

ZAGADNIENIE PRAWNE

W sprawie z zażalenia P. S. A. w B. przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki w Warszawie w przedmiocie postanowienia Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 28 grudnia 2012 roku [...] o odmowie wydania świadectwa pochodzenia na skutek zażalenia pozwanego od postanowienia Sądu Okręgowego - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 16 maja 2014 r.

Czy udzielona przez Prezesa URE przedsiębiorstwu energetycznemu koncesja na prowadzenie działalności gospodarczej, polegającej na wytwarzaniu energii elektrycznej pochodzącej ze wspólnego spalania paliw konwencjonalnych i biomasy, której integralną częścią jest tzw. Dokumentacja Uwierzytelniająca, określa w sposób wiążący dla Prezesa URE oraz przedsiębiorstwa energetycznego szczegółowe warunki wykonywania działalności koncesjonowanej, a jeżeli tak, to czy Prezes URE jest związany tymi warunkami w postępowaniu o wydanie świadectw pochodzenia dla energii wyprodukowanej w instalacji, której decyzja taka dotyczy?

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 28 grudnia 2012 r. Prezes Urzędu Regulacji i Energetyki odmówił P. S.A. z siedzibą w B. wydania świadectwa pochodzenia dla energii elektrycznej wytworzonej w jednostce wytwórczej Elektrownia B., położonej w miejscowości R., w okresie od 1 października 2012 r. do 31 października 2012 r. w ilości 42212,147 MWh.

Rozpoznając wniosek tego przedsiębiorcy organ regulacyjny wskazał, że znane są mu z urzędu informacje uzyskane w toku innego postępowania administracyjnego, wszczętego na wniosek wskazanego wyżej podmiotu, które świadczą o niezgodności stosowanej w jednostce wytwórczej (Elektrownia B.) procedurze poboru próbek paliw (konwencjonalnych i biomasy) oraz pomiaru masy tych paliw, podlegających spalaniu z przepisami § 6 ust. 4 pkt 1 i 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 14 sierpnia 2008 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz potwierdzenia danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii (Dz. U. z 2008r. Nr 156, poz. 969 ze zm.), zwanego dalej jako rozporządzenie OZE 2008.

Prezes URE zgłosił zastrzeżenia do miejsca usytuowania wag służących do określenia ilości zużywanych paliw, gdyż za tymi urządzeniami, znajduje się plac magazynowy, na który może być zrzucane już zważone paliwo (węgiel brunatny), co pozostaje w sprzeczności z treścią § 6 ust. 4 pkt 1 cytowanego wyżej rozporządzenia zawierającego wymóg aby w przypadku spalania w jednostce wytwórczej biomasy z innymi paliwami – pomiary masy biomasy w postaci stałej i paliwa stałego innego niż biomasa obejmowały pomiary masy każdego z tych paliw dostarczonych do procesu spalania.

Ponadto miejsce wykonywania próbek w celu określenia właściwości fizykochemicznych poszczególnych rodzajów paliw, niezbędnych do obliczenia ich wartości opałowej nie było zlokalizowane w miejscu ważenia paliw, co stanowiło naruszenie § 6 ust. 4 pkt 3 powołanego wyżej rozporządzenia, nakazującego wykonywane w tym samym miejscu i czasie pobierania owych próbek i pomiar masy paliw.

Prezes URE przyznał, że taki stan faktyczny istniał już na etapie rozpatrywania przez niego wniosku przedsiębiorstwa energetycznego o zmianę koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej, odzwierciedlony w przedłożonej przez ten podmiot dokumentacji uwierzytelniającej (technicznej), ale fakt dokonania wówczas przez ten organ nieprawidłowej interpretacji opisanych

wcześniej okoliczności nie stoi na przeszkodzie w zbadaniu ich w trakcie rozpoznawania wniosku o wydanie świadectwa pochodzenia dla energii elektrycznej, albowiem nie istnieje podstawa prawna nakazująca sankcjonowanie sprzecznych z przepisami działań adresatów norm prawnych, z uwagi na potencjalne uchybienia organu w zakresie realizacji obowiązków wynikających z art. 9 k.p.a.

Należało zatem odmówić wnioskodawcy wydania świadectwa pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii, mimo że operator potwierdził dane zamieszczone we wniosku o ilości wytworzonej energii w tej jednostce wytwórczej, w październiku 2012 r., albowiem powyższy proces nastąpił bez dopełnienia wymagań niezbędnych do uznania wytwarzanej energii za odnawialną, o których mowa w § 6 ust. 4 pkt 1 i 3 powołanego wyżej rozporządzenia.

W złożonym na to postanowienie zażaleniu P. S.A. z siedzibą w B. podniosła m.in. następujące zarzuty:

- 1) naruszenie art. 9e ust. 3 w zw. z art. 9e ust. 5a ustawy Prawo energetyczne poprzez jego niezastosowanie wskutek odmowy wydania świadectwa pochodzenia mimo braku negatywnych przesłanek jego wydania;
- 2) naruszenie § 6 ust. 4 pkt 1 i 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 14 sierpnia 2008 r. w zw. z art. 9e ust. 3 w zw. z art. 9e ust. 5a Prawa energetycznego poprzez ich błędną interpretację, polegającą na przyjęciu, że wydanie świadectwa pochodzenia, zgodnie z wnioskiem powoda jest uzależnione od spełnienia przez wnioskodawcę warunków określonych w § 6 ust. 4 pkt 1 i 3 cytowanego wyżej rozporządzenia;
- 3) naruszenie art. 32 ust. 1 Prawa energetycznego w zw. z art. 58 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej w zw. z art. 41 ust. 3 Prawa energetycznego wobec odmowy wydania świadectwa pochodzenia w sytuacji, gdy cały czas działa na podstawie ważnej koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej;
- 4) naruszenie art. 124 § 1 k.p.a. poprzez brak wskazania przez pozwanego podstawy prawnej odmowy wydania świadectwa;

5) naruszenie art. 8 k.p.a. poprzez prowadzenie postępowania z naruszeniem obowiązku pogłębiania zaufania uczestnika postępowania do organu władzy publicznej.

Powołując się na powyższe zarzuty powodowa spółka wносиła o uchylenie zaskarżonego postanowienia.

W uzasadnieniu zażalenia wskazała, że prowadzi swoją działalność gospodarczą zgodnie z posiadaną, ważną koncesją, której integralna część stanowi tzw. dokumentacja uwierzytelniająca, przedstawiająca opis i schematy układów podawania i rozliczania ilości energii elektrycznej OZE z biomasy i pozostałych paliw. W dacie udzielenia koncesji została ona uznana za zgodną z obowiązującymi przepisami prawa, w tym również z § 6 ust. 4 pkt 1 i 3 cytowanego wyżej rozporządzenia.

Przyznane powódce decyzje koncesyjne z 2009 r. i 2010 r. nadal pozostają w obrocie prawnym, korzystają z domniemania legalności i prawidłowości a ponadto zgodnie z art. 110 k.p.a. są one wiążące dla Prezesa URE.

Od chwili wydania powódce decyzji koncesyjnych stan instalacji opisany w Dokumentacji Uwierzytelniającej nie uległ zmianie, podobnie jak przepisy rozporządzenia a jedynie pozwany zmienił swoje dotychczasowe stanowisko co do akceptacji owej Dokumentacji.

W ocenie powódki, takie zachowanie pozwanego jest tym bardziej niezrozumiałe, gdyż posiadając wcześniej ten sam zakres wiedzy co obecnie, odnośnie parametrów technicznych instalacji zamontowanej u powódki w jednostce wytwórczej wydał temu przedsiębiorstwu świadectwa pochodzenia energii elektrycznej za okres od kwietnia do sierpnia 2012 r.

Powołując się na powyższą argumentację strona powodowa wносиła o uchylenie zaskarżonego postanowienia.

Natomiast pozwany Prezes URE wносиł o oddalenie zażalenia i zasądzenie kosztów postępowania.

Postanowieniem z dnia 16 grudnia 2013 r. Sąd Okręgowy w Warszawie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uchylił postanowienie Prezesa URE z

dnia 28 grudnia 2012 r. i obciążył pozwanego obowiązkiem zwrotu powódce kosztów postępowania.

W uzasadnieniu powyższego rozstrzygnięcia Sąd podniósł, że bezsporną w sprawie była okoliczność, iż powodowa spółka posiadała koncesję na wytwarzanie energii w kogeneracji w źródle zlokalizowanym w miejscowości R. oraz że złożony przez tego przedsiębiorcę wniosek obejmował energię elektryczną wytworzoną w tym źródle.

Powołując się na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 1998 r. sygn. III RN 34/98 dotyczący skutków prawnych, jakie wiążą się z przyznaniem danemu podmiotowi przez właściwy organ administracji koncesji na wykonywanie określonego rodzaju działalności gospodarczej Sąd Okręgowy wskazał, że dysponowanie przez powódkę koncesjami na wytwarzanie energii elektrycznej w kogeneracji stwarza domniemanie, iż podmiot ten spełnia zarówno podmiotowe jak i przedmiotowe warunki ustawowe, wymagane na prowadzenie takiej działalności.

Skoro przepis art. 9a ust. 3 Prawo energetycznej stanowi, że do wydawania świadectw pochodzenia stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. o wydawaniu zaświadczeń to zgodnie z art. 218 k.p.a. organ administracji publicznej obowiązany jest wydać zaświadczenie o potwierdzeniu faktów lub stanu prawnego wynikających z prowadzonej przez ten organ ewidencji, rejestrów lub z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu.

W tym stanie rzeczy pozwany nie może badać, w postępowaniu o wydanie świadectwa pochodzenia skutków prawnych wynikających z prawomocnych decyzji koncesyjnych.

Bez znaczenia jest przy tym okoliczność, że pozwany dokonał później zmiany treści udzielonej powodowi koncesji (czerwiec 2013 r.).

Rozpatrując wniosek powoda o wydanie jej świadectw pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej w miesiącu październiku 2012 r. i stwierdzając, że źródło wytwarzania energii nie odpowiada wymogom rozporządzenia Ministra Gospodarki pozwany popadł w sprzeczność z faktami i stanem prawnym wynikającym z udzielonych powódce koncesji.

Ponadto Sąd podkreślił, że przepis art. 8 k.p.a. wymaga poszanowania działania strony wynikającego ze świadomości opartej na wydanych wcześniej prawomocnych decyzjach.

Zapadłe w tej sprawie orzeczenie zaskarżył w całości Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, podnosząc zarzuty naruszenia następujących przepisów:

- 1) art. 328 § 1 k.p.c. w zw. z art. 361 k.p.c. wskutek wadliwego sporządzenia uzasadnienia zaskarżonego postanowienia;
- 2) art. 233 § 1 k.p.c. poprzez brak wszechstronnego rozważenia zebranego w sprawie materiału dowodowego wskutek uznania, że instalacja powodowej spółki odpowiada warunkom przewidzianym w § 6 ust. 4 pkt 1 i 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 14 sierpnia 2008 r. oraz wskutek przyjęcia, że operator systemu elektroenergetycznego (PSE Operator S.A.) potwierdził dane zamieszczane we wniosku o wydanie świadectwa pochodzenia, podczas gdy potwierdził on jedynie ilość wytworzonej energii elektrycznej;
- 3) § 6 ust. 4 pkt 1 i 3 cytowanego wyżej rozporządzenia poprzez nieuzasadnione uznanie, że instalacja powoda spełnia warunki przewidziane w treści tego rozporządzenia;
- 4) art. 9e ust. 1 i 3 w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 33 ust. 1 pkt 1 Prawa energetycznego poprzez ich błędną wykładnię i wadliwe przyjęcie, że posiadanie koncesji na wytwarzanie energii w wyniku współspalania biomasy i innego paliwa jest wyłączną i wystarczającą przesłanką potwierdzającą, że energia elektryczna wytworzona w tym źródle zalicza się do energii pochodzącej z odnawialnego źródła energii bez konieczności weryfikacji spełniania kryteriów określonych w rozporządzeniu z dnia 14 sierpnia 2008 r.;
- 5) art. 218 § 1 k.p.a. w zw. z art. 217 § 2 pkt 2 k.p.a. i w zw. z art. 9e ust. 3 Prawa energetycznego poprzez zlekceważenie faktu, że świadectwo pochodzenia jest swoistym rodzajem zaświadczenia, do którego przepisy o wydawaniu zaświadczeń stosuje się jedynie odpowiednio i pominięcie faktu, że konkluzja leżąca u podstaw wydania postanowienia Prezesa URE wynikała również bezpośrednio z treści Dokumentacji Uwierzytelniającej, będącej załącznikiem do koncesji;

- 6) art. 218 § 2 k.p.a. w zw. z art. 9e ust. 3 Prawa energetycznego poprzez odmówienie pozwanemu możliwości weryfikacji przedstawionych danych i prowadzenia postępowania wyjaśniającego, dotyczącego stanu faktycznego, objętego świadectwem pochodzenia, w uzupełnieniu danych wynikających z decyzji koncesyjnych;
- 7) naruszenie art. 219 k.p.a. w zw. z art. 9e ust. 3 Prawa energetycznego poprzez błędne uznanie, że brak było przesłanek do odmowy wydania powódce świadectwa pochodzenia energii podczas, gdy pozwany jest obowiązany potwierdzić świadectwem pochodzenia prawdę obiektywną co do faktów i prawa;
- 8) naruszenie art. 8 k.p.a. przez nieuzasadnione stwierdzenie, że postanowienie Prezesa URE narusza zasadę prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników;
- 9) art. 6 i 7 k.p.a. poprzez nieuwzględnienie okoliczności, że organy administracji są zobowiązane działać w granicach i na podstawie prawa oraz stać na straży praworządności i podejmować, z urzędu lub na wniosek stron wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy.

Wskazując na powyższe zarzuty pozwany wnosił o zmianę zaskarżonego postanowienia poprzez oddalenie zażalenia powódki i zasądzenie od niej na rzecz pozwanego kosztów postępowania za obie instancje, a jako ewentualny zgłosił wniosek o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji.

Strona powodowa wносиła o oddalenie zażalenia pozwanego i zasądzenie o niego kosztów postępowania zażaleniowego.

W kolejnych pismach procesowych każda ze stron przytaczały dodatkowe argumenty na poparcie swoich stanowisk.

W trakcie rozpoznawania niniejszego zażalenia nasunęły się Sądowi Apelacyjnemu kwestie prawne, budzące poważne wątpliwości, które zostały zawarte w przedstawionym Sądowi Najwyższemu pytaniu.

W pierwszej kolejności rozważanie wymaga – jak daleko idące skutki wynikają z faktu udzielenia powodowemu przedsiębiorstwu koncesji na

wytwarzanie energii elektrycznej w jednostce wytwórczej, która to energia może być uznana za wytworzoną w odnawialnym źródle energii.

Pozwany Prezes URE argumentował, że posiadanie takiej koncesji, oznacza jedynie potwierdzenie możliwości technicznych do wykonywania przez powoda działalności gospodarczej polegającej na wytwarzaniu energii elektrycznej w jednostce, w której spalane są paliwa konwencjonalne (węgiel brunatny i biomasa) – stosownie do art. 33 ust. 1 pkt 3 Prawa energetycznego i że nie jest to równoznaczne ze spełnieniem warunków potrzebnych do uzyskania świadectwa pochodzenia energii elektrycznej powstałej w odnawialnym źródle energii.

Powyższe rozumowanie sprowadza się zatem do konkluzji, że powód dysponując przedmiotową koncesją był uprawniony do produkcji energii pochodzącej ze współspalania węgla brunatnego i biomasy, ale organ regulacyjny zastrzegł sobie prawo do oceny, dopiero w toku postępowania o wydanie świadectwa pochodzenia energii – czy w ogóle uznać część wytworzonej w ten sposób energii za odnawialną.

Tego rodzaju stanowisko musi budzić istotne zastrzeżenia.

Pomniejszanie roli koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej noszącej cechy energii odnawialnej nie jest przekonujące mając na względzie poglądy doktryny odnoszące się do zbliżonego postępowania koncesyjnego, które dotyczy działalności polegającej na wytwarzaniu energii elektrycznej w kogeneracji.

Jak wskazuje się w piśmiennictwie – w trakcie postępowania o udzielenie koncesji uzyskiwane są i weryfikowane pod względem poprawności niezbędne dane potrzebne do wydania świadectwa pochodzenia z kogeneracji takie jak na przykład: dokładna lokalizacja źródła, stosowana technologia, moc zainstalowana (vide: Monika Szostakowska w. [Prawo energetyczne Komentarz pod red. Mariusza Swory i Zdzisławą Murasa. Lex a Wolters Kuwer business Warszawa 2010 s. 770).

Poza sporem jest okoliczność, że tzw. dokumentacja uwierzytelniająca, która stała się integralną częścią decyzji koncesyjnych z 2009 r. i 2010 r., nie tylko potwierdzała możliwości techniczne prowadzenia przez powoda opisanej

wyżej działalności gospodarczej, ale zawierała również m.in. szczegółowy opis metod poboru próbek paliw (konwencjonalnych i biomasy) oraz pomiar ich masy jak również miejsce usytuowania poszczególnych urządzeń służących do tych celów.

W odpowiedzi na zażalenie strony powodowej organ regulacyjny przyznaje, że w trakcie postępowania koncesyjnego badań stan faktyczny, wynikający z przedstawionej mu przez powoda dokumentacja technicznej pod kątem wymogów rozporządzenia OZC, który jak stwierdził, został wówczas przez niego „nieprawidłowo zinterpretowany” (k. 300-301 a.s.).

Dopiero w trakcie trwania innego postępowania administracyjnego (w sprawie zmiany decyzji koncesyjnej) pozwany doszedł do wniosku, że jednostka wytwórcza Elektrownia B. nie spełnia w procesie współspalania paliw konwencjonalnych i biomasy warunków przewidzianych w cytowanym wyżej rozporządzeniu.

Tak więc pozwany zmienił swoją pierwotną ocenę prawidłowości układu technologicznego wytwarzania przez powoda energii odnawialnej, przedstawionego w Dokumentacji Uwierzytelnionej (gdzie w jej nazwie podano, że zawiera ona „Opis instalacji do produkcji oraz rozliczeń energii ze źródeł odnawialnych w P. Elektrownia B. S.A.” - k. 74 a.s.).

Nastąpiło to w sytuacji, gdy nadal obowiązywały udzielone powodowi decyzje koncesyjne na wytwarzanie energii elektrycznej w odnawialnym źródle energii.

W orzecznictwie sądów administracyjnych oraz w piśmiennictwie podkreśla się, że ostateczna decyzja administracyjna obowiązuje tak długo dopóki nie zostanie zmieniona lub uchylona przez nową decyzję opartą na odpowiednim przepisie prawa (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 czerwca 2008 r. sygn. IV SA/Po 426/07., B. Adamiak, J. Borkowski Kodeks postępowania administracyjnego – Komentarz Wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 2006 r. s. 101-102).

Przepis art. 16 § 1 k.p.a. zapewnia trwałość takich decyzji i gwarantuje pewność obrotu prawnego.

Z kolei przepis art. 110 k.p.a. stanowi, że organ administracji publicznej, który wydał decyzję jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile nie stanowi inaczej.

Nie ma tu istotnego znaczenia okoliczność – czy jest to decyzja ostateczna czy też nie ostateczna jak również to – czy na jej podstawie strona nabyła jakieś prawo (vide: M. Jaśkowska, A. Wróbel Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz Lex a Wolters Kluwer business Warszawa 2011 r. s. 685).

Jeżeli zaś chodzi o kwestie wadliwości decyzji ostatecznej to w wyroku z dnia 20 lipca 1982 r. sygn. SA 1461/81 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził m.in., że każda decyzja ostateczna korzysta z domniemania prawidłowości a zatem organ administracyjny, który w znanych sobie okolicznościach wydał wadliwą decyzję uprawniającą jest tą decyzją związany do czasu jej zmiany w sposób przewidziany prawem.

Jakkolwiek pozwany nie kwestionuje samego faktu związania go (w przeszłości) decyzją koncesyjną udzieloną powodowi na prowadzenie opisanej wyżej działalności gospodarczej to jednak stoi na stanowisku, że zaakceptowanie przez niego w owej decyzji opisanych tam (tj. w stanowiącej jej integralną część Dokumentacji Uwierzytelniającej) szczegółowych rozwiązań technicznych dotyczących instalacji powoda, służącej do uzyskiwania energii elektrycznej pozwalającej ubiegać się przedsiębiorcy o uzyskanie świadectwa pochodzenia nie oznaczało zarazem potwierdzenia przez niego okoliczności, że wytwarzania w ten sposób energii, będzie (w odpowiedniej części) zaliczona do energii odnawialnej, w rozumieniu przepisów rozporządzenia OZE z 2008 r. i że powód będzie mógł otrzymać z tego tytułu przedmiotowe świadectwa.

Podzielenie takiego punktu widzenia, nie wydaje się jednak uzasadnione z przyczyn, o których była już wcześniej mowa.

Przyjmując założenie, że udzielone stronie powodowej koncesje określały indywidualne warunki prowadzenia działalności gospodarczej, które w dacie wydania decyzji pozostawały w ocenie organu regulacyjnego, w zgodzie z przepisami ustawy Prawo energetyczne oraz wydanymi na jego podstawie przepisami wykonawczymi (w tym z rozporządzeniem OZE z 2008 r.) należałoby

dojść do wniosku, iż zarówno ten organ jak i adresat decyzji koncesyjnych byli związani tymi warunkami, aż do momentu zmiany koncesji, co nastąpiło dopiero w czerwcu 2013 r.

Przy uznaniu tego stanowiska za trafne wyłania się kolejna wątpliwość a mianowicie – czy zakres uprawnień Przesad URE działającego w toku postępowania o wydanie świadectw pochodzenia, w oparciu o art. 218 § 2 k.p.a. w zw. z art. 9e ust. 3 zd. 2 Prawa energetycznego, sięga tak daleko, że może on przejść do porządku dziennego nad faktem wydania ostatecznej decyzji administracyjnej (koncesji) zawierającej pozytywną ocenę stanu faktycznego, wynikającego z przedłożonej temu organowi przez przedsiębiorcę dokumentacji technicznej, pod względem jej zgodności z przepisami rozporządzenia OZE 2008r.

Zgodnie z art. 9e ust. 3 Prawa energetycznego – świadectwa pochodzenia wydaje Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, na wniosek przedsiębiorstwa energetycznego zajmującego się wytwarzaniem energii elektrycznej w odnawialnych źródłach energii, złożonym za pośrednictwem operatora systemu elektroenergetycznego, na którego obszarze działania znajduje się odnawialne źródło energii, określone we wniosku w terminie 14 dni od otrzymania wniosku.

Do wydawania świadectw pochodzenia stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego o wydawaniu zaświadczeń.

W oparciu o przepisy Prawa energetycznego istnieją cztery przypadki, w których organ regulacyjny odmawia wydania świadectwa pochodzenia, tj. wówczas, gdy:

- a) przedsiębiorca wystąpi z wnioskiem o wydanie świadectwa pochodzenia za okres poprzedzający wydanie koncesji,
- b) wniosek o wydanie świadectwa pochodzenia nie spełnia wymogów formalnych przewidzianych w art. 9e ust. 4 Prawa energetycznego i nie uzupełnił braków wniosku w wyznaczonym terminie,
- c) wniosek nie został potwierdzony przez operatora systemu elektrycznego,
- d) wniosek został przedłożony operatorowi systemu elektroenergetycznego z przekroczeniem 45-dniowego terminu od dnia zakończenia okresu

wytwarzania danej ilości energii elektrycznej objętej wnioskiem (vide: Prawo energetyczne. Komentarz pod red. Mariusza Swory i Zdzisława Murasa Lex a Wolters Kluwer business Warszawa 2010 r. s. 680).

W niniejszej sprawie organ regulacyjny utrzymywał, że w związku ze złożonym wnioskiem przez powodowe przedsiębiorstwo był uprawniony do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego (stosownie do treści art. 218 § 2 k.p.a.), wskutek powzięcia uzasadnionych wątpliwości co do rzeczywistych możliwości technicznych działania przedsiębiorcy i w rezultacie tych czynności pozyskał wiedzę, która nie pozwalała mu na potwierdzenie faktu, że część energii wytwarzanej przez powoda (w procesie współspalania) może być traktowana jako pochodząca ze źródła odnawialnego (k. 300-301 a.s).

Powołał się tutaj na argument, że zgodnie z przepisem art. 9e ust. 3 zd. 2 Prawa energetycznego przepisy k.p.a. o wydawaniu zaświadczeń stosuje się odpowiednio i uznał, że nie był ograniczony w badaniu zasadności wniosku jedynie do okoliczności wynikających z posiadanych przez ten organ ewidencji, rejestrów bądź innych danych.

Odnosnie charakteru świadectwa pochodzenia energii jak też warunków pozwalających na jego wydanie wypowiedział się Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 14 stycznia 2010 r. sygn. III SZP 3/09 przy okazji rozpatrywania innego zagadnienia prawnego.

W uzasadnieniu cytowanej wyżej uchwały (dotyczącej wydawania świadectw pochodzenia z kogeneracji) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że świadectwo pochodzenia jest dokumentem urzędowym (zaświadczeniem) służącym do wykazania w odrębnym postępowaniu administracyjnym wykonania obowiązku wynikającego z art. 9 ust. 8 Prawa energetycznego.

Istotną rolę przy rozpatrywaniu wniosku o wydanie świadectwa pochodzenia odgrywają dane pozyskane od operatora systemu elektroenergetycznego, który jednocześnie działa jako pośrednik i weryfikator danych zawartych we wniosku.

W rozpoznawanej tu sprawie tego rodzaju informacje pozwalały na wyliczenie, według wzoru określonego w § 6 ust. 1 rozporządzenia OZE z 2008

r., odpowiedniej ilości energii, która może być zakwalifikowana do energii wytwarzanej w odnawianych źródłach energii.

Prezes URE stanął jednak na stanowisku, że z uwagi na stwierdzone przez niego wady w stosowanych przez powoda metodach poboru próbek paliw (konwencjonalnych i biomasy) jak również pomiaru ich masy, ogólna ilość wytworzonej energii nie może stanowić podstawy do wyliczenia tej jej części, co do której miało zostać wydane świadectwo pochodzenia, gdyż potwierdzony stan faktyczny byłby niezgodny z wymogami rozporządzenia OZE.

Można podzielić argumentację pozwanego, że z uwagi na majątkowy charakter świadectw pochodzenia i specyfikę postępowania wszczętego w celu ich uzyskania nie można tych świadectw uznać za klasyczne zaświadczenia w rozumieniu art. 217 k.p.a.

W doktrynie wskazuje się, że świadectwo pochodzenia, stanowiące zaświadczenie, jest czynnością organu administracji publicznej, polegającą na urzędowym potwierdzeniu okoliczności faktycznych lub stanu prawnego, podjętą na wniosek uprawnionego podmiotu w oparciu o dane, jakie ten organ posiada (vide: Prawo energetyczne. Komentarz Marzena Czarnecka, Tomasz Ogodek. Wydawnictwo C.H.Beck. Warszawa 2009 r. s. 261).

Ne negując twierdzeń pozwanego co do możliwości szerszego zakresu pozyskania przez niego owych danych niż przewiduje to przepis art. 218 § 1 k.p.a. należy zauważyć, że informacje, które zostały Prezesowi URE przekazane przez powoda przy okazji prowadzenia innego postępowania administracyjnego nie doprowadziły do wykrycia niezgodności pomiędzy opisem stanu całej instalacji wytwórczej, jaki wynikał z przedstawionej temu organowi, (przy wydawaniu decyzji koncesyjnych) tzw. Dokumentacji Uwierzytelniającej a stanem rzeczywistym, jaki istniał w trakcie produkcji energii elektrycznej ze współspalania lecz skutkował przyjęciem odmiennej, od poprzedniej interpretacji zgodności stanu odzwierciedlonego w dokumentacji technicznej z wymogami rozporządzenia OZE 2098.

W uzasadnieniu uchwały z dnia 14 stycznia 2010 r. III SZP 3/09 Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że jedną z podstaw odmowy wydania zaświadczenia jest niemożność spełnienia żądania wnioskodawcy odnośnie treści

zaświadczenia ze względu na treść posiadanych (przez organ administracyjny) danych lub dokumentów (wskutek niepotwierdzenia się istnienia stanu faktycznego lub prawnego, którego miało dotyczyć zaświadczenie).

Oznacza to, że istotne znaczenie należy przypisać każdorazowo wiedzy organu o stanie faktycznym, jaką dysponuje on w trakcie załatwiania danej sprawy.

Pozwany już po wydaniu powódce szeregów świadectw pochodzenia energii inaczej ocenił zgodność precyzyjnie opisanego w przedłożonej mu Dokumentacji Uwierzytelniającej układu technologicznego wytwarzania energii odnawialnej (wraz z systemem kontroli całego procesu) z wymogami rozporządzenia OZE, nie uznając za konieczne doprowadzenie do uprzedniego wzruszenia wydanych wcześniej decyzji koncesyjnych, których integralna część stanowiła wskazana wyżej Dokumentacja.

Tak więc, odmienne stanowisko pozwanego w stosunku do wcześniej przez niego zajmowanego, w powyższej kwestii, nie miało związku z zaistnieniem odstępstw w prowadzonej działalności gospodarczej od zaakceptowanych wcześniej przez organ regulacyjny zasad wytwarzania przez powodową spółkę energii elektrycznej w opisany tam sposób (w celu rozliczenia jej części jako pochodzącej ze źródła odnawialnego).

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, istnieją uzasadnione wątpliwości – czy Prezes URE mógł w takich okolicznościach odmówić powódce wydania świadectwa pochodzenia energii (za miesiąc październik 2012 r.).

Opowiedzenie się za stanowiskiem, że organ regulacyjny nie musi respektować w postępowaniu o wydanie świadectwa pochodzenia szczegółowo określonych w koncesji warunków wykonywania działalności gospodarczej, które wiążą zarówno jego jak i adresata decyzji koncesyjnej, może skutkować naruszeniem zasady zaufania, wyrażonej w art. 8 k.p.a.

Norma ta jest zasadniczym elementem zasady demokratycznego państwa prawa, przyjętej w art. 2 Konstytucji RP (vide: Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz lex, M. Jaskowska, Andrzej Wróbel, Lex a Wolters Kluwer business, warszawa 2011 r. s. 163).

Rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy przedstawionego w niniejszym postanowieniu zagadnienia prawnego będzie miało istotne znaczenie przy ocenie zasadności zaskarżonego orzeczenia.

Postanowiono zatem jak wyżej.

bk

/km/