


## Planistyczne uwarunkowania lokalizacji cmentarzy

Planning considerations for the location of cemeteries

MARTA WOŹNIAK\*

 <https://orcid.org/0000-0003-0021-6760>

**Streszczenie:** Celem artykułu jest określenie aktualnych planistycznych uwarunkowań lokalizacji cmentarzy w polskim porządku prawnym. Kluczowe dla osiągnięcia tego celu jest uwzględnienie uwarunkowań wynikających z ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale spektrum przepisów, które znajdują w tym zakresie zastosowanie, wykracza poza tę ustawę. W opracowaniu postawiono tezę, że cmentarz stanowi swego rodzaju obszar specjalny, ponieważ na jego terenie obowiązuje swoisty reżim publicznoprawny, związany ze szczególną funkcją, jaką pełni cmentarz. Reżim ten jest odrębny od reżimu obowiązującego powszechnie, a jego podstawę stanowi obowiązkowo sporządzany miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Ponadto udzielono odpowiedzi na następujące pytania badawcze: Jaką rolę w lokalizacji cmentarza pełni miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego?; Czy cmentarz może być utworzony na podstawie decyzji o lokalizacji celu publicznego?; Jaki charakter prawny ma zgoda państwowego inspektora sanitarnego?; Co to jest plan ogólny i jakie ma znaczenie dla lokalizacji cmentarza?

**Słowa kluczowe:** cmentarz; miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego; plan ogólny; obszar specjalny; gmina

**Abstract:** This study aims to identify the current planning conditions for the location of cemeteries under Polish law. Analysing the conditions contained in the Act of 27 March 2003 on Planning and Spatial Development is key to achieving this goal, but the spectrum of relevant regulations goes beyond this law. The study argues that a cemetery constitutes a type of a special area because a specific public law regime applies to its territory, which is related to the special function that cemeteries perform. This regime is separate from the general regime and is based on a mandatory local spatial zoning plan. This study addresses the following research questions. What role does the local zoning plan play in the location of a cemetery? Can a cemetery be established on the basis of a decision on the location of a public purpose investment? What legal character does the consent of the state sanitary inspector have? What is a so-called general plan, and what is its significance for the location of a cemetery?

**Key words:** cemetery; local zoning plan; general plan; special area; commune

### Wprowadzenie

Na gruncie polskiego prawa powszechnie obowiązującego cmentarz jest wyłącznym miejscem chowania zwłok, poza pochówkiem na morzu<sup>1</sup> i w katakumbach<sup>2</sup>, pod posadz-

\* Dr hab., prof. UO, Instytut Nauk Prawnych, Uniwersytet Opolski, ul. Katowicka 87a, 47-067 Opole, e-mail: [mwozniak@uni.opole.pl](mailto:mwozniak@uni.opole.pl)

<sup>1</sup> Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2024 r. poz. 576, dalej: u.c.ch.z.) ciała osób zmarłych na okrętach będących na pełnym morzu powinny być pochowane przez zatopienie w morzu zgodnie ze zwyczajami morskimi. Ustawodawca wskazuje jednak, że w przypadkach, kiedy okręt może w przeciągu 24 godzin przybyć do portu objętego programem podróży, zwłoki należy przewieźć na ląd i tam pochować. Do odstąpienia od tej zasady uprawniony jest, na podstawie art. 16 ust. 2, kapitan okrętu, uwzględniając wskazania sanitarne, oraz kapitan okrętu wojennego lub innego używanego dla celów wojskowych, uwzględniając wskazania wojskowe.

<sup>2</sup> Zgodnie z § 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz. U. poz. 284), katakumby to pomieszczenia z niszami w ścianie, przeznaczone do pochówku zwłok. Tradycyjnie są to podziemne komory lub nisze w postaci nieregularnych i kilkukondygnacyjnych korytarzy, kute w skale, w których grzebano zmarłych. Chociaż

kami kościołów oraz na przykościelnych cmentarzach, przede wszystkim w obrębie miast i miasteczek<sup>3</sup>. Stanowi on szczególny rodzaj miejsca, w którym następuje utrwalenie pamięci o ludziach i wydarzeniach, a ponadto świadectwo historii, zabytek i składnik krajobrazu kulturowego. Cmentarz to przede wszystkim przestrzeń kulturowa, będąca odbiciem określonych wartości, wzorców i norm kulturowych ją kształtujących, ale także przestrzeń turystyczna i krajoznawcza<sup>4</sup>. Cmentarz, który posiada istotne walory przyrodnicze (np. wysoka i niska zieleń, powierzchnie trawiaste, zbiorniki i ciek wodne, aleje spacerowe), może również pełnić funkcję przestrzeni rekreacyjnej. Jest to przede wszystkim przestrzeń święta (*sacrum*), spełniająca określone funkcje religijne. Jako przestrzeń pamięci jest ważnym ogniwem łączącym teraźniejszość z przeszłością<sup>5</sup>.

Cmentarz jest także specyficznym wycinkiem przestrzeni społeczno-geograficznej, która – jako przestrzeń publiczna – musi być bezpieczna, estetyczna i stwarzać możliwość sprawowania kultu osoby zmarłej<sup>6</sup>. Cmentarz jako element przestrzenny winien być zlokalizowany w sposób odpowiadający uwarunkowaniom planistycznym, jak również zgodnie z lokalną tradycją religijną, warunkami sanitarnymi i strukturą lokalnej społeczności. Na uwarunkowania te składa się konglomerat przepisów prawnych, na czele z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>7</sup>. Dodatkowo należy wziąć pod uwagę regulacje zawarte w przywołanej wyżej ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych, ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>8</sup>, ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne<sup>9</sup> oraz ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>10</sup>. Planistyczne uwarunkowania lokalizacji cmentarzy można znaleźć także w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania<sup>11</sup>, ustawie z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego<sup>12</sup> oraz w ustawie z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>13</sup>.

W znaczeniu prawno-administracyjnym cmentarz jest wyraźnie wyodrębnionym, oznaczonym terenem przeznaczonym do grzebania zmarłych. Jest więc specyficzną strukturą przestrzenną, wymagającą dla prawidłowej realizacji swej funkcji zapewnienia odpowiedniej przestrzeni<sup>14</sup>. Zapewnienie i oznaczenie tej przestrzeni leży w gestii podmiotów publicznoprawnych, a zatem lokalizacja cmentarzy wymaga stosowania określonych norm

---

ten rodzaj pochówku znany był już w starożytnym Egipcie, nazwy tej po raz pierwszy użyli Rzymianie. Przykładem katakumb w Polsce są katakumb w Supraślu, które znajdują się pod monasterem Zwiastowania Przenajświętszej Bogurodzicy i św. Apostoła Jana Teologa. Innym przykładem jest podziemny cmentarz pod rzymskokatolickim kościołem św. Kazimierza w Krakowie.

<sup>3</sup> Zob. Kotliński 2020, 229.

<sup>4</sup> Zob. Tanaś 2013, 323–330.

<sup>5</sup> Tamże, 323–324.

<sup>6</sup> Zob. Sierpowska 2020, 271–272.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm., dalej: u.p.z.p.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1966, dalej: o.s.p.k.k.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, z późn. zm., dalej: u.p.w.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 725, z późn. zm., dalej: u.p.b.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 265, dalej: g.w.s.i.w.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 544, dalej: p.p.a.k.p.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 47, dalej: p.k.s.m.

<sup>14</sup> Zob. Rosegnal 2015, 691.

prawa administracyjnego. Cmentarze są urządzeniami użytku publicznego, mającymi na celu zaspokajanie potrzeb danej wspólnoty (samorządowej lub wyznaniowej) w zakresie chowania zwłok. W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że cmentarzom może być przyznany status rzeczy publicznej ze względu na charakter prawny regulacji odnoszącej się do cmentarzy, podmiot prawa własności oraz cel, jakiemu służą nekropole. Dotyczy to zwłaszcza cmentarzy komunalnych. Takie przyporządkowanie cmentarzy powoduje określone konsekwencje w zakresie zakładania, zarządzania i rozporządzania terenami cmentarnymi<sup>15</sup>.

Przedmiotem niniejszego opracowania są planistyczne uwarunkowania lokalizacji cmentarzy z uwzględnieniem zmian wprowadzonych reformą planistyczną, która weszła w życie 24 września 2023 r. mocą ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw<sup>16</sup>. W opracowaniu udzielona zostanie odpowiedź na następujące pytania badawcze: Jaką rolę w lokalizacji cmentarza odgrywa miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego?; Czy cmentarz może być utworzony na podstawie decyzji o lokalizacji celu publicznego?; Jaki charakter prawny ma zgoda państwowego inspektora sanitarnego?; Co to jest plan ogólny i jakie ma znaczenie dla lokalizacji cmentarza? Tezą artykułu jest twierdzenie, że cmentarz stanowi obszar specjalny, a zatem obszar, na którym obowiązuje swoisty reżim publicznoprawny, inny od tego, który obowiązuje powszechnie. Cmentarze jako obszary specjalne przedstawione są z perspektywy cech takich obszarów: terytorialnego charakteru, aktów je tworzących, konstrukcji interesu publicznego i skutków prawnych w sferze interesu indywidualnego.

## 1. Pojęcie cmentarza na gruncie obowiązującego prawa

Pojęcie „cmentarz” pochodzi od łacińskiego słowa *coemeterium*, które jest zlatynizowaną formą greckiego *koimeterion*, jako miejsca (wiecznego) spoczynku. W przepisach obowiązującego prawa, w tym również w u.c.ch.z., brak jest definicji cmentarza, jednakże ustawa ta posługuje się nim już w art. 1, dzieląc cmentarze na cmentarze komunalne, a więc takie, których zakładanie i rozszerzanie należy do zadań własnych gminy (art. 1 ust. 1 u.c.ch.z.) oraz cmentarze wyznaniowe, o założeniu lub rozszerzeniu których decydują właściwe władze kościelne (art. 1 ust. 3 u.c.ch.z., art. 19a g.w.s.i.w., art. 33 ust. 2 p.p.a.k.p. oraz art. 19 ust. 2 p.k.s.m.). Nie ułatwia uporządkowania nomenklatury pojęciowej posługiwanie się ponadto przez ustawodawcę takimi pojęciami, jak „teren cmentarny” (art. 6 u.c.ch.z.), „teren cmentarza” i „cmentarzysko” (art. 19 u.c.ch.z.). Pierwsze z tych określeń użyte zostało w art. 6 ust. 1 u.c.ch.z., który stanowi, że „użycie terenu cmentarnego po zamknięciu cmentarza na inny cel nie może zostać dokonane przed upływem 40 lat od dnia ostatniego pochowania zwłok na cmentarzu”, drugie w art. 3 u.c.ch.z. na określenie nieruchomości, dla których w planach miejscowych ustalono przeznaczenie – teren

<sup>15</sup> Zob. Bielecki, Ruczkowski 2016, 14–26.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1688.

cmentarza. Zdaniem P. Sularza o tym, czy mamy do czynienia z „cmentarzem”, czy z „terenem cmentarnym”, decyduje status prawny samego terenu. „Cmentarzem” jest teren, gdzie grzebani są zmarli lub przechowywane są prochy po spopieleniu. „Terenem cmentarnym” jest natomiast teren, który obejmuje cmentarz zamknięty w wyniku procedury określonej w art. 6 u.c.ch.z.<sup>17</sup> Z kolei pojęcie „teren cmentarza” jest ściśle związane z przeznaczeniem, określonym na ten cel w planie miejscowym.

Z kolei cmentarzysko jest terminem wyłączonym zarówno z zakresu znaczeniowego cmentarza (jest to teren poza terenem cmentarzy), jak i z zakresu przedmiotowego u.c.ch.z., która wyłącza swoje zastosowanie do archeologicznych prac wykopaliskowych obejmujących groby i cmentarzyska. Warto w tym miejscu zasygnalizować, że uporządkowanie nomenklatury pojęciowej w zakresie pojęć podstawowych (m.in. cmentarza, cmentarza komunalnego, cmentarza wojennego, cmentarza wyznaniowego, katakumb, grobu) znajduje się w rządowym projekcie długo wyczekiwanej ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych z 2021 r. (nr projektu UD278), który w sposób kompleksowy reguluje sferę tzw. prawa pośmiertnego, obejmującego zagadnienia takie, jak: stwierdzanie, dokumentowanie i rejestracja zgonów, chowanie zmarłych, prawo do grobu i funkcjonowanie cmentarzy. Projekt ten nie doczekał się jednak realizacji i na zastąpienie przepisów ustawy z 1959 r. trzeba będzie jeszcze poczekać.

Wobec braku legalnej definicji cmentarza oprócz odwoływania się w tej mierze do sfery intuicji prawniczej, należy posiłkować się znaczeniem, jakie nadaje mu doktryna i judykatura. Zdaniem A. Kalinowskiego cmentarz to „miejsce, w którym w grobach indywidualnych lub zbiorowych grzebie się ciała zmarłych lub przechowuje się prochy po ich spaleniu”<sup>18</sup>. Bardziej rozbudowaną definicję proponuje S. Rudnicki, wskazując na funkcje, jakie pełni cmentarz, tj.: „zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w zakresie stworzenia godnego miejsca dla pochówku osób zmarłych, umożliwiającego wykonywanie w ciszy, spokoju i odpowiednim otoczeniu zewnętrznym kultu ich pamięci, zgodnie z obyczajem, tradycją i wyznawaną religią oraz spełnianie obrzędów religijnych, z drugiej strony”<sup>19</sup>. Definicja ta nawiązuje do regulacji art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>20</sup>, zgodnie z którą do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, a są wśród nich także sprawy cmentarzy gminnych. Oznacza to, że zakładanie i utrzymywanie cmentarzy to zadanie publiczne, wykonywane przez gminę w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców, z którego realizacji gmina nie może zrezygnować ani przekazać jej innemu podmiotowi. Zakładanie i rozszerzanie cmentarzy komunalnych należy do zadań własnych gmin, a o zakładaniu cmentarzy wyznaniowych decydują władze kościelne i związki wyznaniowe. Regulacje dotyczące zakładania, rozszerzania oraz zamykania cmentarzy wyznaniowych znajdują swoje odzwierciedlenie w art. 19a g.w.s.i.w. Przepis ten nie narusza przepisów u.c.ch.z. Problematykę zakładania i rozszerzania cmentarzy wyznaniowych reguluje dodatkowo art. 42 ustawy o.s.p.k.k. Katolickie cmentarze wyznaniowe

<sup>17</sup> Zob. Sularz 2022, 24–25.

<sup>18</sup> Zob. Kalinowski 2001, 16.

<sup>19</sup> Zob. Rudnicki 1999, 61.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 609, z późn. zm.

zakłada się – w myśl tego przepisu – na wniosek biskupa diecezjalnego lub wyższego przełożonego zakonnego poprzez ustalenie przez gminę w planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenu na te cele. Ponadto warto wspomnieć o art. 33 ust. 1 p.p.a.k.p., zgodnie z którym plany zagospodarowania przestrzennego obejmują także inwestycje sakralne i kościelne oraz prawosławne cmentarze, zaś przeznaczenie terenu na te cele ustala się w rzeczonych planach na wniosek biskupa diecezjalnego lub przełożonego klasztoru. Z kolei art. 19 ust. 2 p.p.a.k.p. przyznaje parafiom Kościoła Starokatolickiego Mariawitów prawo posiadania cmentarzy grzebalnych, poszerzania ich, zakładania i zarządzania nimi. W tym przypadku mamy do czynienia z ogólną klauzulą stanowiącą, że grunty będące własnością Skarbu Państwa lub własnością jednostek samorządu terytorialnego, przeznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na potrzeby Kościoła, na wniosek kościelnych osób prawnych mogą być im oddawane w wieczyste użytkowanie lub sprzedawane.

Z perspektywy niniejszego opracowania istotne jest to, że cmentarz to określona przestrzeń, przeznaczona do pochówku, która powinna spełniać określone wymogi, regulowane normami prawa administracyjnego. W judykaturze wskazuje się, że normy u.c.ch.z. nie pozwalają na użycie oznaczenia „cmentarz” w przypadku terenów, które mają być przeznaczone na inne cele<sup>21</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 listopada 2017 r.<sup>22</sup> przyjął, że cmentarz należy potraktować jako pewien kompleks, w skład którego wchodzi nie tylko miejsca grzebalne otoczone murem, lecz także inne elementy. Oznacza to, że oprócz pochówków na cmentarz składają się również: teren domu przedpogrzebowego, kostnicy, kaplicy, zaplecza administracyjno-gospodarczego, zieleni urządzonej, placów i miejsc postojowych, dojazdów, ciągów pieszych i pieszo-jezdnych, a ponadto usług pogrzebowych i handlu detalicznego związanego z podstawowym przeznaczeniem terenu, miejsc postojowych dla publicznego transportu zbiorowego oraz sieci i urządzeń infrastruktury technicznej<sup>23</sup>.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków z dnia 7 marca 2008 r.<sup>24</sup> „cmentarze projektuje się i utrzymuje się jako tereny o charakterze parkowym”. W praktyce planistycznej cmentarze określane są jako tereny zieleni parkowej specjalnego przeznaczenia. Cmentarz jest więc integralnym składnikiem zieleni miejskiej, której utrzymanie – podobnie jak ma to miejsce w przypadku cmentarzy – jest zadaniem własnym gminy. Zielen na cmentarzu powinna mieć charakter izolacyjny i dekoracyjny. Z omawianym charakterem cmentarzy koresponduje art. 6 ust. 1 lit. f ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>25</sup>. Zgodnie z tym przepisem cmentarze wchodzi w skład definicji legalnej pojęcia zabytku nieruchomego, które podlegają ochronie i opiece bez względu na stan zachowania. Z kolei w myśl art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane cmentarz jest budowlą.

<sup>21</sup> Wyrok NSA z dnia 13 października 2011 r., II OSK 1422/11, LEX nr 1070330.

<sup>22</sup> I OSK 95/16, LEX nr 2424775.

<sup>23</sup> Zob. Sługocka 2022.

<sup>24</sup> Dz. U. poz. 284.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1292, z późn. zm.

Budowa cmentarza wymaga więc uzyskania pozwolenia na budowę, które jest koniecznym warunkiem założenia cmentarza jako budowli stanowiącej obiekt budowlany<sup>26</sup>. Cmentarz może być również rozumiany jako zespół obiektów budowlanych, jeśli w jego granicach występują budynki lub obiekty małej architektury, ciągi piesze i jezdne oraz parkingi, związane bezpośrednio z jego przeznaczeniem. Zatem budowlą jest cmentarz jako całość przestrzenna i użytkowa, wydzielona liniami rozgraniczającymi, w skład którego wchodzi wszystkie budynki znajdujące się na jego terenie, istniejące lub projektowane, w zależności od zapotrzebowania. W postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę organ architektoniczno-budowlany ma obowiązek przestrzegać wszelkich obowiązujących przepisów, w tym dotyczących wymogów sanitarnych, warunków bezpieczeństwa oraz poszanowania występujących w obszarze oddziaływania obiektu uzasadnionych interesów osób trzecich (art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. d, ust. 1 pkt 5 i pkt 9 u.p.b.). Przy tworzeniu nowego cmentarza muszą też być zachowane warunki techniczne określone w art. 5 ust. 1 u.c.ch.z. oraz w przepisach wykonawczych w zakresie projektowania cmentarza i takiego ustalenia jego granic, aby zachować strefy sanitarne i ochronę terenu znajdującego się poza terenem cmentarza.

## 2. Lokalizacja cmentarzy a gminne akty planowania przestrzennego

W systemie zagospodarowania przestrzeni najważniejszym ogniwem jest gmina, która dysponuje specjalnie do tego celu stworzonymi narzędziami prawnymi. Przepisy powszechnie obowiązującego prawa utrwaliły zasadę autonomii planistycznej gminy, wyrażającej się w tym, że ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu należy do jej zadań własnych, oraz zasadę władztwa planistycznego gminy, która sprowadza się do tego, że owo ustalenie dokonuje się z wykorzystaniem władczych form działania administracji<sup>27</sup>. Jednym z najdonioślejszych przejawów władztwa planistycznego, odgrywającym istotną rolę w kształtowaniu ładu przestrzennego, jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej: m.p.z.p.). Jest to bowiem podstawowe narzędzie planowania przestrzennego o charakterze prawa miejscowego, które bezpośrednio oddziałuje na sferę prawną uczestników procesu planistycznego, a jednocześnie – na poziomie samorządu terytorialnego – stanowi główne źródło informacji o przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania terenu<sup>28</sup>.

Jedną z naczelnych zasad planowania miejscowego jest fakultatywne sporządzenie m.p.z.p. dla obszaru gminy, co stanowi wyraz samodzielności planistycznej tej jednostki samorządowej. Obowiązkowe sporządzenie planu miejscowego na gruncie obowiązujących przepisów jest traktowane jako wyjątek i wynika z reguły z przepisów znajdujących się poza u.p.z.p. W myśl art. 14 ust. 7 u.p.z.p. plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Takim przepisem odrębnym jest art. 3 w zw. z art. 1

<sup>26</sup> Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2010 r., II OSK 1694/10, LEX nr 657050.

<sup>27</sup> Pojęcie władztwa planistycznego obecne jest w orzecznictwie sądowym, zob. wyrok NSA z dnia 9 czerwca 1995 r., IV SA 346/93, ONSA 1996, nr 3, poz. 125.

<sup>28</sup> Zob. Woźniak 2018, 170.

ust. 1 i 2 u.c.ch.z.<sup>29</sup> Obowiązek sporządzenia planu dla danego terenu stanowi wyjątek od ogólnej zasady swobody polityki planistycznej gminy. Jak wynika z orzecznictwa sądowno-administracyjnego, każde planowane założenie cmentarza i nowa jego rozbudowa wymaga ustalenia tego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Obowiązek ten dotyczy wszelkich cmentarzy, tak komunalnych, jak i wyznaniowych<sup>30</sup>.

Już nawet pobieżny przegląd przypadków, które powodują powstanie obowiązku sporządzenia planu miejscowego, pozwala na sformułowanie tezy, że obowiązek ten jest ściśle związany z realizacją interesu publicznego<sup>31</sup>. Obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie m.p.z.p., to obszary o wyższej potrzebie ochrony, posiadające swoiste cechy. Stąd w interesie publicznym leży – jak ma to miejsce w przypadku cmentarzy – objęcie ich aktem normatywnym gwarantującym stabilną sytuację planistyczną. Lokalizacja cmentarza na podstawie m.p.z.p. jest nie tylko wymogiem wynikającym z przepisów prawa, ale pełni przy tym istotną rolę z uwagi na ewentualne ograniczenia prawa własności nieruchomości sąsiednich, jakie może powodować lokalizacja cmentarza<sup>32</sup>. Postanowienia m.p.z.p. mają w przyszłości kształtować sytuację faktyczną terenów nim objętych w zakresie ich zagospodarowania, lecz nie odwrotnie. W świetle tego poglądu aktualność zachowuje teza, że kwestię lokalizacji cmentarza należy regulować poprzez m.p.z.p. wyznaczający teren przewidziany pod cmentarz. Chcąc zatem założyć cmentarz, gmina musi uchwalić m.p.z.p. i określić w nim tereny przeznaczone na ten cel. Akt ten nie musi jednak obejmować terenu całej gminy. Może obejmować tylko jej część, np. tę, która zostanie przeznaczona na cmentarz i związaną z nim strefę ochronną<sup>33</sup>. Stąd najpierw gmina uchwała m.p.z.p. dla tego terenu, a potem następuje lokalizacja cmentarza – plan miejscowy działa bowiem „na przyszłość”. Na etapie decydowania o zakresie przestrzennym cmentarza konieczne jest wzięcie pod uwagę, obok czynników sanitarnych, także wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., z uwzględnieniem zasady ważenia interesu publicznego i interesu indywidualnego oraz eliminacji ewentualnych konfliktów przestrzennych i społecznych<sup>34</sup>.

O założeniu lub rozszerzeniu cmentarza decyduje rada gminy, a w miastach na prawach powiatu – rada miasta, po uzyskaniu zgody właściwego inspektora sanitarnego (art. 1 ust. 2 u.c.ch.z.). Założenie cmentarza powinno być poprzedzone uchwałą intencyjną rady gminy o zamiarze założenia lub rozszerzenia cmentarza komunalnego, a w przypadku cmentarza wyznaniowego – wnioskiem władz kościelnych, dotyczącym założenia lub rozszerzenia cmentarza wyznaniowego (art. 1 ust. 3 u.c.ch.z.). Oznacza to, że założenie cmentarza powinno być poprzedzone swojego rodzaju wyrażeniem woli władz, które ten cmentarz zamierzają utworzyć: w przypadku cmentarza komunalnego – rady gminy, a w przypadku cmentarza wyznaniowego – właściwych władz kościelnych. O ile w przypadku cmentarza komunalnego jest to ten sam organ, który

<sup>29</sup> Wyrok NSA z dnia 24 września 2019 r., II OSK 2331/18, LEX nr 2733084.

<sup>30</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 15 lutego 2018 r., II SA/Rz 1341/17, LEX nr 2470989.

<sup>31</sup> Por. Kulesza 1999, 268.

<sup>32</sup> Zob. Starzecka 2014, 183.

<sup>33</sup> Wyrok NSA z dnia 11 października 2011 r., II OSK 1390/11, LEX nr 1151860.

<sup>34</sup> Por. Rosegnal 2015, 697.

ustala przeznaczenie cmentarza w m.p.z.p., o tyle w przypadku cmentarza wyznaniowego wnioski władz kościelnych musi uzyskać swoistą aprobatę władz gminy. Jeżeli zatem wnioski władz kościelnych zostanie zaakceptowane, gmina nie może założyć cmentarza wyznaniowego inaczej niż poprzez określenie dla wnioskowanego terenu przeznaczenia w m.p.z.p. – teren cmentarza. Dlatego słusznie podnosi się w literaturze, że lokalizacja cmentarza wyznaniowego może napotkać na trudności<sup>35</sup>. Nie powinno przy tym budzić wątpliwości, że brak planu miejscowego jest bezwzględną przeszkodą do wyrażenia przez właściwego inspektora sanitarnego zgody, o której mowa w art. 1 ust. 2 i 3 u.c.ch.z.<sup>36</sup> Tym samym uchwała rady gminy w sprawie założenia lub rozszerzenia cmentarza komunalnego lub wyznaniowego, poprzedzona zgodą właściwego inspektora sanitarnego, może być podjęta wówczas, gdy dla tego terenu m.p.z.p. przewiduje przeznaczenie: teren cmentarza<sup>37</sup>.

Zgoda właściwego inspektora sanitarnego ma charakter uprzedni i powinna mieć miejsce przed podjęciem przez radę gminy uchwały o założeniu lub rozszerzeniu cmentarza. Zgoda ta powinna być wydana przez inspektora sanitarnego w drodze decyzji administracyjnej<sup>38</sup>. Jest to swego rodzaju potwierdzenie w formie aktu administracyjnego o charakterze władczym, że przyszła lokalizacja cmentarza spełnia warunki sanitarne, mające na celu ochronę zdrowia ludzkiego<sup>39</sup>.

Dodać należy, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze<sup>40</sup>, teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie. Na cmentarzu należy przeznaczać w szczególności tereny na krańcach miast, osiedli lub gromad, w izolacji od zabudowań, na gruntach przeznaczonych pod zielen publiczną lub odpowiednich na jej urządzenie, w pobliżu miejscowej sieci komunikacyjnej (§ 1 ust. 1 i 2 rozporządzenia). W ramach odrębnego postępowania zmierzającego do udzielenia zgody, obowiązkiem właściwego inspektora sanitarnego jest zbadanie, czy zostały spełnione wszystkie wymagania określone w przepisach u.c.ch.z. (w tym art. 5 ust. 1 u.c.ch.z.) i przepisach wyżej wskazanego rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze<sup>41</sup>. Należy przy tym zauważyć, że odmienny charakter ma opinia sanitarna i uzgodnienie projektu m.p.z.p. w ramach procedury planistycznej w sprawie uchwalenia tego planu.

Kolejnym problemem jest dopuszczalność wydania w sprawie lokalizacji cmentarza decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Problem ten pojawia się na kanwie art. 6 pkt 9 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>42</sup>, zgodnie z którym celem publicznym jest m.in.: „zakładanie i utrzymywanie cmentarzy”. Należy

<sup>35</sup> Zob. Wieczorek 2019, 59.

<sup>36</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 września 2021 r., III SA/Łd 552/21, LEX nr 3244214.

<sup>37</sup> Inaczej Wieczorek 2019, 59.

<sup>38</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 grudnia 2012 r., II SA/Gl 804/12, ONSAiWSA 2014, nr 2, poz. 28.

<sup>39</sup> Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 września 2019 r., II SA/Po 280/19, LEX nr 2720744.

<sup>40</sup> Dz. U. poz. 315.

<sup>41</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 grudnia 2012 r., II SA/Gl 804/12, ONSAiWSA 2014, nr 2, poz. 28.

<sup>42</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, z późn. zm., dalej: u.g.n.



podzielić pogląd B. Krupy, która uważa, że każdy „cmentarz (komunalny i wyznaniowy) powinien być uznany za inwestycję celu publicznego [...]”<sup>43</sup>. Nie oznacza to jednak, że w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla lokalizacji cmentarza wystarczy uzyskanie przez uprawniony podmiot decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (choć orzecznictwo sądowno-administracyjne nie jest w tej mierze jednolite). Prowadziłoby to bowiem do wykładni *contra legem* art. 3 u.c.ch.z w zw. z art. 14 ust. 7 u.p.z.p. W licznych orzeczeniach sądy administracyjne wskazują, że założenie lub rozszerzenie cmentarza jako inwestycji celu publicznego jest możliwe po uzyskaniu decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego<sup>44</sup>. Sądy powołują się przy tym na art. 6 pkt 9 u.g.n. Mając jednak na względzie art. 14 ust. 7 u.p.z.p., który stanowi, że plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne, należy przyjąć, że takim przepisem jest art. 3 u.c.ch.z. Z zestawienia powyższych przepisów wynika, że ustalenie lokalizacji nowego cmentarza lub poszerzenie granic cmentarza już istniejącego nie jest możliwe w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego<sup>45</sup>. W literaturze podkreśla się, że przyjęcie założenia, iż w przypadku lokalizacji cmentarza istnieje wybór pomiędzy miejscowym planem a decyzją lokalizacyjną, niweczyłaby znaczenie normatywnie przepisu art. 3 u.c.ch.z.<sup>46</sup> Są też w tym zakresie poglądy odmienne<sup>47</sup>.

Zgodnie z art. 3 u.c.ch.z. założenie lub rozszerzenie cmentarza jest możliwe na terenie określonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planach miejscowych, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>48</sup> można spotkać następujące nazwy i oznaczenia graficzne: teren cmentarza „C”, teren cmentarza czynnego „CC”, teren cmentarza zamkniętego „CZ”. Wątpliwe jest natomiast, czy plan miejscowy powinien wskazywać cel, na jaki może zostać użyty teren cmentarza po jego zamknięciu. Mimo że plan działa „na przyszłość”, nie jest możliwe, aby jego moc obowiązująca rozciągała się na okres 40 lat od dnia ostatniego pochowania zwłok na cmentarzu (art. 6 ust. 1 u.c.ch.z.). Należy przyjąć, że po upływie tego terminu i podjęciu przez radę gminy uchwały na podstawie art. 1 ust. 4 u.c.ch.z. można uznać teren cmentarza zamkniętego za teren, który może zostać zagospodarowany na nowe cele pod warunkiem spełnienia zastrzeżeń z art. 6 ust. 2–7 u.c.ch.z.

Mocą ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa nowelizująca), która w istotnym zakresie zmodyfikowała przepisy u.p.z.p., dodany został art. 15 ust. 2b,

<sup>43</sup> Zob. Krupa 2013, 114.

<sup>44</sup> Tak np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 lutego 2015 r., II SA/Po 705/14, LEX nr 1807413 oraz z dnia 30 stycznia 2014 r., IV SA/Po 776/13, LEX nr 1427100; wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 grudnia 2011 r., II SA/Łd 832/11, LEX nr 1134980.

<sup>45</sup> Tak np. wyroki NSA: z dnia 4 grudnia 2019 r., II OSK 3102/18, LEX nr 2865518; z dnia 6 sierpnia 2018 r., II OSK 1572/18, LEX nr 2564540; z dnia 24 września 2019 r., II OSK 2331/18, LEX nr 2733084 oraz z dnia 15 stycznia 2016 r., II OSK 1173/14, LEX nr 2033973.

<sup>46</sup> Zob. Wilk 2012.

<sup>47</sup> Zob. Rosegnal 2015, 693.

<sup>48</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2404.

według którego „plan miejscowy przewidujący lokalizację nowego lub rozszerzenie istniejącego cmentarza sporządza się co najmniej dla obszaru obejmującego strefę ochronną, związaną z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu w sąsiedztwie cmentarza”. Niewątpliwie przepis ten wzmacnia ochroną interes indywidualny poprzez ustalenie już na etapie m.p.z.p. strefy ochronnej, ale też wprowadza ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu w sąsiedztwie cmentarza, co w konsekwencji także przyczynia się do ochrony interesu indywidualnego właścicieli nieruchomości sąsiednich. Z przepisem tym ściśle koreluje § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze. Określone w § 3 ust. 1 wskazanego rozporządzenia odległości dotyczą zarówno odległości cmentarza od zabudowy mieszkaniowej, zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności, jak i odległości powyższej zabudowy od cmentarza. Celem tego przepisu jest zapewnienie bezpieczeństwa sanitarnego osób mieszkających w pobliżu cmentarza. Istotna jest zatem odległość pomiędzy cmentarzem a planowanymi inwestycjami, takimi jak: budynki mieszkalne, zakłady produkujące artykuły żywności, zakłady żywienia zbiorowego bądź zakłady przechowujące artykuły żywności, jak i odległość pomiędzy tymi obiektami budowlanymi od już istniejącego cmentarza<sup>49</sup>.

Zarówno przed nowelizacją u.p.z.p., jak i po reformie planistycznej nie ma wątpliwości, że w toku procedury planistycznej mającej na celu ulokowanie nowego lub powiększenie starego cmentarza należy stosować przepisy u.c.ch.z. oraz przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze<sup>50</sup>. Istotne jest także ustalenie, czy w pobliżu terenu cmentarza znajdują się ujęcia wody w postaci zbiorników wodnych, służących jako źródło zaopatrzenia sieci wodociągowej w wodę do picia i na potrzeby gospodarcze. Celem tych przepisów jest zapewnienie bezpieczeństwa sanitarnego osób mieszkających w pobliżu cmentarza. Takie stanowisko potwierdza m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 26 listopada 2021 r.<sup>51</sup>, w którym stwierdza, iż: „odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych ma zastosowanie nie tylko przy lokalizacji nowych cmentarzy, ale także statuuje ograniczenia w możliwości lokalizacji zabudowy w sąsiedztwie już istniejących cmentarzy”.

Nowym instrumentem planistycznym w gminie, o charakterze aktu prawa miejscowego, który zastąpił wcześniejsze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wprowadzonym ustawą nowelizującą jest plan ogólny. Wprowadzenie do porządku prawnego tego narzędzia planistycznego stanowi radykalną zmianę i niesie za sobą konsekwencje nie tylko dla organów administracji publicznej, lecz także dla inwestorów i obywateli, kształtując jako prawo miejscowe ich sytuację prawną. Zgodnie z ustawą nowelizującą studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego w danej gminie,

<sup>49</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 2 sierpnia 2024 r., nr P-II.4131.2.275.2024, Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 3445.

<sup>50</sup> Wyrok NSA z dnia 27 października 2011 r., II OSK 1624/11, LEX nr 1151958.

<sup>51</sup> II SA/Wr 108/21, LEX nr 3422433.

jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2025 r.<sup>52</sup> Plan ogólny jest sporządzany dla całego obszaru gminy z wyłączeniem terenów zamkniętych, innych niż ustalane przez ministra właściwego do spraw transportu. Plan ogólny dzieli się na dwie części. Część obligatoryjna określa obowiązkowo strefy planistyczne – strefy powstałe w wyniku podzielenia obszaru objętego planem ogólnym, wymienione w art. 13c ust. 2 u.p.z.p., oraz gminne standardy urbanistyczne, które obejmują gminny katalog stref planistycznych oraz mogą obejmować gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej (zasady zapewnienia dostępu do takich obiektów infrastruktury społecznej, jak szkoły podstawowe czy obszary zieleni publicznej). Z kolei w części fakultatywnej gmina może określić obszary uzupełnienia zabudowy, tj. obszary, dla których mogą być wydawane decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w razie braku m.p.z.p. oraz obszary zabudowy śródmiejskiej – położone w miastach obszary zwartej, intensywnej zabudowy mieszkaniowej i usługowej.

Z perspektywy lokalizacji cmentarza istotne jest to, że jedną z trzynastu stref, które musi obejmować plan ogólny, jest strefa cmentarzy (art. 13 ust. 1 pkt 10 u.p.z.p.). Obszar objęty planem ogólnym dzieli się w sposób rozłączny na strefy planistyczne. Oznacza to, że nie ma możliwości łączenia strefy cmentarzy z innymi strefami i wprowadzania dla nich wspólnych ustaleń planistycznych. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów<sup>53</sup> w planie ogólnym określa się przede wszystkim charakterystykę stref planistycznych, w tym m.in. strefę cmentarzy, tj. jej profil funkcjonalny oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej.

Strefa cmentarzy określona symbolem S.C. w profilu podstawowym obejmuje teren cmentarza, komunikacji, zieleni urządzonej oraz teren infrastruktury technicznej, z kolei w profilu dodatkowym – teren usług kultu religijnego, usług handlu detalicznego, zieleni, lasów i wód. Stąd planowana do realizacji inwestycja musi być zgodna z przeznaczeniem terenu wymienionym w profilu funkcjonalnym strefy planistycznej obejmującej dany teren w planie ogólnym.

Należy przyjąć, że już uchwalone dla terenu cmentarza miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zachowają moc, a strefa cmentarza w planie ogólnym powinna być utworzona dla terenu już objętego planem miejscowym. Zgodnie z przepisami u.p.z.p. utrzymano w mocy wszystkie obowiązujące w dniu jej wejścia w życie (24 września 2023 r.) akty planowania przestrzennego, czyli również miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Z kolei lokalizacja nowych cmentarzy, dla których nie obowiązuje dotąd m.p.z.p., powinna zostać objęta określoną sekwencją czynności, tj. najpierw

<sup>52</sup> Na stronie kancelarii Prezesa Rady Ministrów ukazał się projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (nr UD198), mocą którego termin przyjęcia przez gminy planów ogólnych, a tym samym utraty mocy obowiązującej studiów uwarunkowań został przesunięty na dzień 30 czerwca 2026 r., <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-planowaniu-i-zagospodarowaniu-przestrzennym-oraz-niektorych-innych-ustaw4> [dostęp: 22.03.2025].

<sup>53</sup> Dz. U. poz. 2758.

ustaleniem przez gminę strefy cmentarza w planie ogólnym, a następnie uchwaleniem dla tego terenu planu miejscowego.

Lokalizacyjne uwarunkowania cmentarza należy rozpatrywać także przez pryzmat przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne. Sposobem ochrony interesu publicznego na terenie cmentarza jest wprowadzenie ograniczeń i zakazów o charakterze administracyjno-prawnym. Pomiedzy pojęciem „ograniczenie” a „zakaz” istnieje zasadnicza różnica, której ustawodawca – umieszczając te pojęcia łącznie – nie dostrzega. Ograniczenie dotyczy z reguły odejmowania pewnych uprawnień związanych np. z korzystaniem z prawa własności nieruchomości, podczas gdy zakazy (wraz z nakazami) to środki typu administracyjno-prawnego, za pomocą których administracja publiczna reglamentuje korzystanie z danych obszarów w celu ich ochrony.

Każdy z wyżej wymienionych instrumentów ma inną specyfikę, charakter prawny oraz moment zastosowania. Jeżeli chodzi o tereny cmentarzy omawiana tu ustawa głównie formułuje zakazy, które mają na celu ochronę interesu publicznego poprzez ustalenie ogólnych zasad ochrony zasobów wodnych. Lokalizowania nowych cmentarzy zakazuje się zwłaszcza na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (art. 77 ust. 1 pkt 3b u.p.w.), przy czym zakaz ten ma charakter zakazu względnego, bowiem zgodnie z art. 77 ust. 7 u.p.w. dopuszcza się od niego zwolnienie. Wyrażenie zgody na lokalizowanie na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nowych cmentarzy następuje w decyzji, o której mowa w art. 166 ust. 5 u.p.w., tj. decyzji wydanej przez Wody Polskie. Zakazem lokalizacji cmentarza objęta jest strefa ochronna na terenach ochrony pośredniej (art. 130 ust. 1 pkt 13 u.p.w.), na której może być zakazane lub ograniczone wykonywanie robót lub czynności powodujących zmniejszenie przydatności ujmowanej wody lub wydajności ujęcia, obejmujących lokalizowanie cmentarzy oraz grzebanie martwych zwierząt. Zgodnie z art. 121 u.p.w. strefa bezpośrednia i pośrednia objęte są zakresem znaczeniowym pojęcia „strefa ochronna”. W takiej strefie obowiązują nakazy, zakazy i ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów oraz korzystania z wód. Ponadto nie można lokalizować cmentarzy w odległości mniejszej niż 50 metrów od stopy wału, jeżeli może to wpływać na szczelność lub stabilność wałów przeciwpowodziowych (art. 176 ust. 1 pkt 6 u.p.w.). Wprowadzenie zakazów i nakazów uzasadnia potrzeba ochrony danego obszaru. Część z nich ma charakter bezwarunkowy; nie mogą one zostać uchylone czynnością prawną organu administracji publicznej, część może zostać „złagodzona” wprowadzeniem odstępstw od zakazów.

Wyżej sformułowane uwagi uprawniają do konkluzji, że cmentarz może zostać uznany za swoisty obszar specjalny. Jest to bowiem „oznaczona przestrzeń, na której obowiązuje specyficzny reżim prawny, wyłączający lub co najmniej ograniczający dotychczasowy porządek prawny”<sup>54</sup>. To zaś uzasadnia potrzebę odwoływania się przy jego lokalizacji do ogólnych standardów planowania przestrzennego, wspartych innymi przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

Uznanie cmentarzy za obszary specjalne możliwe jest dzięki zestawieniu cech tych obszarów ze specyficznym obszarem, jakim jest cmentarz. Początkowo obszary specjalne

<sup>54</sup> Zob. Stelmasiak 2012, 652.

uznawano za formy związane z ochroną środowiska<sup>55</sup>, z czasem jednak obszary te zaczęto łączyć z odrębnym od podstawowego reżimem prawnym. Obszar specjalny w rozumieniu doktryny prawniczej to obszar, na którym nie obowiązuje lub obowiązuje tylko częściowo prawny reżim powszechny, zastąpiony prawnym reżimem szczególnym<sup>56</sup>.

Pierwszą cechą obszarów specjalnych jest ich terytorialny charakter. Konstrukcja obszarów specjalnych jest niezależna od podziału terytorialnego państwa<sup>57</sup>. Wyodrębnienia obszaru specjalnego nie należy w żadnym wypadku łączyć z podstawowym, specjalnym lub pomocniczym podziałem terytorialnym kraju<sup>58</sup>. Prawna istota obszarów specjalnych polega na powiązaniu wyodrębnionej części terytorium ze swoistą regulacją prawną, która ustala reguły obowiązujące na tym terytorium. W przypadku terenu cmentarza reguły te określa m.p.z.p., sporządzany obligatoryjnie dla tego terenu. Terytorialny charakter obszarów specjalnych ma dalsze konsekwencje w postaci obowiązywania na tym terenie systemu zakazów i nakazów o charakterze administracyjnoprawnym. Taki system zakazów istnieje w odniesieniu do terenów cmentarzy.

Kolejną cechą obszaru specjalnego jest niejednolity charakter prawny aktów tworzących dany obszar. Są nimi bądź akty rangi ustawowej, bądź przepisy wykonawcze, bądź przepisy prawa miejscowego. Utworzenie cmentarza wymaga – jak zostało wykazane – uchwały rady gminy, poprzedzonej decyzją państwowego inspektora sanitarnego.

Uzasadnienia dla tworzenia obszarów specjalnych należy poszukiwać w kategorii interesu publicznego i jest to trzecia istotna cecha obszarów specjalnych. W niniejszym opracowaniu wskazano, że utworzenie terenu cmentarza spełnia wymogi interesu publicznego; jego utworzenie jest bowiem związane ze zobiektywizowaną potrzebą lokalnej społeczności.

Ważną cechą obszarów specjalnych jest wreszcie to, że ich utworzenie wywołuje określone skutki prawne w sferze interesu indywidualnego, oddziałując na status prawny nie tylko adresatów powiązanych w sposób trwały z obszarem specjalnym (właściciele lub użytkownicy wieczystych), lecz także potencjalnych adresatów, którzy w przyszłości mogą stać się adresatami praw i obowiązków wynikających z aktu tworzącego dany obszar. Ograniczenia w sferze prawa własności i innych praw rzeczowych to jedne z najbardziej charakterystycznych skutków prawnych utworzenia obszaru specjalnego<sup>59</sup>. Nie powinno budzić wątpliwości, że utworzenie cmentarza oddziałuje na sytuację prawną podmiotów zamieszkujących tereny sąsiednie, a rolą organów władzy publicznej jest – zapewniając realizację celu publicznego – ustanowienie odpowiedniego standardu ochrony. Sposobem ochrony są z jednej strony ograniczenia wynikające z m.p.z.p., a z drugiej obowiązujący system zakazów, które – jako środki typu policyjnego – istotnie wpływają na zakres wykonywania prawa własności.

Jednym ze skutków utworzenia obszaru specjalnego jest możliwość powstania konfliktu pomiędzy interesem indywidualnym a interesem publicznym. Ważną rolę

<sup>55</sup> Zob. Kulesza 1974, 62–69.

<sup>56</sup> Zob. Radecki (red.) 2010, 164.

<sup>57</sup> Zob. Kulesza 1974, 61.

<sup>58</sup> Zob. Stelmasiak 2012, 150.

<sup>59</sup> Woźniak 2018, 368.

w niwelowaniu konfliktu interesów w przypadku lokalizacji cmentarza powinien odgrywać m.p.z.p., a docelowo także plan ogólny gminy. Akty te powinny redukować też konflikty w obrębie interesu publicznego, np. konflikt pomiędzy lokalizacją cmentarza a ochroną ujęcia wody.

## Podsumowanie

Postrzeganie obszarów specjalnych jako szerszej kategorii pojęciowej, rozpatrywanej w pewnym oderwaniu od regulacji prawnej ochrony środowiska, ale z niej się wywodzącej jest – w ocenie piszącej te słowa – w pełni uzasadnione w odniesieniu do terenów cmentarzy. Obszar specjalny jest ściśle skorelowany z zagospodarowaniem przestrzennym i traktowany jako jedna z metod zagospodarowania przestrzeni<sup>60</sup>. Łączenie obszaru specjalnego z kształtowaniem zjawisk urbanistycznych i zagospodarowania przestrzennego nie stanowi *novum* w doktrynie prawa administracyjnego<sup>61</sup>. Obszar specjalny charakteryzuje się tym, że obowiązuje na nim swoisty reżim publicznoprawny, związany z realizacją określonego celu publicznego, a jego ustanowienie przybiera formę aktu władczego organu władzy publicznej<sup>62</sup>. Takie ujęcie obszaru specjalnego wkomponowuje się w zakres pojęciowy cmentarza. Jest to bowiem określona przestrzeń, związana z realizacją celu publicznego, a jego ustanowienie łączy się z uchwaleniem aktu normatywnego, jakim jest m.p.z.p. Na szczególny reżim prawny – w odniesieniu do cmentarza – składa się unikatowy cel tworzenia tego obszaru, jakim jest utrwalanie pamięci o osobach i wydarzeniach, określony sposób tworzenia obszaru cmentarza oraz pewien zakres odstępstw od reżimu powszechnego.

Na terenie cmentarza jako obszarze specjalnym obowiązuje swego rodzaju reżim publicznoprawny, związany z realizacją celu publicznego, który powoduje powstawanie rozmaitych relacji pomiędzy interesem publicznym a interesem indywidualnym, z konfliktem interesów publicznych włącznie. Dlatego ustawodawca uznał, że m.p.z.p. jest najlepszym narzędziem prawnej regulacji terenów cmentarzy. Motywacją do utworzenia cmentarza jako swoistego obszaru specjalnego jest zawsze interes publiczny, związany z ochroną podstawowej wartości, jaką jest – w przypadku cmentarza – utrwalenie pamięci o zmarłych.

## Bibliografia

- Bielecki, Leszek, Piotr Ruczkowski 2016. „Cmentarze jako przykład rzeczy publicznej (Friedhöfe als öffentliche Sachen) w prawie polskim i niemieckim”. *Samorząd Terytorialny* 4: 14–26.
- Jeżewski, Jerzy. 1995. „We Francji”. W: *Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej*, red. Jerzy Jeżewski, 139–183. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

<sup>60</sup> Zob. Stelmasiak 2012, 655.

<sup>61</sup> Taki nurt występuje w nauce francuskiej, zob. Jeżewski 1995, 158.

<sup>62</sup> Zob. Rotko (red.) 1999, 185.

- Kalinowski, Arkadiusz. 2001. *Cmentarze. Ewolucja przepisów w kościelnym ustawodawstwie kodeksowym XX wieku*. Pelpin: Wydawnictwo Bernardinum.
- Kotliński, Tomasz Józef. 2020. „Pochówek w Galicji. Wybrane zagadnienia administracyjno-prawne. Część I”. *Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego* 23: 229–253. <https://doi.org/10.48269/2450-6095-sdpipp-23-012>.
- Krupa, Barbara. 2013. *Administracyjnoprawne uwarunkowania inwestycji celu publicznego*. Warszawa: Difin.
- Kulesza, Michał. 1974. „Obszar specjalny jako prawny instrument ochrony i kształtowania środowiska naturalnego”. *Studia Juridica* 2: 59–71.
- Kulesza, Michał. 1999. „Gminne planowanie przestrzenne a inwestycje prywatne”. W: *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, red. Hartmut Bauer i in., 265–278. Poznań: Wydawnictwo Poznańskie.
- Radecki, Wojciech (red.). 2010. *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza. Rozwój. Perspektywy*. Warszawa: Difin.
- Rosegnal, Marcin. 2015. „Planistyczne problemy lokalizacji cmentarza”. W: *Non omnis moriar. Osobiste i majątkowe aspekty prawne śmierci człowieka. Zagadnienia wybrane*, red. Jacek Gołaczyński, Jacek Mazurkiewicz, Jarosław Turłukowski, Daniel Karkut, 691–711. Wrocław: Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego – Oficyna Prawnicza. <https://repozytorium.uni.wroc.pl/dlibra/publication/edition/77900> [dostęp: 2.09.2024].
- Rotko, Jerzy (red.). 1999. *Prawo wodne z komentarzem*. Wrocław: Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska (Seria: Komentarze).
- Rudnicki, Stanisław. 1999. *Prawo do grobu. Zagadnienia cywilistyczne*. Kraków: Zakamycze.
- Sierpowska, Iwona. 2020. *Śmierć w ujęciu prawa administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sługocka, Martyna. 2022. *Realizacja inwestycji w sąsiedztwie cmentarza – praktyczne problemy*. LEX/el. <https://sip.lex.pl/#/publication/470179545> [dostęp: 4.09.2024].
- Starzecka, Katarzyna. 2014. „Lokalizacja cmentarza wyznaniowego w świetle przepisów prawa polskiego o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”. *Studia z Prawa Wyznaniowego* 17: 173–191. <https://doi.org/10.31743/spw.5118>.
- Stelmasiak, Jerzy. 2012. „Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym”. W: *System prawa administracyjnego*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel. T. 7: *Prawo administracyjne materialne*, 685–715. Warszawa: C.H. Beck.
- Sularz, Paweł. 2022. *Cmentarze w Polsce. Zagadnienia administracyjnoprawne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Tanaś, Sławoj. 2013. „Cmentarz jako miejsce spotkań”. W: *Kultura i turystyka – miejsca spotkań*, red. Beata Krakowiak, Andrzej Stasiak, Bogdan Włodarczyk, 323–334. Łódź: Regionalna Organizacja Turystyczna Województwa Łódzkiego. <https://dspace.uni.lodz.pl/handle/11089/47552> [dostęp: 31.01.2024].
- Wieczorek, Anna. 2019. „Cmentarz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”. *MAZOWSZE. Studia Regionalne* 31: 55–74.
- Wilk, Jakub. 2012. *Obligatoryjny charakter miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu cmentarza. Glosa do wyroku WSA z dnia 2 grudnia 2009 r., II SA/Go 805/09*. LEX/el. <https://sip.lex.pl/#/publication/386033962/wilk-jakub-obligatoryjny-charakter-miejscowego-planu-zagospodarowania-przestrzennego-dla-terenu...?keyword=wilk%20cmentarze&cm=STOP> [dostęp: 18.03.2025].
- Woźniak, Marta. 2018. *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.

