

Sygn. akt I C 678/23

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 grudnia 2023 r.

**Sąd Okręgowy w Warszawie**, I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: sędzia Rafał Wagner

Protokolant: Maksymilian Obrębski

po rozpoznaniu w dniu 6 listopada 2023 r. w Warszawie

na rozprawie sprawy z powództwa **R. Z.**

przeciwko **Dyrektorowi Wojewódzkiego Urzędu Pracy w W.**

o **zapłatę**

I. zasądza od Dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w W. na rzecz R. Z. kwotę 78 000 (siedemdziesiąt osiem tysięcy) zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie liczonymi od 23 listopada 2021 r. do dnia zapłaty;

II. ustala, że pozwany ponosi w całości koszty procesu pozostawiając ich szczegółowe wyliczenie referendarzowi sądowemu po uprawomocnieniu się wyroku.

Sygn. akt I C 678/23

## UZASADNIENIE

Pozwem z 2 listopada 2021 r. (data prezentaty) skierowanym przeciwko Dyrektorowi Wojewódzkiego Urzędu Pracy w W., powód R. Z. wniósł o zasądzenie nakazem zapłaty od pozwanego na jego rzecz kwoty 78.000 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia następnego po dniu doręczenia pozwanemu odpisu pozwu, do dnia zapłaty oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego i opłaty skarbowej od pełnomocnictwa, wraz z odsetkami w wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie w spełnieniu świadczenia pieniężnego za czas od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, którym je zasądzone do dnia zapłaty. Jako podstawę żądania powód podał naruszenie przez pozwanego ustawy i umowy.

(pozew – k. 3-7)

W odpowiedzi na pozew pozwany, wniósł o: (1) odrzucenie skargi, ewentualnie (2) zwrot pozwu, ewentualnie (3) oddalenie jako oczywiście bezzasadnego, (4) zasądzenie od skarżącego na rzecz organu kosztów zastępstwa procesowego.

(odpowiedź na pozew – k. 43-45)

Postanowieniem z 5 lipca 2022 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił wniosek powoda o przekazanie sprawy na podstawie art. 464 k.p.c. sądowi administracyjnemu oraz w pkt. 2 odrzucił pozew na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.

(postanowienie – k. 146, uzasadnienie – k. 157-158, postanowienie o uzupełnieniu – k. 159)

Postanowieniem z 27 marca 2023 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie uchylił zaskarżone postanowienie z 5 lipca 2022 r., pozostawiając Sądowi Okręgowemu w Warszawie rozstrzygnięcie o kosztach postępowania zażaleniowego.

(postanowienie – k. 189)

W dalszym toku postępowania stanowiska stron nie uległy zmianie.

(protokół rozprawy – k. 231v.)

**Sąd ustalił następujący stan faktyczny:**

R. Z. jest przedsiębiorcą, prowadzi zarówno obecnie, jak i 30 września 2020 r. 5 sklepów z bielizną zlokalizowanych w centrach handlowych Ł., G., W. i P.. Są to wyspecjalizowane sklepy monobranżowe z bielizną (...) (4 sklepy) i (...) (1 sklep). 30 września 2020 r. w rejestrach CEIDG i REGON prowadzona przez powoda działalność gospodarcza oznaczona była numerem Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) kodem 47.19Z (sprzedaż detaliczna prowadzona w niewyspecjalizowanych sklepach). Przedmiotem faktycznie prowadzonej działalności była natomiast wyłącznie sprzedaż bielizny markowej, w sklepach wyspecjalizowanych.

(umowy najmu lokalu usługowych w galeriach handlowych – k. 61-70, wydruki informacji z CEIDG – k. 57-60v., wyciągi z umów franczyzy z (...)– k. 71-71v., z (...)– k. 72, 72, raporty ze sprzedaży prowadzonej w lokalach handlowo-usługowych za miesiące wrzesień-listopad 2020 r. – k., 73-108v., zeznania świadka J. S. – k.230-230v., świadka B. Z. – k. 230v.-231, zeznania powoda – k. 231v.)

W związku z pandemią COVID-19 rozporządzeniami wprowadzanymi od 31 marca 2020 r. do 22 lutego 2021 r. „w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii” rząd wprowadzał ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej. (okoliczność bezsporna, powszechnie znana)

W okresach od 14 marca do 3 maja 2020 r., od 7 do 27 listopada 2020 r. oraz od 28 grudnia do 31 stycznia 2021 r. wprowadzony był całkowity zakaz prowadzenia działalności sprzedażowej w handlu detalicznym w obiektach o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup>.

W związku z ograniczeniami prowadzenia działalności, ustawodawca prowadził program Tarcza Antykryzysowa 6.0, dzięki któremu istniała możliwość zrekompensowania przedsiębiorcom części ponoszonych kosztów na wynagrodzenia pracowników, w czasie ograniczeń prowadzenia działalności w formie dofinansowania ze środków FGŚP. Podstawę prawną programu stanowił art. 15gga ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (dalej: ustawa Covid-19 lub ustawa covidowa).

28 stycznia 2021 r. R. Z. złożył wniosek o przyznanie świadczeń na podstawie art. 15gga ustawy Covid-19. We wniosku wskazał, że na dzień 30 września 2020 r. prowadził działalność gospodarczą oznaczoną według PKD kodem 47.71Z (sprzedaż detaliczna prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach). Na dzień złożenia wniosku powód zatrudnił 14 pracowników (z czego dwoje na 1/2 etatu). R. Z. wystąpił o dofinansowanie na 13 etatów, przez 3 miesiące w kwocie 2.000 zł na etat, tj. łącznie o kwotę 78.000 zł.

(wniosek o przyznanie świadczenia na podstawie art. 15gga ustawy Covid-19 – k.14-16)

R. Z. podpisał wygenerowaną umowę z Dyrektorem Wojewódzkiego Urzędu Pracy o dofinansowanie ze środków wynagrodzeń pracowników w przypadku znacznego obniżenia przychodu przedsiębiorcy. Umowę powód podpisał za pośrednictwem środków komunikowania na odległość. Był to wygenerowany druk, bez wpisanych danych wnioskodawcy. Zgodnie z jej § 9 ust. 1 uważa się, że umowa zostaje podpisana przez Beneficjenta w dacie podpisania wniosku. Zgodnie z ust. 2 Umowa zostaje zawarta z chwilą zatwierdzenia wniosku przez Dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy.

(wzorzec umowy o świadczenia na rzecz ochrony miejsc pracy, o treści zgodnej z umową nr (...) z 19 grudnia 2020 r. – k. 11-13, zeznania świadka J. S. – k.230-230v., zeznania powoda – k. 231v.)

19 marca 2021 r. Wojewódzki Urząd Pracy rozpoznał złożony przez R. Z. wniosek negatywnie. W uzasadnieniu wskazano, że zgodnie z art. 15gga ust. 1 i 2 ustawy Covid-19, możliwość uzyskania wsparcia dotyczy wyłącznie podmiotów, które na dzień 30 września prowadziły działalność gospodarczą oznaczoną według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) kodem wymienionym w ww. przepisie jako rodzaj przeważającej działalności. Wnioskodawca zgodnie z rejestrem REGON w brzmieniu na dzień 30 września 2020 r. nie prowadził działalności z przeważającym kodem PKD 47.71.Z.

(odpowiedź Wojewódzkiego Urzędu Pracy – k. 20)

W związku z odmową przyznania wsparcia, powód 16 marca 2021 r. zwrócił się z wnioskiem o interwencję do Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców. Mimo tej interwencji Wojewódzki Urząd Pracy w odpowiedzi z 25 maja 2021 r. podtrzymał dotychczasowe stanowisko. W odpowiedzi wskazano, że Dyrektor (...) zawierając umowę nie prowadzi postępowania administracyjnego w rozumieniu KPA, w tym nie prowadzi z urzędu administracyjnego postępowania dowodowego. Istotne dla zawarcia umowy dowody Dyrektor (...) pozyskuje z właściwego rejestru REGON. Dlatego też Urząd nie dokonuje analizy faktycznie prowadzonej działalności, ale opiera się na wpisach widniejących w bazie REGON”.

(odpowiedź Dyrektora (...) na interwencję Rzecznika MŚP – k. 24-25)

R. Z. w okresie objętym wnioskiem a więc od września do listopada 2020 r. faktycznie prowadził działalność gospodarczą, której przedmiotem była sprzedaż detaliczna odzieży w sklepach wyspecjalizowanych, zlokalizowanych w galeriach handlowych, objętą kodem PKD 47.71.Z. Wpis PKD (47.19.Z) był wynikiem błędu i niedopatrzania, jednak nie miał wpływu na faktycznie prowadzoną działalność gospodarczą.

(zeznania świadka J. S. – k.230-230v., świadka B. Z. – k. 230v.-231, zeznania powoda – k. 231v.)

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie zgromadzonych dowodów z dokumentów, w tym kopii wniosku o przyznanie świadczeń na podstawie art. 15gga ustawy covid-19, umów najmu lokali usługowych, wydruków informacji z CEIDG powoda wraz z historią zmiany kodu PKD, raportów ze sprzedaży prowadzonej w lokalach w G. i W. w okresie 09.2020-11.2020 a także stanowisk pozwanego dot. złożonego wniosku o dofinansowanie. Podstawę ustaleń faktycznych – w zakresie rzeczywistego przedmiotu prowadzonej przez powoda działalności stanowiły (prócz dokumentów) zeznania świadków oraz samego powoda. Brak było podstaw do zakwestionowania ich wiarygodności.

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

Powództwo zasługiwało na uwzględnienie w całości.

Powód w niniejszym postępowaniu dochodził swoich praw w związku z odmową przyznania wsparcia finansowego przez Wojewódzki Urząd Pracy w trybie art. 15gga ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że kwestia dopuszczalności drogi sądowej była przedmiotem badania przez Sąd Apelacyjny wskutek zaskarżenia postanowienia o odrzuceniu pozwu w niniejszej sprawie. Sąd Apelacyjny wskazał, że kwestia rozpoznania sprawy przez sąd powszechny została wprost uregulowana w ustawie covidowej. Zgodnie z art. 15gga ust. 11 dofinansowanie wynagrodzeń pracowników udzielane jest na podstawie umowy o świadczenia na rzecz ochrony miejsc pracy. Oznacza to, że przyznanie świadczenia nie wynika z prawa powszechnie obowiązującego, lecz z umowy o dofinansowanie zawartej pomiędzy wnioskodawcą a dyrektorem wojewódzkiego urzędu pracy. Umowa taka ma natomiast charakter cywilnoprawny. Potwierdzeniem tego jest art. 15gga ust. 24 ustawy Covid-19, zgodnie z którym w sprawach dotyczących zawierania, realizacji lub rozwiązywania umów, o których mowa w ust. 11, dyrektor wojewódzkiego urzędu pracy może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywany.

Skoro źródłem przyznania świadczeń jest umowa cywilnoprawna, wszelkie spory dotyczące odmowy ich przyznania podlegają rozpoznaniu przed sądem powszechnym.

W zakresie natomiast reżimu odpowiedzialności pozwanego, w ocenie Sądu, wbrew twierdzeniom powoda, nie było podstaw do uznania, iż odmowę przyznania dofinansowania należy rozpatrywać w kontekście naruszenia obowiązków wynikających z umowy. W okolicznościach niniejszej sprawy bowiem do zawarcia umowy o dofinansowanie w ogóle nie doszło. Zgodnie z § 9 ust. 2 umowy o świadczenie na rzecz ochrony miejsc pracy (w aktach jedynie wzór takiej umowy – k. 11-12v.) umowa zostaje zawarta z chwilą zatwierdzenia wniosku przez Dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy. W niniejszej sprawie pozwany nie zatwierdził wniosku R. Z. o przyznanie świadczeń na podstawie art. 15gga ustawy Covid-19, a tym samym nie doszło do zawarcia umowy o świadczenie na rzecz ochrony miejsc pracy. Z tego też tytułu nie będzie miał w niniejszej sprawie zastosowania art. 471 k.c. regulujący odpowiedzialność ex contractu, skoro do umowy w ogóle nie doszło.

W przedmiotowej sprawie doszło natomiast do nieprawidłowego zastosowania przez organ przepisów ustawy covidowej. Podstaw odpowiedzialności pozwanego należało więc poszukiwać w reżimie odpowiedzialności ex delicto.

W procesie rozpatrywania wniosku powoda o udzielenie dofinansowania w ocenie Sądu doszło do nieprawidłowego, niezgodnego z celem samej instytucji, zastosowania przepisów ustawy covidowej.

Dochodzone pozewem roszczenia odszkodowawcze wywodzić należy ze zdarzenia w postaci odmowy organu administracji zawarcia umowy o dofinansowanie w trybie art. 15gga ustawy covidowej. Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu zaniechania uzależniona jest od stwierdzenia niedopełnienia konkretnego obowiązku działania przez statio fisci lub statio communis (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 2005 r., III CK 367/04, Legalis nr 69535 oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2011 r., III CZP 120/10, OSNC - Zb. 2011 nr C, poz. 55). W przypadku odpowiedzialności deliktowej za niewydanie decyzji administracyjnej, kolejność badania przez sąd przesłanek odpowiedzialności pozwanych nie może być dowolna.

Najpierw konieczne jest ustalenie zaniechania, z którego, jak twierdzi powód, wynika doznana przez niego szkoda oraz dokonanie oceny jego bezprawności, następnie ustalenie czy wystąpiła szkoda i jakiego rodzaju, a dopiero po stwierdzeniu, że obie te przesłanki zachodzą, możliwe jest zbadanie istnienia między nimi normalnego związku przyczynowego (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 19 lipca 2012 r., II CSK 648/11, Legalis nr 544290 i z dnia 18 kwietnia 2001 r., I PKN 361/00, OSNP 2003/3/ 62).

Podkreślić należy, że choć w postępowaniu dotyczącym dofinansowania z art. 15gga ustawy covidowej nie ma mowy o wydaniu decyzji administracyjnej, to jednak stwierdzenie przez dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy, że w konkretnym przypadku nie zawrze umowy na podstawie art. 15gga ustawy C.-19 stanowi rozstrzygnięcie z zakresu administracji publicznej, które ponadto odnosi się do sytuacji prawnej podmiotu wnioskującego o zawarcie takiej umowy. Mamy do czynienia z dwuetapowością postępowania związanego z przyznaniem świadczenia. Pierwszy etap oparty jest o konstrukcje administracyjnoprawne, natomiast drugi etap to etap cywilnoprawny.

Skoro w art. 15gga ust. 9 ustawy C.-19 wskazano, że dyrektor wojewódzkiego urzędu pracy, po stwierdzeniu kompletności wniosku i złożeniu przez przedsiębiorcę wszystkich oświadczeń występuje niezwłocznie w formie elektronicznej do dysponenta Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych o przyznanie limitu/zapotrzebowania na środki, to organ ten ocenia warunki przyznania dofinansowania i sam kreuje relację prawną, a nie jedynie urzeczywistnia obowiązek wynikający już z przepisów prawa przez jego konkretyzację, co odpowiadałoby formule czynności materialno-technicznej. Podzielając to stanowisko należy dojść do wniosku, że mamy tu do czynienia z innym aktem, a nie z czynnością materialno - techniczną.

Wywodzone przez powoda roszczenie odszkodowawcze winno się więc zakwalifikować jako dochodzone z art. 417 k.c. Przejść więc należało do rozważenia czy doszło do bezprawnego działania bądź zaniechania organu. Problematyczne jest w okolicznościach niniejszej sprawy – z uwagi na niedokładności legislacyjne - zaklasyfikowanie czy bezprawności należy poszukiwać w działaniu, tj. odmowie zatwierdzenia wniosku (nie będącej decyzją administracyjną a innym

aktem, od którego to jednak nie przewidziano możliwości odwoławczej), czy też zaniechaniu polegającym na niezawarcie umowy. Niemniej jednak w zakresie obu tych sytuacji rozważania dotyczą tego samego przedmiotu.

U podstaw odmowy zatwierdzenia wniosku, a więc w konsekwencji odmowy zawarcia umowy o dofinansowanie o którym mowa w art. 15gga ustawy covidowej legło ustalenie, że powód nie spełnia wymagań z ww. artykułu w zakresie prowadzenia działalności oznaczonej kodem 47.71Z (sprzedaż detaliczna prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach), z uwagi na okoliczność, że w ewidencji (CEIDG i REGON) kod obejmował nr 47.19.Z.

Zgodnie z art. 15gga ust. 1 ustawy covidowej przedsiębiorca w rozumieniu art. 4 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców, który na dzień 30 września 2020 r. prowadził działalność gospodarczą, oznaczoną według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, jako rodzaj przeważającej działalności, kodami 47.71.Z, 47.72.Z, 47.81.Z, 47.82.Z, 47.89.Z, 49.39.Z, 56.10.A, 56.10.B, 56.21.Z, 56.29.Z, 56.30.Z, 59.11.Z, 59.12.Z, 59.13.Z, 59.20.Z, 59.14.Z, 74.20.Z, 77.21.Z, 79.90.A, 82.30.Z, 85.51.Z, 85.52.Z, 85.53.Z, 85.59.A, 85.59.B, 86.10.Z w zakresie działalności leczniczej polegającej na udzielaniu świadczeń w ramach lecznictwa uzdrowiskowego, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 151, 1688 i 1692), lub realizowanej w trybie stacjonarnym rehabilitacji leczniczej, 86.90.A, 86.90.D, 90.01.Z, 90.02.Z, 90.04.Z, 91.02.Z, 93.11.Z, 93.13.Z, 93.19.Z, 93.21.Z, 93.29.A, 93.29.B, 93.29.Z, 96.01.Z, 96.04.Z, i którego przychód z tej działalności w rozumieniu przepisów podatkowych uzyskany w jednym z trzech miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku był niższy w następstwie wystąpienia COVID-19 co najmniej o 40% w stosunku do przychodu uzyskanego w miesiącu poprzednim lub w analogicznym miesiącu roku poprzedniego, może zwrócić się z wnioskiem o przyznanie świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych na dofinansowanie wynagrodzenia pracowników w rozumieniu art. 15g ust. 4.

Stosownie natomiast do ust. 2 oceny spełnienia warunku, o którym mowa w ust. 1, w zakresie oznaczenia prowadzonej działalności gospodarczej według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007 dokonuje się na podstawie danych zawartych w rejestrze REGON w brzmieniu na dzień 30 września 2020 r.

Dyrektor WUP literalnie odczytując art. 15gga ust. 1 i 2 ustawy, posiłkując się informacją uzyskaną z rejestru REGON, przyjął, że skoro na dzień 30 września 2020 r. przedsiębiorca nie miał w rejestrze REGON, ujawnionej jako przeważającej działalności o kodzie PKD 47.71.Z, to dofinansowanie nie przysługuje, mimo, że taki kod został wprowadzony we wniosku o wypłatę dofinansowania. Organ nie uwzględnił w żadnej mierze wyjaśnień powoda (ani stanowiska Rzecznika MŚP) co do tych okoliczności.

Wskazać w pierwszej kolejności należy, że rejestr podmiotów REGON prowadzony jest dla potrzeb statystyki publicznej, której celem jest zapewnienie rzetelnego, obiektywnego i systematycznego uformowania społeczeństwa, organów państwa i administracji publicznej oraz podmiotów gospodarki narodowej o sytuacji ekonomicznej, demograficznej, społecznej oraz środowiska naturalnego (art. 3 u.s.p.) Podanie do rejestru danych niezgodnych z rzeczywistością albo ich niezaktualizowanie nie pociąga za sobą zakazu prowadzenia działalności, innej niż objętej kodami PKD wpisanymi w rejestrze REGON. Rejestr ma charakter formalny, bazuje na oświadczeniach wiedzy podmiotów obowiązanych, które jednak nie podlegają merytorycznej weryfikacji. Rejestr nie tworzy stanu prawnego, także w obszarze działalności gospodarczej. (por. wyrok SN z 7 stycznia 2013 r., II UK 142/12 i 23 listopada 2016 r., II UK 402/15).

Przepisy ustawy Covid-19 miały na celu m.in. złagodzenie skutków społeczno-gospodarczych związanych z występowaniem pandemii Covid-19 przez m.in. udzielanie wsparcia finansowego przedsiębiorcom, dotkniętym wprowadzonymi obostrzeniami. Biorąc bowiem pod uwagę wykładnię celowościową ustawy Covid-19 w obliczu światowej pandemii i konieczności udzielenia pomocy dla przedsiębiorców zagrożonych kryzysem gospodarczym rozstrzygnięcia w przedmiocie pomocy w postaci dofinansowania ochrony miejsc pracy powinny być objęte jak najszerszą ochroną sędowo-administracyjną. Nie może bowiem w demokratycznym państwie prawa dochodzić do sytuacji, w której podmioty administracji publicznej z jednej strony zakazują prowadzenia działalności gospodarczej

(w niniejszej sprawie dotyczy to prowadzenia sklepów w galeriach handlowych), a z drugiej strony pozbawiają wsparcia ze względu na nieścisłości w rejestrze statystycznym. Przepis art. 15gga powinien być tak interpretowany, by wsparcie państwa stanowiło rekompensatę za wprowadzenie zakazów prowadzenia działalności handlowej. Więcej, przepisy ustawy Covid-19 powinny być więc interpretowane z uwzględnieniem interesu przedsiębiorców w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do instytucji państwowych a nie na odwrót. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 listopada 2022 r., I GSK 1308/22, LEX nr 3501136)

Informacja o rodzaju działalności wynikająca z rejestru REGON potwierdza stan faktyczny według oświadczenia wiedzy podmiotu prowadzącego taką działalność. Okoliczność, czy zawarta w oświadczeniu informacja jest prawdziwa, jest zatem kwestią dowodową (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z 7 stycznia 2013 r. sygn. akt II UK 142/12 i z 23 listopada 2016 r. sygn. akt II UK 402/15). Podanie do rejestru danych niezgodnych z rzeczywistością albo ich niezaktualizowanie nie pociąga za sobą zakazu prowadzenia działalności innej niż objętej kodami PKD wpisanymi w rejestrze podmiotów REGON. Rejestr ma charakter formalny i bazuje na oświadczeniach wiedzy podmiotów obowiązanych do przekazywania danych, które nie podlegają merytorycznej weryfikacji. Nie tworzy on więc stanu prawnego, także w obszarze działalności gospodarczej. Oświadczenia wiedzy mają charakter faktów, dlatego mogą być kwestionowane. Dane zawarte w rejestrze REGON w zakresie kodów PKD, w tym kodu "przeważającej działalności", mogą zatem nie odpowiadać stanowi rzeczywistości, nie tylko z powodu nieprawdziwego oświadczenia podmiotu rejestrującego działalność, ale również z braku aktualizacji wpisu w rejestrze REGON, po zmianie zakresu prowadzonej działalności, co może mieć miejsce z uwagi na zasadę stabilności przyjętą na potrzeby klasyfikacji działalności. Zgodnie z tą zasadą, wyrażoną w pkt 25 i 26 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) - (Dz. U. z 2007 r. Nr 251, poz. 1885), aby uniknąć zbyt częstych zmian, nowy rodzaj działalności powinien być działalnością główną przez co najmniej dwa lata, zanim zostanie zmieniona przypisana do jednostki, dana działalność przeważająca.

Jak wskazywano w orzecznictwie sądów administracyjnych weryfikacja przeważającej działalności gospodarczej za pomocą rejestru REGON powinna odbywać się pomocniczo by ułatwić i przyspieszyć proces weryfikacji, nie może być jednak wiążąca i ostateczna. Celem ustawodawcy było niewątpliwie udzielenie przedsiębiorcom szybkiej pomocy finansowej, jednakże w efekcie wielu przedsiębiorców zostało pokrzywdzonych przez taki system weryfikacji. Do tej pory rejestr REGON służył wyłącznie celom statystycznym i nie było żadnych sankcji za niezgodność ujawnionych w tym rejestrze danych a stanem faktycznym. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 maja 2023 r., III SA/Wr 263/22, LEX nr 3563651, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 sierpnia 2023 r., I GSK 1279/22, LEX nr 3617135)

W tym miejscu należy także wskazać, że dane pozyskiwane w trybie określonym w art. 15gga ust. 2 ustawy Covid-19 mają charakter urzędowy w rozumieniu art. 76 § 1 k.p.a. (art. 43 u.s.p.) i są dla organu wiążące, lecz przepisy ustawy Covid-19 nie wyłączyły stosowania art. 76 § 3 k.p.a., co nie zostało przez pozwanego dostrzeżone. Oznacza to, że przedsiębiorca prowadzący rzeczywistą działalność gospodarczą, odpowiadającą treści kodów PKD wymienionych w ustawie Covid-19, może przeprowadzić dowód przeciwko treści dokumentu urzędowego. Obalenie domniemania podlegać będzie na wykazaniu, że rzeczywisty stan faktyczny jest inny, niż wynikający z danych pozyskanych przez organ z rejestru podmiotów REGON (por. wyrok WSA w Rzeszowie z 17 czerwca 2021 r., sygn. I SA/Rz 334/21, dostępny j.w.). Ocena, czy działalność gospodarcza określonego rodzaju jest rzeczywiście wykonywana i w jakich rozmiarach, należy do sfery ustaleń faktycznych. (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 grudnia 2022 r., I SA/Łd 759/22, LEX nr 3477694)

W ocenie Sądu, organ (w tym wypadku Wojewódzki Urząd Pracy) kierując się uznaniem administracyjnym powinien wyważyć interes jednostki i interes publiczny, który dla obu stron jest zbieżny. Pozwany, na etapie weryfikowania wniosku o dofinansowanie winien ustalić na podstawie całokształtu zgromadzonego materiału, w tym dowodów przedłożonych przez wnioskodawcę (powoda), jaką faktycznie przeważającą działalność powód prowadził na dzień 30 listopada 2020 r. Konsekwencją stwierdzenia, że działalnością tą była działalnością o kodzie PKD 47.71.Z, powinno

być udzielenie wnioskowanego dofinansowania. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 sierpnia 2023 r., sygn. I GSK 1242/22, lex nr 3617044).

Należy bowiem wziąć pod uwagę, że z treści art. 15gga ust. 1 ustawy C.-19 wynika, że przedmiotowe dofinansowanie przysługuje przedsiębiorcom faktycznie prowadzącym daną działalność. Stanowi on bowiem o "przedsiębiorcy prowadzącym działalność". Nie jest zatem decydująca sama treść wpisu do właściwego rejestru. Wobec powyższego, jeżeli dowody wskazują, że przeważający rodzaj działalności mieści się w katalogu objętym zwolnieniem, to brak jest podstaw do odmowy zawarcia umowy tylko z tego tytułu. Oznacza to tym samym, że pozwany błędnie zastosował art. 15gga ust. 1 ustawy C.-19.

Oczywistym jest, że dofinansowanie, o którym mowa w art. 15gga ust. 1 ustawy Covid-19 nie powinno trafiać do podmiotów, które nie prowadzą działalności określonej w tym przepisie jako przeważająca. Nie można jej przyznawać z pominięciem podmiotów, które pomimo braku zgłoszenia organowi statystyki publicznej jako przeważającego rodzaju działalności tej wymienionej w art. 15gga ust. 1 ustawy Covid-19, rzeczywiście taki rodzaj działalności w stanie na dzień 30 września 2020 r. prowadziły. Takie formalne ograniczenie wynikające z wpisu w rejestrze podmiotów REGON nie spełniłoby konstytucyjnego wymogu proporcjonalności odnośnie celu, jaki zamierzano osiągnąć omawianą regulacją ulgową. Poprzestanie na formalnej treści wpisu w rejestrze podmiotów REGON (wg stanu na 30 września 2020 r.) wykluczałoby przyznanie pomocy tym, do których została skierowana. (por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 lutego 2022 r., sygn.. III SA/Po 1300/21, lex nr 3352595)

Wszystko powyższe wskazuje na bezprawność działania pozwanego polegającą na nieprawidłowym zastosowaniu przepisów ustawy covidowej (w związku z literalną i kategoriową ich wykładnią), a także na nieprzeprowadzeniu nawet w minimalnym zakresie postępowania dowodowego, niezbędnego dla ustalenia przedmiotu rzeczywiście wykonywanej przez wnioskodawcę działalności gospodarczej. Obszernie przywołane powyżej orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że pozwany rozstrzygając wnioski o wsparcie powinien przewidzieć możliwość wyjaśnienia przez ubiegającego się o pomoc ewentualnych rozbieżności w zakresie danych widniejących w rejestrze REGON. To brak stosownej procedury spowodował, że wniosek powoda automatycznie został odrzucony, a sam powód pozbawiony przysługującego mu wsparcia finansowego.

Z tego względu, w ocenie Sądu, pozew co do zasady zasługiwał na uwzględnienie.

Szkoda została przez powoda określona jako kwota, którą otrzymałby, gdyby doszło do uwzględnienia jego wniosku o wypłatę dofinansowania z art. 15gga ustawy covidowej. Związek przyczynowy pomiędzy działaniem pozwanego a szkodą jest w tych okolicznościach oczywisty. Nie ma podstaw do zakwestionowania, że powód faktycznie prowadził działalność gospodarczą przedmiotowo odpowiadającą oznaczeniu według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) kodem 47.71.Z. Potwierdziły to nie tylko dokumenty (umowy najmu, umowy franczyzy czy raporty sprzedaży), ale również zeznania świadków czy samo przesłuchanie powoda. Okolicznością niewymagającą dowodzenia jest brak możliwości prowadzenia działalności, a więc i zarobkowania w okresach od 14 marca do 3 maja 2020 r., od 7 do 27 listopada 2020 r. oraz od 28 grudnia do 31 stycznia 2021 r. Wprowadzony był wówczas całkowity zakaz prowadzenia działalności sprzedażowej w handlu detalicznym w obiektach o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup>. W związku z zatrudnieniem 14 osób (2 na połowie etatu) powód wystąpił z wnioskiem o dofinansowanie 13 etatów i takie dofinansowanie powinien w ocenie Sądu otrzymać. Pozwany w żadnym zakresie nie zakwestionował wysokości dochodzonego przez powoda roszczenia, to też wyliczenia zawarte w treści pozwu uznać należało za prawidłowe.

Z tego względu żądanie zapłaty podlegało uwzględnieniu w całości, tj. co do kwoty 78.000 zł.

O odsetkach Sąd orzekł na podstawie art. 481 k.c. Z mocy art. 455 k.c. świadczenie powinno być spełnione niezwłocznie po wezwaniu dłużnika do wykonania, a więc odsetki za opóźnienie należy co do zasady liczyć niezwłocznie po wezwaniu dłużnika do wykonania (wyrok SN z dnia 21 lutego 1989 r. I CR 14/89, niepubl.). W okolicznościach niniejszej sprawy, zgodnie z żądaniem, za pierwsze takie skuteczne wezwanie (obejmujące dochodzoną kwotę) uznać należało odpis

pozwu. Odsetki zasądzone zostały więc od dnia następnego po doręczeniu pozwanemu odpisu pozwu w niniejszej sprawie (tj. od 23 listopada 2021 r.). (pkt I wyroku)

O kosztach Sąd orzekł na podstawie art. 98 ust. 1 k.p.c., stosownie do zasady odpowiedzialności za wynik procesu, w całości obciążając nimi pozwanego jako stronę przegrywającą. Sąd w myśl przepisu art. 108 § 1 zd. 2 k.p.c. rozstrzygnął jedynie o zasadach ponoszenia kosztów procesu, a szczegółowe rozliczenie kosztów pozostawił referendarzowi sądowemu. (pkt II wyroku)

Mając na uwadze powyższe rozważania i na podstawie powołanych przepisów Sąd orzekł jak w sentencji.