Brak planu z postanowieniami dotyczącymi lokalizacji cmentarza nie skutkuje w tym przypadku możliwością wydania decyzji o lokalizacji celu publicznego. Chcąc zatem założyć cmentarz gmina musi uchwalić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i określić w nim tereny przeznaczone na cmentarz¹⁸. Brak prawa miejscowego w postaci planu zagospodarowania przestrzennego powoduje, że lokalizacja inwestycji celu publicznego, jaką jest cmentarz, nie jest możliwa, a wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego jest niedopuszczalne i bezprzedmiotowe. Należy w pełni zgodzić się z stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy¹⁹, który stwierdził, że nie da się pogodzić twierdzenia, iż założenie lub poszerzenie cmentarza, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, możliwe jest w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego²⁰, z *ratio legis*

¹⁵ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 2 grudnia 2009 r. (II SA/Go 805/09), LEX nr 1266956.

¹⁶ Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 199), dalej: u.p.z.p.

¹⁷ Wyrok WSA w Szczecinie z 24 marca 2011 r. (II SA/Sz 20/11), LEX nr 1022070. Podobnie wyrok WSA w Łodzi z 14 grudnia 2011 r. (II SA/Łd 832/11), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

¹⁸ Identyczne stanowisko zajął WSA w Szczecinie z 1 lutego 2012 r. (II SA/Sz 1328/11), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

¹⁹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 3 kwietnia 2013 r. (II SA/Bd 1119/12), LEX nr 1310513.

²⁰ W literaturze pojawiają się głosy postulujące, aby lokalizacja inwestycji celu publicznego była ustalana jedynie w planie miejscowym. Tak np. M. Zakrzewska,

art. 3 ustawy o cmentarzach. Przyjęcie stanowiska podważającego konieczność sporządzenia planu miejscowego pod lokalizację cmentarza, czyniłoby regulację powyższego przepisu zbędną, a to stałoby w oczywistej sprzeczności z zasadą racjonalności ustawodawcy oraz zasadą, że system prawny jest logiczny, spójny i zupełny.

Kończąc wątek warto przywołać pogląd W.M. Hrynickiego²¹, zgodnie z którym zaproponowane przez ustawodawcę rozwiązanie normatywne w zakresie lokalizacji cmentarza nie budzi kontrowersji i wydaje się być słuszną konstrukcją, chociażby z uwagi na doniosłość przeznaczenia gruntu na ten cel publiczny i racjonalne gospodarowanie przestrzenią. Ponadto, zdaniem J. Wilka²², ustalenia, że norma zawarta w art. 3 ustawy o cmentarzach nakazuje, aby lokalizacja cmentarza następowała wyłącznie na terenie przeznaczonym na ten cel w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, potwierdza także wykładnia historyczna. Do 31 grudnia 1998 r. ustawa o cmentarzach stanowiła, że cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach wyznaczonych w oparciu o plany zagospodarowania przestrzennego, a w braku takich planów – w oparciu o wytyczne do tych planów. W wyniku nowelizacji ustawy nie ma już możliwości opierania się na wytycznych do planów, ale jednocześnie nie przewidziano, by w braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego opierać się na decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Od 1 stycznia 1999 r. nie przewiduje się możliwości działania (polegającego na zakładaniu lub rozszerzaniu cmentarzy) „w braku takich planów”.

Jak już wykazano powyżej, brak obowiązującego planu miejscowego powoduje, że założenie lub rozszerzenie cmentarza komunalnego czy też wyznaniowego nie jest możliwe. O potrzebie lokalizacji cmentarza, jego umiejscowienia w przestrzeni gminy, winien decydować organ stanowiący gminy, podejmując uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a nie organ wykonawczy gminy w formie decyzji administracyjnej. Dlatego też organy gminy, widząc zasadność i potrzebę założenia cmentarza, powinny niezwłocznie wszcząć

Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym, Warszawa 2010, s. 45.

²¹ W.M. Hrynicki, *Zakładanie, rozszerzanie i utrzymywanie cmentarzy – przyczynek do dyskusji na temat prywatyzacji oraz obowiązku istnienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka” 2013, nr 4, s. 50–52.

²² J. Wilk, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2011 r., II OSK 1390/11, LEX/el. 2012.*

procedurę planistyczną, celem zagwarantowania niezbędnej przestrzeni dla lokalizacji cmentarza. Pamiętać należy, że postępowanie planistyczne jest procedurą sformalizowaną, wieloetapową oraz czasochłonną, wymagającą zachowania określonej sekwencji czynności.

Z uwagi na brzmienie przepisu art. 20 ust. 1 u.p.z.p., z którego wynika obowiązek zachowania zgodności planu miejscowego z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zasadnym jest, aby zwrócić uwagę na konieczność zabezpieczenia określonej przestrzeni pod lokalizację cmentarza już na etapie sporządzania (lub zmiany) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Mimo, iż art. 3 ustawy o cmentarzach kładzie akcent na plan miejscowy, to biorąc pod uwagę relację pomiędzy studium gminy a planem miejscowym, oczywistym staje się, że odpowiednia rezerwa terenu musi być zagwarantowana już na etapie formułowania kierunków zagospodarowania poszczególnych obszarów. Jak podnosi Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku²³ z 12 czerwca 2014 r. „zgodność między treścią studium, a treścią planu miejscowego winno się postrzegać jako kontynuację identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Chodzi o to, aby granice poszczególnych terenów określone w studium i później przyjęte w planie zagospodarowania przestrzennego, miały być jak najbardziej ze sobą zbieżne”. Przeznaczenie terenu na cmentarz w studium determinuje bowiem przeznaczenie tego terenu na ten sam cel w planie²⁴.

Zgodnie z judykaturą, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może ustalać przeznaczenie terenów i wprowadzać ograniczenia w wykonywaniu prawa własności, w tym i najdalej idący, zakaz zabudowy, jedynie w odniesieniu do terenów nim objętych tzn. znajdujących się w granicach jego opracowania. Plan miejscowy, ustanawiający przepisy gminne nie może wprowadzać ograniczeń w wykonywaniu prawa własności na działkach położonych poza granicami określonymi w planie²⁵. Dlatego też istotnym jest zachowanie przez organ wykonawczy

²³ Wyrok NSA z 12 czerwca 2014 r. (II OSK 66/13), LEX nr 1519416.

²⁴ Wyrok WSA w Krakowie z 16 września 2014 r. (II SA/Kr 891/14), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

²⁵ Tak m.in. wyrok WSA w Gdańsku z 13 lipca 2013 r. (II SA/Gd 427/11), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

gminy czynności poprzedzających sporządzenie planu miejscowego²⁶. Szczególne znaczenie ma tutaj analiza zasadności przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego, na etapie której organ planistyczny weryfikuje zgodność planowanego przeznaczenia z studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Są to czynności proceduralnie, niezbędne ze względu na konieczność precyzyjnego określenia rozwiązań z zakresu zagospodarowania i zabudowy terenów, które zostaną przyjęte w planie miejscowym²⁷. Rzetelnie wykonana analiza pozwala właściwie określić granice planu miejscowego na etapie uchwały intencyjnej. Mimo, że treść uchwały organu stanowiącego gminy o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ogranicza się wyłącznie do wszczęcia procedury planistycznej oraz określenia granic terytorialnych zamierzonych działań planistycznych²⁸, to zakres przedmiotowej uchwały ma decydujące znaczenie dla prawidłowości przyjętej konstrukcji i zakresu planu miejscowego.

W tym miejscu należy się zatrzymać celem przeanalizowania i wskazania pewnych zasad co do minimalnych granic planu miejscowego, w którym lokalizowany jest cmentarz. Pamiętać bowiem należy, że teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób eliminujący lub ograniczający szkodliwy wpływ cmentarza na otoczenie. Na etapie decydowania o zakresie przestrzennym cmentarza konieczne jest przeanalizowanie oddziaływania jego potencjalnej lokalizacji na otoczenie. Wydaje się, że żeby zapewnić lokalizacji eliminacji konfliktów przestrzennych i społecznych, konieczne jest uwzględnienie obok czynników sanitarnych, także wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. W praktyce można spotkać plany miejscowe, których granice zamykają się dokładnie na granicach samej nekropoli, bez odnoszenia się do otoczenia i oddziaływania cmentarza na tereny sąsiednie²⁹. Takie podejście,

²⁶ Zgodnie z art. 14 ust. 5 u.p.z.p. przed podjęciem uchwały intencyjnej wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych.

²⁷ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2011, s. 187.

²⁸ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 5 marca 2014 r. (II SA/Go 109/14), LEX nr 1440633.

²⁹ Np. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego cmentarza komunalnego „Centralny” w Opolu, uchwała nr LV/824/14 Rady Miasta Opola z 27 lutego 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Opol. z 12 marca 2014 r. poz. 708); miejscowy plan zagospodarowania

biorąc pod uwagę zasadność analizowania przy lokalizowaniu cmentarza wpływu na otoczenie, nie jest prawidłowe i jest obecnie negowane tak w działalności organów nadzoru³⁰ jak i orzecznictwie.

Jak wskazał w wyroku z 27 października 2011 r.³¹ Naczelny Sąd Administracyjny, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmujący teren planowanego cmentarza, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., w związku z art. 3 i art. 5 ustawy o cmentarzach musi obowiązkowo określać strefę sanitarną cmentarza przewidzianą w § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określania, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze. Zdaniem Sądu, wprowadzenie pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów (tzw. stref sanitarnych cmentarza) jest ustaleniem szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. Teren cmentarza w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego jest terenem szczególnym ze względu na sformułowane w przepisach prawa szczególne uwarunkowania, jakie powinny spełniać tereny przeznaczone pod cmentarz. Wskazane wyżej regulacje prawne powinny zatem znaleźć odzwierciedlenie

przestrzennego terenu części Wasilków – budowa cmentarza w Osowiczach, uchwała Rady Miejskiej w Wasilkowie nr L/269/10 z 30 września 2010 r., którego nieważność stwierdził Wojewoda Podlaski rozstrzygnięciem nadzorczym nr NK .II.AR.0911-164/2010 z 15 listopada 2010 r. (Dz. Urz. Woj. Podl. z 18 listopada 2010 r. Nr 276, poz. 3458); miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru „Poszerzenie cmentarza Prądnik Czerwony” – uchwała nr LXVI/845/09 Rady Miasta Krakowa z 18 marca 2009 r. (Dz. Urz. Woj. Mał. z 10 kwietnia 2009 r. Nr 184, poz. 1296); miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru „Rejon cmentarza Podgórskiego” – uchwała nr LXXVII/1130/13 Rady Miasta Krakowa z 26 czerwca 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Mał. z 18 lipca 2013 r. poz. 4570).

³⁰ Rozstrzygnięcie nadzorcze nr PN.4131.41.2014 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 12 lutego 2014 r. (Dz. Urz. Woj. War.-Maz. z 21 lutego 2014 r. poz. 962); rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego nr IFIII.4131.43.2012 z 27 lipca 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Śl. z 30 lipca 2012 r. poz. 3112); rozstrzygnięcie nadzorcze nr LEX-I.4131.272.2012.MZ1 Wojewody Mazowieckiego z 25 lutego 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2013 r.); rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK.II.AR.0911-164/10 Wojewody Podlaskiego z 15 listopada 2010 r. (Dz. Urz. Woj. Podl. z 2010 r. Nr 276, poz. 3458); rozstrzygnięcie nadzorcze nr IN-III.4130.13.2013 Wojewody Świętokrzyskiego z 2 grudnia 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Święt. z 6 grudnia 2013 r. poz. 4029).

³¹ Wyrok NSA z 27 października 2011 r. (II OSK 1623/11), LEX nr 1212794. Podobnie wyroki NSA: z 27 października 2011 r. (II OSK 1624/11), LEX nr 1151958; z 27 października 2011 r. (II OSK 1625/11), LEX nr 1151960.

w postanowieniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obejmującego planowany cmentarz. Brak w planie miejscowym regulacji w przedmiocie strefy ochronnej może doprowadzić do znacznego ograniczenia w korzystaniu z prawa własności bądź do uniemożliwienia korzystania z tego prawa przez właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości leżących w pobliżu cmentarza, w tzw. strefie sanitarnej i jednocześnie do niemożności dochodzenia przez nich przewidzianych prawem roszczeń³².

W myśl § 3 ust. 1 przywołanego powyżej rozporządzenia odległość cmentarza m.in. od zabudowań mieszkalnych powinna wynosić co najmniej 150 m, przy czym odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 m do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone. Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny³³ w Krakowie, „brak jest podstaw aby przyjmować za właściwą interpretację, że powyższy przepis odnosi się także do zabudowań, które dopiero mogą powstać. Z wykładni literalnej §3.1. w/w rozporządzenia wynika bowiem jednoznacznie, że dotyczy on wyłącznie zabudowań już istniejących. Uwzględniając ponadto okoliczność, że przepis ten powstał ponad 50 lat temu i nigdy nie był nowelizowany, a także istniejącą wtedy sytuację prawno-gospodarczą, brak jakichkolwiek podstaw aby przy jego interpretacji stosować inną wykładnię niż literalna, która (...), nie budzi żadnych wątpliwości interpretacyjnych”.

Plan miejscowy nie musi obejmować terenu całej gminy, może obejmować tylko część terytorium gminy przeznaczoną pod cmentarz, ale wówczas plan musi obejmować także związaną z nim strefę sanitarną³⁴. Obowiązek uwzględnienia strefy sanitarnej przy wyznaczaniu granic planu miejscowego może wywoływać trudności w sytuacji lokalizowania

³² Szerzej na temat środków ochrony i zasadach roszczeń w procedurze uchwalania planu miejscowego zob. P. Ruczkowski, *Środki ochrony praw właścicielskich w procedurze uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, w: I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 192–212.

³³ Wyrok WSA w Krakowie z 9 kwietnia 2010 r. (II SA/Kr 143/10), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> Podobnie wyrok WSA w Krakowie z 7 kwietnia 2008 r. (II SA/Kr 386/06), LEX nr 533613; wyrok NSA z 4 grudnia 2007 r. (II OSK 1503/07), LEX nr 460509.

³⁴ Wyrok NSA z 11 października 2011 r. (II OSK 1390/11), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

cmentarza przy granicach administracyjnych gmin. Pojawia się zatem pytanie, czy możliwa jest lokalizacja cmentarza, którego strefa sanitarna będzie wykraczać poza granice administracyjne gminy? Na tak postawione pytanie, należy udzielić odpowiedzi przeczącej. Sytuacja taka nie może mieć miejsca, ponieważ wszelkie niekorzystne oddziaływania muszą zamykać się w granicach danego planu miejscowego, a tym samym nie mogą przechodzić na obszary sąsiedniej gminy. Realizacja przez daną gminę uprawnień wynikających z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 u.p.z.p., musi mieścić się w granicach przyznanego jej władztwa planistycznego³⁵. Kwestię zakazu przekraczania granic władztwa planistycznego należy rozumieć jako zakaz wykraczania poza granice przysługującej gminie kompetencji, tj. poza granice administracyjne danej gminy. Oznacza to, że organ planistyczny uchwalając określony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie ma kompetencji do ustalania przeznaczenia terenów znajdujących się poza obszarem objętym granicami tego planu. Nie jest dopuszczalne rozstrzygnięcie w miejscowym planie o przeznaczaniu gruntów, które nie znajdują się w granicach obszaru objętego ustaleniami tego planu³⁶. Gmina ma zatem prawo realizować władztwo planistyczne wyłącznie na swoim terenie i nie przysługuje jej ono na terenie innej gminy³⁷. W konsekwencji, jeżeli gmina ma zamiar określić w przygotowywanym przez siebie miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (lub jego zmianie) granice terenów pod lokalizację cmentarza (wraz z strefami sanitarnymi), to może to uczynić wyłącznie w swych granicach administracyjnych.

Jak już sygnalizowano, teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie. Przypadkowa lokalizacja cmentarza może wpływać negatywnie na środowisko przyrodnicze, a tym samym zdrowie

³⁵ Szerzej o istocie władztwa planistycznego, jego podstawach prawnych i ograniczeniach zob. W. Jakimowicz, *O normatywnych podstawach władztwa planistycznego gminy*, w: I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012, s. 70–88.

³⁶ Wyrok WSA w Krakowie z 9 maja 2006 r. (II SA/Kr 780/05), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; wyrok WSA we Wrocławiu z 15 stycznia 2014 r. (II SA/Wr 754/13), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

³⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze nr IG-III.4130.36.2013 Wojewody Świętokrzyskiego z 29 kwietnia 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Świąt. z 9 maja 2013 r. poz. 2077); rozstrzygnięcie nadzorcze nr KN-I.4131.1.461.2014.8 Wojewody Wielkopolskiego z 27 listopada 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 28 listopada 2014 r. poz. 6408).

i życie człowieka³⁸. Dlatego też na cmentarze należy przeznaczać tereny na krańcach miast, osiedli lub gromad, w izolacji od zabudowań, na gruntach przeznaczonych pod zieleń publiczną lub odpowiednich na jej urządzenie, w pobliżu miejscowej sieci komunikacyjnej. Teren cmentarza powinien być ogrodzony i znajdować się w miarę możliwości na wzniesieniu i nie podlegać zalewom oraz posiadać ukształtowanie umożliwiające łatwy spływ wód deszczowych. Ponadto, miejsce na cmentarz powinno być tak wybrane, aby najczęściej spotkane w tym miejscu wiatry wiały od terenów mieszkaniowych w kierunku cmentarza.

Podkreślenia wymaga, że cmentarze projektuje się i utrzymuje jako tereny o założeniu parkowym. Powyższe znajduje potwierdzenie w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do przywołanego rozporządzenia, regulującego podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na rysunku planu miejscowego, cmentarze zaklasyfikowano do terenów zieleni, z oznaczeniem literowym ZC i kolorem zielonym jako oznaczeniem barwnym³⁹.

Kolejny wymóg dotyczący cmentarzy wynika z art. 5 ust. 2 ustawy o cmentarzach, zgodnie z którym na każdym cmentarzu powinien być dom przedpogrzebowy lub kostnica, które służą: do składania ciał osób zmarłych do czasu ich pochowania, do wykonywania oględzin zwłok

³⁸ Od 1996 r. zespół badaczy z Instytutu Geografii krakowskiej Akademii Pedagogicznej prowadził badania nad wpływem cmentarzy na środowisko miejsca pochówku i jego otoczenia. Więcej o badaniach: <http://www.up.krakow.pl/konspekt/11/zychowska.html>

³⁹ W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obejmującego sołectwo Modliszewice – uchwała nr LV/415/201 Rady miejskiej w Końskich z 29 kwietnia 2010 r. – określono przeznaczenie tymczasowe terenu 3.R jako teren rolniczy, natomiast przeznaczenie docelowe jako teren cmentarza. Rozstrzygnięciem nadzorczym nr IG.III.7041/2-72/10 Wojewody Świętokrzyskiego z 2 czerwca 2010 r. (Dz. Urz. Woj. Świąt. z 2010 r. Nr 222, poz. 2204), stwierdzono nieważność powyższego planu. W ocenie organu nadzoru, taki sposób ustalenia przeznaczenia terenu narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 i 11 u.p.z.p. poprzez niejednoznaczne określenie przeznaczenia terenów. Skoro przeznaczeniem docelowym (podstawowym) jest cmentarz, to zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, teren ten powinien być oznaczony symbolem ZC z naniesionymi na rysunek planu tzw. strefami sanitarnymi.

ludzkich dla celów sądowo-lekarskich, sanitarnych oraz policyjnych oraz do wykonywania innych czynności związanych z chowaniem zwłok. Powyższy wymóg ma istotne znaczenie dla ustaleń planu miejscowego. Mimo, iż cmentarze, co do zasady, są terenami zielonymi, to jednak wprowadzenie w ich granice obiektów budowlanych niezbędnych do prawidłowej realizacji funkcji powoduje, że tereny te stają się terenami przeznaczonymi do zabudowy. Powyższe implikuje zaś konieczność określenia obok przeznaczenia terenów także zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu⁴⁰. Ustalając zasady zagospodarowania terenu, rada gminy ma do dyspozycji katalog parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawarty w przepisach art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą⁴¹ i doktryną⁴² obowiązek ujmowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wszystkich elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., rozumiany jest jako co najmniej obowiązek ustosunkowania się do każdego z nich. W modelowym ujęciu oznacza to, że w przypadku zamiaru odstąpienia od uregulowania któregośkolwiek z tych zagadnień, w planie miejscowym winna znaleźć się stosowna wzmianka, zaś na organie planistycznym

⁴⁰ W rozstrzygnięciu nadzorczym nr KN.I.4131.1.7.2013.6 z 3 lipca 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2013 r. poz. 4301) Wojewoda Wielkopolski wskazał, że wadliwym jest wyznaczenie linii zabudowy w ramach terenu 8ZC wyłącznie w części przeznaczonej pod lokalizację domu przedpogrzebowego, przy jednoczesnym dopuszczeniu innej zabudowy w formie katakumb, budynków stosowanych na polach grzebalnych, szaletów publicznych w ramach całego terenu ZC. Organ nadzoru za niezgodne z wymogami u.p.z.p. uznał brak wskaźnika powierzchni zabudowy i parametrów, mimo dopuszczenia w ramach terenu cmentarza leśnego, realizacji domu przedpogrzebowego, budynków usytuowanych na grobach zlokalizowanych na grobach grzebalnych dla dorosłych, budynków stanowiących wejścia do katakumb i szaletów publicznych. W wyroku z 11 kwietnia 2008 r. WSA w Warszawie (IV SA/Wa 2554/07), LEX nr 519156, stwierdził, że w planie obowiązkowo określić należy m.in. wysokość projektowanej zabudowy na obszarze objętym planem, a brak ustaleń w tym zakresie stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu.

⁴¹ Tak np.: wyrok WSA w Poznaniu z 23 października 2013 r. (IV SA/Po 732/13), LEX nr 1414565; wyrok WSA w Olsztynie z 10 października 2013 r. (II SA/Ol 481/13), LEX nr 1390163.

⁴² Np. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 154, M. Szewczyk w: Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 109–116.

spoczywa obowiązek wykazania zbędności danej regulacji i utrwalenia przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych. Obowiązkiem rady gminy jest takie określenie zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, aby postanowienia uchwały dało się w sposób niebudzący wątpliwości zinterpretować. Aby cel taki osiągnąć lokalny prawodawca powinien używać wartości liczbowych i fachowego słownictwa, co stanowić będzie zobiektywizowaną metodę kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie⁴³. Tym bardziej, że budowa cmentarza jako budowli stanowiącej obiekt budowlany wymaga uzyskania pozwolenia na budowę⁴⁴ i organ administracji architektoniczno-budowlanej musi mieć możliwość oceny zgodności planowanej inwestycji z ustaleniami planu miejscowego. Nie powinno też budzić wątpliwości, że niezbędnymi elementami infrastruktury cmentarza jest zieleń parkowa, izolacyjna oraz drogi dojazdowe i parking. Funkcji cmentarza nie sposób bowiem zawęzić wyłącznie do kwater grzebalnych i wymienionego wprost w ustawie domu pogrzebowego czy kaplicy. Wszak do tego rodzaju budynku niezbędny jest dojazd i dojście, co wymaga zapewniania odpowiedniej liczby miejsc parkingowych. Wreszcie, wskazać przyjdzie, że w akcie prawa miejscowego wszystkie te elementy infrastruktury oraz niezbędną zieleń zaliczono jednoznacznie do terenu cmentarza. Organ planistyczny zobowiązany będzie zatem odnieść się do wszystkich powyższych elementów, mając na względzie parkowy charakter założenia cmentarnego⁴⁵.

W kontekście powyższych rozważań, należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden element związany z procedurą sporządzania projektu planu miejscowego pod cmentarz, a który często, na skutek błędnego interpretowania przeznaczenia cmentarzy jako terenów zielonych, pomijany

⁴³ Wyrok WSA we Wrocławiu z 11 czerwca 2013 r. (II SA/Wr 277/13), LEX nr 1329990.

⁴⁴ Wyrok NSA z 24 listopada 2010 r. (II OSK 1694/10), LEX nr 657050.

⁴⁵ Jako przykład planów miejscowych regulujących kompleksowo kwestię lokalizacji cmentarza, kładących duży akcent na kwestię zieleni, powiązań kompozycyjnych, harmonii terenu, można wskazać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru „Cmentarz Grębałów” – uchwała nr XXXV/453/08 Rady Miasta Krakowa z 27 lutego 2008 r. (Dz. Urz. Woj. Mał. z 12 marca 2008 r. Nr 174, poz. 1009); miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru „Cmentarz – Prądnik Czerwony, część od strony północnej przy ul. Powstańców” – uchwała nr V/55/07 Rady Miasta Krakowa z 31 stycznia 2007 r. (Dz. Urz. Woj. Mał. z 13 marca 2007 r. Nr 168, poz. 1217).

jest w postępowaniu planistycznym⁴⁶, co skutkuje naruszeniem zasad sporządzenia planu miejscowego. Chodzi tutaj o konieczność uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli planowany cmentarz ma być zlokalizowany na gruntach podlegających ochronie. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 4 marca 2014 r.⁴⁷, dokonanie w miejscowym planie zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne powinno być poprzedzone wystąpieniem o uzyskanie zgody, o jakiej mowa w art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Uchybienie w tym zakresie zalicza się do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, a także właściwości organów w tym zakresie, co prowadzić musi do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub części.

Miejscowy plan zagospodarowania jest w myśl art. 14 ust. 8 u.p.z.p. aktem prawa miejscowego, którego ustalenia wiążą na obszarze, na którym obowiązuje. Powyższa okoliczność determinuje zawartość planu miejscowego, którego ustalenia nie mogą wykraczać poza enumeratywne wyliczenie spraw w art. 15 ust. 2 u.p.z.p.⁴⁸ Jako przykład przekroczenia zagadnień, które winien regulować plan miejscowy, można wskazać ustalenia § 5 ust. 1 i 2 uchwały nr XXXII/266/13 Rady Miejskiej Rawicz z 29 maja 2013 r., którym nałożono obowiązek etapowego

⁴⁶ Na powyższą kwestię zwraca uwagę Wojewoda Mazowiecki w rozstrzygnięciu nadzorczym nr LEX-I.4131.272.MZ1 z 25 lutego 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 12 kwietnia 2013 r. poz. 4576).

⁴⁷ Wyrok NSA z 4 marca 2014 r. (II OSK 2730/13), LEX nr 1495297.

⁴⁸ Jak wskazał NSA w wyroku z 9 lutego 2011 r. (II OSK 2385/10), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty te są aktami o charakterze podustawowym, a zatem stanowione są na podstawie upoważnień ustawowych. Nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” powszechnie obowiązujących przepisów rangi ustawowej kształtujących prawa i obowiązki, natomiast nie są wydawane w celu wykonania ustawy, tak jak rozporządzenia w rozumieniu art. 92 Konstytucji. Podobnie wyrok WSA we Wrocławiu z 19 września 2012 r. (II SA/Wr 424/12), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

urządzenia cmentarza oraz określenia w pierwszym etapie realizacji rezerwy terenowej powierzchni grzebalnych na najbliższe 25 lat.

Wskazać należy na jeszcze jeden element, który winien zawierać plan miejscowy, dedykowany lokalizacji cmentarza. Zgodnie z art. 6 ustawy o cmentarzach użycie terenu cmentarnego po zamknięciu cmentarza na inny cel, nie może nastąpić przed upływem 40 lat od dnia ostatniego pochowania zwłok na cmentarzu. Po upływie powyższego terminu wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydać decyzję o użyciu terenu cmentarnego na inny cel zgodny z planem zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli teren cmentarny stanowi lub 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. Zasadne jest więc, aby plany miejscowe wskazywały inny cel, o którym mówi ustawa, rozumiany jako inny kierunek zagospodarowania, funkcję terenu, która będzie mogła być zrealizowana po zamknięciu cmentarza⁴⁹. Niestety większość planów miejscowych, regulujących swymi ustaleniami zasady zagospodarowania terenów przeznaczonych pod cmentarze, nie zawierają żadnych regulacji, które pozwoliłyby określić cel, przeznaczenie terenu, które mogłoby być realizowane po zamknięciu cmentarza. Być może wynika to z okresu, jaki musi upłynąć od ostatniego pochówku, czy też szeregu obowiązków, które należy podjąć aby nadać terenowi cmentarnemu inną funkcję. Pamiętać należy, że przy zmianie przeznaczenia terenu cmentarnego szczątki zwłok znajdujące się na tym terenie powinny być przeniesione na inny cmentarz na koszt nabywcy terenu lub nowego jego użytkownika, a także o obowiązku zachowania znajdujących się na terenie cmentarza zabytków, które mogą być przeniesione w inne miejsce po uzyskaniu pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Inną kwestią, na którą warto zwrócić uwagę, jest określenie podmiotów właściwych do założenia wniosku o sporządzenie planu miejscowego pod cmentarz. W przypadku cmentarza komunalnego, mając na uwadze, że zakładanie i rozszerzanie cmentarzy komunalnych należy do zadań własnych gminy, powyższa kwestia nie wywołuje większych trudności. Zgodnie z art. 14 ust. 4 u.p.z.p. uchwałę intencyjną w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego podejmuje rada gminy

⁴⁹ Zawraca uwagę na ten element także M. Radeberg-Skorzysko, *Cmentarze w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Zeszyt SUZOIU” 2014, nr 1, s. 44.

z własnej inicjatywy lub na wniosek organu wykonawczego gminy. Sytuacja komplikuje się w odniesieniu do cmentarzy wyznaniowych. Mimo, że zakładanie cmentarzy wyznaniowych stanowi cel publiczny w rozumieniu art. 6 pkt 9 u.g.n., gdyż przepis ten nie różnicuje cmentarzy w zależności od podmiotu uprawnionego do ich zakładania⁵⁰, na gruncie podmiotów upoważnionych do złożenia wniosku o sporządzenie planu miejscowego występuje znacząca różnica.

Zgodnie z art. 42 ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej⁵¹ plany zagospodarowania przestrzennego obejmują także inwestycje sakralne i kościelne oraz katolickie cmentarze wyznaniowe. Przeznaczenie terenu na te cele ustala się w tych planach na wniosek biskupa diecezjalnego lub wyższego przełożonego zakonnego. Przepis art. 42 ust. 1 przywołanej ustawy jest przepisem szczególnym w stosunku do przepisów art. 14 ust. 1 i 4 u.p.z.p. i jako taki wyłącza możliwość przeznaczenia określonego terenu na katolicki cmentarz wyznaniowy bez stosownego wniosku biskupa diecezjalnego lub wyższego przełożonego zakonnego. Jak słusznie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6 lutego 2008 r.⁵² pogląd ten znajduje uzasadnienie nie tylko w niebudzącym wątpliwości brzmieniu przedmiotowego przepisu ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, ale także w jego wykładni systemowej i funkcjonalnej. Katolicki cmentarz wyznaniowy pozostaje w gestii Kościoła Katolickiego i to Kościół, a nie gmina, decyduje o tym, czy cmentarz jest potrzebny, a jeśli tak, to w jakim zakresie. Jego sytuacja prawna jest zatem zgoła odmienna niż sytuacja cmentarza komunalnego. Oczywiście nie oznacza to, że gmina jest związana wnioskiem biskupa diecezjalnego (przełożonego zakonnego) co do wskazanego we wniosku miejsca lokalizacji cmentarza. Ta kwestia pozostaje w zakresie władztwa planistycznego gminy. Innymi słowy gmina nie jest związana treścią wniosku, o którym mowa, jednak nie może przeznaczać określonych obszarów na katolickie cmentarze wyznaniowe z własnej inicjatywy. Jak podkreśla się w literaturze, prawo do zakładania i poszerzenia cmentarzy wyznaniowych dotyczy jedynie sfery podejmowania

⁵⁰ Wyrok WSA z 5 kwietnia 2013 r. (II SA/GI 1308/12), LEX nr 1310547.

⁵¹ Ustawa z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U z 2013 r. poz. 1169 ze zm.).

⁵² Wyrok NSA z 6 lutego 2008 r. (II OSK 1611/07), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

autonomicznej decyzji o konieczności założenia cmentarza⁵³. Przyznanie tego uprawnienia nie jest tożsame z uprawnieniami gminy w zakresie umiejscowienia cmentarza komunalnego.

W kontekście analizowanej kwestii wymaga zaznaczenia, że wniosek o lokalizację cmentarza wyznaniowego winien być złożony przez właściwą władzę kościelną już na etapie sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Skoro ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, a założenie lub poszerzenie cmentarza wyznaniowego może nastąpić na terenie przeznaczonym na ten cel w planie miejscowym, to już na etapie sporządzania studium właściwy biskup diecezjalny lub wyższy przełożony zakonny winien zgłosić organowi wykonawczemu gminy potrzebę uwzględnienia w studium lokalizacji cmentarza wyznaniowego. Zgłoszenie wniosku rozpoczyna procedurę uzgodnienia miejsca dla założenia cmentarza wyznaniowego⁵⁴. B. Rakoczy sformułował pogląd, iż właściwy organ planistyczny po podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium, w myśl art. 11 pkt 2 u.p.z.p., ma obowiązek zawiadomić o tym fakcie właściwy organ władzy kościelnej. Z powyższym stanowiskiem trudno się zgodzić. Po pierwsze, właściwych organów władzy kościelnej nie sposób zaliczyć do organów i instytucji właściwych do uzgadniania i opiniowania projektu studium. Jak podnosi Z. Niewiadomski⁵⁵ rolę organów innych jednostek samorządu terytorialnego, administracji rządowej, w tym organów administracji specjalnych jest udział w sporządzaniu projektu studium, celem uwzględnienia w akcie polityki przestrzennej gminy ustaleń zawartych w ponadlokalnych aktach planowania oraz uwzględnienia inwestycji ponadgminnych na terenie gminy. Zauważyć należy, że wyliczenie podmiotów w art. 11 pkt 5 i 6 u.p.z.p. jest enumeratywne, a właściwych organów władzy kościelnej nie można przypisać do żadnej z kategorii wyliczonych instytucji i organów. Po drugie, należy wskazać, że zgodnie z art. 24 Konkordatu budowę obiektów sakralnych i kościelnych oraz założenie

⁵³ B. Rakoczy, *Ustawa o stosunku do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 295.

⁵⁴ Tak np.: B. Wierzbowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 6 lutego 2008 r., II OSK 1611/07*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2010, t. 2, s. 194–202; B. Rakoczy, *Glosa do wyroku NSA z dnia 6 lutego 2008 r., II OSK 1611/07*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2010, t. 2, s. 187–194; M. Kręc, *Glosa do wyroku NSA z dnia 6 lutego 2008 r., II OSK 1611/07*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2011, t. 1, s. 121–140.

⁵⁵ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie...*, s. 112.

cmentarza inicjują właściwe władze kościelne. Jak słusznie zauważyła M. Kręc, „(...) w celu skorzystania z przysługujących im uprawnień, właściwe organy władzy kościelnej w pierwszej kolejności mają obowiązek uzgodnić miejsce lokalizacji cmentarza wyznaniowego z organami gminy. (...) organy gminy, jako co do zasady niezainteresowane w lokalizacji katolickiego cmentarza wyznaniowego, nie są zobowiązane do zawiadamiania biskupa diecezjalnego lub wyższego przełożonego zakonu o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany studium”. Pamiętać należy, że właściwe organy władzy kościelnej, widząc zasadność założenia cmentarza wyznaniowego na terenie gminy, mogą w każdym czasie złożyć wniosek do organów gminy o zmianę studium oraz sporządzenie lub zmianę planu miejscowego. Zgodnie z art. 31 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta prowadzi rejestr wniosków o ich sporządzenie lub zmianę. Między innymi w oparciu o złożone wnioski organ wykonawczy gminy dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, celem oceny aktualności studium i planów miejscowych. Można zatem wysnuć wniosek, że zakomunikowanie przez władze kościelne z odpowiednim wyprzedzeniem organom gminy potrzeby utworzenia cmentarza wyznaniowego pozwoli na przeprowadzenie przez organ wykonawczy gminy potrzeby zmian w polityce przestrzennej gminy i wdrożenie kolejnych procedur potwierdzających lub negujących zasadność przystąpienia do sporządzenia opracowań planistycznych.

Powyższe uwagi skłaniają do zastanowienia się nad kosztami sporządzenia planu miejscowego dla lokalizacji cmentarza wyznaniowego. Artykuł 21 ust. 1 u.p.z.p. wprowadza zasadę, zgodnie z którą koszty sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ponosi gmina. Od powyższej zasady ustawodawca przewidział wyjątki. Koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają inwestora realizującego inwestycję celu publicznego⁵⁶ w części, w jakiej jest on bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji. Jak już podniesiono powyżej, zakładanie cmentarzy wyznaniowych stanowi realizację celu publicznego, chociażby z uwagi na nałożony na zarządy cmentarzy wyznaniowych położonych w miejscowościach, w których nie ma cmentarzy gminnych, obowiązek umożliwienia pochówku osób innego wyznania i niewierzących. Istnieją zatem przesłanki do obciążenia władz kościelnych (inwestora) częścią kosztów związanych z sporządzeniem planu

⁵⁶ Definicję inwestycji celu publicznego zawiera art. 2 pkt 5 u.p.z.p.

miejscowego. Niestety ustawodawca w kwestii finansowania kosztów sporządzenia planu miejscowego posługuje się nie do końca jednoznaczonym kryterium „bezpośredniej konsekwencji zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego”, pomijając całkowicie elementy dotyczące trybu, terminu dochodzenia roszczeń, podmiotu oceniającego zasadność naliczenia kosztów. Dlatego też, można przyjąć za Z. Niewiadomskim⁵⁷, że powyższe kwestie powinno regulować porozumienie lub umowa z inwestorem, zawarta przed wprowadzeniem rezerwy terenu pod cmentarz do projektu planu miejscowego.

Kończąc rozważania na temat planistycznych problemów lokalizacji cmentarza, należy powrócić do kwestii wymogów sanitarnych. W myśl art. 1 ust. 2 i ust. 3 ustawy o cmentarzach, właściwy inspektor sanitarny winien wydać zgodę na założenie lub rozszerzenie cmentarza, która powinna przybrać formę decyzji i być wydana przed wydaniem decyzji właściwego organu zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę cmentarza. Niewątpliwie zatem wymagania sanitarne powinny być spełnione już na etapie przeznaczenia terenu na założenie cmentarza, a nie dopiero na etapie urządzania cmentarza. W sformalizowanej procedurze planistycznej występuje moment, gdy organy inspekcji sanitarnej, jako podmioty włączone w proces planistyczny, muszą wypowiedzieć się co do spełnienia wymogów sanitarnych planowanej lokalizacji cmentarza⁵⁸. Zgodnie z art. 17 pkt 6a u.p.z.p. projekt planu miejscowego opiniuje właściwy państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, natomiast na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, organem Państwowej Inspekcji Sanitarnej właściwym w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest państwowy powiatowy inspektor sanitarny. Zaznaczyć należy, że uzyskanie w trakcie trwania procedury planistycznej, zmierzającej do uchwalenia miejscowego

⁵⁷ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie...*, s. 202.

⁵⁸ M. Kotulski, *Legislacja administracyjna w planowaniu przestrzennym*, w: M. Stahl, Z. Duniewska (red.), *Legislacja administracyjna. Teoria. Orzecznictwo. Praktyka*, Warszawa 2012, s. 431; K. Małyś-Sulińska, *Rozstrzygnięcia ograniczające samodzielność planistyczną gminy toku sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, w: M. Stec, M. Mączyński (red.), *Nadzór nad samorządem, a granice jego samodzielności*, Warszawa 2011, s. 156.

planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego teren cmentarza, stanowiska organu Inspekcji Sanitarnej w zakresie spełnienia wymagań higienicznych i zdrowotnych przez projekt planu, nie jest równoznaczne z uzyskaniem zgody na założenie lub rozszerzenie cmentarza w rozumieniu wymogów ustawy o cmentarzach. Opinia sanitarna projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w ramach procedury planistycznej ma zupełnie odmienny charakter (choćby z uwagi na różne podstawy prawne i formę) od wyrażenia zgody (decyzja) na realizację konkretnego zamierzenia inwestycyjnego, w tym przypadku założenia lub rozszerzenia cmentarza⁵⁹.

Cmentarze jako elementy otaczające nas przestrzeni, stanowią widoczny symbol przemijania człowieka i jego kruchości. Są terenami, świadomie wydzielonymi z przestrzeni i zakomponowanymi, które obok spełniania podstawowego obowiązku jakim jest pochowanie zmarłych, realizują szereg innych zadań, które wiążą się ze strefą *sacrum* (są miejscem modlitwy, zadumy, wspomnień). Zachowanie wymogów prawnych, a przede wszystkim przemyślana lokalizacja cmentarza, wpisująca się w otoczenie, zachowujące warunki założenia parkowego, pozwoli, aby cmentarze nie pełniły tylko funkcji grzebalnych, ale były także miejscami zadumy o wielowątkowej treści kulturowej oraz wysokich walorach przyrodniczych, architektonicznych i krajobrazowych. Pamiętać należy bowiem, że sama przestrzeń cmentarza wyraża pewien porządek, jest nośnikiem informacji i pewnych wartości⁶⁰. Realizacja powyższych elementów i wartości winna być zapewniona w podstawowym (i jedynym w obecnym systemie prawnym dla lokalizacji cmentarza) instrumencie planistycznym tj. miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Mimo, że procedura sporządzenia planu miejscowego jest długotrwała, wielostopniowa, wymagająca zaangażowania wielu podmiotów, stanowi konstrukcję zapewniającą sprawowanie właściwej kontroli przez społeczeństwo i organy administracji (szczególnie sanitarnej).

⁵⁹ Tak też WSA w Gliwicach w wyroku z 13 grudnia 2012 r. (II SA/GI 804/12), LEX nr 1451925.

⁶⁰ K. Łakomy, *Symbolika i tradycja a prawne uwarunkowania projektowania cmentarzy*, „Architektura. Czasopismo Techniczne” 2012, nr 7, s. 341.

Streszczenie

Cmentarz jest szczególnego rodzaju strukturą przestrzenną, wymagającą zapewnienia określonego terenu, celem zapewnienia realizacji funkcji z nim związanych. Jest terenem, z jednej strony podlegającym określonym w prawie wymogom co do jego lokalizacji, a z drugiej strony powodującym ograniczenia co do możliwości zagospodarowania terenów bezpośrednio do niego przylegających. Dlatego też ustawodawca przewidział wymóg lokalizacji cmentarza w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednakże taka forma lokalizacji cmentarza wywołuje szereg wątpliwości i problemów. Celem artykułu jest analiza możliwości lokalizacji cmentarza w drodze innego instrumentu planistycznego, a także wykazanie najczęściej podnoszonych przez judykaturę i organy nadzoru błędów popełnianych w trakcie procedury sporządzenia planu miejscowego dla potrzeb lokalizacji cmentarza.

Słowa kluczowe: cmentarz, planowanie przestrzenne, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Abstract

Cemetery is a particular spatial structure which requires a specific location enabling realisation of its functions. On one hand, cemetery is a place subject to location requirements defined by law. On the other hand, it contributes to restrictions regarding the possibilities of use of adjacent space. Due to this fact, the legislator predicted the requirement of locating a cemetery in a local spatial plan of development. However, such a form of cemetery location causes a variety of doubts and problems. The aim of this article is the analysis of possibilities of cemetery location taking into account other planning instrument as well as the analysis of mistakes committed during the procedure of outlining a local plan for the needs of cemetery location, which is the issue most often raised by jurisdiction and supervisory bodies.

Keywords: cemetery, spatial planning, local plan.