

Sygn. akt III SZP 3/09

## UCHWAŁA

Dnia 14 stycznia 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Kazimierz Jaśkowski (przewodniczący)

SSN Zbigniew Korzeniowski

SSN Andrzej Wróbel (sprawozdawca)

Protokolant Dorota Białek  
w sprawie z powództwa Mondi Świeckie S.A. w Świeciu  
przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki  
o wydanie świadectwa pochodzenia kogeneracji,  
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw  
Publicznych w dniu 14 stycznia 2010 r.,  
zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Apelacyjnego w  
Warszawie  
z dnia 19 sierpnia 2009 r., sygn. akt VI ACz 1043/09,

„Czy Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, rozpoznając na podstawie art. 479(46) pkt 2 k.p.c. zażalenie na postanowienie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki wydane na podstawie art. 9e ust 1 i 2 , art. 9l ust 1, art. 9 m ust 2 oraz art. 30 ust 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jednolity: Dz.U.06.89.625 ze zmianami), w przedmiocie odmowy wydania świadectwa pochodzenia energii elektrycznej , wydaje orzeczenie w formie wyroku, czy postanowienia oraz, czy na orzeczenie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przysługuje zażalenie, czy apelacja ?”

podjął uchwałę:

**Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, po rozpoznaniu na podstawie art. 479<sup>46</sup> pkt 2 k.p.c. zażalenia na postanowienie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki odmawiając wydania świadectwa pochodzenia energii elektrycznej, o którym mowa w art. 9l ust 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jednolity: Dz.U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm.), wydaje orzeczenie w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie, jeżeli jest to postanowienie kończące postępowanie w sprawie.**

#### **UZASADNIENIE**

Sformułowane w sentencji postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 19 sierpnia 2009 r. sygn. akt VI Acz 1043/09 zagadnienie prawne wyłoniło się przy rozpoznawaniu sprawy z zażalenia Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej jako Prezes Urzędu) na postanowienie Sądu Okręgowego – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie z 24 marca 2009 r., sygn. akt XVII Amz 58/08, którym uchylono postanowienie Prezesa Urzędu wydane na podstawie art. 9e ust. 1 i 2, art. 9l ust. 1, art. 9 m ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jednolity Dz.U. z 2006 r., Nr 89, poz. 625, ze zm., dalej jako Prawo energetyczne), w przedmiocie odmowy wydania „świadectwa pochodzenia z kogeneracji”.

Zagadnienie to powstało w następujących okolicznościach. Postanowieniem z dnia 25 marca 2008 r. DP 447/2008 Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes Urzędu) odmówił wydania świadectwa pochodzenia z kogeneracji energii elektrycznej wytworzonej w jednostce kogeneracji należącej do przedsiębiorstwa Mondi Packaging Paper Świecie S.A. (powódka). Postanowienie to zostało wydane na podstawie art. 219 k.p.a. w związku z art. 9e ust. 1 i 2, art. 9l ust. 1, art. 9m ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 Prawa energetycznego. W uzasadnieniu postanowienia Prezes Urzędu wyjaśnił, że we wniosku o wydanie świadectwa pochodzenia powódka

oświadczyła, że wystąpiła już wcześniej z wnioskiem o wydanie świadectwa pochodzenia dla części energii elektrycznej wskazanej we wniosku, jako wytworzonej w odnawialnym źródle energii. Tymczasem, według Prezesa Urzędu, ustawodawca przewidział odrębny mechanizm wsparcia wytwarzania energii w kogeneracji oraz w odnawialnych źródłach energii. W tych okolicznościach Prezes Urzędu nie może kwalifikować tej samej energii jako energii wytworzonej w źródle odnawialnym, a następnie jako energii wytworzonej w kogeneracji.

Powódka zaskarżyła powyższe postanowienie zażaleniem i wniosła o jego zmianę w całości, poprzez wydanie świadectwa pochodzenia z kogeneracji, zgodnie z wnioskiem z dnia 13 lutego 2008 r., ewentualnie o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy Prezesowi Urzędu do ponownego rozpoznania, ze względu na naruszenie art. 6 k.p.a. poprzez odmowę wydania zaświadczenia pomimo ustawowego obowiązku jego wydania na rzecz powódki, art. 217 § 2 pkt 1 k.p.a. poprzez odmowę potwierdzenia faktu wytworzenia energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji w formie zaświadczenia (to jest „świadectwa pochodzenia z kogeneracji”), stosownie do art. 91 Prawa energetycznego, pomimo niekwestionowania samego faktu wyprodukowania takiej energii oraz art. 91 ust. 3 Prawa energetycznego poprzez odmowę wydania zaświadczenia, pomimo spełnienia przez powódkę przesłanek wynikających z tego przepisu.

Postanowieniem z 24 marca 2009 r., sygn. akt XVII Amz 58/08 Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uchylił postanowienie Prezesa Urzędu z dnia 25 marca 2008 r. W uzasadnieniu wskazał, że nie jest kwestionowany przez Prezesa Urzędu fakt wytworzenia przez powoda w wysokosprawnej kogeneracji podanej we wniosku ilości energii elektrycznej. Bezsporne jest również, że przed wystąpieniem ze spornym wnioskiem, powód uzyskał świadectwo pochodzenia potwierdzające wytworzenie w tym samym okresie w źródle odnawialnym energii elektrycznej 36.603,399 MWh energii. W ocenie Sądu Okręgowego świadectwo pochodzenia ma charakter deklaratoryjny – potwierdza określony fakt, to jest wytworzenie określonej ilości energii w wysokosprawnej kogeneracji. Ponieważ nie jest sporne, że powód wytworzył określoną ilość energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji, wydanie

stosownego świadectwa pochodzenia stanowi potwierdzenie tej okoliczności. Przepisy Prawa energetycznego są w tym zakresie jednoznaczne i Prezes Urzędu zobowiązany jest takie świadectwo wydać. Sąd Okręgowy uznał za błędne stanowisko Prezesa Urzędu, iż w sprawie istnieje negatywna przesłanka wydania świadectwa pochodzenia energii z kogeneracji, w postaci uprzedniego wydania dla tej samej energii świadectwa pochodzenia ze źródeł odnawialnych. Jednocześnie Sąd Okręgowy uznał, że nie może wydać orzeczenia reformatoryjnego, ponieważ tylko Prezes Urzędu ma kompetencję do wydania świadectwa pochodzenia energii elektrycznej.

Prezes Urzędu wniósł zażalenie na postanowienie Sądu Okręgowego, zaskarżając je w całości. Zażalenie oparł na zarzucie naruszenia art. 9l ust. 3 Prawa energetycznego w związku z art. 217 k.p.a.; art. 9e ust. 6-13 i 15-17 w związku z art. 9m ust. 1 oraz art. 56 ust. 1 pkt 1a zd. ostatnie Prawa energetycznego poprzez uznanie, że świadectwo pochodzenia energii ma charakter deklaratoryjny, podczas gdy z przepisów wynika, że świadectwo pochodzenia wywołuje dalej idące skutki w sferze prawa majątkowych przedsiębiorstw energetycznych.

Przedkładając przedstawione na wstępie zagadnienie prawne, Sąd Apelacyjny wskazał, że Sąd Okręgowy orzekał na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2 k.p.c. w zw. z art. 479<sup>55</sup> k.p.c. rozpoznając zażalenie na postanowienie Prezesa Urzędu. Przepisy te nie rozstrzygają jaką formę przyjmuje orzeczenie Sądu Okręgowego wydane w wyniku rozpoznania zażalenia. W sprawie niniejszej orzeczenie zapadło w formie postanowienia. Według Sądu Apelacyjnego, w innych podobnych sprawach Sąd Okręgowy orzekał o zasadności zażalenia wyrokiem.

Sąd Apelacyjny wskazał ponadto, że podobne zagadnienia prawne były już rozstrzygane przez Sąd Najwyższy (uchwały SN z dnia 12 stycznia 2006 r., sygn. akt III SZP 5/05, OSNP z 2006 r., Nr 15-16, poz. 256 oraz z 6 marca 2006 r., sygn. akt III SZP 1/06, OSNP z 2006 r., Nr 13-14, poz. 224), jednakże podejmowane uchwały dotyczyły innego rodzaju postanowień organów regulacyjnych. Sąd odwoławczy podniósł ponadto, że w obu uchwałach Sąd Najwyższy przyjął, że o rodzaju środka zaskarżenia decyduje istota, a nie nazwa skarżonego rozstrzygnięcia, zatem samo nazwanie rozstrzygnięcia Prezesa Urzędu

postanowieniem, a środka zaskarżenia zażaleniem, nie przesądza o trybie, w jakim środek ten winien zostać rozpoznany. Decydujące znaczenie ma, czy zaskarżone postanowienie ma charakter merytoryczny. W takim wypadku postanowienie Prezesa Urzędu jest de facto decyzją i zażalenie na to postanowienie powinno zostać rozpoznane wyrokiem, gdyż zażalenie to należy uznać za odwołanie od decyzji. Postępowanie o wydanie świadectwa pochodzenia z kogeneracji toczyło się na podstawie przepisów k.p.a. o wydawaniu zaświadczeń. Zdaniem Sądu Apelacyjnego z przepisów k.p.a. wynika, że odmowa wydania zaświadczenia ma charakter orzeczenia formalnego, a nie merytorycznego. Jednakże analiza stanowisk i argumentów podnoszonych w toku postępowania przez strony wskazuje, że zaskarżone postanowienie zapadło w wyniku merytorycznej analizy zasadności wniosku powódki, przy uwzględnieniu celu, dla którego wydawane jest świadectwo pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej w wysokosprawnej kogeneracji. Prezes Urzędu rozważał również interesy i konieczność ochrony odbiorców przed nadmiernym wzrostem cen energii. Wskazuje to, że zaskarżone postanowienie jest orzeczeniem o charakterze merytorycznym, a zażalenie zmierza do wszczęcia postępowania, w którym zapadnie orzeczenie o istocie sprawy.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

W treści pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Warszawie zawarte są dwa problemy prawne: 1) czy Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów orzeka w sprawie rozpoczętej wniesieniem zażalenia na postanowienie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki wydane na podstawie art. 9e ust. 1 i 2, art. 9l ust. 1, art. 9 m ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 Prawa energetycznego w przedmiocie odmowy wydania świadectwa pochodzenia z kogeneracji wydając wyrok, czy też postanowienie oraz 2) czy od orzeczenia Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wydanego w związku z rozstrzygnięciem zażalenia na postanowienie Prezesa Urzędu w przedmiocie odmowy wydania świadectwa pochodzenia z kogeneracji przysługuje środek zaskarżenia.

Jak trafnie wskazano w uzasadnieniu postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie, przedstawione powyżej kwestie pozornie są zbieżne z zagadnieniami rozstrzygniętymi przez Sąd Najwyższy w uchwałach z dnia 12 stycznia 2006 r.,

sygn. akt III SZP 5/05 (OSNP z 2006 r., Nr 15-16, poz. 256) oraz z dnia 6 marca 2006 r., sygn. akt III SZP 1/06 (OSNP z 2006 r., Nr 13-14, poz. 224). Z przedmiotowych uchwał wynika, że postępowanie przed Sądem Okręgowym, wszczęte wniesieniem zażalenia na postanowienie organu właściwego w sprawach regulacji energetyki, telekomunikacji lub transportu kolejowego, toczy się wedle przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w sprawach gospodarczych, chyba że przepisy rozdziału dotyczącego postępowań z zakresu regulacji stanowią inaczej. Ponadto, gdy przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące postępowania w sprawach gospodarczych oraz postępowania w sprawach z zakresu regulacji nie przewidują odmiennych uregulowań prawnych w odniesieniu do określonych instytucji procesowych, stosuje się ogólnie obowiązujące przepisy procesowe, o ile nie kolidują one z przepisami dotyczącymi postępowania odrębnego. Dlatego Sąd Okręgowy wydaje – w sprawie z zażalenia na postanowienie organu regulacji energetyki - orzeczenie w formie postanowienia. Od powyższej reguły dopuszcza się wyjątek, gdy postanowienie organu jest w rzeczywistości – z uwagi na treść i skutki – decyzją, od której powinno przysługiwać odwołanie. Z powołanych powyżej uchwał wynika również, że w przypadku postępowań wywołanych wniesieniem zażalenia na postanowienia organu dotyczące kwestii wпадkowych, stronom postępowania przez Sąd Okręgowym w Warszawie nie przysługuje zażalenie na postanowienie wydane w wyniku rozpoznania sprawy przez sąd. Uchwały Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2006 r., sygn. akt III SZP 5/05 oraz z dnia 6 marca 2006 r., sygn. akt III SZP 1/06 nie rozstrzygają jednak definitywnie, czy powyższa reguła obowiązuje również w przypadku rozpoznawania przez Sąd Okręgowy zażaleń na postanowienia organu regulacji, które nie mają charakteru wпадkowego. Dlatego Sąd Najwyższy uznaje za zasadne udzielenie odpowiedzi na pytanie prawne Sądu Apelacyjnego.

W pierwszej kolejności należy ustalić, jaki jest charakter prawny postanowienia Prezesa Urzędu, od którego wniesiono zażalenie inicjujące postępowanie sądowe w niniejszej sprawie, a zatem – nawiązując do stanowiska przyjętego przez Sąd Najwyższy w powołanych powyżej uchwałach - czy postanowienie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki wydane na podstawie art. 9e ust. 1 i 2, art. 9l ust. 1, art. 9 m ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 Prawa energetycznego w

przedmiocie odmowy wydania świadectwa pochodzenia z kogeneracji, należy uznać - ze względu na jego uzasadnienie - za decyzję.

Odpowiedź na to pytanie jest zdaniem Sądu Najwyższego negatywna. Przeciwno kwalifikacji orzeczenia Prezesa Urzędu, w którym odmówiono wydania świadectwa pochodzenia energii z kogeneracji, jako decyzji przemawia wykładnia gramatyczna przepisu art. 91 ust. 3 Prawa energetycznego. Przepis ten stanowi, że do wydawania świadectwa pochodzenia „stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. o wydawaniu zaświadczeń”. Zdaniem Sądu Najwyższego umieszczając w art. 91 ust. 3 Prawa energetycznego bezpośrednie odesłanie do przepisów k.p.a. o zaświadczeniach, obok ogólnego odesłania do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego z art. 30 ust. 1 Prawa energetycznego, ustawodawca jednoznacznie dał wyraz swojej woli co do charakteru rozstrzygnięć wydawanych przez Prezesa Urzędu w związku z wydawaniem świadectw pochodzenia. Można założyć, że w ten sposób ustawodawca dążył nie tylko do odpowiedniego ukształtowania zasad wydawania świadectw pochodzenia przez organ niezależny od producentów energii elektrycznej oraz przedsiębiorstw obrotu ale także starał się uniknąć ewentualnych sporów co do charakteru prawnego świadectwa pochodzenia (zob. postępowania sądowoadministracyjne dotyczące charakteru świadectwa fitosanitarnego, m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 października 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 642/06, LEX nr 283619, w wyniku których znowelizowano art. 18 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (Dz.U. z 2004 r. Nr 11, poz. 94 ze zm.) w ten sposób, że z treści przepisu wynika teraz wprost, że świadectwo fitosanitarne jest „zaświadczeniem w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego”).

Przeciwno uznaniu za decyzję postanowienia Prezesa Urzędu w przedmiocie odmowy wydania świadectwa pochodzenia energii z kogeneracji przemawia również charakter i treść świadectwa pochodzenia energii z kogeneracji. Zgodnie z utrwalonymi poglądami doktryny i stanowiskiem orzecznictwa, zaświadczenie potwierdza pewien fakt (wyrok NSA z dnia 21 października 1983 r., I SA 794/83, ONSA 1983, nr 2, poz. 92; wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 292/06, LEX nr 214079), a w szczególności to co wynika z rejestrów, dokumentów lub innych danych znajdujących się w posiadaniu organu.

W sprawach o wydawanie zaświadczeń organ administracji nie stosuje norm prawa materialnego. Zaświadczenie jest tylko aktem wiedzy organu, a nie aktem jego woli (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 3 czerwca 2008 r., II SA/OI 188/08, LEX nr 499871). Wydawane jest w celu udowodnienia pewnych okoliczności w innej sprawie (wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 292/06, LEX nr 214079). Dlatego orzecznictwo sądów administracyjnych odmawia uznawania aktów określanych mianem zaświadczeń za decyzje (wyrok SN z dnia 25 marca 1999 r., sygn. akt III RN 165/98, OSNP z 2000 r., Nr 3, poz. 90; wyrok NSA z dnia 4 października 1990 r., sygn. akt SA/Ka 496/90, OSP z 1993 r., Nr 3, poz. 50; wyrok NSA z dnia 10 czerwca 1998 r., sygn. akt I SA/Lu 504/97, Lex nr 35983 oraz wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 269/02, Lex nr 82645).

Świadcstwo pochodzenia energii jest dokumentem urzędowym służący wykazaniu w odrębnym postępowaniu administracyjnym wykonania obowiązku wynikającego z art. 9a ust. 8 Prawa energetycznego. Przepis ten nakłada na przedsiębiorstwa zajmujące się wytwarzaniem energii elektrycznej lub jej obrotem oraz przedsiębiorstwa sprzedające energią odbiorcom końcowym obowiązek „uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki świadectwa pochodzenia”, o którym mowa w 9l ust. 1 Prawa energetycznego. Obowiązek ten uznaje się za spełniony, jeżeli między energią sprzedaną odbiorcy końcowemu a zakupionymi i przedstawionymi do umorzenia świadectwami pochodzenia energii zachowana zostanie odpowiednia proporcja, wynikająca z przepisów wykonawczych. Świadectwem pochodzenia, o którym mowa w art. 9a ust. 8 jest świadectwo wytworzenia energii elektrycznej w kogeneracji. Wydaje je Prezes Urzędu na wniosek przedsiębiorstwa, które wytwarza energię elektryczną w kwalifikującym się do tego źródle energii (art. 9l ust. 3). Wniosek ten składany jest za pośrednictwem operatora systemu elektroenergetycznego. Wniosek musi zostać przekazany operatorowi systemu w terminie 14 dni (art. 9l ust. 6) od zakończenia okresu wytworzenia ilości energii elektrycznej objętej wnioskiem. Przekroczenie tego terminu skutkuje wydaniem przez Prezesa Urzędu postanowienia o odmowie wydania świadectwa (art. 9l ust. 9). Po otrzymaniu wniosku przedsiębiorstwa, operator systemu elektroenergetycznego, działający w charakterze pośrednika i

jednocześnie weryfikatora danych zawartych we wniosku, przekazuje go w terminie 14 dni Prezesowi Urzędu, wraz z potwierdzeniem danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w źródle, którego wniosek dotyczy (art. 91 ust. 8). Dane te ustalone są na podstawie wskazań urządzeń pomiarowo-rozliczeniowych operatora oraz informacji technicznych dotyczących jednostki kogeneracji. W terminie 14 dni od otrzymania wniosku, Prezes Urzędu wydaje świadectwo pochodzenia. Świadectwo opiewa na wytwórcę energii elektrycznej, określa lokalizację, rodzaj i moc źródła wytworzenia energii, dane dotyczące ilości wytworzonej energii, okres, w którym została ona wytworzona (art. 91 ust. 2). Jeżeli informacje zawarte we wniosku nie zgadzają się z informacjami z odczytów aparatury pomiarowej operatora systemu, ten ostatni może odmówić potwierdzenia danych zawartych we wniosku. Wówczas Prezes Urzędu, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego zgodnie z art. 218 § 2 k.p.a., może wydać świadectwo pochodzenia dla ilości energii potwierdzonej przez operatora systemu elektroenergetycznego oraz postanowienie o odmowie wydania świadectwa pochodzenia energii elektrycznej w ilości żądanej przez przedsiębiorstwo energetyczne. Z powyższego wynika, że świadectwa pochodzenia energii z kogeneracji zawiera dane potwierdzające określony fakt, to jest wytworzenie przez wnioskodawcę w konkretnym przedziale czasu określonej ilości energii elektrycznej w jednostce kogeneracji spełniającej warunki ustanowione w przepisach Prawa energetycznego i aktach wykonawczych. Świadectwo pochodzenia nie stwierdza, że z mocy prawa powstały określone skutki prawne, ani nie konkretyzuje przepisów materialnego Prawa energetycznego wobec przedsiębiorstwa energetycznego.

Zdaniem Sądu Najwyższego, charakter rozstrzygnięcia Prezesa Urzędu wydanego w niniejszej sprawie nie zmieniają wskazane w jego uzasadnieniu motywy, jakimi organ kierował się odmawiając wydania świadectwa pochodzenia. Postępowanie w sprawie wydania zaświadczenia może zakończyć się w trojaki sposób: 1) przez wydanie zaświadczenia dotyczącego stanu faktycznego lub stanu prawnego, którego potwierdzenia żąda osoba zainteresowana, 2) przez odmowę w ogóle wydania zaświadczenia, 3) przez odmowę wydania zaświadczenia o żądanej treści. Z kolei w ramach podstaw odmowy wydania zaświadczenia, doktryna i orzecznictwo wskazują takimi mogą być: 1) brak interesu osoby ubiegającej się, 2)

niewłaściwość organu; 3) niemożność spełnienia żądania odnośnie treści zaświadczenia ze względu na treść posiadanych danych lub dokumentów (wskutek niepotwierdzenia się istnienia stanu faktycznego lub prawnego, którego miało dotyczyć zaświadczenie); 4) niemożność spełnienia żądania odnośnie treści zaświadczenia ze względu na zakaz ustanowiony w przepisach odrębnych (uchwała NSA z dnia 30 września 1996 r., sygn. akt OPK 17/96, ONSA z 1997, nr 1, poz. 13; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 marca 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 647/07, LEX nr 505323), przy czym zakaz ten musi być wyraźny, nie można go domniemywać (wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 1999 r., sygn. akt I S.A. 1303/98, ONSA z 2000 r., Nr 3, poz. 120). Organ administracji nie może odmówić wydania zaświadczenia na okoliczność zaistnienia określonych faktów (jeżeli posiada wiedzę pozwalającą na ich potwierdzenie) ze względu na inne znane mu zdarzenia, które nie mają jednak bezpośredniego związku z treścią oczekiwanego przez wnioskodawcę zaświadczenia (wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 października 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 1673/07, LEX nr 420293). Wreszcie, przedmiotem postępowania wyjaśniającego w sprawach zaświadczeń nie może być analizowanie zmian w stanie prawnym i wyprowadzanie z tego odpowiednich wniosków, ani dokonywanie ocen prawnych (wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1356/04, LEX nr 202335), ponieważ tego rodzaju ustalenia są nie do pogodzenia z istotą postępowania w sprawie wydania zaświadczenia. W postępowaniu tym organ nie ocenia zasadności żądania wnioskodawcy, nie ustala znaczenia norm zawartych w przepisach prawa materialnego, a jedynie zaświadcza o informacjach posiadanych przez organ (zob. wyrok NSA z dnia 21 lipca 2005 r., sygn. akt OSK 1777/04, wyrok NSA z dnia 25 października 2000 r. V SA 760/00, LEX nr 50109, wyrok NSA z dnia 18 marca 1998 r. II SA 125.98, LEX nr 41283). Dlatego zdaniem Sądu Najwyższego pomimo, iż Prezes Urzędu wydał postanowienie w przedmiocie odmowy wydania świadectwa pochodzenia z innych powodów, niż wskazane powyżej oraz wykroczył poza ramy postępowania wyjaśniającego wyznaczone przez przepisy k.p.a., brak w zaskarżonym postanowieniu koniecznego dla uznania go za decyzję elementu woli oraz skonkretyzowania normy prawa materialnego w odniesieniu do jednostki. Prezes Urzędu odmówił bowiem wydania świadectwa przyjmując, pomimo braku

wyraźnego zakazu wydania świadectwa pochodzenia w okolicznościach niniejszej sprawie, że przepisy obowiązującego prawa uniemożliwiają uczynienie zadość wnioskowi przedsiębiorstwa energetycznego.

Zakwalifikowanie świadectwa pochodzenia energii jako zaświadczenia w rozumieniu art. 219 k.p.a. znajduje dodatkowe potwierdzenie w przepisach dyrektywy 2004/8/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. w sprawie promowania kogeneracji w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe na rynku wewnętrznym energii oraz zmieniająca dyrektywę 92/42/EWG (Dz.Urz. UE z 2004 r., L 52, s. 50, ze zm.), wdrażanych do prawa polskiego przez przepisy prawa energetycznego powołane jako podstawa prawna postanowienia Prezesa Urzędu. Świadectw pochodzenia dotyczy art. 5 dyrektywy 92/42, zatytułowany „Gwarancje pochodzenia energii elektrycznej z kogeneracji o wysokiej wydajności”. Zgodnie z jego ust. 6 w zw. z ust. 5 przedmiotowe gwarancje stanowią wyłącznie „dowód” potwierdzający w szczególności ilość energii elektrycznej pochodzącej z kogeneracji.

Skoro, jak wynika z powyższych wywodów, świadectwo pochodzenia energii jest zaświadczeniem w rozumieniu art. 217 k.p.a., należy przyjąć, że odmowa wydania świadectwa następuje – zgodnie z art. 219 k.p.a. – w formie postanowienia i w takiej też formie – zgodnie z przytoczonymi na wstępie uchwałami Sądu Najwyższego - Sąd Okręgowy w Warszawie orzeka po rozpoznaniu zażalenie na przedmiotowe postanowienie. Skoro bowiem Kodeks postępowania cywilnego nie wymaga wydania wyroku w sprawie zażalenia na postanowienie Prezesa Urzędu, to właściwe jest wydanie rozstrzygnięcia w formie postanowienia. Powyższego nie zmienia okoliczność, że treść uzasadnienia zaskarżonego w niniejszej sprawie postanowienia Prezesa Urzędu, nie mieści się we wskazywanych przez doktrynę i orzecznictwo podstawach odmowy wydania zaświadczenia.

Rozstrzygnięcie charakteru prawnego orzeczenia Prezesa Urzędu w przedmiocie odmowy wydania świadectwa pochodzenia, a także formy orzeczenia Sądu Okręgowego, pozwala przejść do kolejnego problemu prawnego wynikającego ze sformułowanego przez Sąd Apelacyjny w Warszawie zagadnienia prawnego, a mianowicie kwestii, czy na postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uchylające postanowienie

Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki wydane na podstawie art. 9e ust. 1 i 2, art. 9l ust. 1, art. 9 m ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 Prawa energetycznego w przedmiocie odmowy wydania świadectwa pochodzenia z kogeneracji, służy środkiem zaskarżenia w postaci zażalenia.

Przepisy Rozdziału 4 Działu IVa k.p.c. nie regulują wprost zasad i trybu rozpoznawania przez Sąd Okręgowy w Warszawie zażaleń na postanowienia Prezesa Urzędu. Zgodnie z art. 479<sup>46</sup> pkt 2 k.p.c. Sąd Okręgowy w Warszawie jest właściwy w sprawach zażaleń na postanowienia Prezesa Urzędu wydawane na podstawie Prawa energetycznego. Postępowanie w sprawie zażalenia na postanowienie Prezesa Urzędu wydane na podstawie art. 9e ust. 1 i 2, art. 9l ust. 1, art. 9 m ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 Prawa energetycznego w przedmiocie odmowy wydania świadectwa pochodzenia z kogeneracji toczy się zatem wedle przepisów k.p.c. w sprawach gospodarczych, chyba że przepisy rozdziału dotyczącego postępowań z zakresu regulacji energetyki stanowią inaczej. Przepisy te zawierają dwa odesłania do przepisów rozdziału regulującego zasady postępowania z zakresu ochrony konkurencji. Nie odnoszą się one jednak do kwestii istotnej dla rozstrzygnięcia niniejszego zagadnienia prawnego. Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela zapatrywania wyrażone w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2006 r., sygn. akt III SZP 1/06, zgodnie z którymi w sytuacji gdy przepisy k.p.c. dotyczące postępowania odrębnego nie przewidują odmiennych uregulowań prawnych w odniesieniu do określonych instytucji procesowych, należy w tym zakresie stosować ogólnie obowiązujące przepisy procesowe, o ile nie kolidują one z przepisami dotyczącymi postępowania odrębnego. Zatem w zakresie nieuregulowanym w przepisach Działu IVa k.p.c., do rozpoznania przez Sąd Okręgowy zażalenia na postanowienie Prezesa Urzędu wydane na podstawie art. 9e ust. 1 i 2, art. 9l ust. 1, art. 9 m ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 Prawa energetycznego w przedmiocie odmowy wydania świadectwa pochodzenia z kogeneracji, zastosowanie znajdują przepisy k.p.c. dotyczące postępowania przed sądem pierwszej instancji.

Kwestię zaskarżalności postanowień sądu pierwszej instancji normuje art. 394 § 1 k.p.c., zgodnie z którym zażalenie do sądu drugiej instancji przysługuje na postanowienia sądu pierwszej instancji kończące postępowanie w sprawie. Przepis

art. 394 § 1 k.p.c. wyróżnia postanowienia kończące postępowanie w sprawie oraz inne postanowienia. Te ostatnie zostały enumeratywnie wymienione w art. 394 § 1 pkt 1-12 k.p.c. przez określenie ich przedmiotu. Dotyczą one szeregu kwestii incydentalnych podejmowanych w toku postępowania i dlatego k.p.c. nie używa określenia „sprawa”. „Sprawa” traktowana jest bowiem jako poddany rozstrzygnięciu sądu spór powstały na podstawie stosunku prawnego regulowanego przepisami prawa materialnego. „Sprawa” ma zatem charakter merytoryczny. Stanowi główny przedmiot rozstrzygnięcia sądu. Dlatego postanowieniami kończącymi postępowanie w sprawie są nie tylko postępowania zamykające drogę do wydania wyroku w sprawie, ale również postępowania kończące postępowanie w sprawie jako całość, rozstrzygające ją co do istoty, będące ostatnimi orzeczeniami wydanymi w postępowaniu (uchwała SN z dnia 6 października 2000 r., III CZP 31/00, OSNC 2001, nr 2, poz. 22; uchwała SN z dnia 24 listopada 1998 r., III CZP 44/98, OSNC 1999, nr 5, poz. 87). Natomiast pojęcie „sprawy” nie obejmuje szeregu różnorodnych kwestii, co do których sąd wypowiada się w toku postępowania bądź podejmuje je w związku z rozstrzygnięciem sprawy (uchwała SN z dnia 6 października 2000 r., III CZP 31/00, OSNC 2001, nr 2, poz. 22). Szerszy zakres pojęcia „sprawy” nadaje Trybunał Konstytucyjny, którego orzecznictwo przyjmuje szeroką interpretację art. 45 Konstytucji RP. W ujęciu konstytucyjnym pojęcie sprawy „odnosi się nie tylko do głównego przedmiotu postępowania sądowego, ale może obejmować również te kwestie wypadkowe, w odniesieniu do których sąd orzeka o prawach i obowiązkach określonego podmiotu” (wyrok TK z dnia 31 marca 2009 r., SK 19/08, OTK-A 2009/3/29; wyrok TK z dnia 3 lipca 2002 r., sygn. SK 31/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 49).

Mając na względzie przedstawione powyżej rozumienie zwrotu „postanowienie kończące postępowanie w sprawie”, jak również samo pojęcie „sprawy”, zarówno w judykaturze Sądu Najwyższego, jak i Trybunału Konstytucyjnego, nie można odmówić charakteru „postanowienia kończącego postępowanie w sprawie” każdemu postanowieniu wydanemu przez Sąd Okręgowy w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie Prezesa Urzędu w przedmiocie odmowy wydania świadectwa pochodzenia z kogeneracji. Postępowanie zainicjowane wniesieniem zażalenia na przedmiotowe postanowienie organu

regulacji energetyki nie dotyczy bowiem kwestii wadkowej, która pojawia się w toku rozpoznawania „sprawy”, nie rozstrzyga kwestii wstępnych, nie prowadzi do uporządkowania toku procesu (postępowania), nie usuwa przeszkód uniemożliwiających dalsze prowadzenie procesu, nie zamyka fragmentu sprawy, jej bocznego nurtu. Przedmiotem postępowania w sprawie, w której powstało rozstrzygane zagadnienie prawne, jest spór między przedsiębiorstwem energetycznym a Prezesem Urzędu dotyczący tego, czy miało miejsce konkretne zdarzenie – wytworzenie przez przedsiębiorstwo energetyczne we wskazanym przedziale czasu określonej ilości energii w źródle energii spełniającym warunki, o których przepisy Prawa energetycznego i aktów wykonawczych uzależniają wydanie świadectwa pochodzenia z kogeneracji. Na tym polega istotą „sprawy” w rozumieniu k.p.c. Zadaniem sądu rozpoznającego zażalenie na postanowienie Prezesa Urzędu jest rozstrzygnięcie sprawy merytorycznie, to jest sprawdzenie i ustalenie słuszności żądań powoda lub wydanie orzeczenia co do istoty sprawy, jaką jest wydanie świadectwa pochodzenia z kogeneracji o określonej treści. W konsekwencji postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie oddalające zażalenie na postanowienie Prezesa Urzędu w przedmiocie odmowy wydania świadectwa pochodzenia albo uwzględniające takie zażalenie i zmieniające postanowienie Prezesa Urzędu, kończy postępowanie w sprawie, jaką jest spór między przedsiębiorstwem energetycznym a Prezesem Urzędu dotyczący tego, czy Prezes Urzędu miał obowiązek wydać przedsiębiorstwu energetycznemu świadectwo pochodzenia energii o określonej treści.

Oparta na przedstawionym wyżej orzecznictwie Sądu Najwyższego kwalifikacja tego rodzaju postanowień Sądu Okręgowego w Warszawie, jako kończących postępowanie w sprawie, znajduje dodatkowe uzasadnienie w zasadzie dwuinstancyjności postępowania (art. 176 ust. 1 Konstytucji). Zasada ta stanowi „istotny element prawa do sądu”, służąc zapobieganiu pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji (wyrok TK z dnia 31 marca 2009 r., SK 19/08, OTK-A z 2009 r., Nr 3, poz. 29; wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143). Zasada ta może doznawać ograniczeń w kwestiach wadkowych, które nie mają charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu art. 45 Konstytucji RP (wyrok TK z dnia 31 marca 2009 r., SK 19/08, OTK-A 2009/3/29).

Jednakże w postępowaniach będących sprawą w rozumieniu Konstytucji, „ustawodawca [...] nie może całkowicie zamykać dostępu do sądu drugiej instancji ani też ustanawiać nieuzasadnionych ograniczeń, które nie odpowiadałyby wymogom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyrok TK z dnia 31 marca 2009 r., SK 19/08, OTK-A z 2009 r., Nr 3, poz. 29; wyrok TK z dnia 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103, s. 1069). Akceptacja poglądu, zgodnie z którym każde postanowienie wydawane przez Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie z zażalenia na postanowienie Prezesa Urzędu w przedmiocie odmowy wydania świadectwa pochodzenia z kogeneracji nie może być zaskarżone zażaleniem, równałaby się naruszeniu tej zasady. Brak natomiast jakichkolwiek argumentów pozwalających uznać odstępianie od tej zasady za usprawiedliwione ochroną innej wartości konstytucyjnej.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji uchwały.

/km/