

Sygn. akt I C 2313/16

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 kwietnia 2017 roku

Sąd Okręgowy w Płocku I Wydział Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący:	SSO Łukasz Wilkowski
Protokolant:	st. sekr sąd. Justyna Wieteska

po rozpoznaniu w dniu 12 kwietnia 2017 roku w Płocku na rozprawie

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

przeciwko Powiatowi (...)

o odszkodowanie

I. oddała powództwo;

II. zasądza od powoda (...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. na rzecz pozwanego Powiatu (...) kwotę 7.200,00 zł (siedem tysięcy dwieście złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa prawnego.

**Sygn. akt I C 2313/16**

## UZASADNIENIE

Powód (...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. pozwem z dnia 10 sierpnia 2016 roku, skierowanym do Sądu Okręgowego w Łodzi, żeby pozwany w terminie dwóch tygodni od doręczenia tego nakazu zapłacił na rzecz powoda kwotę 76.000,00 zł wraz z odsetkami ustawowymi od powyższej kwoty liczonymi od dnia wniesienia pozwu tytułem zapłaty części kwoty odszkodowania za szkodę wyrządzoną powodowi przez pozwanego oraz o zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. W przypadku wniesienia przez pozwanego sprzeciwu wniósł o zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kwoty 76.000,00 zł wraz z odsetkami ustawowymi od powyższej kwoty liczonymi od dnia wniesienia pozwu tytułem zapłaty części kwoty odszkodowania za szkodę wyrządzoną powodowi przez pozwanego oraz o zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. W uzasadnieniu wskazał, iż jego żądanie dotyczy części szkody powstałej na skutek niezgodnego z prawem działania i zaniechania Powiatu (...) przy wykonywaniu władzy publicznej, a w szczególności poprzez zawarcie przez SPZZOZ w G. z siedzibą w G., dla którego podmiotem tworzącym był pozwany umowy dzierżawy znacznej części swego majątku w dniu 2 października 2012 roku oraz dokonanie przekształcenia SPZOZ w spółkę prawa handlowego w ten sposób i na takich warunkach, że niezwłocznie po dokonaniu przekształcenia spółka złożyła wnioski o ogłoszenie upadłości. Powód jest wierzycielem SPZZOZ w G., którego należności nie zostały do tej pory zaspokojone, a następca prawny dłużnika tj. SPZOZ Sp. z o.o. w G. znajduje się w stanie upadłości likwidacyjnej i z posiadanego przez niego majątku powód nie uzyska żadnego zaspokojenia (k. 2 - 29).

Postanowieniem z dnia 6 września 2016 roku Sąd Okręgowy w Łodzi stwierdził swoją niewłaściwość miejscową i przekazał sprawę do rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Płocku Wydziałowi Cywilnemu (k. 400).

Pozwany w odpowiedzi na pozew wniósł o oddalenie powództwa w całości powołując się na brak legitymacji biernej, ewentualnie oddalenie powództwa w całości, jako bezzasadnego i zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. (k. 408 - 417).

W toku procesu strony podtrzymały swoje stanowiska.

### **Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:**

(...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. świadczyła na rzecz Samodzielnego Publicznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej w G. z siedzibą w G. (dalej SPZZOZ) usługi całodobowego żywienia pacjentów i dostarczania posiłków na podstawie umowy z dnia 08 stycznia 2010 roku nr (...) (okoliczność przyznana).

SPZZOZ nie uregulował należności z tytułu świadczenia w/w usług w związku z powyższym (...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. skierował pozew o zapłatę do Sądu Okręgowego w Łodzi i uzyskała w dniu 23 października 2012 roku nakaz zapłaty w postępowaniu nakazowym sygn. akt X G Nc 1323/12 przeciwko SPZZOZ na kwotę 635.700,00 zł wraz z odsetkami ustawowymi i kosztami postępowania, który to następnie został utrzymany w mocy prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego w Płocku z dnia 22 maja 2013 roku sygn. akt I C 425/13 (nakaz zapłaty - k. 44, wyrok z dnia 22.05.2013r - k. 45).

SPZZOZ prowadził działalność leczniczą, a podmiotem tworzącym dla niego w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej był Powiat (...). Działalność ta prowadzona była w ramach następujących jednostek organizacyjnych: 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. (wydruk z księgi rejestracyjnej - k. 48 - 96).

W czerwcu 2012 roku podmiot tworzący zmienił statut SPZZOZ w ten sposób, iż ustalił, że prowadzi on działalność leczniczą w ramach następujących przedsiębiorstw: szpitala w G., przychodni rejonowej w G. i przychodni podstawowej opieki zdrowotnej w G. (uchwała rady Powiatu (...) z dnia 22 czerwca 2012 roku - k. 98).

SPZZOZ w tym okresie miał poważne problemy finansowe. 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 SPZZOZ z innymi podobnymi szpitalami na terenie kraju. W tym okresie następowała zmiana przepisów ustawy o działalności leczniczej, a władze powiatu rozważały kwestie przekształcenia SPZZOZ i uzyskania w ten sposób jego częściowe oddłużenia. W tej sytuacji Powiat zlecił firmie (...) Sp. z o.o. z siedzibą w G. przygotowanie opracowania jakie są możliwości działania podmiotu tworzącego w celu utrzymania SPZZOZ i poprawy jego sytuacji finansowej. W opracowaniu tym przedstawiono kilka dopuszczalnych w tym momencie przez prawo rozwiązań tej sytuacji. Zarząd Powiatu przeanalizował te opracowanie i doszedł do wniosku, iż jedynym rozwiązaniem racjonalnym z punktu widzenia SPZZOZ 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 (...)w sprawie określenia kierunków przekształcenia SPZZOZ 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 to została utworzona w tym celu przez (...) Sp. z o.o. w L.. Uchwałę nr (...)z dnia 23 sierpnia 2012 roku Rada Powiatu (...) wyraziła zgodę na zawarcie przez SPZZOZ w G. umowy dzierżawy z wyłonionym operatorem i oddanie w dzierżawę stanowiących własność Powiatu (...) oddanych w użytkowanie SPZZOZ w G. nieruchomości

(zeznania świadka A. K. (1) - k. 466 - 467 - 07:34 - 21:47, uchwała nr (...) wraz z załącznikiem - k. 122 - 123, uchwała nr (...) wraz załącznikami - k. 125 - 156).

W dniu 2 października 2012 roku doszło do podpisania umowy dzierżawy pomiędzy SPZZOZ reprezentowanym w oparciu o pełnomocnictwo przez Powiat (...), jako wydzierżawiającym, a (...) Spółką z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w L., jako dzierżawcą. Zgodnie z tą umową SPZZOZ wydzierżawił (...) 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 23<sup>(1)</sup> 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 (umowa dzierżawy - k. 100 - 120).

W tym momencie pojawił się problem z przeniesieniem praw wynikających z kontraktów zawartych z NFZ, ten 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. W związku z powyższym dzierżawca zwlekał z przejęciem przedmiotu umowy przez okres 3 - 4 miesięcy, które doprowadziły do dalszego pogorszenia sytuacji SPZZOZ. Ostatecznie przejęcie nastąpiło dopiero w marcu 2013 roku. W tej sytuacji w celu zachowania ciągłości szpitala i umożliwienia jego przejęcia przez operatora Powiat poręczył zadłużenie SPZZOZ wobec (...) S.A. ustanawiając hipotekę na nieruchomości stanowiącej jego własność. Oprócz tego Powiat obsługiwał zadłużenie SPZZOZ w Banku (...) S.A. i w efekcie powyższego jego sytuacja finansowa stała się trudna (zeznania świadka A. K. (1) - k. 468 - 33:45 - 35:55, analiza wariantów - k. 459).

W efekcie powyższego w ramach SPZZOZ pozostało jedno przedsiębiorstwo w postaci przychodni podstawowej opieki zdrowotnej. Nadto w dniu 14 grudnia 2012 roku Rada Powiatu (...) podjęła uchwałę o zmianie statutu SPZZOZ 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 Opieki Zdrowotnej (uchwała nr (...) - 166 - 169, statut - k. 171 - 178).

W 2013 roku Powiat (...) ponownie zlecił firmie (...)Sp. z o.o. w G. opracowanie analizy wariantów dalszej formuły funkcjonowania SPZZOZ w G.. Firma ta w sierpniu 2013 roku przedstawiła powiatowi takie opracowanie. Z jego analizy wynikało, iż sytuacja finansowa SPZZOZ na przestrzeni lat pogarszała się i na koniec 2012 roku jego zadłużenie wyniosło 41.000.000,00 zł. Obecnie 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 opracowane trzy warianty rozwiązań:

- nieodokonywanie przekształceń i pozostawienie SPZZOZ w obecnej formule uwzględniając konieczność pokrywania strat;
- przekształcenie w trybie ustawy o działalności leczniczej w dwóch wariantach tj. w celu kontynuacji działalności, bądź też z uwzględnieniem upadłości;
- likwidacja SPZZOZ bez przekształceń.

Ostatni z nich został zasadniczo wyeliminowany, bowiem prowadziłby on do przejęcia całości zadłużenia SPZZOZ i w efekcie powyższego 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 (analiza - k. 45, zeznania świadka A. K. (1) - k. 35:55 - 39:42).

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 jest 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. (uchwała (...) - k. 185, uchwała nr XL/202/2013 - k. 187, potwierdzenie aktualności operatu szacunkowego - k. 238, wydruk z KRS - k. 240 - 241).

Po przekształceniu spółka nie była jednak w stanie normalnie funkcjonować. Zatrudniała ona 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 racji 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 to spółka 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 obecny dzierżawca szpitala, z którym powiat podjął negocjacje (wniosek o ogłoszenie upadłości wraz z załącznikami - k. 482 - 538, list intencyjny - k. 421v - 423, zeznania świadka A. K. (1) - k. 467 - 21:47 - 29:08, 470 - 01:02:00 - 01:08:32, wystąpienie pokontrolne NIK - k. 253).

Jednakże na rozprawie w toku postępowania upadłościowego (...) Sp. z o.o. wycofał się 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 (postanowienie - k. 243 - 244, zeznania świadka A. K. (1) - k. 467 - 24:54 - 29:08, 468 - 469 - 41:15 - 43:46).

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 (zeznania świadka A. K. (2) - k. 470 - 471 - 01:11:30 - 01:26:11).

Powyższy stan faktyczny był w zasadzie bezsporny, wynikał dodatkowo ze zgromadzonych w aktach sprawy dokumentów oraz zeznań przesłuchanych w sprawie świadków, którym Sąd dał wiarę w całości. Strony różniły się zasadniczo w ocenie prawnej ustalonych okoliczności faktycznych.

### **Sąd Okręgowy zważył, co następuje:**

Powództwo, jako bezzasadne podlegało oddaleniu.

Powód w sprawie niniejszej dochodzi części należnego mu jego zdaniem 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 właśnie pozwany. Szkoła ta sprowadza się do braku możliwości wyegzekwowania od tegoż powoda należności zasądzonych na rzecz powoda z tytułu umów dostawy zawartych z nim w okresie przed przekształceniami. Powód w sprawie niniejszej swe roszczenie oparł, co do zasady na treści art 417 § 1 k.c. pomocniczo wskazując jednocześnie dodatkową podstawę prawną w postaci art 415 k.c.

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 zapewnienia 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 (por. wyr. TK z 4.12.2001 r., SK 18/00, OTK 2001, Nr 8, poz. 256). 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.

Powód w sprawie niniejszej wskazał, iż w jego ocenie działaniami, które doprowadziły go do szkody są następujące sytuacje faktyczne:

- brak podjęcia przez pozwanego uchwały o likwidacji SPZOZ pomimo, iż w listopadzie 2013r 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 zwykłej.

Pierwsze zatem pytanie, które rodzi się w tak skonstruowanej podstawie faktycznej i prawnej powództwa to czy w/w działania, bądź zaniechania pozwanego stanowią wykonywanie władzy publicznej tj. wchodzi w zakres wspomnianego wyżej imperium. 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 w/w 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 (zob. wyrok SN z 10 czerwca 2005 r. II CK 719/04). "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" - wyrok SA w Białymstoku z 29 lutego 2008 r. I ACa 613/07. Chodzi zatem o działanie w takim obszarze, w którym może dojść do naruszenia prawa i wolności jednostki ze strony władzy publicznej. Jak już wyżej wskazano kwestia ta budzi wiele wątpliwości w zakresie dotyczącym działalności służby zdrowia. Jednakże w sprawie niniejszej nie mamy do czynienia stricte z działalnością służby zdrowia. Roszczenie powoda nie dotyczy bowiem 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.

Jeżeli chodzi o pierwszą z okoliczności faktycznych podniesionych przez powoda, jako podstawę odpowiedzialności pozwanego tj. zaniechanie podjęcia uchwały o likwidacji SPZOZ w listopadzie 2013 roku bez wątplenia działanie czy też zaniechanie takie wchodzi w zakres imperium i stanowi 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 05 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. tj. 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 w/w przepisu akty prawa miejscowego stanowią w szczególności w sprawach szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu, a taką sprawą bez wątplenia 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 (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 04 listopada 2011 roku, NK-N.4131.558.2011.MS6-2). Przedstawione stanowisko, co do zakwalifikowania tego typu uchwał do aktów prawa miejscowego znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 2 kwietnia 2008 r. o sygn. akt II OSK 1894/07; z dnia 27 lipca 2010 r. o sygn. akt II OSK 1060/10; z dnia 12 grudnia 2001 r. o sygn. akt II OSK 1532/07; z dnia 10 marca 2009 r. o sygn. akt II OSK 1623/08 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 marca 2004 r. o sygn. akt II SA/WR 3095/01; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 27 czerwca 2008 r. o sygn. akt II SA/OP 77/08; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 22 grudnia 2009 r. o sygn. akt III SA/KR 159/09; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 23 sierpnia 2011 r. o sygn. akt IV SA/GL 780/10). A tym samym niewydanie uchwały o likwidacji SPZOZ w G. na co powołuje się powód należy kwalifikować jako tzw. zaniechanie legislacyjne. Podstawę prawną takiej odpowiedzialności stanowi przepis szczególny wobec art 417 k.c., jakim jest art 417<sup>(1)</sup> § 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. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 września 2012 roku sygn. akt I CSK 59/12 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 powinienego 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 ( Z. Radwański, Odpowiedzialność, s. 21). Nie jest przypadkiem, że art. 417<sup>(1)</sup> § 4 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 ( Z. Banaszczyk, Odpowiedzialność za szkody, 2012, s. 187). Niezgodność z prawem (bezprawność) zaniechania legislacyjnego musi być traktowana zatem wężej niż na tle ogólnej formuły art. 417, ponieważ przepis art. 417<sup>(1)</sup> § 4 wyraźnie ogranicza zakres przesłanki niezgodności z prawem (bezprawności) do przypadku sprzeczności z "**przepisem prawa**".

Pozostaje zatem ustalić, 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 przepisy 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. Bezsprzecnym w sprawie niniejszej jest, 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, jak wskazano wyżej nie można wywodzić z zasad współzycia społecznego czy też innych zasad słuszności. Jak przyjmuje się w doktrynie o żadnym 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 powyższa okoliczność faktyczna nie mogła być podstawą odpowiedzialności pozwanego opartej o treść art 417<sup>1</sup> § 4 k.c., czy jak wskazywał powód o treść art 417 k.c.

Z w/w rozważaniami bezpośrednio związana jest druga z okoliczności faktycznych wskazywanych przez powoda tj. spowodowanie szkody przez pozwanego poprzez podjęcie działań zmierzających do przekształcenia SPZOZ. W tej kategorii powód mieści również umowę dzierżawy zawartą w październiku 2012 roku. Jednakże w tym przypadku stroną umowy, jako wydierżawiający nie był Powiat (...), a SPZZOZ, jako powiatowa osoba prawna. Powiat jedynie wyrażał w drodze uchwały w trybie art 54 w/w ustawy o działalności leczniczej zgodę na takie wydierżawienie nieruchomości. W tym przypadku umowa wskazana wyżej była klasyczną czynnością cywilnoprawną. Jej zawarcie nie wchodzi zatem w zakres wykonywania władzy publicznej. Analogicznie również uchwała o wyrażeniu zgody na zawarcie takiej umowy nie jest wykonywaniem władzy publicznej w rozumieniu w/w przepisów. W tym przypadku, jeżeli powód, który już wówczas był wierzycielem SPZZOZ, uważał, iż jest to czynność dokonana z jego pokrzywdzeniem, miał prawo skorzystać z instytucji skargi pauliańskiej 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.

Również dalsze czynności pozwanego zmierzające do przekształcenia SPZOZ w spółkę prawa handlowego nie były czynnościami sprzecznymi z przepisami prawa, a w tym przypadku art 417 k.c. wyraźnie ogranicza odpowiedzialność do działań niezgodnych z przepisami prawa. Bezprawność w rozumieniu w.w przepisu jest ujęta węższej niżli w przypadku art 415 k.c., ale z drugiej strony w tym przypadku odpowiedzialność oparta jest z reguły w oparciu 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 ma tu żadnych działań pozwanego, które mogą zostać uznane za niezgodne z prawem. Należy zwrócić 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.

Jeżeli chodzi o kwestię zaniżenia wartości aportu to okoliczność ta nie została udowodniona w toku niniejszego postępowania przez powoda. 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 wymaga wiadomości specjalnych i jedynym środkiem dowodowym pozwalającym na jej ustalenie jest właśnie dowód z opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego. Stąd też również te okoliczności faktyczne nie mogły uzasadniać żądania pozwu.

Alternatywną podstawą odpowiedzialności prawnej pozwanego w ocenie powoda był przepis art 415 k.c., a w rzeczywistości art 416 k.c., bowiem pozwany jest przecież osobą prawną. Jednakże również w tym przypadku nie może być w ocenie Sądu mowa o bezprawności działania pozwanego w szerokim tego słowa już znaczeniu. Działania podejmowane przez pozwanego miały na celu po pierwsze zachowanie działającego na terenie powiatu (...) szpitala, a po drugie uchronienie pozwanego przed popadnięciem w potężne problemy finansowe. Jak już wskazano wyżej 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 nawet nie podjął próby wykazania ewentualnej winy organów pozwanego w tym zakresie, a zwrócić należy uwagę na to, iż w tym przypadku 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. obciążając nimi w całości powoda. Na koszty pozwanego w sprawie niniejszej złożyło się wynagrodzenie pełnomocnika będącego radcą prawnym ustalone na kwotę 7.200,00 zł stosownie do treści § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności radców prawnych z dnia 22 października 2015 roku w jego wersji obowiązującej w okresie od dnia 1 stycznia 2016 roku do dnia 27 października 2016 roku, z uwagi na to, iż pozew w sprawie niniejszej wpłynął do Sądu w dniu 10 sierpnia 2016 roku.

Mając powyższe na uwadze orzeczono, jak w sentencji wyroku.