

Sygn. Akt XVII AmE 167/18

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 sierpnia 2018 roku

Sąd Okręgowy w Warszawie XVII Wydział Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

w składzie:

Przewodniczący: **SSR (del.) Jolanta Stasińska**

Protokolant: protokolant sądowy **Joanna Nande**

po rozpoznaniu w dniu 30 sierpnia 2018 roku w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa (...) **Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w P.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o obliczenie opłaty koncesyjnej

na skutek odwołania (...) Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w P. od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 14 lutego 2018 roku, Nr (...)

1. uchyla zaskarżoną decyzję,
2. zasądza od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz (...) Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w P. kwotę 837,00 zł (osiemset trzydzieści siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

SSR (del.) Jolanta Stasińska

Sygn. akt XVII AmE 167/18

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z dnia 14 lutego 2018 r., znak (...) 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.) 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.) 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.),po przeprowadzeniu wszczętego z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie obliczenia opłaty koncesyjnej określił dla (...) Sp. z o. o. - opłatę należną z tytułu koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie: obrót paliwami ciekłymi udzielonej decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 26-04-2013 r., nr (...), na kwotę 48.280,00 zł.

Od wyżej wymienionej decyzji powód (...) spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w P. złożył odwołanie. Zaskarżył decyzję w całości.

Zaskarżonej decyzji zarzucił:

1. naruszenie art. 34 ust. 1 ustawy Prawo Energetyczne polegające na błędnej wykładni i niewłaściwym zastosowaniu tego przepisu poprzez przyjęcie przez organ rozstrzygający sprawę konieczności ponownego poniesienia przez podmiot energetyczny w danym roku kalendarzowym opłaty koncesyjnej w sytuacji, w której dokonał on już płatności takiej opłaty na podstawie dotychczas obowiązującej koncesji i w tym samym roku uzyskał nową koncesję,
2. błędne ustalenie stanu faktycznego w sprawie, mające wpływ na treść zaskarżonej decyzji, będący wynikiem naruszenia przepisów prawa procesowego, polegające na pominięciu uzyskania przez Odwołującego się w dniu 17.04.2003 r. koncesji na obrót paliwami stałymi na okres od 25.04.2003r. do 25.04.2013r. i uiszczeniu przez niego na tej podstawie w dniu 5 marca 2013 r. opłaty koncesyjnej za 2013r. w wysokości 48.280,00 zł,
3. naruszenie art. 7a k.p.a. poprzez polegające na niezastosowaniu wymienionego przepisu podczas gdy z okoliczności sprawy w sposób jednoznaczny wynika wątpliwość co do treści normy prawnej nakładającej na zainteresowanego ponowny obowiązek zapłaty należnej opłaty z tytułu udzielenia koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi jak również nieuwzględnienie przez organ rozstrzygający sprawę administracyjną ujawnionych w toku postępowania administracyjnego wątpliwości interpretacyjnych na korzyść podmiotu zainteresowanego w sytuacji, gdy wynik prawidłowo przeprowadzonej wykładni przepisów prawa materialnego jest inny niż ten wskazany przez organ administracji publicznej.

Wskazując na powyższe wniósł o:

1. zmianę zaskarżonej decyzji poprzez jej uchylenie jako sprzecznej z obowiązującym prawem,
2. względnie o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki lub umorzenie postępowania w sprawie o obliczenie i określenie przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nienależnej opłaty koncesyjnej od obrotu koncesyjnego paliwami ciekłymi w stosunku do zainteresowanego,
3. zasądzenie na rzecz powoda zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Zdaniem powoda, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki dokonał błędnej wykładni 34 ust. 1 ustawy Prawo Energetyczne oraz pominięcia w zaskarżonej decyzji faktu, że powód na podstawie decyzji pozwanego z dnia 17 kwietnia 2003 roku nr (...) posiadał koncesję na obrót paliwami stałymi na okres od 25.04.2003r. do 25.04.2013r., na mocy której w dniu 5 marca 2013r., uiszczył 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. Powód wskazał również, że zgodnie z art. 84 Konstytucji RP obowiązek ponoszenia świadczeń publicznych może wynikać jedynie z ustawy, a zatem zgodnie z delegacją zawartą w ust. 3 art. 34 prawa energetycznego, w jego wersji obowiązującej w kwietniu 2013 roku, 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. Z tego względu powód uiszczając w dniu 5 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. Powód wskazał również, że taką interpretację powołanych przepisów stosował sam Pozwany w latach 2010-2012, a zatem wobec takiej zmiany stanowiska, sytuacja taka oceniana jest przez orzecznictwo sądów administracyjnych jako naruszenie zasady wynikającej z art. 8 k.p.a. Powód powołał przy tym również naruszenie art. 7a k.p.a., gdyż w razie wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. Na poparcie powyższego stanowiska powód wskazał również na fakt, iż zgodnie z treścią ust. 4 dodanego do art. 34 prawa energetycznego ustawą o rynku mocy z dnia 3 stycznia 2018 roku wynika, iż obowiązek wniesienia opłaty koncesyjnej powstaje na ostatni dzień roku kalendarzowego, w którym przedsiębiorstwo energetyczne osiągnęło przychód większy lub równy zero. Zdaniem powoda powołany przepis wyraźnie wskazuje, że opłata koncesyjna wymagalna jest raz w

roku z jego ostatnim dniem i nie ma na to wpływu ilość koncesji, jakimi podmiot energetyczny posługiwał się w tym roku.

Pozwany wniósł o oddalenie odwołania.

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 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, wskazując przy tym, że za ekwiwalent opłaty koncesyjnej należy uznać uzyskanie przez przedsiębiorcę uprawnienia, a nie korzystanie z niego. Z tego względu, skoro powód złożył wniosek o udzielenie nowej koncesji, którą uzyskał w dniu 26 kwietnia 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. Pozwany wskazał również, że powód zaniechał wystąpienia do pozwanego z wnioskiem o przedłużenie okresu ważności koncesji z dnia 14 kwietnia 2003 roku w trybie art. 39 ustawy – Prawo energetyczne, 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. Zdaniem pozwanego, nie można zatem uwzględnić stanowiska powoda, iż przedmiotowa opłata koncesyjna jest „podwójną” opłatą za to samo.

Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny:

Przedsiębiorstwo (...) spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w P. na podstawie decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 17 kwietnia 2003 roku o nr (...) prowadziło działalność gospodarczą polegającą na obrocie paliwami ciekłymi w zakresie określonym w decyzji koncesyjnej udzielonej na okres od 25 kwietnia 2003 roku do dnia 25 kwietnia 2013 roku. (k. 19-26)

(...) Sp. z o.o. w 2012 r., uzyskała przychody w zakresie działalności objętej koncesją w wysokości (...) zł. (k. 4-5 akt adm.)

W dniu 5 marca 2013 r. (...) Sp. z o.o. uiszczył na rzecz URE kwotę 48.280,00 zł tytułem: opłata za udzieloną koncesję na 2013 rok – (...). (k. 27)

W dniu 15 marca 2013 r. wpłynął do Prezesa URE wniosek (...) Sp. z o.o. o udzielenie koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie obrót paliwami ciekłymi. Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie udzielenia koncesji, Prezes URE decyzją z dnia 26-04-2013 r., nr (...), udzielił Przedsiębiorcy kolejnej koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie: obrót paliwami ciekłymi. (okoliczności bezsporne)

Prezes URE pismem z dnia 25 maja 2017 r. wezwał (...) Sp. z o.o. 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. (k. 1 akt adm.)

W odpowiedzi na wezwanie (...) Sp. z o.o. pismem z dnia 7 czerwca 2017 r. przedstawiła negatywne stanowisko co do żądania uiszczenia opłaty. Przedsiębiorca podniósł, że taki obowiązek wykonał, w związku z czym wezwanie do ponownej zapłaty takiej opłaty uznaje za niezasadne. (k. 3 akt adm.)

Prezes URE pismem z dnia 20 listopada 2017 r. zawiadomił (...) Sp. z o.o. 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

„kp.a.”, został poinformowany o faktach znanych Prezesowi URE z urzędu, tj. o wysokości przychodów osiągniętych przez Przedsiębiorcę w roku poprzedzającym udzielenie mu w dniu 26-04-2013 r. koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie: obrót paliwami ciekłymi. (k. 8 akt adm.)

(...) Sp. z o.o. pismem z dnia 6 grudnia 2017 r. podtrzymała swoje stanowisko w sprawie, podnosząc że opłata koncesyjna za 2013 została uregulowana w dniu 05-03-2013 r. w kwocie 43 280 zł. (k. 10-14 akt adm.)

Pismem z dnia 9 stycznia 2018 r. Prezes URE na podstawie art. 10 § 1 w związku z art. 73 kp.a. zawiadomił (...) Sp. z o.o. 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. (k. 19 akt adm.)

Powyższy stan faktyczny został ustalony w oparciu o dowody z dokumentów zgromadzonych w postępowaniu administracyjnym, które nie były przez żadną ze stron niniejszego postępowania kwestionowane, jak również w ocenie Sądu nie budziły wątpliwości.

Sąd Okręgowy zważył co następuje:

Odwołanie jest zasadne.

W treści odwołania powód twierdził, że pozwany dokonał błędnej wykładni 34 ust. 1 ustawy Prawo Energetyczne oraz pominięcia w zaskarżonej decyzji faktu, że powód na podstawie decyzji pozwanego z dnia 17 kwietnia 2003 roku nr (...) posiadał koncesję na obrót paliwami stałymi na okres od 25.04.2003rr. do 25.04.2013r., na mocy której w dniu 5 marca 2013r., uiszczył opłatę koncesyjną za 2013r. w wysokości obliczonej od jego obrotu z roku poprzedniego. Wobec powyższego, na podstawie zaskarżonej decyzji nałóżono na powoda obowiązek ponownego, czyli dwukrotnego uiszczenia takiej opłaty za 2013r.

Z treści art. 34 ust. 1 Ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku – Prawo Energetyczne (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania decyzji koncesyjnej z dnia 26 kwietnia 2013 roku) wynika, że przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja, wnoszą coroczne opłaty do budżetu państwa, obciążające koszty ich działalności. W treści zaś ust. 3 wskazano, że 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 osiąganych z działalności objętej koncesją, a także kosztów regulacji.

Mając na względzie treść powyższego przepisu zwrócić należy szczególną uwagę na charakter opłaty o której mowa w treści art. 34 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne.

Zgodnie z poglądem wyrażonym w doktrynie, opłata stanowi przymusową odpłatność związaną z uzyskiwanym, wzajemnym świadczeniem administracji publicznej. Opłaty te są bowiem pobierane w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów. Stanowią zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot praw publicznych. Zauważono również, że w klasycznej postaci opłaty odznaczają się pełną ekwiwalentnością. Oznacza to, że wartość świadczenia administracyjnego odpowiada wysokości pobranej opłaty, co odróżnia je od podatków i innych danin publicznych. [zob. M. Zawiska, (w:) M. Swora, Z. Muras (red.), Prawo energetyczne. Tom II..., s.507, 508]. Zgodnie z poglądem wyrażonym w orzecznictwie (zob. wyroki WSA; w Warszawie z dnia 4 listopada 2015 roku, Sugn. Akt III SA/Wa 139/15; w Krakowie z dnia 19 sierpnia 2009 roku, sygn.. akt I SA/Kr 481/09, Legalis), opłata koncesyjna stanowi niepodatkową należność budżetu państwa, do której ustalenia lub określenia uprawnione są inne niż podatkowe organy. Ponadto podkreślić należy, iż opłata koncesyjna wnoszona jest, co wynika bezpośrednio z treści art. 34 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne, raz na rok. [zob. M. Zawiska, (w:) M. Swora, Z. Muras (red.), Prawo energetyczne. Tom II..., s.509]. Dalej wskazać należy, iż z treści §4 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 maja 1998 roku w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja (również w brzmieniu

obowiązującym w dniu wydania decyzji koncesyjnej, tj. dniu 26 kwietnia 2013 roku), wynika, że opłatę wnosi się w terminie do 31 marca każdego roku, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3. W treści zaś ust. 2 wskazano, że przedsiębiorstwo energetyczne, któremu udzielono koncesji z urzędu, wnosi pierwszą opłatę w terminie do 30 dni od dnia wydania koncesji. Zgodnie z ust. 3, w terminie określonym w ust. 2 pierwszą opłatę wnosi także przedsiębiorstwo energetyczne, któremu udzielono koncesji na wniosek, jeżeli w roku poprzedzającym udzielenie koncesji uzyskało przychody ze sprzedaży produktów (wyrobów i usług) lub towarów w zakresie działalności objętej tą koncesją.

W myśl cytowanego wyżej art. 34 ust. 1 ustawy – prawo energetyczne, obowiązek uiszczenia opłaty rocznej z tytułu udzielenia koncesji powstaje za każdy rok z mocy prawa, a zatem bez udziału organu, czyli Prezesa URE. Nie stanowiła przedmiotu sporu okoliczność, iż powód w 2013 roku w sposób nieprzerwany prowadził działalność koncesjonowaną, wskutek wydania kolejnej decyzji koncesyjnej w dniu 26 kwietnia 2013 roku. Powyższe wynika w szczególności z faktu, że wniosek o udzielenie kolejnej koncesji, dla zachowania ciągłości prowadzonej działalności, powód złożył w dniu 15 marca 2013 roku, a zatem przed upływem ważności poprzedniej koncesji, udzielonej do dnia 25 kwietnia 2013 roku, w terminie umożliwiającym jego rozpoznanie przez Prezesa URE. Z tego względu, mając na uwadze wspomnianą ekwiwalentność opłaty koncesyjnej, na powódzie ciążył obowiązek uiszczenia opłaty koncesyjnej za 2013 rok. Nie budzi wątpliwości Sądu, że celem cytowanych wyżej przepisów Rozporządzenia Rady Ministrów, w myśl ust. 3 art. 34 ustawy – Prawo energetyczne, jest określenie wysokości i terminu uiszczenia opłaty. Bezspornym jest, że powód w dniu 5 marca 2013 roku uiszczył opłatę za udzieloną koncesją za 2013 roku w wysokości 48.280,00 zł (potwierdzenie przelewu – k. 27). Ponadto, nie budziła wątpliwości prawidłowość ustalenia jej wysokości. Wysokość uiszczonej opłaty koncesyjnej przez powoda jest tożsama z wysokością opłaty ustalonej przez pozwanego w zaskarżonej decyzji z dnia 14 lutego 2018 roku. Strona pozwana podtrzymywała konsekwentnie, iż powód jest zobowiązany do uiszczenia opłaty ustalonej zaskarżoną decyzją z dnia 14 lutego 2018 roku, czyli ponownie kwoty 48.280,00 zł tytułem opłaty koncesyjnej za 2013 rok, albowiem stanowi ona pierwszą opłatę z tytułu udzielenia nowej koncesji w dniu 26 kwietnia 2013 roku, którą powód powinien był uiszczyć w terminie 30 dni od dnia jej wydania tj. od dnia 26 kwietnia 2013 roku. Powyższe stanowisko jest niezasadne. Wskazać tu bowiem należy, iż skoro opłata koncesyjna stanowi niepodatkową należność budżetu państwa, zgodnie z 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.), stosuje się przepisy tej ustawy do opłat koncesyjnych. Treść ust. 2 i 3 §4 Rozporządzenia wskazują termin uiszczenia pierwszej opłaty, któremu przedsiębiorstwo nie może uchybić. Nie oznacza to jednak, iż przedsiębiorca nie może uiszczyć opłaty koncesyjnej, której obowiązek uiszczenia w myśl art. 34 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne 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 terminu, co miało miejsce w niniejszej sprawie, tj. w dniu 5 marca 2013 roku, a tym samym zobowiązanie powoda do uiszczenia opłaty koncesyjnej za 2013 rok wygasło wskutek zapłaty, w myśl art. 59§1 pkt 1 ustawy – Ordynacja podatkowa. Zobowiązanie podatkowe może bowiem wygasnąć o tyle, o ile wcześniej powstało i istnieje w dacie zapłaty. Nie należy bowiem zapominać, iż celem przepisu art. 34 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne oraz wspomnianego Rozporządzenia (§1 ust.1, §3 ust. 1, §4 ust.1 Rozporządzenia) było objęcie działalności koncesjonowanej opłatą naliczaną jednorazowo, której obowiązek uiszczenia powstaje za każdy rok z mocy prawa. Wykładnia językowa art. 34 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne nie budzi wątpliwości, a wynika z niej wprost, jak już wyżej wskazano, coroczny charakter opłaty, a zatem dokonując również wykładni celowościowej, powinna być uiszczana raz w roku. Dokonywana przez pozwanego 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 26 kwietnia 2013 roku, a tym samym zachodził obowiązek uiszczenia kolejnej opłaty koncesyjnej za 2013 roku w tej samej wysokości, jest sprzeczna z wspomnianym wyżej charakterem opłaty, określonym w drodze aktu prawnego wyższego rzędu, tj. art. 34 ust.1. ustawy – prawo energetyczne. Ponadto, dokonana przez pozwanego wykładnia językowa ust. 3 §4 Rozporządzenia budzi wątpliwości pod względem przyjęcia, iż powód mieści się w zakresie podmiotowym wskazanej normy. Z treści tego przepisu wynika bowiem, że w terminie określonym w ust. 2 pierwszą opłatę wnosi także przedsiębiorstwo energetyczne, któremu udzielono koncesji na wniosek, jeżeli w roku poprzedzającym udzielenie koncesji uzyskało przychody ze sprzedaży produktów (wyrobów i usług) lub towarów w zakresie działalności objętej tą koncesją. Powód natomiast w roku poprzedzającym udzielenie koncesji prowadził obrót paliwami ciekłym, czyli w zakresie działalności objętej „tą” koncesją tj. z dnia 26 kwietnia 2013 roku, jednak

działalność w roku poprzedzającym również była objęta koncesją (z dnia 17 kwietnia 2003 roku). Przyjmując bowiem dokonaną przez pozwanego interpretację powołanego przepisu, a zatem objęcia obowiązkiem wniesienia tej opłaty we wskazanym terminie również przez podmioty, które w roku poprzedzającym prowadziły działalność objętą koncesją, przepis ten jest sprzeczny nie tylko z treścią art. 34 ust. 1 prawa energetycznego, ale również 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, a zatem zgodnie z delegacją zawartą w ust. 3 art. 34 prawa energetycznego, w jego wersji obowiązującej w kwietniu 2013 roku, 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 wbrew twierdzeniom 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), który wszedł w życie z dniem 18 stycznia 2018 roku, nie oznacza, że ustawodawca dokonał całkowitej zmiany poboru opłaty koncesyjnej, albowiem nie pozbawił jej corocznego charakteru. 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 uiszczenia 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 5 marca 2013 roku. Za powyższym wnioskiem przemawia również okoliczność, iż wobec wystąpienia po stronie powoda skutku w postaci prowadzenia działalności objętej koncesją w całym 2013 roku, jest to sytuacja tożsama z prowadzeniem działalności objętej koncesją w latach poprzednich, lub po 2013 roku. Tym samym, mając na względzie ekwiwalentny charakter opłaty koncesyjnej, skoro wartość świadczenia administracyjnego w 2013 roku jest 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 prowadzi do wniosku, iż wobec uiszczenia jednej opłaty koncesyjnej za 2013 rok powód nie naruszył interesu gospodarczego państwa.

Nieuzasadnione było również twierdzenie pozwanego, iż skoro powód zaniechał wystąpienia do pozwanego z wnioskiem o przedłużenie okresu ważności koncesji z dnia 17 kwietnia 2003 roku w trybie art. 39 ustawy – Prawo energetyczne, 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. Bezspornym jest zatem, że powód w celu osiągnięcia skutku prawnego jakie wywołała decyzja koncesyjna z dnia 26 kwietnia 2013 roku, mógł zarówno wystąpić z wnioskiem o przedłużenie okresu ważności koncesji z dnia 17 kwietnia 2003 roku, gdyż skutek obu możliwych działań powoda, tj. wniosku o udzielnie „nowej” koncesji i wniosku o przedłużenie ważności koncesji, w postaci ciągłości koncesjonowanej działalności gospodarczej jest ten sam. Powyższe prowadzi 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 wskazać należy na pogląd, iż uchybienie 18-miesięcznego terminu na wystąpienie z wnioskiem o przedłużenie ważności koncesji, oznacza dla przedsiębiorcy, że może on wyłącznie wnioskować o udzielnie „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. [zob. R. Trypens, (w:) M. Swora, Z. Muras (red.), Prawo energetyczne, tom II..., s. 575]. Mając zatem na względzie tożsamość rezultatu obu

możliwych działań, tożsamy powinien być 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.

Powód wskazał przy tym na okoliczność, że taką interpretację powołanych przepisów stosował sam pozwany w latach 2010-2012, a zatem wobec nagłej zmiany stanowiska, sytuacja taka oceniana jest przez orzecznictwo sądów administracyjnych jako naruszenie zasady wynikającej z art. 8 k.p.a. Powód zarzucił tu również naruszenie art. 7a k.p.a., gdyż w razie wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości są rozstrzygane na korzyść strony.

Zgodnie z treścią art. 8 § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania zaskarżonej decyzji, organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Zgodnie natomiast z treścią § 2, organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Przepis § 2 zakazuje organom administracji publicznej odstępowania od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw. Jak wskazał A. Wróbel, jest to zakaz względny, od którego można odstąpić z „uzasadnionej przyczyny”, w uzasadnieniu projektu zmiany ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (VIII kadencja, druk sejm. nr 1183) definiuje się tę zasadę jako zasadę pewności prawa (zasadę uprawnionych oczekiwań). Związek zasady zaufania z zasadą pewności prawa dostrzegł Trybunał Konstytucyjny, który w ustabilizowanym orzecznictwie przyjmuje, że „w demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jest to niekwestionowana cecha charakterystyczna demokratycznego państwa prawnego [...]. Takie rozumienie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego jednostki stało się trwałą linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego” – wyrok TK z 14.06.2000 r., P 3/00, OTK 2000/5, poz. 138. „Treść omawianej zasady sprowadza się do takiego stanowienia i stosowania prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i by mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z tym następstwa będą także i później uznawane przez porządek prawny” – wyrok TK z 21.12.1999 r., K 22/99, OTK 1999/7, poz. 166, s. 904–905. [zob. Wróbel A., Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz, wyd. 2018] Przedstawione wyżej rozumienie zakazu względnego, o którym mowa w treści § 2 art. 8 k.p.a. jest w niniejszej sprawie o tyle istotne, iż 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 doszło niewątpliwie do nieprzewidywalnego działania organu w zakresie stosowania prawa. Przypomnieć tu również należy, iż powód został wezwany do uiszczenia przedmiotowej opłaty koncesyjnej, kolejnej za 2013 rok, dopiero wezwaniem z dnia 25 maja 2017 roku. Fakt istnienia wcześniej odmiennej praktyki, czemu pozwany nie zaprzeczył, mógł zatem powodować po stronie powoda przekonanie, w zaufaniu do organu, iż w przypadku zachowania ciągłości działalności koncesjonowanej, obojętne jest 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 ustawy - Prawo energetyczne, złoży przed upływem daty utraty mocy obowiązującej koncesji, wniosek o udzielenie „nowej” koncesji, jak miało to miejsce w niniejszej sprawie.

Zasadny był również zarzut powoda co do naruszenia art. 7a k.p.a. Zgodnie z treścią § 1 tego przepisu, jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. Z powyższego wynika, że zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony ma zastosowanie gdy spełnione są kumulatywnie dwie przesłanki pozytywne w postaci: przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku albo ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienie, zaistnienie w sprawie wątpliwości co do treści normy prawnej oraz nie zachodzi przesłanka negatywna. W dogmatyce prawa administracyjnego utrwalony jest podział na obowiązki *ex lege* oraz obowiązki podlegające

konkretyzacji w drodze aktu administracyjnego. Te ostatnie są przedmiotem sprawy administracyjnej rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej. Przesłanką negatywną jest to, że rozstrzygnięciu wątpliwości prawnych na korzyść strony sprzeciwiają się interesy stron albo osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. [zob. Wróbel A., Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz, wyd. 2018] Mając zatem na względzie, iż powód nie miał obowiązku uiszczenia kolejnej opłaty za ten sam rok, w myśl art. 34 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne przy zachowaniu ciągłości działalności koncesjonowanej, natomiast w ocenie pozwanego miał taki obowiązek, gdyż w myśl ust. 3 §4 Rozporządzenia mieścił się w dyspozycji tej normy wydając zaskarżoną decyzję, przyjęć należało, iż doszło do nałożenia obowiązku skonkretyzowanego w drodze aktu administracyjnego oraz, że zaistniała wskazana wyżej wątpliwość co do treści normy prawnej. Z uwagi na powyższe oraz przy równoczesnym przyjęciu, iż nie zachodzi wyżej wymieniona przesłanka negatywna, zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony o której mowa w powołanym art. 7a k.p.a. ma w niniejszej sprawie zastosowanie.

Mając powyższe na względzie przyjęć należało, iż brak było podstaw do wezwania powoda do uiszczenia opłaty wezwaniem z dnia 25 maja 2017 roku, a w konsekwencji do wydania zaskarżonej decyzji z dnia 14 lutego 2018 roku. Wobec powyższego, Sąd na podstawie art. 479⁵³§2 k.p.c. uchylił zaskarżoną decyzję.

O kosztach procesu, Sąd 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). Na koszty procesu po stronie powoda złożyły się: opłata sądowa od odwołania w wysokości 100,00 zł, opłata skarbową w kwocie 17,00 zł oraz koszt zastępstwa procesowego w wysokości 720,00 zł.

SSR (del.) Jolanta Stasińska