

Grzegorz Gura

 <https://orcid.org/0000-0001-5264-6151>

 e-mail: [ggura@uni.opole.pl](mailto:ggura@uni.opole.pl)

UNIwersytet Opolski

 <https://ror.org/04gbpnx96>

## Strony postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu (emisja spowodowana pracą dzwonów kościelnych)

Decyzje o dopuszczalnym poziomie hałasu są wydawane przez organy ochrony środowiska również w odniesieniu do kościelnych osób prawnych w związku z emisją powodowaną przez pracę dzwonów kościelnych. Informacje o tym pojawiają się w przestrzeni medialnej, co niejednokrotnie wywołuje szereg kontrowersji z uwagi na to, że dotyczą one przestrzeni powiązanej z kultem religijnym. Stawiane są zarazem pytania o prawidłowość takich decyzji. Można analizować to zagadnienie, prowadząc rozważania zarówno od strony merytorycznej, jak i od strony formalnej (procesowej). Autor pragnie pochylić się nad tym drugim aspektem, ponieważ wykształciła się praktyka (trudno ocenić, jak powszechna), aby za stronę postępowania zmierzającego do wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu, w interesującym nas zakresie, uznawać jedynie kościelną osobę prawną będącą podmiotem prowadzącym instalacje i posiadającym tytuł prawny do terenu, na którym znajdują się instalacje i urządzenia (w tym przypadku dzwonnica wraz z dzwonami) zakładu. Czy jest to praktyka prawidłowa? Na to pytanie odpowiedzi udzielić mają rozważania, prowadzone za pomocą metody dogmatyczno-prawnej, zawarte w niniejszym artykule.

## 1. Kościelna osoba prawna jako adresat decyzji

Zgodnie z art. 115a ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>1</sup>, „w przypadku stwierdzenia przez organ ochrony środowiska, na podstawie pomiarów własnych lub pomiarów podmiotu obowiązane do ich prowadzenia, że poza zakładem, w wyniku jego działalności, są przekroczone dopuszczalne poziomy hałasu, organ ten wydaje decyzję o dopuszczalnym poziomie hałasu”. Jej adresatem mogą co zasady być również kościelne osoby prawne<sup>2</sup>, bowiem definicja zawarta w art. 3 pkt 48 odbiega od zasadniczego słownikowego znaczenia terminu „zakład” i za takowy uznaje „jedną lub kilka instalacji wraz z terenem, do którego prowadzący instalacje posiada tytuł prawny, oraz znajdującymi się na nim urządzeniami”<sup>3</sup>. Ponadto, zważywszy na przedmiot rozważań niniejszego artykułu, uwzględniając normę art. 3 pkt 6 oraz pkt 42 p.o.ś., także dzwonnice wraz z umieszczonymi w niej dzwonami należy traktować jako instalację wraz z urządzeniem albo urządzeniami, której eksploatacja może spowodować emisję w rozumieniu art. 3 ust. 4b p.o.ś.<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 54 ze zm. [dalej: p.o.ś.].

<sup>2</sup> Autor nie ogranicza rozważań do osób prawnych Kościoła rzymskokatolickiego, stąd w artykule używane jest pojęcie szersze – „kościelne osoby prawne”.

<sup>3</sup> Termin „zakład” w języku polskim w kontekście, w jakim użyty został w art. 115a ust. 1 p.o.ś., rozumiany jest przede wszystkim jako: „przedsiębiorstwo lub jego część produkująca coś lub świadcząca jakieś usługi” (*Zakład*, <https://sjp.pwn.pl/slovníki/zakład.html> [28.06.2025]); Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 sierpnia 2023 r., sygn. akt: II SA/Wr 91/23, LEX nr 3599499; Wyrok NSA z dnia 4 października 2016 r., sygn. akt: II OSK 3250/14, LEX nr 2272051.

<sup>4</sup> Zob. „dzwony kościelne (także «tradycyjne», a nie tylko elektroniczne) stanowią instalację w rozumieniu tych przepisów, a w konsekwencji parafia, na terenie której są one posadowione, jest zakładem w rozumieniu tych przepisów. Dzwony bowiem (zwłaszcza dzwony kościelne usytuowane w dzwonnicach, sygnaturkach, wieżach kościelnych itd.), aby realizować swoją podstawową funkcję, tj. generować dźwięk, muszą być tam w odpowiedni sposób umieszczone, zamontowane oraz wprawione w ruch. Są one montowane do jarzma (prostego, wykrębnego, kołowego), które stanowi ruchomy element zawieszenia. Samo jarzmo jest osadzone w nieruchomym siedzisku. O ile kiedyś uruchamiano dzwony ręcznie, o tyle dziś przeważają systemy automatyczne. Niezależnie jednak od sposobu uruchamiania dzwonów, czy też sterowania pracą dzwonów (fazą rozruchu, pełnej pracy i hamowania) całość niewątpliwie tworzy stacjonarne urządzenie techniczne, a więc instalację w rozumieniu art. 3 pkt 6 u.p.o.ś. W konsekwencji parafia, jako podmiot posiadający tytuł prawny do terenu, na którym prowadzi instalację, będzie zakładem w rozumieniu art. 3 pkt 48 u.p.o.ś. Podkreślić należy, że ustawodawca w przepisie tym wprowadził legalną definicję zakładu – odrębną od potocznego rozumienia tego słowa, znajdującego swoje odzwierciedlenie w słownikach języka polskiego” (Wyrok NSA z dnia 4 października 2016 r., sygn. akt: II OSK 3250/14, LEX nr 2272051).

Do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia, choć będąca poza zakresem niniejszego artykułu, niemniej warta zasygnalizowania, od wyjaśnienia której zależy ustalenie, czy organ ochrony środowiska zawsze może wydać decyzję w trybie art. 115a ust. 1 p.o.ś. w przypadku stwierdzenia, że wskutek pracy dzwonów przekroczone zostały dopuszczalne poziomy hałasu. Konieczne jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy pracę dzwonów pod pewnymi warunkami można uznać za uzewnętrznianie religii i wykonywanie kultu publicznego podlegających ochronie w ramach wolności religijnej zapewnianej przez art. 53 ust. 2 Konstytucji RP<sup>5</sup> oraz gwarantowanych w ramach wolności sumienia i wyznania<sup>6</sup>. Udzielenie odpowiedzi twierdzącej na tak postawione pytanie przemawiałoby za uznaniem braku możliwości wydania decyzji w trybie art. 115a ust. 1 p.o.ś. w przypadku przekroczenia wskutek pracy dzwonów dopuszczalnego poziomu hałasu. W orzecznictwie przeważają orzeczenia negujące taką możliwość, przykładowo: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 października 2016 r. w sprawie o sygnaturze akt: II OSK 3250/14<sup>7</sup> czy też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 sierpnia 2023 r. w sprawie o sygnaturze akt: II SA/Wr 91/23<sup>8</sup>. Nie ma jednak jednolitego orzecznictwa w tej materii, na co wskazuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2022 r. wydany w sprawie o sygn. akt: III OSK 1634/21. Zgodnie z poglądem wyrażonym w uzasadnieniu tego wyroku:

państwo nie może zakazać ani gromadzenia się wiernych w celu sprawowania kultu religijnego, ani wykonywania poszczególnych czynności liturgicznych oraz towarzyszących mu czynności organizacyjnych, w tych choćby zwyczajowego nawoływania do uczestnictwa w Mszy Świętej przy użyciu dzwonów kościelnych (tradycyjnych lub elektronicznych). Powyższe odnosi się więc do określonych uroczystości religijnych, Mszy Świętych i innych obrzędów kultu publicznego, nie zaś czynności, które nie są związane nabożeństwami czy innymi czynnościami liturgicznymi, a więc wszelkiego rodzaju uroczystościami kościelnymi<sup>9</sup>.

5 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

6 Zob. art. 2 pkt 2 Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 265.

7 Wyrok NSA z dnia 4 października 2016 r., sygn. akt: II OSK 3250/14, LEX nr 2272051.

8 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 sierpnia 2023 r., sygn. akt: II SA/Wr 91/23, LEX nr 3599499.

9 Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. akt: III OSK 1634/21, LEX nr 3446546.

Zasygnalizowana powyżej kwestia wymaga pogłębionego namysłu w ramach odrębnego opracowania, w którym szczegółowej analizie poddane zostałyby zagadnienie relacji, w jakiej do sprawowania kultu publicznego pozostaje używanie dzwonów w celu przywoływania wiernych do uczestnictwa w obrzędach religijnych, czyli „określonych w doktrynie danej religii, czy też wyznania, czynności ukierunkowanych na osiągnięcie przypisanego im celu zazwyczaj o charakterze nadprzyrodzonym, wykonywanych w ramach szeroko rozumianego kultu”. Ta relacja może różnić się w zależności od doktryny określonej religii albo wyznania<sup>10</sup>.

## 2. Subiektywna i obiektywna teoria strony

Głównym przedmiotem rozważań zawartych w niniejszym artykule są zagadnienia związane z określeniem kręgu stron postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu w odniesieniu do emisji spowodowanej pracą dzwonów. Nie istnieje przepis szczególnie określający, kto może być stroną w tym postępowaniu, zastosowanie znajdzie więc art. 28 kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z nim „stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”<sup>11</sup>. Przepis ten był i nadal pozostaje przedmiotem sporów doktrynalnych, które podzieliły przedstawicieli doktryny na zwolenników subiektywnej (procesowej, formalnej) albo obiektywnej (materiałnej) teorii strony<sup>12</sup>. Zgodnie z pierwszą z nich, opieraną na wykładni funkcjonalnej, „stroną jest każdy, kto twierdzi wobec organu administracyjnego, że postępowanie administracji dotyczy jego interesu prawnego (obowiązku lub uprawnienia) albo żąda czynności organu, powołując się na swój istniejący, zdaniem

---

<sup>10</sup> Por. G. Gura, *Wybrane cywilnoprawne aspekty dokonywania egzorcyzmów w obrządku rzymskokatolickim*, w: *Państwo i Kościół. Zagadnienia prawne na styku państwa, prawa i religii*, red. T. Jakubiak, M. Wyrzykowski, Warszawa 2025, s. 72.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572 [dalej: k.p.a.]; Wyrok NSA z dnia 17 października 2019 r., sygn. akt: II OSK 2947/17, LEX nr 2783459.

<sup>12</sup> Por. A. Wróbel, *Komentarz do art. 28*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2025, pkt 1.

jego, interes prawny lub obowiązek”<sup>13</sup>, w konsekwencji czego dopiero w samym postępowaniu administracyjnym, a nie przed jego wszczęciem, należy zbadać, czy interes jest oparty na prawie<sup>14</sup>. Materialna teoria strony zakłada natomiast, że organ administracyjny jest zobligowany do weryfikacji legitymacji podmiotu mającego być stroną w postępowaniu administracyjnym przed wszczęciem postępowania albo przed dopuszczeniem go do niego w charakterze strony<sup>15</sup>. Zgodnie z tą teorią status strony w postępowaniu administracyjnym nie może wynikać z subiektywnego przekonania podmiotu, że postępowanie administracyjne dotyczy jego interesu prawnego lub obowiązku, ale z istniejącej normy prawnej stanowiącej o tym interesie lub obowiązku<sup>16</sup>.

Współcześnie podnosi się, że przeciwstawianie strony w znaczeniu procesowym (subiektywna teoria strony) i strony w znaczeniu materialnym (obiektywna teoria strony) jest niedopuszczalne. Strona nie jest kategorią prawa materialnego i występuje tylko w ramach postępowania administracyjnego, a norma art. 28 k.p.a. dotyczy legitymacji proceduralnej strony w postaci bądź czynnej, w tym przypadku stroną będzie każdy, kto żąda czynności ze względu na swój interes prawny lub obowiązek, bądź biernej, przyznającej status strony każdemu, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie<sup>17</sup>.

### 3. Interes prawny i obowiązek w rozumieniu art. 28 k.p.a.

Niezależnie od przyjmowanej koncepcji strony postępowania administracyjnego, kluczowym elementem dla ustalenia, jaki podmiot w danym postępowaniu administracyjnym taki status uzyska, koniecznym jest stwierdzenie istnienia po jego stronie interesu prawnego lub obowiązku. Interes prawny to „interes oparty na prawie lub chroniony przez prawo”<sup>18</sup> wiążący się z obiektywną potrzebą zwrócenia się

---

<sup>13</sup> E. Iserzon, w: E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 90; cyt. za: B. Adamiak, *Komentarz do art. 28*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2024, Legalis, pkt 1.4.

<sup>14</sup> Por. B. Adamiak, *Komentarz do art. 28*, pkt 1.4.

<sup>15</sup> Por. M. Romańska, *Komentarz do art. 28*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, LEX, pkt 9.

<sup>16</sup> Por. A. Wróbel, *Komentarz do art. 28*, pkt 2.

<sup>17</sup> Por. A. Wróbel, *Komentarz do art. 28*, pkt 4.

<sup>18</sup> A. Wróbel, *Komentarz do art. 28*, pkt 8.

o udzielenie ochrony prawnej. Musi cechować go charakter osobisty, własny, indywidualny i konkretny. Istnienie interesu prawnego jako interesu aktualnego, a nie ewentualnego, musi być obiektywnie weryfikowalne<sup>19</sup>. Podkreślenia wymaga również okoliczność, że w świetle art. 28 k.p.a. postępowanie administracyjne nie musi dotyczyć interesu prawnego podmiotu w sposób bezpośredni<sup>20</sup>. Czasami interes prawny w konkretnym postępowaniu może wynikać z tzw. prawa refleksywnego<sup>21</sup>, co oznacza, że:

interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. lub obowiązek może wpływać nie tylko z konkretnego przepisu powołanego jako podstawa materialnoprawna rozstrzygnięcia, ale i z przepisów regulujących prawa i obowiązki osób, których to prawa i obowiązki zderzają się z prawami i obowiązkami podmiotów, których uprawnienia wypływają z zastosowanego w sprawie przepisu prawa materialnego<sup>22</sup>.

Użyte w normie art. 28 k.p.a. pojęcie obowiązku należy rozumieć zgodnie z jego znaczeniem w języku prawnym i prawniczym. Z tej racji, że pojęcie to występuje przede wszystkim na gruncie prawa cywilnego, należy przyjąć, iż obowiązek stanowić będzie powinność zachowania się w sposób określony nakazem lub zakazem<sup>23</sup>.

Źródłem interesu prawnego i obowiązku musi być konkretna norma prawa materialnego, przy czym w przypadku interesu prawnego może to być norma zawarta nie tylko w przepisach prawa materialnego administracyjnego, ale również w przepisach prawa cywilnego<sup>24</sup>. Takie stanowisko zostało wyrażone między innymi w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2008 r. wydanego w sprawie o sygn. akt: I OSK 2016/06:

źródłem interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 k.p.a., może być także prawo cywilne, w szczególności prawo rzeczowe. Istotne jest, aby pomiędzy

---

<sup>19</sup> Por. M. Romańska, *Komentarz do art. 28, pkt 4*; wraz z literaturą tam przywołaną. Zob. także: D. Całkiewicz, *Interes prawny jako podstawa legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, „*Studia Prawnoustrojowe*” Nr 13 (2011), s. 85–86.

<sup>20</sup> Por. A. Wróbel, *Komentarz do art. 28, pkt 9*.

<sup>21</sup> Por. D. Całkiewicz, *Interes prawny jako podstawa legitymacji procesowej strony*, s. 86.

<sup>22</sup> Wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2000 r., sygn. akt: I SA 565/99, LEX nr 54198.

<sup>23</sup> Por. B. Adamiak, *Komentarz do art. 28, pkt 11.2*. wraz z literaturą tam przywołaną.

<sup>24</sup> Por. A. Wróbel, *Komentarz do art. 28, pkt 8 i 11*.

sytuacją prawną danego podmiotu a przedmiotem postępowania istniał związek polegający na tym, że akt stosowania obowiązującej normy prawa materialnego może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie prawa materialnego. Interes taki powinien być bezpośredni, konkretny i realny<sup>25</sup>.

W odróżnieniu do interesu prawnego, źródłem obowiązku mogą być jedynie normy materialnego prawa administracyjnego<sup>26</sup>.

#### 4. Krąg podmiotów mogących posiadać status strony

Zgodnie z art. 115a ust. 5 p.o.ś. postępowanie w przedmiocie wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu jest wszczynane z urzędu. Nie oznacza to jednak, że za stronę może zostać uznany jedynie podmiot prowadzący instalacje i posiadający tytuł prawny do terenu, na którym znajdują się instalacje i urządzenia zakładu<sup>27</sup>. Norma zawarta w art. 28 k.p.a. w żaden sposób „nie wiąże uzyskania statusu strony postępowania administracyjnego ze sposobem jego wszczęcia”<sup>28</sup>. Stroną wskazanego powyżej postępowania będzie więc każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie<sup>29</sup>. Zwrócił na to uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 października 2014 r. (sygn. akt: II OSK 864/13), stwierdzając, że:

przesłanka, w świetle której postępowanie w takiej sprawie wszczyna się z urzędu w świetle art. 115a ust. 5 p.o.ś., nie może być rozumiana automatycznie jako przesłanka wyłączająca możliwość uznania za stronę tego postępowania właściciela sąsiedniej nieruchomości, jeżeli może to dotyczyć jego interesu prawnego w związku z prowadzoną w sąsiednim obiekcie działalnością, z którą wiąże się emisja hałasu<sup>30</sup>.

---

<sup>25</sup> Wyrok NSA z dnia 20 marca 2008 r., sygn. akt: I OSK 2016/06, LEX nr 505371.

<sup>26</sup> Por. A. Matan, *Komentarz do art. 28*, w: G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1: *Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2010, LEX, pkt II. 16.

<sup>27</sup> Art. 3 pkt 48 p.o.ś.

<sup>28</sup> A. Wróbel, *Komentarz do art. 28*, pkt 5.

<sup>29</sup> Zob. art. 28 k.p.a.

<sup>30</sup> Wyrok NSA z dnia 15 października 2014 r., sygn. akt: II OSK 864/13, LEX nr 1523420.

Nie jest możliwe, w oderwaniu od stanu prawnego i faktycznego danej sprawy, stworzenie zamkniętego katalogu norm prawnych oraz podmiotów, które na ich podstawie, posiadając interes prawny, byłyby stronami postępowania w przedmiocie wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu w odniesieniu do emisji spowodowanej pracą dzwonów kościelnych. Do tego zagadnienia, dla celów niniejszego artykułu, można odnieść się jedynie w sposób przykładowy.

Autor podziela pogląd zawarty w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 października 2014 r. (sygn. akt: II OSK 864/13)<sup>31</sup>, że jedna z norm, która znajdzie zastosowanie prawdopodobnie do najszerszego kręgu podmiotów, zawarta została w art. 140 kodeksu cywilnego<sup>32</sup>. Wprowadza on zasadę, że właściciel nieruchomości może w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. Mamy więc w tym przypadku do czynienia z normą prawa materialnego stanowiącą źródło interesu prawnego uzasadniającego uznanie za strony postępowania w przedmiocie wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu przynajmniej właścicieli wszystkich nieruchomości, na które oddziałuje emisja spowodowana pracą dzwonów kościelnych. Przymiot strony postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a. jest w tej sytuacji niezależny od możliwości wystąpienia przez wspomnianych właścicieli z roszczeniem cywilnoprawnym do sądu powszechnego w ramach ewentualnej odpowiedzialności cywilnej wobec podmiotu odpowiedzialnego za emisję hałasu<sup>33</sup>. Nawet okoliczność, że właściciele nieruchomości, na które oddziałuje emisja spowodowana pracą dzwonów kościelnych, posiadają na gruncie prawa cywilnego uprawnienie do wniesienia do sądu powództwa o przywrócenie do stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie naruszeń (art. 222 § 2 k.c.), nie pozbawia ich ochrony w postępowaniu administracyjnym<sup>34</sup>. Z analogiczną sytuacją będziemy mieli do czynienia w przypadku użytkowników wieczystych. Norma prawa materialnego stanowiąca

---

31 Wyrok NSA z dnia 15 października 2014 r., sygn. akt: II OSK 864/13, LEX nr 1523420.

32 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm. [dalej: k.c.]. Za możliwością posiadania statusu strony przez podmioty położone w bezpośrednim sąsiedztwie obiektu, z działalnością którego wiąże się emisja hałasu, opowiada się również Najwyższy Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 października 2019 r., sygn. akt: II OSK 2947/17, LEX nr 2783459.

33 Zob. Wyrok NSA z dnia 15 października 2014 r., sygn. akt: II OSK 864/13, LEX nr 1523420 wraz z orzecnictwem i literaturą w nim przywołanymi.

34 Zob. Wyrok NSA z dnia 15 października 2014 r., sygn. akt: II OSK 864/13, LEX nr 1523420 wraz z orzecnictwem i literaturą w nim przywołanymi.



źródło ich interesu prawnego została zawarta w art. 233 k.c., zgodnie z którą użytkownik wieczysty może, w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz przez umowę, korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób.

Status strony w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu, w odniesieniu do emisji spowodowanej pracą dzwonów kościelnych, może w ocenie autora, uzyskać również posiadacz zarówno samoistny, jak i zależny nieruchomości, jak również posadowionych budynków i znajdujących się w nich pomieszczeń. Swoją interes prawną mogą wywodzić z art. 342 k.c., zgodnie z którym „nie wolno naruszać samowolnie posiadania, chociażby posiadacz był w złej wierze”. Immisja, w tym przypadku w postaci emisji hałasu, uznawana jest za naruszenie posiadania, stąd na gruncie prawa cywilnego posiadaczowi przysługuje roszczenie o przywrócenie stanu poprzedniego i o zaniechanie naruszeń (art. 344 § 1 k.c.)<sup>35</sup>. W tej sytuacji również możliwość wystąpienia do sądu powszechnego z powództwem posesoryjnym nie pozbawia ich ochrony w postępowaniu administracyjnym.

Najszerzej rzecz ujmując, stroną we wspomnianym wyżej postępowaniu może stać się przede wszystkim każdy podmiot dysponujący prawami rzeczowymi do nieruchomości, posadowionych na nich budynków i znajdujących się w nich pomieszczeń, na które oddziałuje emitowany z dzwonów dźwięk. Jak trafnie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 15 października 2014 r. (sygn. akt: II OSK 864/13):

zgodnie z art. 112 p.o.ś. ocena dotycząca ewentualnego naruszenia norm dopuszczalnego hałasu na terenie przedmiotowej nieruchomości sąsiedniej będzie możliwa dopiero po dopuszczeniu takiego podmiotu jako strony do postępowania administracyjnego, w którym w ramach postępowania dowodowego będzie badane, czy obowiązujące normy zostały przekroczone w tym zakresie<sup>36</sup>.

Powyższe stwierdzenie nie oznacza, że poza podmiotami wskazanymi w odniesieniu do praw rzeczowych stroną postępowania w przedmiocie wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu, w przypadku emisji spowodowanej pracą

---

<sup>35</sup> Por. A. Wilk, *Ochrona własności nieruchomości przed immisjami w prawie polskim*. Rozprawa doktorska, Uniwersytet Śląski, Katowice 2015, s. 189–190.

<sup>36</sup> Wyrok NSA z dnia 15 października 2014 r., sygn. akt: II OSK 864/13, LEX nr 1523420.

dzwonów kościelnych, nie może zostać również inny podmiot, którego interes prawny w okolicznościach konkretnej sprawy będzie wynikał z niepowiązanej z prawem rzeczowym normy prawa materialnego.

Organ ochrony środowiska każdorazowo musi ustalić powszechnie obowiązującą normę prawną lub normy prawne, które będzie można uznać za źródło interesu prawnego określonego podmiotu albo podmiotów, które obok kościelnej osoby prawnej (prowadzącej instalacje i posiadającej tytuł prawny do terenu, na którym znajdują się instalacje i urządzenia zakładu)<sup>37</sup> powinny posiadać status strony we wszczynanym z urzędu postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu w odniesieniu do emisji spowodowanej pracą dzwonów kościelnych. Krąg podmiotów mogących posiadać status strony w takim postępowaniu może w realiach konkretnej sprawy okazać się bardzo szeroki, a jego ustalenie niełatwe, tym bardziej że organ nie może skorzystać z instytucji normowanej przez art. 49 k.p.a., umożliwiającej zawiadomienie stron poprzez publiczne obwieszczenie, z uwagi na to, że nie istnieje przepis szczególny umożliwiający jej zastosowanie w tym przypadku.

## Zakończenie

Rozważania zawarte w niniejszym artykule wykazały, że krąg podmiotów mogących posiadać przymiot strony w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu w odniesieniu do emisji spowodowanej pracą dzwonów kościelnych jest szeroki. Oprócz kościelnej osoby prawnej, będącą podmiotem prowadzącym instalacje i posiadającym tytuł prawny do terenu, na którym znajdują się instalacje i urządzenia zakładu, w tym przypadku dzwonnica wraz z dzwonami, stronami wspomnianego postępowania mogą stać się przede wszystkim podmioty dysponujące prawami rzeczowymi do nieruchomości, posadowionych na nich budynków i znajdujących się w nich pomieszczeń, na które oddziałuje emitowany z dzwonów dźwięk. Ta konkluzja nie oznacza jednak, że również inne podmioty, których interes prawny w okolicznościach konkretnej sprawy będzie wynikał z niepowiązanej z prawem rzeczowym normy prawa materialnego, nie mogą uzyskać statusu strony.

---

<sup>37</sup> Zob. art. 3 pkt 48 p.o.ś.

Obowiązek ustalenia stron postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu, w odniesieniu do emisji spowodowanej pracą dzwonów kościelnych, spoczywa na wszczynającym je organie ochrony środowiska. Jego realizacja nie jest zadaniem łatwym z uwagi na potencjalnie szeroki krąg podmiotów, które mogą uzyskać w tym przypadku status strony. Niemniej, proceduralnie jest to kwestia zasadnicza, ponieważ błąd w tym zakresie może stanowić podstawę wznowienia postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. lub stwierdzenia nieważności decyzji w przypadku wskazanym w art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.

---

#### ABSTRAKT

---

### **Strony postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu (emisja spowodowana pracą dzwonów kościelnych)**

Artykuł dotyczy problematyki związanej z ustaleniem kręgu stron w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu w odniesieniu do emisji spowodowanej pracą dzwonów kościelnych. Przeanalizowano w nim zagadnienia związane z adresatem takiej decyzji oraz pojęciem strony w postępowaniu administracyjnym, a następnie, w oparciu o te analizy, wskazano krąg podmiotów, które mogą posiadać status strony we wskazanym wyżej postępowaniu. Zasygnalizowano również kwestię konieczności ustalenia, czy emisja spowodowana przez pracę dzwonów może zostać uznana za element sprawowania kultu publicznego.

Rozważania zawarte w artykule wskazują na istnienie szerokiego kręgu podmiotów, które mogą stać się stronami postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu w odniesieniu do emisji spowodowanej pracą dzwonów kościelnych. Zaliczyć do niego należy przede wszystkim te podmioty, które dysponują prawami rzeczowymi do nieruchomości, posadowionych na nich budynków i znajdujących się w nich pomieszczeń, na które oddziałuje dźwięk dzwonów. Oprócz nich stroną wspomnianego postępowania może stać się również każdy, czyjego interesu prawnego, nawet nie wynikającego z normy zawartej w prawie rzeczowym, będzie dotyczyło określone postępowanie.

**Słowa kluczowe:** decyzja o dopuszczalnym poziomie hałasu, dzwony kościelne, strona postępowania administracyjnego, kościelne osoby prawne

---

ABSTRACT

---

**Parties to the administrative proceedings regarding the issuance of a decision on the permissible noise level (emission caused by the operation of church bells)**

The article addresses issues related to determining the circle of parties in administrative proceedings concerning the issuance of a decision on the permissible noise level, with regard to emissions caused by the operation of church bells. It analyzes matters related to the addressee of such a decision and the concept of a party in administrative proceedings. Based on this analysis, the article identifies the range of entities that may hold the status of a party in the aforementioned proceedings. It also highlights the need to determine whether the emission caused by the ringing of church bells can be considered an element of the exercise of public worship.

The considerations presented in the article indicate the existence of a broad group of entities that may become parties to administrative proceedings concerning the issuance of a decision on permissible noise levels in relation to emissions caused by the operation of church bells. This group primarily includes entities holding property rights to real estate, buildings erected on such land, and premises located within them that are affected by the sound of the bells. In addition to them, a party to such proceedings may also be any entity whose legal interest—regardless of whether it arises directly from property law—may be affected by the proceedings in question.

**Keywords:** decision on permissible noise level, church bells, party to administrative proceedings, ecclesiastical legal persons

---

BIBLIOGRAFIA

---

1. Adamiak B., *Komentarz do art. 28*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2024, Legalis.
2. Całkiewicz D., *Interes prawny jako podstawa legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, „*Studia Prawnoustrojowe*” (2011) nr 13, s. 83–90.
3. Gura G., *Wybrane cywilnoprawne aspekty dokonywania egzorcyzmów w obrządku rzymskokatolickim*, w: *Państwo i Kościół. Zagadnienia prawne na styku państwa, prawa i religii*, red. T. Jakubiak, M. Wyrzykowski, Warszawa 2025, s. 70–83.
4. Iserzon E., Starościk J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.

5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
6. Matan A., *Komentarz do art. 28*, w: G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1: *Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2010, LEX.
7. Romańska M., *Komentarz do art. 28*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, LEX.
8. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572.
9. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 265.
10. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.
11. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.
12. Wilk A., *Ochrona własności nieruchomości przed immisjami w prawie polskim*. Rozprawa doktorska, Uniwersytet Śląski, Katowice 2015.
13. Wróbel A., *Komentarz do art. 28*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2025.
14. Wyrok NSA z dnia 15 października 2014 r., sygn. akt: II OSK 864/13, LEX nr 1523420.
15. Wyrok NSA z dnia 17 października 2019 r., sygn. akt: II OSK 2947/17, LEX nr 2783459.
16. Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. akt: III OSK 1634/21, LEX nr 3446546.
17. Wyrok NSA z dnia 20 marca 2008 r., sygn. akt: I OSK 2016/06, LEX nr 505371.
18. Wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2000 r., sygn. akt: I SA 565/99, LEX nr 54198.
19. Wyrok NSA z dnia 4 października 2016 r., sygn. akt: II OSK 3250/14, LEX nr 2272051.
20. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 sierpnia 2023 r., sygn. akt: II SA/Wr 91/23, LEX nr 3599499.
21. Zakład, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/zaklad.html> (28.06.2025).