

**Sygn. akt XVII AmE 331/19**

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 grudnia 2021 r.

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

Przewodniczący: Sędzia SO Witold Rękosiewicz

po rozpoznaniu dnia 8 grudnia 2021 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z odwołania Stacja Paliw (...) sp. j.

z siedzibą w Z.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki

z dnia 18 października 2019 r. nr (...). (...)(...)

1) oddala odwołanie,

2) zasądza od Stacja Paliw (...) sp. j. z siedzibą w Z. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720 zł (siedemset dwadzieścia) tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

Sędzia SO Witold Rękosiewicz.

**Sygn. akt XVII AmE 331/19**

## UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes URE, pozwany), po przeprowadzeniu wszczętego z urzędu postępowania administracyjnego, 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 2019 r. poz. 755 z późn. zm., dalej: Pe) w brzmieniu obowiązującym przed dniem 17 stycznia 2018 r. oraz w związku z § 4 ust. 3 i § 6 ust. 4 w związku 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 w sprawie opłat) oraz w związku z art. 2 § 2 i 3 oraz art. 21 § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900 z późn. zm.), decyzją z dnia 18 października 2019 r., znak (...). (...)(...) określił dla Przedsiębiorcy Stacja Paliw (...) sp. j. w Z. (Przedsiębiorca, powód) opłatę należną z tytułu koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie: obrót paliwami ciekłymi udzielonej decyzją Prezesa URE z dnia 7 października 2014 r., nr (...) na kwotę 12 686 zł.

Stacja Paliw (...) sp. j. w Z. w złożonym odwołaniu zaskarżyła powyższą decyzję Prezesa URE w całości. Zaskarżonej decyzji powód zarzucił:

I. naruszenie prawa materialnego poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 34 ust. 1 i ust. 3 ustawy Prawo energetyczne w brzmieniu obowiązującym przed dniem 17 stycznia 2018 r. oraz przepisów §1 ust. 1, § 2 ust. 1, § 4 ust. 1 i § 6 ust. 1 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, wydanego na podstawie art. 34 ust. 3 Pe.

II. naruszenie art. 2, art. 8, art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez nieuwzględnienie przy dokonaniu wykładni i stosowaniu przepisów Pe i Rozporządzenia z dnia 5 maja 1998 r. zasady demokratycznego państwa prawa, zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, zasady wydawania rozporządzeń jedynie w celu wykonania ustawy i tylko w granicach tego upoważnienia, zasady nakazującej, aby normy nakładające daniny publiczne zawarte były w aktach rangi ustawowej, co oznacza, że Rozporządzenie z dnia 5 maja 1998 r. nie może kreować kolejnej (drugiej) opłaty w ciągu roku związanej z tą samą działalnością koncesjonowaną w sytuacji, gdy w Pe jest mowa o jednej opłacie w ciągu roku.

III. rażąco naruszenie podstawowych zasad i przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, w szczególności:

1) naruszenie art. 8 § 1 i § 2 k.p.a. i art. 14 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (zasady pewności prawa) poprzez pominięcie orzecznictwa w sprawie o podobnym stanie faktycznym i prawnym, to jest wyroku Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 25 kwietnia 2019 r. XVII AmE 172/17,

2) naruszenie art. 7 k.p.a., 9 k.p.a., 75 k.p.a., 77 § 1 k.p.a., 80 k.p.a. w zw. z art. 107 § 3 k.p.a. poprzez wadliwe ustalenie stanu faktycznego, nierozpoznanie wniosków i zarzutów Stacji Paliw (...) zgłoszonych w pismach do Prezesa URE, nieuwzględnienie całokształtu materiału dowodowego i faktów, poprzez pominięcie wniosków dowodowych zgłoszonych w piśmie pełnomocnika strony z dnia 20 września 2019 r. o dopuszczenie dowodów: (i) Potwierdzenia wykonanej operacji z rachunku bankowego oraz deklaracji Stacji Paliw (...) z dnia 25 marca 2014 r. oraz deklaracji Stacji Paliw (...) z dnia 25 marca 2014 r. – na okoliczność, że Stacja Paliw (...) w dniu 25 marca 2014 r. uiściła opłatę roczną od koncesji za rok 2014 oraz złożyła deklarację stanowiącą podstawę uiszczenia opłaty koncesyjnej; (ii) Decyzji Prezesa URE z dnia 27.10.2005 r. znak (...) oraz decyzji Prezesa URE z dnia 9.09.2011 r. znak (...) o zmianie ww. decyzji z dnia 27.10.2005 r. o udzieleniu Stacji Paliw (...) koncesji na obrót paliwami ciekłymi na okres od dnia 28.10.2005 r. do dnia 28.10.2015 r. oraz Decyzji Prezesa URE z dnia 7.10.2014 r. znak (...) oraz decyzji Prezesa URE z dnia 12.09.2017 r. znak (...). (...) (...) o zmianie ww. decyzji o zmianie ww. decyzji z dnia 7.10.2014 r. o udzieleniu Stacji Paliw (...) koncesji na obrót paliwami ciekłymi na okres od dnia 29.10.2015 r. do dnia 31.12.2030 r. na okoliczność, że Stacja Paliw (...) kontynuuje działalność gospodarczą w oparciu o ww. decyzje, koncesja została udzielona na okres następujący bezpośrednio po okresie na jaki udzielona była wcześniejsza koncesja, oraz na okoliczność, że w Decyzji Prezesa URE z dnia 7.10.2014 r. na str. 5 jest zapis: „Okres ważności koncesji został ustalony począwszy od dnia 28 października 2015 r. (biorąc pod uwagę fakt, że dotychczasowa koncesja Przedsiębiorcy wygasa z dniem 28 października 2015 r.) na okres do dnia 31 grudnia 2030 r. zgodnie z art. 36 ustawy – Prawo energetyczne oraz wnioskiem Przedsiębiorcy.”, który potwierdza, że Stacja Paliw (...) kontynuuje działalność koncesjonowaną na podstawie nowej koncesji odnoszącej się do tożsamej działalności koncesjonowanej; (iii) Wniosku Stacji Paliw (...) z dnia 15.07.2014 r. do Prezesa URE o wydanie koncesji na okres do dnia 32.12.2031 r. – na okoliczność przedmiotu wniosku Stacji Paliw (...) w celu wykazania, że Stacja Paliw (...) nie wnioskowała o wydanie decyzji w 2014 r. ani o wydanie „podwójnej” koncesji (na okres objęty wcześniejszą koncesją) na tę samą działalność, oraz brak wyjaśnienia powyższych kwestii w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji;

3) naruszenie art. 107 § 3 k.p.a. poprzez brak wyjaśnienia podstawy prawnej zaskarżonej decyzji;

4) naruszenie zasady ustanowionej w art. 7a § 1 k.p.a. poprzez zaniechanie rozstrzygnięcia wątpliwości co do treści normy prawnej na korzyść strony oraz zasady z art. 2a Ordynacji podatkowej przez zaniechanie rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść podatnika (koncesjonariusza).

Na podstawie podniesionych zarzutów powód wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości oraz zasądzenie od Prezesa URE na rzecz spółki Stacja Paliw (...) sp. j. w Z. zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Zdaniem powoda zaskarżona decyzja narusza art. 34 ust. 1 Pe, zgodnie z którym koncesjonariusz uiszcza opłatę koncesyjną raz w roku. Skoro powód wniósł już opłatę koncesyjną w 2014 r., to obowiązek zapłaty kolejnej opłaty nie może wynikać z art. 34 ust. 1 Pe. Bez znaczenia była przy tym okoliczność wystąpienia przez powoda o udzielenie kolejnej koncesji a nie o przedłużenie koncesji. Skoro decyzja dotyczyła tej samej działalności koncesyjnej, a koncesja została udzielona na okres następujący bezpośrednio po okresie na jaki udzielona została poprzednia koncesja, to dla Prezesa URE wiążąca winna być treść art. 34 ust. 1 Pe. Ponadto zaskarżona decyzja narusza art. 34 ust. 3 Pe, ponieważ obowiązek ponoszenia kolejnej opłaty w tym samym roku nie mieści się w zakresie upoważnienia z tego przepisu dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia. Powód wskazał, że określony w § 4 ust. 3 Rozporządzenia w sprawie opłat termin do zapłaty opłaty koncesyjnej może być liczony od dnia obowiązywania koncesji, a nie od daty wydania decyzji. W takiej sytuacji opłata nie byłaby naliczana „podwójnie” za ten sam okres. Decyzja o udzieleniu powodowi koncesji została wydana w dniu 7 października 2014 r., ale koncesja została udzielona na okres od 29 października 2015 r. Według powoda datą udzielenia koncesji jest 29 października 2015 r. a nie 7 października 2014 r., w którym koncesja jeszcze nie obowiązywała. Przedsiębiorca stwierdził, że zastosowana przez Prezesa URE wykładnia przepisów Pe i Rozporządzenia z 5 maja 1998 r. polegająca na przyjęciu, że wydanie nowej koncesji powoduje obowiązek zapłaty „podwójnej” opłaty za okres objęty wcześniejszą koncesją za tę samą działalność. Podniósł, że Prezes URE nie poinformował go, że data udzielenia koncesji (wydania decyzji o jej udzieleniu) będzie równoznaczna z obowiązkiem zapłaty „podwójnej” opłaty za tę samą działalność. W ocenie powoda, przy wykładni przepisów ustawy Prawo energetyczne i Rozporządzenia z 1998 r. zaskarżona decyzja nie uwzględnia przepisów Konstytucji RP. Skoro opłata koncesyjna, jako należność budżetowa, stanowi daninę publiczną, o jakiej mowa w art. 217 Konstytucji RP, wyłącznie przepisy rangi ustawowej, a nie akty prawne niższego rzędu (rozporządzenia) regulują nałożenie opłaty koncesyjnej, określenie podmiotów, przedmiotów i stawek. W zw. z tym Rozporządzenie w sprawie opłat nie może kreować obowiązku wnoszenia dwukrotnie w roku opłaty koncesyjnej przez tego samego koncesjonariusza w sytuacji prowadzenia tej samej działalności koncesjonowanej na podstawie kolejnych decyzji koncesyjnych dotyczących tożsamego zakresu działalności. W ocenie powoda pobieranie od Przedsiębiorcy opłaty w zw. z uzyskaniem nowej koncesji, kiedy za ten sam rok powód już uiszczył opłatę koncesyjną w zw. z posiadaniem dotychczasowej koncesji jest sprzeczne z art. 34 ust. 1 Pe i skutkuje tym, że Przedsiębiorca w tym samym roku wnosi dwie opłaty. Ponadto podstawę do obliczenia opłaty koncesyjnej stanowią dochody Przedsiębiorcy za ten sam okres, czyli dochody z roku poprzedniego. Stacja Paliw (...) ponosi więc w istocie dwukrotnie w ciągu roku opłatę z tego samego tytułu wykonywania działalności gospodarczej, na którą uzyskała koncesję. Powód przedstawił również uzasadnienie dotyczące zarzutów naruszenia zasad i przepisów postępowania administracyjnego.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki w odpowiedzi na odwołanie wniósł o jego oddalenie oraz o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Pozwany podtrzymał stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji. Na podstawie art. 34 ust. 1 Pe stwierdził, że obowiązek wnoszenia corocznie opłaty koncesyjnej wynika z faktu uzyskania i posiadania ważnej koncesji. Wskazał, że art. 34 ust. 1 Pe w brzmieniu obowiązującym przed dniem 17 stycznia 2018 r., czyli na dzień powstania obowiązku wniesienia przez powoda opłaty koncesyjnej z tytułu udzielenia mu koncesji z dnia 7 października 2014 r. stanowił, że przedsiębiorstwa energetyczne, który udzieleno koncesji, wnoszą coroczne opłaty do budżetu państwa, zwane opłatą koncesyjną. Obowiązek wnoszenia corocznych opłat koncesyjnych wynika z faktu uzyskania i posiadania ważnej koncesji i obliuguje do uiszczenia tej opłaty nawet bez względu na faktyczne wykonywanie działalności koncesjonowanej. Pozwany powołał się na stanowisko przyjęte w wyrokach Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Oraz Sądu Apelacyjnego w Warszawie, w tym wyrok sygn. akt. VI ACa 996/15, w którym Sąd Apelacyjny stwierdził, że elementem ekwiwalentności opłaty koncesyjnej jest uzyskanie koncesji, a opłata koncesyjna jest płatna z góry do 31 marca każdego roku niezależnie od tego, czy podmiot wykonuje działalność koncesjonowaną przez cały okres, za który została uiszczona. Udzielona powodowi w dniu 7 października 2014

r. koncesja stanowiła samodzielny tytuł prawny do żądania od powoda uiszczenia pierwszej opłaty koncesyjnej. Powód nie skorzystał z możliwości przedłużenia koncesji w trybie art. 39 Pe. Przez URE nie zgodził się ze stanowiskiem, iż w sprawie nie miało znaczenia, że powód wniósł o udzielenie nowej koncesji a nie wystąpił z wnioskiem o przedłużenie koncesji. Argumentację odwołania, że koncesja z dnia 7 października 2014 r. dotyczyła tej samej działalności koncesjonowanej, a okres jej obowiązywania rozpoczynał się bezpośrednio po zakończeniu obowiązywania dotychczasowej koncesji uznał Prezes URE za sprzeczną z art. 39 Pe. Nowa koncesja nie przedłuża koncesji, która wygasła. Podkreślił, że zgodnie § 4 ust. 1 Rozporządzenia w sprawie opłat podmiot zobligowany jest do uiszczenia pierwszej opłaty koncesyjnej w ciągu 30 dni od uzyskania nowej koncesji na wniosek, jeżeli w roku poprzedzającym udzielenie koncesji przedsiębiorstwo energetyczne uzyskało przychody ze sprzedaży produktów lub towarów w zakresie działalności objętej koncesją. W przypadku powoda spełnione zostały wszelkie przesłanki do naliczenia pierwszej opłaty koncesyjnej. Przedsiębiorca złożył wniosek o udzielenie koncesji, przedsiębiorcy została udzielona koncesja, przedsiębiorca w roku poprzedzającym udzielenie koncesji prowadził działalność gospodarczą w zakresie objętym koncesją oraz uzyskał w 2013 r. przychody z tej działalności. Udzielona powodowi w dniu 7 października 2014 r. koncesja na obrót paliwami ciekłymi stanowiła samodzielny tytuł prawny do żądania przez Prezesa URE wniesienia opłaty koncesyjnej, a w przypadku braku jej dobrowolnego uiszczenia przez powoda - tytuł prawny do obliczenia tej opłaty i jej wyegzekwowania. Zdaniem Prezesa URE w sytuacji braku pobrania pierwszej opłaty w ciągu 30 dni od dnia wydania koncesji mogłoby dochodzić do obchodzenia przepisów prawa polegającego na uzyskiwaniu koncesji na krótkie okresy, lub wnioskowaniu o cofnięcie koncesji przed upływem roku i żądaniu udzielenia kolejnej koncesji w następnym roku. Ponadto, brak pobierania opłaty za udzielenie koncesji, tj. w terminie 30 dni od dnia wydania takiej koncesji, stanowiłby uprzywilejowanie podmiotów, które dopiero rozpoczynają działalność koncesjonowaną w sytuacji, gdy wcześniej wykonywały działalność na poziomie ustawowo zwolnionym z obowiązku uzyskania koncesji np. w przypadku wytwarzania energii elektrycznej jest to wytwarzanie aż do mocy 50 MW. Pozwany zauważył, iż zgodnie z art. 39 Pe przedsiębiorstwo energetyczne może złożyć wniosek o przedłużenie ważności koncesji, nie później niż na 18 miesięcy przed jej wygaśnięciem. Przedłużenie ważności koncesji gwarantuje ciągłość wykonywania działalności i związanych z tym obowiązków. Powód nie wystąpił z wnioskiem o przedłużenie okresu ważności koncesji z dnia 27 października 2005 r., lecz wystąpił do Prezesa URE z wnioskiem o udzielenie mu nowej koncesji. Gdy przedsiębiorca wskutek własnego działania nie skorzystał z tego rozwiązania, a wystąpił do Prezesa URE o udzielenie nowej koncesji, to jego sytuacja prawna niczym nie różni się od podmiotu, który wnioskowałby o udzielenie nowej koncesji w sytuacji, gdy wcześniej korzystał ze zwolnienia z obowiązku koncesyjnego, o którym mowa w art. 32 ust. 1 pkt 4 lit. a) Pe, czyli wykonywania działalności gospodarczej np. w zakresie obrotu gazem płynnym, jeżeli roczna wartość obrotu nie przekraczała równowartości 10 000 euro, a zatem posiadał przychody z działalności koncesjonowanej. Przepis art. 39 Pe został ustanowiony aby zagwarantować przedsiębiorcom możliwość kontynuowania działalności koncesjonowanej (w związku z terminowym charakterem koncesji) bez potrzeby uzyskiwania nowej koncesji. Zdaniem pozwanego ustawodawca, zmierzając do zapobieżenia sytuacji dysproporcji w obowiązkach nałożonych na przedsiębiorców rozpoczynających działalność i ją kontynuujących, wprowadził w Pe regulację art. 39. Powód jako profesjonalista powinien znać wspomniane regulacje prawne oraz skutki nieskorzystania z funkcjonujących w prawie energetycznym rozwiązań. Powód nie zrealizował uprawnienia wynikającego z art. 39 Pe i wystąpił następnie do Prezesa URE o udzielenie koncesji na obrót paliwami ciekłymi, którą uzyskał. Powód był więc zobowiązany do wniesienia pierwszej opłaty koncesyjnej w terminie 30 dni od dnia uzyskania koncesji w 2014 r. Coroczną opłatę koncesyjną wnoszoną do dnia 31 marca danego roku należy odnosić do roku następującego po roku udzielenia koncesji (w omawianym przypadku do posiadanej przez powoda koncesji z dnia 27 października 2005 r. nr (...)) w przeciwieństwie do opłaty wymaganej na podstawie § 4 ust. 3 Rozporządzenia w sprawie opłat, która stanowiła inną opłatę, należną bezpośrednio po udzieleniu na jego wniosek koncesji w dniu 7 października 2014 r. nr (...). Były to odrębne opłaty a każda z nich wnoszona jest na podstawie innego tytułu prawnego. W ocenie pozwanego nie można zgodzić się ze stanowiskiem powoda, że określona w zaskarżonej decyzji opłata koncesyjna jest ponowną opłatą z tego samego tytułu. Prezes URE przyznał, że ta opłata faktycznie odnosi się do tej samej podstawy przychodów, ale wynika z dwóch odrębnych tytułów prawnych. Z tego względu nie jest to podwójna opłata koncesyjna. Obowiązek jej poboru wynika wprost z przepisów prawa a ponadto ogranicza

możliwość manipulacji na rynku paliw ciekłych przyczyniając się do zwalczania szarej strefy (zapobiega możliwości obchodzenia przepisów dotyczących opłat koncesyjnych).

Zarzuty powoda dotyczące naruszenia przepisów Konstytucji Prezes URE uznał za bezzasadne. Podkreślił, że regulacja zawarta w ustawie Prawo energetyczne spełnia wymogi dotyczące możliwości określenia zakresu obowiązku uiszczenia opłaty. Normy techniczne umożliwiające określenie wysokości i terminu uiszczenia opłaty zostały zawarte w Rozporządzeniu. Taki sposób regulacji został uznany przez Sąd Najwyższy za dopuszczalny. Twierdzenie, że to Rozporządzenie nakłada na powoda obowiązek wniesienia opłaty koncesyjnej ocenił pozwany jako wadliwe. Zdaniem pozwanego ze względu na zakres przedmiotowy regulacji zawartej w przepisach Rozporządzenia w sprawie opłat w sprawie nie została naruszona norma art. 217 Konstytucji RP. W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 178 ust. 2 Konstytucji RP pozwany wskazał, w jakich okolicznościach sądy nie są związane aktami powszechnie obowiązującego prawa. Zarzuty powoda dotyczące naruszenia przepisów postępowania administracyjnego w ocenie pozwanego nie zasługiwały na uwzględnienie.

Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny:

Stacja Paliw (...) sp. j. w Z. prowadziła działalność gospodarczą w zakresie obrotu paliwami ciekłymi na podstawie udzielonej przez Prezesa URE decyzją z dnia 27 października 2005 r. nr (...) która wydana została na 10 lat i wygasła z dniem 28 października 2015 r. (k.24 akt adm.)

W związku z udzieloną koncesją Przedsiębiorca wносił corocznie opłatę koncesyjną w wysokości ustalonej na podstawie przychodu uzyskanego w roku poprzednim. W dniu 25 marca 2014 r. powód dokonał wpłaty kwoty 12 686 zł z tytułu rocznej opłaty koncesyjnej za 2014 r. z dnia 27 października 2005 r. nr (...). W formularzu zawierającym informacje koncesjonariusza o wysokości opłaty koncesyjnej Przedsiębiorca podał, że wnoszona opłata dotyczy koncesji wydanej w 2005 r. (k. 6 akt adm.)

Wnioskiem z dnia 15 maja 2014 r. złożonym w dniu 1 sierpnia 2014 r., w zw. z upływem terminu określonego w art. 39 Pe, powód wystąpił do Prezesa URE o udzielenie nowej koncesji na obrót paliwami ciekłymi na okres do 31 grudnia 2030 r. lat. (k. 29 akt adm., bezsporne)

Decyzją z dnia 7 października 2014 r. nr (...) Prezes URE udzielił powodowi koncesji na obrót paliwami ciekłymi, obejmującej okres od dnia 1 sierpnia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2030 r. (k. 30 akt adm.)

W terminie 30 dni od wydania decyzji o udzieleniu koncesji, tj. do dnia 7 listopada 2014 r. Przedsiębiorca nie wniósł na rachunek Urzędu Regulacji Energetyki pierwszej opłaty od koncesji udzielonej decyzją z dnia 7 października 2014 r. (bezzasadne)

Pismem z dnia 31 grudnia 2018 r., (...). (...)(...) Prezes URE wezwał Przedsiębiorcę do wniesienia - w terminie 14 dni od dnia otrzymania tego wezwania - opłaty z tytułu udzielonej decyzją z dnia 7 października 2014 r. koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi oraz poinformował o sposobie jej uiszczenia. Wezwanie zostało doręczone zostało Przedsiębiorcy w dniu 24 stycznia 2019 r. (k.1 i 2 akt adm.)

Po doręczeniu wezwania Przedsiębiorca również nie uiszczył pierwszej opłaty od koncesji, która została udzielona decyzją z dnia 7 października 2014 r. (bezzasadne)

Pismem z dnia 30 sierpnia 2019 r., znak: (...). (...)(...) Prezes URE zawiadomił Przedsiębiorcę o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie obliczenia opłaty koncesyjnej. Przedsiębiorca został też wezwany do złożenia stosownych wyjaśnień i nadesłania dokumentów, tj. wypełnionego formularza dotyczącego wyliczenia opłaty koncesyjnej (formularz został przekazany Przedsiębiorcy z wezwaniem do wniesienia opłaty koncesyjnej) oraz potwierdzenia uiszczenia przedmiotowej opłaty na rachunek Urzędu Regulacji Energetyki. Zgodnie z art. 77 § 4 k.p.a. Przedsiębiorca został poinformowany o faktach znanych Prezesowi URE z urzędu, tj. o wysokości przychodów

osiągniętych przez Przedsiębiorcę w roku poprzedzającym udzielenie mu w dniu 7 października 2014 r. koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie: obrót paliwami ciekłymi. (k. 3 akt adm.)

W dniu 11 września 2019 r. pełnomocnik powoda złożył pełnomocnictwo i zapoznał się z aktami sprawy. (k. 4, 9 i 10 akt adm.)

W piśmie z dnia 12 września 2019 r. pełnomocnik powoda potwierdził, że zapoznał się a aktami sprawy, złożył wnioski o udostępnienie wskazanych akt postępowania dotyczącego wydania decyzji o udzieleniu powodowi koncesji oraz o przedłużenie lub udzielenie nowego terminu na złożenie uwag, wyjaśnień i wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów. (k. 12 akt adm.)

W odpowiedzi na zawiadomienie powód, po zapoznaniu się z aktami sprawy, w piśmie z dnia 20 września 2019 r. złożył wniosek o umorzenie postępowania oraz przedstawił swoje stanowisko w sprawie. (k.42 - 48 akt adm.)

Ze znajdującego się w aktach administracyjnych formularza opłaty koncesyjnej wniesionej w dniu 25 marca 2014 r. wynika, że 2013 roku Przedsiębiorca uzyskał przychód z działalności objętej koncesją w wysokości (...) zł - (k. 6 akt adm.)

W dniu 18 października 2019 r. Prezes URE wydał decyzje o ustaleniu dla powoda opłaty należnej z tytułu koncesji udzielonej decyzją z dnia 7 października 2014 r.

W tym stanie faktycznym Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 34 ust. 1 Pe przedsiębiorstwo energetyczne, któremu została udzielona koncesja, wnosi coroczną opłatę do budżetu państwa, obciążającą koszty jego działalności. Z przepisu art. 34 ust. 1 Pe wynika, że przewidziany w nim obowiązek obejmuje wszystkich przedsiębiorców energetycznych, którym została udzielona koncesja. Przepis ten nie przewiduje żadnych zwolnień od spełnienia określonego w nim obowiązku. Dotyczy koncesjonariuszy, którym udzielono koncesji po raz pierwszy jak i tych, którym udzielono następnej koncesji i odnosi się zarówno do pierwszej opłaty z tytułu udzielenia każdej koncesji jak i kolejnych opłat, wnoszonych w każdym roku kalendarzowym. W świetle art. 34 ust. 1 Pe nie ma więc znaczenia, czy koncesji udzielono przedsiębiorcy po raz pierwszy, czy też na jego wniosek Prezes URE udzielił przedsiębiorcy kolejnej koncesji i w związku z tym ma on obowiązek wniesienia pierwszej opłaty od nowej koncesji. Okoliczność, że przedsiębiorca energetyczny uiścił już w danym roku opłatę koncesyjną nie wyklucza więc możliwości, iż w określonych okolicznościach przedsiębiorca ten będzie zobowiązany do wniesienia w tym samym roku jeszcze jednej opłaty z tytułu udzielenia następnej koncesji.

Zasady, wysokość i sposób obliczania opłaty koncesyjnej zostały uregulowane w przepisach 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. nr 60 poz. 387, z późn. zm.). Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie delegacji ustawowej, zawartej w art. 34 ust. 3 Pe. Podstawą do nałożenia na koncesjonariuszy obowiązku wnoszenia tej opłaty jest jednak art. 34 ust. 1 Pe, a nie przepisy Rozporządzenia w sprawie opłat, mającego jedynie charakter wykonawczy w stosunku do przepisów ustawy Prawo energetyczne.

Opłata koncesyjna ma być wnoszona tylko raz w roku. Jednak należy pamiętać, że każda opłata dotyczy tylko jednej koncesji. Jeśli więc w ciągu danego roku Prezes URE udzieli przedsiębiorcy następnej koncesji, to pierwszą opłatę od tej nowej koncesji ma on wnieść w terminie określonym w § 4 ust. 3 Rozporządzenia, tj. w ciągu 30 dni od daty wydania koncesji. Dla istnienia obowiązku wniesienia przez przedsiębiorcę pierwszej opłaty od nowej koncesji nie ma znaczenia, że uiścił już w tym roku opłatę koncesyjną z tytułu posiadania wcześniej wydanej koncesji, która na skutek upływu terminu jej obowiązywania wygasła. Sam fakt udzielenia nowej koncesji nakłada na przedsiębiorcę obowiązek wniesienia pierwszej opłaty od tej koncesji w terminie 30 dni od jej wydania zgodnie z § 4 ust. 3 Rozporządzenia w sprawie opłat.

Wskazać należy, że art. 34 ust. 1 Pe, w którym określony został obowiązek corocznego wnoszenia opłaty koncesyjnej jest przepisem rangi ustawowej. Takiej samej rangi przepisem jest art. 34 ust. Pe w brzmieniu obowiązującym przed dniem 17 stycznia 2018 r., w którym ustawodawca ustanowił delegację dla Rady Ministrów do ustalenia w drodze rozporządzenia wysokości i sposobu pobierania opłaty koncesyjnej oraz podstawę ustalenia wysokości należnej opłaty. Delegacja z art. 34 ust. 3 Pe w żadnym wypadku nie obejmowała jednak upoważnienia do ustalenia w drodze rozporządzenia samego obowiązku wnoszenia opłaty koncesyjnej. Rozporządzenie reguluje wyłącznie kwestie o charakterze technicznym. Taką kwestią jest również termin do wniesienia opłaty koncesyjnej, w tym termin wniesienia pierwszej opłaty od pierwszej udzielonej koncesji oraz od udzielenia każdej następnej koncesji. W praktyce często spotykane jest, że podmiotowi wykonującemu działalność gospodarczą na podstawie już udzielonej koncesji, na jego wniosek udzielana jest następna koncesja. W takiej sytuacji również powstaje obowiązek wniesienia pierwszej opłaty od nowej koncesji w terminie kreślonym w § 4 ust. 2 i ust. 3 Rozporządzenia w sprawie opłat. Skoro więc sam obowiązek uiszczenia opłaty koncesyjnej nie wynika z przepisów Rozporządzenia, podnoszone w odwołaniu zarzuty naruszenia art. 34 ust. 1 Pe w zw. z art. 34 ust. 3 Pe oraz przepisów § 1 ust. 1, § 2 ust. 1, § 4 ust. 1 i § 6 ust. 1 Rozporządzenia z dnia 5 maja 1998 r. nie były trafne.

W tym miejscu wskazać należy, że koncesjonariusz, który chce kontynuować dotychczasową działalność gospodarczą, może na podstawie art. 39 Pe złożyć w określonym ustawowo terminie wniosek o przedłużenie ważności posiadanej koncesji. Każdy przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą z należytą starannością, planujący działalność gospodarczą na następne lata i przewidujący konieczność podejmowania czynności z wyprzedzeniem, ma na podstawie art. 39 Pe możliwość wyboru korzystniejszego rozwiązania, które pozwoli mu uniknąć obowiązku ponoszenia zbędnych opłat obciążających jego działalność gospodarczą. Ustawodawca stworzył więc w ustawie możliwość uniknięcia obowiązku wnoszenia przez przedsiębiorcę w tym samym roku kalendarzowym pierwszej opłaty od następnej koncesji, mimo poniesienia już opłaty od poprzedniej koncesji. Skorzystanie z tej możliwości jest zależne jedynie od woli i inicjatywy samego koncesjonariusza. W niniejszej sprawie bezsporne było, że powód nie skorzystał z wynikającej z art. 39 Pe możliwości złożenia wniosku o przedłużenie koncesji przed upływem 18 miesięcy przed wygaśnięciem koncesji obowiązującej w okresie od 28 października 2005 r. do dnia 28 października 2015 r. Jednocześnie, wbrew stanowisku odwołania, na istnienie obowiązku wniesienia pierwszej opłaty od nowej koncesji w terminie 30 dni od wydania decyzji o jej udzieleniu nie ma wpływu okoliczność, że przedmiot i zakres nowej koncesji są tożsame z określonymi w dotychczasowej koncesji, a okres obowiązywania nowej koncesji rozpoczyna się bezpośrednio po upływie obowiązywania poprzednio udzielonej koncesji.

Zgodnie ze stanowiskiem doktryny opłata koncesyjna ma charakter opłaty administracyjnej i każde przedsiębiorstwo energetyczne, któremu udzielono koncesji jest obowiązane do jej uiszczenia. Obowiązek wniesienia opłaty koncesyjnej wynika z samego faktu uzyskania decyzji o udzieleniu koncesji i posiadania ważnej koncesji. Dla powstania obowiązku uiszczenia opłaty koncesyjnej decydujące znaczenie ma data wydania decyzji o udzieleniu koncesji a nie data, od której koncesja ta zaczyna obowiązywać. Wobec tego stanowisko powoda, że możliwe byłoby przyjęcie za początek biegu terminu do wniesienia pierwszej opłaty koncesyjnej daty rozpoczęcia obowiązywania koncesji, jako że nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa oraz w doktrynie, nie zasługuje na uwzględnienie. Ponadto przyjęcie takiej koncepcji byłoby sprzeczne z § 4 ust. 2 Rozporządzenia z 5 maja 1998 r., zgodnie z którym pierwszą opłatę wnosi się w terminie do 30 dni od wydania koncesji – czyli de facto – wydania decyzji o jej udzieleniu, a nie obowiązywania koncesji. Ponadto akceptacja stanowiska wyrażonego w odwołaniu mogłaby budzić wątpliwości co do daty, od jakiej należałoby liczyć termin do uprawomocnienia się decyzji o wydaniu koncesji, skoro wynikające z niej skutki prawne obowiązywałyby dopiero od daty obowiązywania koncesji, a nie od daty wydania decyzji koncesyjnej.

Podkreślenia wymaga, że z literalnej treści § 4 ust. 2 i 3 Rozporządzenia nie wynika, że dotyczą one wyłącznie przypadku istnienia obowiązku koncesjonariusza wniesienia w ogóle pierwszej opłaty. Zdaniem Sądu powołane przepisy precyzują obowiązek i termin wniesienia po raz pierwszy opłaty od udzielonej przedsiębiorcy każdej następnej koncesji i w żadnym wypadku nie nakładają na przedsiębiorców obowiązku ponoszenia w danym roku zdublowanej opłaty od tej samej koncesji.

Oplaty koncesyjne są wnoszone na rachunek Urzędu Regulacji Energetyki i stanowią dochód budżetu państwa. Należą one do tzw. niepodatkowych należności budżetu państwa. 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”. Wobec powyższego do realizacji przez Prezesa URE zadań wynikających z konieczności egzekwowania realizacji obowiązku sformułowanego w art. 34 Pe stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej w takim zakresie jak: powstanie zobowiązania oraz jego wygaśnięcie, naliczanie odsetek za zwłokę, jak również ulg w spłacie opłaty koncesyjnej, przedawnienia zobowiązania wynikającego z art. 34 Pe, nadpłaty opłaty koncesyjnej oraz praw i obowiązków następców prawnych oraz podmiotów przekształconych. [tak: M. Z. (red.), S. M. (red.), Prawo energetyczne. Tom II. Komentarz do art. 12-72, wyd. II Opublikowano: WK 2016].

W analizowanej sprawie powód będący przedsiębiorcą energetycznym spełnił przesłanki wymienione w § 4 ust. 3 Rozporządzenia w sprawie opłat. Wystąpił bowiem do Prezesa URE z wnioskiem o wydanie kolejnej koncesji na obrót paliwami ciekłymi i w dniu 7 października 2014 r. uzyskał nową koncesję na prowadzenie wnioskowanej działalności gospodarczej. W związku z tym, zgodnie z art. 34 ust. 1 Pe obowiązany był do wniesienia w terminie 30 dni pierwszej opłaty od nowej koncesji. Prezes URE po stwierdzeniu, że koncesjonariusz nie wykonał ciężącego na nim obowiązku, zgodnie z art. 21 § 3 Ordynacji podatkowej, uprawniony był do wydania decyzji, w której na podstawie § 6 Rozporządzenia określił wysokość należnej opłaty koncesyjnej.

W świetle treści powołanych przepisów należy uznać, iż w związku z uzyskaniem przez powoda na podstawie decyzji z dnia 7 października 2014 r. nowej koncesji na obrót paliwami ciekłymi, na powódzie jednoznacznie ciążył, wynikający z § 4 ust. 3 Rozporządzenia obowiązek wniesienia opłaty koncesyjnej w terminie 30 dni od wydania decyzji tj. do dnia 7 listopada 2014 r. Powód spełnił przesłanki określone w § 4 ust. 3 Rozporządzenia w sprawie opłat, 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. Z obowiązku tego nie zwalniało powoda uiszczenie w dniu 25 marca 2014 r. opłaty od poprzedniej koncesji na obrót paliwami ciekłymi, udzielonej decyzją z dnia 27 października 2005 r. nr (...).

Wbrew twierdzeniu powoda w niniejszej sprawie nie mamy do czynienia ponownym nałożeniem na powoda opłaty koncesyjnej za 2014 r. Obowiązek wnoszenia corocznych opłat przez przedsiębiorców, którym została udzielona koncesja, wynika z art. 34 ust. 1 Pe. Obowiązek wniesienia każdej z tych opłat wynikał z zaistnienia innych okoliczności faktycznych. Opłata wniesiona przez powoda w dniu 25 marca 2014 r. dotyczyła koncesji wydanej w dniu 27 października 2005 r. nr (...), co znajduje potwierdzenie w treści wypełnionego przez Przedsiębiorcę formularza opłaty koncesyjnej. Po udzieleniu Przedsiębiorcy na jego wniosek, w dniu 7 października 2014 r. nowej koncesji na powódzie spoczął obowiązek wniesienia po raz pierwszy opłaty koncesyjnej od nowej koncesji w terminie 30 dni od tej daty, wynikającym z § 4 ust. 3 Rozporządzenia w sprawie opłat. Nie można zatem zgodzić się z powodem, iż Prezes URE zażądał od powoda ponownego uregulowania tej samej opłaty, gdyż jak wskazano powyżej, opłata od koncesji jest inną opłatą niż coroczna opłata koncesyjna. Opłaty te należne są z dwóch różnych tytułów.

Przed wydaniem zaskarżonej decyzji Prezes URE dokonał prawidłowych ustaleń faktycznych i stwierdził, że powód uiszczył w dniu 25 marca 2014 r. opłatę z tytułu koncesji udzielonej w roku 2004. Pozwany prawidłowo ustalił, iż powód nie uiszczył w terminie określonym w § 4 pkt 3 Rozporządzenia w sprawie opłat opłaty z tytułu udzielenia nowej koncesji z dnia 7 października 2014 r. nr (...). Błędne jest natomiast stanowisko powoda, że skoro wniósł w dniu 25 marca 2014 r. coroczną opłatę od koncesji udzielonej decyzją z dnia 27 października 2004 r. to nie ciąży już na nim obowiązek wniesienia opłaty przewidzianej w § 4 ust. 3 Rozporządzenia w sprawie opłat.

Zdaniem Sądu materiał dowodowy w sprawie jest kompletny i nie pozostawiał wątpliwości, co tego, że na powódzie, jako przedsiębiorcy energetycznym spoczywał obowiązek uiszczenia opłaty z tytułu udzielenia nowej koncesji z dnia 7 października 2014 r. nr (...) w terminie 30 dni od wydania decyzji o jej udzieleniu powodowi. W związku z tym, że powód nie uiszczył rzeczony opłaty, na Prezesie URE spoczywał obowiązek wydania zaskarżonej decyzji.



W świetle przedstawionej wyżej argumentacji dotyczącej zakresu regulacji objętej przepisami Rozporządzenia z 5 maja 1998 r. w sprawie opłat oraz przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa podniesione przez powoda zarzuty naruszenia wymienionych w odwołaniu przepisów Konstytucji RP nie zasługiwały na uwzględnienie. Wskazać wypada, że obowiązek wnoszenia opłat koncesyjnych przez przedsiębiorców energetycznych został ustanowiony przepisami rangi ustawowej, a nie przepisami rozporządzenia wydanego na podstawie delegacji zawartej w ustawie.

W odniesieniu do zarzutów powoda dotyczących pominięcia orzecznictwa w sprawach o podobnym stanie faktycznym, w szczególności w wyroku sądu ochrony konkurencji i konsumentów z dnia 25 kwietnia 2019 r. sygn. akt XVII AmE 172/17 wskazać wypada, że orzeczenia sądowe wydane w innych sprawach nie mają charakteru precedensowego, a ponadto wydane w drugiej instancji powołane przez powoda wyroki nie potwierdzają zasadności stanowiska prezentowanego w odwołaniu przez powoda. W tym stanie zarzuty odwołania dotyczące naruszenia art. 8 § 1 i § 2 k.p.a. oraz art. 14 ustawy – Prawo przedsiębiorców nie były trafne, nie mogły stanowić podstawy do uwzględnienia odwołania i uchylenia zaskarżonej decyzji.

Odnosnie zarzutu naruszenia art. 7a § 1 k.p.a. wskazać należy, że wobec braku wątpliwości co do prawidłowej wykładni przepisów ustawy Prawo Energetyczne oraz Ordynacji podatkowej powołany w odwołaniu przepis nie miał w nin. sprawie zastosowania.

W odniesieniu do zarzutów dotyczących naruszenia przepisów postępowania administracyjnego wskazać należy, że zgodnie przyjętym w ugruntowanym orzecznictwie Sądu Najwyższego stanowiskiem w postępowaniu przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK) tego typu zarzuty są nieskuteczne. Ze względu na specyficzny charakter prowadzonego postępowania SOKiK nie może ograniczyć rozpoznania sprawy wynikającej z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu tylko do funkcji sprawdzającej prawidłowość postępowania administracyjnego, które poprzedza postępowanie sądowe. Celem postępowania przed SOKiK nie jest przeprowadzenie kontroli legalności postępowania administracyjnego, ale merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, której przedmiotem jest spór między stronami powstający dopiero po wydaniu decyzji przez Prezesa Urzędu. Z uwagi na kontradiktoryjny charakter postępowania przed SOKiK w tym postępowaniu sąd uwzględnia materiał dowodowy zebrany w postępowaniu administracyjnym, co nie pozbawia jednak stron możliwości zgłoszenia nowych twierdzeń faktycznych i nowych dowodów, według zasad obowiązujących w postępowaniu odrębnym w sprawach gospodarczych. SOKiK jako sąd cywilny, prowadzi sprawę cywilną, wszczętą w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Prezesa Urzędu, według reguł kontradiktoryjnego postępowania cywilnego, a nie sądem legalności decyzji administracyjnej, jak to czynią sądy administracyjne w postępowaniu sądowno-administracyjnym. Tylko takie odczytanie relacji pomiędzy postępowaniem administracyjnym i postępowaniem sądowym może uzasadniać dokonany przez racjonalnego ustawodawcę wybór między drogą postępowania cywilnego i drogą postępowania sądowno-administracyjnego dla wyjaśnienia istoty sprawy (por. np.: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 1991 r., sygn. akt III CRN 120/91; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 października 1998 r., sygn. akt I CKN 265/98; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 1999 r., sygn. akt I CKN 351/99; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2001 r., sygn. akt I CKN 1036/98; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2005 r., sygn. akt III SZP 2/05). Sąd Okręgowy uznaje, iż nawet gdyby przyjąć, że w postępowaniu administracyjnym doszło do uchybień proceduralnych, to zarzuty w tym zakresie nie mogą być skuteczne, o ile uchybienia te mogą być sanowane w toku postępowania sądowego mającego na celu merytoryczne rozstrzygnięcie sporu, bowiem tutejszy Sąd zobowiązany jest do wszechstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności sprawy, przy uwzględnieniu zasad rozkładu ciężaru dowodu i obowiązku stron w postępowaniu dowodowym. W tym stanie podniesione w odwołaniu zarzuty naruszenia wymienionych wyżej przepisów nie mogły stanowić podstawy do uwzględnienia odwołania i uchylenia zaskarżonej decyzji.

Sąd dopuścił wszystkie zgłoszone przez powoda wnioski dotyczące dowodów z wymienionych w odwołaniu dokumentów oraz powołanych w odwołaniu wyroków SOKiK oraz wyroków Sądu Apelacyjnego w Warszawie.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności Sąd Okręgowy, wobec braku podstaw do uwzględnienia oddalił odwołanie, jako bezzasadne - art. 479<sup>53</sup> § 1 k.p.c.

O kosztach zastępstwa procesowego orzeczono na zasadzie art. 98 k.p.c. stosownie do wyniku sporu, ustalając wysokość należnych pozwanemu kosztów zastępstwa procesowego w wysokości 720 zł, na podstawie § 14 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych w brzmieniu obowiązującym po 27 października 2016 r.

Po zapoznaniu się ze stanowiskami stron, Sąd uznając, że w świetle przytoczonych przez strony twierdzeń i zgłoszonych wniosków dowodowych przeprowadzenie rozprawy nie było konieczne, na podstawie art.148<sup>1</sup> § 1 k.p.c. rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym.

Sędzia SO Witold Rękosiewicz.