

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 listopada 2018 r.

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

Przewodniczący –	<b><i>SSO Ewa Malinowska</i></b>
Protokolant –	protokolant sądowy Joanna Nande

po rozpoznaniu 13 listopada 2018 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania ***(...) S.A. z siedzibą w P.***

przeciwko ***Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki***

***o ustalenie opłaty z tytułu koncesji***

na skutek odwołania (...) S.A. z siedzibą w P. od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 18 listopada 2016 r. Nr (...)

1. oddała odwołanie;
2. zasądza od (...) S.A. z siedzibą w P. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720 (siedemset dwadzieścia) złotych z tytułu zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Ewa Malinowska

***Sygn. akt XVII AmE 52/17***

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 18 listopada 2016 r., znak (...) ((...)) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. -Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059, z późn. zm.) oraz w związku z § 4 ust. 3 i § 6 ust. 4 w związku z ust. 1-3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja (Dz. U. z 1998 r. Nr 60, poz. 387, z późn. zm.) oraz w związku z art. 2 § 2 i 3 oraz art. 21 § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. 2015, poz. 613, z późn. zm.), po przeprowadzeniu wszczętego z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie obliczenia opłaty koncesyjnej ustalił dla (...) opłatę należną z tytułu koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie Obrót paliwami ciekłymi w tym gazem płynnym-LPG, udzielonej decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 17/06/2011, znak: (...) na kwotę 13 771 zł.

(decyzja k. 4-6)

W dniu 9 grudnia 2016 r. (data wpływu) od powyższej decyzji odwołanie wniosła (...) S.A. z siedzibą w P., zaskarżając powyższą decyzję w całości oraz zarzucając jej:

- naruszenie przepisów postępowania, a to art. 2a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, które miało wpływ na wynik sprawy poprzez nierozstrzygnięcie na korzyść przedsiębiorcy wątpliwości co do charakteru opłaty koncesyjnej oraz tego, czy należy się ona w niniejszej sprawie w podwójnej wysokości, a także wątpliwości co do znaczenia sformułowania „pierwszą opłatę” zawartego w przepisie §4 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja, a w konsekwencji zaniechanie umorzenia postępowania;

- naruszenie przepisów postępowania, a to art. 6, 7, 8, 11 kpa, które miało wpływ na wynik sprawy poprzez prowadzenie postępowania w sposób niemający na względzie słusznego interesu przedsiębiorców, wbrew porządkowi prawnemu i w sposób nie budzący zaufania obywateli do władzy publicznej, w szczególności poprzez lakoniczne odniesienie się do podniesionej przez powoda okoliczności, iż dokonał opłaty koncesyjnej i niewyjaśnienie, dlaczego zdaniem Organu okoliczność ta nie ma znaczenia dla sprawy;

- naruszenie przepisów prawa materialnego, a to przepisu art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne w zw. §1 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja, poprzez ich błędną wykładnię celowościową, polegającą na przyjęciu, iż przepisy te przewidują nałożenie na przedsiębiorcę opłaty koncesyjnej w podwójnej wysokości za rok, w którym koncesja przedsiębiorcy się zakończyła, a następnie uzyskał nową koncesję, podczas gdy wykładnia tych przepisów, a zwłaszcza powiązanie samej opłaty oraz jej wysokości z osiąganym obrotem i ekwiwalentny charakter dają asumpt do twierdzenia, że przepisy te przewidują w takim wypadku jedną opłatę koncesyjną.

W oparciu o przedstawione zarzuty, powód wniósł na podstawie art. 479<sup>53</sup> §2 kpc o uchylenie zaskarżonej decyzji i umorzenie postępowania w sprawie oraz o zasądzenie od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz powoda zwrotu kosztów postępowania.

(odwołanie k. 8-15)

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki w odpowiedzi na odwołanie wniósł o oddalenie odwołania oraz o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

(odpowiedź na odwołanie k. 33-39)

### **Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:**

Powód (...) S.A. z siedzibą w P. jest następcą prawnym Przedsiębiorstwa (...) Z. K. i R. K. spółka jawna i prowadzi działalność gospodarczą w zakresie obrotu paliwami ciekłymi.

Działalność ta prowadzona jest na podstawie koncesji udzielonych decyzją z dnia 27 czerwca 2001 r. ( (...)) na okres do dnia 30 czerwca 2011 roku, zmienioną w dniu 11 lutego 2010 r. ( (...)) i decyzją z dnia 17 czerwca 2011 r. ( (...)) na okres od dnia 1 lipca 2011 r. do dnia 1 lipca 2021 roku.

W dniu 31 marca 2011 r. powód uiścił opłatę koncesyjną za rok 2011 w kwocie 13.771 zł należną z tytułu koncesji obowiązującej do dnia 30 czerwca 2011 r.

Powód, po doręczeniu mu decyzji z dnia 17 czerwca 2011 roku, nie wniósł na rachunek Urzędu Regulacji Energetyki pierwszej opłaty w terminie 30 dni od dnia wydania mu koncesji (tj. do dnia 17 lipca 2011 roku). Powód nie wniósł jej także po otrzymaniu wezwania Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 4 maja 2016 roku. Prezes Urzędu Regulacji

Energetyki, decyzją z dnia 18 listopada 2016 roku, znak (...) (...) ustalił dla powoda należną opłatę z ww. tytułu w kwocie 13771 zł.

W roku 2010 powód uzyskał przychody z działalności koncesjonowanej w wysokości (...) zł.

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie następujących dokumentów znajdujących się w aktach sprawy: pisma z k. 7, informacji z KRS k. 8-10, formularza z k. 12, potwierdzenia przelewu k. 13 akt adm. i koncesji k.41-43. Dokumenty nie były przez strony kwestionowane, jak też Sąd nie znalazł podstaw by wiarygodność tych dokumentów podważyć.

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

Zgodnie z art. 34 ust. 1. ustawy z dnia 15 czerwca 2012 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059), przedsiębiorstwo energetyczne, któremu została udzielona koncesja, wnosi coroczną opłatę do budżetu państwa, obciążającą koszty jego działalności, zwaną "opłatą koncesyjną".

Zasady , wysokość i sposób obliczania tej opłaty reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja (Dz.U. nr 60 poz. 387, z późn. zm.)

Opłata ta ma charakter opłaty administracyjnej i każde przedsiębiorstwo energetyczne, któremu udzielono koncesji jest obowiązane do jej uiszczenia. Wynika to z samego faktu uzyskania i posiadania ważnej koncesji. Opłaty koncesyjne są wnoszone do budżetu państwa, na rachunek Urzędu Regulacji Energetyki i stanowią dochód tego budżetu. Należą one do tzw. niepodatkowych należności budżetu państwa. Zakwalifikowanie opłat koncesyjnych w taki sposób skutkuje tym, iż zgodnie z art. 2 § 2 ordynacji podatkowej do opłat tych stosuje się przepisy działu III ordynacji podatkowej "Zobowiązania podatkowe". Zgodnie z powyższym, do realizacji przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki zadań wynikających z konieczności egzekwowania realizacji obowiązku sformułowanego w art. 34 Prawa energetycznego stosuje się przepisy ordynacji podatkowej w zakresie takim jak: powstanie zobowiązania oraz jego wygaśnięcie, naliczanie odsetek za zwłokę, jak również ulg w spłacie opłaty koncesyjnej, przedawnienia zobowiązania wynikającego z art. 34 Prawa energetycznego, nadpłaty opłaty koncesyjnej oraz praw i obowiązków następców prawnych oraz podmiotów przekształconych. [za: Muras Zdzisław (red.), Swora Mariusz (red.), Prawo energetyczne. Tom II. Komentarz do art. 12-72, wyd. II Opublikowano: WK 2016]

Zgodnie z § 1 ust. 1 i 2 rozporządzenia a 5 maja 1998 r. wysokość corocznej opłaty wnoszonej przez przedsiębiorstwo energetyczne, któremu została udzielona koncesja, 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 określonych tabelą stanowiącą załącznik do rozporządzenia. Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia opłatę wnosi się w terminie do 31 marca każdego roku. Ustawa prawo energetyczne statuuje zatem coroczny obowiązek uiszczenia opłaty koncesyjnej, który powstaje 1 stycznia każdego roku, a rozporządzenie określa termin jej płatności.

Należy w szczególności zwrócić uwagę na fakt, 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 lecz do hipotetycznej możliwości jej wykonywania, na co wskazuje moment jej uiszczenia tj. z góry za cały rok oraz oderwanie wartości opłaty od faktycznie zrealizowanych w danym roku obrotów, a ustalenie jej na podstawie obrotu z roku poprzedniego. Opłata ta nie jest świadczeniem przedsiębiorstwa energetycznego, które wnosi ono proporcjonalnie do okresu, w którym korzysta z udzielonej sobie koncesji. 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. Stanowisko takie zostało wielokrotnie wyrażone w orzecznictwie (np. w wyroku SOKiK sygn. *XVII AmE 52/15*).

W razie stwierdzenia, że opłata została obliczona w sposób nieprawidłowy, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, wzywa przedsiębiorstwo energetyczne do ponownego jej obliczenia w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania. W razie niedotrzymania przez przedsiębiorstwo energetyczne terminu, o którym mowa w ust. 1, lub gdy opłata ponownie została obliczona w sposób nieprawidłowy - Prezes Urzędu Regulacji Energetyki dokonuje obliczenia opłaty. Po dokonaniu obliczenia, o którym mowa w ust. 2, przedsiębiorstwo energetyczne wnosi niezwłocznie należną kwotę, albo Prezes Urzędu Regulacji Energetyki zwraca nadpłaconą kwotę. Powyższe znajduje zastosowanie również w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo energetyczne nie wnieśli opłaty w terminie określonym w § 4. ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja, tj. do dnia 31 marca każdego roku, z takim zastrzeżeniem, sformułowanym w ust. 2 oraz 3 omawianego przepisu, iż w terminie do 30 dni od dnia wydania koncesji wnosi pierwszą opłatę przedsiębiorstwo energetyczne, któremu udzielono koncesji z urzędu, jak również przedsiębiorstwo energetyczne, któremu udzielono koncesji na wniosek, jeżeli w roku poprzedzającym udzielenie koncesji uzyskało przychody ze sprzedaży produktów (wyrobów i usług) lub towarów w zakresie działalności objętej tą koncesją.

W ocenie Sądu, na gruncie niniejszej sprawy, należy uznać, iż na powódzie jednoznacznie ciążył obowiązek wniesienia opłaty koncesyjnej w związku z udzieloną decyzją z dnia 17 czerwca 2011 r. (...) koncesją na obrót paliwami ciekłymi na okres do dnia 1 lipca 2021 roku. Powód wypełnia przesłanki określone w § 4. ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja, tj. złożył wniosek o udzielenie mu koncesji, uzyskał decyzję o udzieleniu mu koncesji, prowadził przed wydaniem przedmiotowej decyzji działalność w zakresie obrotu paliwami ciekłymi oraz uzyskał z tej działalności przychód, który stanowił podstawę obliczenia opłaty koncesyjnej. Z obowiązku tego nie zwalnia powoda uiszczenie opłaty od koncesji udzielonej decyzją z dnia 27 czerwca 2001 r. (...) i obowiązującej do 30 czerwca 2011 r. W niniejszej sprawie nie mamy do czynienia – wbrew twierdzeniom powoda – z podwójnym naliczeniem opłaty koncesyjnej przez organ, ponieważ opłaty te uiszczane są z dwóch różnych tytułów.

Przedsiębiorca prowadzący działalność koncesjonowaną miał możliwość wystąpienia w trybie art. 39 prawa energetycznego o przedłużenie ważności koncesji. Warunkiem skorzystania z tego uprawnienia jest złożenie wniosku o przedłużenie jej ważności nie później niż 18 miesięcy przed jej wygaśnięciem. Termin ten ma charakter materialnoprawny, a jego niezachowanie powoduje, że przedsiębiorca nie może skorzystać z uprawnienia do przedłużenia ważności koncesji przewidzianego w tym przepisie. W przypadku niezachowania przez koncesjonariusza terminu przewidzianego dla złożenia wniosku o przedłużenie ważności koncesji i konieczności wystąpienia o wydanie nowej koncesji, sytuacja koncesjonariusza będzie tożsama z sytuacją przedsiębiorcy ubiegającego się o wydanie koncesji po raz pierwszy. W każdym ze wskazanych przypadków wydanie decyzji udzielającej koncesji będzie wymagało od podmiotu zainteresowanego spełnienia przesłanek zawartych w art. 33 PE, jak również uiszczenia opłaty koncesyjnej.

Reasumując należy stwierdzić, że fakt, iż powód nie skorzystał z uprawnienia do przedłużenia ważności posiadanej przez niego koncesji przewidzianej przez przepisy Prawa energetycznego, a wystąpił o wydanie nowej decyzji, przesądza o obowiązku uiszczenia opłaty również od „nowej” decyzji. Mając na uwadze to, iż powód nie wniósł opłaty koncesyjnej od wydanej decyzji w wymaganym przepisami terminie, należy stwierdzić, iż pozwany słusznie zastosował przepisy § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja. Zatem zarzut podniesiony w punkcie 3 odwołania nie zasługuje na uwzględnienie.

W związku z powyższym w ocenie Sądu nietrafny jest zarzut naruszenia art. 2a ustawy ordynacja podatkowa poprzez nierozstrzygnięcie na niekorzyść podatnika niedających się usunąć wątpliwości z uwagi na to, że wykładnia

przywołanych wyżej przepisów nie rodzi problemów, o których mowa w tym przepisie i może być przeprowadzona zgodnie z regułami stosowania prawa.

Odnosnie do zarzutów naruszenia przepisów postępowania administracyjnego art. 6, art. 7, art. 8 i art. 11 k.p.a. Sąd Okręgowy podziela utrwalone w judykaturze stanowisko, iż zasadniczo tego typu zarzuty są nieskuteczne przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, ponieważ Sąd ten nie może ograniczyć sprawy wynikającej z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu tylko do funkcji sprawdzającej prawidłowość postępowania administracyjnego, które poprzedza postępowania sądowe. Celem postępowania nie jest przeprowadzenie kontroli postępowania administracyjnego, ale merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, której przedmiotem jest spór między stronami powstający dopiero po wydaniu decyzji przez Prezesa Urzędu. Postępowanie sądowe przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest postępowaniem kontradiktoryjnym, w którym uwzględnia się materiał dowodowy zebrany w postępowaniu administracyjnym, co nie pozbawia jednak stron możliwości zgłoszenia nowych twierdzeń faktycznych i nowych dowodów, według zasad obowiązujących w postępowaniu odrębnym w sprawach gospodarczych. Sąd antymonopolowy jest sądem cywilnym i prowadzi sprawę cywilną, wszczętą w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Prezesa Urzędu, w tym wypadku Urzędu Regulacji Energetyki, według reguł kontradiktoryjnego postępowania cywilnego, a nie sądem legalności decyzji administracyjnej, jak to czynią sądy administracyjne w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Tylko takie odczytanie relacji pomiędzy postępowaniem administracyjnym i postępowaniem sądowym może uzasadniać dokonany przez racjonalnego ustawodawcę wybór między drogą postępowania cywilnego i drogą postępowania sądowo-administracyjnego dla wyjaśnienia istoty sprawy (por. np.: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 1991 r., sygn. akt III CRN 120/91; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 października 1998 r., sygn. akt I CKN 265/98; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 1999 r., sygn. akt I CKN 351/99; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2001 r., sygn. akt I CKN 1036/98; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2005 r., sygn. akt III SZP 2/05). Sąd Okręgowy uznaje, że nawet gdyby przyjąć, że w postępowaniu administracyjnym doszło do uchybień proceduralnych, to zarzuty w tym zakresie nie mogą być skuteczne, o ile uchybienia te mogą być sanowane w toku postępowania sądowego mającego na celu merytoryczne rozstrzygnięcie sporu, bowiem tutejszy Sąd zobowiązany jest do wszechstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności sprawy, przy uwzględnieniu zasad rozkładu ciężaru dowodu i obowiązku stron w postępowaniu dowodowym. W niniejszej sprawie postępowanie przed Prezesem URE prowadzone było w sposób prawidłowy, prawidłowo zgromadzono materiał dowodowy i dokonano jego wszechstronnej oceny, decyzja została też uzasadniona w prawidłowy sposób.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż brak jest podstawy prawnej do uchylenia zaskarżonej decyzji i umorzenia postępowania w sprawie.

Mając na uwadze powyższe, Sąd na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 1 k.p.c., orzekł jak w sentencji wyroku.

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 98 § 1 i 3 w zw. z art. 99 k.p.c. Do kosztów niezbędnych do celowej obrony zaliczono poniesione przez pozwanego koszty zastępstwa procesowego w wysokości 720 zł określonej w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1804), w brzmieniu ustalonym z dniem 26 października 2016 r.

SSO Ewa Malinowska