



Sygn. akt V CSK 284/08

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 lutego 2009 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Henryk Pietrkowski (przewodniczący)

SSN Józef Frąckowiak

SSN Krzysztof Strzelczyk (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa S.R.

przeciwko Gminie Ś.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 27 lutego 2009 r.,

skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Okręgowego w K.

z dnia 19 marca 2008 r., sygn. akt [...],

oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie

Sąd Rejonowy w C. w sprawie z powództwa S.R. przeciwko Gminie Ś. o zapłatę wyrokiem z dnia 5 grudnia 2007 r. oddalił powództwo rozstrzygając o kosztach jak w sentencji.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że powód od grudnia 1990 r. do 30 marca 2002 r. prowadził działalność gospodarczą, a w jej ramach sklep wielobranżowy w Ś. przy ul. Ł. Od roku 1992 w oparciu o pozyskane zezwolenia powód prowadził sprzedaż napojów alkoholowych. Koncesja powoda na prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych do 4,5% oraz piwa wygasła w dniu 12 marca 1999 r. W dniu 11 marca 1999 r., tj. dzień przed wygaśnięciem koncesji, powód złożył w Urzędzie Miasta Ś. wniosek o wydanie kolejnego zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych do 4,5% oraz piwa. W dniu 25 marca 1999 r. Zarząd Miasta wydał postanowienie zawierające negatywną opinię w przedmiocie tego zezwolenia, wskazując w uzasadnieniu, że sprzedaż napojów alkoholowych w placówce handlowej powoda jest przedmiotem skarg mieszkańców w związku z zakłócaniem spokoju i porządku publicznego w rejonie placówki. Na skutek wniesionego przez powoda zażalenia Samorządowe Kolegium Odwoławcze w dniu 10 czerwca 1999 r. uchyliło zaskarżone postanowienie w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpoznania przez organ pierwszej instancji, uzasadniając rozstrzygnięcie brakiem przeprowadzenia stosownego postępowania dowodowego z czynnym udziałem stron. Zarząd Miasta Ś. ponownie w dniu 16 lipca 1999 r. wydał negatywną opinię, którą powód również zaskarżył. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w dniu 5 listopada 1999 r. uchyliło powyższe postanowienie w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpoznania. Zanim jednak postanowienie SKO z dnia 5 listopada 1999 r. zostało stronom doręczone Zarząd Miasta Ś. w dniu 27 września 1999 r. wydał trzy postanowienia zawierające pozytywne opinie w zakresie handlu alkoholem z tym, że z ograniczeniem pracy placówki handlowej powoda do godziny 23.00. Na podstawie powyższych opinii Prezydent Miasta Ś. wydał decyzję pozytywną, w przedmiocie pozwolenia na sprzedaż alkoholu. Postanowienia Zarządu Miasta Ś. z dnia 27 września 1999 r. zawierały pozytywne opinie w

stosunku do zezwoleń: na sprzedaż napojów do 4,5% i piwo, od 4,5% do 18% i powyżej 18%.

W konsekwencji Sąd Rejonowy ustalił, że powód nie posiadał koncesji na sprzedaż alkoholu niskoprocentowego i piwa w okresie od 12 marca 1999 r. do 27 września 1999 r., natomiast w tym okresie miał ważne koncesje na handel winem i alkoholem wysokoprocentowym. Z uwagi na fakt, że koncesje na te ostatnie alkohole kończyły się we wrześniu 1999 r. Zarząd Miasta w dniu 27 września 1999 r. wydał opinie również w stosunku do sprzedaży tych alkoholi. Powód nie zaskarżył postanowienia Zarządu Miasta z dnia 27 września 1999 r., ani też decyzji Prezydenta Miasta, wydanej na podstawie tej opinii.

W dniu 20 marca 2001 r. powód wezwał Prezydenta Miasta do naprawienia szkody wyrządzonej bezprawnym działaniem, a następnie zawiadomił Prokuraturę Rejonową w C. o popełnieniu przestępstwa przez urzędników Urzędu Miejskiego w Ś. – Rady Miejskiej oraz Zarządu Miasta. Następnie pismem z dnia 6 grudnia 2001 r. powód wystąpił do Samorządowego Kolegium Odwoławczego z wnioskiem o ustalenie prawa do odszkodowania w trybie art. 160 k.p.a. Jako źródło szkody powód wskazał „błędne orzeczenia wydawane przez Prezydenta Miasta w trakcie procesu koncesyjnego dotyczącego wydania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych typu na terenie Gminy”. Decyzją z dnia 5 marca 2002 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze postanowiło umorzyć postępowanie w przedmiocie przyznania odszkodowania, wskazując w uzasadnieniu, że nie zachodzi przesłanka istnienia decyzji stwierdzającej nieważność innej decyzji lub stwierdzająca wydanie jej z naruszeniem prawa.

Sąd Rejonowy oddalając powództwo za podstawę rozstrzygnięcia przyjął art. 420¹ k.c. obowiązujący w dacie mającej powstać szkody wyjaśniając przy tym, że przepis ten utracił moc obowiązującą z dniem 1 września 2004 r., przy czym na mocy przepisów przejściowych ma zastosowanie do zdarzeń powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy uchylającej go. Sąd Rejonowy dokonując wykładni tego przepisu przyjął, że przesłanką odpowiedzialności Skarbu Państwa jest bezprawność rozumiana jako działanie funkcjonariusza niezgodne z prawem, a nie jako wina funkcjonariusza państwowego.

Sąd Rejonowy zaznaczył, że powód domaga się odszkodowania wskutek doznanej szkody, która nastąpiła w wyniku wydania przez Zarząd Miasta w dniu 25 marca 1999 r. nieostatecznego postanowienia zawierającego negatywną opinię w przedmiocie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych do 4,5% oraz piwa, uchylonego następnie postanowieniem SKO z dnia 10 czerwca 1999 r. Zdaniem Sądu nie można przyjąć, że każde uchylene decyzji i rozstrzygnięcie co do istoty sprawy w odmienny sposób przez wyższą instancję w postępowaniu administracyjnym samo przez się świadczy o tym, że decyzja została wydana niezgodnie z prawem. Sąd Rejonowy stanowczo odrzucił pogląd, że sąd cywilny rozpoznający roszczenie odszkodowawcze może samodzielnie badać, ustalać i oceniać, czy ostateczna decyzja administracyjna jest niezgodna z prawem, bowiem w odniesieniu do indywidualnych rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym sprawa trybu i zasad stwierdzania niezgodności z prawem została uregulowana w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego. Wprawdzie przepis art. 160 k.p.a. nie ma zastosowania do postanowień i dochodzenie roszczeń odszkodowawczych może w tym wypadku nastąpić w postępowaniu sądowym na podstawie art. 417 k.c., to jednak nie zmienia to faktu, że bezprawność rozstrzygnięć administracyjnych powinna być przez stronę wykazana.

Powołując się na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2007 r., II CSK 523/06, Sąd pierwszej instancji podniósł, że podstawy roszczeń odszkodowawczych nie może stanowić orzeczenie nieprawomocne, czy nieostateczna decyzja, nawet wadliwa, które następnie zostało skorygowane przez instancję odwoławczą. Odmierna ocena godzi w zasadę instancyjności postępowania i może prowadzić do rozbieżnych rozstrzygnięć w toku instancji i w procesie odszkodowawczym. Ponadto, o wydaniu decyzji niezgodnej z prawem, rodzącej konsekwencje odszkodowawcze, można by mówić wyjątkowo, tylko w przypadku rażącego naruszenia prawa, gdy takie orzeczenie jest niewątpliwie sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami, z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć albo zostało wydane w wyniku szczególnie rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa, które jest oczywiste i nie wymaga głębszej analizy prawniczej.

Sąd Rejonowy zaznaczył, że powód źródła szkody upatrywał w wydanym przez Zarząd Miasta postanowieniu z dnia 25 marca 1999 r., co uzasadnił faktem uchylenia tego postanowienia jako pierwszoinstancyjnego przez SKO uznając, że z tej przyczyny postanowienie powinno być uznane za bezprawne i rodzące obowiązek odszkodowawczy. W ocenie Sądu powód nie wykazał jednak istoty i wagi naruszeń. Sąd Rejonowy zwrócił również uwagę na fakt, że postanowienie Zarządu Miasta miało charakter opinii, nie wiążącej organ władny do wydania zezwolenia na handel alkoholem. Opinia taka nie jest wiążąca, nie rodzi praw i obowiązków podmiotów, ma wydźwięk wyłącznie formalny i nie może być źródłem szkody. To inny organ administracyjny, w tym konkretnym wypadku Prezydent Miasta, wydał ostateczną decyzję kształtującą sytuację prawną powoda.

Zdaniem Sądu Rejonowego źródła szkody nie można upatrywać również w przewlekłości postępowania koncesyjnego dotyczącego zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych do 4,5% oraz piwa. Zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a. załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Natomiast § 5 tego przepisu stanowi, że do terminów określonych w przepisach poprzedzających nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu.

Wydanie decyzji w sprawie koncesji przez Prezydenta Miasta uzależnione było od uprzedniego zasięgnięcia opinii Zarządu Miasta – a te zaskarżane były przez powoda – co uniemożliwiało wydanie decyzji, aż do momentu rozpatrzenia zażalenia. W konsekwencji, oceniając długość postępowania w sprawie należy mieć na względzie fakt, że do terminów załatwiania spraw nie wlicza się określonych w przepisach szczególnych i w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego terminów dla dokonania określonych czynności przez inny organ.

Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z dnia 19 marca 2008 r. oddalił apelację powoda od powyższego wyroku, wskazując w uzasadnieniu, że wyrok Sądu pierwszej instancji odpowiada prawu, ustalenia Sądu i ich ocena są właściwe, stąd też Sąd Okręgowy przyjął je za własne. Za pozbawiony podstaw uznał zarzut powoda dotyczący naruszenia prawa materialnego, tj. art. 420¹ k.c. i art. 417 k.c. W ocenie Sądu powód nie wykazał, że została spełniona przesłanka odpowiedzialności w postaci bezprawnego działania strony pozwanej. Podkreślił, że dla przyjęcia ewentualnej odpowiedzialności bez znaczenia jest fakt uchylenia postanowienia Zarządu Miasta z dnia 25 marca 1999 r. postanowieniem SKO w z dnia 10 czerwca 1999 r. i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, bowiem w postępowaniu dotyczącym wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych zgodnie z ustawą z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi zarząd gminy nie jest organem prowadzącym postępowanie w samodzielnej, odrębnej sprawie administracyjnej, ale pełni funkcje organu współdziałającego. Postępowanie przed organem współdziałającym ma charakter pomocniczy, co oznacza, że rozstrzygnięcia w nim podjęte nie mają samodzielnego bytu prawnego. Taki charakter ma opinia wydawana przez Zarząd, która jest jednym z elementów materiału dowodowego sprawy o wydanie zezwolenia na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych.

W konsekwencji Sąd drugiej instancji przyjął, że decyzją kończącą postępowanie administracyjne w sprawie z wniosku powoda jest decyzja Prezydenta Miasta z dnia 27 września 1999 r., która notabene była dla powoda korzystna co do zasady. Jedynie bowiem ograniczenie czasowe w zakresie sprzedaży alkoholu do godziny 23.00 było niezgodne z wnioskiem powoda, przy czym powód nie zaskarżył przedmiotowej decyzji w tej części. Tym samym – zdaniem Sądu – ewentualne roszczenia odszkodowawcze, z jakimi powód mógłby wystąpić z uwagi na poniesienie szkody na skutek wydania powyższej decyzji nie zasługiwałyby na uwzględnienie, albowiem skarżący nie wyczerpał przewidzianego prawem administracyjnym trybu zaskarżania decyzji administracyjnych.

Sąd drugiej instancji podniósł również, że postanowienie Zarządu Gminy z dnia 25 marca 1999 r. nie było ostateczne i podlegało kontroli instancyjnej. Zgodnie

zaś z ugruntowanym w tym zakresie w orzecznictwie poglądem orzeczenie nieprawomocne nie może stanowić podstawy roszczeń odszkodowawczych, a przyjęcie odmiennego stanowiska byłoby sprzeczne z zasadą instancyjności. Sama zaś okoliczność uchylecia postanowienia przez SKO nie może być uznana za dowód bezprawności po stronie organu wydającego to postanowienie.

Sąd drugiej instancji nie podzielił również stanowiska powoda w zakresie bezprawności działania organów Gminy polegającej na przewlekłości postępowania administracyjnego.

Powód zaskarżył w całości wyrok Sądu Okręgowego w K. z dnia 19 marca 2008 r. Opierając skargę kasacyjną na podstawie naruszenia przepisów prawa materialnego zarzucił Sadowi drugiej instancji naruszenie:

- art. 420¹ k.c. przez przyjęcie, że działanie pozwanego nie nosiło cech bezprawności, w sytuacji gdy z przedstawionych dowodów wynika, że postępowanie w przedmiocie wydania opinii przez Zarząd Miasta prowadzone było z naruszeniem zasad dotyczących postępowania administracyjnego;
- art. 18 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w związku z art. 106 k.p.a. przez niewłaściwą interpretację zasad współdziałania organów administracji przy wydawaniu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, a polegającą na przyjęciu, że samo wydanie opinii przez Zarząd Miasta, w formie postanowienia, na które służy zażalenie, umożliwia wydanie decyzji rozstrzygającej sprawę, co do istoty jeszcze przed uprawomocnieniem się postanowienia zawierającego tę opinię;
- art. 35 § 1 i 2 k.p.a. przez przyjęcie, że skarżący swoim działaniem doprowadził do przewlekłości postępowania, w sytuacji gdy działanie skarżącego polegało na skorzystaniu z przysługujących mu środków odwoławczych w postępowaniu opiniodawczym.

Zarzucając powyższe skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz o przekazanie sprawy Sadowi Okręgowemu w K. do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Nie ulega wątpliwości, że ze względu na daty wydania kwestionowanych przez powoda postanowień oraz czas trwania postępowania administracyjnego w przedmiocie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych podstawą ewentualnej odpowiedzialności pozwanej Gminy był art. 420¹ k.c. Wymienione zdarzenia, w których powód upatruje źródło szkody miały miejsce przed dniem 1 września 2004 r. tj. przed wejściem w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692). Zgodnie z art. 5 tej ustawy do zdarzeń oraz stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie ustaw stosuje się przepisy dotychczasowe nowelizującej. Nie można jednocześnie pominąć wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r. w sprawie sygn. akt SK 18/00 (OTK 2001/8/56), który wyeliminował z porządku prawnego art. 418 k.c. jako niezgodny z Konstytucją RP zawierający szczególną podstawę odpowiedzialności za szkody wyrządzone na skutek wydania orzeczenia oraz nadał nową treść art. 417 k.c., zgodną z zawartą w art. 77 ust. 1 Konstytucji zasadą obiektywnej odpowiedzialności organów władzy za szkody wyrządzone działaniem niezgodnym z prawem, niezależnej od winy funkcjonariusza państwowego. Przyjęta w ten sposób wykładnia rozciąga się również na odpowiedzialność jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w zakres podmiotowy pojęcia „władzy publicznej” zawartego w art. 77 ust. 1 Konstytucji. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 26 kwietnia 2006 r. (sygn. akt III CZP 125/05, OSNC 2006/12/94) art. 77 Konstytucji nie wskazuje wyczerpująco ani jaka szkoda ma podlegać naprawieniu, ani nie rozstrzyga, co decyduje o wymagalnej przesłance bezprawności. Pozwala to przyjąć generalną hipotezę, że każde wyrządzenie szkody w bezprawny sposób daje konstytucyjne prawo do jej naprawienia. Podobnie, we wskazanym okresie przejściowym od wejścia w życie Konstytucji RP (17 października 1997 r.) do dnia 1 września 2004 r. odpowiedzialność Skarbu Państwa na podstawie art. 417 § 1 k.c. jak i jednostek samorządu terytorialnego na podstawie art. 420¹ § 1 k.c. za szkody wyrządzone przez ich funkcjonariuszy przy wykonywaniu powierzonych im czynności obejmowała wszelkie bezprawne zachowania. Hipotezy tych norm obejmują także przypadki wyrządzenia szkody

wynikłej z wydania bezprawnego orzeczenia lub zarządzenia uchylonego w toku instancji. Będą to szkody wywołane wykonaniem nieprawomocnych, czy nieostatecznych orzeczeń albo powstałe w związku z tymczasową odmową przyznania określonych uprawnień. Dlatego nie można zgodzić się z generalnym i kategorycznym wyłączeniem w wymienionym okresie przejściowym z podstawy roszczeń odszkodowawczych wadliwych orzeczeń nieprawomocnych, czy nieostatecznych, nawet jeśli zostały skorygowane przez instancję odwoławczą. Do takiego poglądu wyrażonego w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2007 r. (sygn. akt II CSK 523/06, nie publ.) oraz z dnia 19 listopada 2004 r. (sygn. akt V CK 250/04, nie publ.) odwołał się Sąd drugiej instancji.

Jak trafnie podkreśla się w uzasadnieniu wymienionego wyroku Trybunału Konstytucyjnego oraz w późniejszych orzeczeniach Sądu Najwyższego (m.in. postanowienie z dnia 30 maja 2003 r., III CZP 34/03, nie publ.; uchwałę z dnia 26 kwietnia 2006 r. III CZP 125/05, OSNC 2006/12/194; wyroki: z dnia 9 lipca 2003 r., IV CKN 357/01, nie publ.; z dnia 10 marca 2006 r. IV CSK 109/05, nie publ.; z dnia 7 lipca 2006 r., I CSK 125/06, nie publ.) nie każde orzeczenie lub decyzja uchylona w toku instancji mogą być automatycznie uznane za niezgodną z prawem i tym samym rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą. Sam fakt uchylecia nieprawomocnego orzeczenia administracyjnego nie przesądza o jego bezprawności. Wymaga jednocześnie podkreślenia, że ocena bezprawności nieostatecznej decyzji administracyjnej może być dokonana po ostatecznym zakończeniu postępowania.

Powyższych rozważań nie można jednak wprost odnosić do okoliczności faktycznych sprawy. Uwzględnić bowiem należy, że w toku postępowania o zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych zapadła tylko jedna i to ostateczna decyzja, w zasadzie korzystna dla powoda. Powód w istocie upatrywał szkody w zbyt długim postępowaniu, do czego przyczyniły się negatywne opinie Zarządu Gminy. Zgodnie z art. 106 § 5 k.p.a. wymienione opinie są wydawane w formie postanowienia, na które służy stronom zażalenie. Powód skorzystał dwukrotnie z tej możliwości i zaskarżone postanowienia Zarządu Gminy zostały dwukrotnie uchylone.

W podobnej sprawie, dotyczącej także odszkodowania w związku z wydaniem negatywnej opinii przez zarząd gminy w postępowaniu z wniosku o zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 23 marca 2004 r., (sygn. akt V CK 376/03, nie publ.) wyraził pogląd, że nie mogą być źródłem roszczeń odszkodowawczych opinie zarządu gminy wydawane w formie zaskarżalnego postanowienia, albowiem nie miały one ostatecznego charakteru, dotyczyły kwestii incydentalnych i nie były bezprawne, jako podjęte przez kompetentny organ w granicach przysługującego mu prawa. W jego uzasadnieniu wskazano, że „zweryfikowana odszkodowawczo” może być tylko ostateczna decyzja administracyjna, po wykorzystaniu środków prawnych we właściwym trybie. W sprawach administracyjnych będzie to postępowanie o stwierdzenie nieważności, o wznowienie postępowania lub o stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa.

Przyjmując podobną ocenę w zakresie negatywnych dla powoda opinii Zarządu Miasta Sąd Najwyższy miał przede wszystkim na uwadze dotychczasowe ustalenia faktyczne stanowiące podstawę zaskarżonego orzeczenia, którymi Sąd Najwyższy jest związany wobec braku zarzutów dotyczących naruszenia przepisów postępowania (art. 398¹³ § 2 k.p.c.). Sąd drugiej instancji podzielił w całości ustalenia Sądu Rejonowego przyjmując je za własne a wynika z nich, że jedyną stwierdzoną przyczyną uchylecia postanowienia Zarządu Miasta Ś. z dnia 25 marca 1999 r. zawierającego negatywną opinię w przedmiocie wniosku powoda był brak stosownego postępowania dowodowego. Był to, zdaniem Sądu Okręgowego wynik bezczynności strony powodowej, która nie wykazała innych okoliczności mogących wskazywać na niezgodne z prawem zachowania pozwanej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się jednolicie, że skoro zezwolenie na sprzedaż alkoholu cofa się między innymi w przypadku powtarzającego się, w miejscu sprzedaży lub najbliższej okolicy, zakłócania porządku publicznego w związku ze sprzedażą napojów alkoholowych przez daną placówkę (art. 18 ust. 6 pkt 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi), to wystąpienie opisanych okoliczności nie może być obojętne przy rozpatrzeniu wniosku o wydanie kolejnego zezwolenia a nawet może być przyczyną odmowy wydania zezwolenia na dalszą

sprzedaż napojów alkoholowych (por. wyroki WSA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2006 r., VI SA/Wa 410/06, nie publ.; z dnia 7 listopada 2005 r., VI SA 9911/05, nie publ. oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 marca 1998 r., II SA 461/97, OWSS 1998/3/76). Jednocześnie zgodnie z art. 106 § 4 k.p.a. od uznania organu wydającego opinię zależy przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. Biorąc pod uwagę wskazane okoliczności, ujawnione przyczyny uchylecia pierwszej opinii, brak danych, co do przyczyn uchylecia kolejnej opinii i jej ostatecznej zmiany, nie można uznać postanowienia zarządu gminy z dnia 25 marca 1999 r. uchylonego orzeczeniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 10 czerwca 1999 r. za bezprawne a zarazem stanowiące podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej.

Art. 18 ust. 1 wymienionej ustawy, rozstrzygający o obowiązku wejścia we współdziałanie z innym organem przed wydaniem decyzji, nie zmienia właściwości organu uprawnionego do jej wydania. Jest nim, jak w przypadku rozpoznawanej sprawy, Burmistrz Gminy Ś., który jako organ uprawniony do wydania decyzji administracyjnej ma swoje własne obowiązki, odrębne od innych organów gminy, w tym także zarządu gminy, wynikające z przepisów prawa materialnego. Naruszenie obowiązku współdziałania powoduje wadliwość ostatecznej decyzji. Postanowienie zarządu gminy zawierające opinię jest jednym z elementów materiału dowodowego sprawy o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych podlegających rozpatrzeniu przez organ wydający decyzję w tej sprawie według zasad określonych w art. 7 k.p.a. i w trybie określonym w art. 77 § 1, 80 i 107 § 3 k.p.a. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 września 1995 r., VI S.A. 10/95, ONSA 1995/4/152). Opinia ta, przynajmniej w zakresie okoliczności skutkujących cofnięcie zezwolenia, ma charakter uznaniowy.

Jakkolwiek opinia zarządu gminy, wydana na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, nie wiąże organu podejmującego decyzję w przedmiocie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, to jednak oczekiwanie przez ten organ w toku postępowania administracyjnego na rozstrzygnięcie zażalenia na wydaną w formie postanowienia opinię, prowadzące do przedłużenia postępowania administracyjnego nie może być uznane za zachowanie bezprawne,

Z tych wszystkich względów, ponieważ nie doszło do zarzucanego w skardze kasacyjnej naruszenia prawa materialnego, Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c.