

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 czerwca 2019 r.

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

Przewodniczący –	SSO Anna Maria Kowalik
Protokolant –	st. sekr. sąd. Joanna Preizner

po rozpoznaniu 12 czerwca 2019 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa **Przedsiębiorstwa Handlowo-Uslugowego (...) spółki jawnej w P.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o obliczenie opłaty koncesyjnej

na skutek odwołania powódki od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 16 listopada 2016 r. Nr (...)

1. uchyla zaskarżoną decyzję w całości;
2. zasądza od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz Przedsiębiorstwa Handlowo-Uslugowego (...) spółki jawnej w P. kwotę 737,00 zł (siedemset trzydzieści siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Anna Maria Kowalik

Sygn. akt XVII AmE 135/17

UZASADNIENIE

Decyzją z 16 listopada 2016 r., znak (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej Prezes URE) 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.) (dalej p.e.) oraz w związku z § 4 ust. 3 i § 6 ust. 4 w zw. 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.) (dalej Rozporządzenie) oraz w zw. 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 PHU (...) opłatę należną z tytułu koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi, w tym gazem płynnym - LPG, udzielonej decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 21 listopada 2011 roku znak: (...) na kwotę 8 814 zł (decyzja Prezesa URE - k. 18- 21 akt adm.).

Od powyższej Decyzji Przedsiębiorstwo Handlowo- Usługowe (...)Spółka jawna w P. wniosło odwołanie. Zaskarżając Decyzję w całości powód wniósł o jej uchylenie w całości oraz przyznanie kosztów postępowania według norm

przepisanych. Oprócz tego wniósł o dopuszczenie dowodów z dokumentów znajdujących się w aktach będących w dyspozycji Prezesa URE a dotyczących postępowań zakończonych udzieleniem koncesji z dnia 11 kwietnia 2002 r. i 21 listopada 2011 r., w tym dokumentacji dotyczącej ustalenia wysokości corocznej opłaty z tytułu udzielonej koncesji należnej do dnia 31 marca 2011 r. na okoliczności podnoszone w zarzutach i uzasadnieniu odwołania. Powód wniósł jednocześnie o wstrzymanie wykonania zaskarżonej Decyzji do dnia prawomocnego zakończenia postępowania w sprawie.

Zaskarżonej Decyzji zarzucił naruszenie przepisu art. 34 ust. 1 p.e. poprzez błędną wykładnię i zastosowanie polegające na przyjęciu, iż wobec brzmienia powoływanego przepisu mówiącego o corocznej opłacie z tytułu udzielonej koncesji przedsiębiorstwu energetycznemu, w sytuacji zapłaty przez powoda opłaty za 2011 r. wydanie nowej koncesji powoduje obowiązek zapłaty ponownej opłaty w tym samym roku w oparciu o tę samą podstawę obliczenia opłaty co opłata należna do dnia 31 marca 2011 r.

Powód wskazał, że ustawa Prawo energetyczne stanowi w art. 34 o corocznej opłacie wnoszonej przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym udzielono koncesji. Wywiódł z tego, że częstotliwość opłaty nie może być inna niż coroczna, jak podał, co najwyżej możliwe byłoby określenie, że opłata taka wnoszona jest w ratach. Stosowny przepis mówi jednakże, według powoda, jasno o jednej opłacie i jej częstotliwości. Mając powyższe na uwadze powód wyraził przekonanie, że nie sposób uznać za prawidłową wykładnię przepisu, która prowadzi do przyjęcia, iż przedsiębiorstwo energetyczne, które zachowuje ciągłość prowadzenia działalności objętej koncesją udzieloną przez Prezesa URE, zobowiązane byłoby do ponoszenia więcej niż jednej opłaty rocznej z tytułu udzielenia koncesji.

Powód zauważył, iż zgodne z brzmieniem powoływanego art. 34 ust. 1 p.e. byłoby ewentualnie ustalenie opłaty od każdej z udzielonych czy istniejących w obrocie prawnym w danym roku koncesji w odniesieniu do okresu ich obowiązywania w tym roku. Inna wykładnia tego przepisu jest - zdaniem powoda - niezgodna z ustawą. Z tego też względu, w mniemaniu powoda, Prezes URE błędnie zastosował wspomniany przepis, opierając na nim podstawę zaskarżonej Decyzji.

Powód wskazał, że wątpliwości budzić powinien także fakt, iż zaskarżona Decyzja odwołuje się w zakresie podstaw prawnych do brzmienia art. 34 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne z 2012 r. skoro decyzja, od której ma być zapłacona opłata wydana została w dniu 21 listopada 2011 r.

Powód podniósł, że gdyby przyjąć za prawidłową wykładnię przepisu art. 34 ust. 1 p.e. odnoszącą się do możliwości ewentualnego proporcjonalnego określenia wysokości należnej corocznej opłaty stosownie do okresu w danym roku, w którym poszczególne koncesje obowiązywały, zasadny byłby także zarzut, iż zobowiązanie, które zostało ustalone zaskarżoną Decyzją wygasło przez zapłatę. Powód wpłacił bowiem w wymaganym terminie do dnia 31 marca 2011 r. opłatę roczną w kwocie 8 814,00 zł czym, jak podał, doprowadził do wygaśnięcia zobowiązania z tego tytułu za cały rok 2011.

W związku z zarzutem dotyczącym naruszenia przepisu art. 34 ust. 1 p.e. powód podniósł, iż § 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 (Dz.U. 1998.60.387 ze zm.) nie stanowi wymaganego przez ustawę Prawo energetyczne wykonania delegacji zawartej w art. 34 ust. 3 tej ustawy, a tym samym narusza przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Powód wywiódł, że powoływany przepis § 4 ust. 3 rozporządzenia wykracza poza delegację ustawową zawartą w ustawie Prawo energetyczne.

Powód podniósł, że delegacja ustawowa zawarta w art. 34 ust. 3 p.e. budzi wątpliwości co do zgodności sformułowania tej delegacji z powoływaną normą konstytucyjną, w szczególności czy jest ona dostatecznie precyzyjna i wyczerpująca, co, jak wskazał, jest elementem koniecznym należytego wykonania takiej delegacji ustawowej przez rozporządzenie. Przy czym powód zauważył, że nawet ustalenie, iż wadliwie sprecyzowana jest delegacja ustawowa, nie może konwalidować rozszerzającego sposobu wykonania tej delegacji, które to wykonanie w zakresie § 4 ust. 3 powoływanego rozporządzenia jest sprzeczne – według powoda - z art. 34 ust. 1 p.e., który mówi o corocznej a

zatem jednej opłacie z tytułu udzielonej koncesji przedsiębiorstwu energetycznemu. Powód podkreślił jednocześnie, że powyższe stanowisko nie stanowi kwestionowania rozwiązania polegającego na ustaleniu instytucji „pierwszej opłaty”, a jedynie jest wyrazem stanowiska, że wobec wyraźnego brzmienia przepisu ustawy nie ma możliwości aby przedsiębiorstwo energetyczne obciążane było kilkoma corocznymi opłatami z tytułu wykonywania tej samej działalności gospodarczej objętej koncesją, w pełnej wysokości i to na podstawie tej samej podstawy jej wymiaru (ustalanej od przychodów przedsiębiorstwa energetycznego za ten sam okres - w tym przypadku za 2010 r.). Powód zwrócił uwagę, że powstaje wobec tego wątpliwość czy możliwe jest aktem prawnym rangi rozporządzenia wprowadzać obciążenia, które nie wynikają wprost z ustawy, bowiem ustawa Prawo energetyczne stanowi o corocznej, a zatem jednej opłacie, a powoływane rozporządzenie - zdaniem Prezesa URE - pozwala na podwójne obciążenie przedsiębiorstwa energetycznego w tym samym roku.

Niezależnie od zarzutów zgłoszonych powyżej wskazał, że opłata, o której mowa w art. 34 ust. 1 p.e. stanowi niepodatkowe należności Skarbu Państwa, do których zastosowanie znajdują przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. W tym zatem zakresie powód zarzucił, że doszło do przedawnienia. Podniósł, że przedawnienie to może mieć postać przedawnienia prawa do wymiaru zobowiązania (art. 68 par. 1 ustawy Ordynacja podatkowa). Natomiast powód zauważył, że Prezes URE posiadał w dniu udzielenia mu koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi w tym gazem płynnym - LPG z dnia 21 listopada 2011 r. znak (...) informacje umożliwiające ustalenie wysokości opłaty od tej decyzji. Powód wniósł bowiem do dnia 31 marca 2011 r. opłatę za koncesję udzieloną w dniu 11 kwietnia 2002 r. zaś podstawa naliczenia opłaty za koncesję z dnia 11 kwietnia 2002 r. i koncesję z dnia 21 listopada 2011 r. była taka sama i opierała się - zgodnie z § 1 ust. 1 powoływanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 maja 1998 r. na przychodach powoda z 2010 r. oraz stosownym wskaźniku, który w obu sytuacjach był taki sam. Zdaniem powoda nie zachodziła zatem sytuacja, o której mowa w art. 68 par. 2 ustawy Ordynacja podatkowa. Powód wywiódł więc, że jeżeli przyjąć za Prezesem URE, że obowiązek zapłaty pierwszej opłaty z tytułu udzielonej koncesji w dniu 21 listopada 2011 r. powstał z upływem 30 dni od dnia jej udzielenia, to zobowiązanie z tego tytułu nie powstało, ponieważ decyzję ustalającą wysokość opłaty doręczono powodowi po dniu 31.12.2014 r. Tym samym możliwość wydania decyzji określającej wysokość spornej opłaty wygasła z upływem 3 lat od końca roku, w którym powstałby taki obowiązek zapłaty (odwołanie powoda- k. 9- 11 akt sąd.).

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki w odpowiedzi na odwołanie wniósł o oddalenie odwołania oraz zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów procesu według norm przepisanych (odpowiedź na odwołanie - k. 27-32 akt sąd.).

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

Przedsiębiorstwo Handlowo- Usługowe (...) Spółka jawna w P. prowadziło obrót paliwami ciekłymi w oparciu o udzieloną 11 kwietnia 2002 r. przez Prezesa URE koncesję nr (...) ważną do 15 kwietnia 2012 r. (k. 38v akt sąd.). Z tytułu posiadanej koncesji przedsiębiorca 24 marca 2011 r. uiszczył należną za 2011 r. opłatę w wysokości 8 814 zł (potwierdzenie opłaty - k. 6 akt adm., formularz opłaty k. 10 akt adm.).

Powód w 2010 roku uzyskał przychody w zakresie działalności objętej koncesją w wysokości (...) zł (k. 10 akt adm.).

Przed wygaśnięciem koncesji z 2002 r., powód 6 lipca 2011 r. złożył do Prezesa URE wniosek o udzielenie kolejnej koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi (k. 36, 38v akt sąd.).

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie udzielenia koncesji, Prezes URE decyzją z 21 listopada 2011 r. nr (...) udzielił powodowi koncesji na obrót paliwami ciekłymi, na określonych w niej warunkach, na okres od 24 listopada 2011 r. do 31 grudnia 2030 r. (decyzja koncesyjna z 21 listopada 2011 r.- k. 34- 37 akt sąd.), jednocześnie skracając termin ważności poprzedniej koncesji do dnia 23 listopada 2011 r. na mocy decyzji z 21 listopada 2011 r. znak (...) (decyzja z 21 listopada 2011 r.- k. 38- 39 akt sąd.).

W związku z udzieleniem powodowi w 2011 roku kolejnej koncesji, Prezes URE pismem z 2 czerwca 2016 r. wezwał powoda do wniesienia w terminie 14 dni od dnia otrzymania pisma opłaty z tytułu udzielonej koncesji na obrót

paliwami ciekłymi wraz z odsetkami za zwłokę od 22 grudnia 2011 r. do dnia wniesienia tej opłaty oraz poinformował o sposobie jej uiszczenia (wezwanie wraz z z.p.o. k. 1- 2 akt adm.).

Pomimo wezwania powód nie uiścił opłaty koncesyjnej we wskazanym terminie. Jednocześnie przedstawił negatywne stanowisko co do jej żądania (k. 3- 6 akt adm.).

W związku ze stanowiskiem powoda, Prezes URE pismem z 4 sierpnia 2016 r. zawiadomił go o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie obliczenia pierwszej opłaty z tytułu koncesji na obrót paliwami ciekłymi (zawiadomienie o wszczęciu postępowania wraz z z.p.o. - k. 8- 9 akt adm.).

W piśmie z 18 sierpnia 2016 r. powód podtrzymał dotychczasowe stanowisko w sprawie. Wskazał, że „w związku z nową koncesją uzyskaną decyzją z dnia 21.11.2011 r. (...) złożyliśmy stosowną informację o wysokości opłaty i wskazaliśmy, że opłatę od tej koncesji pokrywa część opłaty rocznej uiszczona 24.03.2011 r. w łącznej kwocie 8814,00 zł. Brak zatem uzasadnienia dla ponownej zapłaty tej opłaty”. (pismo powoda z 18 sierpnia 2016 r. – k. 11- 12 akt adm.).

Jednocześnie pismem z dnia 19 sierpnia 2016 r. przedsiębiorca wniósł o: „stwierdzenie istnienia i wysokości nadpłaty w rocznej opłacie (...) za 2011 r. zapłaconej na podstawie koncesji na obrót paliwami płynnymi z dnia 11.04.2002 r. nr (...)”. (pismo powoda z 19 sierpnia 2016 r. – k. 14 akt adm.).

Zaskarżoną Decyzją z 16 listopada 2016 r. Prezes URE ustalił dla powoda opłatę należną z tytułu koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi, w tym gazem płynnym - LPG, udzielonej decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 21 listopada 2011 roku znak: (...) w kwocie 8 814 zł (decyzja Prezesa URE - k. 18- 21 akt adm.).

Wskazana kwota została przekazana do ściągnięcia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, wobec czego wystawiony został Tytuł Wykonawczy nr TW (...) z 20 grudnia 2016 r., jednak Prezes URE- występujący jako wierzyciel- postanowieniem z dnia 10 kwietnia 2017 r. znak (...) uznał zarzuty zobowiązanego, przyjmując, że zobowiązanie określone zaskarżoną Decyzją i objęte ww. tytułem wykonawczym wygasło na skutek przedawnienia (postanowienie z 10 kwietnia 2017 r. - k. 42- 44 akt sąd.).

Wobec powyższego Naczelnik Urzędu Skarbowego w P. postanowieniem z dnia 25 lipca 2017 r. uznał zarzut przedawnienia obowiązku objętego ww. tytułem wykonawczym za uzasadniony oraz umorzył postępowanie egzekucyjne wszczęte na podstawie ww. tytułu wykonawczego (postanowienie z 25 lipca 2017 r. - k. 45- 48 akt sąd.).

Powyższy stan faktyczny był bezsporny między stronami. Sporna była natomiast ocena prawna skutków uzyskania kolejnej koncesji dla obowiązku uiszczenia ponownej opłaty koncesyjnej za 2011 rok. Sama wysokość opłaty koncesyjnej nie była kwestionowana przez powoda.

Sąd Okręgowy – Sąd Ochrony konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje:

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z przepisem art. 34 ust. 1 p.e., 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 art. 34 ust. 3 p.e., wskazuje, że opłaty te należy określić z uwzględnieniem wysokości przychodów przedsiębiorstw energetycznych osiągniętych z działalności objętej koncesją, a także kosztów regulacji.

Zgodnie z powyższą delegacją ustawową szczegółowe zasady określania należności z tytułu opłaty koncesyjnej zostały uregulowane w Rozporządzeniu Rady Ministrów z 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 (dalej Rozporządzenie).

Stosownie do § 1 ust. 1 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 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. Natomiast zgodnie z ust. 3 powołanego przepisu 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.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, Sąd doszedł do przekonania, że przepisy Rozporządzenia w zakresie, w jakim regulują obowiązek przedsiębiorcy posiadającego koncesję do dwukrotnego uiszczania w danym roku opłaty koncesyjnej, są sprzeczne z delegacją ustawową.

Opłata koncesyjna stanowi w pewnym sensie swoistą cenę za prawo prowadzenia działalności koncesjonowanej, a jej wysokość stosownie do treści art. 34 ust. 3 p.e. ma być pochodną wysokości przychodów przedsiębiorstwa osiąganych z działalności objętej koncesją a także kosztów regulacji.

Z treści przepisu art. 34 p.e. niewątpliwie wynika, że opłaty koncesyjne są wnoszone do budżetu państwa i stanowią dochód tego budżetu. Powyższe determinuje charakter opłaty koncesyjnej, która z tej racji, że stanowi należność budżetową jest daniną publiczną, o której mowa w przepisie art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej Konstytucja RP). Zgodnie ze wspomnianym przepisem nakładanie podatków, innych danin publicznych, określenie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że daniną publiczną jest „przymusowe, bezzwrotne, powszechne świadczenie pieniężne o charakterze publicznoprawnym, stanowiące dochód państwa lub innego podmiotu publicznego, nakładane jednostronnie (władczo) przez organ publicznoprawny w celu zapewnienia utrzymania państwa (choć mogą mu towarzyszyć także inne cele, np. stymulacyjne, prewencyjne), które służy wypełnianiu zadań (funkcji) publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw” (tak Trybunał Konstytucyjny w wyrokach: z 19 lipca 2011 r., sygn. akt P 9/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 59; 4 listopada 2009 r., sygn. akt KP 1/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 145; 26 października 2010 r., sygn. akt K 58/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 80).

W świetle powyższego stanowiska opłata koncesyjna niewątpliwie ma cechy daniny publicznej, gdyż została ustanowiona w drodze przepisów ustawowych, jest powszechna (dotyczy wszystkich podmiotów prowadzących działalność w oparciu o koncesje udzielane przez Prezesa URE), ma charakter przymusowy (obowiązek zapłaty spoczywa na wszystkich podmiotach prowadzących działalność koncesjonowaną, realizacja tego obowiązku nie zależy od woli podmiotu podlegającego opodatkowaniu), a przychody z opłaty są przeznaczone na realizację celów publicznych, stanowiąc dochód budżetowy.

Powyższa kwalifikacja opłaty koncesyjnej sprawia, że możliwość jej kreowania przez przepisy rangi podustawowej jest ograniczona.

Jednakże niepodatkowy charakter opłaty koncesyjnej, znacznie obniża standard prawodawczy jaki jest wymagany dla tego typu regulacji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dopuszczono, w odniesieniu do opłat o charakterze niepodatkowym, przekazanie do uregulowania w drodze rozporządzenia szerszego zakresu spraw niż w wypadku

podatków (zob. wyrok TK z: 9 lutego 1999 r., sygn. akt U 4/98 - dotyczący opłaty eksploatacyjnej; 10 grudnia 2002 r., sygn. akt P 6/02, OTK ZU nr 7/2002, poz. 91 - dotyczący opłat za parkowanie). Trybunał Konstytucyjny uznał w powołanych wyrokach, że określenie w rozporządzeniu stawki opłaty jest dopuszczalne, pod warunkiem wskazania w ustawie minimalnych i maksymalnych stawek oraz dostatecznych kryteriów, pozwalających na ustalenie konkretnej stawki.

Powyższa zasada ustawowej regulacji materii dotyczącej podatków i danin publicznych wynikająca z art. 217 Konstytucji RP, powinna determinować wykładnię Rozporządzenia. Konieczne jest zatem odniesienie tej zasady do wykładni treści delegacji ustawowej do wydania powołanego Rozporządzenia, w odniesieniu do oceny jego zgodności z delegacją zawartą w art. 34 ust. 3 p.e. Wspomniany przepis stanowi o obowiązku wnoszenia corocznej opłaty, a zatem powstaje pytanie, czy Rozporządzenie mogło wykreować obowiązek dwukrotnego w ciągu roku uiszczania opłaty koncesyjnej, w jakichkolwiek okolicznościach.

Zdaniem Sądu takie ukształtowanie Rozporządzeniem obowiązku zapłaty opłaty koncesyjnej, aby zachodził po stronie przedsiębiorstwa posiadającego koncesję obowiązek uiszczania opłaty dwukrotnie w ciągu tego samego roku nie było prawnie dopuszczalne. Skoro bowiem przepis rangi ustawowej ustanowił jako zasadę opłatę coroczną, a więc płaconą raz do roku, to delegację ustawową do wydania rozporządzenia odnoszącą się li tylko do wysokości i sposobu pobierania tego typu opłat, należy wyklądać ściśle i tylko w takim właśnie kierunku. Oznacza to, że Rozporządzenie wydane na podstawie i w granicach delegacji ustawowej mogło wskazywać na wysokość i sposób poboru opłat, ale dokonywanych tylko raz do roku.

Skoro Rozporządzenie, mimo treści delegacji ustawowej, wprowadziło obowiązek uiszczania ponownie, w ciągu tego samego roku, kolejnej opłaty koncesyjnej, w sytuacji gdy przedsiębiorca kontynuujący działalność podlegającą koncesjonowaniu uzyskał kolejną koncesję na dalszy okres, to zdaniem Sądu, takie rozwiązanie prawne wykreowane w Rozporządzeniu pozostaje w sprzeczności z delegacją ustawową. Przepis upoważniający nie przewidywał bowiem, bo też i nie mógł w świetle art. 34 ust 1 p.e. przewidywać, wprowadzenia przez Rozporządzenie zasady innej, niż jednokrotne w ciągu roku uiszczanie opłaty koncesyjnej.

W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie z przepisem art. 92 ust. 1 Konstytucji RP „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.”. Zatem upoważnienie do wydania aktu wykonawczego musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (musi określać wytyczne dotyczące treści aktu). Pomimo zawarcia upoważnienia w ustępie trzecim art. 34 p.e., należy jego treść rekonstruować także w odniesieniu do treści ustępu pierwszego art. 34 p.e., z którego jednoznacznie wynika, że koncesjonariusz w każdych okolicznościach powinien być obciążony tylko jedną opłatą koncesyjną w ciągu roku, także w sytuacji, gdy kontynuuje działalność koncesjonowaną, nawet na podstawie nowej koncesji, ale odnoszącej się do tożsamej działalności koncesjonowanej. Z tak zrekonstruowanej treści delegacji ustawowej nie można wywieść uprawnienia do zróżnicowania w treści Rozporządzenia obowiązków koncesjonariusza związanych z ponoszeniem opłaty koncesyjnej w zależności od tego, czy kontynuuje on koncesjonowaną działalność na podstawie nowej koncesji, czy też w oparciu o przedłużenie koncesji dotychczasowej. Delegacja ustawowa, która mówi o uregulowaniu w Rozporządzeniu tylko wysokości i sposobu wnoszenia opłaty, nie upoważnia organu do wprowadzenia odstępstwa od zasady wyrażonej w ustawie o jednorazowym w ciągu roku uiszczaniu opłaty przez koncesjonariusza, nawet w sytuacji gdy w celu kontynuowania dotychczasowej działalności uzyskał on nową koncesję.

Warto przy tym podkreślić, że stan faktyczny niniejszej sprawy jednoznacznie wskazuje, że pobieranie od koncesjonariusza opłaty w związku z uzyskaniem nowej koncesji, w sytuacji gdy za ten sam rok uiścił on już opłatę koncesyjną w związku z posiadaniem dotychczasowej koncesji, jednoznacznie pozostaje w sprzeczności z treścią art. 34 ust. 1 p.e., gdyż powoduje, że koncesjonariusz w tym roku wnosi dwie opłaty, przy czym co istotne podstawę do ustalenia każdej z nich stanowią dochody przedsiębiorcy z tego samego okresu, to jest z roku poprzedniego, a więc

taka sama jest podstawa do obliczenia koncesji. Zatem koncesjonariusz ponosi dwukrotnie w ciągu roku opłatę z tego samego tytułu.

W świetle powyższych rozważań jest niewątpliwe, że analizowane Rozporządzenie zostało wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, gdyż określone w nim warunki ustalania opłaty koncesyjnej wykreowały niezgodny z przepisem art. 34 ust. 1 p.e. obowiązek uiszczania opłaty koncesyjnej więcej niż raz do roku.

W związku z powyższym, Sąd stosownie do treści przepisu art. 178 Konstytucji RP, zgodnie z którą sądy podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom, wywiódł wniosek, że nie jest związany treścią Rozporządzenia w zakresie, w jakim jego regulacje nie odpowiadają delegacji ustawowej, a więc w zakresie w jakim kreują obowiązek uiszczania w ciągu tego samego roku kolejnej opłaty koncesyjnej przez przedsiębiorcę posiadającego koncesję, w sytuacji, gdy uzyskuje on kolejną koncesję na kontynuowanie dotychczasowej działalności koncesyjnej, jak to miało miejsce w niniejszej sprawie.

Warto w tym miejscu podkreślić, że stanowisko w myśl którego sądy nie są związane aktami podstawowymi w przypadku ich niezgodności z normą hierarchicznie wyższą jest akceptowane w orzecznictwie. W uzasadnieniu do wyroku z 9 marca 2005 roku (FSK 618/04, ONSAiWSA 2005, nr 6, poz. 120) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził „gdy przed sądem orzekającym w konkretnej sprawie wyłoni się kwestia niezgodności podustawowego aktu normatywnego (np. rozporządzenia) z Konstytucją lub ustawą, sąd może w tej sprawie (ad casum) samodzielnie zdecydować o pominięciu danej normy prawnej (norm) tego aktu podustawowego przy wydawaniu swego rozstrzygnięcia, które w takim przypadku wydaje wyłącznie na podstawie przepisów ustawy” (podobnie NSA w wyroku z 17 lutego 2010 roku, sygn. akt I OSK 1205/09).

Na marginesie należy zaznaczyć, że bez znaczenia dla powyższej konstatacji jest okoliczność, że powód wystąpił z wnioskiem o udzielenie kolejnej koncesji, a nie o przedłużenie poprzedniej koncesji, skoro bowiem była to ta sama działalność koncesyjna, a koncesja została udzielona na okres następujący bezpośrednio po okresie na jaki udzielona była wcześniejsza koncesja, to wiążąca winna być dla organu regulacyjnego treść art. 34 ust. 1 p.e., w myśl którego przedsiębiorcy, którym została udzielona koncesja wnoszą coroczne opłaty.

Reasumując Sąd uznał, iż decyzja została wydana bez podstawy prawnej i dlatego podlegała uchyleniu na podstawie art. 479⁵³ § 2 k.p.c., gdyż na powodzie nie ciążył obowiązek wniesienia kolejnej opłaty koncesyjnej w związku z udzieloną 21 listopada 2011 r. koncesją na obrót paliwami ciekłymi na okres od 24 listopada 2011 r. do 31 grudnia 2030 r. Powód wprawdzie wypełniał przesłanki określone w § 4 ust. 3 rozporządzenia, 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, jednak w ocenie Sądu z obowiązku uiszczenia tej opłaty zwalnia powoda uiszczenie opłaty od koncesji udzielonej decyzją z 11 kwietnia 2002 r. i obowiązującej do 23 listopada 2011 r.

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 98 k.p.c., zgodnie z którym strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (koszty procesu). Z uwagi na uwzględnienie odwołania w całości, pozwanego należało uznać za stronę, która przegrała proces i zasądzić od niego na rzecz powoda zwrot kosztów procesu. Na powyższe koszty składa się wynagrodzenie pełnomocnika powoda w wysokości 720,00 zł ustalone w oparciu o § 14 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. 2015, poz. 1804 z zm.) oraz 17,00 zł tytułem opłaty skarbowej od udzielonego pełnomocnictwa. Z uwagi na niedopatrzenie Sądu nie zasądzono od pozwanego na rzecz powoda zwrotu kosztów opłaty sądowej od odwołania w wysokości 100,00 zł.

SSO Anna Maria Kowalik