

7 sierpnia 2025 roku

Sąd Apelacyjny w Lublinie

za pośrednictwem

Sądu Okręgowego w Lublinie

I Wydział Cywilny

ul. Krakowskie Przedmieście 43

20 – 076 Lublin

Sygnatura akt: I C 1319/24

Wartość przedmiotu

zaskarżenia:

Opłata: zwolniony na podstawie art. 3 ust. 7 Ustawy o Rekompensacie

Powód: , prowadząca działalność gospodarczą
pod firmą , adres
poczty elektronicznej: , zastępowana przez radcę
prawnego ()

Adres do doręczeń:

Pozwany: Skarb Państwa – Wojewoda Lubelski, ul. Spokojna 4, 20 – 914 Lublin,
zastępowany przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej

Apelacja Powoda

Działając w imieniu [REDAKTOWANE], zaskarżam wyrok Sądu Okręgowego w Lublinie z 27 czerwca 2025 roku, I C 1319/24 w zakresie punktu I wyroku.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucam:

1. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.

a) **[Zarzut nr 1] art. 3 ust. 1 ustawy o rekompensacie w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego w 2021 r.** (dalej jako „Ustawa o Rekompensacie”)

poprzez niezastosowanie i uznanie, że roszczenie o rekompensatę powstaje z mocy prawa, a nie na wniosek uprawnionego, podczas gdy:

- (i) z treści art. 3 ust. 1 Ustawy o Rekompensacie wprost wynika, że jest udzielana „na wniosek składany do właściwego wojewody”;
- (ii) roszczenie o rekompensatę nie może powstać z mocy prawa, bowiem do ustalenia wysokości rekompensaty konieczna jest aktywność uprawnionego – wskazanie 3 z 6 miesięcy na potrzeby obliczenia przychodu (art. 2a ust. 2 Ustawy o Rekompensacie);
- (iii) z mocy prawa powstaje jedynie prawo uprawnionego do żądania (złożenia wniosku) ustalenia wysokości i wypłaty rekompensaty;
- (iv) do czasu ustalenia w decyzji wydanej przez właściwego wojewodę nie ma oznaczonej wysokości, a zatem nie jest roszczeniem;

b) **[Zarzut nr 2] art. 3 ust. 6 Ustawy o Stratach w związku z art. 8 ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela** (dalej jako „Ustawa o Stratach”)

poprzez błędną wykładnię i uznanie, że roszczenie o rekompensatę ulega przedawnieniu w terminie roku od upływu okresu, za który uprawniony żąda rekompensaty, podczas gdy:

- (i) zdanie pierwsze art. 8 Ustawy o Stratach nie znajduje zastosowania do przedawnienia roszczeń z Ustawy o Rekompensacie, bowiem ta ostatnia nie posługuje się w ogóle pojęciem „straty” lub „szkody”;
- (ii) przyznanie rekompensaty nie jest uzależnione od wystąpienia straty w majątku uprawnionego – co więcej, rekompensata należy się również gdy uprawniony nie poniósł żadnej straty, a zatem nigdy nie mógłby

„dowiedzieć się o powstaniu straty” w rozumieniu art. 8 zdanie pierwsze Ustawy o Stratach, która wiąże początek terminu przedawnienia z powzięciem przez Powoda rzeczywistej wiedzy o szkodzie;

- (iii) odpowiednie stosowanie art. 8 Ustawy o Stratach powinno uwzględniać ww. odmienności w Ustawie o Rekompensacie, co powinno skutkować wnioskiem, że roszczenia o rekompensatę przedawniają się z upływem trzech lat od zniesienia stanu wyjątkowego lub czasowego zakazu przebywania;
- (iv) zdanie pierwsze art. 8 Ustawy o Stratach nie znajduje zastosowania do Ustawy o Rekompensacie, bowiem roszczenie o rekompensatę przysługuje niezależnie od istnienia szkody, a nawet przy jej braku;
- (v) racjonalność ustawodawcy oraz ogólne zasady systemu dawności sprzeciwiają się łączeniu początku biegu przedawnienia z okolicznością niemającą żadnego powiązania z roszczeniem;
- (vi) stosując odpowiednio art. 8 Ustawy o Stratach brak jest podstaw do oznaczenia początku biegu przedawnienia jako pierwszego dnia po upływie okresu, za który uprawniony żąda rekompensaty, bez narażenia się na zarzut dowolności;

c) **Zarzut nr 3] art. 2 a Ustawy o rekompensacie w zw. z art. 6 Ustawy o Rekompensacie** poprzez błędną wykładnię i uznanie charakteru roszczenia o rekompensatę za publicznoprawny, a nie cywilnoprawny, podczas gdy:

- (i) Ustawa o Rekompensacie przewiduje dla rekompensaty właściwość sądów powszechnych, a sądy powszechne rozpoznają sprawy cywilne;
- (ii) wiodąca linia orzecznictwa uznaje odszkodowania za legalne działania administracji za roszczenia cywilnoprawne;

d) **Zarzut nr 4] art. 5 k.c.** poprzez jego niezastosowanie do podniesionego przez Skarb Państwa zarzutu przedawnienia, podczas gdy:

- (i) uchylenie się przez Skarb Państwa od wypłaty odszkodowania (rekompensaty) za szkody legalne z powołaniem się na względy formalne jest nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą prawa do wynagrodzenia szkody (art. 77 Konstytucji) i zasadą demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji);

- e) **[Zarzut nr 5] art. 3 ust. 6 Ustawy o Rekompensacie w zw. z art. 7 Ustawy o Stratach** poprzez niezastosowanie i uznanie, że do oceny sytuacji prawnej Powoda ma znaczenie limit pomocy de minimis z 2022 roku, a nie z 2024 roku, podczas gdy:
- (i) do postępowania o przyznanie rekompensaty na etapie toczącym się przed właściwym wojewodą zastosowanie znajdują przepisy kodeksu postępowania administracyjnego;
 - (ii) w postępowaniu administracyjnym bierze się pod uwagę stan prawny i faktyczny z daty wydawania decyzji;
 - (iii) zasada nieretroakcji ulega przełamaniu gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnych, jak np. wynagrodzenia legalnych szkód spowodowanych przez Państwo;
- f) **[Zarzut nr 6] art. 6 Ustawy o Rekompensacie** poprzez jej zastosowanie i uznanie, że Powoda obowiązuje limit pomocy de minimis w wysokości 200 000 EUR, podczas gdy:
- (i) ustawa nie określa, o jaki rodzaj pomocy de minimis chodzi;
 - (ii) ustawa nie określa limitu pomocy de minimis;
 - (iii) w 2022 roku obowiązywało kilka bezpośrednio stosowanych rozporządzeń unijnych o pomocy de minimis, np. 360/2012 z limitem 500 000 EUR (art. 2 ust. 2), a wobec braku precyzji ustawy i zasadzie zaufania obywatela do Państwa zastosowanie do rekompensaty powinien mieć wyższy limit;
- g) **[Zarzut nr 7] art. 7 ust. 1 Rozporządzenia 2023/2831** poprzez niezastosowanie i nieuwzględnienie, że te rozporządzenie stosuje się do pomocy udzielonej przed jego wejściem w życie, podczas gdy:
- (i) z treści przepisu wyraźnie wynika retrospektywny skutek rozporządzenia;
- h) **[Zarzut nr 8] art. 3 ust. 4 Rozporządzenia 1407/2013** poprzez błędne zastosowanie i uznanie, że rozporządzenie określa termin powstania roszczenia o rekompensatę, podczas gdy:
- (i) z treści przepisu wyraźnie wynika, że decydujące znaczenie dla oceny daty powstania i wymagalności roszczenia mają przepisy krajowe;

- i) **[Zarzut nr 9] art. 120 § 1 k.c.** poprzez niezastosowanie i uznanie, że roszczenie o rekompensatę stało się wymagalne przed złożeniem wniosku przez Powoda, podczas gdy:
 - (i) niezależnie od charakteru prawnego roszczenia o rekompensatę jego wymagalność uzależniona była od wniosku uprawnionego;
 - (ii) uprawniony mógł złożyć wniosek dopiero po 1 stycznia 2024 roku, po zwiększeniu limitu pomocy de minimis;
 - j) **[Zarzut nr 10] art. 121 pkt 4 k.c.** poprzez jego niezastosowanie i uznanie roszczenia o rekompensatę za okres od 17 marca do 10 czerwca 2022 roku za przedawnione podczas gdy:
 - (i) bieg terminu przedawnienia roszczenia o rekompensatę za ten okres nie mógł się rozpocząć i tym bardziej upłynąć do czasu zwiększenia limitu pomocy de minimis;
 - (ii) Powód przed 31 grudnia 2023 roku nie mógł skutecznie ubiegać się o rekompensatę z uwagi na wyczerpanie limitu pomocy de minimis – nie posiadał skonkretyzowanego roszczenia wobec Skarbu Państwa;
2. mające wpływ na wynik postępowania naruszenie przepisów prawa procesowego, tj.
- a) **[Zarzut nr 11] art. 233 § 1 k.p.c.** poprzez wadliwą ocenę dowodów i uznanie, że Powód otrzymał już rekompensatę za okres od 17 marca do 10 czerwca 2022 roku oraz uznanie, że Sąd Okręgowy jest związany decyzją Wojewody za okres od 17 do 20 marca 2022 roku, podczas gdy:
 - (i) z zaskarżonej decyzji wprost wynika, że taka rekompensata nie została Powodowi wypłacona;
 - (ii) gdyby Powód otrzymał już rekompensatę za ten okres, to zaskarżona decyzja miałaby inną sentencję (postępowanie byłoby umorzone);
 - (iii) z zaskarżonej decyzji wprost wynika, że Pozwany odmówił Powodowi wypłaty rekompensaty również za okres od 17 do 20 marca 2022 roku, a gdyby Pozwany uznał, że rekompensata za ten okres była już wcześniej wypłacona, to umorzył by postępowanie;
 - (iv) Sąd Okręgowy nie jest związany wcześniejszą, niezaskarżoną decyzją Pozwanego, skoro nie był związany nią Pozwany, wydając późniejszą, zaskarżoną decyzję;

- b) **[Zarzut nr 12] art. 233 § 1 k.p.c.** poprzez dowolną ocenę dowodów i uznanie, że Powód powziął wiedzę o zaistnieniu przesłanek przyznania rekompensaty 10 czerwca 2022 roku (za okres od 17 marca do 10 czerwca), podczas gdy:
- (i) materiał faktyczny sprawy nie zawiera żadnego środka dowodowego potwierdzającego posiadanie takiej wiedzy przez Powoda;
 - (ii) do 31 grudnia 2023 roku z uwagi na wyczerpanie limitu pomocy de minimis nie mogła być spełniona podstawowa przesłanka przyznania rekompensaty dotycząca jej kwoty – nie można rozsądnie twierdzić o nabyciu prawa do rekompensaty pieniężnej w wysokości 0 zł;
 - (iii) nie może istnieć roszczenie o zerowej wartości;
3. **[Zarzut nr 13] nierozpoznanie istoty sprawy** polegające na zaniechaniu zbadania materialnej podstawy żądania pozwu poprzez całkowite pominięcie argumentów Powoda:
- (i) co do charakteru roszczenia o rekompensatę,
 - (ii) co do początku biegu terminu przedawnienia,
 - (iii) co do wpływu limitu de minimis na treść roszczenia o rekompensatę,
 - (iv) co do wykładni i odpowiedniego stosowania art. 8 zdanie pierwsze Ustawy o Stratach,
 - (v) co do niemożności istnienia roszczenia o zerowej wartości,
 - (vi) co do braku możliwości wymagalności roszczenia o zerowej wartości,
 - (vii) co do nieistnienia lub niewymagalności roszczenia o rekompensatę przed 31 grudnia 2023 roku i zwiększeniem limitu de minimis.

Wnoszę o:

- 4. uchylenie zaskarżonego wyroku w zaskarżonym zakresie i w tym zakresie o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Lublinie z pozostawieniem temu sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania,
ewentualnie, na wypadek niepodzielenia zarzuty o nierozpoznaniu istoty sprawy zmianę zaskarżonego wyroku w zaskarżonym zakresie i zasądzenie na rzecz Powoda od Pozwanego [REDAKTOWANE] wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od daty wniesienia pozwu do dnia zapłaty;
- 5. zasądzenie zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego,

6. rozpoznanie apelacji na rozprawie,
7. zadania pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o treści:
 - a) czy art. 7 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 3 Rozporządzenia 2023/2831 sprzeciwiają się takiej wykładni prawa krajowego, która dopuszcza złożenie przez uprawnionego wniosku o przyznanie pomocy de minimis według limitu wskazanego w art. 3 ust. 2 tego Rozporządzenia w przypadku, gdy na skutek niższego limitu nie mógł złożyć wniosku o przyznanie takiej pomocy w okresie obowiązywania Rozporządzenia 1407/2013?
 - b) czy przepisy prawa krajowego uznające za pomoc de minimis zryczałtowane odszkodowania (rekompensaty) za legalne działania Państwa polegające na wprowadzeniu przewidzianego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanu nadzwyczajnego lub analogicznego stanu ograniczającego prawa i obowiązki jednostki, przyznawane przedsiębiorcom, po przyznaniu zamykające przedsiębiorcy prawo do żądania pełnego odszkodowania, są zgodne z art. 17 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej?
 - c) czy działanie Państwa, które poprzez swoje organy uprawnione do przyznania jako pomocy de minimis zryczałtowanego odszkodowania (rekompensaty) za legalne działania Państwa polegające na wprowadzeniu przewidzianego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanu nadzwyczajnego lub analogicznego stanu ograniczającego prawa i obowiązki jednostki, dokonuje odmiennej wykładni uchwalonych przez siebie przepisów w taki sposób, że pozostający w tej samej sytuacji faktycznej i prawnej przedsiębiorcy w Województwie Podlaskim otrzymują rekompensaty, a przedsiębiorcy w Województwie Lubelskim nie otrzymują rekompensat, jest zgodne z art. 16, 17 i 20 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej?

Uzasadnienie

Streszczenie istoty sprawy i zarzutów apelacyjnych

1. Powód jest przedsiębiorcą świadczącym usługi na terenach graniczących z Białorusią, na których w 2021 roku wprowadzono stan wyjątkowy, a następnie czasowy zakaz przebywania.

2. Ze skutkami powyższych wydarzeń Powód i inni przedsiębiorcy z jego terenu mierzą się do dzisiaj. Działania Państwa doprowadziły do trwałego obniżenia atrakcyjności turystycznej nadgranicznych terenów, głównie z powodów zagrożenia bezpieczeństwa turystów. Skala strat dla regionu i działających na jego terenie przedsiębiorców, w szczególności w branży turystycznej, jest niewyobrażalna.
3. Państwo nie przyjęło pełnej odpowiedzialności za swoje działania, lecz zaproponowało poszkodowanym przedsiębiorcom zryczałtowane odszkodowanie w formie rekompensaty (art. 1 ust. 1 Ustawy o Rekompensacie) za każde 30 dni stanu nadzwyczajnego lub czasowego zakazu przebywania, uznając jednocześnie rekompensatę za pomoc de minimis (art. 6 Ustawy o Rekompensacie, inaczej niż w Ustawie o Stratach) i tym samym kolejny raz ograniczając jej wysokość.
4. Ograniczenie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej trwało 300 dni – 90 dni stanu nadzwyczajnego i 210 dni czasowego zakazu przebywania.
5. Powód – z uwagi na limit pomocy de minimis – otrzymał w 2021 roku rekompensatę jedynie za 90 dni stanu nadzwyczajnego i w 2022 roku za 110 dni czasowego zakazu przebywania. Szkoda w majątku powoda oczywiście przewyższała wysokość przyznanej mu i wypłaconej rekompensaty.
6. Sąd Okręgowy uznał, że *„Nie można zatem uznać, iż działania pozwanego stanowiły próbę uniknięcia obowiązku pełnego naprawienia szkody. Podkreślenia wymaga, i że ustawodawca nie wyłączył uprawnionym możliwości dochodzenia swych roszczeń na drodze cywilnej – nie istniała żadna przeszkoda, która uniemożliwiałaby poszkodowanym skierowania powództwa do sądu cywilnego. Powód uznając, iż maksymalny limit pomocy de minimis jest zbyt niski na pokrycie jego szkód, mógł wystąpić o odszkodowanie na zasadach ogólnych”*.
7. Zwrócić należy jednak uwagę na treść art. 5 Ustawy o Rekompensacie: *”Wnioskodawcy, któremu wypłacono rekompensatę, nie przysługuje roszczenie o odszkodowanie od Skarbu Państwa za: 1) stratę majątkową poniesioną w związku z prowadzeniem*

działalności, o której mowa w art. 1, powstałej na skutek stanu wyjątkowego wprowadzonego rozporządzeniem, o którym mowa w art. 1 ust. 1, oraz 2) utracone korzyści, które wnioskodawca mógłby osiągnąć, gdyby strata, o której mowa w pkt 1, nie powstała”. W istocie Ustawodawca w zasadzie uniemożliwił dochodzenie roszczeń na drodze cywilnoprawnej od Skarbu Państwa w sytuacji w której uprawniony skorzystał już z prawa do rekompensaty.

8. Przedsiębiorcy tacy jak Powód znaleźli się – na skutek działania Państwa – w niezwykle trudnej sytuacji. Mogli skorzystać z prawa do rekompensaty i zamknąć sobie drogę do dochodzenia odszkodowania lub wystąpić na drogę postępowania cywilnego i liczyć, że efekt najpewniej wieloletniego sporu ze Skarbem Państwa będzie dla nich korzystny i ich szkoda zostanie naprawiona. Zwrócić przy tym należy na stan niepewności, co wynikało z zeznań powoda. Przedsiębiorcy tacy jak Powód nie byli informowani jak długo będzie trwał stan nadzwyczajny i kiedy będą mogli wznowić swoją działalność. Powód zmuszony był do anulowania rezerwacji klientów, którzy niewątpliwie nie byli zadowoleni z takiego rozwiązania – wszak Powód nie mógł im zaproponować innego terminu skoro nie wiedział kiedy będzie mógł wznowić działalność. Na skutek działań Państwa ucierpiała renoma przedsiębiorstwa Powoda, na którą pracował kilkadziesiąt lat.
9. Powód prowadzi jednoosobową działalność gospodarczą, która zapewnia pracę jego najbliższej rodzinie i wielu pracownikom, których Powód utrzymywał przez cały czas obowiązywania stanu nadzwyczajnego.
10. Ograniczenia dotknęły przedsiębiorców z województwa lubelskiego i podlaskiego. W sprawach analogicznych do sprawy Powoda, Wojewoda Podlaski po 1 stycznia 2024 roku wydawał decyzje o rekompensatach mimo upływu rocznego terminu z art. 8 Ustawy o Stratach oraz z uwzględnieniem nowego, wyższego limitu pomocy de minimis. Wojewoda Lubelski z kolei po 1 stycznia 2024 roku odmawiał rekompensaty z powołaniem na art. 8 Ustawy o Stratach i przedawnienie. Tym samym przedsiębiorcy, którzy znajdowali się w tożsamej sytuacji faktycznej i prawnej, a jedyne co ich różniło to województwo gdzie wykonywali faktycznie działalność gospodarczą zostali potraktowani przez organy Państwa w zupełnie odmienny sposób. Nie bez znaczenia

jest fakt, że wcześniej obiekty hotelowe takie jak ten należące do Powoda również nie mogły prowadzić swojej działalności z uwagi na ograniczenia wprowadzone przez Państwo w związku z epidemią COVID-19.

11. Spór między stronami sprowadza się do następujących kwestii:

a) przedawnienia roszczenia o rekompensatę:

- (i) Pozwany a zanim Sąd Okręgowy uważają, że przedawnienie rozpoczęło bieg ostatniego dnia okresu, za który Powód mógł żądać rekompensaty, czyli w sprawie 10 czerwca 2022 roku;
- (ii) Powód uważa, że roczny termin z odpowiednio stosowanej Ustawy o Stratach w ogóle nie znajduje zastosowania, a nawet jeśliby znajdował, to z uwagi na wyczerpanie limitu de minimis był zawieszony do 31 grudnia 2023 roku;

b) powstania roszczenia o rekompensatę:

- (i) Pozwany a zanim Sąd Okręgowy uważają, że roszczenie powstaje z mocy prawa z chwilą de facto upływu czasu obowiązywania stanu nadzwyczajnego lub czasowego zakazu przebywania, a zatem stosuje się do niego limity Rozporządzenia 1407/2013;
- (ii) Powód uważa, że roszczenie powstaje na wniosek Powoda (zgodnie z treścią Ustawy o Rekompensacie i Ustawy o Stratach), a nawet jeśliby powstawało z mocy prawa, to do czasu złożenia wniosku przez Powoda byłoby niewymagalne, bo nieskonkretyzowane co do kwoty, a zatem stosuje się do niego limity Rozporządzenia 2023/2831.

12. Ustawa o Rekompensacie wprowadziła limitowaną pomoc i krótkie terminy przedawnienia. Dodatkowo Ustawie daleko do precyzji, skoro dwóch Wojewodów wykląda jej skąpą treść w znacząco odmienny sposób.

13. Według Powoda wątpliwości wynikające z braku precyzji ustawy w sporze jednostki z Państwem należy wyklądać na korzyść jednostki.

14. Oznacza to, że:

- a) roszczenie o rekompensatę powstaje na podstawie wniosku uprawnionego,
- b) roszczenie o rekompensatę przedawnia się w terminie 3 lat od ustania stanu nadzwyczajnego lub czasowego zakazu przebywania (art. 8 zdanie drugie Ustawy o Stratach), bowiem roczny termin z art. 8 zdanie pierwsze Ustawy o Stratach nie znajduje zastosowania do rekompensaty;
- c) roszczenie o rekompensatę za okres od 17 marca do 10 czerwca 2022 roku, o które Powód złożył wniosek w 2024 roku nie mogło się przedawnić przed powstaniem lub choćby konkretyzacją w decyzji Wojewody;
- d) do ustalenia treści roszczenia, w szczególności jego wartości, znaczenie ma stan prawny i faktyczny z złożenia wniosku lub daty wydawania decyzji przez Wojewodę, a więc w 2024 roku limit pomocy de minimis na poziomie 300 000 EUR.

Szczegółowe uzasadnienie zarzutów apelacji

Zarzut nr 1

15. Już z samego brzmienia art. 3 ust.1 Ustawy o Rekompensacie wynika, że wniosek jest niezbędny w celu ustalenia i wypłaty rekompensaty:

16. **„Rekompensata jest udzielana na wniosek składany do właściwego wojewody.”**

17. W uzasadnieniu projektu ustawy również podkreśla się wnioskowy charakter rekompensaty:

*„Projektowana ustawa ma na celu stworzenie podstaw do przyznania rekompensaty ww. podmiotom w związku z wprowadzonymi ograniczeniami. **Rekompensata będzie przyznawana przez właściwego wojewodę na wniosek (...)**”*

18. Przeciwno możliwości przyznania prawa do rekompensaty ex lege przemawia silnie art. 2 ust. 1 i art. 2a ust. 2 Ustawy o Rekompensacie. Wysokość rekompensaty zależna jest od wysokości przychodu poszkodowanego w wybranych przez niego miesiącach. Poszkodowany wyboru dokonuje w treści wniosku i dopiero na podstawie wniosku da się obliczyć wysokość rekompensaty.

19. Tymczasem Sąd Okręgowy w Lublinie twierdzi, że Powód nabył prawo do rekompensaty nie składając wniosku, z mocy samego prawa. Powstaje pytanie w jakiej wysokości Powód nabył to prawo? Bez wniosku nie da się przecież tego ustalić, a organ nie ma żadnych uprawnień do dokonania wyboru za poszkodowanego miesiący do kalkulacji rekompensaty.
20. Czy w reżimie cywilnoprawnym, czy publicznoprawnym, nie może istnieć roszczenie o nieustalonej (zerowej) wartości świadczenia.
21. Warto zaznaczyć, że w Ustawie o Stratach również poszkodowany musi złożyć wniosek o odszkodowanie (art. 4 ust. 1 tej ustawy).
22. Na tle roszczeń o analogicznym charakterze, tj. o odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość, M. Romańska¹ zasadnie stwierdza, że:

*„Konieczność wydania ostatecznej decyzji w przedmiocie wysokości odszkodowania, które nie zostało uzgodnione przez same strony, oznacza, że **przed jej wydaniem wierzytelność o wypłaceniu odszkodowania nie jest jeszcze na tyle skonkretyzowana, żeby wywłaszczony mógł domagać się spełnienia należnego mu świadczenia.** Przysługuje mu natomiast uprawnienie do zażądania konkretyzacji świadczenia odszkodowawczego na drodze administracyjnej. (...) Uprawnienie do zażądania skonkretyzowania wysokości świadczenia składającego się na wierzytelność odszkodowawczą skierowane jest przy tym do organu państwa, po stronie którego ustawodawca ustalił tego rodzaju kompetencję. **Dopiero po jej zrealizowaniu można będzie mówić, że zobowiązany do odszkodowania ma spełnić na rzecz uprawnionego świadczenie w wysokości wynikającej z decyzji.**”*

¹ Legitymacja cedenta do dochodzenia ustalenia odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości w postępowaniu administracyjnym. Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2022 r., I OPS 1/22, Orzecznictwo Sądów Polskich 2023, nr 6, s. 126 – 127

23. Z chwilą upływu czasu, za który uprawniony może żądać rekompensaty, powstaje dopiero uprawnienie do złożenia przez niego wniosku do wojewody o ustalenie i wypłatę rekompensaty.

24. Z roszczeniem mamy do czynienia dopiero po wydaniu decyzji, bo dopiero wtedy następuje lub może nastąpić konkretyzacja roszczenia pod względem kwoty.

Zarzut nr 2

25. Do rekompensaty stosuje się odpowiednio przepisy art. 5 ust. 1 – 3 i 5 oraz art. 6 – 9 Ustawy o Stratach.

26. Zgodnie z art. 8 Ustawy o Stratach, roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem roku od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o powstaniu straty majątkowej. Jednakże w każdym przypadku roszczenie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia zniesienia stanu nadzwyczajnego.

27. Stosując do roszczenia o rekompensatę odpowiednio art. 8 Ustawy o Stratach należy dokonać modyfikacji tego artykułu z uwzględnieniem specyfiki Ustawy o Rekompensacie, tj. uznać, że zastosowanie znajdzie jedynie zdanie drugie art. 8 Ustawy o Stratach określające termin przedawnienia jako trzy lata od dnia zniesienia stanu nadzwyczajnego.

28. Na podstawie Ustawy o Stratach poszkodowanemu przysługuje roszczenie o odszkodowanie, którego koniecznym elementem jest istnienie szkody. Roszczenie odszkodowawcze powstaje z chwilą zaistnienia wszystkich elementów stanu faktycznego, zatem w przypadku roszczenia o odszkodowanie na podstawie Ustawy o Stratach – z chwilą powstania szkody. Pozostałe elementy stanu faktycznego składającego się na roszczenie odszkodowawcze, takie jak osoba sprawcy czy czyn szkodotwórczy są znane, bo „sprawcą” jest Skarb Państwa, a „czynem” akt prawny wprowadzający dany stan nadzwyczajny.

29. Rozpoczęcie biegu przedawnienia roszczenia o odszkodowanie od chwili dowiedzenia się o szkodzie nie budzi zatem kontrowersji, gdyż jest to ostatnia przesłanka roszczenia o odszkodowanie².
30. Inaczej jest w przypadku roszczenia o rekompensatę na podstawie Ustawy |o Rekompensacie.
31. Te *sui generis* roszczenie jest całkowicie niezależne od szkody, tj. szkoda nie wchodzi w skład stanu faktycznego warunkującego powstanie tego roszczenia, zatem możliwe jest ubieganie się o rekompensatę przy braku poniesienia jakiegokolwiek uszczerbku majątkowego.
32. Już z tej przyczyny nie sposób uznać, aby możliwe było zastosowanie do roszczenia o rekompensatę, choćby odpowiednio, zdania pierwszego art. 8 Ustawy o Stratach.
33. Brak jest obiektywnych kryteriów pozwalających na zastąpienie wiedzy o szkodzie | w odniesieniu do roszczenia o rekompensatę innym zdarzeniem.
34. W szczególności nie ma podstaw, aby śladem Sądu Okręgowego uznać, że początek biegu terminu przedawnienia przypada na ostatni dzień okresu, za który uprawniony żąda rekompensaty.
35. Wskazano już wyżej, że upływ czasu umożliwia jedynie zainicjowanie postępowania administracyjnego zmierzającego do konkretyzacji roszczenia, zatem nie może stanowić o wymagalności roszczenia, które przed złożeniem wniosku nie jest możliwe do skonkretyzowania.
36. Nie sposób zastosować do roszczenia o rekompensatę zdania pierwszego art. 8 Ustawy o Stratach, bowiem:
- a) roszczenie o rekompensatę jest niezależne od straty (szkody);

² Por. uchwałę Sądu Najwyższego z 22 listopada 2013 roku, III CZP 72/13, Legalis

- b) brak jest możliwości zastąpienia pojęcia straty (szkody) innym pojęciem bez narażenia się na zarzut arbitralności.

Zarzut nr 3

37. Sąd Okręgowy niezasadnie uznał roszczenie o rekompensatę za publicznoprawne.
38. Przede wszystkim pojęcie „rekompensaty” używane przez ustawodawcę w różnorodnych aktach prawnych nie ma jednolitego charakteru i nie sposób dokonywać oceny charakteru prawnego roszczenia w oparciu o samą nazwę.
39. Właściwa jest ocena charakteru prawnego roszczenia przez cechę wspólną takich roszczeń – bez względu na nazwę czy miejsce regulacji.
40. Wszystkie roszczenia łączy jedna cecha – dotyczą obowiązku wynagrodzenia szkody wyrządzonej legalnym działaniem państwa. Podkreśla to sam ustawodawca w uzasadnieniu Ustawy o Rekompensacie:
- „Projekt ustawy przewiduje szczególny (uproszczony) tryb dochodzenia roszczeń z tytułu wprowadzenia stanu wyjątkowego.”*
41. Problem teoretycznego uzasadnienia obowiązku naprawienia szkód legalnych był od samego początku uwikłany w spór co do jego publicznoprawnej względnie prywatnoprawnej genezy³.
42. O ile w obcych systemach prawnych (np. w prawie francuskim) przyjmuje się z reguły publicznoprawny charakter takich roszczeń, to nie oznacza to, że należy przyjąć takie stanowisko a priori w polskim porządku prawnym⁴.

³ Zob. E. Bagińska, O ewolucji filozoficznych i teoretycznych podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, Gdańskie Studia Prawnicze 2009, t. 20, s. 25 – 26

⁴ Por. szerzej E. Bagińska, J. Parchomiuk w: System Prawa Administracyjnego. Tom 12. Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2016, s. 10; J. Kaźmierczak, Odpowiedzialność za szkodę planistyczną, Warszawa 2024, passim

43. W dwudziestoleciu międzywojennym w orzecznictwie dominował pogląd zakładający, że roszczenia odszkodowawcze są z natury instytucją prawa prywatnego bez względu na tytuł prawny⁵. W piśmiennictwie również dominował pogląd o prywatnoprawnej naturze roszczeń o odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia⁶.

44. Również obecnie ten pogląd przeważa w doktrynie, w szczególności wśród cywilistów⁷, ale też i przedstawiciele nauki prawa administracyjnego⁸. Przyznaje to również wprost wielokrotnie przywoływana przez Pozwanego Katarzyna Małysa – Ptak⁹:

„Obecnie w piśmiennictwie i judykaturze można spotkać się z wypowiedziami opowiadającymi się zarówno za cywilnoprawnym, jak i za publicznoprawnym charakterem żądania odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości lub odjęcie innych praw. Jakkolwiek ten pierwszy nurt wydaje się, jak na razie, przeważać, to w ostatnich latach jednak coraz częściej zaczynają się pojawiać głosy o publicznoprawnej naturze tego żądania.”

45. Również większość orzecznictwa uznaje odszkodowania za legalne działania administracji za roszczenia cywilnoprawne¹⁰.

⁵ Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 2 grudnia 1931 roku, Głos Prawa 1932, nr 6, s. 294

⁶ S. Czuba, Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia, Warszawa 1980, s. 157; R. Longchamps de Berier, Polskie prawo cywilne. Zobowiązania, Lwów 1939, s. 280 – 281

⁷ E. Łętowska, Charakter odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu funkcji publicznych i jej stosunek do odszkodowawczej odpowiedzialności kodeksowej, w: Studia z prawa zobowiązań. Księga pamiątkowa ofiarowana Profesorowi Alfredowi Ochanowiczowi, Warszawa – Poznań 1979, s. 87; A. Szpunar, Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy, Warszawa 1985 s. 295; W. Warkalło, Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje, rodzaje, granice, Warszawa 1972, s. 188

⁸ A. Cebera, Charakter prawny odszkodowania, PPP 2013, Nr 9, s. 15–18; S. Czuba, Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia, Warszawa 1980, s. 157; J. Parchomiuk, Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania władzy publicznej, Warszawa 2007, s. 183 – 184; R. Szczepaniak, Odpowiedzialność za szkodę, s. 52; T. Woś, Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot, Warszawa 2011, s. 263; E. Bagińska, J. Parchomiuk w: System Prawa Administracyjnego. Tom 12. Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2016, s. 15

⁹ K. Małysa – Ptak, 6.3.1.5. Sprawy o odszkodowanie w: Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne, Warszawa 2019

¹⁰ Zob. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 16 października 2007 roku, K 28/06, Legalis; z 4 grudnia 2001 roku., SK 18/00, Legalis; z 23 września 2003 roku, K 20/02, Legalis; zob. postanowienia Sądu Najwyższego z 22 kwietnia 1998 roku, I CKN 1000/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 6; z 10 marca 1999 roku, II CKN 34/98, OSNC 1999, nr 9, poz. 161; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 czerwca 1993 roku, IV SA 1667/92, ONSA 1993, nr 4, poz. 115

46. Jako uzasadnienie cywilnoprawnego charakteru roszczeń o naprawienie szkód za legalne działania administracji wskazuje się:

- a) naturę stosunku prawnego – wszystkie zobowiązania odszkodowawcze mają charakter cywilnoprawny;
- b) rozróżnienie między władczym, administracyjnoprawnym stosunkiem prawnym, w którym urzeczywistniło się działanie lub zaniechanie wyrządzające szkodę, od prywatnoprawnego stosunku obligacyjnego opierającego się na zasadzie równorzędności, który stanowi podstawę prawną wyrównania szkody legalnej;
- c) konstrukcję roszczeń o naprawienie szkody legalnej, wpisującą się w strukturę węzła obligacyjnego;
- d) argument prakseologiczny – w razie luk w regulacji odpowiedzialności, najwłaściwszy i najbogatszy warsztat, za pomocą którego mogą one być uzupełnione, mają normy prawa cywilnego;
- e) spór o odszkodowanie za szkodę legalną nie jest rozstrzygany przez podmiot, który występuje w stosunku prawnym po stronie dłużnika – inaczej jest w przypadku odszkodowań wypłacanych w trybie administracyjnym; co za tym idzie organ nie orzeka we własnej sprawie, co odróżnia ten stosunek od stosunków prawnoadministracyjnych;
- f) zdarzenie szkodotwórcze nie musi być bezprawne,
- g) decyduje istota stosunku, a nie umiejscowienie regulacji, rodzaj podmiotów zaangażowanych, rodzaj organu orzekającego czy decyzyjny tryb konkretyzowania wszystkich elementów tego stosunku.

47. Roszczenie o rekompensatę posiada wszystkie ww. cechy, ma charakter cywilnoprawny i nie ma żadnych przeszkód do stosowania do takiego roszczenia przepisów ogólnych kodeksu cywilnego.

48. Niezależnie jednak od charakteru roszczenia o rekompensatę, przepisy ogólne kodeksu cywilnego i tak znajdują zastosowanie.

49. Nawet bowiem zwolennicy teorii o administracyjnoprawnym charakterze roszczeń zwracają uwagę, iż w prawie administracyjnym nie wypracowano ani odpowiedniej aparatury pojęciowej, ani ogólnych zasad dotyczących rekompensowania uszczerbków będących skutkiem funkcjonowania władzy publicznej. Stąd również ci autorzy przyjmują możliwość, a nawet konieczność posłużenia się przynajmniej w części instrumentarium wypracowanym w cywilistycznej, klasycznej odpowiedzialności odszkodowawczej¹¹.

Zarzut nr 4

50. Sąd Okręgowy w Lublinie niezasadnie ocenił podnoszenie przez Skarb Państwa zarzutu przedawnienia jako niestanowiące nadużycia prawa.

51. Stosowanie zdania pierwszego art. 8 Ustawy o Stratach do roszczeń z Ustawy o Rekompensacie stanowi problem z uwagi na istotne różnice między oboma ustawami wskazywane przy uzasadnieniu zarzutu nr 2.

52. Wątpliwości należy intepretować na rzecz, a nie przeciwko prawom i wolnościom obywatelskim (*in dubio pro libertate*)¹². Ta znana już od czasów rzymskich zasada znajduje swoje odbicie we współczesnym orzecznictwie¹³.

53. Naczelny Sąd Administracyjny¹⁴ jeszcze w latach 80 stwierdził, że *„[w]ątpliwości należy rozstrzygać na korzyść obywatela, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie ważny interes społeczny; tylko bowiem takie postępowanie może pogłębić zaufanie obywateli do organów Państwa.”*

54. Z kolei według nowszych koncepcji przepisy o prawach i wolnościach obywatelskich należy uznawać za zasady prawne, co wymaga od interpretatora wyboru takiej

¹¹ Por. np. J. Boć, Wyrównywanie strat z legalnych działań administracji publicznej, Wrocław 1971, s. 186–187, 195, 198;

¹² Zob. L. Morawski, Zasady wykładni prawa, Toruń 2006, s. 163

¹³ Np. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 października 1995 roku, I PRN 28/95, OSNAP 1996, nr 11, poz. 163; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 stycznia 2013 roku, K 2/02, OTK -A 2003, nr 1, poz. 4;

¹⁴ Wyrok z 23 września 1982 roku, II S.A. 1032/82, ONSA 1982, nr 2, poz. 91

interpretacji przepisów, aby zagwarantować jak najpełniejszą realizację praw i wolności¹⁵.

55. Dodatkowo przy ocenie nadużycia prawa przez Skarb Państwa należy mieć szerszy ogłód sytuacji.

56. To Państwo dokonało arbitralnej i nagłej ingerencji w sferę konstytucyjnych praw Powoda do prowadzenia działalności gospodarczej.

57. To Państwo ukształtowało niejasne i nieprecyzyjne przepisy o rekompensacie za ww. ingerencję.

58. Teraz to samo Państwo uchyla się od wypłaty rekompensaty z powołaniem się na nieprecyzyjne przepisy, które samo uchwaliło. Przy tym warto wskazać, że w procesie legislacyjnym podnoszono m.in., że *„sama konstrukcja rekompensaty nie ma (...) charakteru pomocy publicznej. Przeciwnie jest, to naprawienie szkody wyrządzonej działaniami Państwa w postaci wprowadzenia stanu wyjątkowego (abstrahując od politycznej oceny takiej decyzji) a nie partykularne wsparcie danego przedsiębiorcy czy danej grupy (...)”*¹⁶

59. Nietostrzeżenie przez Sąd Okręgowy nadużycia prawa w powołaniu się przez Pozwanego na zarzut przedawnienia w okolicznościach sprawy stanowi również nadużycie.

60. Państwo działa tu w sytuacji rażącego konfliktu interesów, z ogromną przewagą nad jednostką (Powód prowadzi jednoosobową działalność gospodarczą – agroturystykę), zatem powinno zachować szczególną ostrożność przy wykładaniu własnych w końcu przepisów na niekorzyść jednostki.

¹⁵ L. Morawski, Zasady wykładni prawa, Toruń 2006, s. 121

¹⁶ <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/17A782A7D8FD1840C1258758003FE5DE/%24File/1533-001.pdf>

61. Dość dodać, że Wojewoda Podlaski dokonuje całkowicie odmiennej wykładni przepisów Ustawy o Rekompensacie, zgodnej z twierdzeniami Powoda.
62. Państwo działające w sferze dominium powinno działać jednolicie, bo w końcu stanowi jedność. W szczególności Państwo nie powinno dokonywać różnej, odmiennej oceny uchwalanych przez siebie ustaw.
63. Wszystko to prowadzi do wniosku, że uchylanie się od wypłaty rekompensaty przez Pozwanego z powołaniem na przedawnienie oparte o niejasne, odpowiednio stosowane przepisy, jest nadużyciem prawa.

Zarzut nr 5

64. Co do eksponowanej przez Sąd Okręgowy w Lublinie zasady tempus regit actum, trzeba mieć na uwadze moment powstania i konkretyzacji roszczenia o rekompensatę.
65. Nie da się obronić tezy, że roszczenie powstaje ex lege, a tylko wtedy argumentacja sądu zachowuje sens.
66. Powód już wcześniej wykazał, że roszczenie o rekompensatę powstaje lub ulega konkretyzacji w dacie złożenia wniosku lub wydania decyzji przez wojewodę.
67. To moment złożenia wniosku lub wydania decyzji przez wojewodę powinien być więc miarodajny dla oceny stanu faktycznego i prawnego.
68. Oba te momenty zaszły w 2024 roku, zatem zastosowanie do rekompensaty powinien znajdować nowy, podwyższony limit pomocy de minimis.
69. Niezależnie od powyższego, zasada tempus regit actum nie ma bezwzględnego charakteru.
70. Odstępstwo od niej jest w wyjątkowych sytuacjach dopuszczalne, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji. Zagadnienia intertemporalne należy bowiem badać na gruncie

zasad konstytucyjnych, a zwłaszcza zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady ochrony praw nabytych, równości obywateli wobec prawa oraz zasady sprawiedliwości, a w szczególności zakazu retroakcji¹⁷.

71. Do tego należy mieć na uwadze, że postępowanie przed wojewodą toczy się według przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

72. Generalną zasadą jest, że **organ administracyjny wydaje decyzję biorąc pod uwagę stan faktyczny sprawy istniejący w dacie jej wydania**. Wynika to z faktu, że przepisy kodeksu postępowania administracyjnego nie wiążą z datą wszczęcia postępowania podstawy faktycznej i prawnej sprawy. Zarówno doktryna jak i judykatura wywodzi, że organ powinien wydać decyzję administracyjną, biorąc pod uwagę stan faktyczny sprawy istniejący w chwili jej wydania. Wniosek ten jest wywodzony z zasady prawdy obiektywnej wyrażanej w art. 7 kpa., zgodnie z którą w toku postępowania organy administracji publicznej podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy¹⁸.

73. Organ administracyjny pierwszej instancji zobowiązany jest do stosowania przepisów prawa materialnego, obowiązujących w dniu wydania przez ten organ decyzji, natomiast organ odwoławczy powinien ocenić sprawę według przepisów prawa materialnego obowiązujących w dniu wydania przez ten organ decyzji odwoławczej. **Oznacza to, że jeśli przepisy prawa materialnego ulegną zmianie w czasie między wydaniem decyzji pierwszej instancji a rozpatrzeniem odwołania, organ odwoławczy – zachowując tożsamość sprawy – obowiązany jest uwzględnić nowy stan prawny, chyba że z nowych przepisów wynika coś innego¹⁹.**

74. Reasumując, oceny stanu faktycznego i prawnego należy dokonać na datę złożenia wniosku przez Powoda lub wydania decyzji przez Pozwanego. W obu tych datach obowiązywał już nowy, wyższy limit pomocy de minimis.

¹⁷ wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 21 marca 2018 roku, IV SA/Po 52/18, Legalis

¹⁸ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 lipca 2013 roku, II OSK 575/12, Legalis

¹⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 września 2010 roku, I OSK 1566/09, Legalis

75. Niezależnie zaś od powyższego, również w przypadku podzielenia nieuzasadnionego poglądu Sądu Okręgowego w Lublinie o powstaniu roszczenia z mocy prawa zastosowanie powinien znaleźć nowy limit *de minimis*. Przemawia za tym potrzeba jak najpełniejszego naprawienia szkody wyrządzonej działaniem Państwa, która ma aksjologicznie wyższą wartość niż formalna zasada niedziałania prawa wstecz. Do tego zakaz retroakcji ma chronić jednostkę przed Państwem, a nie Państwo przed uzasadnionymi roszczeniami jednostki, jak w niniejszej sprawie. Państwo narzuciło limit kwotowy dla wnioskodawców odnosząc się do pomocy *de minimis*, która to wysokość była ustalana przez podmiot zewnętrzny. Jak już zostało to powyżej opisane na etapie opiniowania ustawy wątpliwości budziło to, czy istotnie zasadne jest przyjęcie tego limitu skoro nie było to wsparcie dla przedsiębiorców czy też pomoc udzielana przez Państwo, lecz rekompensata w związku z arbitralnym wprowadzeniem przez Państwo stanu wyjątkowego na obszarze dwóch województw.

Zarzut nr 6

76. Uzasadniany zarzut nawiązuje do wielokrotnie podnoszonego w apelacji braku precyzji przepisów Ustawy o Rekompensacie.

77. Ustawa w art. 6 określa, że rekompensata stanowi pomoc *de minimis* i może być udzielana w zakresie i na zasadach określonych w bezpośrednio obowiązujących aktach prawa unijnego dotyczących pomocy w ramach zasady *de minimis*.

78. Jednocześnie nie precyzuje, o jakie konkretnie bezpośrednio obowiązujące akty chodzi.

79. W 2022 roku obowiązywało kilka stosowanych bezpośrednio rozporządzeń unijnych, w tym Rozporządzenie 360/2012, które przewidywało limit pomocy na poziomie 500 000 EUR.

80. Ponownie, mając na uwadze zasadę demokratycznego państwa prawa i zaufania obywatela do Państwa wątpliwości w sporze Państwa z jednostką należy tłumaczyć na korzyść jednostki.

81. Jeśliby więc podzielić nieuzasadniony pogląd Sądu Okręgowego w Lublinie o powstaniu roszczenia z mocy prawa, to mając na uwadze nieprecyzyjną treść art. 6 Ustawy o Rekompensacie zastosowanie powinien znaleźć najwyższy z obowiązujących wówczas limitów pomocy de minimis, czyli np. 500 000 EUR.

Zarzut nr 7 i Zarzut nr 8

82. Naruszenia unijnych rozporządzeń Powód upatruje po pierwsze w niesłusznym wywodzeniu z ich treści:

- a) zasady nieretroakcji
- b) określenia dat powstania i wymagalności roszczenia o rekompensatę.

83. Z art. 7 ust. 1 Rozporządzenia 2023/2831 wprost wynika, że stosuje się je również do pomocy udzielonej pod rządami poprzedniego rozporządzenia, 1407/2013.

84. Z art. 3 ust. 4 Rozporządzenia 1407/2013 wynika jedynie, że pomoc (rekompensata) jest udzielona w dacie przyznania, a nie wypłaty. Zasady przyznania i wypłaty określają przepisy krajowe.

85. Przyznanie rekompensaty następuje w drodze decyzji Wojewody, wcześniej kwota rekompensaty jest nieustalona. Możliwe jest zwiększenie pomocy udzielonej pod poprzednim rozporządzeniem, o ile takie roszczenie przysługuje zgodnie z prawem krajowym.

Zarzut nr 9 i Zarzut nr 10

86. Sąd Okręgowy w Lublinie w ogóle nie odniósł się do art. 120 § 1 k.c. i art. 121 pkt 4 k.c., a przepisy te mają podstawowe znaczenie dla oceny możliwości przedawnienia roszczenia o rekompensatę.

87. Wniosek o wypłatę rekompensaty jest czynnością, o której mowa w art. 120 § 1 k.c. z tym zastrzeżeniem, że termin spełnienia świadczenia określony jest ustawowo (14 dni)²⁰.
88. Żeby jednak roszczenie było wymagalne, musi uprzednio zaistnieć, a nie może istnieć bez konkretyzacji.
89. Na etapie konkretyzacji roszczenia, czyli w dacie wydawania decyzji przez właściwego wojewodę, ujawnia się znaczenie zaliczenia rekompensaty do pomocy *de minimis*.
90. W dacie wydawania decyzji o rekompensacie poszkodowany musi mieć wolny limit w ramach pomocy *de minimis*, aby roszczenie o rekompensatę powstało, a następnie stało się wymagalne.
91. **Powyższe znajduje zastosowanie do roszczenia o rekompensatę niezależnie od jego cywilnego czy administracyjnego charakteru.**
92. Nawet jeżeli przyjmie się, jak chce Pozwany, że roszczenie o rekompensatę powstało *ex lege*, to jego wymagalność zależała od wniosku Powoda (art. 120 § 1 zd. 2 k.c.). W takim przypadku przedawnienie biegnie od najwcześniejszej chwili, w której Powód mógł skutecznie wnioskować o rekompensatę, co wymaga uwzględnienia czasu, w jakim z uwagi wyczerpany na limity pomocy *de minimis* możliwości takiej nie miał. W gruncie rzeczy – przyjmując nawet powieloną przez Sąd Okręgowy w Lublinie argumentację Pozwanego – dochodzimy do identycznego wniosku, jak w razie przyjęcia argumentacji Powoda o tym, że jego roszczenie powstało później.
93. Forsowana przez Sąd Okręgowy wykładnia idzie nie tylko wbrew dogmatyce prawa cywilnego, ale i wbrew celowi Ustawy o Rekompensacie, która ma wspierać danych przedsiębiorców, podczas gdy sąd w ślad za Pozwanym chce przeforsować wykładnię działającą przeciwko nim. Ostatecznie, gdyby nawet nie zgodzić się z wykładnią

²⁰ Por. J. M. Kondek, Ustawa o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Komentarz, Legalis 2021, teza 1 do art. 4

prezentowaną przez Powoda, z punktu widzenia celowościowego – w przypadku wyczerpania limitu pomocy *de minimis* – zasadne byłoby uznanie, że bieg przedawnienia zawiesza się do czasu odnowienia limitu na podstawie analogicznie stosowanego art. 121 pkt 4 k.c. Limit *de minimis* stanowi bowiem obiektywną i niedającą się przewyżżyć okoliczność uniemożliwiającą skuteczne złożenie wniosku o rekompensatę. Podkreślmy, że w demokratycznym państwie prawa nie może dojść do różnicowania sytuacji prawnej podmiotów ze względu na przeszłą okoliczność wyrażającą się w takim czy innym wykorzystaniu pomocy *de minimis*. Ustawa o Rekompensacie dotyczy określonych i ekstraordynaryjnych okoliczności na poczet czego nie mogą być zaliczona wcześniejsza pomoc dotycząca czegoś zupełnie innego.

94. **Powód nabył prawo do rekompensaty – w kwocie będącej przedmiotem sporu – dopiero w momencie gdy zaczął obowiązywać nowy limit pomocy *de minimis*. Wcześniej uprawnienie mu nie przysługiwało.**

Zarzut nr 11 i Zarzut nr 12

95. Wbrew twierdzeniom wyrażonym w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, Powód nie otrzymał rekompensaty za okres od 17 marca do 10 czerwca 2022 roku.
96. Nie żąda więc uzupełnienia czy dalszej rekompensaty.
97. Powyższe wynika wprost z zaskarżonej decyzji Pozwanego, a w sprawie brak innych dowodów pozwalających na odmienną ocenę.
98. Podobnie, brak jest jakichkolwiek dowodów na potwierdzenie kategorycznej tezy Sądu Okręgowego w Lublinie, że Powód już 10 czerwca 2022 roku posiadał wiedzę o zaistnieniu wszystkich przesłanek warunkujących przyznanie rekompensaty.
99. Powód podtrzymuje wyrażone wcześniej stanowisko co do braku możliwości zastosowania w sprawie zdania pierwszego art. 8 Ustawy o Stratach, jak również o braku spełnienia podstawowej przesłanki wpływającej na kwotę rekompensaty – wolnego limitu *de minimis*.

100. Niezależnie jednak od powyższego, nie ma żadnych podstaw w materiale faktycznym do wywodzenia kategoriycznych wniosków na temat stanu wiedzy Powoda w dacie 10 czerwca 2022 roku.

101. To dowolna interpretacja sądu, nie potwierdzona żadnym dowodem czy choćby twierdzeniem żadnej ze stron.

Zarzut nr 13

102. Analiza uzasadnienia wyroku pokazuje, że Sąd Okręgowy w Lublinie bezrefleksyjnie podzielił wszystkie twierdzenia odpowiedzi na pozew, a nie odniósł się – choćby krytycznie – do argumentów wskazywanych w pozwie.

103. Według Powoda pozwala to postawić sądowi zarzut nierozpoznania istoty sprawy, bowiem nie sposób uznać, aby Sąd Okręgowy dokonał zbadania materialnoprawnej podstawy żądania pozwu.

104. Sąd nie rozpoznał argumentów Powoda:

- (i) co do charakteru roszczenia o rekompensatę,
- (ii) co do początku biegu terminu przedawnienia,
- (iii) co do wpływu limitu de minimis na treść roszczenia o rekompensatę,
- (iv) co do wykładni i odpowiedniego stosowania art. 8 zdanie pierwsze Ustawy o Stratach,
- (v) co do niemożności istnienia roszczenia o zerowej wartości,
- (vi) co do braku możliwości wymagalności roszczenia o zerowej wartości,
- (vii) co do nieistnienia lub niewymagalności roszczenia o rekompensatę przed 31 grudnia 2023 roku i zwiększeniem limitu de minimis.

105. Powód nie oczekiwał, że sąd ze wszystkimi argumentami się zgodzi. Próżno jednak szukać w uzasadnieniu wyroku krytycznego odniesienia się do tych argumentów, nie mówiąc już o pogłębionym wywodzie prawnym uzasadniającym przyznanie racji wszystkim tezom Pozwanego, a zanegowanie tez Powoda.

Pytania prejudycjalne do TSUE

106. Zgodnie z art. 267 akapit 3 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej sąd krajowy ma obowiązek zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym, jeśli w sprawie zachodzi potrzeba wykładni przepisów unijnych, a sprawa toczy się przed sądem krajowym którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego.
107. W literaturze²¹ i orzecznictwie²² wskazuje się, że takimi sądami w polskim systemie prawnym są sądy drugiej instancji niezależnie od tego, czy od ich orzeczeń przysługuje skarga kasacyjna, czy też nie.
108. W sprawie występuje potrzeba wykładni przepisów unijnych regulujących zasady przyznawania pomocy de minimis, jak również dotyczących wykładni przepisów Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.
109. Sąd Apelacyjny w Lublinie jest sądem, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu w rozumieniu art. 267 akapit 3 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
110. Powód w pierwszym pytaniu zmierza do uzyskania odpowiedzi, czy wykładnia przepisów unijnych regulująca pomoc de minimis sprzeciwia się wykładni proponowanej przez Powoda w niniejszej sprawie.
111. Drugie pytanie dotyczy dopuszczalności uznania przez ustawodawcę krajowego rekompensaty jako pomocy de minimis, w szczególności czy takie rozwiązanie jest do pogodzenia z zasadami przyznawania pomocy de minimis i istotą tej pomocy.

²¹ M. Szpunar, Procedura prejudycjalna z perspektywy unormowań kodeksu postępowania cywilnego oraz prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w: Pytanie prejudycjalne w orzecznictwie ETS. Funkcjonowanie procedury prejudycjalnej w Polsce, red. C. Mik, Toruń 2006 s. 217; A. Zielony w: Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, red. M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik, Warszawa 2007, s. 131

²² Postanowienie Sądu Najwyższego z 10 kwietnia 2008 roku, III SK 29/07, Lex 469181

112. Trzecie pytanie dotyczy już ściśle działania Państwa jako swoistego dystrybutora rekompensaty stanowiącej pomoc de minimis i zmierza do uzyskania odpowiedzi, czy takie ukształtowanie przepisów prawa krajowego w zakresie dystrybucji pomocy de minimis, które umożliwia odmienne traktowanie przedsiębiorców tej samej sytuacji faktycznej i prawnej, jest zgodne z Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

113. Nie chodzi przy tym wyłącznie o ocenę praktyki przyznawania rekompensaty przez Wojewodę Podlaskiego i Lubelskiego, ale o ocenę prawa, która taką praktykę dopuszcza.

Dlatego wnoszę jak na wstępie.

Załączniki:

1. Odpis apelacji.