

Ewa Koniuszewska

MIEJSCOWY PLAN
ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO
JAKO WARUNEK ZAKŁADANIA I ROZSZERZANIA
CMENTARZY KOMUNALNYCH I WYZNANIOWYCH

WPROWADZENIE

Do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Przykładowym katalogiem zadań własnych tej jednostki samorządu terytorialnego, ukształtowanym postanowieniami art. 7 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym*¹, objęte zostały, między innymi, sprawy ładu przestrzennego oraz cmentarzy komunalnych. Uregulowania przywołanej ustawy ustrojowej korespondują z postanowieniami art. 3 ust. 1 ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*², które do zadań własnych gminy kwalifikują kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych. Skorelowane są one także z art. 1 ust.

DR EWA KONIUSZEWSKA – Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Szczeciński; adres do korespondencji: ul. Narutowicza 17a, 70-240 Szczecin, Polska; e-mail: ewa.koniuszewska@usz.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0003-3993-4524>

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 z późn. zm. [dalej: u.s.g.].

² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz. U. z 2022 r., poz. 503 [dalej: u.p.z.p.].

1 i 2 ustawy o *cmentarzach i chowaniu zmarłych*³, który zakładanie i rozszerzanie cmentarzy komunalnych przypisuje gminie jako realizację jej zadania własnego. Zakładanie i rozszerzanie cmentarzy komunalnych jest warunkowane wykonaniem zadania z zakresu ładu przestrzennego, polegającego na uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca przyjął bowiem w art. 3 u.p.z.p., że cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Niniejsze opracowanie ma na celu ustalenie, czy wymóg uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu, na którym ma zostać założony lub rozszerzony cmentarz, może wpływać na rezygnację z realizacji takiej inwestycji. Czy przeciwnie, należy uznać go za gwarancję, że przeznaczenie terenu pod budowę lub rozszerzenie cmentarza nastąpi po przeprowadzeniu wieloetapowego postępowania wymagającego współdziałania organów administracji i udziału społeczności lokalnej.

Zauważyć należy, że pojęcie „cmentarz” nie zostało prawnie zdefiniowane. W ujęciu doktrynalnym rozumiane jest ono jako wyraźnie wyodrębniony i oznaczony teren, przeznaczony do pochówku zmarłych, na którym mogiły powinny być wyodrębnione w zwyczajowo przyjętej formie. Może ono być również pojmowane jako instytucjonalnie ukształtowany wycinek przestrzeni o przeznaczeniu grzebalnym wraz ze zrealizowaniem form pochówku zmarłego zorganizowanym według reguł kulturowych, tradycyjnych oraz wyznaniowych [Janicki 2014, 11]. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że teren cmentarza jest przedmiotem użyteczności publicznej o szczególnym charakterze. Z jednej strony ma on służyć zaspokajaniu 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 natomiast strony ma zagwarantować ochronę przed zakłócaniem i profanacją miejsca spoczynku zmarłych, a także ochroną sanitarną środowiska [Rudnicki 1999, 61]. W aktualnym stanie prawnym problematyka cmentarzy uregulowana jest w ustawie o *cmentarzach i chowaniu zmarłych*

³ Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o *cmentarzach i chowaniu zmarłych*, Dz. U. z 2020 r., poz. 1947 z późn. zm. [dalej: u.c.c.z.].

oraz w ustawie *o grobach i cmentarzach wojennych*⁴. Przywołane akty prawne stanowią podstawę do kategoryzacji cmentarzy na: cmentarze komunalne, cmentarze wyznaniowe i cmentarze wojenne. W piśmiennictwie cmentarzom komunalnym nadaje się status rzeczy publicznej ze względu na charakter prawny regulacji odnoszącej się do cmentarzy, podmiot prawa własności oraz cel, jakiemu służą nekropolie. Natomiast cmentarzom wyznaniowym przypisuje się charakter mieszany z uwagi na elementy charakterystyczne dla rzeczy prywatnej – prywatny charakter własności gruntu i elementy właściwe rzeczy publicznej – przeznaczenie rzeczy [Bielecki i Ruczkowski 2016, 21]. W dalszej części opracowania analizie poddane zostaną wybrane regulacje prawne odnoszące się jedynie do cmentarzy komunalnych i cmentarzy wyznaniowych.

1. ZAKŁADANIE I ROZSZERZANIE CMĘTARZY KOMUNALNYCH

O założeniu lub rozszerzeniu cmentarza komunalnego decyduje rada gminy, a w miastach na prawach powiatu rada miasta, po uzyskaniu zgody właściwego inspektora sanitarnego. Podstawą prawną do podjęcia uchwały w tym zakresie jest art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., a także art. 1 ust. 2 u.c.c.z. Z kolei zadaniem właściwych miejscowo wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) jest – w myśl art. 2 ust. 1 u.c.c.z. – utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi.

Ustawodawca w art. 4 u.c.c.z. sformułował wymóg założenia cmentarza komunalnego na terenie każdej gminy lub miasta, dopuszczając jednak od niego odstępstwo, polegające na możliwości założenia w uzasadnionych przypadkach cmentarza dla kilku gmin. W literaturze przedmiotu wskazuje się przesłanki uzasadniające zakładanie cmentarza komunalnego dla kilku gmin. Należą do nich: niska liczba mieszkańców w gminach sąsiadujących ze sobą, niewielkie odległości między gminami przy jednoczesnym braku utrudnień komunikacyjnych, czy też usytuowanie na terenie gmin cmentarzy wyznaniowych [Darmorost 2014, 22]. Organy gminy rezygnując z założenia na terenie jednostki samorządu terytorialnego cmentarza komunalnego mogą realizować zadanie własne wykorzystując w tym celu

⁴ Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. *o grobach i cmentarzach wojennych*, Dz. U. z 2018 r., poz. 2337.

normatywnie określone formy współdziałania. Pierwszą z tych form jest związek międzygminny tworzony, stosownie do postanowień art. 64 u.s.g., w celu wspólnego wykonywania zadań. Gminy wchodzące w skład związku międzygminnego wykonują razem określony rodzaj zadania przypisanego przez ustawodawcę im wszystkim, w zinstytucjonalizowanej formie związku. Przesłanką utworzenia związku może być niewystarczająca ilość środków na wykonanie zadania. Może nią być także charakter zadania, którego realizacja przez związek będzie bardziej efektywna [Cybulska 2016, 1052-1053].

Drugą formą współdziałania gmin, wykorzystywaną w celu zakładania i utrzymania cmentarzy komunalnych oraz zarządzania nimi, jest porozumienie międzygminne. Na mocy postanowień art. 74 ust. 1 u.s.g. podstawowe jednostki samorządu terytorialnego uzyskały prawo do zawierania porozumień w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Zgodnie z ust. 2 art. 74 u.s.g. gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania. Powierzenie zadań oznacza dobrowolne nałożenie przez jedną z gmin obowiązku wykonywania zadań innej lub innych gmin przez organy gminy „przejmującej”. Zawarcie porozumienia międzygminnego najczęściej poprzedzone jest ustaleniami i negocjacjami pomiędzy zainteresowanymi gminami. Po ustaleniu treści porozumienia rady gmin podejmują uchwały w sprawie jego zawarcia [Bandarzewski 2013, 834-35].

Wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w zakresie zarządzania cmentarzami komunalnymi⁵ uwiaryściły problem gmin związany z pozyskiwaniem odpowiednich terenów do zakładania cmentarzy komunalnych. W wyniku czynności kontrolnych ustalono, że jednostki samorządu terytorialnego dążąc do realizacji zadania własnego decydowały się na lokalizację cmentarza poza swoją właściwością miejscową. Nabywały w tym celu w sąsiednich gminach na własność nieruchomości gruntowe pod założenie cmentarza, a następnie wobec braku porozumień z gminami, na terenie których obiekty te były położone, realizowały obowiązki zarządcy cmentarzy komunalnych zlokalizowanych poza własną

⁵ Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli „Zarządzanie cmentarzami komunalnymi”, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/16/087/> [dostęp: 28.03.2022].

gminą. Organy wykonawcze gmin naruszały w ten sposób art. 2 ust. 1 u.c.c.z. stanowiący, że utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, na których terenie cmentarz jest położony.

Zgodnie z art. 3 u.c.c.z. cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca w sposób kategoriyczny sformułował wymóg sytuowania cmentarzy wyłącznie na terenach ujętych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Plany służyć mają ustalaniu przeznaczenia terenu, rozmieszczeniu inwestycji celu publicznego oraz określeniu sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Z mocy art. 14 ust. 8 u.p.z.p. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że ma moc wiążącą tak jak każdy inny akt normatywny i musi być respektowany niezależnie od tego, czy jego postanowienia ocenianie są krytycznie, dopóki nie zostanie zmieniony [Jaroszyński, Niewiadomski, Szmytt, i in. 2004, 143]. Zasadniczo sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest fakultatywne, co stanowi wyraz władztwa planistycznego przyznanego organom gminy. Wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli⁶ wskazały, że do 2016 r. plany miejscowe obejmowały jedynie około 30% powierzchni kraju. Głównymi przyczynami rezygnacji z uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego są koszty związane z ich uchwalaniem oraz obawa wypłaty potencjalnych odszkodowań w związku ze zmianą przeznaczenia terenu.

Zgodnie z art. 14 ust. 7 u.p.z.p. plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Na mocy szczególnych rozwiązań prawnych, obligatoryjnie sporządza się plan miejscowy, m.in. dla: obszarów, na których utworzono park kulturowy⁷, strefy „A” ochrony uzdrowiskowej w gminie, która na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw zdrowia uzyskała potwierdzenie możliwości prowadzenia

⁶ Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury, Informacja o wynikach kontroli „System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym”, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,13209,vp,15626.pdf> [dostęp 28.03.2022].

⁷ Art. 16 ust. 6 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. z 2021 r., poz. 710 z późn.zm.

lecznictwa uzdrowiskowego na swoim obszarze⁸, nieruchomości zajętych pod byłe lotniska wojskowe przekazanych właściwym jednostkom samorządu terytorialnego⁹. We wskazanych przypadkach ustawodawca statuując obowiązek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uczynił to w sposób jednoznaczny i nie pozostawiający wątpliwości co do jego intencji. Natomiast w przywołanym już art. 3 u.c.c.z. wyrażony został *expressis verbis* obowiązek lokalizowania cmentarzy wyłącznie na terenach ujętych w planach miejscowych. Z kolei obowiązek uchwalenia przez organy gminy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego aktualizuje się dopiero wówczas, gdy powzięty zostanie zamiar utworzenia lub rozszerzenia cmentarza na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. W orzecnictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będzie realizacją ustawowego obowiązku, określonego w art. 3 u.c.c.z. w sytuacji, w której podmiot uprawniony do założenia lub poszerzenia cmentarza zdecyduje się na realizację takiej inwestycji, a nie stoją temu na przeszkodzie inne przepisy. Każde planowane założenie cmentarza i jego rozbudowa wymagają ustalenia tego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Obowiązek ten dotyczy zarówno cmentarzy komunalnych, jak i wyznaniowych¹⁰.

Na tle interpretacji postanowień art. 3 u.c.c.z. ukształtowały się w judykaturze przeciwstawne stanowiska odnośnie do warunków zakładania i rozszerzania cmentarzy. Dominujący jest kierunek orzecniczy, zgodnie z którym sprawę lokalizacji cmentarza należy regulować w formie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wyznaczającego teren przewidziany pod cmentarz i związaną z nim strefę ochronną. W przypadku braku planu zawierającego postanowienia dotyczące lokalizacji cmentarza nie ma możliwości wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego¹¹. Pogląd wyrażający konieczność usytuowania cmentarza wyłącznie

⁸ Art. 38b ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, Dz. U. z 2021 r., poz. 1301.

⁹ Art. 98 ust. 2 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego, Dz. U. z 2021 r., poz. 303.

¹⁰ Wyrok WSA z dnia 15 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 1341/17, Lex nr 2470989.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1390/11, Lex nr 1151860; wyrok WSA z dnia 3 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Bd 1119/12, Lex nr 1310513.

na terenie przeznaczonym na ten cel w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zaprezentowany został także w piśmiennictwie. Podkreśla się, że art. 3 u.c.c.z. wprowadza modyfikację zasad ogólnych wynikających z ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* dla inwestycji celu publicznego, jaką jest założenie cmentarza [Wilk 2012]. W nowszym orzecznictwie stanowisko dopuszczające założenie lub rozszerzenie cmentarza na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wyrażane jest rzadziej, a w celu jego uzasadnienia przywoływane są postanowienia art. 50 ust. 1 u.p.z.p.¹²

2. ZAKŁADANIE I ROZSZERZANIE CMENTARZY WYZNANIOWYCH

Zasygnalizowano już, że obowiązek ujęcia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lokalizacji cmentarza wraz ze związaną z nim strefą ochronną dotyczy również cmentarzy wyznaniowych. Cmentarze wyznaniowe stanowią najstarszą kategorię miejsc grzebalnych. Posiadanie i prowadzenie cmentarzy wyznaniowych przez Kościoły i związki wyznaniowe miało zagwarantować wiernym dokonywanie obrzędów pogrzebowych zgodnie z wymogami religii. Służyć miało także umożliwieniu oddawania czci zmarłym członkom tych Kościołów i związków wyznaniowych [Dziobek-Romański 1999, 16-17]. Sąd Najwyższy stwierdził, że cmentarze wyznaniowe są urządzeniami użytku publicznego, mającymi na celu zaspokajanie potrzeb wyznawców danej religii w zakresie chowania zwłok. Różnią się one jednak od cmentarzy komunalnych tym, że ich podstawowym przeznaczeniem jest chowanie zwłok osób zmarłych, które należały do danego wyznania oraz sprawowanie obrzędów religijnych. W miejscowościach, w których nie ma cmentarzy komunalnych, zarząd cmentarza wyznaniowego (proboszcz) jest obowiązany umożliwić pochowanie na takim cmentarzu, bez jakichkolwiek dyskryminacji, osób zmarłych innego wyznania lub niewierzących¹³ [Rakoczy 2012, 186-87].

¹² Wyrok WSA z dnia 1 sierpnia 2011 r., sygn. akt IV SA/Wa 191/11, Lex nr 1088271.

¹³ Wyrok SN z dnia 25 sierpnia 2011 r., sygn. akt II CSK 649/10, OSNC 2012, nr 3, poz. 38.

Podjęcie decyzji o założeniu lub rozszerzeniu cmentarza wyznaniowego ustawodawca zapewnił właściwym władzom kościelnym. W myśl art. 1 ust. 3 u.c.c.z. jego założenie lub rozszerzenie może nastąpić na terenie przeznaczonym na ten cel w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, po uzyskaniu zgody właściwego inspektora sanitarnego. Przywołane uregulowanie skorelowane jest z postanowieniami art. 42 ust. 1 ustawy *o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej*¹⁴, na mocy których ustanowiono obowiązek ujmowania w planach zagospodarowania przestrzennego inwestycji sakralnych i kościelnych oraz katolickich cmentarzy wyznaniowych. Przeznaczenie terenu na te cele ustala się w planach na wniosek biskupa diecezjalnego lub wyższego przełożonego zakonnego. Art. 42 ust. 1 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. Katolicki cmentarz wyznaniowy pozostaje w gestii Kościoła katolickiego i do niego należy decydowanie w sprawach cmentarza. Nie oznacza to jednak, że organy gminy związane są wnioskiem biskupa diecezjalnego (wyższego przełożonego zakonnego) co do wskazanego we wniosku miejsca lokalizacji cmentarza¹⁵. Ponadto biskup diecezjalny (wyższy przełożony zakonny) przy składaniu wniosku o przeznaczenie określonego terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na katolicki cmentarz wyznaniowy powinien wziąć pod uwagę ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy [Kręć 2011, 135-36]. Zauważyć również należy, że art. 42 ust. 1 ustawy koresponduje z postanowieniami art. 24 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską¹⁶, na mocy których Kościół ma prawo do budowy, rozbudowy i konserwacji obiektów sakralnych i kościelnych oraz cmentarzy – zgodnie z prawem polskim. O potrzebie budowy świątyni i o założeniu cmentarza decyduje biskup diecezjalny lub inny właściwy ordynariusz. Budowę obiektów sakralnych i kościelnych oraz założenie cmentarza ini-

¹⁴ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. *o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. z 2019 r., poz. 1347 z późn. zm.

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2008 r., sygn. akt II OSK 1611/07, Lex nr 463945.

¹⁶ Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r., Dz. U. z 1998 r., Nr 51, poz. 318.

cjują właściwe władze kościelne po uzgodnieniu miejsca z kompetentnymi władzami i po uzyskaniu wymaganych decyzji administracyjnych.

Wymóg ujmowania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego cmentarzy wyznaniowych sformułowany został również w regulacjach prawnych dotyczących innych niż Kościół katolicki kościołów działających na terytorium państwa¹⁷.

W rzeczywistości organy gminy niejednokrotnie rezygnują z zakładania cmentarzy komunalnych, jeśli potrzeby danej wspólnoty w zakresie chowania zmarłych może zaspokoić inna gmina lub cmentarz wyznaniowy. Praktyce takiej sprzyjają uregulowania art. 8 ust. 2 u.c.c.z., które zobowiązują zarząd cmentarza wyznaniowego – w miejscowościach, w których nie ma cmentarzy komunalnych – do umożliwienia pochowania na tym cmentarzu, bez jakiegokolwiek dyskryminacji, osób zmarłych innego wyznania lub niewierzących. W orzecznictwie zaprezentowano stanowisko, zgodnie z którym jeżeli nie ma w danej miejscowości cmentarza komunalnego, a znajduje się w niej jedynie cmentarz należący do wspólnoty religijnej, to wspólnota, zgodnie z art. 8 ust. 3-5 u.c.c.z., jest zobowiązana do świadczenia w zastępstwie instytucji publicznej powszechnej dostępnej dla każdego usługi w postaci zapewnienia miejsca godnego pochówku. Przy czym realizacja tego rodzaju obowiązku nie może w żaden sposób dyskryminować osób nienależących do wspólnoty religijnej¹⁸.

Analizę rozwiązań prawnych determinujących procedurę planistyczną, mającą na celu ustalenie przeznaczenia terenu pod założenie lub rozszerzenie cmentarza, poprzedzić należy uwagą, że przed przystąpieniem do sporządzenia projektu planu organy gminy powinny zweryfikować, czy normatywnie określone wymogi zostały spełnione. Zobowiązane są m.in. zbadać, czy projekt planu nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, do czego zobowiązują uregulowania art. 14 ust. 5 u.p.z.p. Ponadto planowana lokalizacja

¹⁷ Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2015 r., poz. 44; ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2014 r., poz. 1599; ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2015 r., poz. 13; ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2015 r., poz. 169.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 10 marca 2020 r., sygn. akt I OSK 969/19, Lex nr 2956907; wyrok SN z dnia 6 września 2018 r., sygn. akt V CSK 554/17, Lex nr 2540989.

cmentarza musi odpowiadać warunkom sprecyzowanym w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Komunalnej *w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze*, zatem nieodzwonnie będzie przeprowadzenie badań potwierdzających spełnienie tych warunków¹⁹. Postępowanie planistyczne musi być ponadto poprzedzone uzyskaniem zgody państwowego inspektora sanitarnego, do czego obligują postanowienia art. 1 ust. 2 i 3 u.c.c.z. Stanowisko organu inspekcji sanitarnej uzyskane w toku procedury planistycznej jest podejmowane na podstawie odrębnych przepisów i nie zastępuje zgody na założenie lub rozszerzenie cmentarza. Opinia sanitarna i uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w ramach procedury planistycznej ma zupełnie odmienny charakter od wyrażenia zgody na realizację konkretnego zamierzenia inwestycyjnego²⁰. Z kolei w odniesieniu do cmentarzy wyznaniowych musi być zrealizowany wymóg, wynikający z art. 42 ust. 1 ustawy *o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej*, złożenia przez biskupa diecezjalnego lub wyższego przełożonego zakonnego wniosku o przeznaczenie określonego terenu na katolicki cmentarz wyznaniowy.

3. POSTĘPOWANIE Z PROJEKTEM MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Procedura sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest sformalizowana i wieloetapowa. Wymaga udziału w niej organów właściwych do opiniowania i uzgadniania projektu planu oraz umożliwienia uczestnictwa członków danej społeczności. Obejmuje ona sekwencję czynności, określonych w art. 17 u.p.z.p., których realizacja z jednej strony czyni procedurę uchwałodawczą bardziej złożoną, z drugiej natomiast strony przez zaangażowanie organów współdziałających pozwala na ocenę projektu planu miejscowego z różnych perspektyw, w tym z uwzględnieniem zamierzeń inwestycyjnych podejmowanych na terenie

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. *w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze*, Dz. U. Nr 52, poz. 315.

²⁰ Wyrok WSA z dnia 4 września-2019 r., sygn. akt II SA/Po 280/19, Lex nr 2720744.

gminy. Istotne znaczenie ma także umożliwienie mieszkańcom gminy udziału w pracach nad projektem planu, co można uznać za potrzebę zapewnienia im ochrony ich interesów. Zaznaczyć należy, że gwarancją przestrzegania procedury planistycznej są uregulowania art. 28 u.p.z.p., które ustanawiają sankcję w postaci nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części w razie istotnego naruszenia trybu sporządzania planu.

Mając powyższe na uwadze, dalsze rozważania dotyczyć będą wpływu organów współdziałających w postępowaniu planistycznym oraz członków lokalnej społeczności na treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawiciele doktryny wskazują, że reguły dotyczące znaczenia poszczególnych form współdziałania organów administracji publicznej, mające zastosowanie w ogólnym postępowaniu administracyjnym, mogą być recypowane do procedury sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego [Bąkowski 2004, 70]. Wobec tego, gdy forma współdziałania przybiera postać opinii, to organ powinien tylko rozważyć argumenty zawarte w opinii i dokonać ich swobodnej oceny. Opinia, co do zasady, jeżeli szczególny przepis prawa nie nadał jej innego charakteru, jest tylko oceną faktów z użyciem ustawowych lub subiektywnych kryteriów opiniującego, która nie wiąże organu rozstrzygającego sprawę²¹. Cała moc oddziaływania przez organ opiniujący, poprzez wydanie opinii, na organ sporządzający projekt planu miejscowego sprowadza się do siły argumentacji zawartej w opinii [Szewczyk 2019, 314]. Organy upoważnione do wydania opinii wyszczególnione zostały w art. 17 pkt 6 lit. a u.p.z.p. Powinny one zająć stanowisko wobec przedłożonego projektu uchwały, w związku z tym za niemające podstawy prawnej uznać należy żądanie uzupełnienia braków przedłożonej dokumentacji o prognozę oddziaływania na środowisko i prognozę skutków finansowych²².

Kolejną formą współdziałania organów w toku prac nad projektem planu miejscowego jest uzgodnienie. Jest ono stanowczą formą wyrażania stanowiska przez organ współdziałający, a więc różni się w zakresie wywołanych skutków od niewiążącej opinii²³. Podmioty uzgadniające, określone w art. 17 pkt 6 lit. b u.p.z.p., współdecydują wraz z organem sporządzającym plan miejscowy o treści aktu. W orzecznictwie podkreśla się, że *ratio legis* instytucji „uzgodnienia” w procedurze planistycznej, polega na prze-

²¹ Wyrok WSA z dnia 3 czerwca 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 39/20, Lex nr 3009723.

²² Wyrok WSA z dnia 6 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Łd 324/07, Lex nr 364961.

²³ Wyrok WSA z dnia 4 lutego 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 578/04, Lex nr 3009723.

sądzającym wpływie pozytywnego stanowiska organu uzgadniającego, na kształt normatywny postanowień planu. Ustawodawca, nakazując organowi wykonawczemu gminy uzgodnienie projektu planu ze wskazanymi organami określił konsekwencje prawne takiego uzgodnienia. Organ uzgadniający może skutecznie zablokować uchwalenie projektowanego aktu w kształcie planowanym przez organ sporządzający²⁴. Ze względu na możliwość wystąpienia kontrowersji między organami współdziałającymi powinny być przewidziane środki prawne umożliwiające eliminację ewentualnych rozbieżności [Szewczyk 2019, 314]. Stosownie do art. 24 ust. 1 u.p.z.p. uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 *Kodeksu postępowania administracyjnego*²⁵.

Współdziałanie organów w toku prac planistycznych może również przybrać formę zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, o której mowa w art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych jest dokonywana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, dlatego wójt gminy o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego lub leśnego na cele nierolnicze lub nieleśne występuje wówczas, gdy uchwalany jest plan miejscowy i tylko wtedy, gdy w tym planie mają się znaleźć ustalenia, które powodują, że dojdzie do zmiany przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze lub nieleśne²⁶. W ustawie planistycznej nie dopuszczono możliwości uzyskania zgód na nierolnicze lub nieleśne przeznaczenie gruntów po wejściu planu miejscowego w życie. Nie została także uregulowana procedura naprawcza, wyłączająca sankcję określoną w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.²⁷

Następstwem wyrażonych w toku procedury uchwałodawczej opinii i zgłoszonych uwag i udzielonych zgód może być korekta projektu planu miejscowego. W konsekwencji projekt planu nie będzie miał już cech projektu wstępnego, ponieważ zostanie poddany analizie w ramach współdziałania organów i odpowiednio zweryfikowany [tamże, 320].

Możliwość udziału w procesie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca zapewnił również członkom spo-

²⁴ Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2024/12, Lex nr 1291954.

²⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz. U. z 2021 r., poz. 735 z późn. zm.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 18 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 661/16, Lex nr 2328788.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 697/17, Lex nr 2647500.

łeczności lokalnej. Stworzył on przede wszystkim gwarancje ochrony interesu indywidualnego osób, których nieruchomości objęto planem. Ustanowił bowiem w art. 18 u.p.z.p. prawo każdego, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu wyłożonym do publicznego wglądu, do wniesienia uwag do projektu. Wniesienie uwag ma charakter powszechny, czego potwierdzeniem jest użyte w przepisie sformułowanie „każdy” i jednocześnie brak określenia kręgu uprawnionych do tego podmiotów. Prawo kwestionowania proponowanych rozwiązań zawartych w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i domagania się ich zmian przysługuje zatem: osobom fizycznym, osobom prawnym, jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, grupom osób²⁸. Ponadto podmiotami uprawnionymi do wniesienia uwag są organy administracji publicznej, w tym instytucje i organy opiniujące i uzgadniające projekt planu [Bąkowski 2004, 106].

W postępowaniu z projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wyraźnie wyodrębniony został etap rozpatrywania uwag wniesionych do tego projektu. Wyznaczono dla organu wykonawczego gminy maksymalny termin ich rozpatrzenia, nie dłuższy niż 21 dni od dnia upływu terminu składania uwag. Natomiast nie sprecyzowano sposobu rozpoznania uwag. Przyjąć zatem należy, że skoro uwagi są składane przez członków wspólnoty samorządowej, z których każdy w procedurze planistycznej ma własny indywidualny interes, odnoszący się do nieruchomości będącej jego własnością, to rozpoznanie tych uwag powinno nastąpić indywidualnie, a nie w formie wykazu uwag²⁹.

Kolejnym, w ciągu czynności proceduralnych, obowiązkiem organu wykonawczego gminy w postępowaniu z projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest przedstawienie radzie projektu aktu wraz z listą nieuwzględnionych uwag. Zgodnie z treścią art. 19 ust. 1 u.p.z.p., jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu, wówczas czynności objęte procedurą planistyczną ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. Organ stanowiący i kontrolny gminy rozstrzygając o uwzględnieniu lub nieuwzględnieniu uwag jednoznacznie przesądza, którym

²⁸ Wyrok WSA z dnia 21 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 911/11, Lex nr 1139038.

²⁹ Wyrok WSA z dnia 26 września 2007 r., sygn. akt II SA/Łd 877/07, Lex nr 424661.

interesom indywidualnym przyznane zostanie pierwszeństwo w konfrontacji z interesem lokalnym. Prawo wniesienia uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poza tym że jest instrumentem udziału członków wspólnoty samorządowej w procedurze planistycznej, to przede wszystkim stanowi środek rozwiązywania konfliktów powstających w wyniku planowania przestrzennego. Możliwość wniesienia uwag służy bowiem temu, aby podmiot, którego interes prawny lub uprawnienia zostaną naruszone przez ustalenia uchwalonego w przyszłości miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, mógł jeszcze w trakcie projektowania planu przedstawić do przeanalizowania swoje argumenty³⁰.

Postępowanie z projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kończy uchwała rady gminy. W myśl postanowień art. 20 ust. 1 u.p.z.p., plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Przedstawiciele nauki podkreślają, że rozstrzygnięcie rady ma charakter merytoryczny i towarzyszy mu ocena zasadności uwagi, w wyniku której uwaga może zostać uwzględniona lub odrzucona. Wskutek tej oceny rada może uznać za konieczne uwzględnienie uwag w planie, co skutkować będzie zmianą projektu planu i przekazaniem go organowi wykonawczemu w celu dokonania zmian [Jaroszyński, Niewiadomski, Szmytt, i in. 2004, 190]. W wyniku wprowadzenia zmian do projektu nieodzowne może się okazać powtórzenie niektórych czynności określonych w art. 17 u.p.z.p.

PODSUMOWANIE

Zakładanie i rozszerzanie cmentarzy komunalnych i wyznaniowych jest inwestycją istotną z punktu widzenia zaspokajania potrzeb członków wspólnot samorządowych, ale również wieloetapową, sformalizowaną i wymagającą znacznych nakładów finansowych. Jej realizacja wiąże się z koniecznością uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzen-

³⁰ Wyrok WSA z dnia 19 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Gd 576/07, Lex nr 390849.

nego, co uznać można za znaczne utrudnienie w jej planowaniu, zwłaszcza jeśli przyjmie się, że planami miejscowymi objęta jest mniej niż połowa powierzchni kraju. Zważywszy jednak, że celem tych aktów prawa miejscowego jest zapewnienie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy oraz rozstrzyganie o lokalizacji inwestycji, to ustawowy obowiązek ich uchwalenia dla terenów przeznaczonych pod umiejscowienie cmentarzy należy w pełni uznać za uzasadniony. Procedura planistyczna zapewnia bowiem udział w niej organów, które przez argumentację zawartą w przedstawionej opinii albo przez stanowisko wyrażone w uzgodnieniu wpływają na kształt normatywny postanowień planu. Kardynalne znaczenie dla postępowania z projektem z planu miejscowego ma także zagwarantowanie w nim udziału członków danej społeczności, które znajduje odzwierciedlenie w prawie kwestionowania ustaleń przyjętych w projekcie i domagania się ich zmian. Potrzeba zapewnienia członkom wspólnoty takiej możliwości podyktowana tym, że założenie lub rozszerzenie cmentarza jest taką inwestycją, która oddziałuje na ich prawo własności. Wobec tego prawo wniesienia uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego traktować należy jako środek rozwiązywania konfliktów powstających w wyniku planowania przestrzennego, a ponadto jako instrument udziału zainteresowanych podmiotów w procesie uchwałodawczym.

PIŚMIENNICTWO

- Bandarzewski, Kazimierz. 2013. „Komentarz do art. 74.” W *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. Paweł Chmielnicki, 834-35. Warszawa: LexisNexis.
- Bąkowski, Tomasz. 2004. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. Kraków: Zakamycze.
- Bielecki, Leszek, i Piotr Ruczkowski. 2016. „Cmentarze jako przykład rzeczy publicznej (Friedhöfe als öffentliche Sachen) w prawie polskim i niemieckim.” *Samorząd Terytorialny* 4:14-26.
- Cybulska, Renata. 2016. „Komentarz do art. 64.” W *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. Bogdan Dolnicki, 1052-1053. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Darmorost, Elżbieta. 2014. *Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis.
- Dziobek-Romański, Jacek. 1999. „Cmentarze – zarys regulacji historycznych, prawnych i kanonicznych.” *Rocznik Historyczno-Archiwalny* t. 13, 3-32.
- Janicki, Daniel. 2014. „Cmentarze w polskim prawie administracyjnym.” *Security, Economy & Law* 4:4-21.

- Jaroszyński, Krzysztof, Zygmunt Niewiadomski, Anna Szmytt, i in. 2004. *Ustawa o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. Zbigniew Niewiadomski. Warszawa: C.H. Beck.
- Kręć, Maria. 2011. „Glosa do wyroku NSA z dnia 6 lutego 2008 r., II OSK 1611/07.” *Przegląd Prawa Wyznaniowego* 1:121-40.
- Rakoczy, Bartosz. 2012. „Glosa do wyroku SN z dnia 25 sierpnia 2011 r., II CSK 649/10.” *Przegląd Prawa Wyznaniowego* 1:177-94.
- Rudnicki, Stanisław. 1999. *Prawo do grobu. Zagadnienia cywilistyczne*. Kraków: Zakamycze.
- Szewczyk, Marek. 2019. „Tryb sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.” W Zbigniew Leoński, Marek Szewczyk, i Maciej Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, 289-334. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wilk, Jakub. 2012. „Obowiązek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla zlokalizowania cmentarza. Glosa do wyroku NSA z dnia 11 października 2011 r., II OSK 1390/11.” *Lex el.*

**Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
jako warunek zakładania i rozszerzania
cmentarzy komunalnych i wyznaniowych**

Abstrakt

Zakładanie i rozszerzanie cmentarzy komunalnych jest warunkowane wykonaniem zadania z zakresu ładu przestrzennego, polegającego na uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca przyjął bowiem, że cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym poddano analizie rozwiązania prawne określające warunki zakładania i rozszerzania cmentarzy komunalnych i wyznaniowych. Zwrócono uwagę na uregulowania dotyczące tych etapów procedury planistycznej, w których zapewniono udział w niej organom współdziałającym oraz uczestnictwo członkom społeczności lokalnej. Przeprowadzona analiza miała służyć ustaleniu, na ile wymóg uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi ograniczenie w zakładaniu i rozszerzaniu cmentarzy. Miała też skłonić do rozważenia, czy konieczność przeprowadzenia wieloetapowej procedury uchwałodawczej daje gwarancję oceny zamierzonego przedsięwzięcia z różnych perspektyw i z uwzględnieniem interesów członków danej społeczności.

Słowa kluczowe: plan zagospodarowania przestrzennego; cmentarz komunalny; cmentarz wyznaniowy

A Local Zoning Plan as a Requirement for Creating and Expanding Municipal and Religious Cemeteries**Abstract**

Creating and expanding municipal cemeteries is conditioned by the performance of a spatial arrangement-related task that involves the passing of a local zoning plan. The legislator has assumed that cemeteries are established and expanded on areas specified in local zoning plans. Therefore, this study analyses legal measures that lay down requirements for establishing and expanding municipal and religious cemeteries. I point to regulations of those stages of the planning procedure which ensure participation of collaborating bodies and of members of a local community. This analysis intends to determine how far the requirement to adopt a local zoning plan restricts the creation and expansion of cemeteries. It is also intended to inspire a discussion on whether the need to carry out a multi-stage resolution-passing procedure gives a guarantee of a price of the intended project from different perspectives and taking into account the interests of members of a given community.

Keywords: zoning plan; municipal cemetery; religious cemetery

Information about Author: DR. EWA KONIUSZEWSKA – Faculty of Law and Administration, University of Szczecin; correspondence address: ul. Narutowicza 17a, 70-240 Szczecin, Poland; e-mail: ewa.koniuszewska@usz.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0003-3993-4524>