

Sygn. akt XVII AmE 118/19

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 października 2020 r.

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

Przewodnicząca – **Sędzia Sądu Okręgowego Ewa Malinowska**

Protokolant – sekretarz sądowy Joanna Nande

po rozpoznaniu 22 września 2020 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa (...) **Spółka (...)** z siedzibą w H. (Niemcy), działającej poprzez (...) Spółka (...) Oddział w Polsce z siedzibą w K.

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

### **o obliczenie opłaty koncesyjnej**

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 28 sierpnia 2018 r. znak: (...). (...)(...)

1. oddała odwołanie;
2. zasądza od (...) Spółka (...) z siedzibą w H. (Niemcy), działającej poprzez (...) Spółka (...) Oddział w Polsce z siedzibą w K., na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720 (siedemset dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Ewa Malinowska

Sygn. akt XVII AmE 118/19

## UZASADNIENIE

**Decyzją z 28 sierpnia 2018 r. (znak: (...). (...)(...)) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki - działając na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 30 ust. 1 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (dalej: PE) i art. 104 k.p.a., art. 21 § 3 i art. 23 § 1 w związku z art. 2 § 2 i 3 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (dalej: OP) oraz § 6 ust. 4 w związku z ust. 1-3 rozporządzenia 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 - po przeprowadzeniu wszczętego z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie obliczenia opłaty koncesyjnej, ustalił dla (...) Spółka (...) Oddział w Polsce opłatę należną za 2013 r. z tytułu koncesji w zakresie: wytwarzanie paliw ciekłych, udzielonej decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 28 stycznia 2003 r., nr (...), na kwotę 284.447 zł. (decyzja, k. 5-6).**

Koncesjonariusz wniósł w przepisany termin odwołanie od powyższej decyzji, zaskarżając ją w całości i wnosząc o jej uchylenie w całości, a także o zasądzenie od Prezesa URE na rzecz powoda kosztów procesu, w tym kosztów

zastępstwa procesowego oraz opłaty skarbowej od pełnomocnictwa wg norm prawem przepisanych. Zaskarżonej decyzji zarzucono naruszenie:

- 1) art. 34 ust. 1 PE w zw. z § 6 rozporządzenia 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, poprzez błędne przyjęcie przez Prezesa URE, że przedsiębiorstwo energetyczne nie wniosło corocznej opłaty w terminie określonym w § 4 rozporządzenia, a w konsekwencji nieuprawnione wszczęcie postępowania i dokonanie przez Prezesa URE obliczenia opłaty w drodze decyzji;
- 2) art. 34 ust. 1 PE w zw. z § 1 ust. 1 i § 4 ust. 3 rozporządzenia poprzez błędną ich interpretację, a w konsekwencji ustalenie wysokości corocznej opłaty związanej z udzieloną koncesją nr 2 od przychodów przedsiębiorstwa energetycznego osiągniętych w roku poprzedzającym ustalenie opłaty, uzyskanych ze sprzedaży produktów (wyrobów i usług) lub towarów w zakresie działalności tego przedsiębiorstwa objętej koncesją nr 1;
- 3) art. 34 ust. 1 PE w zw. z art. 62 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (dalej: OP) poprzez nieprawidłowe zaliczenie wpłaty dokonanej przez przedsiębiorstwo energetyczne w 2013 r., w konsekwencji podwójne ustalenie corocznej opłaty za 2013 r.;
- 4) art. 34 ust. 1 PE w zw. z § 1 ust. 1 i § 4 ust. 3 rozporządzenia poprzez błędną interpretację, a w konsekwencji przyjęcie, wbrew ustawowym regulacjom, iż dopuszczalne jest kilkukrotne ustalanie i pobieranie przez Prezesa URE od przedsiębiorstwa energetycznego corocznej opłaty za ten sam rok;
- 5) naruszenie art. 7a ust. 1 k.p.a. w zw. z art. 34 PE oraz w zw. z § 1 ust. 1 i § 4 ust. 3 rozporządzenia poprzez wyliczenie opłaty przy dowolnej, niekorzystnej dla przedsiębiorstwa energetycznego wykładni art. 34 PE i rozporządzenia;
- 6) art. 7 i 8 k.p.a. poprzez załatwienie sprawy w sposób naruszający słuszny interes strony, a także poprzez prowadzenie postępowania administracyjnego w sposób podważający zaufanie do organów władzy publicznej;
- 7) art. 77 i art. 80 k.p.a. poprzez oparcie rozstrzygnięcia na arbitralnie przyjętych przez organ założeń, które nie mają odzwierciedlenia w zgromadzonym w toku postępowania materiale dowodowym;
- 8) art. 107 § 3 k.p.a. w zw. z art. 11 k.p.a. poprzez nieprawidłowe uzasadnienie zaskarżonej decyzji.

W piśmie procesowym z 24 sierpnia 2020 r. strona powodowa podniosła zarzut przedawnienia zobowiązania z tytułu corocznej opłaty koncesyjnej za 2013 r., ustalonej zaskarżoną decyzją.

(odwołanie, k. 5-6; pismo procesowe strony odwołującej, **k. 86-95**).

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki – po dokonaniu ponownej analizy akt sprawy oraz zarzutów zawartych w odwołaniu – stwierdził brak podstaw do uchylenia zaskarżonej decyzji i podtrzymał zawarte w niej stanowisko, wnosząc o oddalenie odwołania oraz o zasądzenie od powoda na rzecz Prezesa URE kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych. (odpowiedź na odwołanie, k. 70-75).

**Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:**

**(...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w K. (poprzednik prawny (...) Spółka (...) z siedzibą w H.) uzyskała, na mocy decyzji Prezesa URE z 28 stycznia 2003 r., o nr (...), koncesję na wytwarzanie paliw ciekłych, na okres od 31 stycznia 2003 r. do 31 stycznia 2013 r.**

dowód: fakty bezsporne; decyzja nr (...), k. 38-46.

W grudniu 2012 r. (...) Spółka (...) z siedzibą w H. - wykonująca działalność gospodarczą na terenie RP poprzez oddział spółki europejskiej zarejestrowany pod nazwą: (...) Spółka (...) Oddział w Polsce z siedzibą w K. (dalej: Spółka (...), koncesjonariusz) – złożyła do Prezesa URE wnioski o udzielenie koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej

polegającej na wytwarzaniu paliw ciekłych. W wyniku rozpoznania tego wniosku, decyzją z 31 stycznia 2013 r. Prezes URE udzielił Spółce koncesji, o nr (...), we wnioskowanym zakresie, na okres od 1 lutego 2013 r. do 31 grudnia 2030 r. Koncesja ta została cofnięta 4 września 2013 r. na wniosek koncesjonariusza.

dowód: fakty bezsporne; decyzja nr (...), k. 47-51.

Powód uiszczył 27 marca 2013 r. opłatę koncesyjną z tytułu dzielonej koncesji za rok 2013 w wysokości 284.447 zł, do wniesienia której zobowiązany był na podstawie koncesji z 31 stycznia 2013 r.

dowód: Formularz uiszczenia opłaty z tytułu udzielonej koncesji za rok 2013, k. 8 akt admin.

Prezes URE pismem z 8 lutego 2018 r. wezwał koncesjonariusza do wniesienia opłaty należnej za 2013 r. oraz nadesłania formularza dotyczącego jej wyliczenia, z tytułu udzielonej koncesji nr (...) (tj. koncesji z 28 stycznia 2003 r.). Jednocześnie organ poinformował koncesjonariusza, że opłata wniesiona 27 marca 2013 r. w kwocie 284.447 zł, zgodnie z zapisami na przesłanym formularzu, zaksięgowana została jako opłata z tytułu koncesji udzielonej 31 stycznia 2013 r. nr (...).

dowód: Wezwanie do wniesienia opłaty z tytułu udzielonej koncesji, k. 1-2 akt admin.

W związku nieuiszczeniem przez koncesjonariusza opłaty należnej za 2013 r. z tytułu udzielonej koncesji nr (...) z 28 stycznia 2003 r., Prezes URE pismem z 23 maja 2018 r. zawiadomił tego przedsiębiorcę o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie obliczenia corocznej opłaty z tytułu koncesji udzielonej decyzją z Prezesa URE z dnia 28 stycznia 2003 r., należnej za rok 2013, którą to opłatę należało obliczyć i wnieść na rachunek URE w terminie do 31 marca 2013 r.

dowód: Zawiadomienie o wszczęciu postępowania, k. 4-5 akt admin.

W odpowiedzi, udzielonej w piśmie z 30 maja 2018 r., Spółka (...) stwierdziła, że wobec uiszczenia opłaty koncesyjnej za rok 2013 w wysokości 284.447 zł za koncesję o nr (...), wezwanie Prezesa URE do wniesienia opłaty z tytułu udzielonej koncesji o nr (...) jest w istocie ponownym wezwaniem do zapłaconej już raz opłaty koncesyjnej, czyli żądaniem tego samego i wyliczanego na tej samej podstawie. Według Spółki, wykładnia prowadząca do wniosku, że koncesjonariusz powinien za obie koncesje obowiązujące w danym roku (jedną do 31 stycznia drugą od 1 lutego) udzielić dwóch opłat, w tej samej wysokości, jest sprzeczna z celem jakiego ma służyć opłata koncesyjna.

dowód: pismo koncesjonariusza do Prezesa URE, k. 7 akt admin.

W roku 2012 koncesjonariusz uzyskał przychody netto w zakresie działalności polegającej na wytwarzaniu paliw ciekłych w wysokości (...) zł.

dowód: Formularz uiszczenia opłaty z tytułu udzielonej koncesji za rok 2013, k. 8 akt admin.

W dniu 28 sierpnia 2018 r. Prezes URE wydał decyzję w sprawie obliczenia opłaty koncesyjnej należnej za rok 2013 z tytułu koncesji udzielonej Spółce (...) decyzją z 28 stycznia 2003 r. o nr (...). Decyzja ta została zaskarżona w niniejszym postępowaniu sądowym.

Na podstawie ww. decyzji z 28 sierpnia 2018 r. Prezes URE wystawił 19 listopada 2018 r. tytuły wykonawczy nr (...), w oparciu o który została wszczęta - przez Naczelnika (...) Urzędu Skarbowego w K. - egzekucja administracyjna.

W toczącym się postępowaniu egzekucyjnym 19 października 2018 r. Spółka (...) złożyła zarzuty, w tym zarzut braku wymagalności roszczenia, wynikającego z decyzji Prezesa URE z 28 sierpnia 2018 r.

Tytuł wykonawczy został doręczony zobowiązanemu, tj. Spółce (...), wraz z zawiadomieniem o zajęciu rachunków bankowych w dniu 13 grudnia 2018 r.

W dniu 19 grudnia 2018 r. rachunek bankowy Spółki w Banku (...) S.A. został obciążony kwotą 449.365,33 zł, która w całości pokryła dochodzoną należność wraz z odsetkami za zwłokę, kosztami upomnienia oraz kosztami egzekucyjnymi.

Ostatecznie, w wyniku rozpoznania skargi Spółki, Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. w prawomocnym wyroku z 6 lutego 2020 r. uchylił zaskarżone postanowienie Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w K., poprzedzające je postanowienie organu I instancji, postanowienie Prezesa URE z 30 maja 2019 r. oraz poprzedzające je postanowienie z 19 marca 2019 r. (tj. wcześniejsze postanowienia organu egzekucyjnego i wierzyciela), podzielając stanowisko Spółki (...), co do braku wykonalności decyzji będącej podstawą wystawienia tytułu wykonawczego.

dowód: **fakty bezsporne**; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. z 6 lutego 2020 r., wydany w sprawie o sygn. akt I SA/Kr 1278/19, **k. 97**

Powyżej opisany stan faktyczny Sąd Okręgowy ustalił na podstawie niezaprzeczonych twierdzeń stron oraz wskazanych wyżej dokumentów znajdujących się w aktach sprawy. Dokumenty nie były kwestionowane przez strony, jak też Sąd nie znalazł podstaw by wiarygodność tych dokumentów podważyć.

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

Odwołanie podlegało oddaleniu.

Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (dalej: PE) -w brzmieniu tego przepisu aktualnym na datę powstania po stronie powoda obowiązku uiszczenia opłaty koncesyjnej za rok 2013 - przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja, wnoszą coroczne opłaty do budżetu państwa, obciążające koszty ich działalności. Natomiast według ust. 3 tego przepisu, Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, wysokość i sposób pobierania przez Prezesa URE opłat, o których mowa w ust. 1, z uwzględnieniem wysokości przychodów przedsiębiorstw energetycznych osiągniętych z działalności objętej koncesją, a także kosztów regulacji.

Zasady, wysokość i sposób obliczania opłaty koncesyjnej - czyli opłaty uiszczanej z tytułu uzyskania i posiadania koncesji - regulowało wówczas rozporządzenie 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 (Dz.U. nr 60 poz. 387, z późn. zm.; dalej: rozporządzenie).

Opłata związana z uzyskaniem koncesji 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 opłat, do których ustalenia lub określenia uprawnione są organy inne niż organy podatkowe. 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 PE, stosuje się przepisy ordynacji podatkowej w zakresie takim jak: powstanie zobowiązania oraz jego wygaśnięcie, naliczanie odsetek za zwłokę, jak również ulgi w spłacie opłaty koncesyjnej, przedawnienie zobowiązania wynikającego z art. 34 PE, nadpłata opłaty koncesyjnej oraz prawa i obowiązki 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).

Skoro opłata koncesyjna jest wnoszona do budżetu państwa i stanowi jego dochód, oznacza to, że jest ona daniną publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja RP). W myśl tego przepisu, nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Zasada wyłączności ustawowej w prawie daninowym jest istotna nie tylko z punktu

widzenia stanowienia i stosowania prawa, lecz także w kontekście ochrony jednostki przed dowolnością lub uznaniowością w określaniu ciążących na niej obowiązków podatkowych.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że za daninę publiczną uważa się „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 np. uzasadnienia wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 19 lipca 2011 r., sygn. akt P 9/09, OTK ZU 6A/2011, poz. 59; z 4 listopada 2009 r., sygn. akt KP 1/08, OTK ZU 10A/2009, poz. 145).

Mając powyższe na uwadze należy uznać, że opłata koncesyjna posiada cechy daniny publicznej, skoro została ustanowiona w drodze przepisów ustawowych (art. 34 PE), ma charakter powszechny (dotyczy wszystkich podmiotów wykonujących działalność w oparciu o koncesje udzielane przez Prezesa URE), przymusowy (obowiązek uiszczenia opłaty obciąża wszystkie podmioty wykonujące 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. Taka kwalifikacja opłaty koncesyjnej oznacza natomiast ograniczoną możliwość jej kreowania przez przepisy rangi podustawowej. Stosownie do treści 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.

Wyłączność ustawy oznacza, że „przypadki, w których w ustawach podatkowych zamieszczone są upoważnienia do wydawania aktów podustawowych, zdeterminowane są przede wszystkim brzmieniem art. 217 Konstytucji, w dalszej zaś dopiero kolejności wymaganiami zawartymi w art. 92 Konstytucji” (uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2002 r., sygn. akt K 33/01, OTK ZU 4A/2002, poz. 44). Zgodnie zaś ze stanowiskiem prezentowanym przez Trybunał Konstytucyjny, wyliczenie spraw w art. 217 „nie ma charakteru wyczerpującego, co oznacza, że wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny być uregulowane w ustawie, tak, aby unormowanie ustawowe zyskało cechy kompletności, precyzji i jednoznaczności” (uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 listopada 1999 r., sygn. akt K 28/98, OTK ZU 7/1999, poz. 156). Jednocześnie, w odniesieniu do danin o charakterze niepodatkowym - a więc także opłaty koncesyjnej - Trybunał dopuszcza przekazanie do uregulowania rozporządzeniem szerszego zakresu spraw, niż w przypadku podatków (uzasadnienia wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 9 lutego 1999 r., sygn. akt U 4/98, OTK ZU 1/1999, poz. 4 - dotyczący opłaty eksploatacyjnej; z 10 grudnia 2002 r., sygn. akt P 6/02, OTK ZU 7/2002, poz. 91 - dotyczący opłat za parkowanie). W wymienionych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny uznał, 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.

Odnosząc powyższą argumentację do regulujących opłatę koncesyjną przepisów Prawa energetycznego i rozporządzenia 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, w ocenie Sądu Okręgowego, przewidziane w tych aktach rozwiązania zostały przyjęte w sposób zgodny z przywołanymi wyżej normami konstytucyjnymi, w szczególności w zakresie przyjmowania aktów delegowanych.

W przepisie rangi ustawowej, tj. w art. 34 ust. 1 PE, nałożono na przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja, obowiązek uiszczania corocznej opłaty, obciążającej koszty ich działalności. Podstawą istnienia tego obowiązku jest uzyskanie i posiadanie koncesji na wykonywanie działalności regulowanej. Innymi słowy, coroczna opłata jest powiązana z dysponowaniem przez przedsiębiorcę konkretnym tytułem prawnym – decyzją koncesyjną, nie zaś z wykonywaniem określonego rodzaju działalności koncesjonowanej, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części uzasadnienia.

W art. 34 ust. 3 PE zawarto z kolei ustawową delegację dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia, mającego uregulować wysokość i sposób pobierania przez Prezesa URE opłat, z uwzględnieniem wysokości przychodów przedsiębiorstw energetycznych osiąganych z działalności objętej koncesją, a także kosztów regulacji. W przepisie tym wyraźnie zastrzeżono, że wysokość opłaty ma determinować wysokość przychodów przedsiębiorstw energetycznych osiąganych z działalności objętej koncesją.

Na mocy tej delegacji Rada Ministrów wydała ww. rozporządzenie z 5 maja 1998 r., regulujące zasady, wysokość i sposób obliczania opłaty koncesyjnej, w tym także termin na jej uiszczenie. Zgodnie z § 1 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia, 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. Stosownie do treści § 4 ust. 1 rozporządzenia, opłatę wnosi się w terminie do 31 marca każdego roku.

Zatem, co istotne, to ustawa Prawo energetyczne statuuje coroczny obowiązek uiszczenia opłaty koncesyjnej w związku z uzyskaniem i posiadaniem konkretnej koncesji, który to obowiązek powstaje 1 stycznia każdego roku obowiązywania koncesji, zaś rozporządzenie precyzuje termin jej płatności. Należy w szczególności zwrócić uwagę na fakt, 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 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 i 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 mu 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 uiszczenia 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 było wielokrotnie prezentowane w orzecznictwie (np. w wyroku tutejszego SOKiK w sprawie o sygn. akt XVII AmE 52/15).

Z kolei według § 4 ust. 3 rozporządzenia, w terminie określonym w ust. 2 (tj. w ciągu 30 dni od dnia wydania koncesji) 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.

Przepisy § 4 ust. 1 i ust. 3 rozporządzenia dotyczą zatem dwóch terminów uiszczenia opłat koncesyjnych, mianowicie, w pierwszym przypadku chodzi o coroczną opłatę koncesyjną wnoszoną do 31 marca każdego roku następującego po roku, w którym udzielono koncesji, a w drugim przypadku – o pierwszą opłatę, uiszczaną w ciągu 30 dni od dnia wydania koncesji na wniosek przedsiębiorcy. Co istotne, zawsze w konkretnym roku kalendarzowym, będzie to opłata uiszczana tylko raz do roku od danej, konkretnej decyzji koncesyjnej. Zatem w roku uzyskania koncesji, koncesjonariusz będzie zobligowany do uiszczenia tej opłaty w terminie 30 dni od dnia wydania koncesji (tj. w terminie wskazanym w § 4 ust. 3 rozporządzenia), a w kolejnych latach obowiązywania koncesji w terminie do 31 marca każdego roku (tj. w terminie sprecyzowanym w § 4 ust. 1 rozporządzenia). Wbrew zarzutom sformułowanym w odwołaniu, nie ma zatem mowy o podwójnym uiszczaniu opłat w konkretnym roku kalendarzowym od konkretnej koncesji. Bezpodstawne jest także twierdzenie powoda, jakoby zdaniem Prezesa URE, koncesjonariusz powinien dwukrotnie zapłacić za fakt uzyskania tego samego przychodu z działalności koncesjonowanej. Każda z opłat, do których uiszczenia w 2013 r. zobowiązany był powód, faktycznie odnosi się do tej samej podstawy przychodów, ale wynika z dwóch odrębnych tytułów prawnych, a więc nie można tu mówić o podwójnej opłacie koncesyjnej.

Rozporządzenie z 5 maja 1998 r. w żaden sposób nie zmienia treści obowiązku daninowego, nie wkracza w sferę istotnych elementów stosunku daninowego, zostało ono wydane w celu wykonania ustawy w sposób zgodny z normami

konstytucyjnymi. Skoro w art. 34 ust. 1 PE ustawodawca przesądził, że w związku z udzieleniem koncesji (a nie - jak już zauważono - w związku wykonywaniem działalności koncesjonowanej), przedsiębiorstwo energetyczne ma wnieść z góry opłatę, to zgodnie z zakresem delegacji przewidzianej w art. 34 ust. 3 PE, w rozporządzeniu sprecyzowano, że ta pierwsza opłata od uzyskanej koncesji ma być wniesiona w ciągu 30 dni od dnia jej wydania. Gdyby nie sprecyzowano tego terminu w § 4 ust. 3 rozporządzenia, to w sytuacji, gdy decyzja koncesyjna zostałaby wydana po 31 marca, nie byłoby wiadomo, kiedy należy uiścić opłatę w pierwszym roku wykonywania działalności na podstawie tej koncesji, zaś jej niewniesienie oznaczałoby niewypełnienie obowiązku z art. 34 ust. 1 PE.

W rozpatrywanym przypadku trzeba także mieć na uwadze treść art. 39 PE, zgodnie z którym przedsiębiorstwo energetyczne może złożyć wniosek o przedłużenie ważności koncesji, nie później niż na 18 miesięcy przed jej wygaśnięciem. Przepis ten obejmuje regulację umożliwiającą przedsiębiorstwu energetycznemu przedłużenie terminu ważności koncesji w przypadku zbliżającego się upływu tego terminu. W niniejszej sprawie powodowy przedsiębiorca, prowadzący działalność koncesjonowaną, miał możliwość wystąpienia w trybie art. 39 PE o przedłużenie ważności koncesji z 28 stycznia 2003 r. Zgodnie z poglądem dominującym w literaturze i orzecznictwie, wskazany termin 18-miesięczny ma charakter materialnoprawny, co oznacza, że w przypadku jego niedochowania, przedsiębiorca nie będzie mógł skorzystać z uprawnienia do przedłużenia ważności koncesji. W przypadku niezachowania przez koncesjonariusza terminu przewidzianego dla złożenia wniosku o przedłużenie ważności koncesji i konieczności wystąpienia o wydanie nowej koncesji, sytuacja koncesjonariusza będzie zatem tożsama z sytuacją przedsiębiorcy ubiegającego się o wydanie nowej koncesji. 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. Nietrafny jest przy tym zarzut powoda, w którym wskazywano na rzekomą dyskryminację przedsiębiorstwa energetycznego, występującego o udzielenie koncesji w celu kontynuowania dotychczasowej działalności, w stosunku do podmiotów kontynuujących dotychczasową działalność na podstawie przedłużenia koncesji w trybie art. 39 PE. Przede wszystkim należy zauważyć, że wybór pomiędzy przedłużeniem okresu obowiązywania posiadanej koncesji, a wystąpieniem o wydanie nowej, dla dalszego prowadzenia dotychczasowej działalności regulowanej, w żadnej mierze nie został narzucony przez ustawodawcę, gdyż przedsiębiorca energetyczny ma pełną swobodę decydowania o tym, z którego z tych dwóch rozwiązań skorzysta. Jak słusznie zauważył pozwany, przepis art. 39 PE został ustanowiony, by zagwarantować przedsiębiorcom możliwość kontynuowania działalności koncesjonowanej - wobec terminowego charakteru koncesji - bez potrzeby uzyskiwania nowej koncesji. Ponadto, należy również mieć na uwadze, że przedmiot i zakres nowej koncesji nie musi się pokrywać z przedmiotem i zakresem koncesji dotychczas obowiązującej. Wystąpienie z wnioskiem o wydanie nowej koncesji nie stanowi podstawy do stwierdzenia istnienia ciągłości wykonywanego rodzaju działalności, skoro do jej wydania potrzebne jest przeprowadzenie nowego postępowania, które co do zasady winno przebiegać tak, jakby przedsiębiorca nie posiadał uprzednio koncesji. O istnieniu ciągłości uprawnienia wynikającego z tego samego tytułu prawnego (tj. tej samej decyzji koncesyjnej) można mówić tylko w przypadku przedłużenia ważności koncesji w trybie art. 39 PE. Ciągłość ta nie występuje natomiast w sytuacji, gdy pomiędzy końcem obowiązywania dotychczasowej koncesji, a początkiem obowiązywania nowej koncesji istnieje zbieżność czasowa (np. jeden dzień przerwy lub nawet jej brak). Zbieżność ta nie może stanowić argumentu za przyjęciem tezy, że w danej sytuacji mamy do czynienia z jednym, ciągłym uprawnieniem do wykonywania działalności koncesjonowanej. Przeciwnie stanowisko stawia bowiem pod znakiem zapytania ratio legis istnienia instytucji przedłużenia koncesji, o której mowa w art. 39 PE. Okoliczność, że przedsiębiorca uzyskał - tak jak w niniejszej sprawie - koncesje następujące jedna po drugiej (tj. koncesja na wytwarzanie paliw ciekłych z 28 stycznia 2003 r. wygasła 31 stycznia 2013 r., a od 1 lutego 2013 r. obowiązywała kolejna) ma jedynie takie znaczenie, że wygasło jedno uprawnienie (jeden tytuł prawny) przedsiębiorcy do wykonywania działalności regulowanej i zaraz powstało w tym zakresie nowe uprawnienie, zaś każdy z tytułów prawnych stanowiących źródło każdego z tych uprawnień stanowi samodzielną, niezależną podstawę prawną uiszczenia opłat koncesyjnych. Zatem w sytuacji, gdy w określonym roku kalendarzowym wygaśnie koncesja przedsiębiorcy i w tym samym roku uzyska on kolejną, nową koncesję na wykonywanie tego samego rodzaju działalności, to zgodnie z art. 34 ust. 1 PE, przedsiębiorca będzie zobowiązany do uiszczenia opłaty koncesyjnej z

dwóch, niezależnych tytułów prawnych – tj. corocznej opłaty od koncesji, która wygaśnie (w terminie do 31 marca) oraz pierwszej opłaty od nowo uzyskanej koncesji (w ciągu 30 dni od dnia wydania koncesji).

Odnosząc powyższe do okoliczności niniejszej sprawy, w ocenie Sądu Okręgowego należało uznać, iż na powódzie ciążył obowiązek wniesienia opłaty (tj. pierwszej opłaty w terminie 30 dni od dnia wydania koncesji) w związku z uzyskaniem koncesji na wytwarzanie paliw ciekłych, udzielonej decyzją z 31 stycznia 2013 r. Powód wypełnił przesłanki określone w § 4 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 maja 1998 r., ponieważ złożył wniosek o udzielenie mu koncesji na obrót paliwami ciekłymi, uzyskał decyzję o udzieleniu mu tej koncesji, prowadził przed wydaniem przedmiotowej decyzji działalność w zakresie wytwarzania paliw ciekłych oraz uzyskał z tej działalności przychód, który stanowił podstawę obliczenia opłaty koncesyjnej. Powód uiszczył terminowo tę opłatę w prawidłowo wyliczonej wysokości. Całkowicie niezrozumiałe są przy tym - podniesione w odwołaniu (str. 5) - wątpliwości powoda co do tego, na poczet której koncesji pozwany zaliczył opłatę wniesioną przez stronę 27 marca 2013 r., a opłaty z tytułu której koncesji dotyczy decyzja zaskarżona w niniejszej sprawie. Już bowiem w formularzu uiszczenia opłaty z tytułu udzielonej koncesji za rok 2013 (k. 8 akt admin.) sam powód wyraźnie sprecyzował, że wnoszona opłata dotyczy koncesji z 31 stycznia 2013 r. Natomiast w wezwaniu do wniesienia opłaty z 8 lutego 2018 r. organ wyraźnie sformułował żądanie uregulowania opłaty z tytułu udzielonej koncesji nr (...) (tj. koncesji z 28 stycznia 2003 r.), informując jednocześnie powoda że opłata wniesiona 27 marca 2013 r. w kwocie 284.447 zł, zgodnie z zapisami na przesłanym formularzu, zaksięgowana została jako opłata z tytułu koncesji udzielonej 31 stycznia 2013 r. nr (...). Także treść zawiadomienia o wszczęciu postępowania, jak i sentencja zaskarżonej decyzji oraz jej uzasadnienie jednoznacznie wskazują, że niniejsza sprawa dotyczy opłaty należnej za 2013 r. z tytułu koncesji na wytwarzanie paliw ciekłych, udzielonej decyzją z 28 stycznia 2003 r., nr (...).

Uregulowanie ww. opłaty z tytułu koncesji uzyskanej na mocy decyzji z 31 stycznia 2013 r. nie zwalniało wszakże powoda od obowiązku uiszczenia opłaty rocznej od koncesji udzielonej decyzją z 28 stycznia 2003 r., obowiązującej do 31 stycznia 2013 r. Wbrew stanowisku prezentowanemu przez stronę powodową, w niniejszej sprawie nie mamy bowiem do czynienia z bezpodstawnym ustaleniem opłaty należnej z tytułu koncesji, a tym samym z podwójnym naliczeniem opłaty koncesyjnej przez organ, ponieważ opłaty te uiszczane są z dwóch różnych tytułów.

Fakt, iż powód nie skorzystał z przewidzianego przez przepisy Prawa energetycznego uprawnienia do przedłużenia ważności posiadanej przez niego koncesji na obrót paliwami ciekłymi, lecz wystąpił o udzielenie mu nowej koncesji, przesądza o obowiązku uiszczenia opłaty również od „nowej” decyzji koncesyjnej (tj. pierwszej opłaty). Okoliczność, iż powód nie złożył w ustawowo określonym terminie wniosku o przedłużenie koncesji w trybie art. 39 PE pozwala domniemywać, że z pełną świadomością zdecydował się on na wykorzystanie trybu uzyskania nowej koncesji.

Mając zatem na uwadze, że powód nie wniósł w określonym przepisami prawa terminie corocznej opłaty od koncesji udzielonej decyzją Prezesa URE z 28 stycznia 2003 r., Sąd uznał, że pozwany miał podstawy do zastosowania przepisów § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 maja 1998 r., zgodnie z którym:

1. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, 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.
2. 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.
3. Po dokonaniu obliczenia, o którym mowa w ust. 2, przedsiębiorstwo energetyczne wnosi niezwłocznie należną kwotę albo Prezes Urzędu Regulacji Energetyki zwraca nadpłaconą kwotę.
4. Przepisy ust. 1-3 stosuje się odpowiednio, w razie niewniesienia opłaty w terminie określonym w § 4.

Wysokość należnej opłaty została ustalona przez organ koncesyjny prawidłowo.



Nieskuteczne były - podniesione przez powoda - zarzuty naruszenia przez pozwanego przepisów postępowania administracyjnego. Sąd orzekający w niniejszym składzie 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. Niezależnie jednak od powyższego, w ocenie Sądu, w rozpatrywanej sprawie nie wystąpiły nieprawidłowości proceduralne sugerowane przez powoda. Jeśli zaś chodzi o zarzut dotyczący nie rozstrzygnięcia przez Prezesa URE wątpliwości interpretacyjnych, dotyczących art. 34 PE w zw. z § 1 ust. 1 (chyba chodziło stronie o § 4 ust. 1 – uwaga Sądu) i § 4 ust. 3 rozporządzenia, na korzyść strony, to zarzut ten jest chybiony, bowiem materiał dowodowy sprawy, a przede wszystkim treść zaskarżonej decyzji, nie pozwalają wysnuć wniosku, by organ koncesyjny miał jakiegokolwiek wątpliwości w zakresie stosowania ww. przepisów, wobec których pozwany prezentuje jednolitą i trwałą wykładnię.

Nie zasługiwał również na uwzględnienie zarzut przedawnienia zobowiązania wynikającego z zaskarżonej decyzji. Jak już wcześniej wskazano, do opłat koncesyjnych stosuje się przepisy działu III ordynacji podatkowej „Zobowiązania podatkowe”. Zastosowanie znajdują tu zatem, między innymi, przepisy ordynacji podatkowej w zakresie przedawnienia zobowiązania wynikającego z art. 34 PE.

Zgodnie z art. 59 § 1 pkt 9 OP, zobowiązanie podatkowe wygasa w całości lub w części wskutek przedawnienia. Natomiast w świetle art. 70 § 1 OP, zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku. Dodatkowo, należy wskazać na art. 70 § 4 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym bieg terminu przedawnienia zostaje przerwany wskutek zastosowania środka egzekucyjnego, o którym podatnik został zawiadomiony. Po przerwaniu biegu terminu przedawnienia biegnie on na nowo od dnia następującego po dniu, w którym zastosowano środek egzekucyjny.

W ocenie Sądu, należy zgodzić się z powodem co do tego, że ostatni w wymienionych przepisów nie znajdzie jednak zastosowania w niniejszej sprawie. W rozpatrywanym przypadku tytuł wykonawczy został doręczony powodowi wraz z zawiadomieniem o zajęciu rachunków bankowych Spółki 13 grudnia 2018 r. Bieg terminu przedawnienia opłaty koncesyjnej rozpoczął się 1 stycznia 2014 r., zatem teoretycznie upływ tego terminu przypadałby 31 grudnia 2018 r., a więc po zawiadomieniu podatnika o zastosowaniu środka egzekucyjnego, do czego nawiązuje art. 70 § 4 OP. Należy jednak zgodzić się z powodem, że w niniejszej sprawie nie doszło do przerwania biegu przedawnienia, wskutek zastosowania środka egzekucyjnego, skoro postępowanie egzekucyjne zostało wszczęte bezpodstawnie, wobec braku wymagalności decyzji będącej podstawą wystawienia tytułu wykonawczego (tj. braku wykonalności zaskarżonej w niniejszym postępowaniu decyzji z 28 sierpnia 2018 r.), o czym przesądził Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. w prawomocnym wyroku z 6 lutego 2020 r.

O ile zatem brak jest podstaw do przyjęcia, że w rozpoznawanej sprawie ma zastosowanie art. 70 § 4 OP, to jednak zdaniem Sądu, należy w niej zastosować art. 70 § 6 pkt 2 OP, zgodnie z którym bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu, z dniem wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję dotyczącą tego zobowiązania. Wprawdzie w przepisie tym mowa jest o wniesieniu skargi do sądu administracyjnego, jednak w analizowanym przypadku postępowanie administracyjne jest jednoinstancyjne i zamiast odwołania w trybie administracyjnym, przysługuje odwołanie do tutejszego Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Z uwagi na specyfikę postępowania odrębnego w sprawach z odwołań od decyzji Prezesa URE oraz to, że sąd powszechny nie rozstrzyga w nim o roszczeniu cywilnoprawnym, brak jest tutaj podstaw do zastosowania art. 123 § 1 pkt 1 k.c. (przewidującego przerwanie biegu przedawnienia, między innymi, przez każdą czynność przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznawania spraw lub egzekwowania roszczeń danego rodzaju). Gdyby zaś przyjąć, że także art. 70 § 6 pkt 2 OP nie ma tu zastosowania i wniesienie odwołania do tegoż Sądu od decyzji Prezesa URE, ustalającej wysokość należnej opłaty koncesyjnej, nie spowoduje zawieszenia biegu przedawnienia zobowiązania podatkowego, to tak naprawdę w większości tego rodzaju spraw dochodziłoby do przedawnienia, biorąc pod uwagę czas trwania postępowania administracyjnego, a następnie czas trwania postępowania przed sądem powszechnym, które może przecież objąć dwie instancje, a także czas trwania ewentualnego postępowania

przed Sądem Najwyższym, które to postępowania dodatkowo może przecież jeszcze wydłużyć wydanie przez sąd II instancji lub SN orzeczenia kasatoryjnego, na mocy którego sprawa zostanie przekazana do ponownego rozpoznania. Wobec tego należy zgodzić się z pozwanym, że przyjęcie poglądu o braku podstaw do zastosowania art. 70 § 6 pkt 2 OP w sprawach odwołań od decyzji Prezesa URE wnoszonych do SOKiK, prowadziłyby do nieuzasadnionego uprzywilejowania podmiotów działających na rynku paliw i energii, regulowanego przez Prezesa URE, względem pozostałych podatników. Zakładając racjonalność ustawodawcy, w danym przypadku należy więc przyjąć, że nie mamy do czynienia z luką prawną i także w ramach postępowania przed tutejszym Sądem należy uwzględnić przepisy OP, dotyczące przedawnienia opłaty koncesyjnej, w tym przepisy regulujące kwestię biegu, przerwania, czy zawieszenia biegu przedawnienia. Zatem, skoro z dniem wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję dotyczącą zobowiązania podatkowego, bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu, to analogiczny skutek powinien nastąpić w przypadku wniesienia odwołania do SOKiK od decyzji Prezesa URE dotyczącej ustalenia wysokości opłaty koncesyjnej.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 1 k.p.c., Sąd oddalił odwołanie wobec braku podstaw do jego uwzględnienia.

O kosztach postępowania rozstrzygnięto, zgodnie z wyrażoną w art. 98 § 1 k.p.c., zasadą odpowiedzialności za wynik procesu przyjmując, że powód - jako przegrywający sprawę – zobowiązany jest do zwrotu pozwanemu kosztów procesu, na które złożyło się wynagrodzenie pełnomocnika procesowego w wysokości 720 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.

SSO Ewa Malinowska