

DANIEL JANICKI

CMENTARZE W POLSKIM PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

ABSTRAKT

Celem pracy jest omówienie i przybliżenie problematyki związanej z pochówkiem ludzkich szczątków oraz miejsc w jakich mają spoczywać. W szczególnej analizie zostały poddane aspekty związane z prawnymi normami, jakie muszą być spełnione w chwili tworzenia cmentarza oraz uwagi ogólne jakie obowiązują w polskim prawie administracyjnym dotyczące funkcjonowania tych obiektów. Podstawowe pytanie, jakie przyświeca podjętym tu rozważaniom, odnosi się do pochówku zmarłych które pozostaje współcześnie w kręgu zainteresowania materialnego prawa administracyjnego. Praca pozwoliła na przybliżenie historycznego rysu tych obiektów oraz ukazanie jak wielką rolę w życiu społecznym może odgrywać dobrze zorganizowany i stworzony plan zagospodarowania przestrzennego a całość tych rozważań ukazuje jak dużo czasu musi jeszcze upłynąć żeby zapewnić równowagę w otaczającym nas krajobrazie.

Słowa kluczowe: cmentarz, administracja, polskie prawo administracyjne

ABSTRACT

The aim of the study is to discuss and approximation problems related to the burial of human remains and places in which they lie. In particular the analysis were subjected to aspects related to legal standards that must be met at the

time of the creation of the cemetery and the general comments that apply to Polish administrative law concerning the operation of these facilities. The basic question that guided meditations undertaken here, refers to the burial of the dead that remains today of interest to administrative law. The work allowed the approximation of the historical feature of these objects, and to show how great a role in the social life can play a well-organized and developed land use plan and all of these considerations shows how much time has yet to take to ensure a balance in the surrounding landscape.

Keywords: cemetery, administration, Polish administrative law

CHOWANIE ZMARŁYCH

Aby zrozumieć współczesne trendy chowania zmarłych, przybliżyć należy historię i początki pochówku zmarłych.

Sposoby pochówku zmarłych w naszej części Europy odbywały się kilkunastu. Pierwszą fazą było formowanie się i dojrzewanie przedchrześcijańskiej kultury na ziemiach polskich. Następny okres zaczyna się od chrztu Polski w 966 roku i dotyczy chrześcijańskiego sposobu pojmowania istoty śmierci, jak również wiąże się z koncepcją śmierci oswojonej. Trzecim etapem było zakładanie wielkich cmentarzy pozamiejskich.

W okresie neolitycznym stosowane były trzy formy pochówku zmarłych: groby kamienne, cmentarzyska całopalne lub szkieletowe z przeróżnymi kształtami grobów oraz kurhany, które zachowały się do dnia dzisiejszego. Kurhany wykorzystywane były nie tylko w epoce neolitu czy epoce żelaza, ale również w epokach późniejszych, jak przedłużyckiej i łużyckiej. Zostały one jednak powoli wyparte przez cmentarzyska całopalne lub szkieletowe z różnymi kształtami grobów, które charakterystyczne były nie tylko w Polsce w kulturze łużyckiej, ale też na Słowacji oraz w kulturze wielbarskiej i słowiańskiej¹.

Od wczesnego średniowiecza w zdominowanej przez chrześcijan Europie głównym i najczęstszym miejscem grzebania zmarłych były cmentarze lokalizowane przy świątyniach. Stały się one typowym dla cywilizacji chrześcijańskiej rysem kulturowym. Cmentarze żydowskie natomiast często były organizowane poza miastem. W okresie kiedy wprowadzono chrześcijaństwo na cmentarzach słowiańskich wznoszono świątynie chrześcijańskie, aby zamaskować ich pogański charakter. Na ziemiach polskich i słowiańskich cmentarze słowiańskie zaczęły przekształcać się w cmentarze chrześcijańskie, które

1 W. Hrynicki, *Bezpieczeństwo kulturowe na przykładzie ochrony miejsc spoczynku* [w:] Zbornik vedeckých a odborných prác, Národná a medzinárodná bezpečnosť 2012, Liptowski Mikuláš 2012, s.155.

stopniowo przenoszone były do osad miejscowej ludności, przede wszystkim osad miejskich i na wiele wieków pozostając jedynie w zarządzie kościoła. W 1059 roku Sobór Rzymski przykościelnym nekropoliom nadał sankcję „pól świętych”, włączając je w obszar kościelny.

Mimo, że wyraz „cmentarz” w polszczyźnie występuje już od początków chrześcijaństwa, zapisany został dopiero na początku wieku XV, początkowo jako „smentarz”, gdyż kojarzony był z smutkiem, smuceniem się, smętkiem. W rzeczywistości wyraz „cmentarz” wywodzi się z łacińskiego słowa „coemeterium”, natomiast ten z greckiego „koimeterion” – miejsce grzebania zmarłych, miejsce spoczynku.

Przejęcie do trzeciej fazy kształtowania się cmentarzy nastąpiło na przełomie XVIII/XIX wieku i powiązane było z rozwojem miast oraz koniecznością wyjścia poza mury miejskie. Wiek XX natomiast zapamiętany został w historii jako wiek wyprowadzenia cmentarzy ze śródmieść miast. Rozwój techniki oraz rewolucja przemysłowa sprzyjały rozwojowi miast i wzrostowi ludności miejskiej, dlatego konieczne było pozyskiwanie nowych pól grzebalnych poza granicami miast. Sprzyjało to powstawaniu nowoczesnych cmentarzy pozaśródmiejskich, które z upływem czasu stawały się wyspecjalizowanymi powierzchniami zapewniającymi nowe usługi związane z obrządkami funeralnymi².

POSTĘPOWANIE ZE ZWŁOKAMI I SZCZĄTKAMI LUDZKIMI

Wedle rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 r. za zwłoki uważa się ciała osób zmarłych oraz dzieci martwo urodzonych (§ 2). Za szczątki natomiast:

1. popioły, które otrzymywane są w wyniku spopielania zwłok
2. pozostałości zwłok znalezione podczas kopania grobu czy innych okoliczności
3. części ciała ludzkiego, które odłączone są od całości (§ 8 ust. 1)³.

Aby przyjąć zwłoki do pochowania na cmentarzu potrzebne jest przedstawienie odpowiednich dokumentów. Zgon oraz jego przyczyna muszą zostać ustalone przez lekarza, który prowadził pacjenta w ostatniej chorobie. Jeżeli nie ma możliwości stwierdzenia zgonu przez lekarza należy go jak również jego przyczynę ustalić w drodze oględzin.

2 W. Hrynicky, *Bezpieczeństwo...*, op. cit., 155- 160

3 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi (Dz. U. 2001 nr 153 poz. 1783).

Karta zgonu jest ważnym dokumentem, który stwierdza zgon oraz jego przyczynę. Stwierdza również tożsamość osoby zmarłej, oraz ustala czy przyczyną zgonu niebyło czasem przestępstwo. Urząd stanu cywilnego sporządza akt zgonu na podstawie właśnie karty zgonu. Karta zgonu ma więc podwójny charakter:

- jest dokumentem, który określa okoliczności powodujące zasadnicze skutki prawne,
- jest dokumentem statystyczny, który ma ogromne znaczenie w sprawach problemów ochrony zdrowia.

Prawo do pochowania zwłok ma najbliższa pozostała rodzina, do której według ustawy należą: pozostały małżonek, krewni zstępni, krewni wstępni, krewni boczni do 4 stopnia pokrewieństwa, powinowaci w linii prostej do 1 stopnia. Osoby wojskowe zmarłe w czasie czynnej służby wojskowej chowane są przez właściwy organ wojskowy w myśl przepisów wojskowych. Prawo pochówku zwłok osób, które służyły państwu i społeczeństwu przysługuje organom państwowym, instytucjom i organizacjom społecznym. Prawo do pochowania zwłok mają także osoby, które się do tego zobowiązały (art.11 uccz).

Zwłoki osób zmarłych mogą być chowane dopiero po stwierdzeniu zgonu nie wcześniej niż po upływie 24 godzin. Najpóźniej po 72 godzinach zwłoki powinny być usunięte z mieszkania celem pochówku na cmentarzu, może nastąpić jednak odroczenie terminu pochowania i wtedy zwłoki złożone są w domu pogrzebowym lub kostnicy do czasu pochówku (art. 9 uccz). Zwłoki, które przeniesione zostały do wyżej wymienionych obiektów nie mogą tam pozostawać do rozległego rozkładu, zwłoki takie należy jak najszybciej pochować. Dozwolone jest jednak stosowanie zabiegów, które mają opóźnić rozkład i utrwalić zwłoki, takie zabiegi wykonuje się tylko i wyłącznie pod nadzorem lekarza. Zwłoki należy umieścić w miejscu możliwie chłodnym i zabezpieczyć je przed ewentualnym dostępem owadów i zwierząt. Zwłoki powinny być przechowywane w taki sposób, aby nie powodowały szkodliwego wpływu na otoczenie. Składnie zwłok w kaplicach i w kościołach jest dozwolone na okres, który poprzedza pogrzeb. Zwłoki osób zmarłych na chorobę zakaźną powinny być po stwierdzeniu zgonu zawinięte w płótno nasyczone płynem dezynfekującym i dezynsekcyjnym i usunięte z mieszkania w przeciąg 24 godzin i pochowane na najbliższym cmentarzu.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi § 6 ust. 1 w trumnie, która przeznaczona jest dla osoby dorosłej, mogą być pochowane zwłoki tylko jednej osoby dorosłej, zwłoki matki z dzieckiem nowo narodzonym albo zwłoki dwójki dzieci do lat 6. Ściany trumny powinny być szczelne i nie-

przepuszczalne, dno wyłożone warstwą substancji plynocłonnej o grubości 5 cm⁴. Jeżeli zwłoki ludzkie nie zostaną pochowane przez rodzinę czy inne osoby, mogą zostać przekazane szkołom wyższym do wykorzystania w celach naukowych. Zwłoki nie pochowane i nie oddane szkołom wyższym powinny zostać pochowane przez ośrodek pomocy społecznej miejsca zgonu.

Przewożenie zwłok jest możliwe tylko i wyłącznie odpowiednimi środkami przewozowymi-karawanami. Przewożenie zwłok lub ich szczątków przez teren państwa, wymaga zezwolenia polskich urzędów konsularnych w państwie. Zwłoki przewożone w kraju jednakże na odległość większą niż 60 kilometrów od terenu na którym nastąpił zgon, muszą być zamknięte w drewnianej trumnie, wyłożonej papą. Trumna taka powinna być opieczętowana i szczelnie zamknięta, a w czasie przewozu trumna powinna być umieszczona w worku z tworzywa sztucznego, który będzie odporny na uszkodzenia mechaniczne. W chwili kiedy trumna dotrze już na miejsce worek ten musi zostać usunięty i spalony. W momencie przewożenia zwłok za granicę państwa trumna powinna być drewniana wybita blacha lub musi posiadać wkład metalowy, bądź też cała może być wykonana z metalu. Po przewiezieniu zwłok już na miejsce muszą one zostać natychmiast pochowane bez otwierania trumny. Szczątki ludzkie powinny być umieszczane w urnie, czyli w zalutowanym pudle metalowym zamkniętym w drewnianej skrzynce. (§10-11 RMZpzs)⁵.

Ekshumacja, czyli wydobywanie zwłok lub szczątków ludzkich celem dokonania oględzin lub też przeniesienia do innego grobu, winna odbywać się w okresie od 16 października do 15 kwietnia. O planowanej ekshumacji zawiadamia się właściwego powiatowego lub portowego inspektora sanitarnego. Do zadań inspektora należy: nadzór nad ekshumacją zwłok jak również może on zezwolić na wykonanie ekshumacji w innym czasie niż w okresie od 16 października do 15 kwietnia. Ekshumowane zwłoki powinny być wydobyte razem z trumną przed upływem okresu mineralizacji. Trumna ta nie powinna być otwierana, a podczas przewozu na obszarze państwa umieszcza się ją w szczelnie wybitej blacha skrzyni. W przypadku gdy ekshumacja jest wykonywana po płycie mineralizacji wydobyte szczątki wraz z szczątkami trumny umieszcza się w nowej trumnie (§12 RMZpzs)⁶.

4 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi. (Dz. U. 2001 Nr 153, Poz. 1783).

5 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi. (Dz. U. 2001 Nr 153, Poz. 1783)

6 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi. (Dz. U. 2001 Nr 153, Poz. 1783)

PRAWO DO GROBU

Grób jest miejscem, w którym w chwili pochówku składane są zwłoki lub szczątki ludzkie. Jest to nisza, która wykopana jest w ziemi lub też wykuta w skale, ale może też być fragmentem grotu. W wielu kulturach nad grobami wznosi się nagrobki. Są też takie religie gdzie groby nie istnieją. W większości groby oznaczane są symbolami religijnymi takimi jak krzyż czy modlitwa. W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. wyróżniamy następujące rodzaje grobów:

- grób ziemny, zwykły – dół w ziemi, do którego wkłada się trumnę lub urnę i zasypuje ziemią wydobytą z tego dołu
- grób murowany – dół, w którym boki są murowane, składa się tam trumnę albo urnę
- grób rodzinny – grób, który przeznaczony jest do składania dwóch lub więcej trumien lub urn
- katakumba – pomieszczenie z niszami w pionowej ścianie, które przeznaczone do chowania zwłok
- kolumbaria – budowla z niszami, gdzie składa się urny (§ 2)⁷.

Rodzaje grobów, które zostały wymienione wyżej dotyczą wszystkich cmentarzy: wyznaniowych, wojennych oraz komunalnych.

Prawo do grobu regulowane jest w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych, jednakże głównymi kwestiami, które znajdują się w tym akcie prawnym są techniczne kwestie związane z pochówkiem osób zmarłych oraz utrzymanie i likwidowanie cmentarzy. Wiele idei związanych z prawem do grobu nie opiera się na żadnych normach prawnych.

Prawo do grobu rozpatruje się w ramach zobowiązania prawa cywilnego czyli po podpisaniu z zarządcą cmentarza umowy o „rezerwację” kwatery. Umowa ta jest podstawowym i pierwotnym źródłem prawa do grobu. Ta umowa cywilnoprawna jest nienazwana, a jej treścią jest przyjęcie zwłok osoby zmarłej do pochówku. Do podstawowych warunków umowy o pochowanie zwłok należy: określenie miejsca pochówku, rodzaju grobu, jego przeznaczenia, jak również wskazanie wysokości opłaty za pochowanie zwłok oraz postanowienie co będzie działo się z nadziemną częścią grobu, w przypadku kiedy zostanie usunięty cmentarz lub wygaśnie prawo do grobu⁸.

⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków. Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. 2008 r. Nr 48, poz. 284).

⁸ S. Rudnicki, Prawo do grobu. Zagadnienia cywilistyczne, Zagadnienia cywilistyczne, ZAKAMYCZE 1999, s. 99-100.

Drugim źródłem prawa do grobu jest umowa zawarta między osobami uprawnionymi do pochowania w danym grobie, a osobą niemającą tych uprawnień, jak również umowa na rzecz osób trzecich (osoba taka może żądać od dłużnika spełnienia zastrzeżonego świadczenia, świadczenie to nie może być zmienione ani też odwołane jeżeli osoba trzecia chce z zastrzeżenia skorzystać) (art. 393 KC)⁹. Umowy te mają charakter wiążący i nazywane są potocznie „porozumieniami”.

Wyżej wymienione zostały dwa główne źródła prawa do grobu, jednakże należy też zaznaczyć, że źródłem do grobu nie może być „przeznaczenie grobu”, czyli jednostronne oświadczenie woli osoby, która nabyła miejsce na cmentarzu. Taki stosunek może powstać tylko i wyłącznie w przypadkach, które zostały przewidziane w ustawie.

Prawo do grobu odpowiada zatem jako przedmiot prawa cywilnego. Umowa o pochówku traktowana jest jako czynność prawna o charakterze cywilnoprawnym. Sama umowa jest bezpośrednim i podstawowym źródłem prawa do grobu, ponieważ uprawnienia nie zostały regulowane w żadnych przepisach czy ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Prawo do grobu należy rozpatrywać w dwóch aspektach:

1. prawa majątkowego,
2. prawa niemajątkowego – osobistego.

Prawo majątkowe do grobu charakteryzują się tym, że uiszcza się opłaty za nabycie miejsca na cmentarzu czy ponosi się koszty urządzenia grobu. Elementy te względem prawa osobistego mają charakter drugoplanowy.

Prawo osobiste natomiast wiąże się z pochówkiem zmarłego w miejscu, które wybrała sobie za życia. Prawo niemajątkowe traktowane jest więc jako uprawnienie do kultywowania pamięci o osobie zmarłej. Elementem prawa osobistego do grobu przypada zatem rola dominująca.

Osoba, która wybudowała grobowiec zgodnie z umową zawartą z zarządcą cmentarza, co do przeznaczenia grobu dla określonych osób, nie stanowi jeszcze jakichkolwiek roszczeń majątkowych czy osobistych. Uprawnień tych nie posiadają także osoby uprawnione do ich pochowania. Uprawnienia te powstają dopiero w chwili zawarcia porozumienia między osobą która nabywa miejsce na cmentarzu i buduje grób, albo w razie zawarcia umowy o świadczenia na rzecz trzeciej osoby.

Nie można jednak rozważać kwestii gdzie występuje tylko jedna osoba. Zwrócić należy także uwagę na aspekt sporu kilku osób uprawnionych z ty-

⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz. U. 1964 nr 16 poz. 93).

tułu wspólnego prawa do grobu, chowania w nim zwłok innych osób, jak też prawo rozporządzania grobem. Umowa zawarta przez dwie lub więcej osób ma znaczenie wiążące i każdą decyzję muszą podejmować wspólnie. Każdy uprawniony ma zatem takie samo prawo do grobu. Prawo do grobu nie podlega dziedziczeniu, jednakże dotyczy to prawa do grobu, które stało się wspólnym prawem dwóch lub więcej osób. Prawo do grobu, które składa się z elementów o charakterze majątkowym i osobistym, nie może być przedmiotem podziału spadku czy majątku wspólnego w chwili ustania wspólnoty majątkowej małżonków¹⁰. Poszczególne uprawnienia i roszczenia stanowią, że prawo do grobu istnieje tak długo jak długo istnieje ochrona posesyjna osobie uprawnionej.

RODZAJE CMENARZY

W rozumieniu administracyjnoprawnym cmentarz jest wyraźnie wyodrębnionym i oznaczonym terenem, przeznaczonym do pochówku zmarłych, na którym mogiły powinny być wyodrębnione w zwyczajowo przyjętej formie. Inaczej pojęcie cmentarza można przedstawić jako instytucjonalnie ukształtowany wycinek przestrzeni o przeznaczeniu grzebalnym wraz ze zrealizowaniem form pochówku zmarłego zorganizowanym wedle pewnych reguł kulturowych, tradycyjnych oraz wyznaniowych¹¹.

Kwestie pochówku osób zmarłych zostały uregulowane w dwóch podstawowych aktach prawnych, tj. ustawie z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz ustawie z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych. Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych stosowana jest do wszystkich cmentarzy na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, bez względu na to, czy zostały utworzone przed, czy też po jej wejściu w życie.¹² Z art. 12 ust. 1 uccz wynika, że ciało osoby zmarłej może być pogrzebane jako zwłoki lub zostać poddane kremacji. Ciała, które chowane są bez spopielenia mogą być pogrzebane w grobach murowanych, ziemnych, katakumbach oraz poprzez zatopienie w morzu. Natomiast zwłoki skremowane mogą być grzebane w grobach murowanych lub katakumbach oraz poprzez zatopienie w morzu lub przechowane w kolumbariach.

Zazwyczaj cmentarze składają się z :

- tego co jest w ziemi (krypt z trumnami),

10 S. Rudnicki, *Prawo...*, op. cit., s. 113-122.

11 J. Kolbuszewski, *Cmentarze*, Wyd. Dolnośląskie, Wrocław 1996, s. 33-34.

12 S. Rudnicki, *Prawo do grobu. Zagadnienia cywilistyczne*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 30.

- struktur naziemnych (nagrobki, kaplice, mauzolea i inne obiekty architektoniczne), sieci drożnych,
- drzew i krzewów.

W polskim systemie prawnym wymieniane są trzy typy cmentarzy: komunalne, wyznaniowe oraz wojenne i wojskowe.

Cmentarze wyznaniowe różnią się od komunalnych tym, że ich podstawowym przeznaczeniem jest chowanie na nich zwłok osób zmarłych, które należały do danego wyznania oraz sprawowanie obrzędów religijnych. Gdy w danej miejscowości nie ma cmentarza komunalnego, zarząd cmentarza wyznaniowego zobowiązany jest umożliwić pochowanie zwłok osób, które posiadają nabyte prawo do pochówku o którym jest mowa w dalszej części pracy. W celu zapewnienia porządku i bezpieczeństwa na obu typach cmentarzy wprowadza się regulaminy korzystania, w których ustala się ogólne zasady funkcjonowania cmentarza czyli: godziny otwarcia i zamknięcia, urzędowania kancelarii, zakres usług cmentarnych wykonywanych przez własne służby cmentarne, utrzymywanie porządku na cmentarzu (ustalenie miejsca ustawienia pojemników na odpady z wyszczególnieniem pojemników na odpady szklane oraz plastikowe), nakazy i zakazy dotyczące zachowania się osób przebywających na cmentarzu, zasady wykonywania usług przez wykonawców spoza cmentarzy np.: konserwatorów, pogrzeby i pochówki (uzgodnienie terminów, korzystania z kostnicy i domu pogrzebowego, przygotowanie grobu, ekshumacja), zagospodarowanie i wygląd grobów, ustawienie nagrobków, pomników, tablic, ławek, sadzenia, usuwania drzew i roślin oraz uwzględnia się wykaz rodzaju robót wykonywanych przy grobach¹³. Trzecim typem są cmentarze wojenne i wojskowe. W art. 1 ugcw wymienione są rodzaje grobów, które zaliczamy do wojennych są to m.in.:

- groby poległych w walkach o niepodległość i zjednoczenie Państwa Polskiego,
- groby osób wojskowych, poległych lub zmarłych z powodu działań wojennych bez względu na narodowość,
- groby siostr miłosierdzia i wszystkich osób, które, wykonując zleczone im czynności przy jakiegokolwiek formacji wojskowej, poległy lub zmarły z powodu działań wojennych,
- groby jeńców wojennych i osób internowanych,
- groby uchodźców z 1915 r.,

¹³ S. Rudnicki, *Prawo ...*, op. cit., s.78-79.

- groby osób wojskowych i cywilnych, bez względu na ich narodowość, które straciły życie wskutek represji okupanta niemieckiego albo sowieckiego po dniu 1 września 1939 r.,
- groby i cmentarzyska prochów ofiar niemieckich i sowieckich obozów,
- groby osób, które straciły życie wskutek walki z narzuconym systemem i represji totalitarnych w okresie od 1944 r. do 1956 r.

Groby rodzinne nawet jeśli by były umieszczone szczątki o których mowa powyżej nie są grobami wojennymi. Cmentarze wojenne są własnością Skarbu Państwa to on nabywa ziemię w drodze umowy lub gdy umowa nie przyjdzie do skutku, na zasadach, określonych w obowiązujących przepisach o wywłaszczeniu nieruchomości na potrzeby urządzeń użyteczności publicznej.

Poza podziałem prawnym istnieje również klasyfikacja według porządku instytucjonalno-funkcjonalnego. Do tego podziału przynależą na przykład zakonne cmentarze przyklasztorne (np. cmentarzyk bernardyński Biała Górką w Leżejsku woj. podkarpackie), nieliczne już w Polsce cmentarze prywatne będące dziedzictwem po tradycjach szlachecko-ziemiańskich (np. cmentarz w Radoczy), cmentarze szpitalne, zamkowe, skazańców, więzienne, epidemiczne sytuowane ze względów higienicznych poza obrębem miejscowości oraz rzadkie w Polsce cmentarze dla zwierząt, cmentarze osób zasłużonych oraz symboliczne. Cmentarze można też klasyfikować ze względu na typ lokalizacji, w której się znajdują: śródmiejskie i położone poza obrębem miejscowości, górskie, leśne oraz ogrodowe¹⁴.

ZAKŁADANIE, ROZSZERZANIE I LIKWIDACJA CMENTARZY

Zgodnie z art. 3 uccz, założenie lub rozszerzenie cmentarzy jest możliwe na terenie określonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W myśl art. 1 tej samej ustawy, cmentarze komunalne tworzone i rozszerzane są przez gminę w ramach zadań własnych przy zgodzie państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. Natomiast cmentarze wyznaniowe tworzone są przez władze kościołów lub związków wyznaniowych przy zgodzie państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. Miejsce położenia cmentarza zarówno komunalnego jak i wyznaniowego musi spełniać wiele warunków. Musi być to teren znajdujący się najlepiej na peryferiach miejscowości, oddalony o co najmniej 150m od zabudowań mieszkalnych i zakładów produkujących artykuły żywnościowe oraz od studzien, źródeł i strumieni służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych; odległość ta może być

¹⁴ J. Kolbuszewski, *Cmentarze*, wyd. dolnośląskie, op. cit., s. 54-59.

zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową a wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone.

Przed założeniem cmentarza musi być opracowana dokumentacja projektowa i uzyskana odpowiednia decyzja podległa rygorom przepisów budowlanych. Proces budowlany oraz prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego określa ustawa z dnia 7 lipca 1994r. Prawie Budowlanym¹⁵. Cmentarze projektuje się i utrzymuje jako tereny o przeznaczeniu parkowym. Można je rozszerzać gdy już nie ma miejsc na pochówki a teren przeznaczony do powiększenia cmentarza spełnia wymogi przestrzenne i sanitarne. Zazwyczaj gmina oraz parafie biorą pod uwagę wcześniej przy zakładaniu cmentarza, iż może wystąpić taka potrzeba wraz z upływem czasu¹⁶.

Kwestia rozbudowy cmentarza została poruszona w wyroku NSA z 19 marca 2010 r. sygn. II OSK 574/09. Rozpatrzono w nim problem prawa do racjonalnego korzystania z nieruchomości stanowiących własność skarżących posiadających działki przycmentarne. W przypadku rozbudowy cmentarza właściciele tych działek nie mogliby wybudować tam domów mieszkalnych ponieważ nie mają możliwości podłączenia ich nieruchomości do sieci wodociągowej, w sytuacji, gdy strefa sanitarna cmentarza wkracza w głąb ich terenu. Budowa nowego cmentarza jak i rozbudowa istniejącego już cmentarza może mieć miejsce jedynie na terenie przewidzianym na ten cel w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a nie na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, nawet jeśli takowa została wydana w czasie obowiązywania planu i nie została usunięta z obrotu prawnego. Z wyroku wynika, że kluczową i niezmienną kwestią jest oznaczenie cmentarza i strefy przycmentarnej w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz dostosowanie pod każdym względem do wymogów sanitarnych regulowanymi prawnie poprzez ustawy i rozporządzenia¹⁷.

Cmentarz ulega likwidacji gdy przestaje spełniać swoją rolę, np. gdy wszystkie pola grzebalne zostaną wykorzystane. Zgodnie z art. 1 ust. 4 i 5 uccz, o zamknięciu cmentarza komunalnego decyduje rada gminy, a wyznaniowego właściwa władza kościelna – po zasięgnięciu opinii właściwego inspektora sanitarnego. Po zamknięciu, zwłoki osób zmarłych mogą być przyjmowane do

15 Ustawa z dnia 7 lipca 1994r. o prawie budowlanym (Dz. U. 2013 poz. 1409).

16 B. Rakoczy, *Prawo gospodarki komunalnej*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 128.

17 Wyrok NSA z dnia 19 marca 2010 r. sygn. II OSK 574/09 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AA5E181635>).

pochowania przez dwadzieścia lat od dnia wydania decyzji o zamknięciu, ale tylko w istniejących już grobach murowanych. Teren może być przeznaczony do ponownego użytku po upływie czterdziestu lat od dnia pochowania ostatniego ciała na cmentarzu (art. 6 uccz). Zmiana przeznaczenia terenu cmentarnego następuje na podstawie decyzji administracyjnej rady gminy lub rady miasta na prawach powiatu. W przypadku cmentarza wyznaniowego o innym przeznaczeniu decyzja może być podjęta dopiero po uzyskaniu zgody władzy kościelnej lub związku wyznaniowego. Gdy nastąpi zmiana przeznaczenia terenu cmentarnego szczątki zwłok, znajdujące się na tym terenie, powinny być przeniesione na koszt nabywcy terenu lub użytkownika na inny cmentarz. Jeśli na terenie znajdują się pamiątki o wartości historycznej, archeologicznej lub artystycznej należy je zachować. Właściciel nabytej ziemi musi ubiegać się o wydanie zezwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na przeniesienie tych pamiątek na inne wyznaczone miejsce. Przed rozebraniem nagrobków zarząd cmentarza zobowiązany jest do poinformowania właścicieli nagrobków i innych odłączalnych części wyposażenia grobu o likwidacji cmentarza i wezwać do ich przeniesienia w odpowiednim terminie.¹⁸

ASPEKT ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Dla każdego cmentarza należy sporządzić plan zagospodarowania terenu, który podlega zatwierdzeniu przez organ państwowego nadzoru budowlanego w trybie przewidzianym dla zatwierdzenia planów realizacyjnych. Ma on charakter wiążącej dyrektywy dla urzędnika cmentarza i wykorzystywania miejsc pod poszczególne rodzaje grobów, położenie dróg prowadzących do pól grzebalnych oraz dla urządzenia części gospodarczej, domu pogrzebowego i zadrzewienia.¹⁹

Jednym z wymogów do utworzenia cmentarza jest uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy, w której ma być założony cmentarz. Plan ten powinien uwzględniać powierzchnię, położenie oraz granice planowanego cmentarza. Oprócz części opisowej powinien zawierać rysunek planu w takiej skali aby był czytelny, rozstrzygnięcie rady miejskiej o sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej oraz zasady ich finansowania, które należą do zadań własnych gminy. Na rysunku powinny być oznaczone granice obszaru objętego planem, linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu wraz z le-

¹⁸ S. Rudnicki, *Prawo ...*, op. cit., s. 91-93.

¹⁹ S. Rudnicki, *Prawo do grobu. Zagadnienia cywilistyczne*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 66.

genda opisującą poszczególne elementy i oznaczenia. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. opisuje się między innymi:

- wejścia na cmentarz,
- położenia kaplicy lub domu pogrzebowego wraz z określeniem ich powierzchni i struktury budowlanej,
- nachylenie terenu jeśli takie istnieje,
- drogi dojazdowe, dojścia pieszych, które wraz z zabudową nie powinny przekraczać 30% terenu wygospodarowanego pod cmentarz,
- wysokość zabudowy techniczno-gospodarczej; nie więcej niż 1 kondygnacja,
- wysokość ogrodzenia (nie mniej niż 150 cm),
- teren usług kultury tj. kapliczka przycmentarna,
- teren parkingu przeznaczony do postoju samochodów, jednopoziomowy,
- wyznacza się teren drogi publicznej - fragment pasa drogowego istniejącej drogi publicznej,
- tereny lasów, zalesień jeśli takowe się znajdują na terenie planowanego cmentarza.

Jest to tak zwany opis techniczny.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 3 kwietnia 2013 r. dotyczącym lokalizacji innej inwestycji celu publicznego stwierdził, że ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego dla zmiany zagospodarowania terenu polegającej na budowie cmentarza rzymskokatolickiego na terenie określonej działki jest niemożliwe. Realizacja inwestycji w postaci założenia lub rozszerzenia cmentarza komunalnego oraz wyznaniowego jest możliwa wyłącznie w oparciu o ustalenia w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w przypadku jego braku wydawana jest decyzja o ustaleniu celu publicznego. Powyższy wyrok potwierdza konieczność istnienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁰.

Wyrok NSA z dnia 11 października 2011 r. również podkreśla, iż zanim nastąpi podjęcie uchwały o założeniu cmentarza wymagane jest w pierwszej kolejności określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Plan ten nie musi jednak obejmować terenu całej gminy. Wystarczy, że objęta będzie część przeznaczona na cmentarz i związaną z nią strefę ochronną. Według Naczelnego Sądu Administracyjnego brak planu z postanowieniami dotyczącymi lokalizacji cmentarza nie skutkuje wydaniem decyzji o lokaliza-

²⁰ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3 kwietnia 2013 r. sygn. II SA/Bd 119/12. (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A60744CB66>).

cji inwestycji celu publicznego. Aby gmina założyła cmentarz musi uchwalić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i określić w nim tereny przeznaczone na cmentarz²¹.

Poniższy fragment miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Myszkowa przedstawia w jaki sposób oznacza się tereny cmentarne. W legendzie dołączonej do planu oznaczono teren cmentarza kolorem jasnozielonym oraz symbolem „+” i ZC. W obrębie cmentarza została również wyznaczona strefa przycmentarna oraz granice obszarów oddziaływania cmentarza ciągłą czarną linią. Uchwała nr XXXVII/333/09 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania terenu miasta Myszkowa określa przeznaczenie oraz zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu cmentarza. Uchwała określa dopuszczone przeznaczenie terenu na drogi wewnętrzne związane z użytkowaniem cmentarza, zaplecze socjalno-administracyjne i techniczne związane z obsługą cmentarza, sieci i urządzenia infrastruktury technicznej, z wykluczeniem stacji bazowych telefonii komórkowej. Następuje zakaz zabudowy niezwiązanej z funkcją terenu oraz nakaz kształtowania dachu – wielospadowego o nachyleniu połaci 5°-45°, wysokość zabudowy nie może przekraczać 6,00 m, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni terenu.

WYMOGI SANITARNE

Każdy cmentarz musi odpowiadać wymogom sanitarnym. Określone one są w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 roku w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze²² oraz w ustawie z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (art. 5). Cmentarze powinny być lokalizowane na terenach, które wykluczają możliwość wywierania szkodliwego wpływu na otoczenie. Zgodnie z tym, najczęściej przeznacza się tereny na końcach miast i osiedli (w izolacji od zabudowań), grunty przeznaczone pod zielen publiczną oraz innych odpowiednich na jej urządzenie, w pobliżu sieci komunikacyjnej. Zanim cmentarz powstanie należy zbadać, opierając się na planie sytuacyjnym w skali 1:500 środowisko przyrodnicze, czyli: grunty do

²¹ Wyrok NSA z dnia 11 października 2011 r. sygn. II OSK 1390/11 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A89924C889>).

²² Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 roku w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. 1959 nr 52 poz. 315).

głębokości pierwszego poziomu wody gruntowej określając ich rodzaj, strukturę, zawilgocenie, zawartość węgla wapnia, stopień kwasowości. Wyniki tych badań omawia się w opisie technicznym. Następnie bada się stosunki wodne obejmujące kierunki spływu wód powierzchniowych, głębokości i zmienne poziomu wód gruntowych oraz kierunki ich spadku. Poza tym bada się florę - roślinność oznaczoną na terenie przeznaczonym pod cmentarz. Na tym planie nanosi się wszelkie zabudowania, studnie, inne ujęcia wodne w odległości do 150 metrów od terenu wyznaczonego na cmentarz. Teren cmentarza w miarę możliwości powinien znajdować się na wzniesieniu by nie doszło do jego zalania, podtopienia. Odległość ujęć wody przydatnej do picia i potrzeb gospodarczych od granicy cmentarza nie może być mniejsza niż 500 metrów.

Dom pogrzebowy także musi być prowadzony zgodnie z wymogami sanitarnymi. Warunki te określone są w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 23 marca 2011 roku w sprawie sposobu przechowywania zwłok i szczątków²³. W domu pogrzebowym lub w kostnicy powinny znajdować się następujące pomieszczenia sanitarne:

- do przechowywania sprzętu porządkowego, środków higienicznych oraz do dezynfekcji, pomieszczenia te mają być wyposażone w instalacje ciepłej i zimnej wody oraz kanalizację,
- przeznaczone do przechowania zwłok i szczątków ze stołem ze stali nierdzewnej przeznaczone do przygotowania zwłok do pochówku, przeznaczone do mycia i dezynfekcji mat wykorzystywanych przy ekshumacji,
- do przechowania skrzyń przeznaczonych do transportu zwłok i szczątków,
- pomieszczenie socjalne dla pracowników zatrudnionych w danej placówce.

Pomieszczenia te powinny posiadać wentylację, a powierzchnie ścienne, podłogowe być łatwo zmywalne, nienasiąkliwe, gładkie oraz nie śliskie, powinny też być odporne na używane do dezynfekcji środki. Ponadto powyższe rozporządzenie określa również: wymagania sanitarne powierzchni grzebalnych cmentarza, warunki i sposób przechowywania zwłok i szczątków oraz warunki sanitarne przeprowadzania ekshumacji. Powierzchnię grzebalną należy zabezpieczyć przed zalewaniem i tworzeniem się zastoju wodnych. Pomieszczenie przeznaczone do przygotowania zwłok powinno posiadać chłodnię lub urządzenie chłodnicze o stałej temperaturze przechowywania zwłok

²³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 23 marca 2011 roku w sprawie sposobu przechowywania zwłok i szczątków (Dz. U. z 2011 nr 75 poz. 405).

i szczątków, nie wyższej niż 4°C. Dom pogrzebowy powinien być zabezpieczony przed wtargnięciem na jego teren zwierząt lub osób nieuprawnionych.

CMENTARZ JAKO ZABYTEK

Pojęcie „zabytkowy cmentarz” funkcjonuje od niedawna w naszej świadomości. Przed II wojną światową nikt w Polsce nie dbał o stare cmentarze. Z wielu źródeł można wyczytać jedynie o osobach zasłużonych dla kraju pochowanych na konkretnych nekropoliach. Przykładem są dwie wielkie publikacje dotyczące Cmentarza Powązkowskiego w Warszawie: K. W. Wójcickiego „Cmentarz Powązkowski pod Warszawą”²⁴ oraz S. Szenica „Cmentarz Powązkowski”²⁵. Obaj autorzy skupiają się głównie na bibliografiach osób tam pochowanych. W związku z tym w literaturze istnieje niewiele informacji na temat zabytku – cmentarza.

W Polsce obecnie wyróżniamy wiele cmentarzy z kulturowego punktu widzenia. Do najbardziej znanych należą: Cmentarz Rakowicki czy Podgórski w Krakowie, Stary Cmentarz przy Ogrodowej w Łodzi, Cmentarz Stare Powązki w Warszawie oraz Cmentarz Grabiszyński we Wrocławiu.

Biorąc pod uwagę zarządzanie cmentarzem jako zabytkiem należy kierować się przede wszystkim ustawą z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad nimi²⁶. Ustawa określa sposób opieki nad zabytkowymi cmentarzami oraz konserwację. Każdy ma prawo opiekować się zabytkami jednak konserwacją zajmują się tylko i wyłącznie specjaliści (art. 38 uozo). W Polsce najczęściej możemy spotkać zabytkowe cmentarze wojenne. Sprawowane one są przez administrację państwową i samorządową. Cmentarz wojenny jest obiektem samodzielnym, leży poza granicami cmentarza komunalnego lub wyznaniowego. Jego teren musi być wyraźnie wyodrębniony poprzez odpowiednie ogrodzenie. Na dalej funkcjonujących cmentarzach też możemy spotkać wiekowe grobowce określone mianem zabytku. Są one utrzymywane z budżetu przeznaczonego na ten cel. Ochroną zabytków na terenie gminy sprawuje samorząd lokalny. Dbą on o zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych w celu trwałego zachowania zabytków oraz ich zagospodarowania i utrzymania. Wg art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad nimi, cmentarze klasyfikowane

24 K. W. Wójcicki, *Cmentarz Powązkowski pod Warszawą*, Artystyczne i Filmowe, s.1855.

25 S. Szenic, *Cmentarz Powązkowski*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1979.

26 Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. 2003 nr 162 poz. 1568).

są jako zabytki nieruchome. Dla takich powierzchni nie można zmieniać przeznaczenia użytkowego ponieważ jest do dziedzictwo kulturowe. Jednym z poważniejszych zagrożeń dla nagrobków, grobów i krypt zabytkowych jest likwidacja ich z czasem z decyzji odpowiednich organów.

BIBLIOGRAFIA

Literatura przedmiotu

1. B. Rakoczy, *Prawo gospodarki komunalnej*, LexisNexis, Warszawa 2010.
2. J. Kolbuszewski, *Cmentarze*, wyd. dolnośląskie, Wrocław 1996
3. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
4. K. W. Wójcicki, *Cmentarz Powązkowski pod Warszawą*, Artystyczne i Filmowe, Warszawa 1855
5. S. Rudnicki, *Prawo do grobu. Zagadnienia cywilistyczne*, Zakamycze, Kraków 1999
6. S. Szenic, *Cmentarz Powązkowski*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1979
7. T. Bąkowski, *Komentarz do ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.03.80.717)*, [w:], *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Zakamycze 2004
8. W. Hrynicky, *Bezpieczeństwo kulturowe na przykładzie ochrony miejsc spoczynku* [w:] *Zborník vedeckých a odborných prác, Národná a medzinárodná bezpečnosť 2012*, Liptovský Mikuláš 2012,
9. Z. Branowitz, L. Krotkiewska, *Chowanie zmarłych, Przepisy prawne i komentarz*, Państwowy Zakład Wydawnictw Lekarskich, Warszawa 1963
10. Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne komentarz*, C. H. Beck, Warszawa 2013

Akty prawne

11. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi (Dz.U. 2001 nr 153 poz. 1783).
12. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków.
13. Rozporządzenie Ministrów Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 20 października 1972 r. w sprawie urządzania cmentarzy, prowadzenia ksiąg cmentarnych oraz chowania zmar-

- łych (Dz. U. z 1972 r. Nr 47, poz. 299), na podstawie art. 9 ust. 3 i 5 oraz art. 20 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych.
14. Rozporządzeniu Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. 1959 nr 52 poz. 315).
 15. Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 23 marca 2011 roku w sprawie sposobu przechowywania zwłok i szczątków (Dz.U. z 2011 nr 75 poz. 405).
 16. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U.2001 Nr 142, poz. 1591 ze zm.).
 17. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U.1997 Nr 115, poz. 741).
 18. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz. U. z dnia 18 maja 1964 r.).
 19. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad nimi (Dz.U. 2003 nr 162 poz. 1568).
 20. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r., o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012, poz. 647 ze zm.) .
 21. Ustawa z dnia 29.01.2004r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).
 22. Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2011 Nr 118 poz. 687 z późn. zm.).
 23. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o prawie budowlanym (Dz.U. 1994 Nr 89 poz. 414).
 24. Ustawa z dnia 7. maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. 1999 nr 41 poz 412).