

POSTANOWIENIE

Dnia 21 stycznia 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Staryk (przewodniczący)

SSN Dawid Miąsik (sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

Protokolant Anna Pęsko

w sprawie z zażalenia PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. w B.
przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki w W.

w przedmiocie postanowienia Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 28
grudnia 2012 roku DPE-[...] o odmowie wydania świadectwa pochodzenia,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 21 stycznia 2016 r.,

zagadnienia prawnego przedstawionego postanowieniem przez Sąd Apelacyjny z
dnia 22 stycznia 2015 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?"

odmawia podjęcia uchwały.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 22 stycznia 2015 r., Sąd Apelacyjny zwrócił się do Sądu Najwyższego na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. w zw. z art. 397 § 2 k.p.c. o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego o treści: 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 taka decyzja dotyczy?

Zagadnienie to powstało w toku postępowania sądowego z zażalenia PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA w B. (powód) od postanowienia Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes URE) z dnia 28 grudnia 2012 r., na mocy którego organ odmówił wydania powodowi wydania świadectwa pochodzenia dla energii elektrycznej wytworzonej w Elektrowni B. w okresie od 1 października 2012 r. do 31 października 2012 r.

Rozpoznając wniosek powoda o wydanie powyższego świadectwa Prezes URE stwierdził, że z urzędu znane są mu informacje świadczące o niezgodności stosowanych przez powoda procedur poboru próbek paliw oraz pomiaru masy paliw 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 2008 r. Nr 156, poz. 969 ze zm., rozporządzenie OZE). Prezes URE zgłosił zastrzeżenia do miejsca usytuowania wag służących pomiarowi zużytych paliw oraz lokalizacji miejsc pobierania próbek paliw w celu określenia ich właściwości fizykochemicznych. Prezes URE przyznał, że taki sposób funkcjonowania instalacji wytwórczej powoda znany był mu już na etapie rozpatrywania wniosku powoda o koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej. Organ uznał jednak, że

fakt dokonania wówczas nieprawidłowej interpretacji przepisów rozporządzenia OZE nie stoi na przeszkodzie badaniu w toku niniejszego postępowania (tj. w sprawie o wydanie świadectw pochodzenia energii), czy powód wytwarza energię elektryczną w instalacji współpalającej paliwo konwencjonalne i biomasę w sposób zgodny z wymogami OZE.

Sąd Okręgowy w W. postanowieniem z 16 maja 2014 r., uchylił zaskarżone postanowienie Prezesa URE. Sąd Okręgowy uznał, że przyznanie PGE koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej stwarza domniemanie, że spełnia ona podmiotowe i przedmiotowe warunki ustawowe wymagane dla prowadzenia takiej działalności. Zdaniem Sądu wynikające z art. 9a ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (jednolity tekst: Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm., dalej jako „p.e.”) odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego o wydawaniu zaświadczeń (a w szczególności art. 218 k.p.a.) rodzi po stronie organu obowiązek wydania zaświadczenia potwierdzającego fakty lub stan prawny, wynikający z prowadzonej przez ten organ ewidencji, rejestru lub z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu. Urząd nie może jednak badać skutków prawnych wynikających z prawomocnych decyzji koncesyjnych. Nie ma przy tym znaczenia, że doszło do późniejszej zmiany decyzji koncesyjnej (w czerwcu 2013 r.).

Prezes URE zaskarżył postanowienie Sądu pierwszej instancji zażaleniem.

Sąd Apelacyjny, rozpatrując zażalenie Prezesa URE na to postanowienie, powziął przedstawione na wstępie wątpliwości.

Powód w pismach procesowych z 14 sierpnia 2015 r. oraz 8 stycznia 2016 r. przedstawił stanowisko w sprawie wraz z opinią prawną i wniósł o udzielenie pozytywnej odpowiedzi na pytanie prawne. Prezes URE pismem procesowym z 11 września 2015 r. wniósł o wydanie postanowienia odmawiającego podjęcia uchwały.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Instytucja pytań prawnych, prowadząca do związania sądów powszechnych w rozpoznawanej sprawie poglądem Sądu Najwyższego zawartym w uchwale, jest wyjątkiem od konstytucyjnej zasady podległości sędziego Konstytucji i ustawom (art.

178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) oraz reguły samodzielnego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd właściwy. Dlatego przesłanki zastosowania art. 390 § 1 k.p.c. należy wyklądać ściśle. W tym zakresie Sąd Najwyższy w obecnym składzie w pełni podziela stanowisko wyrażone w uzasadnieniu postanowienia Sądu Najwyższego z 20 maja 2014 r., I PZP 1/14 (LEX nr 1515452) i przywołanym tam orzecznictwie co do znaczenia i zasad stosowania art. 390 § 1 k.p.c.

Przedstawione Sądowi Najwyższemu na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. zagadnienie prawne musi mieć charakter abstrakcyjny, dotyczyć wykładni przepisów prawa oraz mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, którą rozpoznaje sąd drugiej instancji. Problem prawny podniesiony przez Sąd odwoławczy musi być także istotnym zagadnieniem prawnym sprawy, co wymaga ścisłego związku między rozstrzygnięciem problemu prawnego, przedstawionego przez sąd drugiej instancji, a rozpoznawanym środkiem odwoławczym (postanowienie Sądu Najwyższego z 17 kwietnia 2009 r., III CZP 10/09, niepubl.). Sąd Najwyższy może udzielić odpowiedzi (podjąć uchwałę) tylko w granicach przedstawionego mu do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego – nie może wychodzić poza to zagadnienie (ponieważ stanowiłoby to naruszenie zasady samodzielnego rozstrzygania sprawy przez sąd właściwy) ani też nie może dokonywać reinterpretacji przedstawionego zagadnienia (ponieważ oznaczałoby to rozstrzyganie problemów prawnych, które dostrzega Sąd Najwyższy, a nie tych, które budzą wątpliwości sądu drugiej instancji).

W dalszej kolejności należy przypomnieć, że występując z pytaniem prawnym na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. Sąd drugiej instancji powinien wstępnie rozważyć podniesione w środku zaskarżenia zarzuty w celu wykazania, że rozstrzygnięcie przedstawionych przez sąd drugiej instancji poważnych wątpliwości prawnych ma znaczenie dla wyniku sprawy (postanowienia Sądu Najwyższego z 18 marca 2010 r., II PZP 2/10, niepubl.; z 30 marca 2011 r., III CZP 1/11, niepubl., z 14 marca 2014 r., III CZP 132/13, niepubl.).

Podkreślić należy, że przyznając sądowi drugiej instancji uprawnienie do przedstawienia Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego na podstawie art. 390 § 1 k.p.c., ustawodawca uzależnił skuteczność skorzystania z niego od wystąpienia w sprawie poważnych wątpliwości prawnych oraz niezbędności oczekiwanej

odpowiedzi dla rozstrzygnięcia sprawy. Jak wyjaśniono przekonywująco w uzasadnieniu postanowienia Sądu Najwyższego z 20 maja 2014 r., I PZP 1/14, przymiotnik kwalifikujący „poważne” oznacza, że muszą istnieć zasadnicze trudności w ich wyjaśnieniu przy wykorzystaniu podstawowych metod wykładni – zwłaszcza w sytuacji, gdy możliwa jest różna interpretacja budzących wątpliwości przepisów, przy czym za każdą z możliwych interpretacji przemawiają doniosłe, w ocenie sądu odwoławczego, argumenty prawne, oraz gdy ponadto brak jest wypowiedzi Sądu Najwyższego, odnoszących się do dostrzeżonego zagadnienia prawnego lub jednolitego i przekonującego sąd odwoławczy stanowiska doktryny (zob. również postanowienia Sądu Najwyższego z 12 maja 2011 r., III CZP 9/11, niepubl., z 16 maja 2012 r., III CZP 19/12, niepubl. oraz z 14 marca 2014 r., III CZP 132/13, niepubl.).

W razie powstania zwykłych wątpliwości interpretacyjnych sąd drugiej instancji powinien rozwiązywać je we własnym zakresie z wykorzystaniem wiedzy, jaką niosą same przepisy oraz ich rozumienie w dotychczasowym orzecznictwie i nauce prawa; w takich okolicznościach nie formułuje się zagadnień prawnych, o których mowa w art. 390 § 1 k.p.c. (postanowienia Sądu Najwyższego z 9 kwietnia 2010 r., III CZP 17/10, niepubl. oraz z 29 października 2009 r., III CZP 74/09, niepubl.). Sąd drugiej instancji przedstawiający zagadnienie prawne powinien uzasadnić, na czym polegają jego wątpliwości i dlaczego uważa je za poważne. Od sądu drugiej instancji oczekuje się również zajęcia własnego stanowiska w kwestii będącej przedmiotem przedstawionego zagadnienia prawnego (postanowienie Sądu Najwyższego z 22 listopada 2013 r., III CZP 71/13, niepubl.).

Ponadto, sąd drugiej instancji powinien wykazać, że w odniesieniu do przedstawionego zagadnienia prawnego ma poważne wątpliwości, co nie obejmuje sytuacji, gdy sąd ma jednoznaczne stanowisko co do kierunku rozwiązania przedstawionego zagadnienia. Instytucja pytań prawnych nie ma bowiem na celu jedynie utwierdzenia sądu w sposobie rozstrzygnięcia przedstawionego problemu prawnego, gdy stanowisko sądu drugiej instancji jest pozbawione poważnych wątpliwości (postanowienia Sądu Najwyższego z 13 czerwca 2006 r., II UZP 6/06, niepubl.; z 10 lutego 2006 r., III CZP 1/06, niepubl.; z 26 października 2011 r.,

III CZP 59/11, niepubl. oraz z 18 kwietnia 2013 r., III CZP 10/13, niepubl.). Sąd powinien jednak jednoznacznie opowiedzieć się za którąś z możliwych interpretacji prawa.

Mając na uwadze powyższe ogólne rozważania i poglądy prezentowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego należy stwierdzić, że w ramach postępowania z art. 390 k.p.c. nie jest możliwe rozstrzygnięcie wątpliwości dotyczącej kwestii, 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 taka decyzja dotyczy.

W pierwszej kolejności Sąd Najwyższy stwierdza, że sformułowane przez Sąd Apelacyjny w Warszawie zagadnienie prawne nie odpowiada przedstawionym powyżej wymaganiom. Skoro zagadnienie prawne w rozumieniu art. 390 k.p.c. dotyczy zasadniczo wątpliwości związanych z treścią normy prawnej, sąd przedstawiający zagadnienie powinien dokładnie wskazać przepis lub przepisy prawa, z którymi wątpliwość ta się wiąże. Tymczasem Sąd drugiej instancji nie powołał żadnego przepisu prawa, którego potrzebę wyjaśnienia upatruje poprzez rozstrzygnięcie uchwałą Sądu Najwyższego wątpliwości objętych treścią pytania prawnego. Z kolei uzasadnienie pytania składa się w zasadzie w całości z zestawienia stanowiska Prezesa URE dotyczącego określonych kwestii z argumentacją prawną powoda. Wywód Sądu rozpoczyna się od przytoczenia prezentowanego przez organ poglądu, iż koncesja posiadana przez powoda potwierdza jedynie możliwości techniczne wykonywania działalności polegającej na współspalaniu węgla brunatnego i biomasy. Argument ten został zestawiony z poglądami doktryny, odnoszącymi się do postępowania koncesyjnego w przedmiocie wytworzenia energii elektrycznej w tzw. kogeneracji, które powinno być zorientowane na wydawanie w przyszłości świadectw pochodzenia. Dalej Sąd

drugiej instancji odwołuje się do sporządzenia na potrzeby decyzji koncesyjnej dokumentacji uwierzytelniającej, która stała się integralną częścią tej decyzji. Przywołuje stanowisko Prezesa URE, który uznał, że nieprawidłowo zinterpretował stan faktyczny na potrzeby tej decyzji. Następnie przeciwstawił temu stanowisku poglądy judykatury i piśmiennictwa, odnoszące się do charakteru i roli ostatecznej decyzji administracyjnej, która obowiązuje do momentu jej uchylenia, cechując się trwałością i wiąże organ administracji publicznej od momentu doręczenia. Zgodnie z tymi poglądami, ewentualna wadliwość decyzji nie ma wpływu na związanie organu decyzją do momentu jej zmiany w sposób przewidziany prawem. Sąd Apelacyjny przytoczył w tej kwestii jednolite stanowiska, nie prezentując żadnych rozbieżności ani wątpliwości w zakresie interpretacji prawa. Konkludując swoje wywody w tym zakresie, Sąd drugiej instancji uznał, że do uchylenia decyzji w czerwcu 2013 r. obie strony były związane warunkami prowadzenia działalności gospodarczej określonymi w koncesji. W dalszej kolejności Sąd drugiej instancji pyta, czy zakres uprawnień Prezesa URE w postępowaniu dotyczącym świadectwa pochodzenia sięga tak daleko, by „przejsć do porządku dziennego” nad decyzją koncesyjną. Przytacza regulacje ustawy – Prawo energetyczne dotyczące świadectw i przypadki, w których przewiduje ono prawo odmowy wydania świadectwa. Ponownie odwołuje się do stanowiska Prezesa URE o odpowiednim stosowaniu przepisów o zaświadczeniach, z czego organ wywodzi, że nie jest ograniczony jedynie do badania ewidencji, rejestrów i innych danych. Następnie Sąd Apelacyjny odwołał się do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2010 r., III SZP 3/09 (LEX nr 537083), przywołując argumentację dotyczącą kluczowej roli danych pozyskanych od operatora systemu elektroenergetycznego, który działa jako pośrednik i weryfikator danych zawartych we wniosku. Powyższa argumentacja nie wskazuje na występowanie w sprawie istotnego problemu prawnego, wymagającego dokonania przez Sąd Najwyższy wyboru między dwoma wykluczającymi się rozwiązaniami, z których każde oparte jest na solidnej argumentacji prawniczej, opartej dodatkowo na orzecznictwie i piśmiennictwie.

Odmawiając podjęcia uchwały Sąd Najwyższy stwierdził przede wszystkim, że kwestia związania Prezesa URE inną decyzją tego organu, jako szczegółowy aspekt zagadnienia związania organu administracji wydaną decyzją, nie wywołuje

w świetle dotychczasowego orzecznictwa oraz stanowiska piśmiennictwa poważnych wątpliwości interpretacyjnych w rozumieniu art. 390 k.p.c.

Z utrwalonego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczącego art. 110 k.p.a. oraz zawierającego analogiczne unormowanie art. 212 Ordynacji podatkowej wynika, że zasada związania organu administracji wydaną przez niego decyzją ma wyłącznie charakter proceduralny i odnosi się do stabilizacji (trwałości) rozstrzygnięcia tylko tej konkretnej sprawy, w której wydano daną decyzję. Zasada ta polega na braku możliwości zmiany własnego stanowiska wyrażonego w decyzji. Organ, który wydał decyzję nie może zmienić stanowiska w niej wyrażonego w inny sposób, jak tylko w przypadkach ściśle określonych przepisami prawa (wyroki NSA z 16 kwietnia 2014 r., II GSK 901/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/559765E5D6>; z 3 lipca 2014 r., akt II GSK 564/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D718A6C030>; z 19 października 2005 r., I FSK 132/05, LEX nr 173287). Dlatego organ administracji, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, jeżeli w nowej sprawie, wszczętej przed tym organem, nie zmieniły się istotne elementy poprzednio wydanej decyzji, w tym nie zmieniła się podstawa prawna tej decyzji, a podmiot inicjujący nowe postępowanie domaga się rozstrzygnięcia odmiennego od tego, jakie zapadło w poprzedniej decyzji (wyrok Sądu Najwyższego z 3 czerwca 1993 r., III ARN 29/93, LEX nr 1633109; wyrok NSA z 13 lipca 2010 r., II OSK 1153/09, LEX nr 706927). Powyższa zasada nie daje podstaw do przyjęcia, że stanowisko wyrażone przez organ w jednej konkretnej sprawie, wiąże ten organ także w innych sprawach (wyroki NSA z 22 maja 1998 r., I SA/Lu 494/97, LEX nr 34172; z 20 lutego 2015 r., II GSK 2003/13, LEX nr 1772197). W sprawach tych nie jest bowiem zachowana tożsamość przedmiotowa determinowana tożsamą podstawą prawną, stanem faktycznym oraz prawami i/lub obowiązkami stron, które z nich wynikają (wyrok NSA z 3 lipca 2014 r., II GSK 564/13).

W dalszej kolejności Sąd Najwyższy stwierdza, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, każda decyzja ostateczna korzysta z domniemania prawidłowości, w konsekwencji którego organ administracji, który w znanych sobie okolicznościach wydał wadliwą decyzję uprawniającą, jest tą decyzją związany do czasu jej zmiany w sposób przewidziany prawem (wyrok NSA w Warszawie z 20 lipca 1981 r., SA

1478/81, ONSA 1981 nr 2, poz. 72). Do chwili stwierdzenia nieważności lub uchylenia decyzji ostatecznej w trybie nadzwyczajnym, decyzji takiej przysługuje domniemanie mocy obowiązującej i domniemanie jej prawidłowości i legalności (wyrok NSA z 18 listopada 2009 r. II FSK 920/08, LEX nr 550106; z 8 grudnia 2009 r., I FSK 962/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/26D914B990>). Domniemanie prawidłowości i prawdziwości decyzji pozwala rozważać kwestię związania nią organu w sensie materialnoprawnym. Związanie to polega na tym, że organ nie może pominąć treści własnego rozstrzygnięcia, które ukształtowało prawa i obowiązki strony, wobec czego stan taki winien organ uwzględnić również w innych postępowaniach, które prowadzi, a które pozostają w związku podmiotowo-przedmiotowym z materią sprawy rozstrzygniętą decyzją (wyrok NSA w Warszawie z 12 czerwca 2015 r., II FSK 1897/13, LEX nr 1774238). Takie postrzeganie skutków wydania decyzji ma oparcie w konstytucyjnych zasadach ochrony praw nabytych, pewności, stabilności i bezpieczeństwa porządku prawnego oraz zaufania do organów państwa (wyrok NSA z 19 stycznia 2010 r. II FSK 1373/08, LEX nr 558898). Rzutujące na rozstrzygnięcie innego postępowania administracyjnego domniemanie zgodności treści decyzji z rzeczywistością może być podważone w świetle stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z 19 stycznia 2010 r., II FSK 1373/08 w odniesieniu do postępowania podatkowego oraz decyzji organu budowlanego), z wyjątkiem sytuacji, w których mamy do czynienia z decyzjami związanymi (zależnymi). Stosunek taki występuje niewątpliwie między decyzją o udzieleniu koncesji na wytwarzanie energii a (ewentualną) decyzją o nałożeniu kary pieniężnej z tytułu prowadzenia działalności bez wymaganej koncesji albo za prowadzenie takiej działalności z naruszeniem warunków określonych w koncesji. Stosunek zależności występuje również między postępowaniem w przedmiocie wydania świadectwa pochodzenia a decyzją o udzieleniu koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej, jeżeli z decyzji takiej wynika, że jest to koncesja na prowadzenie działalności wytwórczej w odnawialnym źródle energii. Związek ten wynika z art. 9e ust. 3 Prawa energetycznego, zgodnie z którym świadectwo pochodzenia energii wydawane jest na wniosek przedsiębiorstwa energetycznego, które zajmuje się „wytwarzaniem energii elektrycznej w instalacji odnawialnego źródła energii”, zaś

wytwarzanie energii elektrycznej jest działalnością koncesjonowaną. Dlatego nawet jeżeli następnie organ regulacji energetyki uzna, że decyzja koncesyjna była wadliwa, to jest taką decyzją związany w postępowaniu w sprawie wydanie świadectwa pochodzenia energii. Jeżeli jednak z decyzji koncesyjnej nie wynika, że koncesja została udzielona przedsiębiorstwu energetycznemu na prowadzenie działalności wytwórczej w odnawialnym źródle energii, wówczas taka decyzja nie wiąże w postępowaniu w przedmiocie wydania świadectwa pochodzenia energii w zakresie dotyczącym cech instalacji wytwórczej.

Kwestia oceny treści decyzji koncesyjnej, wokół której toczy się spór między powodem a Prezesem URE, należy jednak do sfery oceny dowodów (por. wyrok NSA z 19 stycznia 2010 r., II FSK 1373/08) i nie może zostać rozstrzygnięta przez Sąd Najwyższy w postępowaniu zainicjowanym na podstawie art. 390 k.p.c.

Z kolei do rozstrzygnięcia wątpliwości Sądu drugiej instancji co do zakresu postępowania wyjaśniającego w sprawach o wydanie świadectwa pochodzenia, wystarczająca jest „zwykła” wykładnia art. 9e ust. 3 Prawa energetycznego. Zgodnie z art. 9e ust. 1 Prawa Energetycznego świadectwo pochodzenia jest „potwierdzeniem wytworzenia energii elektrycznej w instalacji odnawialnego źródła energii”. Do wydawania świadectw pochodzenia stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. o wydawaniu zaświadczeń, zatem świadectwo pochodzenia stanowi urzędowe potwierdzenie, że w określonym czasie w konkretnej instalacji wytwórczej mającej charakter odnawialnego źródła energii wytworzona została określona ilość energii elektrycznej. Prezes URE nie dysponuje z urzędu wszystkimi danymi, które pozwoliłby mu wydać zaświadczenie, w szczególności informacją o ilości energii elektrycznej wytworzonej w okresie objętym wnioskiem w instalacji odnawialnego źródła energii, której dotyczy wnioski. Prezes URE dysponuje co najwyżej informacją, czy dane źródło energii jest źródłem odnawialnym, jeżeli stosownej kwalifikacji instalacji wytwórczej dokonał w dedykowanym do tego postępowaniu administracyjnym.

Zgodnie z art. 9e ust. 3 Prawa energetycznego przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego o wydawaniu zaświadczeń stosuje się do wydawania świadectw pochodzenia „odpowiednio”. Art. 218 § 2 k.p.a. uprawnia organ administracji do przeprowadzenia, przed wydaniem zaświadczenia,

postępowania wyjaśniającego „w koniecznym zakresie”. Postępowanie wyjaśniające w postępowaniu w przedmiocie wydania zaświadczenia możliwe jest tylko w ograniczonym zakresie, który jest węższy niż ma to miejsce w postępowaniu ogólnym. Wyklucza się prowadzenie klasycznego postępowania dowodowego. Jednocześnie, w piśmiennictwie przyjmuje się, że odmowa wydania zaświadczenia może nastąpić w przypadku, gdy „zainteresowany żąda potwierdzenia nieprawdziwych faktów lub stanu prawnego”, zaś w orzecznictwie jako podstawę odmowy wydania zaświadczenia podaje się niemożność spełnienia przez organ żądania co do treści zaświadczenia (uchwała NSA w Warszawie z dnia 30 września 1996 r., OPK 17/96, ONSA 1997, nr 1, poz. 13). Przesłanką wydania postanowienia odmawiającego wydania zaświadczenia może być więc stwierdzenie przez organ niezgodności między dookreślonym we wniosku stanem faktycznym dotyczącym wnioskodawcy a stanem faktycznym zrekonstruowanym przez organ na podstawie posiadanych informacji. Skoro Prezes URE w ograniczonym stopniu dysponuje danymi pozwalającymi na wydanie świadectwa pochodzenia, a dane te nie są zawarte w klasycznych zbiorach stanowiących zasób danych będących podstawą wydania zaświadczenia (jak ewidencje, rejestry, itp.) w postępowaniu prowadzonym z wniosku o wydanie świadectwa pochodzenia energii, w zakresie koniecznym do rozpoznania wniosku Prezes URE musi mieć możliwość potwierdzenia podstawowej okoliczności, jaką jest status instalacji wytwórczej jako odnawialnego źródła energii. W postępowaniu tym, jak trafnie argumentuje się w przedstawionej przez powoda opinii prawnej, Prezes URE nie może dokonywać ustaleń prawnych odmiennych od dokonanych w toku postępowania o wydanie koncesji. Jeżeli jednak z decyzji koncesyjnej nie wynika kwalifikacja instalacji wytwórczej jako odnawialnego źródła energii, wówczas Prezes Urzędu może w postępowaniu wyjaśniającym sprawdzić, czy instalacja wytwórcza objęta wnioskiem o wydanie świadectwa pochodzenia energii spełnia warunki określone w stosownych przepisach wykonawczych. Takie działanie Prezesa URE mieści się w przesłance „koniecznego zakresu” wyjaśnień niezbędnych do potwierdzenia faktów stanowiących podstawę wydania świadectwa pochodzenia energii oraz znajduje oparcie w „odpowiednim” zastosowaniu przepisów o zaświadczeniach do postępowania w przedmiocie wydania świadectwa pochodzenia.

Mając powyższe na względzie Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji postanowienia.

eb