

Sygn. akt I ACa 1244/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 maja 2018 r.

Sąd Apelacyjny w Łodzi I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: SSA Tomasz Szabelski

Sędziowie: SA Alicja Myszkowska

SO del. Iwona Jamróż - Zdziubany (spr.)

Protokolant: sekr. sąd. Bartosz Kędziora

po rozpoznaniu w dniu 30 maja 2018 r. w Łodzi na rozprawie

sprawy z powództwa (...) Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W.

przeciwko Powiatowi (...)

o odszkodowanie

na skutek apelacji strony powodowej

od wyroku Sądu Okręgowego w Płocku

z dnia 26 kwietnia 2017 r. sygn. akt I C 2313/16

1. oddala apelację;

2. zasądza od (...) Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. na rzecz Powiatu (...) kwotę 4.050 (cztery tysiące pięćdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Sygn. akt I ACa 1244/17

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 26 kwietnia 2017 r., wydanym w sprawie z powództwa (...) Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. przeciwko Powiatowi (...) o odszkodowanie, Sąd Okręgowy w Płocku oddalił powództwo i zasądził od strony powodowej na rzecz pozwanego kwotę 7.200,00 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa prawnego/wyrok k. 552/.

Powyższe rozstrzygnięcie zapadło w oparciu o ustalenia faktyczne, z których wynikało, że strona powodowa (...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. świadczyła na rzecz (...) Publicznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej w G. z siedzibą w G. usługi całodobowego żywienia pacjentów i dostarczania posiłków na podstawie umowy z dnia 8 stycznia 2010 roku nr (...).

(...) nie uregulował należności z tytułu świadczenia w/w usług w związku z tym strona powodowa skierowała pozew o zapłatę do Sądu Okręgowego w Łodzi i uzyskała w dniu 23 października 2012 roku nakaz zapłaty w postępowaniu nakazowym, w sprawie sygn. akt X G Nc 1323/12 przeciwko (...) na kwotę 635.700,00 zł wraz z odsetkami ustawowymi

i kosztami postępowania. Nakaz ten następnie został utrzymany w mocy prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego w Płocku z dnia 22 maja 2013 roku, sygn. akt I C 425/13.

(...) prowadził działalność leczniczą, a podmiotem tworzącym dla niego, w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej, był pozwany Powiat (...). Działalność ta prowadzona była w ramach szpitala z siedzibą w G., przychodni rejonowej z siedzibą w G., przychodni stomatologicznej z siedzibą w G., zakładu diagnostyki laboratoryjnej z siedzibą w G., zakładu diagnostyki obrazowej z siedzibą w G. oraz zakładu pielęgnacyjno - opiekuńczego z siedzibą w G. .

W czerwcu 2012 roku podmiot tworzący zmienił statut (...) w ten sposób, iż ustalił, że prowadzi on działalność leczniczą w ramach szpitala w G., przychodni rejonowej w G. i przychodni podstawowej opieki zdrowotnej w G. .

(...) w tym okresie miał poważne problemy finansowe i był bardzo zadłużony. Trwały niepokoje pracownicze, cały czas wisiała nad nim groźba likwidacji. W tej sytuacji Zarząd Powiatu (...), po ukształtowaniu się w 2010 roku, zlecił prywatnej firmie przeprowadzenie tzw. benchmarkingu, czyli porównania sytuacji (...) z innymi podobnymi szpitalami na terenie kraju. W tym okresie następowała zmiana przepisów ustawy o działalności leczniczej, a władze Powiatu rozważały kwestie przekształcenia (...) i uzyskania w ten sposób jego częściowego oddłużenia. Powiat zlecił firmie Doradca (...) Ltd. Sp. z o.o. z siedzibą w G. przygotowanie opracowania jakie są możliwości działania podmiotu tworzącego w celu utrzymania (...) i poprawy jego sytuacji finansowej. W opracowaniu tym przedstawiono kilka dopuszczalnych w tym momencie przez prawo rozwiązań sytuacji. Zarząd Powiatu przeanalizował opracowanie i doszedł do wniosku, iż jedynym rozwiązaniem racjonalnym z punktu widzenia (...) i pozwanego jest wydzierżawienie dużej części majątku, pozostawienie podstawowej opieki zdrowotnej, jako wydzielonej spółki, która to wydzierżawiałaby pozostały majątek innemu podmiotowi, który dalej prowadziłby szpital w G.. Taką decyzję podjęto i w dniu 28 grudnia 2011 roku Rada Powiatu (...) przyjęła uchwałę nr XV/74/2011 w sprawie określenia kierunków przekształcenia (...) w G. i w tej sytuacji zamieszczono ogłoszenia w prasie oraz w mediach o ofercie wydzierżawienia majątku szpitala, a nadto wysłano zaproszenia do składania ofert do wszystkich liczących się w Polsce firm, które mogłyby zająć się prowadzeniem szpitala. Ostatecznie wyłoniono dzierżawcę w postaci (...) Sp. z o.o. w L., która została utworzona w tym celu przez (...) Szpitala Sp. z o.o. w L.. Uchwałą nr XXIV/139/2012 z dnia 23 sierpnia 2012 roku Rada Powiatu (...) wyraziła zgodę na zawarcie przez (...) w G. umowy dzierżawy z wyłonionym podmiotem i oddanie w dzierżawę, stanowiących własność Powiatu (...), oddanych w użytkowanie (...) w G., nieruchomości .

W dniu 2 października 2012 roku doszło do podpisania umowy dzierżawy pomiędzy (...), reprezentowanym w oparciu o pełnomocnictwo przez Powiat (...), jako wydzierżawiającym, a A. (...). Spółką z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w L., jako dzierżawcą. Zgodnie z umową (...) wydzierżawił A. (...). Sp. z o.o. w L. część swego majątku w postaci szpitala w G. oraz przychodni rejonowej w G. wraz z wyposażeniem na okres 30 lat od dnia wejścia w życie umowy, a dzierżawca zobowiązał się do prowadzenia w tym okresie w przedmiocie dzierżawy działalności leczniczej. Jednocześnie dzierżawca wstąpił w miejsce wydzierżawiającego w prawa wynikające z umów zawartych z Narodowym Funduszem Zdrowia, a także przejął pracowników wydzierżawiającego, zatrudnionych w tych przedsiębiorstwach na zasadzie art 23¹ k.p. Ustalono czynsz dzierżawny miesięczny w wysokości 110.000,00 zł netto, a nadto dzierżawca zobowiązał się wnieść kaucję zwrotną w wysokości 5.000.000,00 zł, która miała być uiszczona w ten sposób, iż dzierżawca miał spłacić część długów wydzierżawiającego, w szczególności długów pracowniczych. Szczegółowy sposób rozliczenia tej kaucji miała być ustalony z dniem 1 stycznia 2025 roku. Warunkiem wejścia w życie umowy była cesja praw wynikających z umowy zawartej z NFZ.

Pojawił się w związku z tym problem z przeniesieniem praw wynikających z kontraktów zawartych z NFZ, albowiem NFZ bowiem oświadczył, iż dzierżawca będzie zmuszony przejąć zobowiązania wydzierżawiającego wobec (...) S.A. w Ł. w wysokości ok. 7.000.000,00 zł, w związku z ich zajęciem w toku prowadzonego postępowania egzekucyjnego. Wobec tego dzierżawca zwlekał z przejściem przedmiotu umowy przez okres 3 - 4 miesięcy, które doprowadziły do dalszego pogorszenia sytuacji (...). Ostatecznie przejście nastąpiło dopiero w marcu 2013 roku. W tej sytuacji, w celu zachowania ciągłości szpitala i umożliwienia jego przejścia przez operatora, Powiat poręczył zadłużenie (...) wobec (...)

S.A., ustanawiając hipotekę na nieruchomości, stanowiącej jego własność. Oprócz tego Powiat obsługiwał zadłużenie SPZOZ w Banku (...) S.A., w efekcie czego jego sytuacja finansowa stała się trudna .

W ramach (...) pozostało jedno przedsiębiorstwo w postaci przychodni podstawowej opieki zdrowotnej. Nadto, w dniu 14 grudnia 2012 roku, Rada Powiatu (...) podjęła uchwałę o zmianie statutu (...) w szczególności w zakresie zmiany nazwy podmiotu leczniczego na Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w G. oraz zmianę zakresu prowadzonej działalności leczniczej poprzez wskazanie, iż jest ona prowadzona w przedsiębiorstwie pod nazwą Przychodnia Podstawowej (...).

W 2013 roku Powiat (...) ponownie zlecił firmie Doradca (...) Ltd Sp. z o.o. w G. opracowanie analizy wariantów dalszej formuły funkcjonowania SPZOZ w G.. Z analizy, sporządzonej w sierpniu 2013 r. wynikało, iż sytuacja finansowa SPZOZ na przestrzeni lat pogarszała się i na koniec 2012 roku jego zadłużenie wyniosło 41.000.000,00 zł. Niezbędne stało się podjęcie działań zmierzających bądź to do przekształcenia tego podmiotu bądź to do jego likwidacji, bądź to do pokrywania części jego strat. W tej sytuacji opracowano trzy warianty rozwiązań:

- niedokonywanie przekształceń i pozostawienie SPZOZ w obecnej formule przy uwzględnieniu konieczności pokrywania strat;
- przekształcenie w trybie ustawy o działalności leczniczej w dwóch wariantach tj. w celu kontynuacji działalności, bądź też z uwzględnieniem upadłości;
- likwidację SPZOZ bez przekształceń.

Ostatni z nich został wyeliminowany, bowiem prowadziłby do przejęcia całości zadłużenia SPZOZ i w efekcie do poważnej zapaści finansów Powiatu, bowiem przejęte zadłużenie sięgałoby rocznych dochodów budżetowych powiatu. Jako najbardziej korzystny z punktu widzenia finansów Powiatu wskazano wariant drugi uwzględniający możliwość upadłości przekształconej spółki .

W dniu 14 listopada 2013 roku Rada Powiatu (...) podjęła uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na przekształcenie SPZOZ w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością oraz uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na przekazanie na własność w formie aportu nieruchomości zabudowanych, położonych w G., stanowiących własność Powiatu, na których zlokalizowany był wydzierżawiony szpital do spółki z o.o., utworzonej w wyniku tego przekształcenia. Wartość tych nieruchomości określono na podstawie, sporządzonego przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego R. K., operatu szacunkowego na kwotę 17.213.303,00 zł. Uchwały te zostały wykonane przez Zarząd Powiatu i z dniem 20 grudnia 2013 roku do Krajowego Rejestru Sądowego wpisana została spółka z ograniczoną odpowiedzialnością pod nazwą (...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w G. .

Po przekształceniu spółka nie była jednak w stanie normalnie funkcjonować. Zatrudniała kilka osób i koszty jej funkcjonowania były niewielkie, bowiem wynosiły ok. 200.000,00 zł rocznie, przy dochodach wynoszących 1.340.000,00 zł rocznie z tytułu czynszu dzierżawnego oraz 300 - 500.000,00 zł dochodu uzyskiwanego z kontraktu. Pozostało jednak po jej stronie znaczne zadłużenie wobec wierzycieli w kwocie 12.730.718,00 zł, które z uwagi na zajęcia komornicze nie mogło być na bieżąco obsługiwane z generowanych dochodów. Z momentem przejęcia Powiat (...) przejął zobowiązania SPZOZ w kwocie 19.270.604,09 zł. W tej sytuacji, w dniu 13 stycznia 2014 roku, zarząd spółki złożył do Sądu Rejonowego w Płocku wniosek o ogłoszenie upadłości z możliwością zawarcia układu, przedstawiając jednocześnie propozycję układową. W lutym 2014 roku do Powiatu (...) wpłynął list intencyjny (...) Szpitala spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w L., która zaproponowała wykup 100% udziałów w nowo powołanej spółce (...) w G., podniesienie kapitału zakładowego lub dokapitalizację w kwocie 7.000.000,00 zł a także przejęcie obsługi układu po ogłoszeniu upadłości z możliwością zawarcia układu. W tej sytuacji opracowano nowy projekt układu z wierzycielami uwzględniający to dofinansowanie. Zarząd i Rada Powiatu podjęły decyzję o sprzedaży spółki w trybie publicznym. Ofertę złożył jedynie dzierżawca szpitala, z którym powiat podjął negocjacje .

Na rozprawie w toku postępowania upadłościowego (...) Szpitale Sp. z o.o. wycofał się jednak ze swojej propozycji, a Sąd Rejonowy w Płocku postanowieniem z dnia 27 czerwca 2014 roku ogłosił upadłość (...) Sp. z o.o., obejmującą likwidację majątku dłużnika .

W ramach prowadzonego postępowania upadłościowego została sporządzona lista wierzytelności, na którą swoje wierzytelności w kwocie wskazanej wyżej zgłosiła również powodowa spółka. Wierzytelności te znajdują się w 4 i 5 grupie i z całą pewnością nie zostaną zaspokojone z uzyskanych w toku likwidacji środków finansowych, albowiem nawet wierzytelności znajdujące się w 3 grupie będą zaspokojone w 66%. Przedsiębiorstwo dłużnika zostało sprzedane za kwotę przekraczającą 10.000.000,00 zł, według jego ceny oszacowania. Przedsiębiorstwo to zakupił A. (...). Spółka z o.o., jako jedyny oferent. Syndyk po uzyskaniu środków zobligowany był do zwrotu nabywcy kaucji uiszczony przy zawarciu umowy dzierżawy w kwocie 5.000.000,00 zł, a zatem pozostała mu do rozdysponowania kwota niewiele przekraczająca drugie 5.000.000,00 zł .

Przy tak poczynionych ustaleniach faktycznych Sąd Okręgowy uznał roszczenie strony powodowej, oparte na podstawie art. 417 § 1 k.c., ale także art. 415 k.c. za bezzasadne.

Wskazał, że strona powodowa dochodziła części odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez pozwanego w związku z szeroko pojętymi przekształceniami kontrahenta powoda, jakim był (...) Publiczny Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej w G. z siedzibą w G., dla którego podmiotem tworzącym był pozwany. Szkodą ta sprowadzała się do braku możliwości wyegzekwowania należności zasądzonych na rzecz powoda z tytułu umów dostawy zawartych w okresie przed przekształceniami.

Zgodnie z art 417 § 1 k.c. za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Przepis ten znajduje zastosowanie jedynie w zakresie stosunków prawnych, w których państwo lub jednostka samorządu terytorialnego wykonuje władzę publiczną, tzn. nie ma on zastosowania do sfery dominium (najczęściej działalności gospodarczej), w której Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego traktowane są jak inne osoby prawne i ponoszą odpowiedzialność odszkodowawczą na takich samych zasadach, jak te podmioty. Rozwiązanie takie stanowi realizację zasady równości wobec prawa. Sfera wykonywania władzy publicznej (imperium) obejmuje stosunki prawne, w których państwo lub jednostka samorządu terytorialnego występuje w pozycji nadrzędnej, mogąc jednostronnie władczo kształtować prawa lub obowiązki innego podmiotu i stosować środki przymusu w celu zapewniania realizacji tych praw lub obowiązków – np. obowiązkowe szczepienia ochronne, obowiązek szkolny. Wyróżnienie sfery wykonywania władzy publicznej dokonywane jest w oparciu o kryteria przedmiotowe, a nie podmiotowe, władzę publiczną wykonywać mogą organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej. Z wykonywaniem władzy publicznej nie mamy do czynienia w stosunkach opartych na zasadzie równorzędności stron. Szczególne wątpliwości powstają w związku ze szkodami powstałymi w wyniku działalności państwowej służby zdrowia. Poza pojedynczymi przypadkami (szczepienia obowiązkowe), korzystanie z publicznej służby zdrowia nie jest obowiązkowe, obok państwowej służby zdrowia funkcjonuje sektor prywatny. Publiczna służba zdrowia nie jest sferą, w której państwo lub jednostki samorządu terytorialnego dysponują środkami władczymi wobec obywateli. Na gruncie dawnego stanu prawnego (przed nowelizacją art. 417 k.c.) przepis ten stanowił podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody wyrządzone w trakcie leczenia, ponieważ lekarze uznawani byli za funkcjonariuszy państwowych. Zapewnienie właściwego funkcjonowania opieki zdrowotnej (podobnie jak edukacji, czy systemu emerytalnego) jest jednym z zadań państwa – funkcją publiczną, jednak nie jest to zadanie realizowane w sposób władczy. Przymus korzystania z publicznej opieki zdrowotnej nie ma charakteru prawnego, ale faktyczny.

Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, że według strony powodowej działaniami, które doprowadziły do szkody był brak podjęcia przez pozwanego uchwały o likwidacji SPZOZ pomimo, iż w listopadzie 2013 r. istniały przesłanki do likwidacji z uwagi na ujemny wynik finansowy SPZOZ, podjęcie czynności, które zmierzały do przekształcenia SPZOZ w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością (w tym zawarcie umowy dzierżawy), podczas gdy brak było przesłanek ekonomicznych do podjęcia tego typu działań, a w szczególności oczywiste było, że majątek w jaki

została przez pozwanego wyposażona spółka powstała z przekształcenia w żaden sposób nie umożliwi realizowania przez spółkę przedmiotu działalności oraz, że już z chwilą rejestracji spółki w rejestrze przedsiębiorców, spółka ta będzie niewypłacalna, dokonanie nieprawidłowego określenia wartości rynkowej nieruchomości znajdujących się w posiadaniu SPZOZ, a przekazywanych w formie aportu powstałej z przekształcenia spółce; zaniechanie przez pozwanego, będącego jedynym wspólnikiem spółki wyrównania tej spółce brakującej wartości wkładu niepieniężnego w sytuacji, gdy wartość aportu wnoszonego przez pozwanego do spółki w postaci nieruchomości została znacznie zawyżona w stosunku do jej wartości zbywczej.

Punktem wyjścia w związku z tym, w ocenie Sądu pierwszej instancji, było ustalenie czy w/w działania, bądź zaniechania pozwanego stanowiły wykonywanie władzy publicznej. W przypadku bowiem gdy dane zachowanie, zaniechanie nie wchodzi w zakres imperium zastosowanie znajdują ogólne przepisy kodeksu cywilnego, dotyczące odpowiedzialności za szkodę (w tym m.in. art. 415 k.c., 416 k.c. i 430 k.c.). W myśl przepisu art. 417 k.c. pojęcie wykonywania władzy publicznej obejmuje tylko takie działania, które ze swej istoty, a więc ze względu na charakter i rodzaj funkcji przynależnej władzy publicznej wynikają z kompetencji określonych w samej Konstytucji RP oraz z innych przepisów prawa. Ich wykonywanie łączy się z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki. Organem władzy publicznej jest każdy podmiot, który wykonuje władzę publiczną, kształtuje w drodze przymusu sytuację prawną jednostki. Jeżeli wykonuje on zarówno władzę publiczną, jak i funkcjonuje w sferze cywilnoprawnej, należy uznać, że organem władzy publicznej w znaczeniu art. 77 Konstytucji jest tylko wówczas, gdy działa posługując się metodami władczymi lub jeżeli jest zobligowany do podjęcia takiego działania. Chodzi zatem o działanie w takim obszarze, w którym może dojść do naruszenia prawa i wolności jednostki ze strony władzy publicznej. Jednocześnie Sąd Okręgowy uwypuklił, że roszczenie strony powodowej nie dotyczy działań podejmowanych przez SPZOZ w G., czy też jej pracowników, lecz działań, zaniechań podejmowanych przez władzę samorządową i organy Powiatu (...), jako podmiot tworzący w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 roku (Dz.U. t.j. 2016r poz. 1638 ze zm.) o działalności leczniczej.

Oceniając poszczególne okoliczności faktyczne wskazane przez stronę powodową Sąd Okręgowy uznał, że zaniechanie podjęcia uchwały o likwidacji SPZOZ w listopadzie 2013 roku bez wątplenia wchodziło w zakres imperium i stanowiło wykonywanie władzy publicznej przez podmiot tworzący. Zgodnie z art 87 ust 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. W świetle zaś art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego (...) na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W świetle art 40 ust 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. t.j. 2016, poz. 814), na podstawie i w granicach upoważnień, zawartych w ustawach, rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze powiatu. Zgodnie zaś z ust. 2 pkt 3 tego przepisu akty prawa miejscowego stanowią w szczególności w sprawach szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu, a taką sprawą jest kwestia likwidacji SPZOZ, będącej powiatową osobą prawną. A zatem uchwała o likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej ze względu na charakter norm określonych w art. 60 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. Nr 112, poz. 654), powinna być podejmowana w drodze aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.), jak też podlegać zasadom oraz trybowi ogłaszania takich aktów, określonym w art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, niezbędnym do wejścia w życie uchwały, a tym samym dla jej ważności. Jednocześnie Sąd Okręgowy wskazał, że stanowisko, co do zakwalifikowania tego typu uchwał do aktów prawa miejscowego znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych. Tym samym niewydanie uchwały o likwidacji SPZOZ w G. zakwalifikował jako tzw. zaniechanie legislacyjne. Podstawę prawną takiej odpowiedzialności stanowi przepis szczególny wobec art 417 k.c., jakim jest art 417¹ § 4 k.c. Przepis ten, w przeciwieństwie do poprzedzających go paragrafów tego samego artykułu, w tym przypadku wyłącza konieczność uzyskania tzw. prejudykatu. Co oznacza, że sąd rozpoznający sprawę o odszkodowanie opartą na tej przesłance faktycznej i prawnej władny jest samodzielnie rozstrzygnąć, czy zaniechanie organu prawodawczego miało charakter bezprawny, albowiem w tym przypadku bezprawność ta nie ma charakteru kwalifikowanego i nie musi zostać stwierdzona

w odrębnym postępowaniu. W tym przypadku przesłankami roszczenia odszkodowawczego są: niewykonanie wynikającego z obowiązującej normy prawnej obowiązku uchwalenia określonego przepisu, powstanie szkody oraz normalny, adekwatny związek przyczynowy między zaniechaniem uchwalenia przepisu oraz powstaniem szkody. Z naruszeniem obowiązku wydania aktu normatywnego (zaniechaniem legislacyjnym) mamy do czynienia jedynie w przypadkach, gdy obowiązek wydania aktu normatywnego wynika z obowiązującej normy prawnej (norm prawnych). Zasady słuszności, zasady współzycia społecznego lub inaczej ujęte normy lub zasady etyczne nie są wystarczającą podstawą rekonstruowania obowiązku wydania aktu normatywnego. Prawny obowiązek wydania normy prawnej może wynikać z Konstytucji RP (obowiązek uchwalenia ustawy), umów międzynarodowych (w tym także prawa UE – np. obowiązek implementacji dyrektywy) lub ustawy (obowiązek wydania rozporządzenia, uchwały). Zaniechanie legislacyjne może polegać na niewydaniu ustawy, rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego. Istnienie obowiązku wydania aktu normatywnego stanowi pierwszy krok w kierunku stwierdzenia zaniechania legislacyjnego. Odwołując się do stanowiska Sądu Najwyższego z wyroku z dnia 6 września 2012 roku, sygn. akt I CSK 59/12, Sąd pierwszej instancji wskazał, że warunkiem odpowiedzialności za zaniechanie normatywne jest stwierdzenie, że wynikający z przepisu prawa obowiązek wydania aktu normatywnego został wyrażony w sposób jednoznaczny i konkretny. Odmienne ujęcie tego zagadnienia mogłoby doprowadzić do niedopuszczalnej ingerencji władzy sądowniczej w sferę uprawnień zastrzeżonych dla władzy ustawodawczej. Dlatego też w procesie ustalania niezgodności z prawem (bezprawności) zaniechania legislacyjnego ocena sądu powinna zmierzać jedynie do stwierdzenia czy na podstawie samego tylko przepisu, z którego ma wynikać obowiązek wydania aktu normatywnego, możliwe jest ustalenie, że brak działania ustawodawcy stanowił jego naruszenie, oraz czy można jednoznacznie określić (przynajmniej minimalny) zakres powinnoego działania ustawodawcy (czyli termin wydania aktu i jego minimalną konieczną treść). Ocena sądu powszechnego nie powinna natomiast angażować kryteriów aksjologicznych, ponieważ to należy do sfery decyzji ustawodawcy. Nie jest przypadkiem, że art. 417¹ § 4 k.c. mówi o akcie normatywnym, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa. Stanowi to istotny dla wykładni tego przepisu element prawnopozytywny – musi bowiem istnieć konkretny przepis, który nakazuje działanie legislacyjne. Obowiązek taki może wynikać z przepisów konstytucyjnych, które wskazują na konieczność uregulowania danej kwestii w ustawie, lub też z innej ustawy, pod warunkiem że samozobowiązanie się ustawodawcy w takiej formie do wydania innej ustawy zostało wyrażone w sposób jednoznaczny. Z przepisów ustawy zwykłej może wynikać także obowiązek wydania rozporządzenia w sytuacji, w której ustawa określa organ właściwy do wydania aktu, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące jego treści. Obowiązek wydania aktu normatywnego może wynikać także z prawa międzynarodowego, w szczególności prawa unijnego. Niezgodność z prawem (bezprawność) zaniechania legislacyjnego musi być traktowana zatem wężej niż na tle ogólnej formuły art. 417 k.c., ponieważ przepis art. 417¹ § 4 k.c. wyraźnie ogranicza zakres przesłanki niezgodności z prawem (bezprawności) do przypadku sprzeczności z "przepisem prawa".

Zdaniem Sądu Okręgowego konieczne było zatem ustalenie czy w tej sytuacji istniał prawny obowiązek podjęcia przez Radę Powiatu (...) uchwały o likwidacji SPZOZ. Zgodnie z obowiązującym w listopadzie 2013 roku przepisem art 59 ust 1 w/w ustawy o działalności leczniczej samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej pokrywa we własnym zakresie ujemny wynik finansowy. W świetle jednakże ust 2 w/w przepisu podmiot tworzący samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej może, w terminie 3 miesięcy od upływu terminu zatwierdzenia sprawozdania finansowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, pokryć ujemny wynik finansowy za rok obrotowy tego zakładu, jeżeli wynik ten, po dodaniu kosztów amortyzacji, ma wartość ujemną - do wysokości tej wartości. Zgodnie zaś z ust 4 w/w przepisu w przypadku niepokrycia ujemnego wyniku finansowego w sposób określony w ust. 2 podmiot tworzący w terminie 12 miesięcy od upływu terminu określonego w ust. 2 wydaje rozporządzenie, zarządzenie albo podejmuje uchwałę o zmianie formy organizacyjno-prawnej albo o likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Za bezsporne w sprawie Sąd pierwszej instancji uznał, iż według stanu na listopad 2013 roku istniały przesłanki do zastosowania przez pozwanego w/w art 59 ust 4 ustawy tj. SPZOZ wygenerował ujemny wynik finansowy za rok 2012, a pozwany, jako podmiot tworzący nie zdecydował się na pokrycie tego ujemnego wyniku finansowego zgodnie z w.w art. 59 ust 2. Wobec jednak brzmienia art 59 ust. 4 ustawy nie można przyjąć, iż obowiązkiem powiatu było podjęcie uchwały o likwidacji SPZOZ. W tym zakresie ustawodawca przyznał podmiotowi tworzącemu uprawnienie do wyboru sposobu dalszego działania. A tym samym nałożył obowiązek wydania aktu

normatywnego, ale co do tego, jakiej treści tenże akt normatywny ma być, pozostawił decyzję podmiotowi tworzącemu. A skoro tak to pozwany miał prawo podjąć albo uchwałę o zmianie formy organizacyjno - prawnej, albo uchwałę o likwidacji SPZOZ. W tej sytuacji nie ma nałożonego na pozwanego obowiązku podjęcia uchwały o likwidacji i obowiązku tego nie można wywodzić z zasad współzycia społecznego czy też innych zasad słuszności. O obowiązku wydania aktu normatywnego nie może być mowy w przypadkach, gdy akt normatywny tylko upoważnia, a nie nakazuje wydania określonej normy. Tym bardziej zatem nie może być mowy o obowiązku wydania tylko i wyłącznie danego rodzaju aktu prawnego, w sytuacji, gdy ustawa nadrzędna daje możliwość wyboru dróg postępowania, nie wskazując jednocześnie żadnych kryteriów wyboru. Jedynie z wykładni językowej w.w art. 59 ust 4 i kolejności w/w możliwości prawnych, wyprowadzić można wniosek, iż wolą ustawodawcy było w pierwszej kolejności rozważenie przez podmiot tworzący możliwości przekształcenia SPZOZ, a w dopiero w przypadku wykluczenia takiej możliwości podjęcie uchwały o likwidacji jednostki. Jest to uzasadnione również szczególną rolą, jaką w społeczeństwie pełnią zakłady opieki zdrowotnej, które z jednej strony działają w ramach quasi działalności gospodarczej, a z drugiej strony nałożone są na nie ważne społecznie zadania związane z ochroną zdrowia. Likwidacja każdej takiej jednostki musi być zawsze poprzedzona kompleksową oceną skutków takiego działania dla społeczeństwa. Skoro zatem pozwany był uprawniony do podjęcia uchwały o przekształceniu, a niemożliwe było jednocześnie podjęcie uchwały o likwidacji to nie można mówić o tym, iż jego działanie jest bezprawne w tym znaczeniu, iż jest ono sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa. A zatem nie mogło to być podstawą odpowiedzialności pozwanego, opartej o treść art 417¹ § 4 k.c., czy jak wskazywał powód o treść art. 417 k.c.

W dalszej kolejności Sąd Okręgowy rozważył spowodowanie szkody przez pozwanego poprzez podjęcie działań zmierzających do przekształcenia SPZOZ i odniósł się także do umowy dzierżawy zawartej w październiku 2012 roku. Wskazał, że w tym przypadku stroną umowy, jako wydzierżawiający nie był Powiat (...), a (...), jako powiatowa osoba prawna. Powiat jedynie wyrażał w drodze uchwały, w trybie art 54 w/w ustawy o działalności leczniczej, zgodę na takie wydzierżawienie nieruchomości. W tym przypadku umowa była klasyczną czynnością cywilnoprawną. Jej zawarcie nie wchodziło zatem w zakres wykonywania władzy publicznej. Analogicznie potraktował uchwałę o wyrażeniu zgody na zawarcie takiej umowy i uznał, że nie jest ona wykonywaniem władzy publicznej w rozumieniu w/w przepisów. W tym przypadku, jeżeli powód, który już wówczas był wierzycielem (...), uważał, iż jest to czynność dokonana z jego pokrzywdzeniem miał prawo skorzystać z instytucji skargi paulińskiej, uregulowanej w art.527 k.c. i następnych. W ten sposób miałby możliwość uzyskania uznania tej czynności za bezskuteczną wobec niego. Z tego nie skorzystał. Żaden przepis prawa nie zabraniał jednocześnie zawierania takiej umowy dzierżawy, a zatem działanie to nie było działaniem sprzecznym z prawem.

W ocenie Sądu Okręgowego również dalsze czynności pozwanego, zmierzające do przekształcenia SPZOZ w spółkę prawa handlowego nie były czynnościami sprzecznymi z przepisami prawa, do czego wyraźnie ogranicza odpowiedzialność art. 417 k.c. Sąd pierwszej instancji podał, że bezprawność w rozumieniu w.w. przepisu jest ujęta wężej niż w przypadku art.415 k.c., ale z drugiej strony w tym przypadku odpowiedzialność oparta jest z reguły o zasadę ryzyka, a w przypadku odpowiedzialności opartej na art 415 k.c. o zasadę winy. Stan niezgodności działania lub zaniechania z prawem ma miejsce w przypadku sprzeczności tego zachowania z normą prawną dekodowaną z obowiązującego przepisu prawnego, obojętnie jakiej rangi (ustawa, ratyfikowana umowa międzynarodowa, rozporządzenie). Katalog norm prawnych jest w systemie prawa polskiego zamknięty ze względu na zamknięty katalog źródeł prawa – art. 87 Konstytucji RP. Pojęcie "niezgodności z prawem" nie obejmuje natomiast przypadków niezgodności z zasadami współzycia społecznego. W tym przypadku przekształcenie SPZOZ w spółkę prawa handlowego było przeprowadzone zgodnie z przepisami wówczas obowiązującej ustawy o działalności leczniczej. Tym samym nie było działań pozwanego, które mogły zostać uznane za niezgodne z prawem. Sąd Okręgowy zwrócił jednocześnie uwagę na to, iż przedmiotowe uchwały Rady Powiatu były podawane kontroli przez sądy administracyjne i żadna z nich do tej pory nie została uchylona, a tym samym nie stwierdzono naruszenia przepisów prawa przy ich podejmowaniu.

Za nieudowodnioną natomiast Sąd Okręgowy uznał kwestię zaniżenia wartości aportu i wskazując, że z samego faktu wyceny przedsiębiorstwa upadłego w toku postępowania upadłościowego na kwotę mniejszą niż wartość aportu

wniesionego do spółki nie wynika jeszcze wadliwość tej wyceny. Stan przedsiębiorstwa pomiędzy tymi datami mógł ulec zmianie, podobnie, jak i ceny. Skoro powód takie twierdzenie zgłosił winien je udowodnić. Tymczasem w tym zakresie nie został zgłoszony żaden wniosek dowodowy, a w szczególności powód nie wniósł o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego, który to ustaliłby jaka była rzeczywista wartość nieruchomości wniesionej jako aport do nowo powstałej spółki przez pozwanego. Okoliczność ta wymagała wiadomości specjalnych i jedynym środkiem dowodowym pozwalającym na jej ustalenie był właśnie dowód z opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego. Stąd, również te okoliczności faktyczne nie mogły uzasadniać żądania pozwu.

Sąd Okręgowy jako alternatywną podstawę odpowiedzialności prawnej pozwanego rozważył art. 415 k.c. i art. 416 k.c., i uznał, że również w tym przypadku, nie może być mowy o bezprawności działania pozwanego w szerokim tego słowa znaczeniu. Działania podejmowane przez pozwanego miały na celu zachowanie działającego na terenie powiatu (...) szpitala, a nadto uchronienie pozwanego przed popadnięciem w potężne problemy finansowe. Żaden przepis prawa nie nakazywał pozwanemu likwidacji SPZOZ, a tym samym wszystkie jego działania mieściły się w granicach umocowania prawnego. Nie można władzom powiatu czynić zarzutu, że dbając o finanse jednostki samorządu terytorialnego wybierały dopuszczalne rozwiązanie, które jednocześnie ograniczało odpowiedzialność majątkową pozwanego i dawało możliwość przetrwania podmiotu powstałego z przekształcenia. Powód w ramach niniejszego procesu nie podjął próby wykazania ewentualnej winy organów pozwanego w tym zakresie, a wszystkie działania podejmowane były po uzyskaniu analiz podmiotów zajmujących się profesjonalnie tego typu sytuacjami.

Mając powyższe na uwadze Sąd Okręgowy oddalił powództwo, jako bezzasadne.

O kosztach orzeczono w oparciu o art 98 k.p.c. / uzasadnienie wyroku k. 558-565/.

Apelację od powyższego wyroku złożyła strona powodowa, która zaskarżając go w całości zarzuciła:

I. naruszenie przepisów postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

1. art. 233 § 1 k.p.c. przez niedokonanie wszechstronnego i całościowego rozważenia zebranego w sprawie materiału dowodowego i w konsekwencji wyciągnięcie błędnych wniosków, stanowiących podstawę wyroku oraz dokonanie oceny materiału dowodowego w sposób dowolny, sprzeczny z zasadami logiki i doświadczenia życiowego, co przejawiało się w przyjęciu, że podjęte przez pozwanego działania (sekwencja zdarzeń, której skutkiem było przekształcenie (...) Publicznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej w G. z siedzibą w G. w spółkę kapitałową i ogłoszenie przez tę spółkę upadłości) nie stanowiło działania niezgodnego z prawem w rozumieniu art. 417 § 1 kodeksu cywilnego, w sytuacji, w której pozwany nadużył przysługujących mu praw związanych z pełnieniem funkcji podmiotu tworzącego (...), podjęte przez niego działania były sprzeczne z celem i istotą przepisów o działalności leczniczej, a całokształt tychże działań, dotyczących przekształcenia (...) w spółkę kapitałową stanowił naruszenie zasad współżycia społecznego; ewentualnie- na wypadek przyjęcia, że na gruncie prawa materialnego podstawę prawną roszczeń powoda stanowi art. 416 k.c. a nie art. 417 § 1 k.c. (a zatem zachowanie bezprawne a nie zachowanie niezgodne z prawem):

2. art. 233 § 1 k.p.c. przez niedokonanie wszechstronnego i całościowego rozważenia zebranego w sprawie materiału dowodowego i w konsekwencji wyciągnięcie błędnych wniosków, stanowiących podstawę wyroku oraz dokonanie oceny materiału dowodowego w sposób dowolny, sprzeczny z zasadami logiki i doświadczenia życiowego, co przejawiało się w przyjęciu, że podejmując działania zmierzające do przekształcenia (...) w spółkę kapitałową i dokonując ww. przekształcenia pozwany nie działał z zamiarem pokrzywdzenia wierzycieli (...), w tym powoda, oraz, iż działania pozwanego, dotyczące dalszego funkcjonowania (...) i prowadzące do powstania szkody u powoda nie miały charakteru bezprawnego i zawinionego, ewentualnie, że wina pozwanego w tym zakresie nie została wykazana, w sytuacji, w której ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wynika, że pozwany nadużył przysługujących mu praw związanych z pełnieniem funkcji podmiotu tworzącego (...), podjęte przez niego działania były sprzeczne z celem i istotą przepisów o działalności leczniczej, a całokształt tychże działań, dotyczących przekształcenia (...) w spółkę kapitałową stanowił naruszenie zasad współżycia społecznego, a w konsekwencji zachowanie bezprawne, a przy tym pozwany posiadał wiedzę o skutkach tychże działań, tj. o braku możliwości zaspokojenia wierzycieli (w tym

powoda) przez (...) i powstałą spółkę oraz o konieczności ogłoszenia upadłości spółki powstałej z przekształcenia i braku szans na zaspokojenie wierzytelności powoda z masy upadłości spółki, powstałej z przekształcenia (...), co wskazuje na jego zawinione działanie; jednocześnie, w każdym z powyższych przypadków zarzuciła naruszenie:

3. art. 232 zd. drugie w zw. z art. 278 § 1 k.p.c. przez nieprzeprowadzenie dowodu z opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego, na okoliczność rzeczywistej wartości nieruchomości wniesionej jako aport do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością powstałej z przekształcenia (...), w sytuacji, gdy Sąd Okręgowy w Płocku uznał, że do ustalenia wartości nieruchomości stanowiącej aport i w konsekwencji ustalenia czy doszło do zawyżenia wartości aportu, wymagane są wiadomości specjalne;

II. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

1. art. 417 § 1 k.c. przez jego niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że działania pozwanego, podejmowane w celu dokonania przekształcenia (...) w spółkę kapitałową, w szczególności wyrażenie przez pozwanego zgody na dzierżawę nieruchomości, obejmujących m.in. szpital na rzecz (...) sp. z o. o. z siedzibą w L., oraz dokonanie przekształcenia (...) w spółkę prawa handlowego w taki sposób i na takich warunkach, że niezwłocznie po przekształceniu spółka zmuszona była złożyć wniosek o ogłoszenie upadłości z powodu braku środków i możliwości finansowych na kontynuowanie działalności nie stanowiły wykonywania władzy publicznej przez pozwanego i w konsekwencji uznanie, że ww. przepis nie może stanowić podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego, w sytuacji, w której działania pozwanego, dotyczące dalszego funkcjonowania (...) i jego przekształcenia w spółkę prawa handlowego związane były z wykonywaniem przez pozwanego zadań publicznych w zakresie promocji i ochrony zdrowia (prowadzenia działalności leczniczej), co wskazywało, że działania te mają publicznoprawny charakter i stanowią wykonywanie przez pozwanego władzy publicznej;

2. art. 417 § 1 k.c. przez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że niezgodność z prawem w rozumieniu ww. przepisu obejmuje jedynie niezgodność z prawem pozytywnym (prawem pisanim) i w konsekwencji przyjęcie, że działania pozwanego, zmierzające do przekształcenia (...) w spółkę kapitałową i obejmujące to przekształcenie były zgodne z prawem, w sytuacji, w której prawidłowa wykładnia art. 417 § 1 k.c. powinna zaprowadzić Sąd Okręgowy do wniosku, że zachowanie pozwanego miało charakter działania niezgodnego z prawem, gdyż stanowiło nadużycie przepisów, dotyczących przekształcenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w spółki prawa handlowego i było sprzeczne z zasadami współzycia społecznego (m.in. z zasadą ochrony praw wierzycieli, zasadą odpowiedzialności jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa za działania przy wykonywaniu władzy publicznej i zasadą zaufania do władzy publicznej), a zatem były objęte hipotezą art. 417 § 1 k.c., który pod pojęciem niezgodności z prawem rozumie również zachowanie niezgodne z zasadami współzycia społecznego; ewentualnie, na wypadek przyjęcia, że podstawą prawną roszczeń powoda stanowi art. 416 k.c. a nie art. 417 § 1 k.c. (a zatem zachowanie bezprawne a nie zachowanie niezgodne z prawem):

3. art. 416 k.c. przez jego niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że działania pozwanego, zmierzające do przekształcenia (...) w spółkę kapitałową i obejmujące to przekształcenie, nie były bezprawne, w sytuacji, w której działania pozwanego stanowiły nadużycie przepisów, dotyczących przekształcenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w spółki prawa handlowego i były sprzeczne z zasadami współzycia społecznego (m.in. z zasadą ochrony praw wierzycieli, zasadą odpowiedzialności jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa za działania przy wykonywaniu władzy publicznej i zasadą zaufania do władzy publicznej) i jako takie miały charakter bezprawny;

4. art. 416 k.c. przez jego niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że działania pozwanego, zmierzające do przekształcenia (...) w spółkę kapitałową i obejmujące to przekształcenie nie miały zawinionego charakteru, w sytuacji, w której ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w szczególności z zeznań świadka A. K., wynika, że pozwany posiadał wiedzę o skutkach podjętych działań, tj. o braku możliwości zaspokojenia wierzycieli, w tym powoda, przez (...) i powstałą spółkę oraz o konieczności ogłoszenia upadłości spółki, powstałej z przekształcenia i braku szans na zaspokojenie wierzytelności powoda z masy upadłości spółki powstałej z przekształcenia (...) i mimo to świadomie

dokonał przekształcenia (...) w spółkę kapitałową i w ten sposób doprowadził do wyrządzenia szkody powodowi, co świadczy o zawinionym charakterze jego działań.

W konkluzji strona powodowa wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku i zasądzenie od pozwanego na rzecz strony powodowej kwoty 76.000,00 złotych oraz kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje, według norm przepisanych; ewentualnie, o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Płocku, z pozostawieniem temu sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania przed sądem II instancji /apelacja k. 571-588/.

W odpowiedzi na apelację strona pozwana wniosła o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania odwoławczego według norm przepisanych /odpowieź na apelację k. 594-598/

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja nie podlegała uwzględnieniu, choć z innych przyczyn niż wskazane przez skarżącego.

Przed odniesieniem się do zarzuconych zaskarżonemu wyrokowi naruszeń przepisów prawa procesowego oraz prawa materialnego należy stwierdzić, iż Sąd Apelacyjny rozpoznając przedmiotową sprawę nie dostrzegł, aby w toku jej prowadzenia przez Sąd I instancji doszło do naruszeń przepisów prawa, które zobowiązany byłby w granicach zaskarżenia wziąć pod uwagę z urzędu. W przedmiotowej sprawie nie miały miejsca uchybienia procesowe mogące stanowić przyczyny nieważności postępowania.

Następnie koniecznym jest odniesienie się do sformułowanych przez skarżącego zarzutów naruszenia przepisów prawa procesowego, gdyż wnioski w tym zakresie z istoty swej determinują rozważania co do pozostałych zarzutów apelacyjnych, bowiem jedynie nieobarczone błędem ustalenia faktyczne, będące wynikiem należyście przeprowadzonego postępowania mogą być podstawą oceny prawidłowości kwestionowanego rozstrzygnięcia w kontekście twierdzeń o naruszeniu przepisów prawa materialnego. Sąd II instancji, rozpoznając wniesiony w przedmiotowej sprawie środek odwoławczy, ocenił stan faktyczny ustalony przez Sąd Okręgowy jako prawidłowy i zgodny z zebraniem w sprawie materiałem dowodowym, a w konsekwencji na podstawie art. 382 k.p.c. przyjął dokonane ustalenia faktyczne za własne, uzupełniając je jedynie o niesporną okoliczność, że powód nie występował o stwierdzenie niezgodności z prawem wymienionych w pozwie uchwał Rady Powiatu.

Podniesione w apelacji zarzuty prawa procesowego art. 233 k.p.c. w istocie zmierzają do podważenia dokonanej przez sąd oceny materialno prawnej. W szczególności kwestionują one ocenę Sądu Okręgowego, że podjęcie decyzji z art. 59 ust. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 217) w brzmieniu, obowiązującym w dacie uchwały Rady Powiatu (...) o przekształceniu (...) Publicznego Zespołu Zakładów (...) z siedzibą w G. w spółkę kapitałową, nie było bezprawne. Zgodnie z tym przepisem w przypadku niepokrycia ujemnego wyniku finansowego w sposób określony w ust. 2 (tj. poprzez pokrycie ujemnego wyniku finansowego) podmiot tworzący w terminie 12 miesięcy od upływu terminu określonego w ust. 2 wydaje rozporządzenie, zarządzenie albo podejmuje uchwałę o zmianie formy organizacyjno-prawnej albo o likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej.

W związku z tym należy zauważyć, że zgodnie z zasadą "da mihi factum, dabo tibi ius" to do powoda należy podanie podstawy faktycznej powództwa i udowodnienie swoich twierdzeń, zaś ocena prawna roszczenia należy do sądu, który nie jest związany wskazaną przez powoda podstawą prawną żądania. Mając na uwadze podaną w uzasadnieniu pozwu podstawę faktyczną powództwa przyjąć trzeba, że powód wywodzi swoje roszczenie w istocie z faktu, błędnych jego zdaniem, a wydanych i wskazanych w pozwie uchwał Rady Powiatu. Decyzja, o której mowa w w.w. przepisie została bowiem podjęta w dniu 14 listopada 2013 r., a jedynie, zdaniem strony powodowej, była działaniem niezgodnym z prawem.

Przy tak określonej podstawie faktycznej podstawę roszczeń strony powodowej nie będą stanowiły powołane przez nią przepisy, a art. 417¹ § 1 k.c. W judykaturze wskazuje się, że normy zawarte w art. 417¹ § 1-3 k.c., regulując szczególne

postacie bezprawnego wyrządzenia szkody przez władzę publiczną, ograniczają odpowiedzialność określoną w art. 417 k.c. przez to, że wprowadzają kwalifikowany sposób stwierdzenia bezprawności w przypadku określonych rodzajów aktów władczych (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2011 r., sygn. akt II CSK 570/10, Lex nr 847123). Norm tych nie można więc stosować zamiennie, gdyż pozostają one w relacji "lex specialis derogat legi generali".

Art. 417¹ § 1 reguluje dopuszczalność naprawienia szkody wynikłej z wydania aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, czyli szkody wynikłej z bezprawia legislacyjnego.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia w.w. uchwał - t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 595) organem stanowiącym i kontrolnym w powiecie jest Rada Powiatu. Zgodnie z art. 12 ust. 1 w zw. z art. 40 ust 1 ustawy o samorządzie powiatowym powiatowi, na podstawie upoważnień ustawowych, przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze powiatu. Ustęp 2 art. 40 zawiera enumeratywne wyliczenie, w granicach którego powiat na podstawie ustawy o samorządzie powiatowym może wydawać akty prawa miejscowego. Stosownie do jego treści akty prawa miejscowego stanowione są w szczególności w sprawach: 1)wymagających uregulowania w statucie; 2)porządkowych, o których mowa w art. 41; 3)szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu; 4)zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Jeżeli zatem sprawy określone w art. 12 ustawy o samorządzie powiatowym mieszczą się w zakresie przewidzianym w art. 40 ust. 2 tej ustawy bądź innym upoważniającym przepisie ustawowym, jest to podstawa do wydania aktu prawa miejscowego.

Uchwały w sprawach, które stały się źródłem pozwu w niniejszej sprawie wynikają z art. 12 ust. 8 a, g,i. Niewątpliwie zatem, jak trafnie określił to Sąd Okręgowy, stanowią akty prawa miejscowego.

Art. 417¹ § 1 k.c. dopuszcza realizację roszczenia o naprawienie szkody wynikłej z wydania aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, czyli szkody wynikłej z bezprawia legislacyjnego, co de facto podnosiła strona powodowa, jedynie dopiero po stwierdzeniu powyższej niezgodności we właściwym trybie. Przez tryb ten należy rozumieć postępowanie określone w art. 188 Konstytucji RP, który przewiduje kompetencję Trybunału Konstytucyjnego do orzekania o zgodności aktów normatywnych z aktami wyższego rzędu, oraz w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., który ustanawia kompetencję sądów administracyjnych do wydawania takich orzeczeń w odniesieniu do aktów prawa miejscowego. Oznacza to, że sąd, przed którym toczy się proces o naprawienie szkody wynikłej z wydania aktu normatywnego, nie może samodzielnie ustalać niezgodności tego aktu z prawem (zob. A. Olejniczak, w: A. Kidyba (red.), Kodeks cywilny, t. 3, 2010, s. 373).

Dodatkowo trzeba wskazać, że przesłankami odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę wywołaną bezprawiem legislacyjnym (art. 417¹ § 1 k.c. w zw. z art. 417 § 1) są: szkoda, zdarzenie ją wyrządzające oraz związek przyczynowy pomiędzy zdarzeniem a szkodą wynikającą z wydania niezgodnego z prawem aktu normatywnego, którego niezgodność powinna być stwierdzona we właściwym postępowaniu. Sam fakt uchylenia aktu normatywnego jako niezgodnego z prawem nie jest zatem wystarczający do skutecznego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego. Z punktu widzenia odpowiedzialności za bezprawie normatywne istotne jest bowiem także ustalenie, czy poszkodowany należy w ogóle do kręgu podmiotów objętych zastosowaniem normy prawnej, która uznana została za niezgodną z prawem. Omawiana odpowiedzialność może bowiem powstać wyłącznie względem osoby, której dobra lub interesy narusza wydanie aktu normatywnego niezgodnego z prawem, nie zaś względem osoby, która ma jedynie faktyczny (ekonomiczny) interes w niewydaniu bezprawnej regulacji. Dopiero w stosunku do takich uprawnionych podmiotów badaniu podlega adekwatność związku przyczynowego pomiędzy doznany przez nich uszczerbkiem a bezprawnością legislacyjną.

W przedmiotowej sprawie sam powód przyznał, że nie dysponuje orzeczeniem, o którym mowa wyżej. Zdaniem Sądu Apelacyjnego już sama ta okoliczność uzasadniała oddalenie powództwa. Obowiązkiem procesowym powoda było bowiem udowodnienie prejudykatem niezgodności z prawem uchwały Rady Powiatu, z którymi łączył

odpowiedzialność strony pozwanej w niniejszej sprawie. Brak prejudykatu powoduje, że niecelowe było dokonywanie ustaleń faktycznych i ocena w zakresie pozostałych przesłanek odpowiedzialności pozwanego.

Dotyczy to także uchwały zezwalającej na zawarcie w dniu 2 października 2012 r. przez SP Zespół ZOZ w G. z siedzibą w G., dla którego pozwany jest podmiotem tworzącym, umowy dzierżawy części swojego majątku na rzecz A. (...). Spółki z o.o., na podstawie i warunkach której umowa ta została zawarta, a której to z kolei umowy – jak trafnie wskazał Sąd Okręgowy – strona pozwana nie była stroną.

Mając powyższe na względzie Sąd Apelacyjny oddalił apelację jako niezasadną na podstawie art. 385 k.p.c.

Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania apelacyjnego zapadło w oparciu o zasadę wyrażoną w art. 98 k.p.c. w z. z art. 391 § 1 k.p.c. Na zasadzoną z tego tytułu kwotę złożyły się koszty zastępstwa procesowego strony powodowej według stawek określonych w § 2 pkt 6 w z. z § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U z 2015 r., poz. 1804 ze zm.).