

Sygn. akt VII AGa 2261/18



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 lipca 2019 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie Wydział VII Gospodarczy w składzie:

Przewodniczący: SA Jolanta de Heij-Kaplińska

Sędziowie: SA Marek Kolasiński (spr.)

SO del. Tomasz Szczurowski

Protokolant: stażysta Karol Banaszek

po rozpoznaniu w dniu 10 lipca 2019 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o obliczenie opłaty koncesyjnej

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

z dnia 30 sierpnia 2018 r., sygn. akt XVII AmE 166/18

I. zmienia zaskarżony wyrok w ten sposób, że nadaje mu następującą treść:

„ 1) oddala odwołanie;

2) zasądza od

na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 1200

zł (siedemset dwadzieścia złotych) tytułem kosztów procesu.”;

II. zasądza od _____
na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę
540 zł (pięćset czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów
postępowania apelacyjnego;

III. nakazuje pobrać od _____
na rzecz Skarbu Państwa – Sądu
Okręgowego w Warszawie kwotę 100 zł (sto złotych) tytułem opłaty
od apelacji, od uiszczenia której pozwany był zwolniony.



Na oryginalnym wstępie postępy
Za zgodności z orzeczeniem
STARSZY SĘDZIA SĄDOWY

Bleż
Baniś

Uzasadnienie

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej również jako Prezes URE) decyzją z dnia 14 lutego 2018 r., numer BDG.WEIW.302.920.2017.PN 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 2017 r. poz. 220 j.t, z późn. zm., dalej jako „Pe”) 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 również jako „rozporządzenie z 5 maja 1998 r”) 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 2017 r. poz. 201 j.t., z późn. zm. dalej również jako „Op”), po przeprowadzeniu wszczętego z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie obliczenia opłaty koncesyjnej, określił dla opłatę należną z tytułu koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie: obrót paliwami ciekłymi udzielonej decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 13-09-2013 r., nr OPC/12305/4509/W/OWA/2013/RK, na kwotę 7.391 zł (słownie: siedem tysięcy trzysta dziewięćdziesiąt jeden złotych).

Od wyżej wymienionej decyzji powód (dalej również jako „powód”, „przedsiębiorca”) wniósł odwołanie. Zaskarżając decyzję w całości, zarzucił:

1. naruszenie art. 34 ust. 1 i 3 ustawy Prawo Energetyczne (Dz.U.2012.1059 j.t.) poprzez błędną wykładnię prawną przepisów, polegającą na przyjęciu, iż art. 34 prawa energetycznego dopuszcza możliwość podwójnego obciążenia koncesjonariusza opłatą roczną z tytułu prowadzonej działalności koncesjonowanej,
2. naruszenie § 4 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja (Dz. U. z 1998 r. Nr 60, poz. 387) poprzez błędną wykładnię prawną przepisu, polegającą na uznaniu, iż dopuszcza on możliwość nałożenia ponownej opłaty rocznej z tytułu posiadanej koncesji w sytuacji, gdy przychód

wygenerowany w ramach czynności koncesjonowanych został już raz objęty takim obciążeniem,

3. naruszenie art. 84 w zw. z 217 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U.1997.78.483) poprzez naruszenie zasady równości i powszechności opodatkowania, polegające na ponownym obciążeniu przedsiębiorcy obowiązkiem uregulowania opłaty z tytułu przychodu wygenerowanego w oparciu o działalność koncesjonowaną oraz poprzez zastosowanie rozszerzającej interpretacji przepisów aktu wykonawczego, która doprowadziła do sytuacji, w której opłata administracyjna o charakterze daniny została wyinterpretowana z przepisów Rozporządzenia, podczas gdy przepisy tego typu muszą wynikać z ustawy,
4. naruszenie art. 2a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. -Ordynacja podatkowa (Dz.U. 2015.613 j.t.) poprzez niezastosowanie zasady działania na rzecz zobowiązanego w razie istnienia wątpliwości interpretacyjnych, tj. *in dubio pro tributario*,
5. naruszenie art. 6 k.p.a. poprzez naruszenie zasady praworządności wobec zastosowania przepisu Rozporządzenia, który nie ma umocowania w delegacji ustawowej,
6. naruszenie art. 8 k.p.a. poprzez naruszenie zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej
7. naruszenie art. 11 k.p.a. poprzez naruszenie zasady przekonywania, oraz z ostrożności procesowej, na wypadek nieuwzględnienia powyższych zarzutów, przedmiotowej decyzji zarzucił zastosowanie przepisu uchylonego na zasadzie instytucji prawnej *desuetudo*, ewentualnie *impossibillum nulla obligatio*.

Przy uwzględnieniu podniesionych zarzutów, skarżący wnosił o:

1. uchylenie zaskarżonej decyzji,
2. umorzenie postępowania administracyjnego w przedmiotowej sprawie,
3. zasądzenie na rzecz powoda zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Zdaniem powoda, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki niezasadnie wezwał powoda w dniu 27 czerwca 2017 roku do zapłaty opłaty z tytułu udzielonej koncesji z dnia 13 września 2013 roku. Koncesja ta obowiązywała po wygaśnięciu wcześniejszej koncesji z dnia 25 września 2003r. i obie te koncesje pokrywały się ze sobą przedmiotowo. Powód, tak jak w każdym roku uiszczał opłatę koncesyjną przed dniem 31 marca, tj. w dniu 28 marca 2013 roku. Wobec powyższego, na podstawie zaskarżonej decyzji nałożono na powoda obowiązek ponownego, czyli dwukrotnego uiszczenia takiej opłaty za 2013r. Powód wskazał również, że

zgodnie z art. 84 Konstytucji RP obowiązek ponoszenia świadczeń publicznych może wynikać jedynie z ustawy. Z tego względu powód uiszczając w dniu 28 marca 2013r. opłatę koncesyjną za 2013 rok wypełnił swój obowiązek do uiszczenia takiej opłaty za 2013r. i obciążanie go ponownie taką opłatą nie może być uznane za zasadne, gdyż nie doszło do jakiegokolwiek przerwy w działalności koncesjonowanej. Powód wskazał również, że taką interpretację powołanych przepisów stosował sam Pozwany do połowy 2016 roku, po której nastąpiła diametralna zmiana stanowiska pozwanego. Z tego względu przyjąć należało, iż w myśl § 4 ust. 3 rozporządzenia powód uiszczył pierwszą opłatę w 2004 roku. Tym samym, istnienie powołanego wyżej przepisu Rozporządzenia, który rozumiany wyłącznie literalnie, nie może prowadzić do dublowania obciążeń publicznoprawnych, zgodnie z zasadą o której mowa w art. 84 i 217 Konstytucji RP. Tym samym doszło też do naruszenia zasady praworządności wynikającej z treści art. 6 k.p.a. Powód wskazał, iż w świetle powyższego należało zastosować zasadę, o której mowa w treści art. 2a ustawy - Ordynacja podatkowa, poprzez rozstrzygnięcie niedających się usunąć wątpliwości na korzyść podatnika. Powód wskazał też, że pozwany nie poinformował powoda o konieczności dokonania opłaty na wcześniejszym etapie, naruszając zasadę zaufania do organów administracji publicznej wskazanej w treści art. 8 k.p.a.

Pozwany wniósł o oddalenie odwołania oraz o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Pozwany podtrzymał stanowisko zawarte w treści decyzji. Wskazał ponadto, iż zgodnie z wówczas obowiązującym art. 34 ust. 1 prawa energetycznego oraz § 1 ust. 1 Rozporządzenia (wydanego na podstawie delegacji zawartej w ust. 3 art. 34 Pe) opłata z tytułu koncesji płatna była z góry w całości, za dany rok, niezależnie np. od faktu, że przed upływem terminu płatności opłaty koncesja taka wygasła lub została cofnięta. Tym samym niezasadny był też zarzut naruszenia art. 6 k.p.a. Z tego względu, skoro powód złożył wniosek o udzielenie nowej koncesji, którą uzyskał w dniu 13 września 2013 roku, koncesja ta stanowiła samodzielny tytuł prawny do żądania przez pozwanego wniesienia pierwszej opłaty koncesyjnej, a w przypadku braku jej dobrowolnego uiszczenia przez powoda – tytuł prawny do obliczenia tej opłaty i jej wyegzekwowania. Zdaniem pozwanego, nie można zatem uwzględnić stanowiska powoda, iż przedmiotowa opłata koncesyjna jest „podwójną” opłatą za to samo. Pozwany wskazał również, że powód zaniechał wystąpienia do pozwanego z wnioskiem o przedłużenie okresu ważności koncesji z dnia 19 września 2003 roku w trybie art. 39 Pe, który gwarantuje możliwość kontynuowania działalności koncesjonowanej bez

potrzeby uzyskiwania nowej koncesji. Powód jako profesjonalista powinien znać wspomniane regulacje prawne i skutki nieskorzystania z funkcjonujących w prawie energetycznym rozwiązań. Ponadto, w ocenie pozwanego w niniejszej sprawie nie zaistniały wątpliwości, o których mowa w treści art. 2a Op. Pozwany podkreślił, że fakt, iż powód nie otrzymał wcześniej tego typu decyzji nie może w żaden sposób przesądzać o niestosowaniu powyższych przepisów przez organ.

Wyrokiem z 30 sierpnia 2018 roku Sąd Okręgowy w Warszawie - XVII Wydział Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uchylił zaskarżoną decyzję (pkt 1), zasądzając od Prezesa URE na rzecz [redacted] i kwotę 837,00 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Powyższe rozstrzygnięcie zapadło w oparciu o następujące ustalenia faktyczne i rozważania Sądu I instancji:

Przedsiębiorstwo [redacted] na podstawie decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 19 września 2003 roku o nr OPC/2855/4509/W/2/2003/AJP, zmienionej decyzją z dnia 16 września 2004 roku nr OPC/2855a/4509/W/1/2004/AJP prowadziło działalność gospodarczą polegającą na obrocie paliwami ciekłymi w zakresie określonym w decyzji koncesyjnej udzielonej na okres od 25 września 2003 roku do dnia 25 września 2013 roku.

[redacted] w 2012 r., uzyskał przychody w zakresie działalności objętej koncesją w wysokości 18.476.318,00 zł.

W dniu 28 marca 2013 r. [redacted] uiszczył na rzecz URE kwotę 7.391,00 zł tytułem: opłata za koncesję na paliwo na 2013 r. OPC/2855/4509/W/2/2003/AJP.

W dniu 10 lipca 2013 r. wpłynął do Prezesa URE wniosek [redacted] o udzielenie koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie obrót paliwami ciekłymi.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie udzielenia koncesji, Prezes URE decyzją z dnia 13 września 2013 r., nr OPC/12305/4509/W/OWA/2013/RK, udzielił

koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie: obrót paliwami ciekłymi na okres od dnia 26 września 2013 roku do dnia 31 grudnia 2030 r.

Prezes URE po ustaleniu, że nie wpłynęła na rachunek Urzędu Regulacji Energetyki opłata koncesyjna pismem z dnia 27 czerwca 2017 r., wezwał [redacted] do wniesienia - w terminie 14 dni od dnia otrzymania tego wezwania - opłaty z tytułu udzielonej koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie: obrót paliwami ciekłymi oraz poinformował o sposobie jej uiszczenia.

W odpowiedzi na wezwanie i. pismem z dnia 13 lipca 2017 r. odmówił uiszczenia opłaty i przedstawił negatywne stanowisko co do żądania uiszczenia opłaty.

W związku z powyższym, Prezes URE pismem z dnia 20 listopada 2017 r., zawiadomił j. o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie obliczenia opłaty koncesyjnej. Jednocześnie przedsiębiorca został wezwany do złożenia stosownych wyjaśnień i nadesłania dokumentów, tj. wypełnionego formularza dotyczącego wyliczenia opłaty koncesyjnej (który to formularz został przekazany przedsiębiorcy z wezwaniem do wniesienia opłaty koncesyjnej) oraz potwierdzenia uiszczenia przedmiotowej opłaty na rachunek Urzędu Regulacji Energetyki. Ponadto, przedsiębiorca zgodnie z art. 77 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 oraz z 2018 r. poz. 149) dalej „k.p.a.”, został poinformowany o faktach znanych Prezesowi URE z urzędu, tj. o wysokości przychodów osiągniętych przez przedsiębiorcę w roku poprzedzającym udzielenie mu w dniu 13 września 2013 r. koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie: obrót paliwami ciekłymi.

Pismem z dnia 11 stycznia 2018 r. Prezes URE na podstawie art. 10 § 1 w związku z art. 73 k.p.a. zawiadomił k. o zakończeniu prowadzonego postępowania i przysługującym mu prawie do zapoznania się z całością zebranego w sprawie materiału dowodowego oraz wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów, jak również o prawie do złożenia dodatkowych uwag i wyjaśnień.

Ustalenia faktyczne zostały przez Sąd Okręgowy poczynione w oparciu o dowody z dokumentów zgromadzonych w postępowaniu administracyjnym, które nie były przez żadną ze stron niniejszego postępowania kwestionowane, nie budziły one również wątpliwości Sądu I instancji.

Sąd Okręgowy zważył, że w treści odwołania powód twierdził, że pozwany dokonał błędnej wykładni 34 ust. 1 Pe oraz pominięcia w zaskarżonej decyzji faktu, że powód na podstawie decyzji pozwanego z dnia 19 września 2003 roku nr OPC/2855/4509/W/2/2003/AJP posiadał koncesję na obrót paliwami stałymi na okres od 25.09.2003r. do 25.09.2013r., na mocy której w dniu 28 marca 2013r., uiścił opłatę koncesyjną za 2013r. w wysokości obliczonej od jego obrotu z roku poprzedniego. Wobec powyższego, na podstawie zaskarżonej decyzji nałożono na powoda obowiązek ponownego, czyli dwukrotnego uiszczenia takiej opłaty za 2013r.

Zdaniem Sądu Okręgowego obowiązek uiszczenia opłaty rocznej z tytułu udzielenia koncesji powstaje za każdy rok z mocy prawa, a zatem bez udziału organu, czyli Prezesa URE.

Nie stanowiło przy tym przedmiotu sporu, iż powód w 2013 roku w sposób nieprzerwany prowadził działalność koncesjonowaną, wskutek wydania kolejnej decyzji koncesyjnej w dniu 13 września 2013 roku. Powyższe wynikało w szczególności z faktu, że wnioski o udzielenie kolejnej koncesji, dla zachowania ciągłości prowadzonej działalności, powód złożył w dniu 10 lipca 2013 roku, a zatem przed upływem ważności poprzedniej koncesji, udzielonej do dnia 25 września 2013 roku, w terminie umożliwiającym jego rozpoznanie przez Prezesa URE. Z tego względu, mając na uwadze wspomnianą ekwiwalentność opłaty koncesyjnej, na powodzie ciążył obowiązek uiszczenia opłaty koncesyjnej za 2013 rok. Nie budziło wątpliwości Sądu Okręgowego, że celem przepisów rozporządzenia z 5 maja 1998 r, w myśl ust. 3 art. 34 Pe, było określenie wysokości i terminu uiszczenia opłaty. Powód w dniu 28 marca 2013 roku uiszczył opłatę za udzieloną koncesją za 2013 roku w wysokości 7.391,00 zł. Ponadto, nie budziła wątpliwości Sądu Okręgowego prawidłowość ustalenia jej wysokości. Wysokość uiszczonych opłat koncesyjnych przez powoda była tożsama z wysokością opłaty ustalonej przez pozwanego w zaskarżonej decyzji z dnia 14 lutego 2018 roku. Strona pozwana podtrzymywała konsekwentnie, iż powód był zobowiązany do uiszczenia opłaty ustalonej zaskarżoną decyzją z dnia 14 lutego 2018 roku, czyli ponownie kwoty 7.391,00 zł tytułem opłaty koncesyjnej za 2013 rok, albowiem stanowiła ona pierwszą opłatę z tytułu udzielenia nowej koncesji w dniu 13 września 2013 roku, którą powód powinien był uiszczyć w terminie 30 dni od dnia jej wydania tj. od dnia 13 września 2013 roku. Powyższe stanowisko było w ocenie Sądu I instancji niezasadne. Sąd Okręgowy uznał przy tym, iż opłata koncesyjna stanowi niepodatkową należność budżetu państwa zatem zastosowanie miał w tym przypadku art. 2 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017r. poz. 201 j.t., z późn.zm.). Treść ust. 2 i 3 §4 R rozporządzenia z 5 maja 1998 r wskazywały termin uiszczenia pierwszej opłaty, któremu przedsiębiorstwo nie mogło uchybić. Nie oznaczało to jednak, iż przedsiębiorca nie mógł uiszczyć opłaty koncesyjnej, której obowiązek uiszczenia w myśl art. 34 ust. 1 Pe powstaje za każdy rok z mocy prawa, z dniem 1 stycznia każdego roku, czyli niezależnie od decyzji Prezesa URE ustalającego wysokość zobowiązania, przed upływem wskazanego w treści ust. 2 i 3 §4 rozporządzenia z 5 maja 1998 r, terminu, co miało miejsce w niniejszej sprawie, tj. w dniu 28 marca 2013 roku. Zdaniem Sądu Okręgowego na skutek takiego działania zobowiązanie powoda do uiszczenia opłaty koncesyjnej za 2013 rok, wygasło wskutek zapłaty, w myśl art. 59§1 pkt 1 Op. Zobowiązanie podatkowe może bowiem wygasnąć o tyle, o ile wcześniej powstało i istnieje w dacie zapłaty. Zdaniem Sądu Okręgowego celem przepisu art. 34 ust. 1 Pe oraz rozporządzenia z 5 maja 1998 r (§1 ust.1, §3 ust. 1, §4 ust.1

Rozporządzenia) było objęcie działalności koncesjonowanej opłatą naliczaną jednorazowo, której obowiązek uiszczenia powstawał za każdy rok z mocy prawa. Wykładnia językowa art. 34 ust. 1 Pe nie budziła wątpliwości Sądu Okręgowego i prowadziła ten Sąd do wniosku, iż opłata ta powinna być uiszczana raz w roku. Sąd Okręgowy nie podzielił argumentacji pozwanego uznając, że dokonywana przez niego wykładnia językowa treści ust. 2 i 3 §4 Rozporządzenia, w świetle której powód nie mógł skutecznie wnieść opłaty koncesyjnej za 2013 rok, przed dniem wydania decyzji, tj. przed dniem 13 września 2013 roku, była sprzeczna z wspomnianym wyżej charakterem opłaty, określonym w drodze aktu prawnego wyższego rzędu, tj. art. 34 ust.1 Pe. Ponadto, dokonana przez pozwanego wykładnia językowa ust. 3 § 4 rozporządzenia z 5 maja 1998 r budziła wątpliwości pod względem przyjęcia, iż powód mieścił się w zakresie podmiotowym wskazanej normy. Z treści tego przepisu wynikało w ocenie Sądu I instancji, że w terminie określonym w ust. 2 pierwszą opłatę wносиło także przedsiębiorstwo energetyczne, któremu udzielono koncesji na wniosek, jeżeli w roku poprzedzającym udzielenie koncesji uzyskało przychody ze sprzedaży produktów (wytworów i usług) lub towarów w zakresie działalności objętej tą koncesją. Powód natomiast w roku poprzedzającym udzielenie koncesji prowadził obrót paliwami ciekłym, czyli w zakresie działalności objętej „tą” koncesją tj. z dnia 13 września 2013 roku, jednak działalność w roku poprzedzającym również była objęta koncesją (z dnia 19 września 2003 roku). W ocenie Sądu Okręgowego prezentowana przez pozwanego interpretacja stawała w sprzeczności nie tylko z treścią art. 34 ust. 1 Pe, ale również dokonując jego wykładni celowościowej i systemowej, sprzeczny z treścią §1 tego samego Rozporządzenia – z których wynika obowiązek opłaty rocznej, czyli raz w roku.

Zasadnie przy tym podniósł powód, że zgodnie z art. 84 Konstytucji RP obowiązek ponoszenia świadczeń publicznych może wynikać jedynie z ustawy. Zgodnie z delegacją zawartą w ust. 3 art. 34 prawa energetycznego, w jego wersji wówczas obowiązującej, Rada Ministrów miała jedynie w drodze Rozporządzenia określać wysokość i sposób pobierania przez pozwanego opłat, nie mogąc jednak ingerować w charakter tej opłaty, określonej w treści art. 34 ust. 1 prawa energetycznego, jako corocznej opłaty do budżetu państwa. Wspomnieć przy tym należy, iż na powyższe rozumienie zależności pomiędzy treścią art. 34 ust. 1 ustawy – prawo energetyczne a treścią ust. 2 i 3 §4 Rozporządzenia wskazuje również hierarchiczny system prawa stanowionego w Polsce. Powyższe oznacza, że akty prawa powszechnie obowiązującego pozostają w zależności od siebie, a mianowicie akty prawne niższego rzędu, czyli w niniejszej sprawie Rozporządzenie, nie mogą pozostawać w sprzeczności z aktem prawnym wyższego rzędu, czyli ustawą. Ponadto wskazać należy, iż

wspomniany przez pozwanego ust. 4 dodany do art. 34 ustawy – prawo energetyczne ustawą o rynku mocy z dnia 8 grudnia 2017 roku (dz. U. z 2018 r. poz. 9), nie zmienił corocznego charakteru przedmiotowej opłaty. W myśl dodanego przepisu, obowiązek wniesienia opłaty koncesyjnej powstaje na ostatni dzień roku kalendarzowego, w którym przedsiębiorstwo energetyczne osiągnęło z każdego rodzaju działalności objętej koncesją przychód większy lub równy zero (...). Powyższe przyjęcie obowiązku uiszczania opłaty koncesyjnej z dołu, tj. na ostatni dzień roku kalendarzowego nie zmienia intencji ustawodawcy, w kierunku dalszego podtrzymania charakteru opłaty koncesyjnej jako corocznej, tj. wnoszonej raz w roku. Wskazana zatem ewolucja normy prawnej dotyczy jedynie terminu uiszczenia opłaty, nie zmienia jednak jej corocznego charakteru. Tym samym, po stronie powoda zachodził obowiązek uiszczenia jednej opłaty koncesyjnej za 2013 rok, któremu to obowiązkowi powód zadośćuczynił w dniu 28 marca 2013 roku. Za powyższym wnioskiem przemawiało również, iż wobec wystąpienia po stronie powoda skutku w postaci prowadzenia działalności objętej koncesją w całym 2013 roku, była to w ocenie Sądu I instancji, sytuacja tożsama z prowadzeniem działalności objętej koncesją w latach poprzednich, lub po 2013 roku.

Sąd Okręgowy zważył w powyższym zakresie, że mając na względzie ekwiwalentny charakter opłaty koncesyjnej oraz fakt, iż wartość świadczenia administracyjnego w 2013 roku była tożsama z wartością przedmiotowego świadczenia w pozostałych latach działalności objętej koncesją, powód również w 2013 roku zobowiązany był do uiszczenia przedmiotowej opłaty raz w roku. Powyższe prowadziło Sąd Okręgowy do wniosku, iż wobec uiszczenia jednej opłaty koncesyjnej za 2013 rok powód nie naruszył interesu gospodarczego państwa.

Za nieuzasadnione Sąd I instancji uznał również twierdzenie pozwanego, iż skoro powód zaniechał wystąpienia do pozwanego z wnioskiem o przedłużenie okresu ważności koncesji z dnia 19 września 2003 roku w trybie art. 39 Pe, który gwarantował powodowi możliwość kontynuowania działalności koncesjonowanej bez potrzeby uzyskiwania nowej koncesji, powinien ponieść po raz kolejny opłatę koncesyjną w 2013 roku, jako skutek nieskorzystania z funkcjonujących w prawie energetycznym rozwiązań. Zdaniem Sądu Okręgowego powód w celu osiągnięcia skutku prawnego jakie wywołała decyzja koncesyjna z dnia 13 września 2013 roku, mógł zarówno wystąpić z wnioskiem o przedłużenie okresu ważności koncesji z dnia 19 września 2003 roku, gdyż skutek obu możliwych działań powoda, tj. wniosku o udzielenie „nowej” koncesji i wniosku o przedłużenie ważności koncesji, w postaci ciągłości koncesjonowanej działalności gospodarczej, był w ocenie Sądu I instancji, ten sam. Powyższe prowadziło Sąd I instancji do wniosku, iż w przypadku zamiaru

uzyskania ciągłości działalności koncesjonowanej, decyzja co do wyboru funkcjonującego w prawie energetycznym rozwiązania powinna przysługiwać przedsiębiorcy. Na potwierdzenie powyższego Sąd Okręgowy przywołał pogląd wedle którego uchybienie 18-miesięcznego terminu na wystąpienie z wnioskiem o przedłużenie ważności koncesji, oznaczało dla przedsiębiorcy, że może on wyłącznie wnioskować o udzielenie „nowej” koncesji, przy czym wybór, w którym trybie uzyskać zezwolenie na prowadzenie dotychczasowej działalności zawsze należeć będzie do przedsiębiorcy. Decyzja Prezesa URE w sprawie udzielenia „nowej” koncesji może zostać wydana przed wygaśnięciem dotychczasowej, jednak termin jej wejścia w życie należy dostosować do daty utraty mocy obowiązującej koncesji. Mając zatem na względzie tożsamość rezultatu obu możliwych działań, tożsamy powinien być, w ocenie Sadu I instancji, również obowiązek powoda w zakresie wniesienia opłaty koncesyjnej, raz w roku, jako zapłaty za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia w postaci udzielonej koncesji na obrót paliwami ciekłymi za 2013 rok.

Sąd Okręgowy podkreślił przy tym, że taką interpretację powołanych przepisów stosował sam pozwany do połowy 2016 roku, a zatem wobec nagłej zmiany stanowiska doszło do naruszenia zasady zaufania do organów administracji publicznej wynikającej z art. 8 k.p.a. Zdaniem Sądu Okręgowego w przypadku nagłej zmiany praktyki pozwanego i wzywania koncesjonariuszy do uiszczenia opłaty rocznej za udzielenie „nowej” koncesji, przy zachowaniu omawianej w niniejszej sprawie ciągłości działalności koncesjonowanej doszło niewątpliwie do nieprzewidywalnego działania organu w zakresie stosowania prawa. Powód został wezwany do uiszczenia przedmiotowej opłaty koncesyjnej, kolejnej za 2013 rok, dopiero wezwaniem z dnia 27 czerwca 2017 roku. Istnienie wcześniej odmiennej praktyki, mogło zatem powodować po stronie powoda przekonanie, w zaufaniu do organu, iż w przypadku zachowania ciągłości działalności koncesjonowanej, obojętne było, pod względem wszelkich skutków prawnych, czy powód dokona przedłużenia koncesji składając wniosek o jej przedłużenie, czy też w przypadku niedochowania 18 miesięcznego terminu, o którym mowa w treści art. 39 Pe, złoży przed upływem daty utraty mocy obowiązującej koncesji, wniosek o udzielenie „nowej” koncesji, jak miało to miejsce w niniejszej sprawie.

Sąd Okręgowy za uzasadniony uznał również zarzut naruszenia art. 2a Op, przyjmując, iż powód nie miał obowiązku uiszczenia kolejnej opłaty za ten sam rok, w myśl art. 34 ust. 1 Pe przy zachowaniu ciągłości działalności koncesjonowanej, natomiast w ocenie pozwanego miał taki obowiązek w myśl ust. 3 § 4 rozporządzenia z 5 maja 1998 r to przy zaistnieniu wątpliwości interpretacyjnych dotyczących tego przepisu z uwagi na niejasny krąg podmiotów przyjąć należało, w ocenie Sądu Okręgowego, iż zaistniała wątpliwość

interpretacyjna co do treści ust. 3 § 4 rozporządzenie z 5 maja 1998 r należało rozstrzygnąć przy zastosowaniu ww. przepisu.

W konkluzji Sąd Okręgowy uznał, że brak było podstaw do wezwania powoda do uiszczenia opłaty wezwaniem z dnia 27 czerwca 2017 roku, a w konsekwencji do wydania zaskarżonej decyzji z dnia 14 lutego 2018 roku.

O kosztach procesu, Sąd Okręgowy orzekł stosownie do wyników postępowania na podstawie art. 98 k.p.c. oraz Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości dnia 22 października 2015 roku w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018r. poz. 265).

Apelację od powyższego wyroku wywiódł pozwany – Prezes URE, zaskarżając go w całości i wnosząc o jego zmianę przez oddalenie odwołania powoda z dnia 14 lutego 2018 r., nr BDG.WEiW.302.920.2017.PN, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie do ponownego rozpoznania i oraz o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów procesu za obie instancje, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych, zarzucił naruszenie:

1. art 233 § 1 k.p.c. poprzez dowolną, a nie swobodną ocenę materiału dowodowego i w konsekwencji dokonanie błędnych ustaleń faktycznych:
 - formularza opłaty koncesyjnej poprzez uznanie, że powód uiszczył opłatę koncesyjną za 2013 r. pomijając okoliczność, że opłata została uiszczona od konkretnej decyzji koncesyjnej wskazanej w treści formularza,
 - poprzez uznanie twierdzeń powoda w zakresie nagłej zmiany interpretacji przepisów przez Prezesa URE w połowie roku 2016 r. za udowodnione, podczas gdy nie zostało to w żaden sposób wykazane,
2. art. 34 ust 1 Pe polegające na błędnej wykładni a w rezultacie niewłaściwym zastosowaniu tego przepisu poprzez przyjęcie, że możliwa jest realizacja obowiązku w zakresie wniesienia opłaty koncesyjnej jako jednorazowej opłaty rocznej (płatnej tylko raz w roku) od dwóch niezależnych tytułów prawnych (koncesji), udzielonych w jednym roku kalendarzowym, co doprowadziło Sąd do błędnych wniosków, że opłata koncesyjna jest płatna za wykonywanie regulowanej działalności gospodarczej w danym roku, podczas gdy opłata koncesyjna jest związana z wydaniem decyzji administracyjnej uprawniającej do wykonywania działalności koncesjonowanej wynikającej z tej decyzji - de lege lata - opłatę koncesyjną uiszcza przedsiębiorstwo energetyczne, „któremu została udzielona koncesja”;

3. art. 34 ust. 1 Pe poprzez błędne przyjęcie, że opłata koncesyjna jest uiszczana za cały rok, w którym została uiszczona w związku z faktem, że przepis ten stanowi o wnoszeniu „corocznej opłaty”, w sytuacji gdy sformułowanie to określa jedynie częstotliwość wnoszenia opłaty od określonego tytułu prawnego - udzielonej koncesji, a nie obejmuje okresu (roku) w którym opłata została uiszczona;
4. art. 34 ust. 1 Pe poprzez błędną wykładnię prowadzącą do przyjęcia, iż powód nie powinien zastosować się do normy wynikającej z przepisu art. 34 ust. 1 Pe polegającej na obowiązku wniesienia opłaty do budżetu państwa od koncesji udzielonej decyzją z dnia 13 września 2013 r. nr OPC/12305/4509/W/OWA/2013/RK, pomimo że z ustalonego stanu faktycznego wynika, iż powód wypełnił dyspozycję przepisu art. 34 ust. 1 Pe, gdyż udzielono mu koncesji decyzją z dnia 13 września 2013 n nr OPC/12305/4509/W/OWA/2013/RK;
5. art. 34 ust 1 w zw. z § 4 ust. 3 rozporządzenia z 5 maja 1998 r. poprzez błędne przyjęcie, że zdaniem pozwanego rozporządzenie to kreuje dodatkową podstawę poboru opłaty koncesyjnej, podczas gdy określa ono tylko termin jej uiszczenia od nowo uzyskanego tytułu prawnego;
6. art. 32 i art. 39 Pe poprzez uznanie, że oba przepisy odnoszą taki sam skutek w postaci ciągłości wykonywanej działalności gospodarczej, podczas gdy art. 39 Pe stanowi o przedłużeniu ciągłości dotychczasowej koncesji, zaś art. 32 Pe o udzieleniu zupełnie nowej koncesji;
7. art. 34 ust. 3 Pe w zw. z art. 84 Konstytucji RP poprzez błędne przyjęcie, że prawodawca w rozporządzeniu wykroczył poza zakres delegacji ustawowej wykreował nowy zakres obowiązku daninowego;
8. § 4 ust. 3 rozporządzenia z 5 maja 1998 r. poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że obowiązek uiszczenia opłaty koncesyjnej „w zakresie działalności objętej tą koncesją” nie może odnosić się do przychodów z działalności, która objęta była inną koncesją w roku poprzedzającym udzielenie nowej koncesji, i uznaniu, że opłata koncesyjna nie jest powiązana z udzielonym tytułem prawnym a z rokiem, w którym została uiszczona z pominięciem regulacji wskazujących na konieczność odpłatności „z góry” oraz jednorazowego i niepodzielnego charakteru opłaty koncesyjnej;
9. § 4 ust 3 rozporządzenia z 5 maja 1998 r. poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że powód nie mieści się w zakresie podmiotowym

wskazanej normy, w sytuacji, gdy z ustalonego stanu faktycznego wynika, że powód w roku poprzedzającym udzielenie koncesji decyzją z dnia 13 września 2013 r. nr OPC/12305/4509/W/OWA/2013/RK uzyskał przychód z działalności polegającej na obrocie paliwami ciekłymi, a więc w zakresie działalności objętej tą koncesją, tym samym wypełnił dyspozycję wskazaną w przepisie § 4 ust 3 rozporządzenia z 5 maja 1998 r.;

10. art. 59 § 1 pkt 1 Op, poprzez przyjęcie, że możliwe jest zaliczenie uiszczonej opłaty koncesyjnej należnej na podstawie tytułu prawnego z dnia 19 września 2003 r. nr OPC/2855/4509/W/2/2003/AJP, na poczet realizacji obowiązku powstałego na podstawie tytułu prawnego z dnia 13 września 2013 r. nr OPC/12305/4509/W/OWA/2013/RK, co pozostaje w sprzeczności także z art 4 i 5 Op;
11. art. 8 k.p.a. poprzez jego błędne zastosowanie podczas, gdy w realiach niniejsze sprawy nie znajduje on zastosowania;
12. art. 2a Op poprzez błędne uznanie, iż w niniejszej sprawie pozwany powinien zastosować ww. przepis, gdyż pojawiły się wątpliwości natury prawnej co do zakresu podmiotowego ust. 3 § 4 rozporządzenia z 5 maja 1998 r., w sytuacji gdy do prawidłowo ustalonego stanu faktycznego organ zastosował niebudzące wątpliwości przepisy prawa, m. in. art. 34 ust. 1 Pe w zw. z § 4 ust. 3 rozporządzenia z 5 maja 1998 r.

Sąd Apelacyjny ustalił i zważył co następuje.

Apelacja pozwanego okazała się zasadna.

Sąd Apelacyjny podziela ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego, szczegółowo opisane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, i przyjmuje je za własne.

Powód podnosi, że uiszczył opłatę koncesyjną za 2013 r. i wywodzi stąd, iż rozstrzygnięcie Prezesa Urzędu prowadzi do tego, że w razie jego wykonania opłata koncesyjna za 2013 r. zostałaby uiszczona dwukrotnie.

Powód w 2003 r. uzyskał koncesję na obrót paliwami ciekłymi na okres od dnia 25 września 2003 r. do dnia 25 września 2013 r. Opłata uiszczona przez niego w dniu 28 marca 2013 r. stanowiła część ekwiwalentu za prawo do prowadzenia działalności koncesjonowanej we wskazanym okresie. Części tego ekwiwalentu nie stanowiło uprawnienie do prowadzenia

działalności koncesjonowanej po dniu 25 września 2013 r. W myśl art. 34 ust. 1 Pe przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja, wnoszą coroczne opłaty do budżetu państwa, obciążające koszty ich działalności. Unormowanie to stanowi normatywną podstawę obciążenia koncesjonariusza przedmiotową opłatą i określa częstotliwość, z jaką można od niego żądać jej uiszczenia. Nie wynika z niego natomiast, że przedsiębiorca, któremu udzielono dwóch lub większej liczby koncesji może uiszczać tylko jedną opłatę koncesyjną. Kwestia ta rysuje się najbardziej wyraźnie w tych przypadkach, w których zakresy koncesji uzyskanych przez danego przedsiębiorcę są całkowicie rozłączne. W niniejszej sprawie przedmiot koncesji, rozumiany jako rodzaj działalności, do prowadzenia której powód uzyskał dzięki nim uprawnienia, był taki sam. Odmienne był jednak okresy czasu, w których uprawnienia te, na podstawie dwóch koncesji, istniały. W 2013 r., powód do dnia 25 września 2013 r. prowadził działalność na podstawie koncesji w 2003 r., a po tym dniu na podstawie koncesji z 2013 r. Ekwiwalenty za uiszczenie opłat koncesyjnych są więc odmienne. Wbrew stanowisku powoda, nie można więc zasadnie przeprowadzić analogii pomiędzy sytuacją zaistniałą w niniejszej sprawie a podwójnym opodatkowaniem, czy też twierdzić, że przedsiębiorca zmuszony został do uiszczenia dwukrotnie opłaty za ten sam okres. Rozumowanie SOKiK prowadzi do wniosku, że częścią ekwiwalentu za opłaty koncesyjne, uiszczane na podstawie koncesji z 2013 r., było uzyskanie uprawnienia do prowadzenia działalności koncesjonowanej po upływie okresu, w którym przedsiębiorca mógł prowadzić działalność koncesjonowaną na podstawie tej koncesji. Zapatrywanie takie nie może zasadnie być uznane za poprawne. Wskazać należy w szczególności, iż, gdyby powód nie wystąpił o nową koncesję po 25 września 2013 r. musiałby zaprzestać prowadzenia działalności koncesjonowanej.

Przyjęty przez Prezesa Urzędu kierunek interpretacyjny nie budzi zastrzeżeń z funkcjonalnego punktu widzenia. Przeprowadzenie postępowania dotyczącego udzielenia nowej koncesji wiąże się z kosztami dla organu administracyjnego.

Fakt, że art. 39 Pe przewiduje możliwość przedłużenia koncesji, na wniosek koncesjonariusza złożony nie później niż na 18 miesięcy przed jej wygaśnięciem, w żaden sposób przedstawionego stanowiska nie podważa. Ustawodawca mógł bowiem, nie naruszając reguł konstytucyjnych, uzależnić uprzywilejowanie przedsiębiorców chcących prowadzić działalność koncesjonowaną po upływie okresu pierwotnie przewidzianego w koncesji od złożenia stosownego wniosku z bardzo dużym, 18 miesięcznym, wyprzedzeniem. Zróżnicowanie wyzwań administracyjnych, wiążących się z rozpoznaniem wniosku o

udzielenie nowej koncesji i przedłużenie dotychczasowej, uzasadnia zróżnicowanie kosztów opłat koncesyjnych ponoszonych przez przedsiębiorców, którzy wystąpili z takimi wnioskami.

Na analizowanej płaszczyźnie, podniesiony w apelacji zarzuty naruszenia przez zaskarżone orzeczenie art. 34 ust. 1 Pe, art. 32 w zw. z art. 39 Pe, art. 59 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej oraz, w relewantnym zakresie, art. 233 § 1 kpc i § 4 ust. 3 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja z dnia 5 maja 1998 r. (Dz.U. Nr 60, poz. 387) okazały się uzasadnione. Chybione są natomiast zarzuty odwołania dotyczące analogicznych kwestii.

Badana decyzja nie budzi wątpliwości konstytucyjnych Sądu Apelacyjnego, ani nie narusza art. 6 kpc. W przyjęciu przedstawionego kierunku interpretacyjnego, za źródło obowiązku uiszczenia przedmiotowej opłaty należy uznać art. 34 ust. 1 Pe, a z przedstawionych już względów, nie ma podstaw by utrzymywać, iż z treści rozporządzenia wynika, iż dokonuje ono niedopuszczalnej ingerencji w charakter tej daniny. Trafne okazały się więc, wyrażone w apelacji, zarzuty naruszenia przez zaskarżone orzeczenie art. 34 ust. 1 Pe w zw. z § 4 ust. 3 rozporządzenia z 5 maja 1998, § 4 ust. 3 rozporządzenia z 5 maja 1998, art. 34 ust. 3 Pe w zw. z art. 84 Konstytucji, a bezpodstawne są zarzuty odwołania idące w przeciwnym kierunku.

Twierdzenia powoda dotyczące rzekomej zmiany praktyki Prezesa Urzędu i jej ewentualnego charakteru nie zostały udowodnione. W tym kontekście wskazać należy, że Prezes Urzędu, w odpowiedzi na apelację, podniósł, że poglądy zgodne z założeniami, na których opiera się zaskarżona decyzja wyraził m.in. w piśmie do PIPP z 19 sierpnia 2016 (k. 93).

Zwrócić należy również uwagę, iż sam fakt zmiany praktyki administracyjnej nie stanowi podstawy do uchylecia decyzji opierającej się na zmodyfikowanych zapatrywaniach teoretycznych. W niniejszej sprawie powód nie przedstawił natomiast nawet argumentacji, której funkcją miałoby być wykazanie, iż działania Prezesa Urzędu wprowadziły go w błąd, na skutek którego zaniechał wystąpienia o przedłużenie koncesji. Brak zatem podstaw dla stwierdzenia, iż zaskarżona decyzja narusza zasadę ochrony zaufania podmiotów indywidualnych wobec władz publicznych. Zdaniem Sądu Apelacyjnego w niniejszym składzie, w rozpoznawanej sprawie nie występują wątpliwości, o których mowa w art. 7a kpa

i art. 2a Ordynacji podatkowej. Kierunek interpretacyjny, na którym opiera się zaskarżona decyzja znajduje silne oparcie zarówno w wykładni funkcjonalnej, jak i językowej. Treść rozstrzygnięcia organu nie powinna zaskakiwać neutralnego, należycie starannego przedsiębiorcy prowadzącego działalność koncesjonowaną.

Powód nie wykazał też, by wykonanie relewantnego obowiązku było niemożliwe lub by zmiana praktyki administracyjnej miała taki charakter, że uzasadnione byłoby zastosowanie instytucji *desuetudo*. Na tej płaszczyźnie, samo podniesienie twierdzenia, iż w analogicznych sprawach przez lata Prezes Urzędu nie wydawał decyzji o treści podobnej do zaskarżonej jest dalece niewystarczająca.

Podniesione w apelacji zarzuty naruszenia przez zaskarżone orzeczenie art. 2a Ordynacji podatkowej i 8 kpa oraz, w relewantnym zakresie, art. 233 § 1 kpc okazały się zasadne. Chybione są natomiast idące w przeciwnym kierunku zarzuty odwołania.

Zwrócić należy też uwagę, że pouczenie o stosownym obowiązku znajduje się w treści decyzji koncesyjnej z 2013 r. Obowiązkiem organu nie było natomiast przedstawianie, z własnej inicjatywy, bardziej złożonego wyводу dotyczącego sposobu wykładni i zasad stosowania relewantnych przepisów. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, na badanej płaszczyźnie, nie dostrzega nieprawidłowości, które uzasadniają uchylenie lub zmianę zaskarżonej decyzji. Chybione są w związku z tym zarzuty odwołania dotyczące naruszenia art. 8 i 11 kpc.

Ze wskazanych wyżej względów, Sąd Apelacyjny na podstawie na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. w zw. z art. 479⁵³ § 1 k.p.c., w wyniku apelacji pozwanego, zmienił zaskarżony wyrok w sposób wskazany w sentencji. Orzeczenie o kosztach oparto na podstawie art. 98 k.p.c. oraz § 14 ust. 2 pkt 3 i § 10 ust. 1, pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności radców prawnych z dnia 22 października 2015.



Na oryginalie wtr. live podpis
Zł. Zimolka z wydziału Skarbowym
SWARSZAWY, OS. W. W. 1755/27, DOWY
Bnein
Dow. Skarbowy