

DARIUSZ MUCHA

Uniwersytet Opolski

dariusz.mucha@uni.opole.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2162-5635>

PATRICIA RÓŻAŃSKA-UNGUR

Uniwersytet Opolski

patricia.rozanska-ungur@uni.opole.pl

<https://orcid.org/0000-0002-5052-4887>

GŁOSA (APROBUJĄCA) DO WYROKU
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO
Z DNIA 20 GRUDNIA 2022 R., III OSK 1634/21

GLOSS (APPROVING) TO THE JUDGMENT OF THE SUPREME
ADMINISTRATIVE COURT OF 20 DECEMBER 2022, III OSK 1634/21

Abstract. The verdict of the Supreme Administrative Court refers to the restriction of the use of the sound system by the parish and, from a legal point of view, is the correct decision that could have been made on the basis of the content of Article 156 of the Environmental Protection Act. With this solution, the legislator has expressed the protection of freedom and liberty in strictly legally defined situations. However, if the production of sound is not directly related to the performance of religious services or other religious activities in the context of public worship, it is currently not legally permissible and, as such, it is not allowed, since the production of sound in the form of an announcement as a call to individual prayer by the faithful merely informs about a specific prayer at a specific time of day.

Keywords: parish; limit; ban on the use of sound devices; church bells ringing; religious practices; occasional celebrations and events related to religious worship

TEZA

Zakaz ustanowiony w art. 156 ust. 1 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. Za tego rodzaju instalacje czy urządzenia należałoby uznać takie, których celem jest przekazywanie dźwięku z zamiarem dotarcia tym dźwiękiem do wszystkich podmiotów objętych zasięgiem rozprzestrzeniania dźwięku z danej instalacji czy urządzenia.

TEZA

Wygrywanie przez elektroniczny dzwon dźwięków melodii religijnych w godzinach: 12:00, 15:00, 21:00, które nie jest związane z prowadzeniem nabożeństw czy wykonywaniem innych czynności religijnych w ramach kultu publicznego nie stanowi wyjątku, o jakim mowa w art. 156 ust. 2 p.o.ś.

TEZA

Zgodnie z art. 156 ust. 2 p.o.ś., zakaz stosowania instalacji nagłaśniającej określony w art. 156 ust. 1 p.o.ś. nie dotyczy uroczystości i imprez związanych z kultem religijnym. Podkreślenia przy tym wymaga, że wyjątek ten nie odnosi się do „kultu religijnego”, ale do „uroczystości i imprez” z tym kultem związanych.

TEZA

Ochronie na podstawie powołanych przepisów podlega jedynie kult w aspekcie publicznym, realizowany publicznie, a co za tym idzie państwo gwarantuje Kościołowi katolickiemu prawo organizowania i sprawowania kultu publicznego, przy czym organizowanie kultu publicznego odnosi się do forum zewnętrznego (np. zgromadzenia wiernych, zgromadzenia publiczne). Sprawowanie kultu publicznego oznacza prowadzenie nabożeństw, wykonywanie czynności liturgicznych. Kościół katolicki, w ramach gwarancji wolności sprawowania kultu publicznego, może gromadzić wiernych i wykonywać wszelkie czynności zewnętrzne zmierzające do sprawowania kultu publicznego¹.

WPROWADZENIE

Glosowany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2022 r. dotyczy ograniczenia wykorzystania instalacji nagłaśniającej przez Parafię Rzymskokatolicką, a które to orzeczenie i zawarte w nim rozstrzygnięcie stanowi rezultat całościowych rozważań NSA nad określonym stanem

¹ LEX nr 3446546

faktycznym sprawy w zestawieniu z normą prawną z art. 156 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska². Przewiduje ona w przepisie art. 156 ust. 1 u.p.o.ś., że „Zabrania się używania instalacji lub urządzeń nagłaśniających na publicznie dostępnych terenach miast, terenach zabudowanych oraz na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe”. Z kolei jej przepis ust. 2 art. 156 u.p.o.ś. stanowi, że „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”.

Norma prawna art. 156 u.p.o.ś. wprowadza ogólny, powszechny zakaz jako regułę zarówno w ujęciu podmiotowym, jak i przedmiotowym co do używania instalacji lub urządzeń nagłaśniających w miejscach publicznych. Ową powszechność wywieść należy z brzmienia tego przepisu, albowiem jej adresatem jest każdy, kto używa instalacji lub urządzeń w miejscach publicznych celem przekazania dźwięku z zamiarem jego rozprzestrzenienia się do podmiotów objętych jego zasięgiem (tegoż dźwięku). Powyższe ustawowe ograniczenie ma jednak zawężony charakter z racji uprzywilejowań, których enumeratywny katalog zawiera w swej treści norma, a które dotyczą sytuacji mających charakter wyjątkowy i w postaci okazjonalnych uroczystości oraz uroczystości i imprez związanych z kultem religijnym.

STAN FAKTYCZNY

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku wyrokiem z dnia 24 kwietnia 2019 r., II SA/Gd 14/19³ oddalił skargę Parafii Rzymskokatolickiej (...) w G. na zarządzenie pokontrolne Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Gdańsku z dnia 27 listopada 2018 r., nr WI.7023.368.2018.JPT w przedmiocie ograniczenia wykorzystania instalacji nagłaśniającej. Skarżąca, nie zgadzając się z powyższym wyrokiem Sądu I instancji, wywiodła do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę kasacyjną, zaskarżając go w całości. Podnosząc m.in. zarzut naruszenia przez WSA przepisu art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴ w zw. z art. 156 ust. 2 u.p.o.ś., a który to zarzut skarżącej sprowadzał się do

² Tj. Dz. U. 2022 r., poz. 2556 [dalej: u.p.o.ś.].

³ LEX nr 2665002

⁴ Tj. Dz. U. 2023 r., poz. 259 [dalej: p.p.s.a.].

tego, że przepis art. 156 ust. 2 u.p.o.ś nie ma zastosowania w przedmiocie bicia dzwonów o godzinie 12:00, 15:00 i 21:00, a także zarzucono naruszenie przepisu art. 174 pkt 1 p.p.s.a. polegające na naruszeniu przepisów prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy przez błędną wykładnię art. 156 ust. 2 u.p.o.ś i 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 na Apel Jasnogórski nie stanowi elementu kultu religijnego, ponadto zarzucono naruszenie przepisu art. 53 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵ przez ograniczenie wolności uzewnętrzniania religii, a sprowadzające się do ograniczenia możliwości bicia dzwonów kościelnych tylko do nabożeństw i mszy, *in fine* zarzucono naruszenie przepisu art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁶ przez ograniczenie uczestniczenia w czynnościach i obrzędach religijnych oraz wypełniania obowiązków religijnych. Skarżąca Parafia Rzymskokatolicka (...) w G. wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i uwzględnienie skargi, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania, a także o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych. Skarżąca w treści swego środka zaskarżenia podniosła m.in., że „prawidłowa wykładnia przepisów art. 156 ust. 2 p.o.ś. prowadzi do uznania, że odtwarzanie dźwięków melodii religijnych o godz. 12:00, 15:00 i 21:00, nawołujących wiernych do wspólnej modlitwy, dokonywane jest w ramach uroczystości i imprez związanych z kultem religijnym, a w konsekwencji ma do tych działań zastosowanie wyłączenie przewidziane w tym przepisie. W rozpoznawanej sprawie ważne jest zdekodowanie rozumienia wyrażeń ustawowych w postaci „uroczystości i imprezy związane z kultem religijnym”, a to wszystko przy braku legalnej definicji dla powyższych pojęć prawnych. Wygrywanie melodii „Anioł Pański”, „Jezu ufam Tobie” oraz „Maryjo, Królowo Polski” stanowiło dla wysyłającego te dźwięki formę wezwania na modlitwę i wpisywało się w swego rodzaju zwyczaj (powszechnie przyjęte zachowanie). Dla skarżącego niezrozumiałe było zatem uznanie przez WSA, że wzywanie wiernych do wspólnej modlitwy poza murami kościoła, która stanowić ma wyraz łączności wiernych z Kościołem, nie mieści się w ramach pojęcia uroczystości i imprez związanych z kultem religijnym.

⁵ Dz. U. 1997, poz. 483, nr 78 [dalej: KRP].

⁶ Tj. Dz. U. 2023 r., poz. 265 [dalej: o.g.w.s.w.].

Finalnie NSA orzekł, że skarga kasacyjna nie jest zasadna i nie zasługuje na uwzględnienie.

ZAKAZ UŻYWANIA INSTALACJI LUB URZĄDZEŃ NAGŁAŚNIAJĄCYCH

Osią sprawy było przyjęcie przez WSA, że odtwarzanie dźwięków melodii religijnych w ciągu dnia odpowiednio o godz. 12:00 na modlitwę Anioł Pański, o godz. 15:00 na koronkę do Bożego Miłosierdzia i o godz. 21:00 na Apel Jasnogórski, które nawoływały wiernych do wspólnej modlitwy dźwiękami dzwonów kościelnych, przekracza uprawnienie odnoszące się do dokonywania tego rodzaju czynności o charakterze religijnym w ramach uroczystości i imprez związanych z kultem religijnym. WSA przyjął, że do tych działań nie ma zastosowania wyłączenie przewidziane w przepisie art. 156 ust. 2 u.p.o.ś.

Tytułem wstępu i dla pełnego przedstawienia problemu należy zaznaczyć, że zakaz używania instalacji i urządzeń nagłaśniających na publicznie dostępnych terenach miast zabudowanych oraz na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe wynika wprost z mocy prawa, nie wymaga więc indywidualizacji w formie oddzielnej decyzji. Wyjątek od powyższej reguły stanowi katalog ustawowych wyłączeń wymienionych w treści przepisu art. 156 ust. 2 u.p.o.ś., ów katalog zawierający określone pojęcia prawne siłą rzeczy może budzić pewne wątpliwości interpretacyjne, ponieważ posługuje się zwrotami nieostrymi, tzn. niezdefiniowanymi w jej treści. Z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie⁷. Przedmiotowa regulacja ma na celu ochronę społeczeństwa przed hałasem, a także przed niechcianą informacją dźwiękową, głównie odnosząc się do różnego rodzaju reklam czy działalności komercyjnych. W omawianym przypadku wiernych Kościoła rzymskokatolickiego ustawodawca przewidział dopuszczalność używania instalacji lub urządzeń nagłaśniających do okazjonalnych uroczystości oraz uroczystości i imprez związanych z kultem religijnym. Owo prawne przyzwolenie odnosi się również do imprez sportowych, handlowych, rozrywkowych i innych legalnych zgromadzeń, a także podawania do publicznej wiadomości informacji i komunikatów służących bezpieczeństwu publicznemu⁸.

⁷ K. GRUSZECKI, *Komentarz do art. 156 u.p.o.ś.*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. K. Gruszecki, LEX/el 2022, teza 1.

⁸ J. ROTKO, *Komentarz do art. 156 u.p.o.ś.*, [w:] *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, LEX/el 2001.

Dla prawidłowego zdekodowania normy prawnej z art. 156 u.p.o.ś. ustalenia wymaga tego, czym jest i jakie funkcje ma spełniać „instalacja lub urządzenie nagłaśniające” jako tego rodzaju urządzenie, o takim, a nie innym charakterze i właściwościach. Z uwagi na fakt, że ta kwestia w głosowanym orzeczeniu nie była przedmiotem sporu, to jedynie informacyjnie należy zauważyć, że zgodnie z przepisem art. 3 ust. 6 u.p.o.ś. przez pojęcie instalacji należy rozumieć stacjonarne urządzenie techniczne, zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot, i położonych na terenie jednego zakładu, oraz budowle niebędące urządzeniami technicznymi, ani ich zespołami, a których eksploatacja może spowodować emisję⁹. Z kolei zgodnie z treścią przepisu ust. 42 art. 3 u.p.o.ś. przez urządzenie należy rozumieć niestacjonarne urządzenie techniczne, w tym środki transportu.

Naczelnny Sąd Administracyjny – co należy już w tym miejscu podkreślić – w treści głosowanego wyroku wskazał trafnie, że za instalację czy urządzenia, o których mowa w przepisie art. 156 ust. 1 u.p.o.ś., uznać należy te, których celem jest przekazywanie dźwięku z zamiarem dotarcia nim do wszystkich podmiotów objętych zasięgiem rozprzestrzeniania dźwięku z danej instalacji czy urządzenia¹⁰. Odnosząc się z kolei do wyjątków wydarzeń, które ustawodawca dopuszcza, wymieniając je w treści przepisu art. 156 ust. 2 u.p.o.ś. i nadając im w ten sposób uprzywilejowany charakter, sąd ten zauważył, jak się wydaje – trafnie, że faktycznie w treści tegoż przepisu mowa jest o „uroczystościach i imprezach związanych z kultem religijnym”, a przez to że nie odnosi się on w swej treści bezpośrednio do szeroko rozumianego „kultu religijnego” jako takiego, lecz jako zjawisk o określonym charakterze i cechach, a mających przymiot konkretnych wydarzeń o charakterze „uroczystości i imprez” z tym kultem związanych. Owe zjawiska mają więc wyjątkowy charakter i zostały przez ustawodawcę skonkretyzowane w zakresie ich rodzaju jako wydarzenie, w czasie którego dopuszczalne jest używanie instalacji i urządzeń nagłaśniających. Skarżący przyjął za WSA w G. – traktując jako własny pogląd tegoż sądu – że kult jest to część religijna oddawana: Bogu,

⁹ Art. 3 ust 4) u.p.o.ś. Ilekroć w ustawie jest mowa o (...): 4) emisji – rozumie się przez to wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi: a) substancje, b) energie, takie jak ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne.

¹⁰ Podobnie zob. też wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 grudnia 2021 r., II SA/Kr 1066/21 LEX nr 3288427, który to wskazał, że zróżnicowanie sytuacji w zależności od źródła dźwięku: „ręczne wprawianie w ruch dzwonów” lub „emisja dźwięku dzwonu z głośnika” nie znajduje prawnego ani logicznego uzasadnienia. Jednym z celów regulacji p.o.ś. jest ochrona środowiska przed hałasem, zatem rozróżnienie hałasu ma tu wtórne znaczenie.

bóstwom, świętym osobom lub rzeczom, jako że jest to ogół czynności i obrzędów religijnych będących zewnętrznymi przejawami tej czci oraz że jest nim szacunek lub uwielbienie oddawane komuś lub czemuś. Mając na uwadze taką perspektywę rozumienia pojęcia kultu religijnego jako pojęcia prawnego, zinterpretowanego w drodze wykładni sądowej mówiącej, że o ile odtwarzanie dźwięków melodii religijnych o godz. 12:00, 15:00, 21:00 stanowi jedną z form kultu publicznego właściwą dla wyznania rzymskokatolickiego, to o tyle już poważne wątpliwości interpretacyjne budzi to, czy takie czynności należą do uroczystości i imprez związanych z kultem religijnym.

Przez uroczystość rozumie się „uroczyste obchodzenie jakiegoś święta, wydarzenia itp., uroczysty charakter czegoś”¹¹. Z kolei przez imprezę rozumie się „przedsięwzięcie, przyjęcie”¹².

Rozumienie tych pojęć z języka używanego na co dzień powinno mieć zastosowanie co do treści owej normy prawnej art. 156 u.p.o.ś.

Naczelny Sąd Administracyjny, wydając rozstrzygnięcie w tej sprawie, dla rozkodowania znaczenia nieostrych pojęć ustawowych w postaci uroczystości i imprez związanych z kultem religijnym, a mających charakter nieostry i niezdefiniowanych przez samą ustawę posługującą się nimi, sięgnął do przepisów Kodeksu Prawa Kanonicznego, tj. do kanonów 389¹³, 944, 1251¹⁴. W rezultacie, mając na uwadze ich treść, przyjął, że uroczystością w rozumieniu tego aktu nie jest każde wydarzenie, lecz wydarzenie szczególne. Ów tok wnioskowania co do znaczenia tych pojęć, ich rozumienia w zakresie ich znaczenia przeniósł następnie na grunt pojęć ustawowych z przepisu art. 156 ust. 2 u.p.o.ś.

Jednocześnie NSA ocenił, że WSA w G. zasadnie przyjął, że w myśl przepisu art. 8 ust. 1 Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczypospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 r.¹⁵, to Rzeczpospolita Polska zapewnia Kościołowi katolickiemu wolność sprawowania kultu zgodnie z art. 5 tegoż Konkordatu¹⁶ i zgodnie z treścią przepisu art. 8 ust. 2 Konkordatu organizowanie kultu

¹¹ Por. *Słownik PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/uroczystosc.html> [dostęp 18.06.2023].

¹² Por. *Słownik PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/impreza.html> [dostęp 18.06.2023].

¹³ Mówi o świętach nakazanych i uroczystościach.

¹⁴ Kanon 1251 stanowi, że „Wstrzemięźliwość 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”.

¹⁵ Dz. U. 1998 r. Nr 51, poz. 318.

¹⁶ W myśl zaś art. 5 Konkordatu „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”.

publicznego należy do władzy kościelnej zgodnie z przepisami prawa kanonicznego i z zachowaniem odpowiednich przepisów prawa polskiego.

Rozważania te WSA oraz NSA poczyniły, mając też na uwadze treść ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷ jako aktu prawnego określającego m.in. zasady stosunku państwa do Kościoła, w tym kwestię¹⁸ przekazania władzy kościelnej organizowania kultu publicznego i jego sprawowanie¹⁹. NSA, podzielając argumentację WSA w G., wskazał jednocześnie, że

ochronie na podstawie powołanych przepisów podlega jedynie kult w aspekcie publicznym, realizowany publicznie (...) państwo – stwierdził NSA – gwarantuje Kościołowi katolickiemu prawo organizowania i sprawowania kultu publicznego, przy czym organizowanie kultu publicznego odnosi się do forum zewnętrznego (np. zgromadzenia wiernych, zgromadzenia publiczne). Sprawowanie kultu publicznego oznacza prowadzenie nabożeństw, wykonywanie czynności liturgicznych. Kościół katolicki, w ramach gwarancji wolności sprawowania kultu publicznego, może gromadzić wiernych i wykonywać wszelkie czynności zewnętrzne zmierzające do sprawowania kultu publicznego²⁰.

Przenosząc powyższe zapatrywania co do form sprawowania kultu publicznego na grunt głosowanego wyroku, stwierdzić należy, że nie tylko gromadzenie się celem sprawowania kultu religijnego, wykonywania czynności liturgicznych w ramach okazjonalnych uroczystości oraz uroczystości i imprez związanych z kultem religijnym ma prawne przyzwolenie, ale także jego publiczne komunikowanie, tj. dbanie, by informacja o nim była rozpowszechniana np. przy użyciu bicia dzwonów kościelnych. Tego typu przekaz powinien odnosić się do konkretnych uroczystości religijnych czy też mieć charakter informacji o zbliżającym się nabożeństwie. Wydaje się więc trafny pogląd, że wyłączenia z przepisu art. 156 ust. 2 u.p.o.ś. nie mają zastosowania do wszystkich „innych” form praktyk religijnych. Rozpowszechnianie informacji o nich nie może aktualnie odbywać się przez sygnalizację dźwiękową.

Spektrum wszelkich praktyk religijnych jest szerokie, a ochronę prawną mają tylko te *stricte* określone, tj. te które mieszczą się w zakresie znaczeniowym pojęć ustawowych (okazjonalne uroczystości oraz uroczystości

¹⁷ Tj. Dz. U. 2019 r., poz. 1347 [dalej: u. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP].

¹⁸ Art. 3 ust. 1 u. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP.

¹⁹ Art. 15 ust. 1 u. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP.

²⁰ B. RAKOCZY, *Komentarz do art. 15 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce*, [w:] *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce. Komentarz*, red. B. Rakoczy, LEX/el 2008.

związane z kultem religijnym). Naczelny Sąd Administracyjny w tym glosowanym orzeczeniu wyraził podobny pogląd na sprawę jak WSA w G. co do rozumienia, co jest hałasem dopuszczalnym, a co nim nie jest. Z przedmiotowego orzeczenia wynika, że ustawowe wyłączenie nie ma zastosowania do przekazywania dźwięku przez elektroniczny dzwon w postaci dźwięków konkretnych melodii religijnych o określonych godzinach, bowiem jeżeli to wygrywanie nie jest bezpośrednio związane z przyszłym czy też prowadzonym nabożeństwem lub wykonywaniem innych czynności liturgicznych w ramach kultu publicznego, nie stanowi to wyjątku, o jakim jest mowa w przepisie art. 156 ust. 2 u.p.o.ś. Wydawanie dźwięku w formie komunikatu – jak zauważył ów sąd – stanowiło jedynie wezwanie wiernych do modlitwy, ale już nie było wezwaniem do zgromadzenia się celem udziału w nabożeństwie czy innych czynnościach liturgicznych o charakterze okazjonalnej uroczystości lub uroczystości związanej z kultem religijnym. Dokonując takich ustaleń, opierając się na takim, a nie innym stanie faktycznym i aktualnym porządku prawnym, NSA trafnie przyjął, że przekazywanie dźwiękiem przez elektroniczny dzwon melodii religijnych w konkretnych godzinach jest niczym innym jak tylko informacją przypominającą o konkretnej modlitwie, która przypada na tę właśnie godzinę i która to modlitwa nie odbywa się w ramach wspólnej modlitwy wiernych w kościele jako świątyni. Tym samym słusznie sąd przyjął w orzeczeniu, że nie jest to wyraz sprawowania kultu publicznego jako pewnego rodzaju zaproszenia do zgromadzenia, które ma odbyć się w tych konkretnych godzinach w kościele, bo owe modlitwy wierni mieli odmawiać poza jego murami. Wezwanie na modlitwę jako taką a nie na zgromadzenie się w celu udziału w nabożeństwie albo czynnościach liturgicznych nie wpisuje się w katalog wyjątków.

W rezultacie przyjętego toku rozumowania NSA stwierdził, że zaskarżone orzeczenie nie narusza również podstawowych praw i wolności wynikających z Konstytucji RP, a sprowadzających się do ewentualnego naruszenia gwarancji wolności i sumienia oraz wolności uzewnętrzniania religii²¹.

Zagadnienia związane z ograniczeniem wykorzystania instalacji nagłaśniającej na kościołach były już w przeszłości przedmiotem rozstrzygnięć innych sądów administracyjnych²², przy czym wszystkie owe wcześniejsze judykaty prezentują wspólny zgodny pogląd, że swoboda, jaką gwarantuje przepis

²¹ Art. 53 KRP.

²² Zob. np. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 grudnia 2004 r., SA/Sz 697/03, LEX nr 733176; Wyrok NSA z dnia 21 lutego 2006 r., II OSK 339/05, LEX nr 196706; Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 11 października 2006 r., II SA/Sz 613/06, LEX nr 196706; Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2014 r., II SA/Wr 405/14, LEX nr 1571749.

art. 156 ust 2 u.p.o.ś., nie może prowadzić do dowolności przez jej wykorzystywanie nie tylko że okazjonalnie, ale i celowo i że jako prawna gwarancja dla swobody sumienia i wyznania w zakresie sprawowania i organizowania kultu religijnego i jako taka powinna być realizowana w granicach i w ramach określonych i dopuszczalnych przez obowiązujące prawo ochrony środowiska i normy dotyczące hałasu²³. Nadto wskazać należy także, że NSA w glosowanym wyroku również trafnie wskazał, że „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), ale to prawne przyzwolenie – jak zaznaczył ów sąd – odnosi się do konkretnych obrządków i uroczystości religijnych, które to mają wprost na celu nawoływanie do uczestnictwa w nich”. NSA uznał, że wygrywanie melodii religijnych o godzinie 12:00, 15:00 i 21:00 nie jest *stricte* związane z przyszłym mającym odbyć się w danym kościele nabożeństwem, a jedynie jest pewną formą przypomnienia, nawoływania wiernych do konkretnej modlitwy w określonych godzinach. Tego rodzaju informowanie wiernych dźwiękiem dzwonów nie mieści w katalogu wydarzeń, o jakim jest mowa w przepisie art. 156 ust 2 u.p.o.ś., bo jest ono niczym innym jak tylko wezwaniem wiernych do indywidualnej modlitwy poza murami świątyni. Ów tok rozumowania sądów administracyjnych jest do przyjęcia z uwagi na treść prawa pisanego.

Powyższe ograniczenie wykorzystywania instalacji nagłaśniającej nie narusza praw i wolności wynikających z przepisu art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania²⁴. NSA trafnie podkreślił, że to ograniczenie zostało wprowadzone bezpośrednio przez ustawodawcę w treści przepisu art. 156 ust. 2 u.p.o.ś., a który to przepis wskazuje katalog okoliczności, kiedy dopuszczalne jest wykorzystywanie instalacji nagłaśniającej. Wygrywanie melodii przez Parafię w godzinach 12:00, 15:00 i 21:00 nie wpisuje się zatem w ten ustawowy katalog zdarzeń, o których można informować przy użyciu dzwonów kościelnych jako instalacji lub urządzenia nagłaśniającego. Owo wygrywanie melodii ma jedynie charakter informacyjny dla wiernych o określonej modlitwie w konkretnej godzinie, jakie

²³ Por. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 grudnia 2021 r., IV SA/Po 760/21, LEX nr 3286635; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 stycznia 2019 r., II SA/Gd 565/18, LEX nr 2618385.

²⁴ zob. art. 2 ust. 2 g.w.s.w. „Korzystając z wolności sumienia i wyznania obywatele mogą w szczególności: (...) 2) zgodnie z zasadami swojego wyznania uczestniczyć w czynnościach i obrzędach religijnych oraz wypełniać obowiązki religijne i obchodzić święta religijne (...)”.

mogą i powinni odmówić w mniemaniu nadawcy dźwięku. Omawiana emisja dźwięku, co raz jeszcze należy podkreślić, nie miała charakteru nawołującego wiernych do wspólnego nabożeństwa czy też czynności liturgicznych w murach kościoła²⁵.

Stan faktyczny, który jest niezgodny z postulowanym i kształtowanym przez obowiązującą regulację stanem prawnym, tj. na podstawie przepisu art. 156 ust. 2 u.p.o.ś. podlega także ocenie prawnokarnej. Za zachowanie polegające na naruszeniu zakazu z przepisu art. 156 ust. 1 u.p.o.ś. ustawodawca przewidział nawet odpowiedzialność karną jak za wykroczenie²⁶. Ustawodawca objął bowiem ochroną prawną stan akustyczny środowiska celem jego chronienia, jak i też życia i zdrowia człowieka przed hałasem²⁷. Norma prawna art. 343 u.p.o.ś. stanowi w przepisie ust. 1, że „Kto narusza zakaz używania instalacji lub urządzeń nagłaśniających określony w art. 156 ust. 1 podlega karze grzywny”. Z kolei zgodnie z treścią ust. 2 „Tej samej karze podlega, kto nie przestrzega ograniczeń, nakazów lub zakazów określonych w uchwale rady gminy, wydanej na podstawie art. 157 ust. 1”. Czyn zabroniony opisany w powyższej normie prawnej może więc popełnić proboszcz danej parafii jako osoba nią zarządzająca i reprezentująca²⁸.

Wykroczenie z art. 343 u.p.o.ś. jest wykroczeniem formalnym, bowiem jego popełnienie nie jest uzależnione od określonego skutku. Można je przy tym popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie²⁹. Ustawodawca w przepisie art. 156 ust. 2 u.p.o.ś. przewidział katalog wyłączeń, kiedy to korzystanie z instalacji lub urządzeń nagłaśniających jest prawnie możliwe³⁰.

²⁵ Dzwony kościelne umieszczone m.in. w dzwonicach muszą być w odpowiedni sposób usytuowane, a także dźwięk przez nie wydawany winien mieścić się w normach dotyczących poziomu hałasu zgodnie z treścią przepisów art. 112–115a u.p.o.ś. (zob. Wyrok NSA z dnia 28 marca 2023 r., III OSK 7231/21, System Informacji Prawnej Legalis). Zgodnie z treścią przepisu art. 237 u.p.o.ś. „W razie stwierdzenia okoliczności wskazujących na możliwość negatywnego oddziaływania instalacji na środowisko, organ ochrony środowiska może, w drodze decyzji, zobowiązać prowadzący instalację podmiot korzystający ze środowiska do sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego”, a to wszystko celem zbadania oraz faktycznego udokumentowania prawidłowego działania lub ustalenia nieprawidłowości tych emisji.

²⁶ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, tj. Dz. U. 2023.2119 [dalej: k.w].

²⁷ B. RAKOCZY, *Komentarz do art. 343 ustawy Prawo ochrony środowiska*, [w:] Z. BUKOWSKI i in., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. B. Rakoczy, LEX/el 2013.

²⁸ Osoby reprezentujące jednostkę organizacyjną Kościoła rzymskokatolickiego, jaką jest parafia, a która to może korzystać ze środowiska w sposób emitujący hałas, na którego emisję prawo obowiązujące nie wyraża zgody.

²⁹ Art. 5 k.w.

³⁰ J. SOB CZAK, *Kształtowanie się przestępstw przeciwko środowisku. Cz. III, „Ius Novum”* (2013), nr 2, s. 11-26.

Przenosząc te krótkie rozważania prawnokarne na grunt i materię glosowanego orzeczenia administracyjnego, stwierdzić należy, że takie zachowanie jest relewantne dla zbadania i prawidłowego opisanie problemu w nim rozstrzygniętego i cechach istotnych dla możliwości sprawowania kultu religijnego.

PODSUMOWANIE

Orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2022 r. oddalające skargę kasacyjną Parafii skarżącej wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 24 kwietnia 2019 r. sygn. akt: II SA/Gd 14/19 jest rozstrzygnięciem w sprawie indywidualnej, a jednocześnie jako judykat zawierający w sobie wykładnię sądową przepisu art. 156 ust. 2 u.p.o.ś. jest również ważnym głosem potwierdzającym i utrwalającym pogląd co do kwestii, jaki „rodzaj hałasu” jest prawnie dopuszczalny. Elektroniczny dzwon użytkowany przez Parafię wygrywający dźwięki melodii religijnych poza okazjonalnymi uroczystościami oraz uroczystościami i imprezami związanymi z kultem religijnym, nie w celu nawoływania na nabożeństwa i inne uroczystości religijne, stanowi rodzaj hałasu, na który nie ma prawnego przyzwolenia w aktualnym stanie prawnym (prawie stanowionym). Zachowaniem religijnym dla prawa pisanego (z art. 156 ust. 2 u.p.o.ś.) nie jest nawoływanie do indywidualnej przywołanej modlitwy. Ta forma kultu religijnego, jako że nie ma charakteru zbiorowego nabożeństwa czy też czynności liturgicznej, nie podlega ochronie prawnej w ramach przepisu art. 156 ust. 2 u.p.o.ś.

Tym samym powszechny zwyczaj, jakim jest bicie kościelnych dzwonów przywołujących wiernych na Mszę Świętą, który jest w Polsce od wieków praktykowanym zwyczajem, należy traktować jako wpisujące się w postanowienia przepisu z art. 156 ust. 2 u.p.o.ś., który jednocześnie wyłącza bezprawność tego typu zachowań – o ile oczywiście jego natężenie mieści się w ramach dopuszczalnego hałasu. Inne zachowania są penalizowane częściowo jako czyn zabroniony stypizowany jako wykroczenie z normy prawnej art. 343 u.p.o.ś. Wygrywanie przez elektroniczny dzwon dźwięków melodii religijnych jako przypomnienie o indywidualnych, prywatnych modlitwach, jako że nie jest *stricte* związane z prowadzeniem publicznych nabożeństw czy też z wykonywaniem innych publicznych czynności liturgicznych i gdy nie ma miejsca w ramach uroczystości i imprez związanych z kultem religijnym (o których jest mowa w przepisie art. 156 ust. 2 u.p.o.ś.), traktować należy

jako zachowania nieuprawnione, wypełniające znamiona ustawowe dyspozycji ww. przepisu karnego. Ograniczenie działalności Parafii w tym zakresie decyzją sądu przez brak zgody na wykorzystanie nagłośnienia znajduje pełne oparcie w obowiązującym prawie. Zastosowanie mają tylko wyłączenia ustawowe wskazane w przepisie § 2 art. 156 u.p.o.ś. *stricte* w nim określone – choć pojęciami nieostrymi i ustawowo niezidentyfikowanymi.

Przyjąć należy niebudzący wątpliwości taki stan rzeczy, że ustawodawca ograniczył stosowanie tego przepisu jedynie do form kultu, które w nim określił stosownymi pojęciami. W rezultacie za uprawnione należy uznać, że ów zwrot normatywny „okazjonalnych uroczystości oraz uroczystości i imprez związanych z kultem religijnym” zawarty w tym przepisie ma znaczenie *de facto* prawnokształtujący, w rezultacie czego prowadzi do takiego a nie innego rozumienia woli ustawodawcy wyrażonej w jego treści. Głosowany wyrok NSA doprecyzowuje w drodze jednostkowego rozstrzygnięcia wydanego na podstawie wykładni sądowej, co jest nielegalne w aktualnym stanie prawnym.

Zachowania polegającego na biciu dzwonów w ramach praktyk związanych z kultem religijnym nie należy zatem kwalifikować jako zachowania będącego tzw. wybrykiem w ramach praktyk związanych z kultem religijnym obecnych w naszej świadomości kulturowej. Poniękad zasadnym wydaje się przyjęcie, że bicie dzwonów kościelnych na modlitwę indywidualną nie mieści się w zakresie dyspozycji przepisu dającego zgodę na używanie urządzeń i instalacji nagłaśniających. W znaczeniu prawnokarnym winno zostać potraktowane, jak się wydaje, jako pewnego rodzaju kontratyp.

Do wypełnienia ustawowych znamion wykroczenia z art. 343 u.p.o.ś. z uwagi na niską społeczność szkodliwość oraz charakter mawianego czynu postępowanie karne w sprawie o to wykroczenie nie powinno być wszczęte, a wszczęte – winno zostać umorzona na podstawie jednego z trybów z normy prawnej art. 5 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia³¹. Oczywiście kontratyp o charakterze pozaustawowym wypracowany przez naukę prawa i praktykę jako taki ma charakter względny, co siłą rzeczy oznaczać będzie, że wyłącza on jedynie bezprawność kryminalną, nie negując możliwości zastosowania środków przewidzianych w przepisach innych gałęzi prawa w tym zakresie odpowiedzialności administracyjnej³².

³¹ Tj. Dz. U. 2022 r., poz. 1124.

³² D. SZELESZCZUK, *Prawo karne, pojęcie wybryku, kontratyp zwyczajowy. Głosa do wyroku SN z dnia 30 stycznia 2018 r., IV KK 475/17*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” (2018), nr 12, poz. 124, s. 66-73.

Reasumując powyższe rozważania, stwierdzić należy, że głosowany wyrok stanowi ważne jednostkowe rozstrzygnięcie, które zapewne – obok rozstrzygnięcia indywidualnego sporu z uwagi na charakter zagadnienia prawnego – udziela również szerszej odpowiedzi w zakresie problemu ograniczenia wykorzystania instalacji nagłaśniającej, a czyni to w drodze wykładni sądowej – odwołuje się do obowiązującego prawa i odczytuje z niego oraz wywodzi ogólną normę prawną: co jest, a co nie jest formą kultu religijnego, dla której można w ramach jej propagowania używać urządzeń i instrumentów nagłaśniających, jakimi są dzwony kościelne.

Pogląd NSA zaprezentowany w głosowanym orzeczeniu jest trafny, a rozstrzygnięcie zapadłe na jego podstawie zgodne, jak się wydaje, również z wolą ustawodawcy. Domniemywać można, że zaprezentowany w głosowanym orzeczeniu pogląd prawny w zestawieniu ze sobą stanu faktycznego i obowiązującej regulacji jest trafnym rozstrzygnięciem, jakie mogło zapaść według aktualnego stanu prawnego. Pogląd prawny na jego gruncie zaprezentowany został wywiedziony prawidłowo i jest przekonujący na podstawie zapatrywanych przez sąd argumentów, a przy tym broni się swą wnikliwością co do dokonanych spostrzeżeń. Nadto, jest on rzeczowy i został uargumentowany oraz odpowiednio uzasadniony i jako taki zapewne będzie miał charakter prawnokształtujący (*per analogiam*), tj. kształtujący linię decyzyjną organów orzekających w podobnych sprawach tego typu.

PIŚMIENNICTWO

- GRUSZECKI Krzysztof, *Komentarz do art. 156 u.p.o.ś.*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. K. Gruszecki, LEX/el 2022, teza 1.
- GRUSZECKI Krzysztof, *Komentarz do art. 343 u.p.o.ś.*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. K. Gruszecki, LEX/el 2022.
- RAKOCZY Bartosz, *Komentarz do art. 15 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce*, [w:] *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce. Komentarz*, red. B. Rakoczy, LEX/el 2008.
- RAKOCZY Bartosz, *Komentarz do art. 343 ustawy Prawo ochrony środowiska*, [w:] Zbigniew Bukowski i in., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. B. Rakoczy, LEX/el 2013.
- ROTKO Jerzy, *Komentarz do art. 156 u.p.o.ś.*, [w:] *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, LEX/el 2001.
- SOBCZAK Jacek, *Kształtowanie się przestępstw przeciwko środowisku. Cz. III, „Ius Novum”* (2013), nr 2, s. 11-26.
- SZELESZCZUK Damian, *Prawo karne, pojęcie wybryku, kontratyp zwyczajny. Glosa do wyroku SN z dnia 30 stycznia 2018 r., IV KK 475/17*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” (2018), nr 12, poz. 124, s. 66-73.

GŁOSA (APROBUJĄCA) DO WYROKU
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 20 GRUDNIA 2022 R.,
III OSK 1634/21

Streszczenie

Głosowany wyrok NSA odnosi się do ograniczenia wykorzystania przez Parafię instalacji nagłaśniającej, a zaprezentowany w orzeczeniu pogląd prawny wywiedziony w drodze wykładni sądowej w zestawieniu ze sobą stanu faktycznego i obowiązującej regulacji jest trafnym rozstrzygnięciem, jakie mogło zapaść na podstawie aktualnego stanu prawnego opartego na treści art. 156 u.p.o.ś. stanowiącego normę prawną mającą na celu ochronę społeczeństwa przed hałasem, ale także przed niechcianą informacją dźwiękową itp. W ramach uprzywilejowania określonych wydarzeń ustawodawca przewidział w przepisie art. 156 ust. 2 u.p.o.ś. dopuszczalność używania instalacji lub urządzeń nagłaśniających do okazjonalnych uroczystości oraz uroczystości i imprez związanych m.in. z kultem religijnym. Tym rozwiązaniem dał wyraz ochronie wolności i swobody w ściśle prawnie określonych sytuacjach. W sytuacji zaś, gdy wygrywanie dźwięku nie jest bezpośrednio związane z prowadzeniem nabożeństw czy wykonywaniem innych czynności religijnych w ramach kultu publicznego, to aktualnie nie ma na nie prawnego przyzwolenia i taki rodzaj hałasu jest hałasem niedopuszczalnym, a to z uwagi na fakt, że wydawanie dźwięku w formie komunikatu jako wezwania wiernych do indywidualnej modlitwy ma jedynie charakter informacyjny o konkretnej modlitwie o danej porze dnia.

Słowa kluczowe: parafia; ograniczenie; zakaz używania urządzeń nagłaśniających; bicie dzwonów kościelnych; praktyki religijne; okazjonalne uroczystości i imprezy związane z kultem religijnym