

Wyrok z dnia 8 kwietnia 1994 r.

III ARN 18/94

Rady gmin są upoważnione do podejmowania - na podstawie art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi (Dz. U. Nr 35, poz. 230 ze zm.) - uchwał ustanawiających zakaz spożywania alkoholu w wyznaczonych miejscach publicznych.

Przewodniczący: SSN Walery Masewicz (sprawozdawca), Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski (autor uzasadnienia), Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 8 kwietnia 1994 r. sprawy ze skargi Burmistrza Gminy K. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Bielskiego z dnia 21 grudnia 1992 r., [...], w przedmiocie ustalenia miejsca zakazu spożywania napojów alkoholowych na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejskowy w Katowicach z dnia 7 września 1993 r. [...],

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną

U z a s a d n i e n i e

Minister Sprawiedliwości wniósł w dniu 15 lutego 1994 roku rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejskowy w Katowicach z dnia 7 września 1993 r. [...], wydanego w sprawie ze skargi Burmistrza Gminy K. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Bielskiego z dnia 21 grudnia 1992 r. [...] w przedmiocie ustalenia miejsca zakazu spożywania napojów alkoholowych. Wyrokowi powyższemu zarzucił rażące naruszenie art. 207 § 2 pkt 1 w związku z art. 216a § 1 k.p.a. i w związku z art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) oraz art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. Nr 35, poz. 230 ze zm.), a także art. 40 ust. 1 i 3 powołanej ustawy o samorządzie terytorialnym.

Wniósł w konsekwencji o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodek Zamiejskowy w Katowic-

cach do ponownego rozpoznania.

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco:

Rada Miejska w K. podjęła w dniu 27 listopada 1992 r. uchwałę o wprowadzeniu zakazu spożywania napojów alkoholowych w dwóch wyznaczonych miejscach publicznych w K., tj. na terenie Rynku oraz skweru przy ciągu handlowo-usługowym [...].

Wojewoda Bielski rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 21 grudnia 1992 r. stwierdził nieważność powyższej uchwały. Burmistrz Miasta K. zaskarżył z kolei to rozstrzygnięcie do Naczelnego Sądu Administracyjnego, ten zaś kwestionowanym przez rewizję nadzwyczajną wyrokiem uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie.

W uzasadnieniu wyroku Sąd przyjął, że art. 14 ust. 6 cyt. ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi stanowi bezpośrednio upoważnienie dla rady gminy, realizującej zadania w zakresie porządku publicznego (art. 7 ust. 1 pkt. 14 ustawy o samorządzie terytorialnym), do uchwalenia regulaminu o wprowadzeniu w ściśle określonych obiektach lub miejscach, nie wymienionych w przepisach ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych.

Zdaniem Sądu orzekającego w tej sprawie, nie jest w tym wypadku potrzebna podstawa prawna na wzór art. 5 dekretu z dnia 2 sierpnia 1951 r. o targach i targowiskach (Dz. U. Nr 41, poz. 312 ze zm.).

Minister Sprawiedliwości, wnosząc w powyższej sprawie rewizję nadzwyczajną uznał powyższe stanowisko NSA za rażąco błędne.

Zgodnie z poglądem rewidującego, stosownie do zasady określonej w art. 71 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej, samorząd terytorialny wykonuje w ramach ustawy należące do niego zadania publiczne. W myśl zaś art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym gmina ma prawo stanowienia przepisów gminnych tylko na podstawie upoważnień ustawowych. W zakresie nie wymienionym w art. 40 ust. 2 tej ustawy chodzi o upoważnienia zawarte w ustawach innych, niż ustawa o samorządzie terytorialnym. W art. 40 ust. 2 tej ustawy nie zostały wymienione sprawy z zakresu wychowania w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W tym więc zakresie zadań gminy stanowienie przepisów gminnych opierać się musi na upoważnieniach zawartych w innych ustawach.

Przepis art. 14 ust. 6 cyt. ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie zawiera - zdaniem rewidującego - takiego upoważnienia. Zawiera bowiem jedynie upoważnienie do wprowadzenia do regulaminów użytkowania określonych obiektów lub miejsc (a więc do korzystania z nich) również zakazów spożywania alkoholu. Wynika to wyraźnie z użytego sformułowania: "regulaminowy zakaz". Upoważnienie zaś do wydania regulaminu korzystania z

określonych obiektów lub miejsc, zwłaszcza wprowadzającego zakazy lub nakazy określonego zachowania się przez użytkowników takiego obiektu lub miejsca, jako przepisu z istoty swej porządkowego, musi wynikać z przepisów powszechnie obowiązujących. Jednym z takich przykładów jest właśnie powoływany w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku dekret z dnia 2 sierpnia 1951 r. o targach i targowiskach.

Upoważnienie określone w art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie jest zatem - zgodnie z poglądem wyrażonym w rewizji nadzwyczajnej - upoważnieniem do stanowienia przez gminę przepisów gminnych, o jakim mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym.

Minister Sprawiedliwości stwierdza w uzasadnieniu, iż kwestionowany wyrok został wydany z rażącym naruszeniem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym i art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i o przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Narusza on także rażąco przepis art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym, gdyż w istocie dopuszcza wydanie przez radę gminy przepisu porządkowego, mimo braku przesłanek określonych w tym przepisie. Zagadnienia bowiem zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego w zakresie związanym ze spożywaniem alkoholu są uregulowane zarówno w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, jak i w przepisach kodeksu wykroczeń oraz kodeksu karnego.

Minister Sprawiedliwości zwraca też uwagę, iż kwestionowany wyrok pozostaje w sprzeczności z dotychczasową jednolitą linią orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w tego rodzaju sprawach, co do charakteru upoważnienia zawartego w art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, której wyrazem jest nie tylko wyrok w sprawie SA/Ka 262/93 z dnia 11 sierpnia 1993 r. (nie publikowany), lecz pozostałe, powoływane w uzasadnieniu kwestionowanego wyroku, wyroki: SAP 62/91 z dnia 4 kwietnia 1991 r. (nie publikowany), SA/Kr 440/91 z dnia 18 czerwca 1991 r. (nie publikowany) i II SA 99/92 z dnia 16 czerwca 1992 r. (ONSA 1993 z. 2 poz. 44).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zaskarżony rewizją nadzwyczajną wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek zamiejscowy w Katowicach nie jest rozstrzygnięciem ani nieprze-myślanym, ani przypadkowym. NSA podejmując zaskarżone rozstrzygnięcie zdawał sobie w pełni sprawę z tego, iż przelamuje ono - w odniesieniu do konkretnej sprawy - dotychczasową stałą i stabilną linię orzecznictwa tego Sądu. Członkowie składu

sądzącego byli - jak można zakładać - w pełni świadomi tego, iż rozstrzygnięcie poddane zostanie krytyce i prawdopodobnie spowoduje wniesienie nadzwyczajnego środka prawnego. Jeśli zatem zdecydowali się w podobnej sytuacji na zajęcie stanowiska odmiennego, niż dosyć liczne dotąd inne składy sądzące NSA, niewątpliwie uznali, iż istnieją ważne prawne i społeczne przesłanki po temu, aby przedstawić inny pogląd w sprawie. Argumenty, na które powołuje się w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny są - w ocenie obecnego składu Sądu Najwyższego - rzeczywiście ważne i znaczące. Zasługują niewątpliwie na poważne i wnikliwe rozważenie.

Podstawowe argumenty, na które powołuje się w zaskarżonym orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny można usystematyzować w sposób następujący:

- ustawa o wychowaniu w trzeźwości [...] dopuszcza w sposób zasadniczy wprowadzenie przez władze lokalne ograniczeń co do publicznego spożywania napojów alkoholowych (co do niektórych miejsc wprowadza sama ustawowy zakaz). Formy wprowadzenia tych ograniczeń mogą być różne (regulaminy, zwolnienia). Generalną podstawą prawną jest w tym zakresie art. 14 ust. 6 tej ustawy;

- uchwała Rady Miejskiej w K. wprowadza zakaz publicznego spożywania alkoholu w ograniczonym zakresie, odnosząc go tylko do dwóch ściśle określonych miejsc w mieście;

- do podstawowych obowiązków władz lokalnych (w świetle ustawy o samorządzie terytorialnym - art. 7 ust. 1 pkt. 14 i 15) należą sprawy utrzymywania porządku publicznego, a także administrowanie obiektami gminnymi i urządzeniami użyteczności publicznej;

- organy gminy upoważnione są generalnie do wydawania przepisów obowiązujących na terenie gminy. Art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie terytorialnym upoważnia te organy do wydawania przepisów dotyczących zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, zaś art. 3 tegoż artykułu do wydania - w zakresie nie uregulowanym w innych ustawach - tzw. przepisów porządkowych, jeśli jest to niezbędne m.in. dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Natomiast ustawa o wychowaniu w trzeźwości [...] upoważnia w art.14 ust. 6 władze lokalne do regulaminowego wprowadzenia m.in. zakazu spożywania napojów alkoholowych "ze względu na charakter obiektu lub miejsca";

- publiczne, grupowe spożywanie alkoholu może powodować zgorszenie, a tym samym kwalifikować się jako wykroczenie (art. 51 § 1 i 2 Kodeksu wykroczeń), a przez to stanowić naruszenie porządku publicznego;

- ratyfikowana przez Polskę Konwencja o Prawach Dziecka (Dz. U. z 1991 r., Nr 120, poz. 526) nakłada na administrację państw-członków obowiązek

podejmowania wszelkich środków ochronnych w celu m.in. zabezpieczenie ich interesów i zapewnienie pełnego i harmonijnego rozwoju.

W konsekwencji NSA doszedł do wniosku, iż w oparciu o przepisy konstytucyjne, ustawy o samorządzie terytorialnym, ustawy o wychowaniu w trzeźwości [...] rada gminy może samodzielnie i w celu zapewnienia porządku publicznego rozstrzygnąć (w trybie ustanowienia przepisów gminnych) o tym, jakie obiekty lub miejsca uzasadniają wprowadzenie regulaminowego zakazu m.in. spożywania napojów alkoholowych. Przepisy wydane w tym zakresie mają charakter przepisów gminnych, bowiem upoważnienie do ich wydania ma wystarczające oparcie w art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości [...] nie są zatem przepisami porządkowymi (art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym).

Powyższej argumentacji przeciwstawia - jak wspomniano wyżej - wnoszący rewizję nadzwyczajną Minister Sprawiedliwości pogląd, iż dla wydania przez radę gminy przepisów w zakresie ograniczenia publicznego spożywania alkoholu ani uprawnienie przewidziane w art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym ani też upoważnienie w art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości [...] nie jest wystarczające. A skoro tak, uchwała Rady Miejskiej w K. została podjęta z naruszeniem prawa i powinna podlegać uchyleniu.

Zdaniem obecnego składu Sądu Najwyższego przy rozpatrywaniu niniejszej sprawy muszą być jednak wzięte pod uwagę znacznie szersze niż tylko dotyczące sprawy ograniczenia przez władze lokalne w świetle obowiązujących w Polsce przepisów możliwości publicznego spożywania alkoholu - ogólnoprawne i ustrojowe przesłanki i okoliczności. Na tle bowiem powyższej sprawy należy rozpatrzyć zasadnicze problemy dotyczące upoważnień władz lokalnych do skutecznego w świetle prawa ograniczenia wolności obywatelskich. W demokratycznym państwie prawa zasadą jest, iż jednostka winna być chroniona a sądy mają w tym zakresie szczególną rolę przed wszelkimi nieuzasadnionymi i arbitralnymi ograniczeniami wolności ustanawianymi przez władze publiczne. Oznacza to przede wszystkim, iż prawne i faktyczne źródła wszelkich tego rodzaju ograniczeń (równie dobrze na szczeblu centralnym jak i gminnym) muszą zostać wyraźnie obywatelom wyjaśnione i szczegółowo uzasadnione. Oznacza to także, iż wszelkiego rodzaju zakazy muszą być ograniczone do możliwie minimalnych - z punktu widzenia ich celów - środków, a arbitralność i ekscesy w tym zakresie mogą być podstawą skargi do sądu, nawet wówczas, gdy z formalnego punktu widzenia sprawa wydaje się nie budzić zastrzeżeń.

Z drugiej jednak strony należy również wyraźnie podkreślić, że wolności osobiste w państwie prawa nie mają charakteru absolutnego, że są one wolnościami obywateli zarówno całego państwa jak i lokalnych wspólnot, nie zaś "izolowanych,

suwerennych indywidualności". Oznacza to, że wolnościom obywatelskim również mogą być w państwie prawa określone granice, szczególnie te, które wynikają z konieczności zachowania reguł rządzących wspólnym życiem zbiorowości. Wolności obywatelskie są zatem elementem wspólnego, demokratycznego i legalistycznego porządku, przeto mogą być również z uwagi na wspólne dobro i interesy w rozsądny i odpowiadający prawu sposób ograniczone, przy uwzględnieniu służącego każdemu obywatelowi prawa do prywatności chroniącego indywidualną sferę jego osobistego życia. Nieprzekraczalną granicę stawia w demokratycznym państwie prawa wszelkim ograniczeniom praw i wolności obywatelskich system ustawowego prawa pozytywnego z Konstytucją na czele, a także reguły wynikające z ratyfikowanego przez Polskę prawa międzynarodowego, szczególnie w zakresie praw człowieka.

Z powyższego wynika, iż wszelkie przepisy dotyczące ograniczeń sfery osobistej wolności obywateli muszą co do celu, treści i wymiaru znajdować uzasadnienie w ustawach i odpowiadać międzynarodowemu systemowi ochrony praw człowieka. Z drugiej zaś strony nie oznacza to jednak, iż władze lokalne w zakresie stanowienia prawa miejscowego są tylko i wyłącznie realizatorami konkretnych dyrektyw zawartych w przepisach wyższego rzędu. Także i one dysponują sferą własnej kompetencji co do kształtowania reguł współżycia w ramach lokalnych wspólnot. Granice tej kompetencji powinny być wywodzone z treści ustaw i powinny być przedmiotem oceny niezawisłych sądów, przy uwzględnieniu nie tylko treści konkretnego przepisu, z którego każdorazowo formalnie wywodzone jest upoważnienie, lecz również z szerszej wykładni systemowej, obejmującej cele ustaw. Przewidziane w nich dla lokalnych władz środki działania i granice w jakich ich stosowanie - z uwagi, zarówno na dobro publiczne, jak i na wolność jednostki - muszą być utrzymane. Kontrola sądowa w tym zakresie powinna więc być zatem dokładna i rygorystyczna. Nie oznacza to jednak wcale, iż wyłączona jest wszelka interpretacja systemu przepisów ustawowych co do celu, treści i granic upoważnienia władz lokalnych w zakresie stanowienia przepisów prawa miejscowego. Oznacza to jednak, iż musi ona odpowiadać celom określonym przez ustawodawcę zarówno w konkretnej ustawie, jak i w innych ustawach, które pozostają z nią w systemowym związku. Jasną jest bowiem rzeczą, iż nie wszystkie wynikające z lokalnych warunków i potrzeb okoliczności mogą być racjonalnie przewidziane przez centralnego ustawodawcę (gdyby tak być mogło, upoważnienie do stanowienia przepisów prawa miejscowego byłoby w ogóle zbędne). Jeśli jednak ustawodawca - co wynika z całości systemu jakiejś ustawy - zamierza osiągnąć konkretne praktyczne rezultaty, zakłada to również, iż przewiduje upoważnienie innych organów (tu: władz lokalnych) do stosowania środków, służących temu, by ów cel został osiągnięty, w takim jednak tylko zakresie, który jest rzeczywiście niezbędny dla osi-

agnięcia tego celu i ma racjonalny, nie zaś arbitralny charakter i treść.

Przeprowadzone wyżej rozważania dotyczące poszukiwań prawnych podstaw wydawania przez władze lokalne zakazów spożywania alkoholu w miejscu publicznym dostarczają systemowych argumentów przemawiających za możliwością wydawania przez rady gmin takich aktów. Jednakże, gdy zaznaczyły się w tym względzie wątpliwości interpretacyjne, należy rozważyć sprawę także na płaszczyźnie podstawowych wolności obywatelskich, ponieważ wspomniane ograniczenie niewątpliwie w tę wolność wkracza. Aprobując zaś tezę o dopuszczalności takich zakazów, należy pamiętać, że może ona posłużyć jako precedens dla stwarzania kolejnych ograniczeń.

Styl życia, osobiste upodobania, przejawy kultury obyczajowej w najrozmaitszych zakresach (w tym także do spożywania napojów alkoholowych, sposobu oraz miejsca, w którym się to odbywa) z pewnością należą do prywatnej sfery życia obywateli. Jest ona chroniona prawem do prywatności. Należy ono do podstawowych wolności człowieka (art. 8 ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o Podstawowych Prawach i Wolnościach Człowieka). Prawo to nie ma absolutnego charakteru i dopuszcza ograniczenia w korzystaniu z niego, o ile:

a) przewiduje to ustawa;

b) jest to konieczne w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na: bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę wolności innych osób. Wskazanie kryteriów, z powodu których może nastąpić ograniczenie wolności, jest ważne z tego względu, aby nie wprowadzać nakazów arbitralnych, dotyczących zachowań nie szkodzących innym (np. co do rodzaju ubrania, fryzury itp), ograniczeń, będących przejawem osobistych preferencji czy uprzedzeń. [...]

Analiza przeprowadzona wyżej doprowadza do przekonania, iż kwestionowana uchwała Rady Miejskiej w w K. znajduje jednak oparcie zarówno w przepisach ustrojowej ustawy o samorządzie terytorialnym, jak i ustawy o wychowaniu w trzeźwości [...]. Pogląd o jej bezprawności i nieracjonalności (sprzeczności z zasadniczymi celami wspomnianych ustaw) nie może być uznany za przekonujący.

Pierwszy zatem warunek możliwości ograniczenia prawa do prywatności został spełniony. Zakaz spożywania alkoholu w miejscu publicznym został ustanowiony z uwagi na ochronę porządku i ochronę wolności innych osób, obywateli miasta, którzy są narażeni na uciążliwości w korzystaniu z miejsc publicznych (co w niniejszej sprawie pozostaje absolutnie bezsporne, bowiem nawet Wojewoda powyższych okoliczności wcale nie kwestionuje). Pozostaje do oceny ostatni wymóg, który powinien być spełniony, aby uznać że wprowadzone ograniczenia nie nar-

uszają wolności w sposób sprzeczny z zasadami państwa prawa (a więc w sposób sprzeczny ze standardami praw człowieka). Jest to przesłanka konieczności ograniczeń z punktu widzenia zasad społeczeństwa demokratycznego.

Spożywanie alkoholu publicznie nie zawsze narusza porządek czy wolności innych osób. Dlatego należy być bardzo ostrożnym w formułowaniu przedmiotowego zakresu zakazu. Jeżeli spożywanie alkoholu przyjmuje formę zajmowania miejsca publicznego na dłuższy czas, w sposób uniemożliwiający korzystanie z niego innym, jeżeli spożywanie alkoholu przybiera postać budzącą odrazę a zachowanie pijących alkohol, strach innych obywateli, wówczas wprowadzenie zakazów dotyczących konkretnego miejsca czy czasu nie może być uznane za złamanie wymogu "konieczności ograniczenia, zgodnego z zasadami społeczeństwa demokratycznego". Zakaz odnoszący się do wyraźnie wskazanego placu (miejsca) i czasu ma z samej istoty ograniczony charakter. Tym samym nie może być poczytany za nieodpowiadający rozważanym wyżej przesłankom. Nie ma więc powodów, by również w świetle rygorów nałożonych przez międzynarodowe przepisy dotyczące praw i wolności człowieka uznać go za arbitralny bądź ekscesywny.

Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym stwierdza lakonicznie "uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna". Natomiast przepis art. 98 ust. 1 tejże ustawy stanowi, iż przyczyną zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego (przewidzianego w art. 91 ust. 1) do Sądu Administracyjnego może być także "niezgodność z prawem". W tej sytuacji oczywiście jedyną i ostateczną okolicznością decydującą o tym, czy Naczelny Sąd Administracyjny utrzyma w istocie rzeczy w mocy podjętą przez radę gminną uchwałę, czy też orzeknie o jej nieważności jest zgodność tej uchwały z prawem. Tak też stało się w niniejszej sprawie. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, iż zaskarżone przez radę orzeczenie nadzorcze Wojewody Bielskiego narusza prawo, natomiast zgodna z prawem jest uchwała Rady Miejskiej w K.

Zgodnie jednak z przepisem art. 210 k.p.a. Sąd Najwyższy rozpoznając rewizję nadzwyczajną może uchylić prawomocny wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego tylko wówczas, gdy w sposób rażący narusza prawo lub interes Rzeczypospolitej Polskiej. Powstaje zatem co do kognicji Sądu Najwyższego w tym zakresie - zasadniczo inna sytuacja, niż w sferze kontroli rozstrzygnięć nadzorczych przez Sąd Administracyjny. Dla uchylenia takiego rozstrzygnięcia przez NSA wystarcza bowiem, gdy jest ono niezgodne z prawem. Sąd Najwyższy rozpoznając rewizję nadzwyczajną może uchylić zaskarżony przez uprawniony podmiot wyrok NSA tylko wówczas, gdy narusza on prawo w sposób rażący. Zasadą jest bowiem stabilność i moc wiążąca prawomocnych orzeczeń sądowych; możliwość ich kwestionowania w drodze rewizji nadzwyczajnych ma charakter wyjątkowy i jest przez ustawodawcę

wyraźnie ograniczona. Rozpoznając sprawy wniesione w wyniku rewizji nadzwyczajnych Sąd Najwyższy - jak wskazuje stała linia jego orzecznictwa - zawsze bierze pod uwagę ów wyjątkowy i nadzwyczajny charakter swojej właściwości w tym zakresie.

Dotychczasowe orzecznictwo (zarówno SN jak i NSA) wyraźnie dowodzi, iż również w praktyce sądów [...] widzi się różnica między "prostą" sprzecznością lub "naruszeniem" prawa, a takim jego naruszeniem, które może być zakwalifikowane jako "rażące". Rażące naruszenie prawa ma - w świetle licznych orzeczeń sądowych - charakter wyjątkowy. Najogólniej rzecz ujmując, rażące naruszenie prawa jest to takie, w wyniku którego powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności czy też powodujące iż zaskarżone rozstrzygnięcie nie może być zaakceptowane jako akt wydany przez organ praworządnego państwa. Nie może też zachodzić rażące naruszenie prawa w sytuacjach, gdy możliwe i dopuszczalne jest przyjęcie rozstrzygnięcia alternatywnego. Przy uwzględnieniu innego punktu widzenia, za rażące naruszenie prawa uznaje się rozstrzygnięcie skrajnie arbitralne, obciążone widoczną dowolnością, nie dające się racjonalnie wyjaśnić okolicznościami faktycznymi konkretnej sprawy, zawierające znamiona szykany lub ekscesu. W niektórych systemach państwowych ów zakaz arbitralności uznawany jest za jeden z podstawowych elementów pojęcia państwa prawa a sądy często czynią z owej zasady praktyczny użytek (Francja, Niemcy in.).

W takiej sytuacji Sąd Najwyższy w obecnym składzie wyraża pogląd, iż w odniesieniu do niniejszej sprawy możliwe byłoby uchylenie zaskarżonego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego jedynie wówczas, gdyby rozstrzygnięcie powyższe było rzeczywiście podjęte z rażącym naruszeniem prawa, co oznacza, że byłoby niemożliwe do zaakceptowania jako akt wydany przez organ praworządnego państwa. Ujmując rzecz nieco inaczej, wyrok NSA powinien być uchylony wówczas, gdyby był on wydany - odwołując się do dawniej przyjętej w postępowaniu administracyjnym formuły - oczywiście i niewątpliwie bez żadnej podstawy prawnej.

Taka jednak sytuacja w odniesieniu do zaskarżonego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejskowy w Katowicach - mimo wagi argumentów podniesionych w rewizji nadzwyczajnej - w przekonaniu obecnego składu Sądu Najwyższego nie ma miejsca. Władze gminne mają bowiem prawo - co jest bezsporne - ustanawiać przepisy prawa miejscowego. W niniejszej sprawie podjęta została uchwała, zgodna co do przedmiotu i celu z zasadniczymi kierunkami ustawy, na którą się powoływała. Przepisy wydane przez gminę - w ocenie Sądu Najwyższego - nie niosły ze sobą uregulowań o treści ekscesywnej, arbitralnej, nieracjonalnej, niekoniecznych w demokratycznym społeczeństwie, naruszających podstawowe wolności obywatelskie lub prawa człowieka. Orzekający w sprawie NSA dokonał

wnikliwej oceny wszelkich okoliczności faktycznych i prawnych sprawy i uznał, iż uchwała Rady Gminy co do zasady odpowiada prawu. Ze swej strony Sąd Najwyższy nie znalazł podstaw uzasadniających twierdzenie, iż zaskarżony rewizją nadzwyczajną wyrok NSA może być uznany za rażąco naruszający prawo. A skoro tak, to rewizja nadzwyczajna musi być oddalona.

W tej sytuacji, na zasadzie art. 421 § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

=====