

A R T Y K U Ł Y

---

STUDIA Z PRAWA WYZNANIOWEGO  
Tom 19 – 2016

---

PIOTR KROCZEK\*

REGULACJE DOTYCZĄCE KRAJOBRAZU  
PRIORYTETOWEGO A ZAGADNIENIE WOLNOŚCI  
RELIGIJNEJ IMIGRANTÓW

„The twenty-first century will be the century of the migrant”<sup>1</sup>. Prawdziwość tego zdania jest potwierdzana codziennymi doniesieniami środków społecznego przekazu oraz danymi statystycznymi dotyczącymi migracji. Według The United Nations Human Development Report do 2010 roku liczba migrantów przemieszczających się do innych państw oceniona została na 214 milionów<sup>2</sup>.

Elementem zjawiska migracji lub lepiej jedną z form migracji jest imigracja, czyli napływ obcej ludności do państwa. Imigranci, w zależności od ich statusu prawnego na terenie jakiegoś państwa, mają różne prawa i obowiązki. Jednakże ich prawo do wolności religijnej jest zawsze zabezpieczone w aktach normatywnych prawa międzynarodowego<sup>3</sup> i endogenicznego krajowego<sup>4</sup>.

---

\* Ks. dr hab. prof. UPJPII, Katedra Prawa Rodzinnego, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Papieski Jana Pawła II, ul. Kanoniczna 9, 31-002 Kraków, e-mail: [kroczek@gmail.com](mailto:kroczek@gmail.com)

<sup>1</sup> Thomas Nail, *The Figure of the Migrant* (Stanford: Stanford University Press, 2015), 1: „Wiek XXI będzie wiekiem migracji” (przeł. P. Kroczek).

<sup>2</sup> The United Nations Human Development Report, *Overcoming Barriers: Human Mobility and Development*, 2009, [http://oppenheimer.mcgill.ca/IMG/pdf/HDR\\_2009\\_EN\\_Complete.pdf](http://oppenheimer.mcgill.ca/IMG/pdf/HDR_2009_EN_Complete.pdf), [dostęp: 18.09.2015], s. 21.

<sup>3</sup> Konwencja z dnia 28 lipca 1951 r. dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515): art. 4 – „Umawiające się Państwa przyznają uchodźcom

Co do zasady, imigranci niosą ze sobą swoje zwyczaje, tradycje, kulturę, religię. Mają prawo do podtrzymywania i praktykowania własnych wartości (zob. art. 82a pkt 1 u.c.o.). Odpowiednio duża grupa imigrantów może powodować zmiany w różnych sferach życia w państwie docelowym: społecznej, gospodarczej, kulturowej, politycznej, religijnej. „Prawo, rozumiane jako ogół norm zawartych w aktach normatywnych obowiązujących w określonym czasie w danym kraju, powinno uwzględniać zmiany wywołane procesami imigracyjnymi”<sup>5</sup>.

Z drugiej strony ludność autochtoniczna ma prawo do zachowania swojej pełnej tożsamości społecznej, kulturowej, religijnej. Można, jak się wydaje, z dużym prawdopodobieństwem założyć, że zestawienie celów obu grup ludności – imigrantów i autochtonów – może wywoływać konflikty pomiędzy nimi lub przynajmniej doprowadzić do artykulacji ich sprzecznych interesów. Przykładem tej sytuacji było referendum przeprowadzone dnia 29 listopada 2009 roku w Szwajcarii, które dotyczyło m.in. wprowadzenia zakazu budowy minaretów. Petycję za wprowadzeniem zakazu budowy minaretów poparło 57,5% głosujących<sup>6</sup>.

Pytanie, które w kontekście Polski wypada postawić, brzmi: Czy można w naszym kraju, jako potencjalnym miejscu docelowym imigrantów, poprzez zastosowanie już obowiązujących przepisów prawa, próbować uchronić *status quo* tożsamości kulturowej lub religijnej danej miejscowości przed wpływem imigrantów? To ogólne zagadnienie można uszczegółowić i postawić następujące konkretne pytanie badawcze, na które ma przynieść odpowiedź niniejszy artykuł:

---

na swoim terytorium co najmniej tak samo korzystne traktowanie, jak własnym obywatelom w sprawie wolności praktyk religijnych i wolności wychowania religijnego ich dzieci”.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 680 z późn. zm.): art. 82a pkt 1 – „Cudzoziemiec przyjęty do ośrodka ma prawo do podtrzymywania zwyczajów, tradycji narodowych i kulturowych oraz wykonywania praktyk religijnych”. Dalej: u.c.o.

<sup>5</sup> Piotr Kroczek, „Wpływ imigracji na prawo: rozważania w kontekście prawodawstwa”, w: *Prawne i ekonomiczne aspekty migracji*, red. Magdalena Butrymowicz, Piotr Kroczek (Kraków: Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie, 2016), 70.

<sup>6</sup> <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03/blank/key/2009/05.html> [dostęp: 3.04.2016].

Czy ustalenie lokalizacji „krajobrazu priorytetowego” może ograniczać prawo do wolności religijnej imigrantów?

## 1. POSIADANIE ŚWIĄTYNI JAKO ELEMENT WOLNOŚCI RELIGIJNEJ

Konstytucja, jako naczelnny akt normatywny w Rzeczypospolitej Polskiej, zawiera przepisy chroniące wolność sumienia i wyznania<sup>7</sup>. Artykuł 53 w ust. 1 stanowi, że „Każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii”. Oznacza to, że każdy, także imigrant (bezpaństwowiec czy cudzoziemiec), ma prawo do ochrony prawa w przedmiotowym zakresie. Tę normę wysławia wprost art. 7 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania<sup>8</sup>.

### 1.1. PODMIOTY PRAWA DO POSIADANIA ŚWIĄTYNI

Ustęp 2 artykułu 53 Konstytucji RP definiuje wolność religijną poprzez wyliczenie typowych elementów jej praktykowania<sup>9</sup>. Stanowi on rozszerzenie treści art. 18 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, który dotyczy wolności religijnej. Artykuł ten nie reguluje sprawy posiadania świątyń, a w kontekście praktykowania religii jedynie dotyczy prawa do kultu i rytuałów, a te przecież mogą odbywać się poza miejscami ekskluzywnie wyznaczonymi do tego, czyli świątyniami<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965 z późn. zm.): art. 7 ust. 1 – „Cudzoziemcy przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej korzystają z wolności sumienia i wyznania na równi z obywatelami polskimi; ust. 2 – „Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do bezpaństwowców”. Dalej: u.g.w.s.w.

<sup>9</sup> Bogusław Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz* (Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2012), art. 53/7.

<sup>10</sup> Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r. przyjęta i proklamowana rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217A/III z dnia 10 grudnia 1948 r. Tekst polski w: *Wybór dokumentów prawa międzynarodowego dotyczących praw człowieka*, red. Marek Zubik (Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 2008), 11–16. Art. 18:

Zgodnie z polskim konstytucyjnym przepisem dotyczącym przedmiotowej materii, wolność religijna „obejmuje wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. Wolność religii obejmuje także posiadanie świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących oraz prawo osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują” (art. 53 ust. 2 Konstytucji). Należy zwrócić uwagę na to, że powyższy przepis nie jest definicją religii. Ustawa Zasadnicza nie daje podstaw do rozstrzygnięć, czy dany zespół poglądów i praktyk jest, czy nie jest religią<sup>11</sup>.

Dodać trzeba, że żadna z tzw. ustaw wyznaniowych, czyli ustaw regulujących relacje państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych nie zawiera powtórzenia tego konstytucyjnego prawa, a jedynie jego uszczegółowienie<sup>12</sup>. Przykładowo ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej w art. 24 stanowi, że „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

---

„Każdy człowiek ma prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania; prawo to obejmuje swobodę zmiany wyznania lub wiary oraz swobodę głoszenia swego wyznania lub wiary bądź indywidualnie, bądź wspólnie z innymi ludźmi, publicznie i prywatnie, poprzez nauczanie, praktykowanie, uprawianie kultu i przestrzeganie obyczajów”.

<sup>11</sup> Piotr Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Warszawa: Liber, 2000), 73.

<sup>12</sup> Do tego zbioru związków religijnych, które mają „indywidualną” ustawę należą: Kościół katolicki, Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny, Kościół Ewangelicko-Reformowany w Rzeczypospolitej, Kościół Ewangelicko-Augsburski w Rzeczypospolitej Polskiej, Kościół Ewangelicko-Metodystyczny w Rzeczypospolitej Polskiej, Kościół Starokatolicki Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, Kościół Katolicki Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, Wschodni Kościół Staroobrzędowy nie posiadający hierarchii duchownej w Rzeczypospolitej Polskiej, Muzułmański Związek Religijny w Rzeczypospolitej Polskiej, Karański Związek Religijny w Rzeczypospolitej Polskiej, Kościół Chrześcijańskich Baptistów w Rzeczypospolitej Polskiej, Kościół Polskokatolicki w Rzeczypospolitej Polskiej, Kościół Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej, gminy wyznaniowe żydowskie tworzące Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, Kościół Zielonoświątkowy w Rzeczypospolitej Polskiej.

cmentarza decyduje biskup diecezjalny lub inny właściwy ordynariusz. Budowę obiektów sakralnych i kościelnych oraz założenie cmentarza inicjują właściwe władze kościelne po uzgodnieniu miejsca z kompetentnymi władzami i po uzyskaniu wymaganych decyzji administracyjnych”. Samo prawo do posiadania świątyń jest więc *implicite* uznane za pewnik.

Jednakże oprócz tego zbioru kościołów i innych związków wyznaniowych, które posiadają dedykowaną im ustawę wyznaniową, istnieją w Polsce związki wyznaniowe, które są jedynie administracyjnie zarejestrowane. Ich statuty podlegają przy rejestracji przez MSWiA weryfikacji pod kątem zgodności z prawem polskim. Takich indywidualnych podmiotów religijnych jest 164<sup>13</sup>. Wskazane związki wyznaniowe także mają prawo do posiadania świątyń na tych samych zasadach jak kościoły i związki wyznaniowe cieszące się własną ustawą.

Dodać trzeba koniecznie, że wolność religijna obejmująca prawo do zakładania kościołów lub innych związków wyznaniowych (art. 53 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 u.g.w.s.w.) nie niesie ze sobą wobec władz państwowych obowiązku ich rejestracji. Jest to prawo, z którego skorzystanie jest fakultatywne (zob. art. 31 i art. 32 ust. 1 u.g.w.s.w.). Na tej podstawie można więc wyodrębnić kolejną, trzecią grupę religijnych zrzeszeń, będących spontanicznie formowanymi i swobodnie działającymi. Są to zrzeszenia legalnie istniejące, choć bez rozpoznania ze strony prawa polskiego. Członkowie tych kościołów i związków religijnych także mogą korzystać z tego prawa, aby posiadać własne świątynie. Jak bowiem słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny – „wolność religii ujmowana w normie konstytucyjnej bardzo szeroko, obejmuje bowiem wszelkie religie i przynależność do wszelkich związków wyznaniowych, a zatem nie jest ona ograniczona do uczestnictwa we wspólnotach religijnych tworzących formalną, wyodrębnioną strukturę organizacyjną i zarejestrowanych w stosownych rejestrach prowadzonych przez władzę publiczną”<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Stan na dzień 27 września 2016 r., <https://mswia.gov.pl/pl/wyznania-i-mniejszosci/relacje-panstwa-z-kosci/13964,Relacje-panstwa-z-Kosciolami-przydatne-informacje-dokumenty-i-akty-prawne.html> [dostęp: 20.10.2016].

<sup>14</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 lutego 1999 r., SK 11/98, Legalis nr 43177.

Oznacza to, że imigranci przybywający do Polski mają prawo, skoro znaleźli się pod władzą Rzeczypospolitej, realizować swoje uprawnienie do wolności religijnej i posiadać świątynie niezależnie od tego czy należą do kościoła lub związku religijnego, który jest rozpoznawany przez prawo polskie czy jedynie faktycznie istniejącego.

## 1.2 PRAWNA DEFINICJA TERMINU „ŚWIĄTYNIA”

Interesujący w kontekście tematu artykułu element wolności religijnej, czyli prawo do posiadania świątyń, jest *expressis verbis* zapisany w Konstytucji i jasno sformułowany. Nie powinien więc rodzić trudności interpretacyjnych. Religie, co do zasady obejmują poza doktryną religijną, czyli dogmatami i zasadami wiary, także formy sprawowania kultu, który zazwyczaj jest kultem prywatnym lub publicznym. Jest on połączony nieraz z udzielaniem posług religijnych, organizowaniem obrzędów czy też zgromadzeń religijnych (zob. art. 19 ust. 2 u.g.w.s.w.). Do tego celu wydaje się przydatne, a niekiedy niezbędne, posiadanie przez kościół lub związek wyznaniowy specjalnie przygotowanych miejsc w formie budynków przeznaczonych do sprawowania w nich kultu, czyli świątyń.

Zgodnie z prawem budowlanym<sup>15</sup> poprzez świątynie należy rozumieć takie obiekty budowlane, które mieszczą się, zgodnie z załącznikiem do ustawy prawo budowlane, w kategorii X obiektów budowlanych, czyli są to „budynki kultu religijnego”, jak wymienione w ustawie przykładowo: kościoły, kaplice, klasztory, cerkwie, zbory, synagogi, meczety. Nie są one obiektami tzw. małej architektury sakralnej. Czyli nie są to w szczególności: kapliczki, krzyże przydrożne, figury (art. 3 pkt 4 lit. a)<sup>16</sup>.

O formie architektonicznej czy wyposażeniu tych budynków mają prawo decydować sami wyznawcy danej religii. Oczywiście budynki te muszą odpowiadać regulacjom dotyczącym bezpieczeństwa budow-

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 290 z późn. zm.).

<sup>16</sup> Piotr Kroczek, „Mała architektura sakralna w optyce prawa polskiego i kanonicznego”, *Polonia Sacra* 30 (2012): 199–212.

lanego, przeciwpożarowego, itd.<sup>17</sup> Na budowę świątyń, tak jak – co do zasady – i innych obiektów budowlanych, jest wymagane pozwolenie na budowę. Przed przystąpieniem do ich użytkowania należy uzyskać także decyzję o pozwoleniu na użytkowanie (art. 55 ust. 1 prawa budowlanego).

Obowiązujące prawo budowlane nie jest potencjalnym źródłem zagrożenia ani dla wolności religijnej (i jej elementu – posiadania świątyń) ani dla wyrażonej w Konstytucji RP równości kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1). Imigranci mają prawo posiadać świątynie na ogólnych zasadach. Trzeba teraz zbadać, czy zagrożenie takie nie płynie z ustawy powiązanej tematycznie z prawem budowlanym, a mianowicie z ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>18</sup>.

## 2. KRAJOBRAZ PRIORYTETOWY JAKO SPOSÓB NA ZACHOWANIE *STATUS QUO* KRAJOBRAZU

W związku z wyżej postawionym zadaniem kluczowe jest przybliżenie definicji terminów „krajobraz” i „krajobraz priorytetowy”. Oba te

---

<sup>17</sup> Dla przykładu można podać: rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie uzgadniania projektu budowlanego pod względem ochrony przeciwpożarowej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2117); rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalenia geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych (Dz.U. z 2012 r., poz. 463); ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1412); ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 469 z późn. zm.); ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 460 z późn. zm.); ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1446 z późn. zm.); rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 października 2015 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz.U. z 2015 r., poz. 1789); rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1422), a także ustawy związane z ochroną środowiska.

<sup>18</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 199. Dalej: u.p.z.p.

zwroty są zawarte w słowniczku ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

### 2.1. TERMIN „KRAJOBRAZ PRIORYTETOWY” JAKO NEOLOGIZM PRAWNY

Termin „krajobraz” to postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka (art. 2 pkt 16e u.p.z.p.).

Natomiast „krajobraz priorytetowy” to „krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, i jako taki wymagający zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania” (art. 2 pkt 16f u.p.z.p.).

Przytoczone przepisy zawierające wskazane definicje są punktem nowym w akcie normatywnym. Zostały one dodane ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu<sup>19</sup>, która weszła w życie 11 września 2015 r. Zdaniem komentatorów wprowadzenie przedmiotowych terminów miało na celu „uwzględnianie przy planowaniu przestrzeni istniejących elementów krajobrazu oraz ochronę jego wyjątkowo cennych elementów, zarówno naturalnych jak i historycznych oraz architektonicznych”<sup>20</sup>.

Obie wskazane definicje legalne to wprawdzie definicje wewnętrzne ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. *Nota bene* taka sama definicja „krajobrazu priorytetowego” jest także używana przez ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>21</sup>, która w art. 5 pkt 23a odwołuje się do ustawy o planowaniu przestrzennym.

<sup>19</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 774.

<sup>20</sup> Łukasz Dumin i inni, *Prawo budowlane i nieruchomości. Komentarz*, red. Dariusz Okolski, (Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2016), art. 2/F.

<sup>21</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1651.



## 2.2. ANALIZA PRAWNEJ DEFINICJI TERMINU „KRAJOBRAZ PRIORYTETOWY”

Dla rozwiązania sformułowanego na wstępie artykułu problemu badawczego konieczne trzeba przeanalizować kluczową definicję „krajobrazu priorytetowego”.

Krajobraz priorytetowy to krajobraz „szczególnie cenny dla społeczeństwa”. „Szczególna cenneść” to trudna do oszacowania i wyrażenia w środkach materialnych wartość dodatnia. Jest to wartość zobiektywizowana w tym sensie, że nie wiąże się z indywidualną oceną danej osoby, lecz zbioru osób. Oznacza to, że nie tylko społeczność lokalna, czyli ludność gminy (zob. art. 5c ust. 1, art. 7 ust. 1 pkt 20 ustawy o samorządzie gminnym<sup>22</sup>), ale także społeczność regionu czy nawet ogół społeczeństwa także w perspektywie całego państwa mogą uważać dany krajobraz za „szczególnie cenny”. Poczucie wartości musi być „szczególne”, to znaczy, że musi różnić się *in plus* od innych odczuć wartości innych krajobrazów. To z kolei oznacza, że można takie poczucie „szczególnej cenneści” wyrobić sobie jedynie w zestawieniu co najmniej dwóch krajobrazów.

Kategoria „szczególnie cennego krajobrazu” jest, z woli ustawodawcy, zbudowana na określonych kryteriach. Należą do nich takie grupy wartości jak: 1) przyrodnicze, 2) kulturowe, 3) historyczne, 4) architektoniczne, 5) urbanistyczne, 6) ruralistyczne, 7) estetyczno-widokowe. Grupy wartości są wyliczone enumeratywnie. Wystarczy, jeżeli choć jedna wartość z jednej z grup będzie obecna w przedmiotowym krajobrazie, aby uznać go za priorytetowy. Właśnie ze względu na te wartości krajobraz wymaga zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania. Powyższe wyliczenie oznacza, że ustawodawca ograniczył dyskrecjonalność organu podejmującego decyzję w sprawie identyfikacji krajobrazu priorytetowego, aczkolwiek jednocześnie zakreślił szeroki zakres jego swobody.

Można dość łatwo dokonać wykładni wymienionych grup wartości – wartości przyrodnicze to takie, które są związane z przyrodą. Kulturowe z kulturą. Historyczne z historią, itd. Przy budowaniu przesła-

---

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.). Dalej: u.s.g.

nek rozumowania można posiłkować się ustawami, które zawierają definicje podobnych terminów lub ich zakres przedmiotowy pokrywa się z obszarami wymienionych grup wartości. Można dla przykładu sięgnąć po pojęcie „krajobraz kulturowy”, które to zgodnie z art. 3 pkt 14 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>23</sup> oznacza „postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka”.

O ile wartości umieszczone w punktach 1–6 nie stanowią więc potencjalnych pułapek interpretacyjnych, to ostatni, czyli 7 punkt grup wartości wydaje się posiadać cechy niediagnostyczne. Po pierwsze dlatego, że stanowi on ścisłe połączenie dwóch terminów – estetyka i widok. Znaczeniowo więc ten prawny termin będzie miał zakres powstały z połączenia zakresów każdego ze składników. A po drugie każdy z elementów tej nowej nazwy (jest to bowiem w prawie polskim neologizm użyty, lecz na zasadzie odwołania, w art. 5 pkt 23 ustawy o ochronie przyrody) nie jest zdefiniowany prawnie i kłopotliwy do prawniczego opisanía.

W rezultacie definicja „krajobrazu priorytetowego” jest bardzo trudna do zastosowania w praktyce prawniczej. *Nota bene* sam termin „krajobraz priorytetowy” stanowi także neologizm prawny o typie frazeologicznym<sup>24</sup>, co samo z siebie sprawia interpretatorom trudność. Brakuje bowiem tradycji prawniczego rozumienia tego terminu.

Zadania interpretatora nie ułatwia fakt, że kategoria estetyki pojawia się w prawodawstwie polskim. Przykładowo ustawa – Prawo budowlane zna pojęcie „należytego stanu estetycznego”. Jest to jednak pojęcie trudne do wykładni i zastosowania. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2010 r. II OSK 1414/09<sup>25</sup> wykładnia tego pojęcia winna być dokonana, po pierwsze, przede wszystkim przy uwzględnieniu znanych nauce prawa reguł interpreta-

<sup>23</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1446.

<sup>24</sup> Na temat typów neologizmów w tekstach normatywnych, zob. Maciej Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki* (Warszawa: LexisNexis, 2002), 181.

<sup>25</sup> Legalis nr 270062.

cyjnych, w szczególności reguł systemowych i funkcjonalnych. Taka wskazówka sądu jest bardzo oczywista. Z kolei druga dana w cytowanym judykacie odsyła, przy ustalaniu znaczenia tego pojęcia, do konkretnej sytuacji faktycznej. Sąd mówi, że trzeba odnosić się do poczynionych w konkretnej sprawie ustaleń faktycznych wskazujących na stan estetyczny obiektu, w którym wykonano roboty budowlane, jak i ewentualnie nawiązywać do stanu estetycznego sąsiednich obiektów budowlanych.

Posiłkując się tym wyrokiem należy stwierdzić, że nie można apriorycznie krajobrazu określić jako priorytetowego ze względu na element estetyczno-widokowy, lecz można tego dokonać w zestawieniu z innymi krajobrazami, które nie wykażą tej widokowo-estetycznej cechy. Jedynie w porównaniu co najmniej dwóch sąsiadujących krajobrazów można stwierdzić, że jeden z nich, który wyróżnia się estetycznie, może być zaliczony do kategorii krajobrazów priorytetowych. Nie wiadomo, czy to porównanie ma być dokonane w obrębie tej samej jednostki samorządowej odpowiedzialnej za zakwalifikowanie danego krajobrazu jako krajobrazu priorytetowego.

### 2.3. PRAKTYCZNE WSKAZÓWKI DO WSKAZANIA KRAJOBRAZU PRIORYTETOWEGO

Od strony praktycznej pomocą może służyć opracowanie Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. S. Leszczyńskiego Polskiej Akademii Nauk, pt. „Identyfikacja i ocena krajobrazów – metodyka oraz główne założenia”<sup>26</sup>. W tym dokumencie podano procedurę typowania krajobrazów priorytetowych. Ustalono kilka kryteriów służących do wyboru krajobrazów priorytetowych. Należą do nich:

a) Unikatowość występowania krajobrazu, czyli niepowtarzalna (jednostkowa) kombinacja cech analitycznych indywidualnych lub cech syntetycznych. Innymi słowy taki krajobraz jest jedyny lub jeden

---

<sup>26</sup> Opracowanie: Jerzy Solon, Joanna Plit, Mariusz Kistowski, Paweł Milewski, wersja z dnia 5 grudnia 2014 r., <https://www.nfosigw.gov.pl/download/gfx/nfosigw/pl/.../2013-837.pdf> [dostęp: 12.03.2016].

z niewielu, niezależnie od grupy wartości, na podstawie, których za taki się krajobraz uważa.

b) Reprezentatywność – czyli dany krajobraz jest wzorcem dla danego typu krajobrazów, przykładowo o wartościach architektonicznych, historycznych, kulturowych.

c) Czystość – czyli forma krajobrazu wyrażana w postaci cech takich jak: jednoznaczność, czytelność, trwałość, tradycja, tożsamość, swojskość. W krajobrazie takim zachowana jest jego morfologia, przykładowo nie zostały zaburzone tradycyjne wzorce zabudowy i ich stylistyka.

d) Dotychczasowa ochrona prawna – czyli co najmniej 90% powierzchni krajobrazu jest objęte różnym statusem ochronnym regulowanym prawnie, dla przykładu: Natura 2000, parki krajobrazowe, rezerwy przyrody, obszary z listy światowego dziedzictwa UNESCO, obszarowe pomniki przyrody.

e) Ważność krajobrazu – czyli, że krajobrazy, które otrzymały najwyższe wartości we wszystkich powyższych kategoriach oceny cech szczególnych i charakterystycznych, czyli najwyższy stopień wyróżników krajobrazu powinny być ogłoszone jako krajobrazy priorytetowe. Jednakże, zgodnie z ustawą, za krajobrazy priorytetowe można uznać krajobrazy spełniające już jedno ze wskazanych kryteriów.

Niekiedy podaje się dodatkowe kryterium do uznania za krajobraz priorytetowy – funkcję usługową na rzecz otoczenia. Tu chodzi o krajobrazy, które wprawdzie same nie charakteryzują się wartościami wskazującymi na konieczność ochrony, ale pełnią funkcję buforową, łącznikową lub korytarzową w stosunku do krajobrazów sąsiednich, będących krajobrazami priorytetowymi według innych kryteriów<sup>27</sup>.

#### 2.4. OCHRONA KRAJOBRAZU PRIORYTETOWEGO

Krajobraz priorytetowy ze względu na swoją wartość wymaga zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania. Oznacza to,

---

<sup>27</sup> J. Solon, *Delimitacja, identyfikacja i ocena krajobrazów – główne założenia oraz propozycja metodyki i toku postępowania dla wykonawców audytu*, [https://www.irt.wroc.pl/aktualnosci/download/file\\_id/498/doc\\_id/344.html](https://www.irt.wroc.pl/aktualnosci/download/file_id/498/doc_id/344.html) [dostęp: 12.03.2016].

że taki krajobraz niejako automatycznie jest otoczony opieką prawną, po zaliczeniu krajobrazu do kategorii krajobrazu priorytetowego. Nie jest wymagana w tym względzie kolejna decyzja jakiegoś organu.

Wskazana opieka prawna może, zgodnie z ustawą, dotyczyć po pierwsze: regulacji służących zachowaniu w stanie niezmienionym, a po drugie: takiego kształtowania krajobrazu, aby nie utracił on swoich wartości, ze względu, na które został zaliczony do kategorii krajobrazu chronionego, czy pozostał w niepogorszonym pod względem określonej cechy własnej. Odnośnie drugiej możliwości zachowania tego krajobrazu konieczna jest szczegółowa decyzja odpowiedniego organu.

## 2.5. PROCEDURA LOKALIZACJI KRAJOBRAZU PRIORYTETOWEGO

Zgodnie z art. 38a lokalizację krajobrazu priorytetowego określa się w audycie krajobrazowym, który należy do władz województwa. Sposób oceny krajobrazów oraz wskazywania krajobrazów priorytetowych ma być dookreślony w rozporządzeniu wydanym przez Radę Ministrów (art. 38a ust. 6 pkt 2 u.p.z.p.).

W kompetencji rady gminy jest podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Tę uchwałę wykonuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządzając dla obszaru w granicach administracyjnych gminy przedmiotowe studium (art. 9 ust. 1–3 u.p.z.p.). Następnie studium uchwała rada gminy (art. 12 ust. 1 u.p.z.p.). W wymaganym zakresie w studium uwzględnia się uwarunkowania lokalne, wynikające w szczególności z rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym lub określenia przez audyt krajobrazowy granic krajobrazów priorytetowych (art. 10 ust. 1 pkt 4a u.p.z.p.).

Studium nie rodzi bezpośrednich skutków w zakresie prawa wiążącego obywatela – nie jest bowiem aktem prawa miejscowego. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Studium wydaje się więc przed ich uchwaleniem jako swoiste przygotowanie – ustalenie ogólne założeń, które będą skonkretyzowane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust 4–5 u.p.z.p.).

Nie jest do końca jasne, czy można w studium, a potem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zlokalizować krajobraz priorytetowy, jeżeli nie będzie go w wojewódzkim audycie. Kwestia jego lokalizacji została wyrażona tylko w art. 38a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zaś art. 10 ust. 1 tejże ustawy stanowi tylko, że „uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności m.in. z audytu wojewódzkiego”.

Gdyby władze gminy mogły same zlokalizować krajobraz priorytetowy, to jak się wydaje, nic nie stało by na przeszkodzie, aby mieszkańcy tejże jednostki samorządu terytorialnego w drodze głosowania wyrazili swoją wolę odnośnie włączenia w studium określonego krajobrazu jako krajobraz priorytetowy. Ten przedmiot referendum mieści się bowiem w katalogu innych istotnych spraw, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących wspólnotę (art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o referendum lokalnym<sup>28</sup>, a także art. 170 Konstytucji RP).

#### 2.6. PRZYKŁADY UŻYCIA TERMINU „KRAJOBRAZ PRIORYTETOWY”

Dla zilustrowania znaczenia terminu „krajobraz priorytetowy” byłoby wskazane sięgnięcie do przykładów użycia tego terminu przez odpowiednie organy gminne. Niestety, dotychczas żadna rada gminy w Polsce nie wydała uchwały, w której przytoczono by ten termin w rozumieniu i z konsekwencjami ustawy wprowadzającej go do systemu prawnego.

Pewną pomocą może służyć jednak uchwała Nr VIII/85/2015 Rady Gminy Krokowa w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu zwartych obszarów rolnych i leśnych, położonego w rejonie „Wierzchucińskich Błot”, „Białogórskiego Bagna” i „Białogórskiej Strugi”, gmina Krokowa z dnia 27 maja 2015 r.<sup>29</sup> W przytoczonym akcie normatywnym napisano, że w projekcie planu zagospodarowania przestrzennego wymienionych terenów

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 400).

<sup>29</sup> Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego z 2015 r., poz. 2168.

nie przeznaczają się pod zabudowę ponieważ, m.in. „zabudowa zrealizowana na tych działkach wpłynęłaby negatywnie na walory krajobrazowe – działki położone są w rozległym obszarze łąkowo-pastwiskowym pozbawionym zabudowy; jest to krajobraz priorytetowy, szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, estetyczno-widokowe i jako taki wymagający zachowania w obecnym stanie”. Jak widać wskazany krajobraz jest cenny ze względu na różne grupy wartości.

Należy zauważyć, że uchwała ta została podjęta po uchwaleniu ustawy wprowadzającej definicję krajobrazu priorytetowego – co miało miejsce dnia 24 kwietnia 2015 r., lecz przed wejściem w życie tejże ustawy – co miało miejsce dnia 11 września 2015 r. Oznacza to, że nie mogło być jeszcze audytu wojewódzkiego, na podstawie którego, w przewidzianej procedurze można było uchwalić gminne studium i następnie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Można założyć, że termin „krajobraz priorytetowy” użyty przez przedmiotową radę gminy został użyty intencjonalnie, lecz nie można przypisywać mu konsekwencji prawnych, które obecnie ustawa łączy z tym terminem, skoro pojawił się on w uchwale przed wejściem w życie ustawy definiującej ten termin.

Dodać trzeba, że plany gminne są sprawdzane w zwykłym trybie pod względem zgodności z prawem przez wojewodę. Nie było jednak podstaw do uchylenia tej uchwały gminy w związku z samowolną lokalizacją krajobrazu priorytetowego przez Radę gminy na swoim terenie. Nie było bowiem ustawowego, wyłącznego przyznania kompetencji władzom województwa do sporządzenia audytu krajobrazowego, ani dalszej procedury postępowania w związku z lokalizacją krajobrazu priorytetowego. Nadal więc można mieć wątpliwość, co do wyłączności ścieżki postępowania lokalizacji krajobrazu priorytetowego zawartej w ustawie.

### 3. INTENCJONALNE I NIEINTENCJONALNE OGRANICZENIE WOLNOŚCI RELIGIJNEJ

Co do zasady, władza publiczna w Polsce nie może stanowić takiego prawa, które by wprost godziło w jedno z fundamentalnych praw

człowieka, czyli prawo do wolności religijnej. Polska konstytucja pozwala jedynie na ograniczenie wolności religijnej i to tylko w aspekcie zewnętrznym korzystania z przedmiotowej wolności. Prawnym sposobem wprowadzenia takiego ograniczenia jest wyłącznie regulacja ustawowa. Warunkiem *sine qua non* legalności takiego ograniczenia jest konieczność „ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób” (art. 54 ust. 6 Konstytucji RP).

Prawo do posiadania świątyń jest prawem umocowanym i zawartym w prawie do wolności religijnej i bez wątpienia stanowi zewnętrzny aspekt realizacji tego prawa. Nie można domagać się, aby prawo do posiadania świątyń było traktowane jako absolutne. Bez wątpienia może ono podlegać ograniczeniom. Jeżeli władza publiczna zdecydowałaby się na ograniczenie, takie jak wspomniany na początku artykułu szwajcarski zakaz budowy minaretów, mogłaby to uczynić. Wydaje się, że motywem wydania takiej regulacji byłaby ochrona tożsamości kulturowej lub religijnej obywateli – jest to bowiem prawo, które przecież domaga się ochrony prawnej. Obecnie nie ma w polskim systemie prawnym regulacji, która by tak sformułowany cel miała bezpośrednio realizować.

Przechodząc do przepisów o krajobrazie priorytetowym należy zaznaczyć, że ich wprowadzenie w życie nie miało na celu ograniczenia prawa do wolności religijnej poprzez uniemożliwienie budowania świątyń. W uzasadnieniu ustawy nie ma wzmianki o tak sformułowanym dążeniu. Wydaje się, że samorządowcy nieintencjonalnie otrzymali od władzy ustawodawczej narzędzie, które jednak takiemu celowi może posłużyć. Można bowiem założyć dla przykładu, że widok szczególnie charakterystyczny dla danej miejscowości, czyli miasta z wieżami kościelnymi będzie wypełniał definicję „krajobrazu priorytetowego”. Można więc wydać zakaz budowania w jego obrębie obiektów o określonej architekturze – np. minaretów przy meczetach.

Takie rozwiązanie może być opisane jako pewne ograniczenie prawa do wolności religijnej imigrantów. Nie jest to jednak ograniczenie naruszające istotę prawa do wolności religijnej. Nie można także mówić o wspomnianym zakazie jako o formie dyskryminacji ze względu na religię. *Nota bene*, meczety – zgodnie z tradycją muzułmańską –



dostosowywane są architektonicznym stylem do otoczenia. Świątyniom muzułmańskim nie musi bowiem bezwzględnie towarzyszyć minaret<sup>30</sup>. Tym bardziej obecnie, gdy istnieją inne formy zwoływania wiernych na modlitwę, które są z powodzeniem praktykowane<sup>31</sup>. Obecnie praktyczno-religijne znaczenie minaretu jest mocno zmniejszone.

Jeżeli ktoś chciałby się włączyć w ruch chrześcijańsko-zachowawczy w naszym kraju mógłby opisane rozwiązanie prawne, związane z krajobrazem priorytetowym, polecić władzom samorządowym jako narzędzie troski o dobro ludności rozumiane jako zachowanie *status quo* danego krajobrazu, a przez to także tożsamości kulturowej lub religijnej.

#### BIBLIOGRAFIA

- Ali, Kecia, i Oliver Leaman. *Islam: the key concepts*. London/New York: Routledge 2008.
- Banaszak, Bogusław. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2012.
- Dumin, Łukasz i inni. *Prawo budowlane i nieruchomości. Komentarz*, red. Dariusz Okolski. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2016.
- Kroczyk, Piotr. „Mała architektura sakralna w optyce prawa polskiego i kanonicznego”. *Polonia Sacra* 30 (2012): 199–212.
- Kroczyk, Piotr. „Wpływ imigracji na prawo: rozważania w kontekście prawodawstwa”. W: *Prawne i ekonomiczne aspekty migracji*, red. Magdalena Butrymowicz, Piotr Kroczyk, 69–83. Kraków: Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie, 2016.
- Nail, Thomas. *The Figure of the Migrant*. Stanford: Stanford University Press, 2015.

---

<sup>30</sup> Zob. hasła: *mosque* i *prayer*, w: Kecia Ali, Oliver Leaman, *Islam – the Key Concepts* (London/New York: Routledge 2008), 84–86, 100–102.

<sup>31</sup> Jako przykład można podać aplikacje na smartfony: Muslim Pro: Prayer Times, Azan, Quran, Qibla & Islamic Calendar, <https://itunes.apple.com/us/app/muslim-pro-prayer-times-azan/id388389451?mt=8> [dostęp: 10.04.2016] czy też Muslim Pro: Prayer Times Quran, <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.bitsmedia.android.muslimpro> [dostęp: 10.04.2016].

Winczorek, Piotr. 2000. *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa: Liber 2000.

Zieliński, Maciej. *Wykładnia prawa: zasady, reguły, wskazówki.* Warszawa: LexisNexis, 2002.

## THE REGULATIONS ABOUT PRIORITY LANDSCAPE AND THE ISSUE OF RELIGIOUS FREEDOM IMMIGRANTS

### Summary

Immigration in to-days Europe is a huge problem. The phenomenon is potentially dangerous for the national, cultural and religious *status quo* of Poland. According to the Polish law, freedom of religion shall be ensured for everyone, who is under Polish law. The freedom of religion includes the right of possession of sanctuaries. The right in question is granted to every Church or religious organization. In exercising the right, there is no distinction, if or in what legal way a Church or religious organization is recognized by Polish law. It means, that there is no direct legal way to prevent immigrants from building shrines.

The newly updated law of 2003 about planning and developing of spatial (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) contains the provisions about so called “priority landscape”. The regulations in question can be used, by the local authorities, to prevent changing the landscape, e.g. of a town, by banning building a shrine with certain architectonic elements. The ban cannot be classified as an infringement of religious freedom, but only as a limitation of exercising it. The ban is fully justified by the rights of autochthons to maintain the national or religious cultural heritage.

*Thumaczenie własne autora*

**Key words:** religious freedom, freedom of conscience and religion, religious denominations, immigration, law about planning and developing of spatial, priority landscape, the Polish Constitution of 1997

**Słowa kluczowe:** wolność religijna, wolność sumienia i wyznania, związki wyznaniowe, imigracja, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, krajobraz priorytetowy, Konstytucja RP z 1997 r.