

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 września 2016 r.

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

Przewodniczący:	<b><i>SSO Małgorzata Perdion-Kalicka</i></b>
Protokolant:	starszy sekretarz sądowy Jadwiga Skrzyńska

po rozpoznaniu w dniu 15 września 2016 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania ***(...) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W.***

przeciwko ***Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki***

### ***o zwrot nadpłat***

na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 11 grudnia 2014 r., Nr (...)

1. oddala odwołanie;

2. zasądza od (...) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Małgorzata Perdion-Kalicka

XVII AmE 26/15

## UZASADNIENIE

Decyzją nr (...) (...) 11 grudnia 2014 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki odmówił (...) Sp. z o.o. z siedzibą w W. zwrotu nadpłat z tytułu opłat koncesyjnych uiszczonych odpowiednio: w roku 2012r kwocie 14.476 zł i w roku 2013 w kwocie 63.155 zł, z tytułu koncesji na obrót paliwami ciekłymi udzielonej decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 10 lipca 2008 r., nr (...) - w związku z brakiem istnienia powyższych nadpłat.

Odwołanie od powyższej decyzji złożyła spółka (...), zarzucając zaskarżonej decyzji:

1. naruszenie prawa materialnego w postaci art. 1 i 75a ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz § 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 5 maja 1998r w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym udzielona została koncesja, poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że obrót paliwem poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanowi działalność objęta koncesją, a tym samym obrót ten stanowi podstawę do obliczenia opłaty koncesyjnej, gdy w rzeczywistości obrót paliwem dokonywany poza terytorium RP nie stanowi działalności objętej koncesją, a ponadto obowiązek posiadania koncesji na obrót paliwami ciekłymi dotyczy wyłącznie działalności

prowadzonej na terytorium RP i nie ma zastosowania do obrotu paliwem ciekłym dokonywanego na terytorium państwa trzeciego;

2. art. 22 ust 1 pkt 3 ustawy z 11 marca 2004r o podatku od towarów i usług, poprzez jego niezastosowanie w sprawie i przyjęcie, że miejscem sprzedaży paliwa w ramach bezgotówkowego nabywania paliwa przy użyciu kart paliwowych dokonywanego na stacji znajdującej się poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, bowiem faktura dokumentująca transakcje wystawiona została na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, gdy zgodnie z treścią art. 22 ust 1 pkt 3 ustawy z 11 marca 2004r o podatku od towarów i usług miejscem dostawy towarów w przypadku towarów niewysyłanych ani transportowanych jest miejsce, w którym towary znajdują się w momencie dostawy, czyli obszar państwa trzeciego w którym dochodzi do wydania paliwa.

W związku z tak postawionymi zarzutami, powód domagał się zmiany zaskarżonej decyzji i nakazania Prezesowi URE zwrotu na jego rzecz kwoty 14.476 zł stanowiącej nadpłatę z tytułu opłat koncesyjnych uiszczonych w roku 2012 oraz kwoty 63.155 zł stanowiącej nadpłatę z tytułu opłat koncesyjnych uiszczonych w roku 2013. Ewentualnie domagał się uchylecia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Prezesowi URE.

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

(...) Sp. z o.o. z siedzibą w W. jest przedsiębiorcą energetycznym, któremu Prezes URE decyzją z 10 lipca 2008 r., nr (...) udzielił koncesji na obrót paliwami ciekłymi (k.30-35).

W ramach prowadzonej działalności gospodarczej spółka (...) dokonywała obrotu paliwem w ten sposób, że nabywała paliwo od kontrahenta zagranicznego poza terytorium Polski, głównie na terytorium Federacji Rosyjskiej, i ten jej partner handlowy za granicą wydawał paliwo na stacji paliw bezpośrednio klientom (...), którzy byli ostatnimi w kolejności nabywcami. Paliwo nabywane przez klientów (...) wykorzystywane było w samochodach ciężarowych w całości na użytek tych firm transportowych, gdyż było spalane w związku z ruchem tych pojazdów do których było zatankowane. Klient spółki otrzymywał paliwo w systemie bezgotówkowym za okazaniem kart paliwowych wydanych przez (...). Spółka wystawiała swoim kontrahentom faktury VAT za pobrane przy użyciu kart paliwowych paliwo (okoliczność bezsporna między stronami przyznana przez pozwanego w odpowiedzi na odwołanie).

W związku z prowadzoną działalnością koncesyjną przedsiębiorca uiścił w latach 2012-2013 opłaty koncesyjne w wysokości 14.676 zł w roku 2012 i w kwocie 63.155 zł w roku 2013r.

W dniu 24 czerwca 2014 Spółka skierowała do Prezesa URE wnioski o wydanie decyzji stwierdzającej nadpłatę w opłacie za udzielenie koncesji na obrót paliwami za rok 2011 i 2012 w kwotach odpowiednio 14.476 i 63.155 zł i zwrot nadpłaconej opłaty. Spółka wywodziła, że nadpłata jest efektem wadliwego w ocenie spółki uwzględnienia przy wyliczaniu opłaty przychodu uzyskanego przez nią ze sprzedaży paliw poza terytorium Polski. Wobec tego, że zdaniem przedsiębiorcy w latach 2011 i 2012 nie prowadził obrotu paliwami na terenie RP a tylko taki obrót podlega uwzględnieniu do wyliczenia opłaty koncesyjnej, to opłata koncesyjna w latach 2012 i 2013 winna wynieść jedynie 200 zł za każdy rok.

### **Sąd zważył co następuje:**

Zgodnie z art. 32 ust 1 pkt 4 Ustawy z dnia 15 czerwca 2012 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 dalej jako pe), wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami lub energią wymaga uzyskania koncesji (z pewnymi wyjątkami, nie dotyczącymi jednak powoda w sprawie niniejszej), W oparciu o przepis art 34 ust. 1 pe, przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja, wnoszą coroczne opłaty do budżetu państwa, obciążające koszty ich działalności

Ustawą z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z dnia 7 lipca 2014 r.- dalej jako ustawa o zmianie ustawy o zapasach ropy

naftowej) wprowadzony został dodatkowy wymóg, który w zakresie obrotu paliwami ciekłymi z zagranicą przewiduje w art. 32 ust 3a pe wydanie koncesji na prowadzenie działalności, pod warunkiem złożenia zabezpieczenia majątkowego, o którym mowa w art. 38a pe.

Przepis przejściowy powołanej wyżej ustawy w art. 5 ust 2 przewidywał, że w terminie 2 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy przedsiębiorstwa energetyczne wykonujące działalność polegającą na obrocie paliwami ciekłymi na podstawie posiadanych koncesji na obrót paliwami ciekłymi, które zamierzają podjąć albo kontynuować działalność gospodarczą w zakresie obrotu paliwami ciekłymi z zagranicą, są zobowiązane do złożenia wniosku o udzielenie koncesji na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą oraz zabezpieczenia majątkowego, o którym mowa w art. 38a ustawy, o której mowa w art. 2, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. Do czasu wydania przez Prezesa URE decyzji w sprawie koncesji na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą przedsiębiorstwa energetyczne mogą prowadzić działalność polegającą na obrocie paliwami ciekłymi, na podstawie koncesji na obrót paliwami ciekłymi wydanych przed wejściem w życie niniejszej ustawy (art. 5 ust 4). Niezłożenie przez przedsiębiorstwa energetyczne wniosku o udzielenie koncesji na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą w terminie, o którym mowa w ust. 2, spowoduje, że koncesje na obrót paliwami ciekłymi wydane dla tych przedsiębiorstw energetycznych przed wejściem w życie niniejszej ustawy, stają się koncesjami uprawniającymi wyłącznie do obrotu paliwami ciekłymi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 5 ust 5).

Kwestię wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa URE opłat koncesyjnych, o których mowa w art. 34 pe, -- w oparciu o delegację ustawową zawartą w art. 34 ust 3 pe wskazującą, że opłaty należy ustalić z uwzględnieniem wysokości przychodów przedsiębiorstw energetycznych osiąganych z działalności objętej koncesją, a także kosztów regulacji – określa 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. 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.

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. Po dokonaniu obliczenia, o którym mowa wyżej przedsiębiorstwo energetyczne wnosi niezwłocznie należną kwotę albo Prezes URE zwraca nadpłaconą kwotę (§ 6 Rozporządzenia).

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].

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 ale też Rozporządzenia w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa URE opłat, bowiem opłata uiszczona przez powodowa spółkę z tytułu opłaty koncesyjnej nie była opłatą nienależną i została pierwotnie określona w sposób prawidłowy i we właściwej wysokości została także uiszczona.

W szczególności, należy podkreślić, że przed zmianą przepisów dokonanych ustawą z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej funkcjonowała w praktyce obrót koncesja na obrót paliwami ciekłymi, która obejmowała zarówno obrót krajowy, jak i za granicą. Wskazuje na to wyraźnie przepis przejściowy art. 5 ust 2 i 4, który stanowi, że **podmioty posiadające koncesję a zamierzające kontynuować** obrót paliwami ciekłymi z zagranicą, są zobowiązane do złożenia wniosku o udzielenie koncesji na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą oraz zabezpieczenia majątkowego. Zaś koncesje wydane dla tych przedsiębiorstw energetycznych przed wejściem w życie

niniejszej ustawy, którzy rzeczono wniosku o koncesję na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą w terminie nie złożą staną się koncesjami uprawniającymi wyłącznie do obrotu paliwami ciekłymi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Zatem nowy rodzaj koncesji - na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą, został wprowadzony dopiero ustawą o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej. Oznacza to, że powód jako posiadający koncesję na obrót paliwami w latach 2011 i 2012 był uprawniony na jej podstawie dokonywać także obrotu paliwami ciekłymi z zagranicą. A zatem wielkość opłaty koncesyjnej, jako że musiała uwzględniać cały obrót paliwami, to obejmowała nie tylko ten obrót dokonywany na terytorium RP ale także poza jej granicą.

Ponadto, w ocenie Sądu, transakcje jakich dokonywał powód w sprawie niniejszej mieściły się w pojęciu działalności koncesjonowanej polegającej na obrocie paliwami ciekłymi na terenie kraju.

Jak wynika z definicji ustawowej zawartej w prawie energetycznym, „obrotem” jest działalność gospodarcza polegająca na handlu hurtowym albo detalicznym paliwami lub energią.

Powód dokonując zakupu paliwa u zagranicznego sprzedawcy i następnie sprzedając je krajowemu nabywcy niewątpliwie dokonywał obrotu paliwem ciekłym, bo handlował paliwem, czerpiąc z tego korzyści. Bez znaczenia było to, że wydanie towaru następowało poza terytorium kraju jak też to, że wydanie towaru następowało w oparciu o karty paliwowe czyli bezgotówkowo, skoro była to tylko kwestia umowna dotycząca miejsca spełnienia świadczenia i sposobu zapłaty, która strony umowy sprzedaży mogą uregulować w sposób dowolny, co nie zmienia jednak faktu, że transakcja miała charakter krajowy. Kwestia powyższa nie może więc wywierać skutków dla ustalenia wielkości przychodu dokonywanego między krajowymi podmiotami, który z kolei stanowi podstawę do obliczenia wielkości opłaty koncesyjnej. Wielkość przychodu uzyskiwanego z tytułu całej koncesjonowanej działalności, nawet jeśli spełnienie świadczenia następowało poza granicami kraju, stanowiła zatem podstawę do obliczenia należnej opłaty koncesyjnej. Jednoznaczne jest w tej kwestii postanowienie § 1 pkt 1 Rozporządzenia w sprawie wysokości i sposobu pobierania opłat, w myśl którego opłata stanowi iloczyn przychodów przedsiębiorstwa uzyskanych ze sprzedaży produktów lub towarów w zakresie jego działalności objętej koncesją. Ustawa podobnie jak i przepis art. 34 w brzmieniu obowiązującym w roku 2012 i 2013 nie rozróżnia obrotu dokonywanego w kraju od tego dokonywanego za granicą, gdyż było to zbędne, skoro cały obrót niezależnie od miejsca nabycia lub sprzedaży towaru podlegał zarówno koncesjonowaniu, jak i wielkość opłaty warunkowana była przychodem osiąganym z całej działalności objętej koncesją.

Bez znaczenia dla ustalenia wysokości opłaty, do wniesienia której była zobowiązana powodowa spółka, jest natomiast okoliczność, że w świetle prawa podatkowego, taki obrót paliwem jakiego dokonywał powód nie podlega opodatkowaniu podatkiem VAT. Inny jest jednak zakres przedmiotowy obu regulacji, a jednocześnie fakt, że obie regulacje należą do odrębnych gałęzi prawa, nie pozwala na odwoływanie się do rozumienia nawet podobnych pojęć w sposób tożsamy, bez uwzględnienia specyfiki regulacji każdej z gałęzi prawa. Nie jest więc możliwe przyjęcie, jak to czyni powód w sprawie niniejszej, że zachodzi podstawa do zastosowania regulacji dotyczącej podatku VAT, i tym samym do wyłączenia z działalności objętej koncesją tej jej części, w której dostawa przedmiotu obrotu – paliwa, była realizowana poza terytorium kraju. Ustawa o podatku od towarów i usług reguluje jedynie te zdarzenia gospodarcze, które podatkowi temu podlegają. Czym innym są natomiast opłaty za posiadanie koncesji, dla których podstawę do obliczenia stanowią również przychody przedsiębiorstwa ale w żaden sposób nie pozostające w związku z podstawą ustalenia podatku VAT.

Warto podkreślić, że gdyby wolą ustawodawcy było powiązanie opłaty z podatkiem VAT, to ustawodawca musiałby w § 1 ust 1 Rozporządzenia a zamieścić zastrzeżenie tego typu, że opłata stanowi iloczyn przychodów przedsiębiorstwa „podlegających opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług”, – uzyskanych ze sprzedaży produktów lub towarów w zakresie jego działalności objętej koncesją, oraz współczynników opłat.

Skoro więc żaden ze wskazanych powyżej przepisów nie pozwalał w latach 2012 i 2013 traktować obrotu paliwem za granicą jako wyłączonego spod działalności koncesyjnej powoda, to całkowity przychód przedsiębiorstwa z tytułu tego obrotu, także tego dokonywanego za granicą, stanowił podstawę do obliczenia opłaty, co też powód pierwotnie

prawidłowo przyjął i wyliczył. Nie ma więc podstaw do przyjęcia, że tak obliczona opłata została obliczona w sposób nieprawidłowy oraz, że pozwany Prezes URE jest zobligowany w oparciu o przepis § 6 ust 3 Rozporządzenia do zwrotu opłaty w jakimkolwiek zakresie, skoro nadpłata jakiej domagał się powód nie istnieje.

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 zgodnie z art. 98 § 3 w zw. z art. 99 k.p.c. Do podlegających zwrotowi, stronie wygrywającej proces, kosztów niezbędnych do celowej obrony pozwanego 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