



Beata Kozicka

 <https://orcid.org/0000-0001-8329-1023>

Uniwersytet Opolski

Polska

Kilka uwag do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. III OSK 1634/21

A few comments on the judgment of the Supreme Administrative Court of 20 December 2022, file ref. act III OSK 1634/21

Summary

This article attempts to show the reasoning expressed by administrative courts in their assessments of settled disputes over noise emitted by church bells, installations and sound amplification equipment. Such disputes occur both between parishes and environmental inspectorate authorities, which order noise emissions to be reduced, and between parishes and individuals complaining about the noise. A case was chosen as reflecting the essence of the problem, which is a manifestation of a wider phenomenon. After all, in a dispute of this kind between church and state, it is a matter of protecting the common good, such as compliance with environmental regulations, without infringing on freedom of conscience and religion, which are freedoms and fundamental rights of a personal nature. Addressed in the judgment of the Supreme Administrative Court of 20 December 2022, ref. III OSK 1634/21, the issue of noise caused by church bells has not lost its topicality and has even become extremely present in social and public life. Presenting the essence of the problem and referring to the judicature allows the author to prove the important role of the administrative courts, which guarantee the observance of the law by bodies and entities performing public tasks for the protection of the law. The article also points out the important function for public perception of the uniformity of jurisprudence, which undoubtedly fosters the creation of a consistent practice in the application of provisions raising interpretative doubts.

Key words: church bells, sound devices and installations, church, parish, state, administrative judiciary

1. Wprowadzenie

Pojawiające się w przestrzeni publicznej spory o hałas emitowany przez dzwony kościelne oraz przykościelne instalacje i urządzenia nagłaśniające coraz częściej znajdują swój finał w sądach administracyjnych. Skargi składają zarówno mieszkańcy, którym przeszkadza hałas, jak i parafie, którym organ Inspekcji Ochrony Środowiska nakazał ograniczenie jego emisji. Zagadnienie to było przedmiotem wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2022 r.¹, na mocy którego oddalono skargę kasacyjną parafii rzymskokatolickiej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 kwietnia 2019 r.² w sprawie dotyczącej skargi tej parafii na zarządzenie po kontrolne inspektora ochrony środowiska, aby ograniczyć wykorzystanie instalacji nagłaśniającej. Do orzeczenia tego warto dodać kilka uwag. Rozstrzygnięta sprawa jest bowiem przejawem szerszego zjawiska, zarówno na płaszczyźnie ochrony środowiska, jak i na nierozzerwalnie z nią związanej – w kontekście omawianej sprawy – płaszczyźnie wolności wyznania i kultu religijnego.

Relacje istniejące między Kościołem a państwem od lat stanowiły i nadal stanowią przedmiot sporów czy to obywateli, czy organów państwa z przedstawicielami Kościoła w różnych dziedzinach, w tym właśnie w kwestii hałasu emitowanego przez dzwony kościelne. Analizowany spór dotyczy zarazem ochrony dobra wspólnego, jakim jest środowisko. Ustawodawca zdefiniował to ostatnie pojęcie w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska³; zgodnie z art. 3 pkt 39 obejmuje ono ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływanie pomiędzy tymi elementami. Niezależnie od podmiotu dokonującego naruszeń i jego intencji środowisko jest dobrem wspólnym i jako takie powinno podlegać ochronie. Gdy zaś dochodzi do kolizji interesu publicznego, dobra wspólnego i interesu indywidualnego, to na etapie stosowania prawa przyznaje się prymat jednemu dobru nad drugim. Dlatego trzeba stale uświadamiać społeczeństwu, że przestrzeganie prawa stanowi konstytucyjny obowiązek o charakterze powszechnym. Zarazem elementarne znaczenie w przypadku omawianego zagadnienia ma to, ażeby przestrzeganie przepisów ochrony środowiska

¹ Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. III OSK 1634/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0FE2288E61> [dostęp do wszystkich orzeczeń z CBOSA: 2.02.2025].

² Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 kwietnia 2019 r., sygn. II SA/Gd 14/19, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B24577E82E>.

³ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 54 ze zm. [dalej: p.o.ś.].

odbywało się bez naruszenia wolności sumienia i wyznania, które – co ważne – należą do wolności i praw podstawowych o charakterze osobistym⁴.

Poruszony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2022 r. temat emisji hałasu powodowanego przez dzwony kościelne, instalacje i urządzenia nagłaśniające nie stracił na aktualności, a nawet – zwłaszcza w ostatnim czasie – często pojawia się w dyskursie publicznym. Sąd kasatoryjny we wspomnianym wyroku zasadnie stwierdził, że z jednej strony „państwo nie może zakazać ani gromadzenia się wiernych w celu sprawowania kultu religijnego, ani wykonywania poszczególnych czynności liturgicznych oraz towarzyszących mu czynności organizacyjnych, w tym choćby zwyczajowego nawoływania do uczestnictwa w mszy świętej przy użyciu dzwonów kościelnych (tradycyjnych lub elektronicznych)”, z drugiej zaś wygrywanie dźwięków melodii religijnych przez elektroniczny dzwon o godzinie 12.00, 15.00 czy 21.00, które nie jest związane z prowadzeniem nabożeństw ani wykonywaniem innych czynności religijnych w ramach kultu publicznego, nie stanowi wyjątku, o którym mowa w art. 156 ust. 2 p.o.ś. Sąd ten uznał, że „wygrywanie melodii religijnych stanowiące wezwanie wiernych do modlitwy, ale nie w ramach zgromadzeń, nabożeństw czy innych liturgii kościelnych, nie dotyczyło kultu publicznego”.

2. Stan faktyczny będący przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej

Zarządzeniem, które poddano kontroli sądu administracyjnego, wydanym na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska⁵, wojewódzki inspektor ochrony środowiska nakazał kontrolowanej parafii ograniczyć wykorzystanie instalacji nagłaśniającej w postaci dzwonu elektronicznego do zdarzeń wymienionych w art. 156 ust. 2 p.o.ś., tj. okazjonalnych uroczystości, uroczystości i imprez związanych z kultem religijnym, imprez sportowych, handlowych, rozrywkowych i innych legalnych zgromadzeń, a także podawania do publicznej wiadomości informacji i komunikatów służących bezpieczeństwu publicznemu. Jednocześnie wyznaczył termin przesłania pisemnej informacji o zakresie podjętych działań mających wyeliminować naruszenia wskazane 14 grudnia 2018 r. Organ uzasadnił wydanie zarządzenia tym, że podczas kontroli przeprowadzonej w parafii od 7 do 14 listopada 2018 r. stwierdzono nieprawidłowości dotyczące przestrzegania przepisów ochrony środowiska. Ustalono bowiem, że elektroniczny dzwon

⁴ S. Cebula, *Prawa i wolności religijne we współczesnej Polsce. Ustawodawstwo a realia społeczno-kulturowe*, Nomos, Kraków 2011, s. 29.

⁵ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 425 ze zm.

używany przez parafię wygrywa dźwięki melodii religijnych poza uroczystościami o charakterze religijnym, czyli poza uroczystościami i imprezami związanymi z kultem religijnym. O godzinie 12.00 wygrywana jest melodia *Anioł Pański* (ok. 1,5 minuty), o godzinie 15.00 – *Jezu, ufam Tobie* (ok. 1 minuty), a o godzinie 21.00 – *Apel jasnogórski* (ok. 1,5 minuty). W tym czasie w parafii nie odbywają się msze święte, nabożeństwa ani inne uroczystości lub imprezy religijne, którym mogłyby one służyć. Dźwięki te nie są zatem odtwarzane w ramach któregośkolwiek ze zdarzeń (uroczystości, imprez) wymienionych w art. 156 ust. 2 p.o.ś., wobec czego podlegają generalnemu zakazowi używania instalacji i urządzeń nagłaśniających na publicznie dostępnych terenach miast i terenach zabudowanych, wprowadzonemu w art. 156 ust. 1 p.o.ś. Zdaniem organu kontroli do wspomnianych zdarzeń (wyjątków od zakazu) nie sposób zaliczyć całego, szeroko rozumianego kultu religijnego.

Z zarządzeniem tym nie zgodziła się parafia. W skardze wniesionej do sądu administracyjnego sformułowała zarzut, że zostało ono wydane z naruszeniem art. 156 ust. 2 p.o.ś., polegającym na nieuwzględnieniu, iż odtwarzanie dźwięków melodii religijnych o godzinach 12.00, 15.00 i 21.00 należy uznać za odtwarzanie melodii w ramach imprez i uroczystości związanych z kultem religijnym. Dlatego parafia domagała się uchylecia zarządzenia. W ocenie autora skargi przedstawiony stan faktyczny spełnia przesłanki określone w art. 156 ust. 2 p.o.ś., gdyż odtwarzanie dźwięków melodii religijnych odbywa się o godzinach, w których Kościół od wieków duchowo jednoczył się z wiernymi, aby wspólnie móc się modlić. Wzywanie wiernych do modlitwy w ten sposób stało się swego rodzaju zwyczajem (powszechnie przyjętym zachowaniem). Zwyczaj, którym jest sygnalizowanie łączności parafii z wiernymi danej wspólnoty i z całym Kościołem, powinno się przy tym zakwalifikować jako uroczystość (imprezę) związaną z kultem religijnym.

Ponadto autor skargi podkreślił, że zarówno Konstytucja RP⁶, jak i ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁷ zapewniają wszystkim obywatelom prawo swobodnego wyboru religii oraz organizowania aktów kultu właściwych dla danego wyznania i uczestniczenia w nich. Zaznaczył, że zakres podmiotowy tej wolności obejmuje nie tylko jednostki, lecz także grupy o charakterze religijnym, w szczególności Kościoły i związki wyznaniowe. Sprawowanie kultu publicznego nie może zatem być w żaden sposób utrudniane przez organy władzy ani inne podmioty. Odtwarzanie dźwięków melodii religijnych o godzinach 12.00, 15.00 i 21.00 stanowi zaś formę kultu publicznego wyznania rzymskokatolickiego. Dodatkowo parafia wskazała, że „bicie dzwonów, granie hejnałów, wygrywanie *Roty* to normalne dźwięki w europejskim mieście

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁷ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 265 ze zm.

i zwyczaj trwający od wieków, a według przeważającej części przedstawicieli doktryny zwyczaj może wyłączać bezprawność zachowań wypełniających znamiona czynów zabronionych stypizowanych jako wykroczenia”.

W odpowiedzi na skargę wojewódzki inspektor ochrony środowiska wniósł o jej oddalenie. Wyjaśnił na wstępie, że zakaz, o którym mowa w art. 156 p.o.ś., jest zakazem generalnym, obowiązującym niezależnie od tego, czy dopuszczalny poziom hałasu został przekroczony czy też nie. Jak zaznaczył, wprowadzenie analizowanego zakazu przez ustawodawcę służy ochronie nie tylko przed hałasem, ale także przed niechcianą informacją oraz zapewnieniu możliwości odpoczynku. Nadmieniał również, że instalacje i urządzenia nagłaśniające, których dotyczy art. 156 ust. 1 p.o.ś., to urządzenia i instalacje emitujące dźwięk (hałas) w sposób elektroniczny, a więc są nimi np. głośniki i zestawy głośnikowe, megafony, tuby elektroakustyczne czy kolumny.

Następnie organ wskazał, że źródłem dźwięku wykorzystywanym przez parafię jest instalacja nagłaśniająca w postaci dzwonu elektronicznego. W ocenie inspektora emisja dźwięku melodii religijnych o godzinie 12.00 (*Anioł Pański*), 15.00 (*Jezu, ufam Tobie*) oraz 21.00 (*Apel jasnogórski*) nie wypełnia znamion uroczystości i imprez o charakterze religijnym. Powtórzył on, że w tym czasie nie odbywają się w kościele parafialnym ani na terenie sąsiednim żadne uroczystości lub imprezy tego rodzaju, takie jak msze święte, procesje, nabożeństwa, festyny parafialne. Zdaniem organu zaskarżone zarządzenie w żaden sposób nie narusza konstytucyjnych gwarancji wolności sumienia i wyznania oraz organizowania aktów kultu i uczestniczenia w nich. Jednocześnie inspektor stwierdził, że ponieważ chodzi o dzwon elektroniczny, używania takiego urządzenia nie można uznać za „zwyczaj trwający od wieków”, zwłaszcza że dźwięki objęte zaskarżonym zarządzeniem nie są tradycyjnym dźwiękiem kojarzonym z pracą dzwonnicy kościelnej, lecz melodiami religijnymi.

3. Rozstrzygnięcie sądu I instancji

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku wyrokiem z dnia 24 kwietnia 2019 r. oddalił skargę parafii rzymskokatolickiej. Na wstępie odniósł się do charakteru skarżonego aktu i wyjaśnił, że zarządzenie pokontrolne jest odrębną od decyzji administracyjnej prawną formą działania inspektora ochrony środowiska, lecz mimo to nie można odmówić mu miana aktu administracji publicznej, o jakim mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁸. Ma ono charakter

⁸ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm. (w chwili orzekania przez sąd I instancji); Dz.U. z 2024 r. poz. 935 (aktualny) [dalej: p.p.s.a.].

władczy i rozstrzyga indywidualną sprawę konkretnego podmiotu. Wpływa na prawa i obowiązki kontrolowanego, ponieważ niewykonanie zarządzenia lub niezgodne z prawdą poinformowanie o jego wykonaniu zagrożone jest odpowiedzialnością karną, w myśl art. 31a ust. 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska. Sąd wyjaśnił nadto, powołując się na orzecznictwo, iż skoro przepisy tej ustawy uprawniają wskazany w nich organ do wydawania zarządzeń pokontrolnych na podstawie wyników dokonanych kontroli, a jednocześnie nie przewidują środka zaskarżenia owych zarządzeń do organu wyższego stopnia, to zarządzenie takie, stwierdzające istnienie określonego obowiązku po stronie kontrolowanego, czyli będące działaniem władczym w indywidualnej sprawie, podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego na mocy art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Na poparcie tego stanowiska przywołał odpowiednie wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego⁹.

W kwestii merytorycznej oceny analizowanego zarządzenia sąd podniósł, że kontrola przeprowadzona w parafii od 7 do 14 listopada 2018 r. uprawniała organ do wydania zarządzenia pokontrolnego. Zaznaczył, że na podstawie art. 156 ust. 1 p.o.ś. zabrania się używania instalacji lub urządzeń nagłaśniających na publicznie dostępnych terenach miast, terenach zabudowanych oraz na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do okazjonalnych uroczystości, uroczystości i imprez związanych z kultem religijnym, imprez sportowych, handlowych, rozrywkowych i innych legalnych zgromadzeń, a także do podawania do publicznej wiadomości informacji i komunikatów służących bezpieczeństwu publicznemu.

Odwołując się do stanowiska przedstawiciela doktryny¹⁰, sąd wskazał, że w art. 156 p.o.ś. zawarto zakaz używania instalacji lub urządzeń nagłaśniających na określonych terenach (z wyjątkami wymienionymi w ust. 2), który wynika bezpośrednio z mocy prawa i nie wymaga indywidualizacji w formie decyzji administracyjnej. Jak zauważył, przenosząc to na grunt kontrolowanej sprawy, według protokołu kontroli znajdującego się w aktach sprawy używany przez parafię elektroniczny dzwon wygrywa dźwięki melodii religijnych: o godzinie 7.58 melodię *Z dalekiej Fatimy*¹¹ (ok. 1,5 minuty), o 8.00 dźwięk dzwonu zegarowego (8 uderzeń), o 12.00 wygrywana jest melodia *Anioł Pański* (ok. 1,5 minuty), o 15.00 *Jezu, ufam Tobie* (ok. 1 minuty), o 17.58 rozbrzmiewa dźwięk dzwonów na mszę świętą, o 18.00 dźwięk dzwonu zegarowego,

⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2009 r., sygn. II GSK 1009/08, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/709090CF5A>; wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2011 r., sygn. II OSK 2036/09, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/74A12126B1>.

¹⁰ K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 4, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 307 i nn.

¹¹ W wyroku sądu I instancji znalazł się lapsus – słowo „Famity” – tymczasem chodzi o pieśń na nabożeństwa fatimskie, której początek brzmi: „Z dalekiej Fatimy donośnie brzmi dzwon, zjawienie Maryi ogłasza nam on”.

a o 21.00 *Apel jasnogórski* (ok. 1,5 minuty). Ponadto – jak zaznaczył sąd I instancji – wygrywa się po każdej mszy świętej pogrzebowej melodię *Cisza* (ok. 1 minuty), po każdej mszy świętej ślubnej – marsz weselny Mendelssohna (ok. 1 minuty), w Wielkanoc (podczas rezurekcji), w Boże Narodzenie o północy i w trakcie procesji Bożego Ciała wygrywany jest uroczysty dźwięk dzwonów, a podczas mistrzostw świata w piłce nożnej w 2018 r., gdy grała reprezentacja Polski, odtwarzano hymn narodowy. Z protokołu kontroli wynika także, że msze święte w tygodniu odbywają się cztery razy w ciągu dnia, o godzinach 7.00, 8.00, 18.00 i 19.00, natomiast o godzinach 12.00, 15.00 i 21.00 w parafii nie odbywają się msze święte, nabożeństwa ani inne uroczystości lub imprezy religijne, którym te dźwięki mogłyby służyć.

Dalej sąd zwrócił uwagę, że dzwony elektroniczne stanowią instalację w rozumieniu art. 3 pkt 6 p.o.ś., a w konsekwencji parafia, na której terenie są one posadowione, jest zakładem w rozumieniu tego przepisu, co oznacza, że emisja dźwięku – porównywalna z emisją hałasu z innych urządzeń elektronicznych – będzie podlegała rygorom przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska. Wobec tego urządzenie takie co do zasady, jak wynika z art. 156 ust. 1 p.o.ś., obejmuje zakaz używania, albowiem znajduje się ono na publicznie dostępnym terenie miasta, wśród terenów zabudowanych. Dodatkowo sąd zgodził się z wojewódzkim inspektorem ochrony środowiska, który uznał, że wygrywanie przez dzwon elektroniczny dźwięków melodii religijnych o godzinach 12.00, 15.00 i 21.00 nie następowało w ramach uroczystości lub imprezy związanej z kultem religijnym, o których mowa w art. 156 ust. 2 p.o.ś. i które wyłączają zastosowanie przepisu art. 156 ust. 1 tej ustawy.

Sąd powtórzył stanowisko wyrażone w innym swoim wyroku¹², że wobec braku definicji pojęć, którymi posługuje się ustawodawca w art. 156 ust. 2 p.o.ś., ich wykładni należy dokonywać w świetle całokształtu obowiązującego ustawodawstwa, z uwzględnieniem regulacji odnoszących się w szczególności do sprawowania i organizowania kultu religijnego przez Kościoły i inne związki wyznaniowe. Nie można bowiem poprzestać wyłącznie na językowym, słownikowym rozumieniu pojęć „impreza” i „uroczystość”. Znaczenie tych terminów z woli ustawodawcy podporządkowane zostało pojęciu „kultu religijnego”. Zgodnie ze słownikową definicją kultu jest to cześć religijna oddawana Bogu, bóstwom, świętym osobom lub rzeczom, ogół czynności i obrzędów religijnych będących zewnętrznymi przejawami tej czci, szacunek i uwielbienie okazywane komuś lub czemuś¹³.

¹² Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 stycznia 2019 r., sygn. II SA/Gd 565/18, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C3D313D248>.

¹³ *Kult*, w: *Słownik języka polskiego PWN* [online], <https://sjp.pwn.pl/slowniki/kult> [dostęp: 2.02.2025] – definicja przywołana w obu wyrokach WSA w Gdańsku: z dnia 30 stycznia 2019 r., sygn. II SA/Gd 565/18, oraz z dnia 24 kwietnia 2019 r., sygn. II SA/Gd 14/19.

Jak podkreślił sąd, art. 53 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii. W myśl art. 53 ust. 2 Konstytucji RP wolność religii 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. Z kolei w myśl art. 53 ust. 5 Konstytucji RP wolność uzewnętrzniania religii może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób.

Sąd I instancji zauważył też, że mocą art. 2 pkt 2 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania obywatelom przyznano, związane z ową wolnością, uprawnienie do uczestniczenia w czynnościach i obrzędach religijnych oraz wypełniania obowiązków religijnych i obchodzenia świąt religijnych zgodnie z zasadami swojego wyznania. W art. 9 ust. 1 tej ustawy zapewniono zaś, że w Rzeczypospolitej Polskiej stosunek państwa do wszystkich Kościołów i innych związków wyznaniowych opiera się na poszanowaniu wolności sumienia i wyznania. Gwarancją wolności sumienia i wyznania jest m.in. swoboda wypełniania przez Kościoły i inne związki wyznaniowe funkcji religijnych (art. 9 ust. 2 pkt 2 ustawy). Kościoły i inne związki wyznaniowe korzystają na zasadach równouprawnienia ze swobody pełnienia funkcji religijnych (art. 19 ust. 1 ustawy). Wypełniając je, mogą w szczególności określać doktrynę religijną, dogmaty i zasady wiary oraz liturgię, a także organizować i publicznie sprawować kult (art. 19 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy).

Jak wskazał sąd, z powyższego wynika, że nie tylko Kościół katolicki, ale również inne Kościoły i związki wyznaniowe mają swobodę w realizowaniu swoich funkcji religijnych, którą Państwo gwarantuje konstytucyjnie. W odniesieniu do Kościoła katolickiego kwestie te reguluje ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴, w art. 15 ust. 1 stanowiąca, że organizowanie kultu publicznego i jego sprawowanie podlega władzy kościelnej. Regulacje, które umożliwiają Kościołowi takie działanie, są konsekwencją przyjęcia, że Kościół swobodnie wykonuje swoją misję. Jest to także konsekwencja przepisu art. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego, dotyczącego swobodnego zarządzania przezeń swoimi sprawami. Ustawa nie definiuje pojęcia kultu publicznego, podobnie jak żaden inny akt prawa polskiego. Termin ten pojawia się również w przepisach Konkordatu. Według art. 8 ust. 1 Konkordatu między Stolicą

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1966.

Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 r.¹⁵ Rzeczpospolita Polska zapewnia Kościołowi katolickiemu wolność sprawowania kultu zgodnie z art. 5, który stanowi, że przestrzegając prawa do wolności religijnej, Państwo zapewnia Kościołowi katolickiemu, bez względu na obrządek, swobodne i publiczne pełnienie jego misji, łącznie z wykonywaniem jurysdykcji oraz zarządzaniem i administrowaniem jego sprawami na podstawie prawa kanonicznego. W myśl art. 8 ust. 2 Konkordatu organizowanie kultu publicznego należy do władzy kościelnej zgodnie z przepisami prawa kanonicznego i z zachowaniem odpowiednich przepisów prawa polskiego. Pojęcie kultu definiuje natomiast prawodawca kościelny w kanonie 834 Kodeksu prawa kanonicznego, którego przepisy co prawda nie wiążą organów ani sądów, ale mogą stanowić wskazówkę interpretacyjną pomocną w odkodowywaniu znaczenia norm prawa powszechnie obowiązującego.

Następnie sąd I instancji zwrócił uwagę, że według poglądu, jaki panuje w doktrynie prawa kanonicznego, „na pojęcie kultu publicznego realizowanego w liturgii składają się trzy elementy [...]: 1) sprawowanie go w imieniu Kościoła, 2) wykonywanie czynności liturgicznych przez osoby uprawnione, 3) stosowanie aktów zatwierdzonych przez władzę kościelną”¹⁶. Podkreśla się przy tym, że zarówno prawodawca kościelny, jak i ustawodawca polski posługują się pojęciem „kult publiczny”. Oznacza to, iż ochronie na podstawie wskazanych przepisów podlega jedynie kult w aspekcie publicznym, realizowany publicznie. Mając to na względzie, sąd przyznał, że państwo gwarantuje Kościołowi katolickiemu prawo organizowania i sprawowania kultu publicznego, przy czym jego organizowanie odnosi się do forum zewnętrznego (np. zgromadzeń wiernych, zgromadzeń publicznych), natomiast sprawowanie rozumie się jako prowadzenie nabożeństw, wykonywanie czynności liturgicznych. Kościół katolicki, w ramach gwarancji wolności sprawowania kultu publicznego, może zarówno gromadzić wiernych, jak i wykonywać wszelkie zmierzające do niego działania zewnętrzne, a także wykonywać czynności liturgiczne i inne o charakterze sakralnym. Oznacza to, że państwo nie może zakazać ani gromadzenia się wiernych w celu sprawowania kultu publicznego, ani wykonywania poszczególnych czynności liturgicznych oraz towarzyszących im czynności organizacyjnych, do których w ocenie sądu należy zwyczajowe nawoływanie do uczestnictwa w mszy świętej za pomocą dzwonów kościelnych tradycyjnych lub elektronicznych. Wyrazem gwarancji swobody organizowania i sprawowania kultu publicznego przez Kościół katolicki jest wyłączenie spod generalnego zakazu używania instalacji nagłaśniających w miejscach publicznych takich uroczystości i imprez, które wiążą się z kultem religijnym, czyli m.in. z prowadzeniem

¹⁵ Dz.U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318.

¹⁶ B. Rakoczy, *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce. Komentarz*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2008, i przywołane tam piśmiennictwo (publikacja wskazana w wyroku).

nabożeństw i wykonywaniem czynności liturgicznych, np. w trakcie mszy świętej. Powyższe stanowisko potwierdza również dyspozycja art. 157 ust. 1 i 2 p.o.ś., w świetle której ewentualne czasowe ograniczenia funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko, nie mogą dotyczyć instalacji lub urządzeń znajdujących się w miejscach kultu religijnego. Jest to wyraz gwarancji Państwa w zakresie swobody sprawowania i organizowania kultu religijnego. Z uwagi na powyższe sąd uznał, że wojewódzki inspektor ochrony środowiska zarządzeniem pokontrolnym prawidłowo ograniczył wykorzystanie elektronicznego dzwonu w parafii do zdarzeń wymienionych w art. 156 ust. 2 p.o.ś.

4. Rozstrzygnięcie sądu II instancji

Ponieważ parafia nie zgodziła się z wyrokiem sądu I instancji, wniosła do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę kasacyjną, w której zaskarżyła go w całości. Wyrokowi zarzuciła zarówno naruszenie przepisów postępowania, jak i naruszenie przepisów prawa materialnego w sposób mający wpływ na wynik sprawy rozpoznawanej przez sąd, tj.:

- a) art. 151 p.p.s.a. poprzez nieuwzględnienie skargi pomimo jej zasadności, a także art. 3 § 1 p.p.s.a. poprzez błędną kontrolę sprawy oraz błędne zastosowanie środków określonych w ustawie i uznanie skargi za niezasadną w sytuacji, gdy zaskarżone zarządzenie pokontrolne zawierało naruszenia uzasadniające jego uchylenie, zatem skarga winna zostać uwzględniona i na podstawie art. 146 § 1 p.p.s.a. sąd winien uchylić wskazane zarządzenie;
- b) art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 156 ust. 2 p.o.ś. poprzez oddalenie skargi z uwagi na błędne przyjęcie, że przepis art. 156 ust. 2 tej ustawy nie ma zastosowania w przedmiocie bicia dzwonów o godzinach 12.00, 15.00 i 21.00;
- c) art. 156 ust. 2 p.o.ś. poprzez niezastosowanie wskazanego przepisu, a w konsekwencji przyjęcie, że dźwięk dzwonów kościelnych przywołujących wiernych na modlitwę *Anioł Pański*, *Koronkę do Miłosierdzia Bożego (Jezu, ufam Tobie)* i *Apel jasnogórski* nie stanowi elementu kultu religijnego;
- d) art. 53 ust. 5 Konstytucji RP poprzez ograniczenie wolności uzewnętrzniania religii polegające na ograniczeniu możliwości bicia dzwonów kościelnych tylko do nabożeństw i mszy;
- e) art. 2 pkt 2 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania poprzez ograniczenie uczestniczenia w czynnościach i obrzędach religijnych oraz wypełniania obowiązków religijnych.

Wyliczywszy powyższe naruszenia, kasator wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i uwzględnienie skargi, ewentualnie uchylenie wyroku w całości

i przekazanie sprawy sądowi I instancji do ponownego rozpoznania, a także o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym zastępstwa procesowego, według norm przepisanych. Jak wskazano w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, prawidłowa wykładnia przepisu art. 156 ust. 2 p.o.s. prowadzi do uznania, że odtwarzanie dźwięków melodii religijnych o godzinach 12.00, 15.00 i 21.00, by nawoływać wiernych do wspólnej modlitwy, odbywa się w ramach uroczystości i imprez związanych z kultem religijnym, a w konsekwencji ma do tych działań zastosowanie wyłączenie przewidziane w owym przepisie. W rozpoznawanej sprawie ważne jest ustalenie definicji wyrażenia „uroczystości i imprezy związane z kultem religijnym”, której brak we wspomnianej ustawie. Wygrywane melodie *Anioł Pański*, *Jezu, ufam Tobie* oraz *Apel jasnogórski* stanowią wezwanie do modlitwy, należy więc uważać je za swego rodzaju zwyczaj (powszechnie przyjęte zachowanie). Zdaniem kasatora niezrozumiałe było uznanie przez sąd, że wzywanie wiernych do wspólnej modlitwy, łączności wiernych z Kościołem nie mieści się w ramach uroczystości i imprez związanych z kultem religijnym.

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że skarga kasacyjna nie jest zasadna i nie zasługuje na uwzględnienie. Jako bezpodstawny ocenił zarzut naruszenia art. 3 § 1 p.p.s.a., który ma charakter ustrojowy. NSA zaznaczył, że wydanie wyroku niezgodnego z oczekiwaniami skarżącego nie może być utożsamiane z uchybieniem przywołanej normie. Przepis ten określa jedynie właściwość sądów administracyjnych, mianowicie stanowi, że sprawują one wymiar sprawiedliwości m.in. przez kontrolę działalności administracji publicznej pod kątem zgodności z prawem. Jeżeli podnosząc zarzut naruszenia art. 3 § 1 p.p.s.a., skarżąca kasacyjnie w istocie zmierza do podważenia oceny prawnej, którą poczynił sąd I instancji, to nie może być to skuteczne, gdyż przepis ten określa tylko zakres sądowej kontroli działalności organów administracji, natomiast sposób jej przeprowadzania regulują dalsze przepisy ustawy. Do naruszenia art. 3 § 1 p.p.s.a. mogłoby dojść wyłącznie wówczas, gdyby sąd w ogóle nie rozpoznał sprawy lub, wbrew wymogom ustalonym w tym przepisie, uchylił się od kontroli działalności administracji publicznej bądź też w ramach kontroli zastosował środki nieprzewidziane w ustawie. Ewentualne naruszenie przez sąd prawa materialnego czy procesowego przy rozstrzygnięciu sprawy nie oznacza, że uchybił on zakresowi kontroli działalności administracji publicznej ani że nie zastosował środków określonych w ustawie.

Zdaniem NSA nie zasługują na uwzględnienie także zarzuty dotyczące naruszenia art. 146 § 1 oraz art. 151 p.p.s.a. Należą one do grupy przepisów wynikowych, które nie mogą samodzielnie stanowić podstawy zaskarżenia, a prawidłowo zredagowane zarzuty oparte na naruszeniu tych przepisów powinny się odwoływać do naruszenia innych przepisów, których błędna wykładnia bądź niezastosowanie powodują, że naruszone zostały przepisy art. 146 § 1 czy art. 151 p.p.s.a. Na potwierdzenie utrwalonej linii orzecniczej w tym zakresie

NSA przytoczył swoje wcześniejsze wyroki¹⁷. Podkreślił, że brak powiązania analizowanego zarzutu z naruszeniem innych przepisów, które mogło mieć wpływ na wynik postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gdańsku, powoduje, że zarzut ten nie może zostać uznany za przesłankę uchylenia zaskarżonego wyroku.

W kwestii kluczowej dla tematu NSA stwierdził, że nie jest oparty na usprawiedliwionych podstawach zarzut dotyczący naruszenia art. 156 ust. 2 p.o.ś. Zgodnie z ust. 1 zabrania się używania instalacji lub urządzeń nagłaśniających na publicznie dostępnych terenach miast, terenach zabudowanych oraz na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Przepis ten określa wynikający bezpośrednio z mocy prawa, generalny zakaz używania instalacji i urządzeń nagłaśniających w miejscach publicznych, który nie wymaga indywidualizacji w formie decyzji administracyjnej, z wyjątkami wynikającymi z postanowień art. 156 ust. 2 p.o.ś. NSA zaznaczył, że zakaz ma charakter powszechny w sensie podmiotowym i przedmiotowym, dotyczy każdego podmiotu używającego wskazanych urządzeń na terenach określonych w przepisie oraz wszelkiego typu instalacji czy urządzeń nagłaśniających. Należałoby za nie uznać takie, których celem jest przekazywanie dźwięku z zamiarem dotarcia nim do wszystkich podmiotów objętych zasięgiem rozprzestrzeniania się dźwięku z danej instalacji czy urządzenia.

Sąd podniósł nadto, że przepis zawarty w ust. 2 wprowadza wyjątki od zakazu z ust. 1; nie został on sformułowany w pełni jasno, wykładnia językowa sugeruje jednak, że wyjątki te obejmują:

- 1) okazjonalne uroczystości – przez co należałoby rozumieć nieregularnie się odbywające spotkania związane z jakimiś wydarzeniami uznawanymi za istotne, służące uczczeniu takich wydarzeń;
- 2) uroczystości i imprezy związane z kultem religijnym – te nie muszą już mieć charakteru okazjonalnego, nie jest też wskazany rodzaj kultu;
- 3) imprezy handlowe, sportowe i rozrywkowe – czyli publiczne wydarzenia organizowane w określonym celu (zawody, koncerty, kiermasze);
- 4) inne legalne zgromadzenia – czyli odbywające się w zgodzie z przepisami ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach¹⁸;

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 16 marca 2022 r., sygn. III FSK 4793/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0B13646397>; wyrok NSA z dnia 8 marca 2022 r., sygn. III FSK 1993/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/930D7F891E>; wyrok NSA z dnia 10 lutego 2022 r., sygn. III OSK 5028/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D0C9943B43>; wyrok NSA z dnia 2 października 2018 r., sygn. II OSK 1907/18, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E4B782340B>.

¹⁸ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 408 ze zm. (w chwili orzekania przez NSA).

5) podawanie do publicznej wiadomości informacji i komunikatów służących bezpieczeństwu publicznemu¹⁹.

Jak zaznaczył NSA, z powyższego wynika, że zgodnie z art. 156 ust. 2 p.o.ś. zakaz stosowania instalacji nagłaśniających określony w art. 156 ust. 1 p.o.ś. nie dotyczy uroczystości i imprez związanych z kultem religijnym. Wyjątek ten nie odnosi się do „kultu religijnego”, ale do „uroczystości i imprez” z nim związanych. Dokonując więc wykładni art. 156 ust. 2 p.o.ś., NSA objaśnił, co rozumie się przez „kult religijny” oraz jak należy interpretować „uroczystości i imprezy”. Otóż nie ma definicji legalnych tych pojęć, jednakże w skardze kasacyjnej nie zakwestionowano rozumienia „kultu religijnego”, które przedstawił Wojewódzki Sąd Administracyjny. Przywołana w uzasadnieniu skargi definicja tego pojęcia jest tożsama z definicją przyjętą przez sąd I instancji. Zarazem NSA zauważył, że pomocny w wyjaśnieniu wyrażenia „uroczystości i imprezy związane z kultem religijnym” w odniesieniu do religii katolickiej może być Kodeks prawa kanonicznego, treść kanonów 389, 944, 1251 pozwala bowiem na stwierdzenie, iż pojęcie uroczystości zawarto także w tym dokumencie. Uroczystością w rozumieniu Kodeksu nie jest każde wydarzenie, lecz wydarzenie szczególne. Kanon 389 mówi o świątach nakazanych i uroczystościach. W myśl kanonu 1251 „[w]strzeżliwość od spożywania mięsa i innych pokarmów, zgodnie z zarządzeniem Konferencji Episkopatu, należy zachowywać we wszystkie piątki całego roku, chyba że w danym dniu przypada jakaś uroczystość”.

Zdaniem NSA sąd I instancji zasadnie podkreślił, że art. 8 ust. 1 Konkordatu zapewnia Kościołowi katolickiemu wolność sprawowania kultu zgodnie z art. 5. Z kolei stosownie do art. 8 ust. 2 Konkordatu organizowanie kultu publicznego należy do władzy kościelnej zgodnie z przepisami prawa kanonicznego i z zachowaniem odpowiednich przepisów prawa polskiego. NSA zwrócił także uwagę, że zarówno prawodawca kościelny, jak i ustawodawca polski posługują się pojęciem „kult publiczny”. Tym samym w jego ocenie rację ma sąd I instancji, że na podstawie przywołanych przepisów ochronie podlega jedynie kult w aspekcie publicznym, realizowany publicznie. Zatem państwo gwarantuje Kościołowi katolickiemu prawo organizowania i sprawowania kultu publicznego, przy czym organizowanie odnosi się do forum zewnętrznego (np. zgromadzeń wiernych, zgromadzeń publicznych), sprawowanie zaś polega na prowadzeniu nabożeństw, wykonywaniu czynności liturgicznych. Kościół katolicki, w ramach gwarancji wolności sprawowania kultu publicznego, może gromadzić wiernych i wykonywać wszelkie czynności zewnętrzne do niego zmierzające.

Według Naczelnego Sądu Administracyjnego oznacza to, że państwo nie może zakazać gromadzenia się wiernych w celu sprawowania kultu religijnego

¹⁹ M. Górski et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019 (publikacja wskazana w wyroku).

ani wykonywania poszczególnych czynności liturgicznych oraz towarzyszących mu czynności organizacyjnych, w tym zwyczajowego nawoływania za pomocą dzwonów kościelnych (tradycyjnych lub elektronicznych) do uczestnictwa w mszy świętej. Chodzi tu więc o określone uroczystości religijne, msze święte i inne obrzędy kultu publicznego, nie zaś o działania, które nie są związane z nabożeństwami ani innymi czynnościami liturgicznymi, czyli z wszelkiego rodzaju uroczystościami kościelnymi. Zdaniem NSA sąd I instancji słusznie przyjął, że wygrywanie przez elektroniczny dzwon dźwięków melodii religijnych o godzinach 12.00, 15.00, 21.00, które nie jest związane z prowadzeniem nabożeństw ani wykonywaniem innych czynności religijnych w ramach kultu publicznego, nie stanowi wyjątku, o jakim mowa w art. 156 ust. 2 p.o.s. NSA wyjaśnił, że wygrywanie melodii religijnych o tych godzinach stanowiło co prawda – jak podkreślono w skardze kasacyjnej – wezwanie wiernych do modlitwy, ale nie w ramach zgromadzeń, nabożeństw czy innych liturgii kościelnych, a zatem nie wiązało się z kultem publicznym.

Z wymienionych względów NSA uznał, że nie są zasadne zarzuty zawarte w skardze kasacyjnej dotyczące naruszenia art. 53 ust. 5 Konstytucji RP oraz art. 2 pkt 2 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Jego zdaniem niewygrywanie melodii o wskazanych godzinach nie stanowi ograniczenia w uczestnictwie w czynnościach i obrzędach ani w wypełnianiu obowiązków religijnych. W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 53 ust. 5 Konstytucji RP zauważył, że zgodnie z tym przepisem „[w]olność uzewnętrzniania religii może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób”. Ograniczenie uzewnętrzniania religii wprowadzono w drodze ustawy, w art. 156 ust. 1 i 2 p.o.s. Z tych względów skarga kasacyjna została oddalona na podstawie art. 184 p.p.s.a.

5. Ocena stanowiska wyrażonego w wyrokach sądów I i II instancji

Z uwagi na poglądy, które zostały wyrażone w obu wyrokach i które należy zaakceptować, a także na trafność i kompletność wywodów zawartych w ich uzasadnieniach wskazane było przytoczenie *in extenso* fragmentów tych uzasadnień oddających istotę poruszanej problematyki. W mojej ocenie obszerność, wielowątkowość i złożoność kwestii spornej wymagała omówienia okoliczności i motywów, które legły u podstaw podjętego rozstrzygnięcia – trafnego i dobrze uargumentowanego. Ze względu na ramy opracowania warto uwypuklić tezy, które pozwalają na pełne jego uznanie. Najpierw trzeba zaznaczyć, że NSA dostrzegł, iż zdarzenia prawne i faktyczne takie jak „kult religijny” oraz

„uroczystości i imprezy” mające wpływ na ocenę prawną wygrywania melodii religijnej (zatem w rozstrzyganej sprawie – również na prawa podmiotowe) nie doczekały się normatywnych definicji²⁰. Kwestia ta jest także podnoszona w piśmiennictwie fachowym i zarówno judykatura, jak i doktryna słusznie odwołują się w tym zakresie do słownikowego ujęcia obu pojęć²¹.

Zasadnie NSA przypomniał, że zgodnie z art. 156 ust. 1 p.o.ś. zabrania się używania instalacji lub urządzeń nagłaśniających na publicznie dostępnych terenach miast, terenach zabudowanych oraz na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Z kolei w myśl art. 156 ust. 2 p.o.ś. przepisu ust. 1 nie stosuje się do okazjonalnych uroczystości oraz uroczystości i imprez związanych z kultem religijnym, imprez sportowych, handlowych, rozrywkowych i innych legalnych zgromadzeń, a także podawania do publicznej wiadomości informacji i komunikatów służących bezpieczeństwu publicznemu.

Kwestie te są ważne, gdyż według art. 115a ust. 1 p.o.ś. w przypadku stwierdzenia przez organ ochrony środowiska, na podstawie pomiarów własnych lub pomiarów podmiotu obowiązującego do ich prowadzenia, że poza zakładem, w wyniku jego działalności, zostały przekroczone dopuszczalne poziomy hałasu, organ ten wydaje decyzję o dopuszczalnym poziomie hałasu. Za przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu uważa się przekroczenie wskaźnika hałasu ustalonego normatywnie. W decyzji, o której mowa w ust. 1, określa się dopuszczalne poziomy hałasu poza zakładem przy zastosowaniu normatywnie określonych wskaźników hałasu w odniesieniu do rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1, na które oddziałuje zakład (art. 115a ust. 3 p.o.ś.). Skarżąca parafia bezpodstawnie twierdziła, że organ wadliwie przeprowadził postępowanie dowodowe i odkodował normy prawa materialnego przyjęte w sprawie. Uwaga ta jest istotna, albowiem dokonany pomiar odpowiadał normom rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 30 maja 2020 r. w sprawie sposobu ustalania wartości wskaźnika hałasu LDWN²². Za uzasadnione trzeba uważać stanowisko

²⁰ Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 1991 r., sygn. II SA 391/91, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/251EA90598>; wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 maja 2007 r., sygn. VI SA/Wa 271/07, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/87F0BC045B>, a także: M. Olszówka, *Komentarz do art. 53 Konstytucji*, w: *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 1269–1270; E. Plewa, *Kult religijny w prawie polskim – gwarancje wolności*, w: *Państwo wobec religii. Teraźniejszość i przeszłość*, red. M. Stanulewicz, E. Plewa, C. Linowski, Wydawnictwo Naukowe ArchaeGraph, Łódź 2021, s. 15.

²¹ *Uroczystość*, w: *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 3, *R–Ż*, wyd. 5, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1989, s. 914; *Uroczystość*, w: *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, t. 4, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 275.

²² Dz.U. z 2020 r. poz. 1018.

sądu kasatoryjnego, że organ uprawniony był, a nawet zobligowany, do oceny, czy skarżąca parafia generuje hałas przekraczający dopuszczalne normy²³.

Na poparcie stanowiska NSA można przywołać inne orzeczenia sądów administracyjnych, w których przyjęto, że nie tylko instalację nagłaśniającą²⁴, lecz także dzwony kościelne należy uznać za instalację w rozumieniu art. 3 pkt 6 p.o.ś., a parafię (kościół), w której się znajdują, za zakład w rozumieniu art. 3 pkt 48 p.o.ś. oraz że do takiej instalacji i takiego zakładu ma zastosowanie przepis art. 115a p.o.ś.²⁵ Moim zdaniem trafnie wyjaśniono w owych wyrokach, że dzwony kościelne (również „tradycyjne”, a nie jedynie elektroniczne) stanowią instalację w rozumieniu wspomnianych przepisów²⁶. Za taką kwalifikacją przemawia także ocena sądów administracyjnych oraz doktryny, dokonywana w aspekcie hałasu emitowanego przez dzwony ręczne, iż zróżnicowanie sytuacji w zależności od źródła dźwięku („ręczne/mechaniczne wprawianie w ruch dzwonów” lub „emisja dźwięku dzwonu z głośnika”) nie znajduje prawnego ani logicznego uzasadnienia²⁷. Jednym z celów regulacji przywołanej ustawy jest ochrona środowiska przez hałasem, zatem rozróżnienie jego źródeł ma tu wtórne znaczenie²⁸.

Uważam, że słusznie sąd I instancji (co zaaprobował NSA) odwołał się w argumentacji do stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w wyroku z dnia 30 stycznia 2018 r.²⁹ wydanym na kanwie sprawy o wykroczenie z art. 51 Kodeksu wykroczeń³⁰ („Kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny”). Zgodnie z tym wyrokiem zwyczaj w postaci bicia dzwonów kościelnych przywołujących wiernych na mszę świętą, który jest w Polsce

²³ Zob. też P. Marczak, *Zagrożenie hałasem. Wybrane zagadnienia*, Opracowania tematyczne OT-612, Kancelaria Senatu, Warszawa 2012, s. 5, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/30/plik/ot-612_inter.pdf [dostęp: 2.02.2025].

²⁴ W judykaturze zarysowało się stanowisko (które należy podzielić), że nagłośnienie jest instalacją – zob. wyrok NSA z dnia 3 lipca 2018 r., sygn. II OSK 1772/16, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/18B000FA2F>. Czynnikiem rozgraniczający pojęcia „instalacji” i „urządzenia” to ich stacjonarność lub jej brak.

²⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 4 października 2016 r., sygn. II OSK 3250/14, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/71523889DC>; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 grudnia 2021 r., sygn. IV SA/Po 760/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9BB05C6091>.

²⁶ Zob. też J. Jerzmański, *Komentarz do art. 111b*, w: M. Górski et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 331.

²⁷ Zob. M. Kotulski, *Dzwony kościelne jako źródło hałasu*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 3, s. 48–57.

²⁸ Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 grudnia 2021 r., sygn. II SA/Kr 1066/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9B5188790A>.

²⁹ Wyrok SN z dnia 30 stycznia 2018 r., sygn. IV KK 475/17, LEX nr 2433071.

³⁰ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1094 [w chwili orzekania przez sąd I instancji]; Dz.U. z 2023 r. poz. 2119 [aktualny]).

od wieków przyjętym zachowaniem, może wyłączać bezprawność zachowań wypełniających znamiona czynów zabronionych stypizowanych jako wykroczenia. Trafność swojego stanowiska Sąd Najwyższy wzmocnił argumentem z art. 156 ust. 2 p.o.ś. – stwierdził, że w jego świetle zakaz używania instalacji i urządzeń nagłaśniających nie dotyczy także uroczystości i imprez związanych z kultem religijnym. Z wyroku tego sądy administracyjne orzekające w sprawie zasadnie wywiodły, że skoro wygrywanie przez elektroniczny dzwon dźwięków melodii religijnych odbywa się o godzinach 12.00, 15.00 i 21.00 oraz, jak ustalono, nie jest związane z prowadzeniem nabożeństw czy też z wykonywaniem czynności liturgicznych, to nie można uznać, że następuje ono w ramach uroczystości i imprez związanych z kultem religijnym, o których mowa w art. 156 ust. 2 p.o.ś.

Stanowisko NSA i przytoczone na jego poparcie argumenty zasługują na pełne zaaprobowanie, albowiem akcentują pozycję, rolę i zadania państwa w ochronie działań związanych ze sprawowaniem kultu religijnego, a także dobra wspólnego, jakim jest środowisko. Według mnie sąd trafnie uznał, że wygrywanie melodii religijnych stanowiące wezwanie wiernych do modlitwy, ale nie w ramach zgromadzeń, nabożeństw czy innych liturgii kościelnych, nie dotyczy kultu publicznego.

Pomimo zmian społecznych, gospodarczych, nomenklaturowych problematyka relacji między prawem kanonicznym i świeckim pozostaje aktualna w różnych obszarach życia. Zasada wprowadzona przez ustrojodawcę w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że „[s]tosunki między państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego”³¹. Państwo nie może zakazać ani gromadzenia się wiernych w celu sprawowania kultu publicznego, ani wykonywania poszczególnych czynności liturgicznych oraz towarzyszących mu czynności organizacyjnych, takich jak zwyczajowe nawoływanie do uczestnictwa w mszy świętej za pomocą dzwonów kościelnych³².

³¹ Zob. też D. Walencik, *Cywilnoprawna ochrona kolektywnej wolności sumienia i wyznania. Stan de lege lata oraz postulaty de lege ferenda*, w: *Prawna ochrona wolności sumienia i religii. Stan de lege lata oraz postulaty de lege ferenda*, red. P. Sobczyk, Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2020, s. 152; P. Sobczyk, *Kilka uwag o bezstronności władz publicznych na kanwie wniosku o usunięcie krzyża z sali posiedzeń Sejmu RP*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2012, t. 15, s. 139–140.

³² Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. III OSK 1634/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0FE2288E61>.

6. Konkluzja

Stanowisko NSA wyrażone w wyroku będącym przedmiotem oceny potwierdza, jak istotną rolę odgrywa sądownictwo administracyjne w sporze o prawo między parafiami a innymi podmiotami, w tym organami administracji publicznej. Odwołując się w niniejszym artykule do judykatów z przedmiotu rozpoznania oraz do literatury fachowej, dowiedziono znaczenia sądów administracyjnych, które gwarantują przestrzeganie prawa przez organy i podmioty wykonujące zadania publiczne na rzecz jego ochrony³³. Wskazano także, jak ważną funkcję dla odbioru społecznego pełni jednolitość orzecznictwa, która bez wątpienia sprzyja tworzeniu spójnej praktyki stosowania przepisów budzących wątpliwości interpretacyjne³⁴.

Literatura

- Cebula S., *Prawa i wolności religijne we współczesnej Polsce. Ustawodawstwo a realia społeczno-kulturowe*, Nomos, Kraków 2011.
- Górski M. et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 4, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Jerzmański J., *Komentarz do art. 111b*, w: M. Górski et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 331.
- Kotulski M., *Dzwony kościelne jako źródło hałasu*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 3, s. 48–57.
- Marchaj R., *Prawotwórcza rola sądów administracyjnych na przykładzie uchwały rady gminy w przedmiocie opłat za korzystanie z przedszkoli publicznych*, w: *Sądowe stosowanie prawa*, B. Dolnicki, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2014, s. 59–74.
- Marczak P., *Zagrożenie hałasem. Wybrane zagadnienia*, Opracowania tematyczne OT-612, Kancelaria Senatu, Warszawa 2012, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/30/plik/ot-612_inter.pdf [dostęp: 2.02.2025].
- Olszówka M., *Komentarz do art. 53 Konstytucji*, w: *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. s. 1247–1278.
- Plewa E., *Kult religijny w prawie polskim – gwarancje wolności*, w: *Państwo wobec religii. Teza różnięszkość i przeszłość*, red. M. Stanulewicz, E. Plewa, C. Linowski, Wydawnictwo Naukowe ArchaeGraph, Łódź 2021, s. 13–28.
- Rakoczy B., *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce. Komentarz*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2008.

³³ Tak też: R. Marchaj, *Prawotwórcza rola sądów administracyjnych na przykładzie uchwały rady gminy w przedmiocie opłat za korzystanie z przedszkoli publicznych*, w: *Sądowe stosowanie prawa*, red. B. Dolnicki, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2014, s. 59 i nn.

³⁴ Tamże, s. 59.

Słownik języka polskiego, red. M. Szymczak, t. 3, R–Ż, wyd. 5, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1989.

Sobczyk P., *Kilka uwag o bezstronności władz publicznych na kanwie wniosku o usunięcie krzyża z sali posiedzeń Sejmu RP*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2012, t. 15, s. 137–155.

Uniwersalny słownik języka polskiego, red. S. Dubisz, t. 4, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

Walencik D., *Cywilnoprawna ochrona kolektywnej wolności sumienia i wyznania. Stan de lege lata oraz postulaty de lege ferenda*, w: *Prawna ochrona wolności sumienia i religii. Stan de lege lata oraz postulaty de lege ferenda*, red. P. Sobczyk, Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2020, s. 91–171.

Beata Kozicka

Kilka uwag do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. III OSK 1634/21

Streszczenie

Artykuł stanowi próbę ukazania argumentacji, jaką wyrażają sądy administracyjne w ocenach rozstrzyganych sporów o hałas emitowany przez dzwony kościelne, instalacje i urządzenia nagłaśniające. Spory takie występują zarówno między parafiami a organami Inspekcji Ochrony Środowiska, które nakazują ograniczenie emisji hałasu, jak i między parafiami a osobami fizycznymi skarżącymi się na ów hałas. Jako oddającą istotę problemu wybrano sprawę, która stanowi przejaw szerszego zjawiska. W tego rodzaju sporze między Kościołem a państwem chodzi jednak o ochronę dobra wspólnego, jakim jest przestrzeganie przepisów ochrony środowiska, bez naruszenia wolności sumienia i wyznania, które należą do wolności i praw podstawowych o charakterze osobistym. Poruszona w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. III OSK 1634/21, kwestia hałasu powodowanego przez dzwony kościelne nie straciła na aktualności. Przedstawienie sprawy i odwołanie się do judykatów pozwala autorce dowiedzieć istotnej roli sądów administracyjnych, które gwarantują przestrzeganie prawa przez organy i podmioty wykonujące zadania publiczne dla ochrony prawa. W artykule wskazuje się także, jak ważną funkcję pełni jednolitość orzecznictwa, która sprzyja tworzeniu spójnej praktyki stosowania przepisów budzących wątpliwości interpretacyjne.

Słowa kluczowe: dzwony kościelne, urządzenia i instalacje nagłaśniające, kościół, parafia, państwo, sądownictwo administracyjne

Беата Козицка

Несколько замечаний к решению Верховного административного суда от 20 декабря 2022 г., шифр III OSK 1634/21

Резюме

В статье представлены аргументы, которые приводят административные суды при оценке споров, касающихся шума, производимого церковными колоколами, установками и звукоусилительными устройствами. Такие споры возникают как между приходами и Инспекцией по охране окружающей среды, предписывающей ограничить уровень шума, так и между приходами и физическими лицами, жалующимися на этот шум. Был выбран случай, передающий суть проблемы, которая отражает более широкое явление. В спора данного характера между Церковью и государством речь идет о защите общественного блага, которым является соблюдение норм охраны окружающей среды, без нарушения свободы совести и вероисповедания, которые относятся к свободам и основным правам персонального характера. Вопрос шума, производимого церковными колоколами, затронутый в решении Верховного административного суда от 20 декабря 2022 г., шифр III OSK 1634/21, не утратил своей актуальности. Изложение дела и ссылка на судебную практику позволяют автору доказать важную роль административных судов, гарантирующих соблюдение закона органами и субъектами, выполняющими государственные задачи по защите права. В статье также указывается, какую важную роль играет функция единообразия судебной практики, способствующая формированию последовательной практики применения положений, вызывающих сомнения в толковании.

Ключевые слова: церковные колокола, звукоусилительные устройства и установки, церковь, приход, государство, административное судопроизводство

Beata Kozicka

Alcune osservazioni sulla sentenza della Corte Suprema Amministrativa del 20 dicembre 2022, rif. III OSK 1634/21

Sommario

L'articolo si propone di illustrare le argomentazioni espresse dai tribunali amministrativi nelle loro valutazioni di controversie riguardanti il rumore emesso da campane, impianti e dispositivi di amplificazione sonora. Tali controversie si verificano sia tra le parrocchie e le autorità dell'Ispettorato per la protezione ambientale, che ordinano la riduzione delle emissioni acustiche, sia tra le parrocchie e i singoli cittadini che lamentano tale rumore. È stato scelto un caso emblematico, rappresentativo di un fenomeno più ampio, in quanto coglie l'essenza del problema. In fondo, in una controversia di questo tipo tra Chiesa e Stato, la questione centrale è la tutela del bene comune – il rispetto della normativa ambientale – senza pregiudicare la libertà di coscienza e di religione, che costituiscono diritti fondamentali di natura personale. La questione del rumore causato dalle campane delle chiese, sollevata nella sentenza della Corte Suprema Amministrativa del 20 dicembre 2022, rif. III OSK 1634/21, non ha perso la sua attualità.

La presentazione del caso e il riferimento alla giurisprudenza consentono all'autrice di evidenziare l'importante ruolo dei tribunali amministrativi, garanti del rispetto della legge da parte di organi ed enti che esercitano funzioni pubbliche. L'articolo sottolinea inoltre la fondamentale funzione dell'uniformità della giurisprudenza, che favorisce la creazione di una prassi coerente nell'applicazione delle disposizioni normative suscettibili di diverse interpretazioni.

Parole chiave: campane, dispositivi e impianti acustici, chiesa, parrocchia, Stato, giurisdizione amministrativa