

Sygn. akt *XVII AmE 320/17*

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 września 2019 r.

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

Przewodniczący –	<b>Sędzia SO Anna Maria Kowalik</b>
Protokolant –	st. sekr. sąd. Joanna Preizner

po rozpoznaniu 25 września 2019 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa **E. L.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

**o obliczenie opłaty koncesyjnej**

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 28 lipca 2017 r. Nr (...)

1. uchyla zaskarżoną decyzję;
2. zasądza od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz E. L. kwotę 100,00 zł (sto złotych) tytułem zwrotu kosztów procesu.

SSO Anna Maria Kowalik

**Sygn. akt XVII AmE 320/17**

## UZASADNIENIE

Decyzją z 28 lipca 2017 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 E. L. opłatę należną z tytułu koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi, udzielonej decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 23 maja 2012 roku znak: (...)na kwotę 1 230,00 zł.

Od powyższej Decyzji E. L. wywiódł odwołanie. Zaskarżając Decyzję w całości wniósł o jej uchylenie w całości. Zaskarżonej Decyzji zarzucił, iż została wydana bez podstawy prawnej i jako taka powinna być usunięta z obrotu prawnego. Ponadto 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. Tymczasem w rozpoznawanej sprawie, pomimo uiszczenia przez niego opłaty koncesyjnej za 2012 rok w wysokości 1 230,00 zł, Prezes URE ponownie naliczył opłatę za 2012 rok. Zdaniem powoda nie może być uzasadnieniem dla takiego postępowania Prezesa URE fakt, iż powód otrzymał kolejną koncesję o nr (...), która pozwalała mu na kontynuowanie działalności w zakresie wskazanym w starej koncesji z 2003 roku. Obie koncesje dotyczyły tego samego zakresu działalności i zostały udzielone na różne okresy czasowe. W tej sytuacji, zdaniem powoda, należy przyjąć, iż koncesja z 2012 roku była kontynuacją koncesji z 2003 roku, a zatem wydając w 2012 roku nową koncesję Prezes URE nie zezwolił na prowadzenie nowej działalności, ale przedłużył powodowi prawo do prowadzenia działalności w zakresie obrotu paliwami w dotychczasowym zakresie (odwołanie powoda- k. 7- 10 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. 18-24 akt sąd.).

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

E. L. prowadził obrót paliwami ciekłymi w oparciu o udzieloną 12 lipca 2002 r. przez Prezesa URE koncesję nr (...) ważną do 16 lipca 2012 r. (okoliczność niesporna.). Z tytułu posiadanej koncesji przedsiębiorca 29 marca 2012 r. uiszczył należną za 2012 r. opłatę w wysokości 1 230,00 zł (potwierdzenie opłaty - k. 4 akt adm.).

Powód w 2011 roku uzyskał przychody w zakresie działalności objętej koncesją w wysokości(...)zł (k. 9 akt adm.).

Przed wygaśnięciem koncesji z 2002 r., powód złożył do Prezesa URE wnioski o udzielenie kolejnej koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi (okoliczność niesporna).

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie udzielenia koncesji, Prezes URE decyzją z 23 maja 2012 r. nr (...) udzielił powodowi koncesji na obrót paliwami ciekłymi, na określonych w niej warunkach, na okres od 16 lipca 2012 r. do 16 lipca 2027 r. (decyzja koncesyjna k. 25-28 akt sąd.).

W związku z udzieleniem powodowi w 2012 roku j koncesji, Prezes URE pismem z 23 listopada 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 23 czerwca 2012 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 uiszczył opłaty koncesyjnej we wskazanym terminie. Jednocześnie przedstawił negatywne stanowisko co do jej żądania (k. 3 akt adm.).

W związku ze stanowiskiem powoda, Prezes URE pismem z 15 marca 2017 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. 7-8 akt adm.).

Zaskarżoną Decyzją z 28 lipca 2017 r. Prezes URE ustalił dla powoda opłatę należną z tytułu koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi, udzielonej decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 23 maja 2012 roku znak: (...)w kwocie 1 230,00 zł (decyzja Prezesa URE - k. 13-15 akt adm.).

Powyższy stan faktyczny był bezsporny między stronami. Sporna była natomiast ocena prawna skutków uzyskania kolejnej koncesji dla obowiązku uiszczenia ponownej opłaty koncesyjnej za 2012 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 osiągniętych 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 odnoszącego 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 uiszczył 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. 479<sup>53</sup> § 2 k.p.c., gdyż na powódzie nie ciążył obowiązek wniesienia kolejnej opłaty koncesyjnej w związku z udzieloną 23 maja 2012 r. koncesją na obrót paliwami ciekłymi na okres od 16 lipca 2012 r. do 16 lipca 2027 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 12 lipca 2002 r. i obowiązującej do 16 lipca 2012 roku.

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 złożyła się opłata sądowa od odwołania w wysokości 100,00 zł.

SSO Anna Maria Kowalik