

## UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 22 grudnia 2014 roku w sprawie z powództwa Skarbu Państwa – Starosty (...) przeciwko D. W. i R. W. o zapłatę, Sąd Rejonowy w Zgierzu I Wydział Cywilny oddalił powództwo.

Apelację od powyższego wyroku wniosła strona powodowa, zaskarżając go w całości, zarzucając mu:

1. naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia, to jest:

a) art. 65 § 1 k.p.c. w zw. z art. 67 § 2 k.p.c. w zw. z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – poprzez jego błędną wykładnię, wyrażającą się w nieuprawnionym stanowisku Sądu I instancji, wskazującym na brak zdolności procesowej strony powodowej, a w konsekwencji również braku legitymacji procesowej do występowania w przedmiotowym postępowaniu, pomimo upoważnienia wydanego na podstawie odrębnej ustawy;

b) art. 126 k.p.c. w zw. z art. 130 § 1 k.p.c. i art. 187 § 1 k.p.c. poprzez jego nieuzasadnione niezastosowanie, wyrażające się w braku obligatoryjnego wezwania strony powodowej do poprawienia oznaczenia strony powodowej w piśmie wszczynającym postępowanie, w sytuacji, kiedy Sąd I instancji uznał, iż stronie powodowej pierwotnie oznaczonej nie przysługuje legitymacja procesowa w przedmiotowym postępowaniu;

c) art. 328 § 2 k.p.c. poprzez nieprecyzyjność oraz nieczytelność uzasadnienia uniemożliwiająca dokonanie kontroli procesu decyzyjnego Sądu, w tym stwierdzenia, na jakiej podstawie Sąd I instancji odmówił przymiotu zasadności roszczenia powoda, przy jednoczesnym braku rozpoznania istoty przedmiotowej sprawy;

1. naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest:

a) art. 2 pkt. 17 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w zw. z art. 6 ust. 1 pkt. 1 i pkt. 2 ustawy polegające na dokonaniu błędnej jego wykładni w zakresie ustalenia charakteru zadania wykonywanego przez stronę powodową jako instytucję rynku pracy działającą z połączenia organu zatrudnienia (Starosty (...)) wraz z powiatowym Urzędem Pracy w Z.;

b) art. 46 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy polegające na dokonaniu jego błędnej wykładni w zakresie ustalenia podmiotu uprawnionego do zawierania umów o zorganizowanie prac interwencyjnych, doposażenie lub wyposażenie stanowiska pracy;

c) art. 103 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w zw. z art. 9 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych polegające na jego nieuzasadnionym niezastosowaniu, a w konsekwencji nieprawidłowym ustaleniu charakteru ustrojowego Funduszu Pracy oraz środków pochodzących z tego Funduszu.

W oparciu o wskazane zarzuty apelujący wniósł o zmianę orzeczenia i uwzględnienie powództwa w całości oraz zasądzenie od pozwanych na rzecz powoda zwrotu kosztów procesu za obie instancje według norm przepisanych, ewentualnie o uchylenie wyroku Sądu I instancji i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania apelacyjnego wskutek nierozpoznania istoty sprawy przez Sąd I instancji.

**Sąd Okręgowy zważył, co następuje:**

apelacja nie jest zasadna i podlega oddaleniu.

W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że ustalenia faktyczne stanowiące podstawę zaskarżonego wyroku nie były kwestionowane. Pozwala to Sądowi Okręgowemu przyjąć ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Rejonowy za własne i uczynić je podstawą swego rozstrzygnięcia.

Sąd Okręgowy w obecnym składzie w pełni podziela argumentację prawną przedstawioną w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, jednoznacznie prowadząca do wniosku, iż w niniejszym postępowaniu Skarbu Państwa nie posiada legitymacji procesowej czynnej.

Nietrafny jest zarzut naruszenia art. 65 § 1 k.p.c. w zw. z art. 67 § 2 k.p.c. w zw. z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Nie można się zgodzić z apelującym, iż Sąd I instancji dokonywał oceny w zakresie istnienia po stronie powoda zdolności procesowej. Uważna lektura treści uzasadnienia wskazuje, iż u podstaw zaskarżonego wyroku leżała konstatacja braku legitymacji procesowej czynnej. Od zdolności procesowej należy odróżnić legitymację procesową, którą określa się na podstawie przepisów prawa materialnego. O ile zdolność procesowa to ogólna możliwość występowania w procesie w charakterze strony i podejmowania czynności procesowych o tyle legitymacja procesowa stanowi uprawnienie do występowania w procesie w konkretnej sprawie. Jak podkreśla się w literaturze i orzecznictwie legitymacja procesowa (bierna lub czynna) należy do przesłanek materialnych (merytorycznych), przez które należy rozumieć okoliczności stanowiące w świetle norm prawa materialnego warunki poszukiwania ochrony prawnej na drodze sądowej. Legitymacja procesowa jest szczególnym uprawnieniem wynikającym z określonej sytuacji materialnoprawnej i oznacza, że dany podmiot jest uprawniony, czyli legitymowany do występowania w charakterze strony w konkretnym procesie w stosunku do jego przedmiotu. Dany podmiot zatem, aby móc wystąpić w danym procesie w charakterze strony, musi być podmiotem do tego właściwym, tzn. musi posiadać szczególną kwalifikację pozwalającą na wystąpienie z danym powództwem właśnie przez niego. Aby zatem ochrona prawna w drodze konkretyzacji norm prawa materialnego mogła być przez sąd udzielona, musi ona być żądana na rzecz osoby, której służy dane uprawnienie materialne wobec innej osoby, a nadto z żądaniem udzielenia tej ochrony musi wystąpić osoba do tego uprawniona. Sprawa dotycząca określonego stosunku prawnego nie może być zatem wszczęta przez jakikolwiek podmiot, lecz jedynie przez podmiot określony, któremu służy do tego uprawnienie. O istnieniu czy braku legitymacji procesowej decyduje prawo materialne na podstawie podanego w pozwie stanu faktycznego.

W ocenie Sądu Okręgowego, Sąd I instancji słusznie wskazał, że to do zadań powiatu, a nie Skarbu Państwa należy aktywizacja rynku pracy i wyłącznie powiatowi jako jednostce samorządu terytorialnego przysługuje uprawnienie do dochodzenia roszczeń wynikających z zawartych kontraktów. Nie jest koniecznym powtarzanie argumentacji przedstawionej przez sąd I instancji, skoro Sąd Okręgowy podziela ją w całości. Jedynie uzupełniająco wskazać należy, że w myśl art. 166 Konstytucji, zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, jeżeli zaś wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych, przy czym tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych określa każdorazowo ustawa. Na gruncie przepisów regulujących zadania powiatu jako samorządu terytorialnego, art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym stanowi zasadę, iż powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zwraca uwagę, iż prócz enumeratywnie wymienionych innych zadań, ust. 4 wymienionego przepisu wprost wskazuje, iż ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat; art. 5 cyt. ustawy przewiduje przy tym możliwość zawierania przez powiat z organami administracji rządowej porozumień w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej.

Zadania własne powiatu obejmują sprawy związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców. Natomiast zadania zlecone wykonywane przez powiat mają charakter ogólnopaństwowy i są wykonywane nie w imieniu własnym, ale w imieniu administracji rządowej. Zadania te mogą być nakładane w drodze ustawy lub na podstawie porozumienia zawartego z organem administracji rządowej. W istocie wszystkie zadania wykonywane przez powiat jako jednostkę samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokojeniu potrzeb

zbiorowych społeczności czy to lokalnych, w wypadkach zadań własnych, czy też całego społeczeństwa, jak przy zadaniach zleconych. W przedmiotowej sprawie to przepis ustawy musiał wyraźnie określać, że zadanie polegające na przeciwdziałaniu bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy (4 ust. 17 ustawy o samorządzie powiatowym) jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej. Tymczasem regulacje prawne wynikające z tej ustawy na to nie wskazują, i właśnie dlatego należało przyjąć, że przedmiotowe zadania należy do zadań własnych powiatu w ramach zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej. Takie wnioskowanie znajduje również potwierdzenie w Konstytucji, która w art. 166 ust. 1 stanowi, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadanie własne. Jest to więc reguła.

Z przepisu art. 4 ust. 17 ustawy o samorządzie powiatowym nie wynika zatem, iż sprawy z zakresu przeciwdziałaniu bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy są sprawami z zakresu administracji rządowej wykonywanymi przez powiat, co uzasadniałoby twierdzenie o legitymacji przysługującej w tej sprawie Skarbowi Państwa.

Wskazać również należy, iż jak wynika z treści art. 9 ust. 1 pkt. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy do zadań samorządu powiatu w zakresie polityki rynku pracy należy pozyskiwanie i gospodarowanie środkami finansowymi na realizację zadań z zakresu aktywizacji lokalnego rynku pracy. W ust. 2 wskazanego przepisu czytamy nadto, iż zadania, o których mowa w ust. 1, są wykonywane przez powiatowe urzędy pracy wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej. Jednocześnie art. 9a ust. 1 stanowi, że powiatowy urząd pracy realizujący zadania, o których mowa w art. 9 ust. 1, obejmujący obszarem swojego działania kilka powiatów, jest współfinansowany z budżetów tych powiatów. Przepis ten, ani żaden inny przepis ustawy wskazywany przez apelującego nie wskazuje więc, że jest to zadanie z zakresu administracji rządowej. Oceny tej nie są w stanie zmienić argumenty podnoszone w apelacji.

Stanowisko apelującego, iż to starosta, a nie powiat jest z mocy samej ustawy podmiotem uprawnionym, działającym w imieniu Skarbu Państwa do zawarcia z danym podmiotem umowy o doposażenie lub wyposażenie stanowiska pracy jest błędne. O ile bowiem to starostowie zawierają z pracodawcami umowy, to nie uzyskują tym samym zdolności prawnej, a co za tym idzie i zdolności sądowej. Działają oni bowiem nie we własnym imieniu i na swoją rzecz, nie są również podmiotem odpowiedzialnym za zobowiązania wynikające z tych umów, albowiem podmiotem tym jest właściwy powiat, realizujący zadania w tym zakresie jako organ jednostki samorządu terytorialnego, między innymi zadania, o których mowa w art. 2 pkt. 17 ustawy. W realiach rozpoznawanej sprawy starosta, zawierając umowę z T. W., działał jako reprezentant Powiatu (...), nie zaś, - jak próbuje przekonać apelujący - Skarbu Państwa, realizującego zadania określone w art. 4 ust. 17 ustawy o samorządzie powiatowym. Oczywistym zatem jest, że Powiat (...) ma osobowość prawną, zdolność sądową, jak również jest legitymowany czynnie do dochodzenia zwrotu środków uzyskanych przez pozwaną z funduszu przeznaczonego na przeciwdziałanie bezrobociu. Wskazać przy tym należy, że zgodnie z dyspozycją art. 2 ust. 2 u.s.p. powiat otrzymał osobowość prawną, która pozwala mu być z jednej strony podmiotem praw i obowiązków o charakterze cywilnoprawnym jak i publicznoprawnym. Tak więc podmiotem prawa własności majątku należącego do powiatu jest sam powiat, nie zaś jego organy tj: rada powiatu czy też zarząd. Adresatem obowiązku lub uprawnienia o charakterze cywilnoprawnym jak i publicznoprawnym może być więc wyłącznie powiat a nie jego organy czy też starosta (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K., z dnia 24 marca 2014 r., (...) SA/Kr 279/14, LEX nr 1520037).

Chybiony był również zarzut naruszenia art. 126 k.p.c. w zw. z art. 130 § 1 k.p.c.

i art. 187 § 1 k.p.c. W przedmiotowej sprawie wbrew stanowisku apelującego brak było podstaw obligatoryjnego wezwania powoda do poprawienia oznaczenia strony powodowej.

Przed wszystkim w procesie należy zadbać o należyte oznaczenie stron.

W postanowieniu z dnia 9 sierpnia 2000 roku (...) (niepublikowanym) Sąd Najwyższy wskazał, iż wyznaczenie podmiotowego zakresu procesu jest aktem woli podmiotu wszczynającego postępowanie. Należy odróżnić niewłaściwe oznaczenie strony od niewłaściwego doboru podmiotu procesu. Niewłaściwe oznaczenie strony ma miejsce wtedy, gdy powód nie orientując się, kto według przyjętej konstrukcji prawnej winien być stroną wciągnął do procesu niewłaściwego pozwanego. Naprawienie tej wady następuje w drodze sprostowania oznaczenia strony. Natomiast

w sytuacji gdy powód prawidłowo oznaczył podmiot lecz dokonał złego wyboru w świetle prawa materialnego, do usunięcia tej wady może dojść przez odwołanie czynności lub w drodze podmiotowego przekształcenia powództwa (art. 194 – 198 k.p.c.). (por także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 1980 roku, IV CR 182/80, OSNC 1981/2-3/30). Stanowisko to, wyraźnie oddające różnicę pomiędzy sprostowaniem oznaczenia strony a podmiotową zmianą powództwa zostało w zasadzie bez zastrzeżeń zaakceptowane w późniejszym orzecznictwie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 1998 roku, II CKN 817/97, OSNC 1999, nr 1, poz.16, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 kwietnia 2003 r., II CKN 1422/00, nie publ., postanowienie z dnia 28 stycznia 2004 r., IV CK 183/03, nie publ. i IV CK 307/03, nie publ., wyrok z dnia 16 listopada 2006 r., II CSK 143/06, nie publ., z dnia 18 maja 2007 r., I CSK 75/07, nie publ. i z dnia 7 maja 2008 r., II CSK 10/08, nie publ.). Można zatem uznać stanowisko Sądu Najwyższego w tej kwestii za utrwalone.

Mając na uwadze powyższe, w żadnym razie niewłaściwy dobór podmiotu procesu po stronie powoda nie stanowi braku formalnego pozwu, skutkującego wdrożeniem trybu naprawczego z art. 130 § 1 k.p.c. Jakkolwiek treść pozwu i charakter zgłoszonego roszczenia pozwalały ocenić, że stroną powodową w sprawie powinien być inny podmiot, to jednak Sąd pierwszej instancji nie miał żadnych podstaw ani uprawnień, aby odczytywać intencje powoda co do określenia strony w inny sposób, niż wynikało to z oznaczenia tej strony w pozwie. Wskazać przy tym należy, że w razie oznaczenia niepełnego lub nie do końca skonkretyzowanego oznaczenia strony procesu Sąd powinien wezwać powoda do jej sprecyzowania w trybie art. 130 § 1 k.p.c. lub ewentualnie podjąć czynności wyjaśniające w trybie art. 468 k.p.c. Jeżeli natomiast z wyraźnego oznaczenia strony wynikało, że powództwo nie zostało wniesione przez podmiot, który powinien być powodem, jedyną możliwością podmiotowego przekształcenia powództwa po stronie powoda jest zastosowanie art. 196 k.p.c. i tylko na jego wniosek. Na podstawie art. 130 § 1 k.p.c. nie może natomiast dochodzić do podmiotowego przekształcenia powództwa, z obejściem właściwych przepisów.

W ocenie Sądu Okręgowego okoliczności sprawy świadczą o dokonanym wadliwym określeniu strony powodowej, co musiało w takiej sytuacji doprowadzić do oddalenia powództwa jako skierowanego przez podmiot nieposiadający legitymacji czynnej i rozstrzygnięcie Sądu I instancji jest w tym zakresie prawidłowe, zaś odnoszenie się do pozostałych zarzutów apelacji jest bezprzedmiotowe.

Mając powyższe rozważania na względzie, na podstawie art. 385 k.p.c. Sąd Okręgowy oddalił apelację.