

Sygn. akt *XVII AmE 135/16*

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 października 2018 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie, XVII Wydział Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
w składzie:

Przewodniczący –	<i>SSO Małgorzata Perdion-Kalicka</i>
Protokolant –	st.sekr.sądowy Jadwiga Skrzyńska

po rozpoznaniu 4 października 2018 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania ***Syndyka Masy Upadłości Przedsiębiorstwa (...) Spółki Akcyjnej w upadłości likwidacyjnej***

przeciwko ***Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki***

o ustalenie corocznej opłaty

na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 29 czerwca 2016 r. Nr (...)

1. oddala odwołanie;

2. zasądza od Syndyka Masy Upadłości Przedsiębiorstwa (...) Spółki Akcyjnej w upadłości likwidacyjnej na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 1440 zł (jeden tysiąc czterysta czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Małgorzata Perdion-Kalicka

XVII AmE 135/16

UZASADNIENIE

Decyzją z 29 czerwca 2016 roku Prezes Urzędu Regulacji Energetyki ustalił dla Syndyka masy upadłości Przedsiębiorstwa (...) S.A. w B. w upadłości likwidacyjnej coroczną opłatę z tytułu koncesji na obrót paliwami ciekłymi za rok 2014 na kwotę 534 zł

Odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki wniósł Syndyk masy upadłości Przedsiębiorstwa (...) S.A. w B. zaskarżając decyzję w całości.

Zaskarżonej decyzji zarzucił:

- błąd w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę decyzji polegający na bezzasadnym przyjęciu, że Syndyk obowiązany był obliczyć i uiścić w terminie do 31 marca 2014r coroczną opłatę za rok 2014 z tytułu koncesji na obrót paliwami ciekłymi;

- naruszenia art. 144 ust 1 ustawy prawo upadłościowe i naprawcze (w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2015r) poprzez wszczęcie postępowania administracyjnego po ogłoszeniu upadłości spółki przeciwko syndykowi masy upadłości w przedmiocie wierzytelności, która powstała przed ogłoszeniem upadłości i podlega zgłoszeniu na listę wierzytelności;

- naruszenia art. 21 § 3 ordynacji podatkowej poprzez wydanie decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego wobec syndyka masy upadłości podatnika, mimo, że zobowiązanie podatkowe powstało przed ogłoszeniem upadłości podatnika, a syndyk nie był zobowiązany do uiszczenia przedmiotowej opłaty.

Konsekwencją przedstawionych zarzutów przez odwołującego się od decyzji Syndyka było żądanie uchylecia zaskarżonej decyzji w całości oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na odwołanie pozwany Prezes Urzędu Regulacji Energetyki podtrzymał dotychczasowe stanowisko i wniósł o oddalenie odwołania oraz o zasądzenie kosztów postępowania na jego rzecz.

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

Przedsiębiorstwo (...) S.A. w B., decyzją z 27 maja 2003 roku, wydaną przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, uzyskało koncesję na obrót paliwami ciekłymi na okres od 31 maja 2003 do 31 maja 2013 roku (koncesja k 12 akt adm). Decyzją z 25 kwietnia 2012r koncesja została zmieniona w ten sposób, że koncesja została przedłużona do 31 grudnia 2030 roku (k.19 akt adm).

Pismem z 6 listopada 2013r przedsiębiorstwo zwróciło się do Prezesa URE o cofnięcie koncesji. Organ po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, decyzją z 17 lutego 2014r cofnął z urzędu powodowi koncesję na podstawie art. 41 ust 2 pkt 1 p.e. w zw z art. 58 ust 1 pkt 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. W uzasadnieniu organ wskazywał na trwale zaprzestanie przez powoda wykonywania działalności gospodarczej objętej udzieloną koncesją (decyzja k. 25 akt adm).

Postanowieniem Sądu Rejonowego w Kielcach z 20 marca 2015r roku w stosunku do Przedsiębiorstwa (...) S.A. w B. została ogłoszona upadłość obejmująca likwidację majątku dłużnika (k.4 akt adm).

Przedsiębiorstwo (...) S.A. w B. nie uiściło opłaty z tytułu posiadanej koncesji na obrót paliwami za rok 2014. W związku z czym Prezes URE wszczął postępowanie o ustalenie opłaty z tytułu koncesji za ten rok. W toku prowadzonego przez Prezesa URE postępowania syndyk masy upadłości spółki nie przedstawił, pomimo wezwania przez organ, informacji o przychodach uzyskanych przez spółkę z działalności koncesjonowanej w roku 2014 (wezwanie k. 1 akt administracyjnych). Natomiast pismem z 13 maja 2016 roku syndyk wskazywał Prezesowi URE, że wobec faktu, że postępowanie administracyjne dotyczy dochodów przedsiębiorcy sprzed ogłoszenia upadłości, to wyłączną drogą dochodzenia należności publicznoprawnych powstałych przed ogłoszeniem upadłości jest postępowanie upadłościowe (k.3 akt adm).

Powyższy stan faktyczny, który nie był sporny między stronami, Sąd ustalił w oparciu o dokumenty zgromadzone w aktach sprawy, które nie były kwestionowane przez strony a Sąd nie znalazł także podstaw do ich kwestionowania.

Sąd zważył co następuje:

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Stosowanie do treści art. 34 prawa energetycznego przedsiębiorstwo energetyczne, któremu została udzielona koncesja, wnosi coroczne opłaty do budżetu państwa, obciążające koszty jego działalności. Delegacja dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa URE opłat koncesyjnych zawarta w ust 3. powołanego artykułu, wskazuje, że opłaty te należy określić z uwzględnieniem

wysokości przychodów przedsiębiorstw energetycznych osiągniętych z działalności objętej koncesją, a także kosztów regulacji.

W oparciu o delegację ustawową, zawartą w powołanym przepisie, Rada Ministrów, w rozporządzeniu z 5 maja 1998r w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa URE corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne którym została udzielona koncesja, określiła wysokość oraz zasady wnoszenia i obliczania opłaty (Dz. U. z 1998 r. Nr 60, poz. 387). Stosownie do § 1 ust. 1 ww. Rozporządzenia, wysokość corocznej opłaty, wnoszonej przez przedsiębiorstwo energetyczne, któremu została udzielona koncesja, zwanej dalej „opłatą”, stanowi iloczyn przychodów przedsiębiorstwa energetycznego, uzyskanych ze sprzedaży produktów (wyrobów i usług) lub towarów w zakresie jego działalności objętej koncesją, osiągniętych w roku poprzedzającym ustalenie opłaty, oraz współczynników opłat, z zastrzeżeniem § 2. Współczynnik ten w odniesieniu do opłat z tytułu udzielonej koncesji na obrót paliwem wynosi 0,0004. Opłata dla każdego rodzaju działalności objętej koncesją nie może być mniejsza niż 200 zł i nie większa niż 1 000 000 zł (§ 2 ust 1).

Natomiast zgodnie z § 4 ust. 1 ww. Rozporządzenia, opłatę wnosi się w terminie do 31 marca każdego roku, tj z góry.

Zasadniczo wysokość opłaty oblicza przedsiębiorstwo energetyczne. (§ 3 rozporządzenia), które jest obowiązane udokumentować prawidłowość obliczonej opłaty oraz przedstawić Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki dane stanowiące podstawę jej obliczenia. Niemniej jednak w razie stwierdzenia, że opłata została obliczona w sposób nieprawidłowy, oraz w razie niewniesienia opłaty w terminie określonym, to Prezes Urzędu Regulacji Energetyki dokonuje obliczenia opłaty (§ 6 rozporządzenia).

Opłaty, o których mowa w przytoczonym przepisie art. 34 pe, są opłatami o charakterze administracyjnym. Opłaty koncesyjne są wnoszone do budżetu państwa (rachunek URE jest jednym z rachunków dysponentów części budżetu państwa) i stanowią dochód tego budżetu. Należą one do kategorii tzw. „niepodatkowych należności budżetu państwa”, do których stosownie do treści art. 2 §2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tj. Dz. U. z 2005 r. Nr 8 poz. 60 ze zm.) mają zastosowanie przepisy Działu III ustawy ordynacja podatkowa, regulujące między innymi szacowanie wymiaru zobowiązań.

Szacowanie wymiaru zobowiązań zgodnie z ordynacją podatkową może nastąpić tylko wówczas, gdy podstawowy sposób wymiaru na zasadach ogólnych nie może być procedowany ze względu na brak danych do ustalenia podstawy opodatkowania w tym zwyczajnym trybie. Ścisłe dowody w tej metodzie określania wartości zobowiązań są zastąpione metodami szacowania, o których stanowi przepis art. 23 ordynacji podatkowej. W myśl tej regulacji organ określa podstawę opodatkowania w drodze oszacowania, jeżeli:

- 1) brak jest ksiąg podatkowych lub innych danych niezbędnych do jej określenia lub
- 2) dane wynikające z ksiąg podatkowych nie pozwalają na określenie podstawy opodatkowania, lub
- 3) podatnik naruszył warunki uprawniające do korzystania ze zryczałtowanej formy opodatkowania.

§ 2. Organ podatkowy odstąpi od określenia podstawy opodatkowania w drodze oszacowania, jeżeli dane wynikające z ksiąg podatkowych, uzupełnione dowodami uzyskanymi w toku postępowania, pozwalają na określenie podstawy opodatkowania.

§ 3. Podstawę opodatkowania określa się w drodze oszacowania, stosując następujące metody:

- 1) porównawczą wewnętrzną - polegającą na porównaniu wysokości obrotów w tym samym przedsiębiorstwie za poprzednie okresy, w których znana jest wysokość obrotu;
- 2) porównawczą zewnętrzną - polegającą na porównaniu wysokości obrotów w innych przedsiębiorstwach prowadzących działalność o podobnym zakresie i w podobnych warunkach;

3) remanentową - polegającą na porównaniu wartości majątku przedsiębiorstwa na początku i na końcu okresu, z uwzględnieniem wskaźnika szybkości obrotu;

4) produkcyjną - polegającą na ustaleniu zdolności produkcyjnej przedsiębiorstwa;

5) kosztową - polegającą na ustaleniu wysokości obrotu na podstawie wysokości kosztów poniesionych przez przedsiębiorstwo, z uwzględnieniem wskaźnika udziałów tych kosztów w obrocie;

6) udziału dochodu w obrocie - polegającą na ustaleniu wysokości dochodów ze sprzedaży określonych towarów i wykonywania określonych usług, z uwzględnieniem wysokości udziału tej sprzedaży (wykonanych usług) w całym obrocie.

§ 4. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdy nie można zastosować metod, o których mowa w § 3, organ podatkowy może w inny sposób oszacować podstawę opodatkowania.

§ 5. Określenie podstawy opodatkowania w drodze oszacowania powinno zmierzać do określenia jej w wysokości zbliżonej do rzeczywistej podstawy opodatkowania. Organ podatkowy, określając podstawę opodatkowania w drodze oszacowania, uzasadnia wybór metody oszacowania.

Odwołując się do powołanych wyżej regulacji prawnych, Prezes URE co do zasady prawidłowo przyjął, że podmiot posiadający koncesję winien uiścić opłatę za 2014r, gdyż posiadał wówczas koncesję i nie uiścił za nią stosowanej opłaty.

Przy czym dla ustalenia opłaty za rok 2014 miarodajne powinny być przychody przedsiębiorstwa energetycznego uzyskane z działalności objętej koncesją w roku poprzedzającym ustalenie opłaty a więc w roku 2013.

Skoro jednak przedsiębiorca nie przedstawił dowodów na wielkość przychodów z tej działalności w 2013r, to właściwe było zdaniem Sądu odwołanie się do metody szacowania podstawy zobowiązania. Wprawdzie w decyzji Prezes URE nie uzasadnił zastosowanego wyboru metody szacowania, jednak przyjęcie dla szacowania przychodu z lat poprzednich (za rok 2011 Prezes URE posiadał dane przedstawione przez przedsiębiorcę dla określenia opłaty koncesyjnej, k 11 akt adm), powiększonego o wzrost inflacji wydaje się być metodą adekwatną dla oszacowania przychodów przedsiębiorcy osiągniętych w kolejnym roku obrotowym. Jeśli założyć, że obroty z działalności koncesjonowanej pozostawały na zbliżonym poziomie, to wielkości przychodów powinny różnicować jedynie współczynniki inflacyjne. Tak oszacowana wartość przychodu przedsiębiorcy jest najbardziej zbliżona do rzeczywistej wartości przychody. Przy czym powód nawet w odwołaniu nie wskazywał na jakąś zasadniczą zmianę w wykonywanej działalności w roku w którym wartość przychodu oparto na szacunku. Tak obliczona szacunkowa wartość przychodu przedsiębiorcy w 2013 r pomnożona przez współczynnik 0,0004 stanowi prawidłowo obliczoną opłatę koncesyjną za 2014r, która powinna zostać uiszczona do 31 marca 2014r.

Wobec tego, że opłata jest należna z góry za cały rok, także w 2014 opłata powinna być uiszczona, gdyż decyzja o cofnięciu koncesji zapadła dopiero w lutym 2014r.

Fakt, że obowiązek uiszczenia opłaty powstaje w każdym kolejnym roku z dniem 1 stycznia, zaś opłata powinna być uiszczona stosownie do treści § 4 ust 1 Rozporządzenia do 31 marca, oznacza, że opłata jest uiszczana z góry i odnosi się do całego roku. W tym kontekście oczywiste jest, że skoro obowiązek zapłaty opłaty za 2014r powstał już 1 stycznia 2014 i powinien być zrealizowany do 31 marca 2014 r, to fakt cofnięcia koncesji w lutym 2014r nie może mieć dla jej uiszczenia żadnego znaczenia. Przy czym podkreślenia wymaga fakt, że wielkość tej opłaty, co zostało wyżej przedstawione była skorelowana z przychodami z działalności koncesyjnej uzyskanymi w roku poprzedzającym obowiązek uiszczenia opłaty a więc z roku 2013.

Należy w szczególności zwrócić uwagę również na fakt, że chociaż opłata ta jest uiszczana w związku z przyznaniem praw wynikających z treści koncesji, to jednak nie odnosi się ona do faktycznego wykonywania działalności

koncesjonowanej i nie jest świadczeniem przedsiębiorstwa energetycznego, które wnosi ono proporcjonalnie do okresu, w którym korzysta z udzielonej sobie koncesji. Opłata stanowi wprawdzie w pewnym sensie swoistą cenę za prawo prowadzenia działalności koncesjonowanej, ale nie jest ustalana w wysokości proporcjonalnej do okresu ważności koncesji ani też nie pozostaje w związku z realnie osiąganym przychodem w roku, w którym powstał obowiązek zapłaty opłaty. Dlatego zdaniem Sądu opłata koncesyjna stanowiąc jednorazową opłatę za wykonywanie działalności w danym roku kalendarzowym nie podlega także stopniowemu wykorzystaniu i nie może być ustalana proporcjonalnie do okresu w danym roku, w którym działalność faktycznie była wykonywana.

W odniesieniu do ustalonej jak wyżej opłaty koncesyjnej nie sposób zgodzić się z Syndykiem masy upadłości, że wszczęcie postępowania administracyjnego przez organ regulacyjny po ogłoszeniu upadłości było niedopuszczalne i że w sprawie winien znaleźć zastosowanie przepis art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. a postępowanie mogłoby się toczyć z udziałem syndyka jedynie w razie odmowy uznania powyższej wierzytelności w postępowaniu upadłościowym.

Rozstrzygając powyższą kwestię, w pierwszej kolejności należy wskazać na konstytutywny charakter decyzji ustalającej wysokość opłaty koncesyjnej. Chociaż zasadniczo to przedsiębiorstwo energetyczne oblicza wysokość opłaty (§ 3 rozporządzenia), niemniej jednak w razie stwierdzenia, że opłata została obliczona w sposób nieprawidłowy oraz w razie niewniesienia opłaty w terminie określonym, to Prezes Urzędu Regulacji Energetyki dokonuje obliczenia opłaty (§ 6 rozporządzenia).

Szacowanie wymiaru opłaty, zgodnie z powołanymi wyżej przepisami ordynacji podatkowej, w sytuacji gdy podstawowy sposób wymiaru na zasadach ogólnych nie może być procedowany ze względu na brak danych do ustalenia podstawy opodatkowania w zwyczajnym trybie, jednoznacznie wskazuje, że to dopiero w treści decyzji organu następuje ustalenie wysokości zobowiązania przedsiębiorcy. Zatem celem zgłoszenia takiej wierzytelności w postępowaniu upadłościowym, organ regulacyjny może także po ogłoszeniu upadłości wszcząć, bądź kontynuować, postępowanie administracyjne celem wydania decyzji ustalającej wysokość opłaty koncesyjnej.

Charakter więc postępowania o ustalenie opłaty z tytułu koncesji, wymagał przed zgłoszeniem wierzytelności z tego tytułu na listę wierzytelności, wydania rozstrzygnięcia o ustaleniu wysokości tej opłaty, przy czym właściwe było wskazanie w treści zaskarżonej decyzji syndyka masy upadłości Przedsiębiorstwa (...) S.A. w B. w upadłości likwidacyjnej jako podmiotu, którego dotyczyła decyzja, choć błędnie syndyka określono z imienia i nazwiska. Rację ma bowiem powód, że stroną postępowania dotyczącego masy upadłości może być tylko syndyk jako organ postępowania upadłościowego a nie jako osoba fizyczna, co oznacza, że nie określa się go z imienia i nazwiska. Prawidłowo oznaczoną stroną jest więc Syndyk masy upadłości Przedsiębiorstwa (...) S.A. w upadłości w B..

Jednocześnie decyzja mogła zostać doręczona tylko syndykowi, gdyż zgodnie z treścią art. 144 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. - Prawo upadłościowe i naprawcze (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2344 - w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 stycznia 2016 r.), jeżeli ogłoszono upadłość obejmującą likwidację majątku upadłego, postępowania sądowe i administracyjne dotyczące masy upadłości mogły być wszczęte i dalej prowadzone jedynie przez syndyka lub przeciwko niemu. Postępowanie w sprawie niniejszej syndyk prowadził więc na rzecz upadłego, lecz w imieniu własnym, bowiem upadły nie mógł być stroną żadnego postępowania sądowego lub administracyjnego dotyczącego mienia wchodzącego w skład masy upadłości. Stroną postępowania dotyczącego tego mienia może być wyłącznie syndyk, który jest tzw. stroną zastępczą, bowiem występuje wprawdzie we własnym imieniu, lecz nie na własny rachunek - syndyk działa na rzecz masy upadłości, a stroną jest tylko dlatego, że masa, będąc przedmiotem stosunków cywilnoprawnych, nie może być ich przedmiotem (por. uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 grudnia 2016 r., sygn. akt II GSK 1095/15, LEX nr 2227736).

Reasumując należy uznać, że szacunkowy charakter opłaty, ustalonej w toku postępowania o ustalenie opłaty z tytułu koncesji, uzasadniał wszczęcie postępowania administracyjnego także po ogłoszeniu postępowania upadłościowego, celem wydania decyzji ustalającej tę opłatę. Zawieszenie postępowania administracyjnego mogło więc nastąpić dopiero po doręczeniu decyzji ustalającej wysokość opłaty koncesyjnej. Podobne stanowisko, na tle zbliżonego stanu faktycznego prezentował Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 18 grudnia 2017, w sprawie VI ACa 793/16.

Natomiast uznać należało, że błędem organu było ustalenie w uzasadnieniu decyzji, że to syndyk był zobowiązany do 31 marca 2014 obliczyć i ustalić opłatę, skoro wówczas nie była ogłoszona jeszcze upadłość, a więc i syndyk nie został jeszcze ustanowiony. W przedmiotowej sprawie ustawowy termin do zrealizowania obowiązku ustawowego upłynął dnia 31 marca 2014r. Tymczasem ogłoszenie upadłości Przedsiębiorstwa (...) S.A. w B. nastąpiło w 2015r.

Niemniej mimo opisanej wadliwości decyzji administracyjnej, zarówno w zakresie oznaczenia w decyzji syndyka z imienia i nazwiska jak i wskazania w jej uzasadnieniu, że to syndyk a nie sam przedsiębiorca miał obowiązek uiścić opłatę do 31 marca 2014r i istnienia potencjalnej możliwości zmiany decyzji w tym zakresie, do czego upoważnia Sąd przepis art. 479⁵³ § 2 k.p.c. – nie było możliwe dokonanie korekty w takim kierunku, z uwagi na związanie Sądu treścią żądania odwołania, w którym powód domagał się jedynie uchylecia decyzji a nie jej zmiany. Tymczasem postępowanie, po wniesieniu odwołania od decyzji organu, toczy się według reguł postępowania cywilnego, które ograniczają zakres kognicji sądu, poprzez zakaz orzekania ponad żądanie stron (art. 321 k.p.c.). Jednocześnie stwierdzone wady decyzji nie były na tyle istotne, aby uzasadnione było uchycienie decyzji z tego powodu. Zasadniczo bowiem, w świetle orzecznictwa dotyczącego postępowań hybrydowych toczących się przed sądem powszechnym na skutek odwołania od decyzji administracyjnej, uchycienie decyzji jest dopuszczalne wyjątkowo. Zasadniczo może to mieć miejsce, gdy decyzja została wydana bez podstawy prawnej, lub gdy zachodzi inna podstawa do stwierdzenia jej nieważności, w tym także wówczas gdy strona pozbawiona była możliwości obrony swoich praw w toku postępowania administracyjnego i nie może to być konwalidowane w toku postępowania sądowego.

Mając na uwadze powyższe, Sąd na podstawie art. 479⁵³ § 1 k.p.c., orzekł jak w sentencji wyroku.

O kosztach procesu Sąd orzekł zgodnie z art. 98 § 3 w zw. z art. 99 k.p.c. Do kosztów niezbędnych do celowej obrony zaliczono poniesione przez pozwanego koszty zastępstwa procesowego w wysokości 1440 zł określonej w § 14 ust 2 pkt 3) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych w brzmieniu obowiązującym w dacie wniesienia odwołania,

SSO Małgorzata Perdion-Kalicka