



Sygn. akt V CSK 399/15

**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 2 marca 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz (przewodniczący)

SSN Anna Owczarek (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Strzelczyk

w sprawie z powództwa W. K.

przeciwko Gminie S.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 2 marca 2016 r.,

skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 20 lutego 2015 r.,

**oddala skargę kasacyjną.**

## UZASADNIENIE

Powód W. K. wniósł o zasądzenie od pozwanej Gminy S. kwoty 314.151,21 zł z ustawowymi odsetkami tytułem odszkodowania, kwoty 20.000 zł tytułem zadośćuczynienia oraz o nakazanie jej złożenia oświadczenia o oznaczonej treści i formie, usuwającego skutki naruszenia dóbr osobistych. Powód wywodził roszczenia z faktu wydania przez Radę Miejską w S. uchwały nr .../07 z dnia 25 stycznia 2007 r. o stwierdzeniu wygaśnięcia jego mandatu Burmistrza Miasta i Gminy S. na skutek nie złożenia w oznaczonym terminie oświadczenia o prowadzeniu przez małżonka działalności gospodarczej.

Wyrokiem z dnia 7 lutego 2013 r. Sąd Okręgowy zasądził od pozwanej kwotę 93.662,84 zł z ustawowymi odsetkami i oddalił powództwo w pozostałym zakresie. Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 18 czerwca 2013 r. oddalił apelację powoda, zaskarżającą orzeczenie w części oddalającej powództwa co do kwoty 220.488,37 zł, oraz oddalił apelację pozwanego, zaskarżającą orzeczenie w zakresie uwzględnienia powództwa. Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 15 października 2014 r. uchylił wyrok Sądu drugiej instancji w części oddalającej apelację powoda i przekazał sprawę w tym zakresie do ponownego rozpoznania oraz oddalił skargę kasacyjną pozwanej.

Sąd Apelacyjny, po kolejnym rozpoznaniu sprawy, wyrokiem z dnia 20 lutego 2015 r. zmienił wyrok Sądu Okręgowego w części oddalającej powództwo przez zasądzenie na rzecz powoda dalszej kwoty 157.658,13 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 13 września 2010 r. i rozstrzygającej o kosztach postępowania oraz oddalił apelację powoda w pozostałym zakresie.

Ustalono, że powód został Burmistrzem Miasta i Gminy S. w wyniku wyborów bezpośrednich przeprowadzonych w dniu 26 listopada 2006 r. Zgodnie z ówczynie obowiązującym art. 26 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. Nr 113, poz. 984 ze zm.) wygaśnięcie mandatu burmistrza następowało wskutek nie złożenia w terminach, określonych w odrębnych przepisach, oświadczenia o swoim stanie majątkowym, oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka, oświadczenia o umowach

cywilnoprawnych zawartych przez małżonka lub informacji o zatrudnieniu, rozpoczęciu świadczenia pracy lub wykonywania czynności zarobkowych albo zmianie stanowiska małżonka. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) przewidywała, że radny i wójt składają pierwsze oświadczenie majątkowe w terminie 30 dni od daty złożenia ślubowania (art. 24h ust. 4), a oświadczenie o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka w terminie 30 dni liczonym „od dnia wyboru” (art. 24j ust. 3). Powód w dniu 3 stycznia 2007 r. złożył Wojewodzie [...] oświadczenie o prowadzeniu przez małżonkę działalności gospodarczej na terenie gminy S. Wojewoda, wobec przekroczenia trzydziestodniowego terminu do złożenia tego oświadczenia, którego początek przyjął jako dzień wyborów, wezwał Radę Miejską w S. do podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu burmistrza. Rada Miejska w dniu 25 stycznia 2007 r. podjęła uchwałę w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Burmistrza Miasta i Gminy S. Powód pismem z dnia 20 lutego 2007 r., opartym na art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, wezwał Radę do usunięcia naruszenia prawa w postaci bezpodstawnego przyjęcia uchwały o wygaśnięciu jego mandatu i do uchylecia uchwały. Prezes Rady Ministrów rozporządzeniem z dnia 15 lutego 2007 r. zarządził przedterminowe wybory burmistrza Miasta i Gminy S. na dzień 18 marca 2007 r. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 13 marca 2007 r. K 8/07 (Dz. U. Nr 48, poz. 327) uznał art. 26 ust. 1 pkt 1a ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, art. 190 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, art. 24j ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym za niezgodne z Konstytucją RP. Przepisy te utraciły moc obowiązującą w dniu 19 marca 2007 r. Powód zgłosił swoją kandydaturę w wyborach przeprowadzonych w dniu 18 marca 2007 r., ale nie został wybrany. Rada Miejska w S. w dniu 29 marca 2007 r. podjęła uchwałę o stwierdzeniu braku naruszeń prawa przy wydawaniu uchwały z 25 stycznia 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny, na skutek skargi powoda, wyrokiem z dnia 16 lipca 2007 r. stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej w S. z dnia 25 stycznia 2007 r. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 31 stycznia 2008 r. zmienił

wskazane orzeczenie i stwierdził, że uchwała została wydana z naruszeniem prawa.

Sąd Apelacyjny przyjął jako podstawę prawną rozstrzygnięcia art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. Podzielił, co do zasady, stanowisko o przyczynieniu się powoda do powstania szkody ale uznał, iż sąd pierwszej instancji w następstwie błędnej wykładni art. 362 k.c. bezpodstawnie przyjął, że przyczynienie polegało również na nie złożeniu oświadczenia majątkowego w ustawowym terminie, z czego miały nie zwalniać wątpliwości związane z brzmieniem przepisu i konstytucyjnością sankcji za jego niezachowanie, a w następstwie zawyżył jego stopień uznając, że powód odpowiada w 70%, a pozwany w 30 %. Odwołał się stanowiska Sądu Najwyższego, który nawiązał do motywów wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2007 r. K 8/07, wskazujących na brak precyzji sformułowania „dzień wyboru”, zawartego w art. 24j ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, mogącego mieć trzy różne znaczenia i stwierdził, że skoro ocena niekonstytucyjności przepisów była tak surowa to nie ma podstaw, aby powodowi, który wybrał jedną z możliwych interpretacji początku biegu terminu do złożenia oświadczenia, postawić zarzut braku staranności czy przezorności, skutkujących przyczynieniem się do powstawania szkody. Pozostawił otwartą ocenę drugiej okoliczności przyjętej jako podstawa przyczynienia, tj. niewykorzystanie przez powoda możliwości wcześniejszego wniesienia skargi na uchwałę gminy stwierdzającą wygaśnięcie mandatu z jednoczesnym wnioskiem o wstrzymanie jej wykonania. Sąd Apelacyjny, ponownie orzekający w sprawie wskazał, że powód wprawdzie podejmował szereg działań, ale skargę na uchwałę Rady Miejskiej w S. z dnia 25 stycznia 2007 r. złożył dopiero po przeprowadzeniu kolejnych wyborów, w których uzyskał niekorzystny wynik i po ostatecznej odmowie jej uchylenia w trybie autokontroli. Środkiem właściwym dla usunięcia uchwały z obrotu prawnego była skarga do sądu administracyjnego, a zamieszczenie w niej wniosku o wstrzymanie wykonania uchwały mogło zapobiec zarządzeniu i przeprowadzeniu kolejnych wyborów, które wywołały nieodwracalne skutki. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 31 stycznia 2008 r., II OSK 1599/07, wydanym w sprawie powoda potwierdził, że uchylenie uchwały było niemożliwe z uwagi na nieodwracalność skutków prawnych wywołaną przeprowadzeniem wyborów,

wyborem, złożeniem ślubowania i objęciem funkcji burmistrza przez osobę trzecią. Podstawowa elementarna staranność wymagała podjęcia tych działań bez opóźnienia, a niewystarczające i nieadekwatne było odwoływanie się do dobrej woli kontrkandydata w wyborach oraz pozwanej. Sąd uwzględnił chaos legislacyjny i niejednorodną wykładnię przepisów w skali kraju stwierdzając, że nawet przy oczekiwaniu od powoda podwyższonej staranności, właściwej dla osób pretendujących do objęcia funkcji w strukturach administracji publicznej, należy mu przypisać zdecydowanie mniejszy od pozwanego udział w powstaniu sytuacji stanowiącej źródło szkody i determinującej jej rozmiary. Uznał, że powód mógł realizować konstytucyjne bierne prawo wyborcze oraz chronić swe prawa nabyte, zatem chronologia wydarzeń uzasadnia przyjęcie 20% przyczynienia się do powstania szkody. Sąd przyjął, że szkoda obejmuje łącznie: nie uzyskane w okresie od dnia 1 kwietnia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2010 r. wynagrodzenie burmistrza Miasta i Gminy S., pomniejszone o uzyskane w tym czasie dochody, poniesione wydatki związane z usunięciem skutków uchwały w postaci kosztów porad prawnych, postępowań sądowo-administracyjnych i ponownych przedterminowych wyborów.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku, opartą na obu podstawach, złożył powód. W ramach pierwszej podstawy powołał naruszenie następujących przepisów postępowania: art. 398<sup>20</sup> zd. 1 k.p.c. i art. 386 § 6 k.p.c. w zw. z art. 398<sup>21</sup> k.p.c. poprzez mylną ocenę uzasadnienia Sądu Najwyższego, art. 382 w zw. z art. 378 § 1 k.p.c. w związku z wydaniem rozstrzygnięcia w oparciu jedynie o część zgromadzonego materiału dowodowego, art. 233 § 1 w zw. z art. 391 k.p.c. poprzez dokonanie dowolnej oceny dowodów, art. 387 § 1 w zw. z art. 328 § 2 w zw. z art. 391 k.p.c. poprzez nieprzytoczenie w uzasadnieniu wyroku motywów, dla których sąd przyjął, że poszkodowany przyczynił się do powstania szkody. Naruszenie prawa materialnego dotyczyło przepisów art. 362 k.c. w zw. z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 53 § 2 p.p.s.a. oraz art. 54 § 1 i 2 p.p.s.a. w zw. z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 6 ust. 1, 2 i 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie w związku z naruszeniem prawa do sądu, art. 362 k.c. w zw. z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 53

§ 2 p.p.s.a. oraz art. 54 § 1 i 2 p.p.s.a. poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie w związku z wniesieniem przez powoda skargi do sądu administracyjnego w ustawowym terminie, art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 53 § 2 p.p.s.a. oraz art. 54 § 1 i 2 p.p.s.a. poprzez błędną wykładnię w związku z przyjęciem, że wezwanie Gminy S. do usunięcia naruszeń prawa było jedyną przesłanką do wniesienia skargi na sporną uchwałę, art. 362 k.c. w zw. z art. 61 § 2 pkt 3 w zw. z art. 61 § 3 p.p.s.a. poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie w związku z przyjęciem przyczynienia się poszkodowanego do powstania szkody poprzez zaniechanie złożenia wniosku o wstrzymanie wykonalności spornej uchwały. Powód wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w części oddalającej apelację i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez zasądzenie na jego rzecz dalszej kwoty 63.830,24 zł, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w części oddalającej apelację i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył:

Oczywiście chybione są zarzuty naruszenia prawa procesowego. Sąd drugiej instancji na sześciu stronach uzasadnienia zawarł rozważania odnoszące się do zagadnienia przyczynienia i uchybień powoda, skutkujące przypisaniem mu przyczynienia i odpowiednim zmniejszeniem obowiązku naprawienia szkody przez pozwanego. Są one wyczerpujące i jednoznacznie wskazują podstawy wydania wyroku reformatoryjnego. Nie znajduje zatem potwierdzenia zarzut naruszenia art. 387 § 1 w zw. z art. 328 § 2 w zw. z art. 391 k.p.c. poprzez nieprzytoczenie w uzasadnieniu wyroku motywów, dla których sąd przyjął przyczynienie po stronie poszkodowanego. Kolejny raz przypomnieć należy, że przepisy te mogłyby stanowić usprawiedliwioną podstawę skargi kasacyjnej tylko wtedy, gdyby uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie posiadało wszystkich koniecznych elementów bądź zawierało braki tak oczywiste, że uniemożliwiałyby kontrolę kasacyjną. Bezzasadnie wskazano na uchybienia art. 233 § 1 w zw. z art. 391 k.p.c. poprzez dokonanie dowolnej oceny dowodów przez Sąd drugiej instancji. W postępowaniu kasacyjnym, wobec związania Sądu Najwyższego podstawą faktyczną rozstrzygnięcia (art. 398<sup>3</sup> § 3 k.p.c.), niedopuszczalne jest badanie zasadności dokonanych ustaleń i dowodów. Oznacza to, że w skardze nie można

podnosić zarzutu naruszenia art. 233 k.p.c. poprzez kwestionowanie sposobu przeprowadzenia oceny dowodów, jej poprawności i braku wszechstronnej analizy zebranego w sprawie materiału (por. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 1996 r., III CSK 17/06, z dnia 13 stycznia 2010 r., II CSK 372/09, z dnia 17 marca 2010 r., III CSK 32/09). Poza zakresem merytorycznej oceny Sądu Najwyższego pozostaje zarzut naruszenia art. 382 k.p.c. Judykatura i piśmiennictwo wskazują, że przepis ten ma charakter ogólnej dyrektywy kompetencyjnej wskazującej na kontynuację merytorycznego rozpoznawania sprawy w postępowaniu odwoławczym. Powołanie się na niego jako na podstawę kasacyjną może być skuteczne jedynie wówczas, gdy sąd drugiej instancji pominął część materiału dowodowego i wydał orzeczenie oparte wyłącznie na materiale zebranym w pierwszej albo drugiej instancji, pomijając ten, który był wynikiem procedowania w innej instancji (por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2007 r., III CSK 337/06, nie publ., postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 lutego 2010 r., III CSK 124/09, nie publ.). Twierdzenie skargi, że rozstrzygnięcia wydano w oparciu o część zgromadzonego materiału dowodowego nie znajduje uzasadnienia, gdyż podstawa faktyczna rozstrzygnięcia wyczerpująco odnosi się do wszystkich relewantnych okoliczności i podstawy ich ustalenia. Podkreślić również należy, że poza sporem pozostawały fakty dotyczące treści i dat czynności powoda, które uznano za przedmiotowo istotne i poddano ocenie w aspekcie przyczynienia.

Nie znajdują potwierdzenia zarzuty dotyczące wadliwego przyjęcia przez sąd drugiej instancji związania stanowiskiem Sądu Najwyższego, które podniesiono w ramach podstaw naruszenia zarówno art. 398<sup>20</sup> zd. 1 k.p.c. i art. 386 § 6 k.p.c. w zw. z art. 398<sup>21</sup> k.p.c. jak i art. 382 w zw. z art. 378 § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy w motywach wyroku kasatoryjnego dokonał wykładni art. 362 k.c. i prawidłowości subsumcji, wskazując z jakich przyczyn nie podziela stanowiska sądów *meriti*, że przyczynieniem się do powstania szkody może być dokonanie wyboru jednego z możliwych, ze względów interpretacyjnych, sposobów rozumienia początku biegu terminu wykonania obowiązku złożenia oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka. Przyznał, że przyczynienie może wynikać z innej okoliczności podniesionej w toku postępowania, tj. zaniechania wykorzystania

środków zaskarżenia przysługujących poszkodowanemu. Sąd drugiej instancji podniósł, że związany jest wykładnią odnoszącą się do kwalifikacji usprawiedliwionego uchybienia terminu złożenia oświadczenia, a na etapie ponownego postępowania apelacyjnego „aktualna pozostaje jedynie kwestia możliwości przypisania powodowi przyczynienia się do powstania szkody poprzez zaniechanie niezwłocznego złożenia skargi (...) wraz z wnioskiem o wstrzymanie wykonalności zaskarżonej uchwały”. Stwierdzenie, że Sąd Najwyższy w uzasadnieniu „dość jednoznacznie wskazał, że zaniechanie (...) stanowiło o przypisaniu powodowi przyczynienia się”, i podkreślił, że „kwestią otwartą pozostaje ustalenie stopnia przyczynienia się” w oczywisty sposób należy zatem rozumieć jako odwołanie do sugestii, a nie związania poprzez przyjęcie „przesądzenia”. Takiej interpretacji przeczy zresztą wprost dalsza treść motywów Sądu Apelacyjnego, szeroko omawiających okoliczności dotyczące późnego złożenia skargi, jego skutków, potencjalnej możliwości i celowości zawarcia w niej wniosku o wstrzymanie wykonania uchwały, przyczyn nieodwracalności skutków następczych czynności i zdarzeń prawnych. Wyczerpująco odniósł się on również do kwestii staranności, wymaganych wzorców działania obu stron, zakresu ich wpływu na powstanie szkody i jej rozmiary.

Bezzasadne są zarzuty powołane w ramach podstawy naruszenia prawa materialnego. Po pierwsze, w odniesieniu do większości z nich powołano przy zastosowaniu koniunkcji („i”) obie formy naruszeń, tj. błędną wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie, mimo że art. 398<sup>3</sup> § 1 k.p.c. nie zakłada ich kumulacji. Judykatura przyjmuje, że naruszenie prawa materialnego jednocześnie przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie nie jest możliwe, ponieważ są to dwie różne postacie naruszenia i każda z nich wymaga odrębnego wykazania (por. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 17 października 2008 r. I CSK 187/08, nie publ., z dnia 15 lipca 2010 r., IV CSK 138/10, nie publ.). Wprawdzie uchybienia takie mogą wystąpić razem, ale jedynie w określonej relacji wzajemnej i w odniesieniu do odpowiedniego etapu stosowania prawa, stąd powołanie się na oba zarzuty dotyczące tego samego przepisu dla swej skuteczności wymagają przedstawienia przez skarżącego odpowiedniego rozumowania i argumentacji wskazującej na taką zależność. Temu wymaganiu uzasadnienie skargi nie odpowiada. Po drugie,



skuteczną podstawą kasacyjną naruszenia prawa materialnego mogą być tylko te przepisy, które były stosowane przez sąd drugiej instancji w znaczeniu przyjęcia ich w sprawie jako kwalifikacji oznaczonej podstawy faktycznej rozstrzygnięcia (wyniku subsumcji). Przedmiotem zaskarżenia muszą być przepisy, które są źródłem obowiązków lub uprawnień jurysdykcyjnych (por. m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2008 r., I CSK 70/08, nie publ.). Już tylko z tego względu Sąd Apelacyjny nie mógł uchybić poprzez zastosowanie przepisom art. 53 § 2, art. 54 § 1 i 2, art. 61 § 2 pkt 3 w zw. z art. 61 § 3 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej jako: p.p.s.a.), które są normami prawa procesowego i nie odnoszą się do sądów powszechnych. W sprawie podstawą orzekania nie był również art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (dalej jako: u.s.g.) stanowiący, że każdy, czy interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Chybiona jest kasacyjna podstawa naruszenia prawa materialnego sprecyzowana jako zarzut naruszeń prawa powoda do sądu w aspekcie prawa do dobrej procedury sądowej. Odwołując się do art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 6 ust. 1, 2 i 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności skarżący upatruje ich w rzekomym przyjęciu przez Sąd Apelacyjny, że wniesienie skargi do sądu administracyjnego w ustawowym terminie stanowi przyczynienie się do powstania szkody, podstawę do wyciągnięcia z tego faktu negatywnych konsekwencji prawnych, że bezprawne było wymaganie od powoda wniesienie skargi do sądu administracyjnego w pierwszym dniu terminu, a tym samym ograniczono prawa powoda do skutecznego dochodzenia swoich praw poprzez uniemożliwienie skonstruowania i wniesienia merytorycznie dobrej skargi. Niezależnie od wadliwej kwalifikacji w ramach podstawy naruszenia prawa materialnego, której nie sanuje ani przywołanie art. 362 k.c. jako zasadniczego przedmiotu naruszeń ani odwołanie do formuły „w związku z”, nadużyciem prawa do skargi jest przypisywanie sądowi stwierdzeń i ocen nie mających oparcia wprost ani pośrednio w treści orzeczenia bądź jego motywacji. W założeniu tak

postawionych zarzutów uchybień przepisom prawa materialnego leżą bowiem własne poglądy skarżącego, a nie stanowisko sądu orzekającego, który badał czynności powoda i chronologię zdarzeń tylko w aspekcie ich wpływu na powstanie oraz zwiększenie zakresu szkody. Skarga pomija tak oczywiste fakty, jak wykorzystanie przez powoda prawa do sądu zarówno administracyjnego jak powszechnego, w których w tym zakresie nie doznał żadnych ograniczeń, samodzielne dokonanie przezeń wyboru między wykorzystaniem środka ochrony prawnej w postaci wniosku o wstrzymanie wykonania uchwały o wygaśnięciu mandatu burmistrza, który w wypadku uwzględnienia uniemożliwiłby przeprowadzenie przedterminowych wyborów, a zgłoszeniem udziału w wyborach i dopiero po niekorzystnym wyniku głosowania – wystąpienie ze skargą do sądu administracyjnego. Przypomnieć należy, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjne prawo do sądu obejmuje w szczególności prawa do: uruchomienia postępowania sądowego, odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności, uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozstrzygających sprawę (por. m.in. wyroki z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108, z dnia 16 czerwca 2008 r., sygn. P 37/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 80, z dnia 16 grudnia 2008 r., sygn. P 17/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 179, z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1, z dnia 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33, z dnia 22 października 2015 r., SK 28/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 149). Do wymogów rzetelnej i sprawiedliwie ukształtowanej procedury sądowej należą nakaz wysłuchania stron, jawność jako zasada, konieczność ujawnienia w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu, a tym samym unikanie dowolności czy wręcz arbitralności sądu, zapewnienie przewidywalności uczestnikom postępowania przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym są poddani. Jakkolwiek prawo do sądu jest rozumiane zarówno formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, jak i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej, to Konstytucja w żadnym razie nie pozbawia sądu powszechnego kognicji

w zakresie oceny przesłanek orzeczniczych i nie gwarantuje stronie pozytywnego dla niej wyniku procesu. Skarga nie wykazała, aby tak rozumiane prawo powoda do sądu doznało jakichkolwiek ograniczeń. Nie zawiera ona ponadto uzasadnienia wykazującego naruszenie prawa do rzetelnego procesu sądowego przewidzianego w art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.), zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym.

Rozważając zasadność zarzutów zawartych w skardze kasacyjnej skierowanych przeciwko zastosowaniu art. 362 k.c. w następstwie bezpodstawnego przyjęcia przyczynienia się powoda zauważyć należy, że w myśl tego przepisu, jeżeli poszkodowany przyczynił się do powstania lub zwiększenia szkody, obowiązek jej naprawienia ulega odpowiedniemu zmniejszeniu stosownie do okoliczności, a zwłaszcza do stopnia winy obu stron. Cel tej konstrukcji normatywnej jest oczywisty - dłużnik nie powinien ponosić ciężaru kompensowania szkody w zakresie, w jakim spowodowanie uszczerbku przypisać można wierzycielowi. Art. 362 k.c. zawiera normę kompetencyjną, która umożliwia zmniejszenie odszkodowania, nie ustanawiając nakazu skorzystania przez sąd z tej kompetencji w każdym przypadku przyczynienia się poszkodowanego do wyrządzenia szkody. W piśmiennictwie i judykaturze dominuje tzw. kauzalna koncepcja przyczynienia (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 1960 r., I CO 44/59, OSNCK 1960, nr 4, poz. 92, uzasadnienie uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego - zasada prawna z dnia 20 września 1975 r., III CZP 8/75, OSNC 1976, nr 7-8, poz. 151, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2015 r. III CSK 187/14, nie publ.). Przyczynienie jest kategorią obiektywną, którą należy rozpatrywać tylko w ramach adekwatnego związku przyczynowego w ujęciu art. 361 k.c., mającego zastosowanie do wszystkich powiązań kauzalnych na gruncie kodeksu cywilnego, zatem przyczynieniem się jest każde zachowanie poszkodowanego pozostające w normalnym związku przyczynowym ze szkodą, za którą ponosi odpowiedzialność inna osoba (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2008 r., IV CSK 228/08, Biul. SN

2009, nr 1, z dnia 21 października 1971 r., I CR 465/71, nie publ., z dnia 15 kwietnia 1999 r., I CKN 1012/97, OSP 2001, z. 1, poz. 2). Przyjęcie kauzalnego charakteru konstrukcji przyczynienia oznacza, że podstawę stwierdzenia przyczynienia stanowi zachowanie, które może być uznane za jedno z ogniw w normalnym toku zdarzeń. Panuje zgoda co do tego, że strona wprawdzie nie ma prawnego obowiązku dbania o własne interesy, ale niewykorzystanie przez nią środków prawnych w celu zmiany lub uchylenia orzeczenia może być ocenione w kategoriach przyczynienia, a następnie uwzględnione przy rozstrzyganiu o zasadności i stopniu zmniejszenia odszkodowania (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 2003 r., III CZP 34/03, Prok.i Pr.-wkł. 2004, nr 2, poz. 30, nie publikowane wyroki Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 2011 r., I PK 45/10, z dnia 17 maja 2011r., I PK 61/10, dnia 30 maja 2003 r., I PK 199/10, z dnia 21 czerwca 2012 r., II CSK 438/11).

W przedmiotowym wypadku sytuacja jest o tyle szczególna, że zaniechania powoda miały wpływ zarówno na powstanie szkody (wydatki na wybory) jak i na zwiększenie jej zakresu (utracone zarobki). Chybiony jest zarzut skargi, że w świetle obowiązującej wówczas wykładni art. 101 ust. 1 u.s.g. wniesienie skargi do sądu administracyjnego nie było możliwe. Jakkolwiek doszło do pewnej rozbieżności orzecznictwa, usuniętej uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2007 r., II OPS 2/07 (ONSA 2007, nr 3, poz. 60), to wyraźnie za dopuszczalnością stosowania art. 53 § 2 p.p.s.a. do skargi wnoszonej do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. oraz poglądem, że bieg terminu do jej złożenia rozpoczyna się także od dnia wezwania do usunięcia interesu prawnego lub uprawnienia opowiedział się już wcześniej Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w postanowieniu z dnia 8 sierpnia 2006 r., II OSK 1009/06, wyroku z dnia 7 czerwca 2006 r., II FSK 838/05, postanowieniu z dnia 1 lipca 2005 r., OSK 1634/04, a nade wszystko w wydanym w sprawie powoda wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 stycznia 2008 r., II OSK 1599/07 (OwSS 2008, nr 3, poz. 72). Wybór terminu do wniesienia skargi na gruncie omawianego przepisu pozostawiony został stronie skarżącej, wyłącznie od której zależało, czy skargę wniesie po udzieleniu odpowiedzi. Nie było zatem ryzyka odrzucenia skargi jako przedwczesnej. Chybiona jest skarga w części formułującej

wątpliwość co do tego, czy wstrzymanie wykonania uchwały było możliwe. Przedmiotem wstrzymania mogą być jedynie akty, które nadają się do wykonania i wymagają wykonania, a do takich należy uchwała o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu burmistrza, której następstwem było również zarządzenie przeprowadzenia przedterminowych wyborów, wybór innej osoby, objęcie przez nią stanowiska. Powód mógł złożyć równolegle z wniesieniem skargi wnioski do właściwego organu o wstrzymanie wykonania uchwały do czasu przekazania skargi (art. 61 § 2 pkt 3 p.p.s.a.) a po przekazaniu skargi bezpośrednio do sądu (art. 61 § 3 p.p.s.a.). Przewidziana w tych przepisach ochrona tymczasowa służy zabezpieczeniu strony przed skutkami bezpośrednio związanymi z jej wykonaniem, których ponadto nie można byłoby naprawić w razie ewentualnego uwzględnienia skargi. Chodzi więc o szkodę wyrządzoną wykonaniem uchwały, po wdrożeniu której nie będzie możliwe przywrócenie pierwotnego stanu rzeczy. Przypomnieć należy, że orzekający w sprawie powoda Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 lipca 2007 r., III SA/WR 247/07 na podstawie art. 152 p.p.s.a. stwierdził, że uchwała Rady Miejskiej w S. z dnia 25 stycznia 2007 r. nie może być wykonywana, a w uzasadnieniu wyjaśnił wprost, że stwierdzenie niewykonalności rodzi ten skutek, że skarżący odzyskuje uprawnienie do pełnienia mandatu Burmistrza S., którego został pozbawiony uchwałą. W wydanym w wyniku kontroli instancyjnej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 stycznia 2008 r., II OSK 1599/07 uznał, że powód nie wykorzystał w sprawie możliwości, jakie stwarza instytucja wstrzymania zaskarżonego aktu (art. 61 p.p.s.a.), co zapobiegłoby powstaniu skutków prawnych trudnych do odwrócenia.

Podsumowując skarga nie wzruszyła prawidłowości zakwalifikowania obiektywnie nieprawidłowego zachowania powoda, polegającego na braku należytej aktywności procesowej, jako przyczynienia objętego zakresem normatywnym art. 362 k.c.

Z tych względów skarga kasacyjna, jako nie oparta na uzasadnionych podstawach, podlega oddaleniu (art. 398<sup>14</sup> k.p.c.).

jw

eb

