



Sygn. akt V CSK 580/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 października 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Antoni Górski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Katarzyna Tyczka-Rote

SSA Barbara Trębska

Protokolant Izabella Janke

w sprawie z powództwa W. K.

przeciwko Gminie S.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 15 października 2014 r.,

skarg kasacyjnych obu stron od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 18 czerwca 2013 r.

uchyla zaskarżony wyrok w części oddalającej apelację powoda i w tym zakresie przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego; oddala skargę kasacyjną pozwanej Gminy.

UZASADNIENIE

Powód W. K. domagał się zasądzenia od strony pozwanej Gminy S. kwoty 314.151,21 zł z ustawowymi odsetkami od 13.09.2010 r. tytułem odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem przez Radę Miejską S. uchwały z dnia 25 stycznia 2007 r. stwierdzającej wygaśnięcie mandatu Burmistrza Miasta i Gminy S. uzyskanego przez powoda w wyborach w dniu 26 listopada 2006 r. oraz ochrony dóbr osobistych naruszonych wydaniem wyżej wskazanej uchwały.

Wyrokiem z dnia 7 lutego 2013 r. Sąd Okręgowy we W. zasądził od strony pozwanej Gminy S. na rzecz powoda kwotę 93.662,84 zł wraz z ustawowymi odsetkami liczonymi od dnia 13.09.2010 r. do dnia zapłaty, w pozostałym zakresie powództwo oddalił oraz orzekł o kosztach procesu.

Orzeczenie Sądu pierwszej instancji zapadło w oparciu o następujące ustalenia faktyczne.

W. K. został wybrany w dniu 26 listopada 2006 r. w wyniku wyborów bezpośrednich na stanowisko Burmistrza Miasta i Gminy S. (dalej Burmistrza). W dniu 3 stycznia 2007 r. złożył u Wojewody [...] oświadczenie o prowadzeniu przez małżonkę działalności gospodarczej na terenie Gminy S.

Pismem z 18 stycznia 2007 r. Wojewoda wezwał Radę Miejską w S. (dalej Radę Miejską) do podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu Burmistrza w związku z niezłożeniem w terminie 30 dni oświadczenia o prowadzonej przez jego małżonkę działalności gospodarczej na terenie Gminy S.

Na sesji Rady Miejskiej w dniu 25 stycznia 2007 r., po odebraniu od Burmistrza wyjaśnień, Rada podjęła uchwałę stwierdzającą wygaśnięcie mandatu Burmistrza Miasta i Gminy S.

Pismem z 19 stycznia 2007 r., złożonym 20 lutego 2007 r., powód wezwał Radę Miejską w S. do usunięcia naruszenia prawa i uchylenia uchwały z dnia 25 stycznia 2007 r.

W związku z podjęciem przez Radę Miejską w S. uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu Burmistrza, Prezes Rady Ministrów rozporządzeniem z dnia

15 lutego 2007 r. zarządził przedterminowe wybory burmistrza S. na dzień 18 marca 2007 r. Jako kandydaci na Burmistrza zostali zarejestrowani: S. K. i W. K.

Wyrokiem z dnia 13 marca 2007 r. Trybunał Konstytucyjny uznał art. 26 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta za niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego powyższy przepis utracił moc z dniem 19 marca 2007 r.

W związku z treścią wyroku Trybunału Konstytucyjnego, powód wezwał S. K. do rezygnacji z udziału w przedterminowych wyborach na Burmistrza w dniu 18 marca 2007 r., czego ten nie uczynił. W wyniku wyborów z 18 marca 2007 r. na Burmistrza Miasta i Gminy S. został wybrany S. K.

Skargą z dnia 29 marca 2007 r. W. K. wystąpił do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z żądaniem orzeczenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w S. z dnia 25 stycznia 2007 r. WSA w W. wyrokiem z dnia 16 lipca 2007 r. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały oraz orzekł, że uchwała nie może zostać wykonana. Na skutek skargi kasacyjnej, wyrokiem z dnia 31 stycznia 2008 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok i stwierdził, że zaskarżona uchwała została wydana z naruszeniem prawa.

Po wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego powód zgłaszał gotowość świadczenia pracy, nie został jednak do niej dopuszczony.

Łączne wynagrodzenie Burmistrza Miasta i Gminy w S. uzyskane w okresie od 1 kwietnia 2007 r. do 31 grudnia 2010 r. wyniosło 412.966 zł. W związku z podjęciem przez Radę Miejską w S. spornej uchwały powód poniósł wydatki związane z kosztami porad prawnych i postępowaniami sądowo-administracyjnymi w łącznej wysokości 5.541,46 zł. W latach 2008-2010 r. powód osiągnął przychód z tytułu należności ze stosunku pracy w wysokości 108.482,68 zł.

Przy tak ustalonym stanie faktycznym, Sąd Okręgowy uznał żądania pozwu za uzasadnione jedynie w części. Sąd ten, dokonując analizy przepisów art. 417 k.c. i następnych przyjął, że w niniejszej sprawie ziściła się przesłanka opisana

w art. 417 k.c., bowiem z zapadłego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikało, że uchwała Rady Miejskiej S. z dnia 25 stycznia 2007 r. została wydana z naruszeniem prawa, co przesądzało o uznaniu wydania tej uchwały za działanie niezgodne z prawem przy wykonywaniu władzy publicznej. Sąd stanął na stanowisku, że na skutek tej uchwały nastąpiła utrata mandatu burmistrza przez powoda, a tym samym poniósł on szkodę w postaci utraconych przychodów z tytułu niemożności sprawowania tej funkcji. Zdaniem Sądu Okręgowego, analiza przepisów art. 417 k.c. i następnych oraz przepisów regulujących postępowanie przed sądami administracyjnymi prowadzi do wniosku, iż w razie stwierdzenia przez sąd nieważności aktu (lub ustalenia przeszkody prawnej uniemożliwiającej stwierdzenie nieważności aktu, mimo jego wadliwości) odpowiedzialność za wyrządzoną w ten sposób szkodę ciąży na podmiotach wymienionych w art. 417 k.c.

W ocenie Sądu Okręgowego, taka sytuacja zaistniała w realiach sprawy, w konsekwencji powodowi przysługiwało roszczenie o naprawienie szkody w stosunku do strony pozwanej, gdyż szkoda ta była wynikiem niezgodnej z prawem uchwały podjętej przez organ stanowiący Gminy S. Sąd I instancji uznał, że powód wykazał wysokość żądania w zakresie utraconych korzyści związanych z niezyskaniem wynagrodzenia, przedkładając dokumenty o osiągniętych przez siebie dochodach oraz dochodach Burmistrza Miasta i Gminy S. za okres od 1 kwietnia 2007 r. do 31 grudnia 2010 r. To pozwoliło na ustalenie wysokości wynagrodzenia, jakie otrzymałby powód gdyby pełnił funkcje burmistrza przez okres całej kadencji, zaś strona pozwana nie przedstawiła żadnych racjonalnych przyczyn, które mogłyby uprawdopodobnić twierdzenie, iż powód nie pełniłby funkcji burmistrza przez całą kadencję.

Za udowodnione i uzasadnione co do zasady uznał Sąd Okręgowy żądanie powoda w zakresie zwrotu poniesionych kosztów związanych z postępowaniem sądowo-administracyjnym, a wywołanym uchwałą z dnia 25 stycznia 2007 r., natomiast za nieudowodnione żądanie odszkodowania w zakresie zwrotu kosztów poniesionych na przedterminowe wybory, uznając, że powód nie wykazał ich wysokości, bowiem niewystarczające było w tej mierze złożone do akt sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego.

Odwołując się szeroko do stanowiska doktryny w przedmiocie instytucji przyczynienia się poszkodowanego do powstania szkody, Sąd I instancji uznał, że powód przyczynił się do powstania szkody i to w stopniu znacznym, gdyż nie dochował obowiązku złożenia w ustawowym terminie oświadczenia przewidzianego w przepisach ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, czego sankcją było w świetle obowiązujących wówczas przepisów wygaśnięcie mandatu.

W ocenie Sądu, nawet wątpliwości co do konstytucyjności przepisu ustawy nie zwalniały powoda z obowiązku zachowania należytej staranności i złożenia wymaganego oświadczenia przed dniem 27 grudnia 2006 r., a jego niezłożenie spowodowało ciąg zdarzeń, które doprowadziły do przedterminowych wyborów. Powyższe stanowiło podstawę przyjęcia przez Sąd I instancji 70% przyczynienia się powoda do powstania szkody, na co wpływ miało porównanie stopnia zawinienia powoda i strony pozwanej.

Za nieuzasadnione Sąd Okręgowy uznał żądanie zadośćuczynienia oraz nakazania złożenia oświadczenia o określonej treści za dokonane naruszenie dóbr osobistych powoda.

Od powyższego wyroku apelację wywiodły obie strony.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 18 czerwca 2013 r. oddalił obie apelacje jako bezzasadne oraz orzekł o kosztach postępowania.

Sąd Apelacyjny w całości podzielił ustalenia faktyczne dokonane w sprawie przez Sąd Okręgowy, czyniąc je jednocześnie podstawą swojego orzeczenia.

Przechodząc do rozważenia zarzutów podnoszonych w apelacji strony pozwanej, Sąd Apelacyjny uznał, że Sąd I instancji trafnie przyjął zasadę odpowiedzialności strony pozwanej za szkodę powstałą w wyniku niezgodnego z prawem działania przy wykonywaniu władzy publicznej na podstawie art. 417 § 1 k.c. Stwierdził, że w sytuacji, gdy zastosowanie niekonstytucyjnego przepisu następuje w drodze orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej, odpowiedzialność odszkodowawczą za wyrządzoną w ten sposób szkodę przewiduje wprost art. 417¹ § 2 k.c., gdyż redakcja tego przepisu nie pozostawia wątpliwości co do podmiotów legitymowanych biernie w przypadku

odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem orzeczeniem lub decyzją. Z jego treści wynika, że legitymowane biernie w takim przypadku pozostają organy stosujące przy wydawaniu decyzji lub orzeczenia przepisy uznane następnie za niekonstytucyjne.

Na przyjęcie odpowiedzialności strony pozwanej, w ocenie Sądu Apelacyjnego, wskazywała treść zapadłego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, którym przesądzono nie tylko, iż sporna uchwała rady Gminy S. została wydana z naruszeniem prawa (co jednocześnie przesądzało o spełnieniu wymogu uzyskania właściwego orzeczenia prejudycjalnego), ale wskazano w jego uzasadnieniu, że choć wygaśnięcie mandatu wskutek złożenia oświadczenia o prowadzonej przez małżonka działalności gospodarczej po upływie terminu przewidzianego w ustawie następowało z mocy prawa, to jednak akt administracyjny pozwanej Gminy stanowił konieczne urzędowe potwierdzenie tego skutku prawnego.

W związku z tym, zdaniem Sądu Apelacyjnego, bezpośrednim źródłem szkody, z którym wiązać należy odpowiedzialności organów władzy publicznej, był akt administracyjny w postaci uchwały Rady Gminy o wygaszeniu mandatu powoda. Innymi słowy, dopiero zastosowanie przepisów przez Radę Gminy, które zostały uznane za niekonstytucyjne, stanowiło konieczny element, z którym wiązać należało powstanie szkody powoda, co przesądzało o legitymacji biernej pozwanej Gminy.

Wbrew przy tym twierdzeniom strony pozwanej, odpowiedzialności jej nie wyłącza domniemanie zgodności z konstytucją stosowanego przepisu prawa, o czym przesądza wprost redakcja art. 417¹ § 2 k.c., który dotyczy właśnie tego rodzaju sytuacji.

Za niezasadne uznał Sąd Apelacyjny zarzuty pozwanej kwestionujące sam fakt poniesienia szkody przez powoda i jej wysokość, akceptując w pełni w tym zakresie ustalenia Sądu I instancji.

Za nieuzasadnione uznał również zarzuty zawarte w apelacji powoda.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, wbrew twierdzeniom powoda, z uzasadnienia Sądu Okręgowego, które w zakresie kwestii przyczynienia się powoda do

powstania szkody jest dostatecznie rozbudowane, w sposób jasny wynikało jakie okoliczności doprowadziły ten Sąd do przyjęcia 70% przyczynienia się powoda do powstania szkody.

Sąd Apelacyjny podzielił odwołanie się przez Sąd I instancji do kauzalnej koncepcji przyczynienia się, zgodnie z którą zachowanie poszkodowanego (pozostające w normalnym związku przyczynowym ze szkoda) przyczynia się do wyrządzenia szkody, jeżeli zachodzi wykazana więź kauzalna między tym zachowaniem a szkoda.

Wprawdzie zgodził się z powodem, że przepis ustawy określający termin na złożenie oświadczenia małżonka był nieprecyzyjny i budził wątpliwości, to jednak ten fakt powinien tym bardziej zobowiązywać go do dołożenia podwyższonej staranności w wywiązaniu się z tego ustawowego obowiązku. Skoro zaś tej staranności w zachowaniu powoda zabrakło, to, zdaniem Sądu Apelacyjnego, jego zachowanie musiało zostać uznane za nieusprawiedliwione i nieprawidłowe, a w konsekwencji stanowiące znaczne przyczynienie się do powstania szkody. W ocenie Sądu, przyczynienia się powoda w powstaniu szkody upatrywać należało również w innej okoliczności, której nie dostrzegł Sąd I instancji, a którą podniósł w zapadłym pomiędzy stronami orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny. W uzasadnieniu wyroku z dnia 31 stycznia 2008 r. NSA wskazał na fakt, że powód, choć podejmował pewne kroki, to jednak skargę otwierającą postępowanie sądowno-administracyjne wniósł zbyt późno, kiedy - wobec przeprowadzenia nowych wyborów - niemożliwe było już w istocie odwrócenie skutków i zapobieżenie powstania szkody i przywrócenie stanu zgodnego prawem.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, uwzględnienie obu tych okoliczności dotyczących powoda doprowadzi do wniosku, iż należne powodowi odszkodowanie zostało prawidłowo obniżone o 70% na skutek jego przyczynienia się do powstania szkody, czyli do kwoty wskazanej przez Sąd I instancji tj. 93.662,84 zł.

Sąd Apelacyjny nie podzielił też zarzutów powoda dotyczących nieuwzględnienia przy ustalaniu wysokości należnego odszkodowania kosztów związanych z udziałem powoda w wyborach uzupełniających ze względu na brak bezpośredniego i adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy tymi kosztami,

a działaniem strony pozwanej, będącym źródłem szkody, co stanowi warunek konieczny dla przyznania w tej mierze odszkodowania.

Od powyższego wyroku Sądu Apelacyjnego skargi kasacyjne wywiodły obie strony.

Powód, opierając skargę na podstawie naruszenia prawa materialnego, zarzucił naruszenie: art. 362 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny w związku z art. 355 § 1 k.c. i art. 472 k.c. oraz w związku z art. 2 i art. 31 ust. 2 i 3 Konstytucji RP, a także w związku z art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta oraz art. 24j ust. 3 i art. 24h ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 214, poz. 1806), jak również w związku z art. 29a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2013.594 j.t., u.s.g.) przez niewłaściwe zastosowanie art. 362 k.c. wskutek błędnego przyjęcia, że w stosunku do osoby wybieranej na stanowisko burmistrza w wyborach powszechnych należy stosować miernik podwyższonej staranności, jak również przez przyjęcie, że miernik ten stosować można w bezspornej sytuacji niejasności przepisów ustawy, a w konsekwencji powyższego nietrafne i niesłuszne uznanie, iż powód przyczynił się do powstania szkody; art. 362 k.c. w związku z art. 361 § 1 k.c. poprzez niewłaściwe ich zastosowanie, polegające na przyjęciu, że obok bezpośredniego źródła szkody, na gruncie niniejszej sprawy w normalnym związku przyczynowym ze szkodą pozostaje również ewentualna przyczyna źródła szkody, a w konsekwencji powyższego nietrafne i niesłuszne uznanie, iż powód przyczynił się do powstania szkody, i to w stopniu znacznym; art. 362 k.c. w związku z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 53 § 2 i art. 54 § 1 i 2 p.p.s.a. ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. -Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.) poprzez błędne przyjęcie, że źródłem szkody poniesionej przez powoda mógł być fakt wniesienia skargi przez powoda do sądu administracyjnego na uchwałę Rady Miejskiej w S. z dnia 25 stycznia 2007 r. nr [...] w prawem przewidzianym terminie, lecz po przeprowadzeniu przedterminowych wyborów na stanowisko burmistrza miasta i gminy S. z dnia 18 marca 2007 r.

W konkluzji wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w części oddalającej jego apelację, orzeczenie co do istoty sprawy przez zasądzenie od pozwanej Gminy S. na rzecz powoda, obok kwoty 93.622,84 zł zasądzonej przez Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 7 lutego 2013 r. do sygn. akt ... 430/12, kwoty 220.488,37 (dwieście dwadzieścia tysięcy czterysta osiemdziesiąt osiem złotych 37/100) wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 13 września 2010 r. do dnia zapłaty oraz zasądzenie od strony pozwanej na rzecz powoda kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi.

Pozwana Gmina S., opierając skargę na podstawie naruszenia prawa materialnego, zarzuciła naruszenie: art. 417¹ § 2 zd. drugie k.c. w zw. z art. 417 § 1 k. c. oraz w zw. z art. 361 § 1 k. c. przez jego błędną wykładnię i uznanie, że w niniejszym postępowaniu to pozwana gmina S., a nie Skarb Państwa, jest biernie legitymowana z tytułu odpowiedzialności za szkodę poniesioną przez powoda; art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 361 § 2 k.c. poprzez jego błędną wykładnię i bezpodstawne uznanie, że powodowi należy się odszkodowanie za szkodę w zakresie utraconych korzyści w postaci wynagrodzenia za cały okres kadencji burmistrza, jakie by mógł otrzymać gdyby nie nastąpiło wygaśnięcie z mocy prawa mandatu powoda do sprawowania funkcji Burmistrza Miasta i Gminy S.

W konkluzji wniosła o uchylenie i zmianę wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 18 czerwca 2013 r., sygn. akt ... 567/13, w zakresie w jakim oddała on apelację pozwanej gminy S. od wyroku Sądu Okręgowego w W. z dnia 7 lutego 2013 r. oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w części oddalającej apelację pozwanej gminy Syców i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu, z pozostawieniem temu sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwanej, powód wniósł o jej oddalenie, jako pozbawionej usprawiedliwionych podstaw.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Co do skargi kasacyjnej pozwanej Gminy.

W pierwszym rzędzie wymaga rozpoznania zarzut kwestionujący jej legitymację bierną w niniejszym procesie.

Odnosząc się do sformułowania postawy prawnej tego zarzutu, w której powołano m.in. przepisy art. 417¹ § 2 zdanie 2 k.c. i art. 417 § 1 k.c. należy stwierdzić, że zasadnicze znaczenie ma tu art. 417 § 1 k.c. W uchwale z dnia 6 lipca 2006 r., III CZP 37/06 (OSNC 2007 nr 4, poz. 56) Sąd Najwyższy wyjaśnił bowiem, że art. 417¹ k.c. określa postępowanie w przypadkach w nim wymienionych, co nadaje mu w dużej mierze charakter przepisu procesowego. Podstawę odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem stanowi art. 417 § 1 k.c., który przypisuje odpowiedzialność odszkodowawczą określonym w nim podmiotom na zasadzie funkcjonalnej. Z treści tego przepisu wynika, że obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej na skutek wydania aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, uznanego następnie za niezgodny z prawem, obciąża ten organ, który go wydał, a więc odpowiednio: Skarb Państwa, właściwy organ samorządu terytorialnego lub inną osobę prawną wykonującą uprawnienia władzy publicznej. Skarżąca trafnie podnosi, że trudność określenia strony pozwanej w niniejszej sprawie bierze się stąd, iż mamy do czynienia z przypadkiem podwójnej bezprawności: najpierw uznania przez Trybunał Konstytucyjny przepisu ustawy wprowadzającej sankcję w postaci wygaśnięcia mandatu wójta, burmistrza lub prezydenta z powodu niezłożenia przez nich w ustawowym terminie oświadczenia ich małżonka o prowadzeniu działalności gospodarczej za niezgodny z Konstytucją, a następnie stwierdzenia przez Naczelny Sąd Administracyjny, że podjęta na podstawie tego niekonstytucyjnego przepisu uchwała Rady Miejskiej o wygaśnięciu mandatu powoda, jako Burmistrza Miasta, została wydana z naruszeniem prawa. Ustawa nie rozstrzyga wprost w takiej sytuacji kwestii biernej legitymacji w procesie o naprawienie szkody poniesionej na skutek wydania aktu sprzecznego z prawem. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażony został pogląd, że abstrakcyjny charakter norm prawnych, z istoty skierowanych do bliżej nieokreślonego kręgu ich adresatów, powoduje, iż samo uznanie niezgodności takiej normy z Konstytucją nie jest wystarczające do skutecznego dochodzenia odszkodowania, stąd też

warunkiem odpowiedzialności Skarbu Państwa jest wykazanie, że podjęte zostały konkretne działania wykonawcze organów władzy publicznej wobec określonej osoby na podstawie niekonstytucyjnego aktu normatywnego (por. postanowienie z dnia 30 maja 2003 r., III CZP 34/03, Prok. i Pr. 2004, nr 2, s. 30, czy wyroki z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02 oraz z dnia 14 września 2006 r., III CSK/102 - niepubl.). Kategoryczność tego stanowiska spotkała się z krytyką przedstawicieli doktryny, którzy wskazują, że nie może ono być uogólniane na wszystkie przypadki niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, gdyż mogą zdarzyć się takie, kiedy ustawa (rozporządzenie) kształtuje bezpośrednio sytuację prawną danego podmiotu (tzw. samostosujące się akty normatywne), powodując uszczerbek w sferze jego interesów. Akceptując to zastrzeżenie, trzeba stwierdzić, że nie ma ono zastosowania w rozpoznawanej sprawie. Zarówno bowiem w wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 8/07 z dnia 13 marca 2007 r. (OTK – A 2007, nr 3, poz. 26), jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 stycznia 2008 r. II OSK 1599/07, niepubl., wskazane zostało, że uchwała rady gminy o wygaśnięciu mandatu burmistrza nie ma charakteru czysto deklaratoryjnego. Naczelny Sąd Administracyjny prezentował zresztą takie stanowisko już wcześniej. W uzasadnieniu wyroku z dnia 17 października 2006 r., II OSK 1395/05, niepubl. stwierdził, że rada gminy ma prawo do oceny wezwania wojewody do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wójta, burmistrza, czy prezydenta. Myśl tę rozwinął w wyroku z dnia 25 stycznia 2010 r., II OSK 1544/09, niepubl., w którym uznał, że rada gminy, po otrzymaniu wezwania wojewody do podjęcia uchwały o wygaśnięciu mandatu wójta, dokonując merytorycznej oceny takiego wezwania może nie podjąć żadnej uchwały w określonym terminie, stwierdzić wygaśnięcie mandatu wójta, bądź odmówić wygaśnięcia tego mandatu. W wyroku z dnia 16 maja 2013 r., II OSK 834/13, niepubl., uzupełnił argumentację tego stanowiska, podkreślając konieczność rozważenia zasadności takiego wezwania w kontekście standardów konstytucyjnych, zwłaszcza zasady proporcjonalności. Jeszcze dalej poszedł w tym kierunku Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 5 grudnia 2013 r., V CSK 67/13 (OSNC 2014, nr 9, poz. 94), w którym stwierdził, że źródłem szkody może być wydanie decyzji niezgodnej z prawem zarówno o charakterze konstytucyjnym, jak i deklaratoryjnym. W rezultacie stwierdzić należy, wbrew zastrzeżeniom

pozwanej, że prawidłowy jest pogląd Sądu Apelacyjnego, iż bezpośrednim źródłem szkody poniesionej przez powoda była uznana przez Sąd Administracyjny za niezgodną z prawem uchwała Rady Miejskiej w S. z dnia 25 stycznia 2007 r. stwierdzająca wygaśnięcie jego mandatu, jako burmistrza tego miasta, co przesądza o bezpodstawności zarzutu skargi kasacyjnej pozwanej Gminy kwestionującego jej legitymację bierną w sprawie.

Nietrafny jest też zarzut pozwanej o braku związku przyczynowego w rozumieniu art. 361 k.c. między podjętą uchwałą a szkodą polegającą na utracie zarobków przez powoda na stanowisku burmistrza. Ustalenie szkody w postaci utraconych korzyści ma charakter hipotetyczny, co uzasadnia szczególnie wnikliwe badanie istnienia w takich sprawach związku kauzalnego. Chodzi bowiem o określenie korzyści, której powód realnie nie uzyskał na skutek wystąpienia zdarzenia szkodzącego. Dlatego też w orzecznictwie podkreśla się, że szkoda taka powinna być wykazana przez powoda z tak dużym prawdopodobieństwem, które uzasadnia przyjęcie w świetle doświadczenia życiowego, że utrata korzyści rzeczywiście nastąpiła (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 października 1979 r., II CR 304/79, OSNC 1980, nr 9, poz. 164). Normalny związek przyczynowy między określonym zdarzeniem a szkodą w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. zachodzi zaś wówczas, gdy w danym układzie stosunków i warunków oraz w zwyczajnym biegu rzeczy, bez zaistnienia szczególnych okoliczności, można przyjąć, że poniesiony uszczerbek majątkowy jest następstwem tego zdarzenia (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2002 r., I CKN 1215/00, OSP 2004 nr 1, poz. 3). Prawidłowe jest rozumowanie Sądu Apelacyjnego, iż zasadą jest wybór burmistrza na całą kadencję, a zatem istnieje bardzo wysoki stopień prawdopodobieństwa, że gdyby nie uchwała rady pozwanej Gminy, stwierdzająca w sposób niezgodny z prawem wygaśnięcie mandatu powoda jako burmistrza, pełniłby on tę funkcję przez całe cztery lata. Wskazywana przez pozwaną Gminę możliwość odwołania burmistrza w trakcie kadencji w drodze referendum jest możliwością w dużej mierze teoretyczną, występującą w praktyce równie rzadko jak chociażby przypadek niezdolności sprawowania tej funkcji z przyczyn zdrowotnych. Jest rzeczą oczywistą, że powoda nie może obarczać ciężar dowodu negatywnego i wykazywanie iż takie nadzwyczajne zdarzenie w postaci odwołania go z funkcji

burmistrza w drodze referendum nie nastąpiłoby. Pozwana zaś niczym nie uprawdopodobniła, że do takiej sytuacji, przerywającej normalny związek kauzalny w rozumieniu art. 361 § 1 k.c., mogłoby dojść. Stąd też jej zarzut naruszenia przez Sąd zarówno tego przepisu, jak i całego art. 361 k.c. jest nieusprawiedliwiony. Dlatego też skarga kasacyjna pozwanej Gminy podlegała oddaleniu, jako niezasadna (art. 398¹⁴ k.p.c.).

2. Co do skargi kasacyjnej powoda.

Zasadza się ona na kwestionowaniu przyjętego w zaskarżonym wyroku jego przyczynienia się do powstania szkody, które - zdaniem tego Sądu - polegało na dwóch zaniedbaniach. Pierwsze, to brak ze strony powoda podwyższonej staranności, która powinna skłaniać go do tego, aby - w sytuacji istniejących wątpliwości prawnych co do początku liczenia 30 - dniowego terminu do złożenia oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej przez jego małżonkę - złożył to oświadczenie w terminie najwcześniejszym. Drugiej współprzyczyny powstania szkody upatrywał Sąd w tym, że powód zbyt późno wniósł skargę na uchwałę Rady Gminy do Naczelnego Sądu Administracyjnego i nie zawarł w niej wniosku o wstrzymanie wykonania tej uchwały, co mogłoby zapobiec powstaniu szkody, a przynajmniej zmniejszyć jej zakres.

Powód słusznie podważył ocenę co do pierwszej okoliczności, mającej świadczyć o jego przyczynieniu się do powstania szkody. Uszło bowiem uwagi Sądu, iż z treści uzasadnienia wyroku Trybunał Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2007 r., K 8/07 wynika, że Trybunał zdecydowanie krytycznie ocenił brak precyzji sformułowania „dzień wyboru” zawartego w art. 24 j ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, ze zm.), od którego należało liczyć termin 30 dni na złożenie oświadczenia małżonka burmistrza o prowadzeniu działalności gospodarczej. Trybunał wskazał co najmniej trzy możliwości rozumienia początku tego terminu: dzień przeprowadzenia głosowania, dzień ogłoszenia wyniku wyborów i wreszcie dzień ostatecznego ustalenia ich wyników. W dodatku stan niepewności prawa w tym zakresie powiększało to, że własne oświadczenie o stanie majątkowym burmistrz miał obowiązek przedłożyć w terminie 30 dni od złożenia ślubowania. Te niejasności

prawne oraz brak jednolitej zasady liczenia terminów, zakwalifikowane zostały przez Trybunał jako swoista „pułapka dla obywatela”, co uzasadniało stwierdzenie niekonstytucyjności zarówno przepisu regulującego termin złożenia oświadczenia małżonka burmistrza, jak i zbyt restrykcyjnej sankcji naruszenia tego terminu. Skoro ocena niekonstytucyjności tych przepisów przez Trybunał była tak surowa, to nie ma podstaw, aby powodowi, który wybrał jeden z możliwych do usprawiedliwienia terminów początkowych na złożenie oświadczenia małżonki o prowadzeniu działalności gospodarczej, postawić zarzut braku staranności czy przezorności, skutkujących przyczynieniem się do powstania szkody.

Pozostaje zatem druga okoliczność przyjęta w zaskarżonym wyroku za podstawę przyczynienia się powoda do powstania szkody, tj. niewykorzystanie możliwości wcześniejszego wniesienia skargi na uchwałę rady gminy stwierdzającą wygaśnięcie jego mandatu jako burmistrza, z jednoczesnym wnioskiem o wstrzymanie wykonania tej uchwały. Na możliwość taką zwrócił uwagę już Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 31 stycznia 2008 r., II OSK 1599/07, w którym stwierdził, że uchwała rady gminy o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu powoda została wydana z naruszeniem prawa. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że zaniechanie wykorzystania środków zaskarżenia przysługujących poszkodowanemu w celu zmiany lub uchylecia postanowienia wydanego niezgodnie z prawem w postępowaniu administracyjnym, może stanowić postawę zastosowania art. 362 k.c. (por. wyrok z dnia 21 czerwca 2012 r., II CSK 438/11, niepubl. i podane tam dalsze orzecznictwo). Stosowanie tej reguły nie może - rzecz jasna - odbywać się mechanicznie, lecz powinno uwzględniać okoliczności konkretnej sprawy, co należy do kompetencji sądu *meriti*. Sąd Apelacyjny nie dokonał oceny w jakim stopniu to drugie zaniechanie powoda, rozpatrywane samodzielnie, mogło przyczynić się do powstania szkody. Powoduje to konieczność uchylecia zaskarżonego wyroku w części oddalającej apelację powoda i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego (art. 398¹⁵ w zw. z art. 108 § 2 k.p.c.).

