

Sygn. akt XVII AmE 19/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 kwietnia 2015 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

W następującym składzie:

Przewodniczący: SSO Małgorzata Perdion - Kalicka

Protokolant: sekretarz sądowy Jadwiga Skrzyńska

po rozpoznaniu w dniu 23 kwietnia 2015 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania K. B.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o stwierdzenie nadpłaty opłaty koncesyjnej

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 29 października 2013 r. znak (...)

I. Oddala odwołanie;

II. Zasądza od K. B. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 360 zł (trzysta sześćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Małgorzata Perdion - Kalicka

Sygn. akt XVII AmE 19/14

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 29 października 2013 r., Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, odmówił stwierdzenia nadpłaty przez Przedsiębiorstwo (...) z siedzibą w P. z tytułu opłat koncesyjnych za 2013 rok, w łącznej kwocie 103.179 zł dotyczących koncesji:

- za obrót paliwami ciekłymi (decyzja nr (...)) z dnia 2 lutego 2009r. w wysokości 101.192 zł;
- na magazynowanie paliw ciekłych (decyzja nr (...)) z dnia 29 maja 2009 r. w wysokości 1.872 zł;
- na wytwarzanie paliw ciekłych (decyzja nr (...)) z dnia 29 maja 2009 r. w wysokości 115 zł.

Od powyższej decyzji odwołanie wniosła K. B. prowadząca działalność gospodarczą pod firmą (...) z siedzibą w Z. ul. (...), NIP: (...), reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, zaskarżając powyższą decyzję w całości oraz zarzucając jej:

- naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. przepisu art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że opłaty koncesyjne nie mają charakteru świadczenia ekwiwalentnego i w związku z tym brak jest podstaw do domagania się stwierdzenia ich nadpłaty, gdy tymczasem

opłaty te uiszczane są przez przedsiębiorstwa energetyczne w zamian za przyznanie praw, wynikających z treści koncesji;

- naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. przepisu § 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 jego niewłaściwe zastosowanie i uznanie, iż sam fakt obowiązku zapłaty opłaty koncesyjnej z góry przesądza o braku podstaw do stwierdzenia nadpłaty w przypadku wygaśnięcia decyzji koncesyjnej w trakcie roku, z który opłata została uiszczona i nie skonsumowana przez przedsiębiorcę energetycznego opłaty koncesyjnej w całości, gdy tymczasem przepisy rozporządzenia określają jedynie termin i sposób zapłaty opłaty koncesyjnej, a także jej wysokość, przy czym w zakresie stwierdzenia nadpłaty zastosowanie mają przepisy działu III Ordynacji Podatkowej;

- naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. przepisu art. 67 w zw. z art. 60 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz w zw. z art. 72 § 1 pkt 1) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja Podatkowa poprzez ich niezastosowanie i błędne przyjęcie, iż skoro zapisy 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 nie przewidują możliwości zwrotu uiszczonych opłat koncesyjnej to nie ma podstaw do stwierdzenia jej nadpłaty, gdy tymczasem do opłaty koncesyjnej należy stosować przepisy działu III Ordynacji Podatkowej, które określają m.in. zasady i tryb stwierdzenia nadpłaty.

W oparciu o przedstawione zarzuty, skarżąca wniosła o:

- zmianę zaskarżonej decyzji w całości poprzez stwierdzenie nadpłaty wniesionej przez A. B. za rok 2013 opłaty koncesyjnej w łącznej kwocie 103.179 zł, dotyczącej koncesji:

a) za magazynowanie paliw ciekłych z dnia 29 maja 2009 r., (...) w wysokości 1.872 zł;

b) na obrót paliwami ciekłymi z dnia 2 lutego 2009 r., (...) w wysokości 101.192 zł;

c) na wytwarzanie paliw ciekłych z dnia 29 maja 2009 r., (...) w wysokości 115 zł.

Ponadto, odwołująca wniosła o zasądzenie od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz skarżącej K. B. kosztów procesu wywołanych wniesieniem odwołania, w tym kosztów zastępstwa pełnomocnika według norm prawem przepisanych.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, w odpowiedzi na odwołanie z dnia 10 kwietnia 2014 r. (data prezentaty Biura Podawczego Sądu Okręgowego w Warszawie – 14 kwietnia 2014 r.), wniósł o oddalenie odwołania oraz o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych, przytaczając argumentację tożsamą, jak w zaskarżonej decyzji.

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:

A. B. prowadził działalność gospodarczą pod firmą (...). Z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej zostały mu udzielone następujące koncesje:

- w dniu 2 lutego 2009 r. udzielona została koncesja na obrót paliwami ciekłymi (...);

- w dniu 29 maja 2009 r. udzielona została koncesja na magazynowanie paliw ciekłych, (...);

- w dniu 29 maja 2009 r. udzielona została koncesja na wytwarzanie paliw ciekłych, (...) (bezsporne).

Koncesjonariusz A. B. zmarł w dniu 5 czerwca 2013 r., w wyniku czego wygaśnięciu z mocy prawa uległy wszystkie udzielone zmarłemu koncesje.

K. B. od dnia 17 czerwca 2013 r. prowadzi działalność gospodarczą pod firmą (...). Głównym miejscem wykonywania działalności gospodarczej jest ul. (...), (...)-(...) Z.. Przeważającą działalność gospodarczą (kod PKD) stanowi sprzedaż hurtowa paliw i produktów pochodnych ((...)).

Prezes Regulacji Energetyki, decyzją z dnia 12 lipca 2013r. [(...)], udzielił przedsiębiorcy K. B. prowadzącej działalność gospodarczą pod nazwą (...) K. B. z siedzibą w Z., ul. (...), posiadającej numer identyfikacji podatkowej NIP (CEIDG): (...) koncesji na magazynowanie paliw ciekłych na okres od 15 lipca 2013r. do 31 grudnia 2030 r. (k. 13-16 a.s.). Natomiast decyzją z dnia 12 lipca 2013 r. [(...)], Prezes Urzędu Regulacji Energetyki udzielił przedsiębiorcy K. B. prowadzącej działalność gospodarczą pod nazwą (...) K. B. z siedzibą w Z., ul. (...), posiadającej numer identyfikacji podatkowej NIP (CEIDG): (...) koncesji na obrót paliwami ciekłymi na okres od 15 lipca 2013 r. do 31 grudnia 2030 r. (k. 17-19 a.s.).

Pismem z dnia 7 sierpnia 2013 r. skarżąca, prowadząca działalność gospodarczą pod nazwą (...) K. B. z siedzibą w Z., działając jako wyłączny spadkobierca zmarłego A. B. prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą (...) A. B. Przedsiębiorstwo (...), złożyła na podstawie art. 75 § 1 i art. 77 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja Podatkowa w zw. z art. 67 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, wniosek o stwierdzenie przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nadpłaty wniesionej przez (...) A. B. za 2013 r. opłaty koncesyjnej: z tytułu koncesji na magazynowanie paliw ciekłych z dnia 29 maja 2009 r. [(...)] w wysokości 1.872 zł, z tytułu koncesji na obrót paliwami ciekłymi z dnia 2 lutego 2009 r. [(...)] w wysokości 101.192 zł, z tytułu koncesji na wytwarzanie paliw ciekłych z dnia 29 maja 2009 r. [(...)], a następnie o zwrot stwierdzonej nadpłaty na rachunek wskazany przez odwołującą.

Zaskarżoną decyzją z dnia 29 października 2013 r., Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, odmówił stwierdzenia nadpłaty przez Przedsiębiorstwo (...) z siedzibą w P. z tytułu opłat koncesyjnych za 2013 rok, w łącznej kwocie 103.179 zł dotyczących koncesji: za obrót paliwami ciekłymi (decyzja nr (...)) z dnia 2 lutego 2009r. w wysokości 101.192 zł; na magazynowanie paliw ciekłych (decyzja nr (...)) z dnia 29 maja 2009 r. w wysokości 1.872 zł; na wytwarzanie paliw ciekłych (decyzja nr (...)) z dnia 29 maja 2009 r. w wysokości 115 zł (k. 4-5 a.s.).

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach sprawy. 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), przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja, wnoszą coroczne opłaty do budżetu państwa, obciążające koszty ich 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 osiąganych z działalności objętej koncesją, a także kosztów regulacji.

Opłaty, o których mowa w przytoczonym przepisie art. 34 pe, są opłatami o charakterze administracyjnym. Prezes URE w razie stwierdzenia, że opłata została obliczona w sposób nieprawidłowy, 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 ustawy, lub gdy opłata ponownie została obliczona w sposób nieprawidłowy - Prezes URE dokonuje obliczenia opłaty. 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. 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 m.in. zasady, wysokość i sposób naliczania odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych ale także nadpłaty należności podatkowych [vide: Czarnecka, Komentarz do art. 34 ustawy Prawo energetyczne].

Zasady określania należności z tytułu opłaty koncesyjnej zostały zgodnie z delegacją ustawową zawartą w art. 34 §3 p.e. uregulowane w Rozporządzeniu 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).

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.

Natomiast zgodnie z § 4 ust. 1 ww. Rozporządzenia, opłatę wnosi się w terminie do 31 marca każdego roku, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3. Ustęp 2 stanowi, że przedsiębiorstwo energetyczne, któremu udzielono koncesji z urzędu, wnosi pierwszą opłatę w terminie do 30 dni od dnia wydania koncesji. Zaś zgodnie z ust. 3 w terminie określonym w ust. 2 pierwszą opłatę wnosi także 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.

Z kolei art. 72 § 1 Ordynacji podatkowej, której Dział III stosuje się odpowiednio do niepodatkowych należności budżetu państwa za nadpłatę uważa się kwotę:

- 1) nadpłaconego lub nienależnie zapłaconego podatku;
- 2) podatku pobraną przez płatnika nienależnie lub w wysokości większej od należnej;
- 3) zobowiązania zapłaconego przez płatnika lub inkasenta, jeżeli w decyzji, o której mowa w art. 30 § 4, określono je nienależnie lub w wysokości większej od należnej;
- 4) zobowiązania zapłaconego przez osobę trzecią lub spadkobiercę, jeżeli w decyzji o ich odpowiedzialności podatkowej lub decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego spadkodawcy określono je nienależnie lub w wysokości większej od należnej.

§ 1a. Na równi z nadpłatą traktuje się kwotę stanowiącą różnicę określoną zgodnie z art. 27f ust. 8-10 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, wykazaną w zeznaniu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, lub wynikającą z decyzji.

§ 2. Jeżeli wpłata dotyczyła zaległości podatkowej, na równi z nadpłatą traktuje się także część wpłaty, która została zaliczona na poczet odsetek za zwłokę.

informacje o jednostce

W komentowanej ustawie nie ma pełnej definicji nadpłaty. Ustawodawca zdecydował się jedynie na wskazanie jakie świadczenia należy traktować jako nadpłaty. Najbardziej pojemne i zarazem najmniej skonkretyzowane jest określenie nadpłaty zawarte w pkt 1 analizowanego artykułu. Nadpłatą jest kwota nadpłaconego i nienależnie zapłaconego podatku. Pomijając zastrzeżenia natury terminologicznej, dotyczące pojmowania podatku na gruncie tego zapisu, należy stwierdzić, że kwotą nadpłaconą podatku jest kwota nadwyżki dokonanej przez podatnika wpłaty nad tą jego wysokością wynikającą z ustawy (decyzji). Podatek nadpłacony to podatek zapłacony w kwocie wyższej niż należna.

Podatek zapłacony nienależnie to kwota uiszczona przez podatnika w sytuacji, gdy nie było ustawowego obowiązku jej zapłacenia albo obowiązek ten istniał, ale wygasł.

Istota nadpłaty sprowadza się do tego, że podatnik płaci wówczas, gdy nie musi tego robić (nie istnieje obowiązek podatkowy), albo płaci za dużo (kwota podatku zapłaconego przewyższa kwotę należną). W obu przypadkach świadczenie podatnika dokonane na rzecz wierzyciela podatkowego przewyższa to, czego wymaga od niego przepis prawa. Ta nadwyżka świadczenia ponad obowiązkowe jest nadpłatą.

W ocenie Sądu, na gruncie niniejszej sprawy, nie można mówić o zaistnieniu „nadpłaty” w rozumieniu przepisów ustawy ordynacja podatkowa, bowiem opłata z tytułu opłaty koncesyjnej jest opłatą płatną „z góry” do 31 marca każdego roku, niezależnie od tego czy działalność koncesjonowana wykonywana jest przez cały okres za który opłata zostaje uiszczona, zaś jej wysokość ustalana jest na podstawie przychodów osiągniętych w roku poprzedzającym jej ustalenie. Sam zaś obowiązek zapłaty powstaje z dniem 1 stycznia każdego kolejnego roku na który koncesja została udzielona. Żaden ze wskazanych powyżej przepisów nie pozwala traktować „niewykorzystanej opłaty” w związku ze śmiercią koncesjonariusza przed upływem roku za który uiszczył opłatę koncesyjną jako nadpłaty a także nie określa trybu w jakim ów zwrot miałby być dokonany. Zdaniem Sądu brak jest również innych przepisów prawnych, które dawałyby podstawę do zwrotu uiszczonych opłat koncesyjnej w opisanym stanie faktycznym. Warto natomiast nadmienić, że w przypadku innych opłat w których ustawodawca przewidział możliwość zwrotu opłat jak np. opłaty skarbowej, przepis ustawy wprost stanowi, że zwrot uiszczonych opłat jest możliwy tylko wówczas gdy np. opłata została uiszczona nienależnie lub w wysokości wyższej od należnej lub gdy czynność cywilnoprawna jest nieważna lub prawomocnym orzeczeniem sądu została stwierdzona jej nieważność albo uchylone zostały skutki prawne oświadczenia woli (nieważność względna) lub też mimo uiszczenia opłaty nie udzielono wyjaśnienia, nie dokonano czynności urzędowej lub nie wydano właściwego dokumentu art. 13 ust 1 ustawy o opłacie skarbowej. A więc co do zasady zwrot tej opłaty jest możliwy gdy była nienależna od samego początku lub też wówczas, gdy nie zostało spełnione przez organ ekwiwalentne świadczenie w zamian za uiszczoną opłatę.

W sprawie niniejszej nie mamy do czynienia z sytuacją w której zapłacona opłata w chwili jej uiszczania byłaby nienależna, lub w chwili powstania obowiązku świadczenia lub chwili spełniania świadczenia należąca byłaby w innej wysokości – czego powódka także nie kwestionuje.

Zatem powstaje pytanie czy organ nie spełnił ekwiwalentnego świadczenia?

W ocenie Sądu w odniesieniu do opłat koncesyjnych nie sposób przyjąć, że opłata koncesyjna jest świadczeniem strictly ekwiwalentnym, gdyż delegacja ustawowa do wydania rozporządzenia w sprawie opłat odrywa jej wysokość od faktycznych kosztów podmiotu udzielającego koncesji (a więc odmiennie niż to miało miejsce w cytowanym przez stronę powodową orzeczeniu TK dotyczącym opłaty za wydanie karty pojazdu). Wyraźnie więc widać, 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 lecz do jej hipotetycznej możliwości, 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 dochodem 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 stopniowemu wykorzystaniu.

Warto zwrócić uwagę, na podobną regulację opłaty za udzielenie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych zawartą w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w której pomimo istnienia w art. 11 ust 8 regulacji wskazującej na wnoszenie opłaty w proporcjonalnej wysokości adekwatnej do okresu ważności zezwolenia w danym roku, nie istnieje także podstawa do żądania zwrotu części opłaty w razie wygaśnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przed upływem okresu, na który zostało udzielone tj brak jest podstaw do żądania

zwrotu za okres przypadający po wygaśnięciu zezwolenia. Takie stanowisko prezentuje Naczelny Sąd Administracyjny, który w kilku orzeczeniach (wyrok NSA z dnia 22 września 2005 r. – II GSK 149/05, czy wyrok NSA z dnia 18 października 2011 r.–II GSK 1068/10, także wyroku NSA z dnia 15 lipca 2008 r. II GSK 282/08) odwołując się do publicznoprawnego charakteru opłaty za udzielenie tego zezwolenia zauważył, że dokonanie zwrotu opłaty byłoby możliwe tylko wówczas, gdyby istniała ustawowa regulacja przesłanek, sposobu i trybu zwrotu. Skoro więc obowiązująca ustawa nie przewiduje możliwości zwrotu opłaty w związku z zaprzestaniem działalności gospodarczej i nie przewiduje instytucji "niewykorzystania zezwolenia", z którą wiązałby się obowiązek zwrotu opłaty to brak jest podstaw do zwrotu uiszczonej opłaty.

Analogiczna reguła, nie pozwalająca na zwrot części opłaty z tytułu udzielonej koncesji w razie śmierci koncesjonariusza, wynika zdaniem Sądu z całokształtu uregulowań dotyczących tej opłaty, które wskazują jednoznacznie, że opłata koncesyjna jest świadczeniem bezzwrotnym. W szczególności brak podstawy prawnej do takiego zwrotu uzasadnia stanowisko organu wyrażone w zaskarżonej decyzji.

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 360 zł określonej w § 14 ust. 3 pkt 3 oraz § 12 ust. 1 pkt 2) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2002 r., nr 163, poz. 1349 ze zm.).

SSO Małgorzata Perdion-Kalicka