

Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych

z dnia 31 stycznia 1959 r. (Dz.U. Nr 11, poz. 62)

Tekst jednolity z dnia 21 kwietnia 2017 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 912)

Art. 1. [Zakładanie, rozszerzanie cmentarzy]

1. Zakładanie i rozszerzanie cmentarzy komunalnych należy do zadań własnych gminy.

2. O założeniu lub rozszerzeniu cmentarza komunalnego decyduje rada gminy, a w miastach na prawach powiatu rada miasta, po uzyskaniu zgody właściwego *inspektora sanitarnego*¹.

3. 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*¹.

4. O zamknięciu cmentarza komunalnego decyduje właściwa rada gminy lub rada miasta, po zasięgnięciu opinii właściwego *inspektora sanitarnego*¹.

5. O zamknięciu cmentarza wyznaniowego decyduje właściwa władza kościelna, po zasięgnięciu opinii właściwego *inspektora sanitarnego*¹.

¹ Obecnie państwowy inspektor sanitarny na podstawie art. 10 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2015 r. poz. 1412 oraz z 2016 r. poz. 1165 i 2003), która weszła w życie z dniem 1 września 1985 r.

Spis treści

	Nb
1. Pochodzenie słowa „cmentarz”	1
2. Definicja prawna	2
3. Cmentarz w ujęciu prawnym	3
4. Cmentarz w ujęciu podmiotowym	4
5. Podział	5
6. Zadanie własne gminy	6
7. Definicja zadań własnych gminy	7
8. „Cmentarz komunalny” a „cmentarz gminny”	8
9. Zakładanie i rozszerzanie cmentarzy komunalnych	9
10. Procedura współdziałania organów przy założeniu lub rozszerzeniu cmentarza komunalnego	10
11. Właściwy inspektor sanitarny	11
12. Założenie lub rozszerzenie cmentarza wyznaniowego	12
13. Podmioty upoważnione do zakładania cmentarzy wyznaniowych	13
14. Kościół Rzymskokatolicki	14
15. Własne cmentarze lub kwatery na cmentarzach świeckich	15
16. Muzułmański Związek Religijny	16
17. Mizary	17
18. Kościół Ewangelicko-Methodystyczny	18
19. Kościół Polskokatolicki	19
20. Kościół Ewangelicko-Augsburski	20
21. Gminy żydowskie	21
22. Kościół Chrześcijan Baptystów	22
23. Konkordat a przepisy właściwe	23
24. Warunki dla cmentarzy wyznaniowych	24
25. Planowanie przestrzenne cmentarzy	25
26. Zamykanie cmentarzy	26

1 1. Pochodzenie słowa „cmentarz”. Nazwa pochodzi od łacińskiego słowa *coemeterium*, o tym właśnie znaczeniu, które z kolei jest zlatynizowaną formą greckiego „καμητήριον = miejsce spoczynku” od „καμωμαι = spać” (zob. K. Kubalska-Sulkiewicz (red.), Słownik terminów artystycznych i architektonicznych, Warszawa 2011, s. 75–76). Słownik języka polskiego PWN (E. Sobol (red.), Warszawa 2001) podaje, iż nazwę „cmentarz” etymologia ludowa wyprowadza od smętku, czyli smutku; w myśl tej hipotezy pierwotnym znaczeniem cmentarza byłoby „miejsce, gdzie ludzie się smęcą (smućą)”. Cmentarz jest miejscem przeznaczonym na grzebanie zmarłych. W prawie rzymskim uznawany był za miejsce święte. Prawo to zakazywało jednak organizowania cmentarzy w obrębie miast. Chrześcijanie, stosując

się do tego prawa, grzebali swych zmarłych poza miastami, w grobach ziemnych. Nieraz budowano w tym celu katakumby. Najśłynniejsze są katakumby rzymskie, ale nie były one jedyne w starożytnym świecie, nie tylko zresztą dla chrześcijan. W okresie prześladowań katakumby były często również miejscem kultu (zob. *E. Szafrowski*, Podręcznik prawa kanonicznego, t. 4, Warszawa 1986, s. 255–258; *P. Hemperek* (red.), Komentarz do Kodeksu prawa kanonicznego z 1983 r., t. 3, Lublin 1986, s. 406–410).

2. **Definicja prawna.** Brak w polskim systemie prawnym legalnej 2 definicji cmentarza. Również uboga literatura w tym zakresie jej nie formułuje.

3. **Cmentarz w ujęciu prawnym.** Cmentarz w ujęciu prawnym 3 jest wyraźnie wyodrębnionym, oznaczonym terenem przeznaczonym do pochówku osób zmarłych.

4. **Cmentarz w ujęciu podmiotowym.** Jak wskazuje *S. Rudnicki*, 4 „Teren cmentarza jest przedmiotem użyteczności publicznej o szczególnym charakterze. Jego funkcją jest z jednej strony 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” (zob. *S. Rudnicki*, Prawo do grobu. Zagadnienia cywilistyczne, Kraków 1999, s. 61). Ujęcie to zostało zakwalifikowane w literaturze jako nawiązujące do aspektu podmiotowego i spotkało się aprobatą (zob. *B. Rakoczy*, Ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2008, s. 293).

5. **Podział.** Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych w art. 1 5 rozróżnia 2 rodzaje cmentarzy: komunalne i wyznaniowe. Cmentarzem komunalnym jest cmentarz, który został założony przez władze samorządowe i nie został przekazany właściwej władzy kościelnej oraz który jest utrzymywany i zarządzany przez właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Cmentarzem wyznaniowym jest cmentarz, który został założony przez właściwe władze kościelne i nie został przekazany właściwej władzy samorządowej oraz który jest utrzymywany i zarządzany przez związek wyznaniowy.

6. **Zadanie własne gminy.** Zgodnie z art. 1 SamGminU miesz- 6 kańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Wspól-

notę samorządową tworzą więc z mocy prawa mieszkańcy gminy bez względu na okres zamieszkiwania na jej terenie. Jak zauważa *J. Hausner*, „Wspólnota samorządowa tworzy wyodrębnioną w strukturze państwowej organizację. Wykonywanie administracji przez wspólnotę samorządową następuje na zasadzie decentralizacji, zakładającej samodzielne wykonywanie zadań przez wspólnoty samorządowe. Samodzielne wykonywanie zadań nie oznacza oczywiście samodzielności nieograniczonej” (zob. *J. Hausner*, w: *J. Hausner, Z. Niewiadomski* (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011, s. 213). Artykuł 2 ust. 1 SamGminU stanowi, że gmina wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Przepis ten przedstawia gminę jako odrębny podmiot prawa publicznego, to jest korporację prawa publicznego, nie tylko realizującą określone zadania, ale również wyposażony na podstawie przepisów szczególnych w konkretne kompetencje (por. *Z. Niewiadomski*, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP, Samorząd Terytorialny 2002*, Nr 3, s. 5). Jak słusznie zauważa *Ł. Złakowski*, „choć, zgodnie z art. 16 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP, samorząd terytorialny (w tym również samorząd gminny) przysługującą mu istotną część zadań publicznych wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, to uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej, musi w pewien sposób być powiązany funkcjonalnie i formalnie z innymi podmiotami publicznoprawnymi. Samodzielność nie oznacza więc pełnej niezależności, gdyż chociażby zasada praworządności (art. 2 Konstytucji RP) wymaga jednolitego stosowania prawa w całym państwie (por. *E. Ochendowski*, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, w: *A. Piekara, Z. Niewiadomski* (red.), *Samorząd terytorialny*, s. 34)” (*Ł. Złakowski*, w: *J. Hausner, Z. Niewiadomski* (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011, s. 647).

- 7 7. Definicja zadań własnych gminy.** Artykuł 7 SamGminU określa zadania własne gminy. Ustęp 1 tegoż artykułu zawiera definicję zadań własnych, wskazując, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Przepis art. 7 ust. 1 SamGminU posługuje się kategorią zadań własnych, rozumianych jako sprawy ukierunkowane na zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty wyznaczonej przez granice gminy. Katalog zadań własnych gminy

obejmuje więc szereg spraw wskazanych w ustawach szczególnych, do których odsyłają przepisy art. 7 ust. 1 SamGminU. Trzynastym zadaniem są cmentarze gminne.

8. „Cmentarz komunalny” a „cmentarz gminny”. Rozdźwięk 8 powstaje już na wstępie próby ustalenia, czy pojęcie „cmentarze komunalne” jest tożsame z terminem cmentarz gminny używanym przez SamGminU. Niestety, polski ustawodawca dość często posługuje się w różnych aktach prawnych tymi dwoma pojęciami niejako zamiennie. Niemniej należy stanowczo stwierdzić, iż nie może istnieć cmentarz, który został założony lub rozszerzony przez inną jednostkę samorządu niż gmina. Delegacja ustawowa do działania w tym zakresie została wprost wyrażona w SamGminU. Tym samym ani województwo, ani też powiat nie może zakładać lub rozszerzać istniejących cmentarzy.

9. Zakładanie i rozszerzanie cmentarzy komunalnych. Wyłączną 9 kompetencją organu gminy, jakim jest rada gminy, jest zakładanie i rozszerzanie cmentarzy komunalnych. Wskazanie zakresu podmiotowego pojęcia „organy gminy” ma znaczenie nie tylko na gruncie sfery publicznoprawnej, ale i w odniesieniu do cywilnoprawnej sfery funkcjonowania gminy. Zgodnie z art. 33 KC osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególnie przyznają osobowość prawną. Przepis art. 2 ust. 2 SamGminU stanowi natomiast, że gmina posiada osobowość prawną. Osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie (art. 38 KC). W związku z powyższymi unormowaniami należy stwierdzić, że jeżeli przepis o charakterze prywatnoprawnym mówi o działaniu organu osoby prawnej, to w odniesieniu do gminy należy przez to rozumieć radę gminy i wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) (por. *P. Chmielnicki* (red.), w: *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2006, s. 221).

10. Procedura współdziałania organów przy założeniu lub roz- 10 szerzeniu cmentarza komunalnego. Artykuł 1 ust. 2 CmentU reguluje procedurę współdziałania organów przy założeniu lub rozszerzeniu cmentarza komunalnego. Obowiązek współdziałania organów przy założeniu lub rozszerzeniu cmentarza komunalnego ma swoje źródło w przepisach prawa materialnego, które uzależniają podjęcie skutecznej i ważnej uchwały przez radę gminy od zajęcia stanowiska przez inny organ, w tym przypadku właściwego inspektora sanitarnego. Przepisy prawa materialnego ustanawiające obowiązek współdziałania

mogą zastrzegać, iż uchwała ma być wydana: „w porozumieniu”, „po porozumieniu”, „po uzgodnieniu”, „w uzgodnieniu” z innym organem, „za zgodą” innego organu czy też „po zasięgnięciu opinii” innego organu. W przedmiotowym przypadku mamy do czynienia ze zgodą, lub jej brakiem, która jest wiążąca do organu gminy. Należy zwrócić uwagę, iż uchwała w sprawie cmentarzy może być podjęta dopiero „po zajęciu stanowiska” przez inspektora sanitarnego. Ponieważ zajęcie stanowiska w sprawie musi poprzedzać podjęcie uchwały, zatem niedopuszczalne jest takie przeprowadzenie procedury współdziałania organów, które sprowadzałoby ją do zatwierdzenia podjętej uchwały *ex post* przez organ zobowiązany do zajęcia stanowiska.

- 11 11. Właściwy inspektor sanitarny.** Przez właściwego inspektora sanitarnego należy uważać organ powołany na podstawie PISU. Państwowa Inspekcja Sanitarna jest powołana do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego, w szczególności poprzez sprawowanie nadzoru nad warunkami: 1) higieny środowiska, 2) higieny pracy w zakładach pracy, 3) higieny radiacyjnej, 4) higieny procesów nauczania i wychowania, 5) higieny wypoczynku i rekreacji, 6) zdrowotnymi żywności, żywienia i przedmiotów użytku, 7) higieniczno-sanitarnymi, jakie powinien spełniać personel medyczny, sprzęt oraz pomieszczenia, w których są udzielane świadczenia zdrowotne – w celu ochrony zdrowia ludzkiego przed niekorzystnym wpływem szkodliwości i uciążliwości środowiskowych, zapobiegania powstawaniu chorób, w tym chorób zakaźnych i zawodowych.
- 12 12. Założenie lub rozszerzenie cmentarza wyznaniowego.** Cmentarz wyznaniowy jest zakładany przez właściwe władze kościelne. W Polsce na dzień 5.8.2017 r. istniały 164 kościoły i związki wyznaniowe. Zgodnie ustawą z 17.5.1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1153), korzystając z wolności sumienia i wyznania, obywatele mogą w szczególności tworzyć wspólnoty religijne, zwane dalej kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, zakładane w celu wyznawania i szerzenia wiary religijnej, posiadające własny ustrój, doktrynę i obrzędy kultowe. Kościoły i inne związki wyznaniowe w Polsce działają w konstytucyjnych ramach ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, a ich sytuację prawną i majątkową regulują przepisy rangi ustawowej.
- 13 13. Podmioty upoważnione do zakładania cmentarzy wyznaniowych.** CmentU pozwala na zakładanie cmentarzy wyznaniowych

wyłącznie władzom kościelnym, milcząc o prawie związków wyznaniowych w tym zakresie. Jednak zgodnie z art. 19a ustawy z 17.5.1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, kościoły i inne związki wyznaniowe mają prawo posiadania, zarządzania oraz zakładania i poszerzania cmentarzy grzebalnych.

14. Kościół Rzymskokatolicki. Zgodnie z ustawą z 17.5.1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1169 ze zm.) organami kościelnymi osób prawnych są: 1) dla metropolii gnieźnieńskiej – metropolita gnieźnieński, Prymas Polski, dla innych metropolii – metropolita; 2) dla archidiecezji – arcybiskup archidiecezalny lub administrator archidiecezji; 3) dla diecezji – biskup diecezjalny lub administrator diecezji; 4) dla administratury apostolskiej – administrator apostolski; 5) dla parafii – proboszcz lub administrator parafii; 6) dla kościoła rektoralnego – rektor; 7) dla Caritas Polskiej – dyrektor; 8) dla Caritas diecezji – dyrektor; 9) dla Papieskich Dzieł Misyjnych – dyrektor krajowy. Jednak to parafie i zakony, zgodnie z art. 45 tej ustawy, mają prawo posiadania, zarządzania oraz zakładania i poszerzania cmentarzy grzebalnych. Przepis ten ma również zastosowanie do zakonów lub ich domów w odniesieniu do wyodrębnionych cmentarzy zakonnych.

15. Własne cmentarze lub kwatery na cmentarzach świeckich. Zgodnie z kan. 1240 § 1 CIC tam, gdzie to możliwe, Kościół powinien mieć własne cmentarze albo przynajmniej kwatery na cmentarzach świeckich, przeznaczone na grzebanie wiernych zmarłych, należycie pobłogosławione. Co ciekawe, CIC zakazuje grzebania zmarłych w kościołach, chyba że chodzi o Biskupa Rzymskiego, kardynałów lub biskupów diecezjalnych, również emerytowanych, którzy powinni być chowani we własnym kościele.

16. Muzułmański Związek Religijny. Cmentarze stanowiące własność Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej lub poszczególnych gmin wyznaniowych podlegają w przedmiocie zakładania, rozszerzania i zamykania oraz zarządu nimi przepisom państwowym o cmentarzach wyznaniowych.

17. Mizary. Mizarami muzułmanie polscy nazywają cmentarze muzułmańskie. Najwyższe Kolegium Muzułmańskie Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej podaje, że mizary w Polsce znajdują się w następujących miejscowościach:

- 1) Bohoniki – mizar położony za wsią w kierunku Maławicz, założony w drugiej połowie XVIII w. Czynny do dzisiaj. Mizar w środkowej części wsi prawdopodobnie założony przez pierwszych osadników muzułmańskich w Bohonikach, tzn. pod koniec XVII w. Obecnie nieczynny. Przy głównej ulicy widnieje tabliczka informacyjna, którą nie sposób jest zauważyć;
- 2) Kruszyniany – mizar położony w centralnej części wsi, założony prawdopodobnie pod koniec XVII lub na początku XVIII w. Usytuowany jest w niewielkiej odległości od meczetu, na jego tyłach. Czynny do dzisiaj;
- 3) Warszawa – mizar przy ulicy Tatarskiej 8, należący do zabytkowego kompleksu Cmentarza Powązkowskiego (Powązki). Założony przez władze rosyjskie w 1868 r. z przeznaczeniem głównie dla muzułmańskich żołnierzy armii rosyjskiej. Później służył muzułmanom polskim. Czynny do dzisiaj. Mizar przy ulicy Młynarskiej 60, między cmentarzem żydowskim a ewangelicko-augsburskim. Założony przez władze carskie w 1838 r., przeznaczony głównie dla żołnierzy armii rosyjskiej. Zamknięty w 1868 r.;
- 4) Studzianka – mizar położony za wsią, założony prawdopodobnie przez pierwszych osadników muzułmańskich po 1679 r. Nieczynny od II wojny światowej;
- 5) Lebedziew – mizar ulokowany za wsią, założony prawdopodobnie przez pierwszych osadników muzułmańskich, tzn. po 1679 r. Nieczynny od I wojny światowej.

18 18. **Kościół Ewangelicko-Methodystyczny.** Zgodnie z art. 25 ustawy z 30.6.1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1712) parafie mają prawo posiadania, zarządzania oraz zakładania i poszerzania cmentarzy grzebalnych.

19 19. **Kościół Polskokatolicki.** Zgodnie z art. 22 ustawy z 30.6.1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1599) parafie mają prawo posiadania cmentarzy grzebalnych, poszerzania ich, zakładania i zarządzania nimi.

20 20. **Kościół Ewangelicko-Augsburski.** Ustawa z 13.5.1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 43) w art. 28 stanowi,

że parafie mają prawo posiadania, zarządzania oraz zakładania i poszerzania cmentarzy grzebalnych.

21. **Gminy żydowskie.** Ustawa z 20.2.1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1798) w art. 23 zakłada, iż cmentarze wyznaniowe żydowskie stanowiące własność gmin żydowskich lub związków gmin nie podlegają wywłaszczeniu. Cmentarze stanowiące własność Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego, w stosunku do których wszczęto postępowanie, o którym mowa w art. 30 ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich, podlegają ochronie polegającej w szczególności na zakazie ich zbywania na rzecz osób trzecich oraz zakazie przeznaczania na inne cele.

22. **Kościół Chrześcijan Baptystów.** W art. 28 ustawa z 30.6.1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 169 ze zm.) zakłada, że to zbory mają prawo posiadania, zarządzania oraz zakładania i poszerzania cmentarzy grzebalnych.

23. **Konkordat a przepisy właściwe.** Nienaruszalność cmentarza, gwarantowana przez Konkordat, nie oznacza jednak, że władza państwowa nie może wydawać odpowiednich przepisów regulujących sposób tworzenia oraz administrowania tymi miejscami.

24. **Warunki dla cmentarzy wyznaniowych.** Podobnie jak w przypadku cmentarzy komunalnych te wyznaniowe również powinny mieć zgodę właściwego organu powołanego na podstawie PISU. Drugim warunkiem jest przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod tego typu budowle. Cmentarze na planach zaznacza się symbolem „ZC” oraz wypełnieniem R 50, G 170, B 0. Zgoda na założenie cmentarza może być wyrażona tylko wówczas, gdy przeprowadzone przez inspektora sanitarnego postępowanie wykaże, że spełnione zostały warunki sanitarne mające na celu ochronę zdrowia ludzkiego. Cmentarz stanowić może istotne zagrożenie dla wód podziemnych, a zatem dokumentacja zawierająca dane pozwalające na ocenę stopnia zagrożenia dla zdrowia ludzkiego musi być pełna i aktualna, tylko wówczas bowiem państwowy inspektor sanitarny może stwierdzić, czy istnieją podstawy do wyrażenia zgody na założenie cmentarza.

25. **Planowanie przestrzenne cmentarzy.** W zakresie planowania przestrzennego cmentarzy obowiązuje PlanZagospU.

- 26** 26. **Zamykanie cmentarzy.** Procedura zamykania cmentarzy leży w gestii organów samorządu i władz kościelnych, podobnie jak przy zakładaniu. Procedura ta jednak jest bardzo rzadko stosowana w Polsce. Najczęstszym powodem zamknięcia cmentarza jest nieużywanie (brak pochówków) przez długi okres lub jego zapełnienie. W przypadku gminy niezbędna jest uchwała rady gminy.

Art. 2. [Utrzymanie cmentarza]

1. Utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony.

2. Utrzymanie cmentarzy wyznaniowych i zarządzanie nimi należy do związków wyznaniowych.

3. (uchylony)

Spis treści

	Nb
1. Utrzymanie cmentarza	1
2. Pojęcie „utrzymanie cmentarza”	2
3. Zarządy cmentarzy komunalnych	3

- 1** 1. **Utrzymanie cmentarza.** Na właścicielach terenów cmentarnych ciąży obowiązek utrzymania i zarządzania nimi. Zadania te powinny realizować organy wykonawcze gminy (w przypadku cmentarzy komunalnych) oraz właściwe organy kościołów i związków wyznaniowych.
- 2** 2. **Pojęcie „utrzymanie cmentarza”.** Przez pojęcie „utrzymanie i zarządzanie cmentarzem komunalnym” należy rozumieć:
- 1) udostępnienie terenów pod groby i pobieranie opłat cmentarnych. Wysokość opłaty cmentarnej obowiązującej na terenie cmentarzy komunalnych jest ustalona przez podmioty odpowiedzialne za ich utrzymanie. Brak jest przepisów regulujących wysokość tychże opłat. Opłaty dotyczące cmentarzy komunalnych powinny być uregulowane przez uchwały właściwych rad gminy. Opłaty za korzystanie z cmentarza dotyczą m.in.: nienaruszalności grobu ziemnego przez okres używania i prolongaty na użytkowanie

- gruntu, udostępniania terenu cmentarza na wjazd karawanem do pogrzebu;
- 2) prowadzenie ewidencji uzyskanych wpływów z opłat cmentarnych i poniesionych kosztów związanych z administrowaniem cmentarzem udokumentowanych fakturami, rachunkami lub innymi dokumentami. Gmina lub jej jednostka organizacyjna realizuje zadania dotyczące cmentarzy przy uwzględnieniu FinPubU. Zarząd cmentarza komunalnego, jako podmiot realizujący te zadania, jest jednostką organizacyjną gminy. Prowadzony jest w formie zakładu budżetowego w rozumieniu FinPubU;
 - 3) przestrzeganie urządzania cmentarza komunalnego zgodnie z planami zagospodarowania;
 - 4) nadzór nad korzystaniem z cmentarza komunalnego, w szczególności nad pochówkiem i ekshumacją zmarłych oraz zakładaniem i budową grobów zgodnie z przepisami prawa;
 - 5) prowadzenie dokumentacji cmentarnej (księgi cmentarne i inne) przewidzianej przepisami;
 - 6) przyjmowanie zwłok do pochowania na cmentarzu zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa;
 - 7) przygotowanie cmentarza do uroczystości pogrzebowych i świąt;
 - 8) bieżące utrzymanie w należyтым stanie technicznym ogrodzenia cmentarza, bram wjazdowych i bramek wejściowych;
 - 9) utrzymanie w należyтым stanie technicznym, poprzez wykonywanie bieżących napraw i konserwacji, nawierzchni dróg, instalacji wodno-kanalizacyjnej, instalacji elektrycznej z lampami, drenaż melioracyjny;
 - 10) utrzymanie terenu cmentarza w należyтым stanie sanitarno-porządkowym (m.in. zawarcie umowy na odbiór odpadów komunalnych, usuwanie zanieczyszczeń z dróg, ścieżek i parkingu);
 - 11) utrzymanie czystości i porządku na parkingu przed cmentarzem i na drodze dojazdowej do cmentarza;
 - 12) zimowe utrzymanie parkingu i alei głównych poprzez odśnieżanie i zwalczanie śliskości;
 - 13) opieka nad grobami opuszczonymi polegająca na odchwaszczaniu nagrobków, terenu przy nagrobku oraz zbieraniu pozostawionych odpadów (wypalone znicze);
 - 14) stała konserwacja i pielęgnacja zieleni na terenie cmentarza;
 - 15) zabezpieczanie stałej dostawy wody.

3 3. Zarządy cmentarzy komunalnych. Zarządy te działają jako miejski lub gminny zakład budżetowy w rozumieniu przepisów FinPubU. Przedmiotem działalności zarządów jest:

- 1) urządzanie, eksploatacja i zarządzanie cmentarzy komunalnych oraz obiektów znajdujących się na ich terenie;
- 2) wskazywanie potrzeb rozwoju cmentarnictwa i uczestniczenie w opracowaniu programów zakładania nowych cmentarzy komunalnych, rozbudowy istniejących obiektów; ścisła współpraca w realizacji tych zadań z wykonawcami robót;
- 3) zawieranie umów na prowadzenie inwestycji cmentarnych oraz pełnienie funkcji inwestora bezpośredniego lub zastępczego;
- 4) prowadzenie działań związanych z zagospodarowaniem, konserwacją i remontami zieleni wysokiej i niskiej na terenach cmentarzy komunalnych;
- 5) kontrola nad terminowym, jakościowym przebiegiem nadzorowanych robót w zakresie budowy, rozbudowy, remontów cmentarzy komunalnych i urządzeń cmentarnych;
- 6) prowadzenie racjonalnej polityki terenami cmentarnymi – przygotowanie kwater grzebalnych do pochowań i budów, z wyznaczeniem miejsc pod groby ziemne i murowane zgodnie z planem zagospodarowania cmentarza;
- 7) utrzymywanie we właściwym stanie technicznym i użytkowym obiektów i urządzeń cmentarnych (domy pogrzebowe, chłodnie, WC, studnie, ogrodzenia, budynki, czystość alejek, kwater grzebalnych, wysypek wewnętrznych);
- 8) współpraca z konserwatorem zabytków i ochrony przyrody dotycząca obiektów zabytkowych zlokalizowanych na terenie cmentarzy komunalnych w zakresie prowadzenia ewidencji obiektów, prac konserwatorskich i remontowych;
- 9) opracowanie projektów regulaminów dotyczących zasad korzystania z obiektów, urządzeń i terenów cmentarzy komunalnych;
- 10) świadczenie usług grabarskich, tj. kopanie grobu, pochowanie i zasypywanie grobu, rozbiórka i prowizoryczne ustawienie nagrobka, otwarcie i zamknięcie grobu murowanego oraz ekshumacja;
- 11) prowadzenie ksiąg cmentarnych;
- 12) prowadzenie ewidencji pochowań do grobów ziemnych i murowanych;
- 13) wydawanie zezwoleń na ekshumację i porządkowanie grobów murowanych.

- 14) wydawanie zezwoleń na pochowanie w istniejących grobach ziemnych i murowanych na wniosek osób będących ich dysponentami;
- 15) prowadzenie ewidencji miejsc przeznaczonych do przekopania oraz przydział miejsc zastępczych;
- 16) ogłaszanie w styczniu każdego roku w środkach masowego przekazu komunikatu o upływie terminu nienaruszalności grobu ziemnego opłaconego przed 20 laty;
- 17) przenoszenie uprawnień do stałych grobów ziemnych oraz grobowców o uregulowanym stanie prawnym;
- 18) prowadzenie ewidencji zastrzeżeń dotyczących grobów ziemnych stałych i grobowców;
- 19) wytyczanie grobów murowanych;
- 20) budowa i sprzedaż części podziemnej grobu murowanego;
- 21) badania warunków technicznych odnośnie budowy grobu murowanego w miejscu istniejącego ziemnego;
- 22) sporządzanie i wydawanie zezwoleń na budowę grobów murowanych i nagrobków;
- 23) nadzór techniczny nad prawidłowym wykonaniem budowanych grobów i nagrobków, nadzór nad właściwym prowadzeniem prac oraz stosowanie sankcji w stosunku do tych, którzy nie przestrzegają ustaleń regulaminowych i obowiązujących przepisów;
- 24) ustalanie cen za korzystanie z urządzeń i obiektów cmentarnych;
- 25) opracowanie planów rzeczowych i finansowych dla działalności jednostki.

Art. 3. [Grunt pod cmentarze]

Cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Spis treści

	Nb
1. Charakter miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	1
2. Zakładanie i rozszerzanie cmentarzy na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego	2
3. Brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	3
4. Szczególna grupa terenów	4

5. Wytyczne do planu	5
6. Plan sytuacyjny	6
7. Naniesienia na planie sytuacyjnym	7
8. Prawidłowe wyznaczenie lokalizacji cmentarza w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego	8
9. Niedopuszczalność zmiany zagospodarowania terenu polegającej na budowie cmentarza w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego	9
10. Warunki zagospodarowania przestrzennego przy rozbudowie cmentarza	10
11. Lokalizacja domu przedpogrzebowego	11
12. Orzecznictwo	12
13. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27.10.2011 r. (II OSK 1624/11, Legalis)	13
14. Deregulacja	14
15. Rozporządzenie z 2.1.2008 r.	15

1 1. Charakter miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Podstawy planowania przestrzennego w Polsce są regulowane PlanZagospU. Przepisy tej ustawy zawierają szczegółową listę opracowań stanowiących zawartość miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz osobno dla studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Obydwa opracowania zawierają elementy informacyjno-graficzne wystarczające do ustalania obszarów przeznaczonych do zalesiania w każdej gminie posiadającej jeden z tych dokumentów. Jednakże gdy gmina posiada obydwie dokumenty, wiążące są ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

2 2. Zakładanie i rozszerzanie cmentarzy na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 3 CmentU cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Jak słusznie zauważa *M. Rosegnal*, „Literalna wykładnia 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” (zob. więcej *M. Rosegnal*, Planistyczne problemy lokalizacji cmentarza, w: *D. Karhut, J. Mazurkiewicz, J. Gołaczyński, J. Turłukowski* (red.), *Non omnis*

moriar. Osobiste i majątkowe aspekty prawne śmierci człowieka. Zagadnienia wybrane, Wrocław 2015). Do dnia dzisiejszego brak jest prawnego obowiązku sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W tym miejscu należy również zwrócić uwagę na fakt, iż do przepisów odrębnych wprowadzających obowiązek sporządzenia planu miejscowego należy zaliczyć art. 3 CmentU (zob. A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, w: A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2014, s. 144). Zdanie odrębne zostało zaprezentowane w wyroku WSA w Szczecinie z 24.3.2011 r. (II SA/Sz 20/11, Legalis), w którym stwierdzono, że obowiązek sporządzenia planu miejscowego wynika bezpośrednio z ustawy i jest wyartykułowany przez ustawodawcę wprost poprzez cytaty i jednoznaczne nałożenie na gminę obowiązku sporządzenia planu. Ustawa o cmentarzach nie przewiduje obowiązku sporządzenia i uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jak słusznie zauważa M. Rosegnal, rozstrzyga jedynie o formie, na podstawie której może nastąpić lokalizacja cmentarza, a nie o samym obowiązku.

3. Brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. 3

W wyroku z 2.12.2009 r. WSA w Gorzowie Wielkopolskim (II SA/GO 805/09, Legalis) stwierdził, że dla założenia i rozszerzenia cmentarza w sytuacji braku planu należy stosować przepis ogólny, jakim jest art. 50 ust. 1 PlanZagospU, 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 zajęł WSA w Szczecinie w wyroku z 24.3.2011 r. (II SA/Sz 1047/10, Legalis). Jednakże powyższy kierunek orzecznictwa nie został podtrzymany przez NSA, który w wyroku z 11.10.2011 r. (II OZ 909/11, Legalis) stwierdził, że kwestię lokalizacji cmentarza należy regulować poprzez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, wyznaczając 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 cmentarz.

4. **Szczególna grupa terenów.** Tereny przeznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod cmentarze 4

stanowią szczególną grupę terenów ze względu na sformułowane w przepisach prawa szczególne uwarunkowania, jakie powinny spełniać tereny o takim przeznaczeniu.

- 5 5. Wytyczne do planu.** Dodatkowe obostrzenia wprowadzają uregulowania rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z 25.8.1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz.U. Nr 52, poz. 315). Stosownie do postanowień § 1 ust. 1 TerSanitCmentR teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania przez niego szkodliwego wpływu na otoczenie. Natomiast § 1 ust. 2 TerSanitCmentR stanowi, iż w szczególności 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. Z uwagi na powyższe § 3 ust. 1 TerSanitCmentR stanowi, że odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywnościowe, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone. Powyższe oznacza, iż lokalizacja cmentarza na określonym obszarze powodować będzie ograniczenia w zakresie dopuszczalnych warunków zabudowy i zagospodarowania terenów sąsiednich (do 150 m od granic cmentarza). Gwarancją realizacji celów i wymogów zawartych w przywołanych wyżej regulacjach ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, jak również wydanego na jej podstawie TerSanitCmentR stanowią także odpowiednie uregulowania PlanZagospU. Przede wszystkim należy wskazać art. 15 ust. 2 pkt 9 PlanZagospU, który stanowi, iż w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Wskazanie lokalizacji planowanego cmentarza następuje zaś zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 PlanZagospU przewidującym obowiązek określenia w miejscowym planie przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z przytoczonych wyżej regulacji wynika, iż