



Sygn. akt I NSKP 5/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 września 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Księżak (przewodniczący)

SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Wiak

w sprawie z powództwa A. H.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o ustalenie opłaty z tytułu koncesji,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 21 września 2022 r.,

skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 29 stycznia 2021 r., sygn. akt VII AGa [...]

1. oddala skargę kasacyjną;

**2. zasądza od A. H. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki
kwotę 360 zł (trzysta sześćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu
kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki działając na podstawie art. 34 ust. 1 w zw. z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (w dacie wydania decyzji – tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 1059 ze zm., dalej: „p.e.”)

oraz w zw. z § 4 ust. 3 i § 6 ust. 4 w zw. z ust. 1-3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja (w dacie wydania decyzji – tekst jedn. Dz.U. nr 60, poz. 387 ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie wysokości i sposobu pobierania opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne”), decyzją z 18 listopada 2016 r. (znak BDG.WEIW.[...]) ustalił dla A. H. opłatę z tytułu koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi, w tym gazem płynnym – LPG na kwotę 5 975 zł.

Na skutek odwołania koncesjonariusza, Sąd Okręgowy w W. – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyrokiem z 21 maja 2019 r. oddalił odwołanie (pkt I) i zasądził od A. H. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720 zł z tytułu zwrotu kosztów zastępstwa procesowego (pkt II).

Sąd I instancji ustalił, że od 2001 r. powód A. H. prowadził działalność koncesjonowaną polegającą na obrocie paliwami ciekłymi, w tym gazem płynnym – LPG i corocznie uiszczał opłatę koncesyjną.

7 lutego 2011 r. do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki wpłynął wniosek A. H. o udzielenie koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi, w tym gazem płynnym – LPG. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z 10 marca 2011 r. (znak OPC/[...]) udzielił A. H. wnioskowanej koncesji na obrót paliwami ciekłymi, w tym gazem płynnym – LPG (k. 24-27 akt sprawy XVII AmE [...]).

W roku 2010 A. H. uzyskał przychód w zakresie działalności objętej koncesją w wysokości 14 937 044 zł (k. 14 akt administracyjnych).

Pismem z 4 maja 2016 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wezwał A. H. do wniesienia opłaty z tytułu udzielonej koncesji na obrót paliwami ciekłymi – w terminie 14 dni – wraz z odsetkami (k. 1 akt administracyjnych). Pismem z 10 maja 2016 r. koncesjonariusz odmówił uiszczenia opłaty (k. 3 akt administracyjnych).

Pismem z 21 lipca 2016 r. Prezes Urzędu Energetyki zawiadomił A. H. o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia opłaty z tytułu koncesji (k. 9 akt administracyjnych). Prezes Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z 18 listopada 2016 r. ustalił dla A. H. opłatę należną za rok 2011 z tytułu

koncesji udzielonej decyzją z 10 marca 2011 r. na kwotę 5 975 zł (k. 17-19v akt administracyjnych).

Sąd Okręgowy wyjaśnił, że w rozpoznawanej sprawie nie doszło do bezzasadnego ustalenia opłaty należnej z tytułu koncesji, a w konsekwencji do podwójnego naliczenia opłaty koncesyjnej, ponieważ opłaty koncesyjne zostały naliczone z dwóch różnych tytułów. Sąd I instancji wyjaśnił, że powód uiścił opłatę coroczną, stosownie do art. 34 ust. 1 p.e. w zw. z § 4 ust. 1 rozporządzenie w sprawie wysokości i sposobu pobierania opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, natomiast zaskarżona decyzja dotyczy obowiązku uiszczenia pierwszej opłaty z tytułu uzyskania koncesji, w oparciu o art. 34 p.e. w zw. z § 4 ust. 3 ww. rozporządzenia. Sąd Okręgowy zaznaczył, że powód nie skorzystał z przewidzianego przez art. 39 p.e. uprawnienia do przedłużenia ważności posiadanej koncesji na obrót paliwami ciekłymi, ale wystąpił o udzielenie nowej koncesji, co przesądza o obowiązku uiszczenia pierwszej opłaty od kolejnej decyzji koncesyjnej.

Od tego wyroku apelację wniósł powód. Sąd Apelacyjny w [...] wyrokiem z 29 stycznia 2021 r., VII AGa [...] oddalił apelację (pkt I) i zasądził od A. H. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 540 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego (pkt II).

Sąd Apelacyjny podzielił w całości ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego i przyjął je za własne. W ocenie Sądu II instancji, opłata koncesyjna, o której mowa w art. 34 ust. 1 p.e., jest uiszczana w związku z przyznaniem praw wynikających z treści koncesji, ale nie odnosi się do faktycznego wykonywania działalności koncesjonowanej. Zdaniem Sądu II instancji, stanowi ona swoistą cenę za prawo prowadzenia działalności koncesjonowanej, ale nie jest ustalana w wysokości proporcjonalnej do okresu ważności koncesji oraz nie pozostaje w związku z realnie osiąganym przychodem w roku, w którym powstał obowiązek zapłaty opłaty.

Sąd Apelacyjny za prawidłowe uznał zapatrywanie Sądu I instancji, że opłata koncesyjna objęta zaskarżoną decyzją dotyczy koncesji nr OPC/[...], natomiast powód uiścił opłatę od koncesji nr OPC/[...]. Opłata koncesyjna objęta zaskarżoną decyzją dotyczy więc innej koncesji i nie narusza przez to zasady uiszczania jednej opłaty od koncesji w jednym roku.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że jedność opłaty należy wiązać z jednością koncesji (tytułu prawnego).

Powód w roku 2011 posiadał dwie koncesje na obrót paliwami, zatem z każdej wynikał obowiązek uiszczenia opłaty koncesyjnej.

Sąd II instancji nie podzielił też poglądu powoda, że decyzja koncesyjna z 10 marca 2011 r. powinna być traktowana jako przedłużenie koncesji z 6 kwietnia 2001 r. Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że możliwość złożenia wniosku o przedłużenie ważności koncesji jest uzależniona jedynie od woli i inicjatywy samego koncesjonariusza. Z przedłużeniem koncesji nie wiąże się obowiązek uiszczenia kolejnej opłaty koncesyjnej, natomiast z udzieleniem nowej koncesji taki obowiązek jest związany, nawet gdy nowa koncesja udzielana jest dokładnie w tym samym zakresie co poprzednia i dotyczy okresów następujących po sobie czasowo. Sąd II instancji zwrócił uwagę, że przedłużenie koncesji nie oznacza uzyskania przez koncesjonariusza nowego tytułu prawnego, dlatego w przypadku przedłużenia koncesji nie ma zastosowania art. 34 ust. 1 p.e. i nie powstaje obowiązek naliczenia pierwszej opłaty od udzielenia koncesji.

A. H. zaskarżył wskazany wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną do Sądu Najwyższego. Zarzucił mu naruszenie:

1. przepisu prawa materialnego – art. 34 ust. 1 w zw. z art. 30 ust. 1 p.e. w zw. z § 4 ust. 3 i § 6 ust. 1-4 rozporządzenia w sprawie wysokości i sposobu pobierania opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne poprzez nałożenie na skarżącego kolejnej, drugiej już opłaty koncesyjnej za rok 2011 w wysokości 5 795 zł, poprzez wydanie decyzji ustalającej wysokość rocznej opłaty koncesyjnej za rok 2011, podczas gdy opłata taka została już przez skarżącego uiszczona;

2. przepisu prawa materialnego – art. 34 ust. 1 p.e., § 1 ust. 1, § 4 ust. 3 w zw. z ust. 2 oraz § 6 ust. 4 w zw. z ust. 1-3 rozporządzenia w sprawie wysokości i sposobu pobierania opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne poprzez ich błędną wykładnię (i w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie) wskutek przyjęcia, że coroczną opłatę, o której mowa w § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wysokości i sposobu pobierania opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne („pierwszą” opłatę – § 4 ust. 3), wnosi także przedsiębiorstwo

energetyczne, któremu udzielono koncesji na wniosek, jeżeli w roku poprzedzającym udzielenie koncesji uzyskało przychody ze sprzedaży produktów lub towarów w zakresie działalności objętej tą koncesją (w terminie 30 dni od dnia wydania koncesji), niezależnie od tego, że przedsiębiorstwo to obowiązane jest także wnieść coroczną opłatę w terminie wskazanym w § 4 rozporządzenia w sprawie wysokości i sposobu pobierania opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne – podczas gdy prawidłowa interpretacja wskazanych przepisów, z uwzględnieniem zasady wyrażonej w art. 217 Konstytucji RP (*nullum tributum sine lege*), prowadzi do wniosku, iż przedsiębiorstwo energetyczne, któremu została udzielona koncesja, wnosi tylko jedną coroczną opłatę (z tytułu posiadania koncesji), w wysokości odpowiadającej iloczynowi przychodów przedsiębiorstwa energetycznego, uzyskanych ze sprzedaży produktów (wyrobów i usług) lub towarów w zakresie jego działalności objętej koncesją, osiągniętych w roku poprzedzającym ustalenie opłaty oraz współczynników opłat (z zastrzeżeniem § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wysokości i sposobu pobierania opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne;

3. przepisów prawa procesowego – art. 479⁵³ § 2 k.p.c. poprzez jego niezastosowanie, bowiem decyzja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki została wydana bez podstawy prawnej i dlatego podlega uchyleniu na podstawie art. 479⁵³ § 2 k.p.c. z uwagi na to, że na skarżącym nie ciążył obowiązek wniesienia kolejnej opłaty koncesyjnej w związku z koncesją udzieloną mu w marcu 2011 r., bo choć skarżący wypełnił przesłanki określone w § 4 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wysokości i sposobu pobierania opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, 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 stanowi podstawę obliczenia opłaty koncesyjnej, to jednak z obowiązku uiszczenia tej kolejnej opłaty zwalnia skarżącego uiszczenie opłaty od koncesji udzielonej decyzją wcześniejszą.

Powołując się na powyższe zarzuty, powód wniósł o:

1) „uchylenie zaskarżonych wyroków Sądu Apelacyjnego w [...] i Sądu Okręgowego w W. i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez oddalenie powództwa w całości”; ewentualnie:

2) „uchylenie w całości zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z 29 stycznia 2021 r. i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez ten Sąd, a w przypadku stwierdzenia podstaw także o uchylenie zaskarżonego orzeczenia Sądu Okręgowego w W. i przekazanie sprawy do rozpoznania temu Sądowi oraz rozstrzygnięcia o kosztach sądowych za wszystkie instancje”; a ponadto:

3) „o zasądzenie na rzecz Powoda kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego radcy prawnego, według norm przepisanych.”.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwany wniósł o jej oddalenie w całości jako pozbawionej uzasadnionych podstaw oraz o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma uzasadnionych podstaw.

Zasadniczym zagadnieniem w sprawie, eksponowanym także w skardze kasacyjnej, jest dopuszczalność ustalenia opłaty koncesyjnej z tytułu udzielenia przedsiębiorstwu energetycznemu koncesji, na jego wniosek, na obrót paliwami ciekłymi w sytuacji, w której przedsiębiorstwo energetyczne korzystało już z koncesji i ponosiło z tego tytułu opłaty koncesyjne, ale nie wystąpiło we właściwym trybie i czasie o przedłużenie koncesji.

Artykuł 34 ust. 1 p.e. stanowi, że przedsiębiorstwo energetyczne, któremu została udzielona koncesja, wnosi coroczną opłatę do budżetu państwa, obciążającą koszty jego działalności, zwaną dalej „opłatą koncesyjną”. Z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wysokości i sposobu pobierania opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne wynika, że przedsiębiorstwo wnosi opłatę w terminie do 31 marca każdego roku. Od tej reguły ustanowiono dwa wyjątki. Pierwszy – w myśl § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia – przedsiębiorstwo energetyczne, któremu udzielono koncesji z urzędu, wnosi pierwszą opłatę w terminie do 30 dni od dnia

wydania koncesji. Drugi, o którym mowa w § 4 ust. 3 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym przedsiębiorstwo energetyczne, któremu udzielono koncesji na wniosek, również wnosi pierwszą opłatę w terminie do 30 dni od dnia wydania koncesji, jeżeli w roku poprzedzającym udzielenie koncesji uzyskało przychody ze sprzedaży produktów (wyrobów i usług) lub towarów w zakresie działalności objętej tą koncesją.

Z art. 34 ust. 1 p.e. oraz przepisów aktu wykonawczego wynika, że każde przedsiębiorstwo energetyczne, któremu udzielono koncesji jest obowiązane do uiszczenia opłaty koncesyjnej. Obowiązek wniesienia opłaty koncesyjnej jest konsekwencją uzyskania koncesji. Opłata koncesyjna stanowi jednorazową opłatę administracyjną za możliwość wykonywania określonej w decyzji działalności koncesjonowanej w danym roku kalendarzowym. Obowiązek uiszczenia tej opłaty powstaje zasadniczo z chwilą uzyskania koncesji. Natomiast termin płatności opłaty koncesyjnej upływa 30 dni od dnia uzyskania koncesji (w terminie do 30 dni od dnia wydania koncesji) lub 31 marca każdego kolejnego roku kalendarzowego. Opłata koncesyjna jest opłatą płatną z góry, zaś jej wysokość ustala się na podstawie przychodów osiągniętych przez przedsiębiorstwo energetyczne w roku poprzedzającym ustalenie opłaty koncesyjnej. Opłata koncesyjna jest wnoszona tylko raz w roku od każdej koncesji. Przedsiębiorstwo energetyczne zobowiązane jest więc do uiszczenia tylu rocznych opłat koncesyjnych do budżetu państwa, ile w danym roku posiada koncesji. Jeżeli w ciągu roku kalendarzowego przedsiębiorstwo uzyska nową (kolejną) koncesję na prowadzenie tej samej działalności koncesjonowanej, to zobowiązane jest do uiszczenia także opłaty koncesyjnej za udzielenie nowej koncesji, stosownie do zasady określonej w art. 34 ust. 1 p.e.

Podstawą ustalenia każdej z opłat koncesyjnych jest każdorazowo odrębny tytuł prawny (koncesja).

Uregulowania proceduralne nie zmieniają tej zasady. Postępowanie o udzielenie koncesji i postępowanie o przedłużenie okresu obowiązywania koncesji stanowią dwa odrębne postępowania, których przedmiotem jest zbadanie przez organ przesłanek udzielenia albo przedłużenia koncesji – tytułu prawnego do prowadzenia określonej w decyzji działalności koncesjonowanej. Opłata koncesyjna

naliczana jest dla każdej koncesji odrębnie. To, że podstawą obliczenia każdej z opłat koncesyjnych jest ten sam przychód, z formalnego punktu widzenia, nie ma znaczenia.

Odnosząc powyższe do realiów rozpoznawanej skargi kasacyjnej, należy stwierdzić, że Sąd I oraz Sąd II instancji dokonały prawidłowej wykładni i prawidłowo zastosowały przepisy p.e. i rozporządzenia, których naruszenie zarzucił skarżący. Obowiązek wniesienia kwestionowanej opłaty koncesyjnej ciążył na skarżącym tylko dlatego, że zaniechał on złożenia w określonym przez przepisy prawa czasie i trybie wniosku o przedłużenie okresu obowiązywania dotychczas posiadanej koncesji. Skarżący miał możliwość wystąpienia w trybie art. 39 p.e. o przedłużenie koncesji. Złożenie wniosku o przedłużenie koncesji umożliwiało mu więc uniknięcie naliczenia opłaty od udzielenia formalnie nowej koncesji. Warunkiem jednak skorzystania z tego uprawnienia było złożenie wniosku o przedłużenie ważności koncesji nie później niż 18 miesięcy przed jej wygaśnięciem. Termin ten ma charakter materialnoprawny, a jego niezachowanie spowodowało, że skarżący nie mógł skorzystać z uprawnienia do przedłużenia ważności koncesji przewidzianego w tym przepisie (por. M. Czarnecka, T. Ogłódek, *Prawo energetyczne Komentarz*, Warszawa 2012, s. 586; M. Pawełczyk, P. Sokal, R. Walczak, w: *Prawo energetyczne Komentarz*, red. M. Pawełczyk, Poznań 2012, s. 569; J. Kasnowski, w: *Prawo energetyczne Komentarz*, red. M. Kuliński, Warszawa 2017, s. 684; R. Trypens, w: *Prawo energetyczne Tom II Komentarz do art. 12-72*, red. M. Swora / Z. Muras, Warszawa 2016, s. 577; J. Baehr, E. Stawicki, J. Antczak, *Prawo energetyczne Komentarz*, Zakamycze 2003, s. 234-235). W konsekwencji, po stronie skarżącego powstał obowiązek uiszczenia opłaty koncesyjnej od udzielenia mu formalnie nowej koncesji, niezależnie od tego, że w tym samym roku kalendarzowym, uiścił już opłatę z tytułu posiadania poprzedniej koncesji (por. R. Trypens, w: *Prawo energetyczne Tom II Komentarz do art. 12-72*, red. M. Swora / Z. Muras, Warszawa 2016, s. 577).

Zarzut naruszenia przepisów prawa procesowego – art. 479⁵³ § 2 k.p.c. poprzez jego niezastosowanie jest w tej sytuacji całkowicie bezpodstawny. Skoro ani Sąd I, ani Sąd II instancji nie miał podstaw do uwzględnienia odwołania, to nie mógł w konsekwencji uchylić ani zmienić decyzji pozwanego.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., oddalił skargę kasacyjną jako bezzasadną. O kosztach postępowania kasacyjnego Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c., art. 99 k.p.c. i art. 108 § 1 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. oraz § 14 ust. 2 pkt 3 w związku z § 10 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 265).