

# UZASADNIENIE

**wyroku z dnia 14 marca 2024 r.**

## **I. Stanowiska stron i przebieg postępowania**

1. Powód (...) spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. wniósł o zasądzenie od pozwanego Miasta (...) kwoty 5 000 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 11 sierpnia 2021 r. do dnia zapłaty oraz kwoty 10 000 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 13 września 2022 r. do dnia zapłaty.

2. Powód domagał się od pozwanego zapłaty tytułem dotacji na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, o której mowa w § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (**dalej:** „Rozporządzenia z 26 lutego 2021 r.”) w związku z art. 15z<sup>4</sup> ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem (...)19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (**dalej:** „Ustawy covidowej”). Wskazał, że jest jedną z 40 spółek z ograniczoną odpowiedzialnością założonych w marcu 2021 r. przez jednego udziałowca tj. (...) w celu przeprowadzenia procesu organizacji działalności gospodarczej z zamiarem późniejszej sprzedaży wszystkich spółek z zyskiem. Przedmiotem działalności gospodarczej powoda jest działalność fotograficzna oznaczona kodem (...) 74.20.Z. Jako podstawę prawną roszczenia o zapłatę kwoty 5 tys. zł (z tytułu zawartej umowy dotacji, bezpodstawnie, zdaniem powoda, wypowiedzianej) wskazał art. 32 ust. 1 i 2, art. 7 Konstytucji, art. 471 k.c. (k. 17), art. 15z<sup>4</sup> ust. 1 Ustawy covidowej i § 7 ust. 1 Rozporządzenia z 16 lutego 2021 r. Uzasadniając dochodzone roszczenie wskazywał ponadto, że w dacie wpisu do KRS (29 marca 2021 r.) powód nie miał wiedzy o przyszłym wejściu w życie Rozporządzenia z dnia 26 kwietnia 2021 r. zmieniającego Rozporządzenie z 26 lutego 2021 r. w § 7.

3. Pozwany Miasto(...) wniósł o oddalenie powództwa w zakresie kwoty 5 tys. zł oraz o odrzucenie powództwa w zakresie roszczenia o zapłatę kwoty 10 tys. zł, wskazując, że powództwo jest całkowicie bezpodstawne, pozbawione podstaw prawnych i w przeważającej części stanowi polemikę z zasadnością rozstrzygnięcia dokonanego przez pozwanego w sprawie złożonych przez powoda wniosków o przyznanie dotacji.

4. W toku postępowania powód cofnął pozew w części dotyczącej roszczenia o zapłatę kwoty 10 000 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 13 września 2022 r. do dnia zapłaty (k. 215). Postanowieniem z 23 maja 2023 r. Sąd umorzył postępowanie w powyższym zakresie (k. 203).

## **II. Fakty ustalone w sprawie**

5. (...) spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. (dalej także: (...)) została zarejestrowana w Krajowym Rejestrze Sądowym **w dniu 29 marca 2021 r. Umowę spółki zawarto w dniu 22 marca 2021 r.** Jedynym udziałowcem spółki (...) jest (...) Sp. z o.o. W Krajowym Rejestrze Sądowym oraz w bazie REGON jako przedmiot przeważającej działalności przedsiębiorcy wskazano działalność fotograficzną ( (...) 74.20.Z), zaś jako przedmiot pozostałej działalności – roboty budowlane związane ze wznoszeniem budynków ( (...) 41) oraz wynajem i dzierżawę ( (...) 77). Prezesem Zarządu spółki jest P. K.. W dniu 31 marca 2021 r. spółka została wpisana do bazy REGON. W okresie od marca do lipca 2021 r. spółka (...): nie ponosiła żadnych kosztów amortyzacji, zużycia materiałów i energii, żadnych kosztów za wypłatę wynagrodzeń, nie ponosiła kosztów operacji finansowych oraz kosztów własnych sprzedaży. W okresie tym spółka nie odnotowała żadnych zysków i strat nadzwyczajnych.

**dowód:** wyciąg z KRS, k. 25-29; umowa spółki, k. 31-32; baza internetowa REGON GUS, k. 74-75; zestawienie obrotów i sald, k. 68-72

9. **W dniu 2 lipca 2021 r.** F. złożyła wniosek do Urzędu Pracy miasta (...) o udzielenie dotacji na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy i małego przedsiębiorcy przyznawanej na podstawie rozporządzenia w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID – 19 w wysokości 5 000 zł. We wniosku zawarto oświadczenie o posiadaniu statusu mikroprzedsiębiorcy, o prowadzeniu na dzień 31 marca 2021 r. działalności gospodarczej oznaczonej według Polskiej Klasyfikacji Działalności kodem (...) (jako rodzaju przeważającej działalności) i o uzyskaniu przychodu z działalności gospodarczej w miesiącu poprzedzającym miesiąc złożenia wniosku, tj. w czerwcu 2021 r., niższego co najmniej o 40% w stosunku do przychodu uzyskanego w miesiącu poprzednim, tj. w maju 2021 r. **W odpowiedzi na wniosek, w dniu 9 lipca 2021 r., powód zawarł ze Starostą umowę o dotację.**

**dowód:** wniosek o udzielenie dotacji z 2 lipca 2021 r., k. 53-54, umowa o dotację, k. 56-59

13. **Starosta nie wypłacił powodowej spółce kwoty wynikającej z umowy dotacji zawartej w dniu 9 lipca 2023 r.** W dniu 5 sierpnia 2021 r. F. skierował do Urzędu Pracy (...) wezwanie do zapłaty kwoty 5.000 zł z tytułu przydzielonej mu dotacji na podstawie umowy z dnia 9 lipca 2021 r. w związku ze złożonym wnioskiem o przyznanie dotacji w dniu 2 lipca 2021 r. F. wskazał, że informację o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku otrzymał 9 lipca 2021 r. i w związku z tym kieruje wezwanie do zapłaty z terminem zapłaty 1 dnia roboczego od dnia otrzymania wezwania. Wezwanie zostało doręczone adresatowi w dniu 9 sierpnia 2021 r.

**dowód:** wezwanie do zapłaty z dnia 5 sierpnia, k. 61; potwierdzenie nadania, k. 62; potwierdzenie odbioru, k. 64-66;

15. **Pismem datowanym na 13 sierpnia 2021 r. Urząd Pracy (...) wypowiedział powodowej spółce umowę dotacji z dnia 9 lipca 2021 r.,** powołując się na § 3 ust. 3 umowy dotacji oraz na złożone do prokuratury zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

**dowód:** wypowiedzenie umowy, k. 80

17. W dniu 6 września 2022 r. F. skierowała do Miasta (...) kolejne wezwanie między innymi w zakresie kwoty 5000 zł wraz z odsetkami za opóźnienie od dnia 11 sierpnia 2021 r. do dnia zapłaty w związku z umową o dotację z dnia 9 lipca 2021 r. zawartą w odpowiedzi na wniosek powoda z dnia 2 lipca 2021 r.

**dowód:** wezwanie do zapłaty, k. 115; potwierdzenie nadania, k. 116; potwierdzenie odbioru, k. 118-120

### III. Ocena dowodów

18. Powyższe ustalenia co do faktów dotyczyły okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia w zakresie, w jakim pozew nie został cofnięty, tj. rozstrzygnięcia co do roszczenia o zapłatę kwoty 5 000,00 zł, wywodzonego z zawartej, a następnie wypowiedzianej, umowy dotacji z lipca 2021 r. Ustaleń tych sąd dokonał w oparciu o dowody z dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy, wymienione w II części uzasadnienia. Dokumenty te nie były kwestionowane przez strony w zakresie ich autentyczności i rzetelności, a Sąd nie znalazł podstaw, ażeby uczynić to z urzędu.

### IV. Ocena prawna

19. Powództwo podlegało oddaleniu. Podstawą żądania pozwu o zasądzenie na rzecz powoda kwoty 5 tys. było twierdzenie, że Miasto (...) wyrządziło powodowej spółce szkodę w ten sposób, że nie wypłaciło jej dotacji, do której wypłaty Urząd Pracy (...) W. zobowiązany był na podstawie umowy dotacji z 9 lipca 2021 r. Jako podstawę prawną dochodzonego w omawianym zakresie roszczenia **powodowa spółka wskazywała przede wszystkim przepis z art. 471 k.c.**, zgodnie z którym dłużnik obowiązany jest do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi. Roszczenie oparte na tej podstawie nie zasługiwało na uwzględnienie, ponieważ strona pozwana skutecznie wypowiedziała umowę dotacji, a ponadto – po stronie powodowej nie powstała żadna szkoda majątkowa.

21. Analizę sprawy należy rozpocząć od omówienia przepisów, w oparciu o której dotacje były w tej sprawie udzielane. Mowa tu przede wszystkim o § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii (...)19 (**dalej**: „Rozporządzenia z 26 lutego 2021 r.”), wydanego w oparciu o art. 15z<sup>4</sup> ust. 1 Ustawy covidowej. **§ 7 wspomnianego Rozporządzenia z 26 lutego 2021 r. został zmieniony z dniem 26 kwietnia 2021 r. Zmiana przepisu polegała m. in. na tym, iż wśród kodów (...) wymienionych w tym paragrafie pojawiła się dodatkowo m. in. – co istotne w tej sprawie – działalność fotograficzna (74.20), zaś ocena warunków do przyznania dotacji miała być dokonywana w oparciu o dane z REGON widniejące w tymże systemie w dniu 31 marca 2021 r. (nie zaś, jak przed zmianą, w dniu 30 listopada 2020 r.).**

22. Zgodnie z § 7 ust. 1 Rozporządzenia z 26 lutego 2021 r. (w brzmieniu obowiązującym od 26 kwietnia 2021 r.) starosta miał uprawnienie do udzielenia dotacji przedsiębiorcom, którzy na dzień 31 marca 2021 r. **prowadzili działalność gospodarczą oznaczoną wg (...), jako rodzaj przeważającej działalności, kodem m. in. 74.20, których przychód z tej działalności (w rozumieniu przepisów podatkowych), uzyskany w miesiącu poprzedzającym miesiąc złożenia wniosku był niższy co najmniej 40% w stosunku do przychodu uzyskanego w miesiącu poprzednim.** Jednocześnie, zgodnie z § 7 ust. 2 Rozporządzenia z 26 lutego 2021 r., „ocena spełnienia warunku, o którym mowa w ust. 1, w zakresie oznaczenia prowadzonej działalności gospodarczej według Polskiej Klasyfikacji Działalności ( (...)) 2007 dokonuje się na podstawie danych zawartych w rejestrze REGON w brzmieniu na dzień 31 marca 2021 r.

23. W ocenie sądu z brzmienia zacytowanych przepisów wynika bezsprzecznie, że podstawową przesłanką udzielenia przedsiębiorcy dotacji jest prowadzenie przez przedsiębiorcę – na dzień 31 marca 2021 r. – działalności gospodarczej oznaczonej wg (...) jako rodzaj przeważającej działalności wskazanymi kodami, m.in. kodem 74.20.Z (działalność fotograficzna). **Istotne przy tym jest faktyczne prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie objętym danym kodem (...), nie zaś sam formalny wpis kodu (...) do bazy REGON** (por. wyrok NSA z 5 kwietnia 2022 r., I (...); wyrok NSA z 13 czerwca 2023 r., I (...) 932/22). Wynika to z zarówno literalnego brzmienia powołanych przepisów, w których mowa jest o prowadzonej działalności gospodarczej oraz o spadku przychodów z tej działalności, jak i z ich wykładni funkcjonalnej – trudno bowiem przyjąć, aby w zamyśle ustawodawcy jedynym kryterium przyznawania dotacji miał być formalny wpis do bazy REGON określonego kodu (...) prowadzonej działalności gospodarczej, nie zaś faktyczne prowadzenie tejże działalności. Przepisy tarczy branżowej stanowiły element działań osłonowych państwa, skierowanych do podmiotów, które poniosły straty na skutek pandemii oraz ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej z pandemii wynikających. Jedną z takich branż, które dotknęła pandemia była branża fotograficzna, której przedstawiciele z powodu obostrzeń nie mogli organizować sesji zdjęciowych, zapraszać klientów do studia, wykonywać swoich usług w trakcie imprez okolicznościowych, których organizacji zakazano etc. Ze zgromadzonego materiału dowodowego w sprawie nie wynika, że w ramach swej działalności, powodowa spółka według stanu na dzień 31 marca 2021 r. wykonała choćby jedno zdjęcie, które można by określić mianem działalności fotograficznej. Zwłaszcza, że data jej rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym miała miejsce zaledwie 2 dni wcześniej, tj. dnia 29 marca 2021 r. Bez znaczenia pozostaje przy tym, jaką działalność powodowa spółka prowadziła po 01 kwietnia 2021 r., gdyż – zgodnie z § 7 ust. 1 in principio rozporządzenia z 26 lutego 2021 r. – prowadzenie działalności określane miało być według stanu na 31 marca 2021 r. **Powodowa spółka w żaden sposób nie wykazała, aby działalność taką, na dzień 31 marca 2021 r., prowadziła, a tym bardziej, aby spadek przychodów o 40%, o którym mowa w omawianym Rozporządzeniu z 26 lutego 2021 r., dotyczył przychód z tej właśnie działalności.** Fakt przygotowywania się do prowadzenia działalności tego typu (tj. zakup sprzętu, wynajęcie studia, utworzenie strony internetowej etc.) nie stanowi jeszcze prowadzenia działalności fotograficznej. Zresztą, z twierdzeń samej powodowej spółki wynika, że jako jedna z 40 spółek była utworzona w celu przeprowadzenia organizacji działalności gospodarczej z zamiarem jej sprzedaży z zyskiem.

24. Strona pozwana miała zatem uzasadnione brzmieniem umowy dotacji podstawy do wypowiedzenia umów i niewypłacania stronie powodowej środków wynikających z umów dotacji, w oparciu o ich postanowienia zawarte w § 3

ust. 7 pkt 2 lit. b oraz § 3 ust. 7 pkt 3 umów, jeszcze przed wypłatą dotacji. Trudno bowiem uznać, aby strona udzielająca dotacji miała obowiązek wypłaty środków dotacji, widząc, iż zachodzą podstawy do żądania jej zwrotu określone w umowie. W sprawie dotacji z tzw. Tarczy branżowej, ustawodawca zdecydował się na hybrydową formę działania administracji publicznej. Polega ona na tym, że w pierwszym etapie organ administracji podejmuje rozstrzygnięcie władcze (tu: o przyznaniu dotacji), a następnie strony przechodzą na grunt stosunków cywilnoprawnych, zawierając w tym zakresie umowę. Umowa, stanowiąca drugi etap hybrydowej formy działania administracji, nie stanowi umowy administracyjnej, lecz umowę zawartą na gruncie prawa cywilnego i stosuje się do niej regulacje cywilnoprawne (por. postanowienie NSA z dnia 26.04.2017 r., I OSK 744/17). Niemniej jednak, przesłanki jej zawarcia są określone w przepisach prawa administracyjnego materialnego, co oznacza, że organ administracji nie dysponuje swobodą zawierania umów (art. 353<sup>1</sup> k.c.), lecz ma obowiązek zawrzeć umowę w sytuacji wyczerpującej dyspozycję przepisu i nie ma prawa jej zawrzeć w sytuacji, która dyspozycję przepisu nie wyczerpuje. W ocenie sądu strony zawarły ważną umowę dotacji, jednakże brak było podstaw do jej wykonania z uwagi na jej skuteczne wypowiedzenie oraz przesłanki do dochodzenia zwrotu dotacji.

25. Nawet jeśli uznać, iż strona pozwana nie miała podstaw do wypowiedzenia umów dotacji, bowiem wypowiedzenia takiego umowa dotacji wyraźnie nie przewidywała, należy wskazać, iż dochodzone w tej sprawie roszczenie i tak nie zasługiwałoby na uwzględnienie w oparciu o art. 471 k.c. Zgodnie z tym przepisem, dłużnik obowiązany jest do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi. Po pierwsze, w tej sprawie nie może być mowy o szkodzie po stronie powodowej, bowiem ewentualnie wypłacona tej stronie dotacja i tak podlegałaby zwrotowi w oparciu o § 3 ust. 7 pkt 2 lit. b oraz § 3 ust. 7 pkt 3 umów, skoro – jak wyjaśniono w punkcie 23 uzasadnienia – powodowa spółka nie spełnienia warunków do udzielenia dotacji. Za szkodę należy uznać uszczerbek w dobrach poszkodowanego, polegający na różnicy między stanem tych dóbr, powstałym wskutek zdarzenia szkodzącego, a stanem, jaki by istniał, gdyby nie zaszło to zdarzenie, nie doszło do zdarzenia powodującego szkodę. Ocena różnicy stanu majątkowego pomiędzy sytuacją rzeczywistą, w której powodowi nie wypłacono dotacji, a sytuacją hipotetyczną, w której dotację tę wypłacono, następnie jednak musiałaby ona zostać zwrócona wraz z odsetkami z uwagi na to, że nie przysługiwała (art. 15z<sup>4</sup> ust. 11 ustawy covidowej), prowadzi do wniosku, że po stronie powoda brak jest jakiegokolwiek uszczerbku. Powód został co prawda pozbawiony aktywów w kwocie 5 000 zł, jednocześnie jednak, gdyby aktywa te otrzymał, po stronie pasywów również zostałaby zapisana kwota 5 000 zł (powiększona o odsetki), **tytułem obowiązku zwrotu dotacji**. Sytuacja majątkowa powoda w wyniku niewypłacenia dotacji jest więc tożsama z sytuacją, która miałaby miejsce, gdyby dotacja została (pomimo braku ku temu materialnoprawnych przesłanek) wypłacona.

26. Po drugie – trudno w tej sprawie uznać, aby niewykonanie przez stronę pozwaną umowy dotacji poprzez niewypłacenie stronie powodowej kwot dotacji było następstwem okoliczności, za które strona pozwana ponosi jakąkolwiek odpowiedzialność, skoro to powód wykreował, w sposób instrumentalny, stan faktyczny mający spełniać kryteria określone Rozporządzeniem z 26 lutego 2021 r., żądając udzielenia dotacji pomimo braku prowadzenia jakiegokolwiek działalności fotograficznej oraz spadku przychodów z tego tytułu, chcąc skorzystać z prawa do dotacji w sposób oderwany od jego przeznaczenia.

27. Strona powodowa jako podstawę dochodzonego roszczenia wskazywała art. 471 k.c., należy jednak pokrótce wskazać, że roszczenie nie mogło zostać uwzględnione również w oparciu o przepis art. 417 czy (powoływany przez powoda w kontekście roszczenia o zapłatę 10 tys. zł, opartego o niezawartą umowę dotacji, co do którego umorzono postępowanie) 415 k.c. Przede wszystkim wskazania wymaga, że podstawą przesłanką roszczeń opartych na wskazanych wyżej podstawach jest bezprawność zachowania sprawcy (rozumiana jako sprzeczność z przepisami prawa czy zasadami współżycia społecznego). W tej sprawie o jakiegokolwiek bezprawności ze strony pozwanej nie może być mowy, skoro to powódka instrumentalnie wykorzystwała przepisy Rozporządzenia z 26 lutego 2021 r., dążąc do bezpodstawnego uzyskania dotacji ze środków publicznych. Jak wyjaśniono wyżej, Urząd Pracy trafnie nie wypłacił powodowej spółce dotacji i tym samym jego zachowania nie może być ocenione jako bezprawne.

## **V. Koszty procesu**

28. O kosztach procesu sąd orzekł na podstawie art. 98 § 1 k.p.c, zasądzając od powoda – jako strony w całości przegrywającej proces – na rzecz pozwanego wszelkie poniesione przez niego koszty w procesie. Koszty poniesione przez pozwanego wynosiły 1 800 zł z tytułu kosztów zastępstwa procesowego (§ 2 pkt 4 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych).

# ZARZĄDZENIE

1. (...)

2. (...)

(...)

(...)