

Sygn. akt XVII *Amz 10/16*

POSTANOWIENIE

Dnia 9 sierpnia 2016 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie, XVII Wydział - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

w następującym składzie:

Przewodniczący *SSO Ewa Malinowska*

Protokolant: inspektor Patrycja Żuk

po rozpoznaniu w dniu 9 sierpnia 2016 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z zażalenia (...) *Spółki Akcyjnej z siedzibą w B.*

przeciwko *Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki*

o wydanie świadectwa pochodzenia

na skutek zażalenia na postanowienie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 23 września 2015 r., znak: (...) (...) (...) (...) (...) (...)

postanawia:

1. uchylić zaskarżone postanowienie;
2. zasądzić od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz (...) Spółki Akcyjnej z siedzibą w B. kwotę 427 (czteryście dwadzieścia siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów procesu.

SSO Ewa Malinowska

Sygn. akt XVII *Amz 10/16*

UZASADNIENIE

Postanowieniem z 23 września 2015 r. (znak: (...) (...) (...) (...) (...) /MGU/MSz) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, na podstawie art. 219 w zw. z art. 124 k.p.a. w zw. z art. 9e ust. 1 i 3 oraz art. 30 ust. 1 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.; dalej: PE) oraz art. 186 ust. 3 ustawy z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2015 r., poz. 478), po rozpatrzeniu wniosku (...) S.A. z siedzibą w B. z 28 lipca 2014 r. o wydanie świadectwa pochodzenia, odmówił wydania świadectwa pochodzenia dla energii elektrycznej wytworzonej w elektrociepłowni zlokalizowanej w miejscowości B. – w okresie od 1 kwietnia 2014 r. do 30 czerwca 2014 r., w ilości 2.157,56 MWh.

(postanowienie, k. 3-13).

W zażaleniu na powyższe postanowienie Spółka (...) (dalej także jako: B.) zaskarżyła to orzeczenie w całości, wnosząc o jego uchylenie w całości, a tym samym przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Prezesa URE, jak również o zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Zaskarżonemu postanowieniu zarzucono:

1. naruszenie art. 9e ust. 3 PE w zw. z art. 9e ust. 1 oraz w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 PE, poprzez odmowę wydania świadectw pochodzenia energii elektrycznej, podczas gdy powód wytworzył energię elektryczną w ilości wskazanej we wniosku w źródle opisanym w posiadanej przez siebie koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej w odnawialnym źródle energii (...);
2. naruszenie art. 9e ust. 5 PE poprzez wydanie postanowienia o odmowie wydania świadectw pochodzenia zgodnie z wnioskiem powoda, mimo braku zaistnienia przesłanki do wydania takiego postanowienia;
3. naruszenie § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 18 października 2012 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 obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii w zw. z § 6 ust. 1 pkt 1 lit. b tego rozporządzenia, poprzez przyjęcie, że objęta wnioskiem powoda energia elektryczna nie została wytworzona w odnawialnym źródle energii, bowiem spalane w źródle wytwórczym paliwo nie stanowi biomasy, podczas gdy użyte przez powoda paliwo spełnia przesłanki definicji biomasy zawarte w § 2 pkt 1 rozporządzenia, co potwierdzają opinie Instytutu (...);
4. naruszenie § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z 4 listopada 2014 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania oraz urządzeń lub współspalania odpadów oraz obowiązującego wcześniej § 5 ust. 7 rozporządzenia Ministra Środowiska z 20 grudnia 2005 r. w sprawie standardów emisyjnych instalacji i § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z 22 kwietnia 2011 r. w sprawie standardów emisyjnych instalacji, poprzez ich zastosowanie, podczas gdy nie mają one zastosowania w przedmiotowej sprawie, a definicja biomasy na potrzeby wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych zdefiniowana została w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie PE;
5. naruszenie art. 218 § 2 k.p.a. w zw. z art. 7 Konstytucji RE oraz art. 6 k.p.a., poprzez prowadzenie przez pozwanego postępowania z przekroczeniem koniecznego zakresu tego postępowania, w tym żądania spełnienia przez powoda warunków niewynikających z przepisów prawa, jak też poczynienie przez pozwanego ustaleń sprzecznych z treścią posiadanej przez powoda koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej w odnawialnym źródle energii;
6. naruszenie art. 80 k.p.a. w zw. z art. 110 k.p.a., poprzez przekroczenie zasady swobodnej oceny dowodów i uznanie, że posiadanie przez paliwo cech paliwa z biomasy nie pozwala na przyjęcie, że paliwo to stanowi biomasę, a także poprzez bezpodstawną odmowę przyznania rzetelności i wiarygodności opinii przedłożonych przez Instytut (...) oraz dokonanie ustaleń sprzecznych z treścią koncesji posiadanej przez wnioskodawcę;
7. naruszenie art. 7 i 8 k.p.a. poprzez prowadzenie postępowania z rażącym naruszeniem zasady pogłębiania zasady zaufania, jak też z rażącym naruszeniem słusznego interesu powoda prowadzącym działalność na dotychczasowych warunkach w oparciu o posiadaną koncesję, co doprowadziło do odmowy wydania świadectw zgodnie z wnioskiem, narażając wnioskodawcę na wymierne straty majątkowe, mimo braku stanu faktycznego i prawnego, w którym organ wydawał wcześniej świadectwa pochodzenia dla energii elektrycznej wytworzonej w tym samym źródle z użyciem tego samego rodzaju paliwa.

Powód podtrzymał swoje stanowisko w piśmie z 6 lipca 2016 r., w którym dodatkowo sprecyzował zarzut nr 2 odwołania. Strona wyjaśniła, że w tym zakresie doszło do oczywistej omyłki pisarskiej, bowiem przy formułowaniu wskazanego zarzutu użyto błędnego oznaczenia naruszonego przepisu, tj. art. 9e ust. 5 PE zamiast art. 9a ust. 5a PE.

(zażalenie, k. 15-38; pismo przygotowawcze powoda, k. 107-123).

W odpowiedzi na zażalenie Prezes URE wniósł o oddalenie zażalenia oraz zasądzenie na rzecz pozwanego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych. Pozwany podtrzymał swoje stanowisko w piśmie przygotowawczym z 2 sierpnia 2016 r.

(odpowiedź na zażalenie, k. 75-93; pismo przygotowawcze pozwanego, k. 183-193).

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:

(...) S.A. z siedzibą w B. jest przedsiębiorstwem energetycznym, prowadzącym działalność gospodarczą w szczególności w zakresie wytwarzania, dystrybucji, przesyłania i obrotu energią elektryczną

dowód: okoliczność bezsporna; Informacja odpowiadająca odpisowi aktualnemu z Rejestru Przedsiębiorców KRS, k. 60-71.

Decyzją Prezesa URE z 28 grudnia 2005 r. Spółka (...) uzyskała koncesję na wytwarzanie energii elektrycznej na okres od 31 grudnia 2005 r. do 31 grudnia 2025 r. Przedmiot działalności objętej koncesją stanowiła, prowadzona przez koncesjonariusza w celach zarobkowych i na własny rachunek, w sposób zorganizowany i ciągły działalność gospodarcza, polegająca na wytwarzaniu energii elektrycznej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła, pochodzącej z przetworzenia odpadów drewnopochodnych, w elektrociepłowni będącej źródłem własnym koncesjonariusza, zlokalizowanej w B., przy ul. (...), wyposażonej w dwa kotły parowe zasilające jeden turbozespół o mocy 2,6 MWe.

dowód: kserokopia decyzji znak: WEE/821/11862/W/3/2005/MG, k. 39-46.

Decyzją z 25 czerwca 2007 r. Prezes URE, na wniosek przedsiębiorstwa, zmienił powyższą decyzję koncesyjną w ten sposób, że punktowi 1 zatytułowanemu „Przedmiot i zakres działalności” nadał następujące brzmienie: „Przedmiot działalności objętej niniejszą koncesją, stanowi działalność gospodarcza polegająca na wytwarzaniu energii elektrycznej w kogeneracji, w elektrociepłowni będącej źródłem własnym Koncesjonariusza, zlokalizowanej w B., przy ul. (...). (...) elektryczna wytwarzana jest w odnawialnym źródle energii ((...)), elektrociepłowni wyposażonej w dwa kotły parowe o mocy 6 MW każdy, zasilające jeden turbozespół o mocy 2,6 MWe i pochodzi z przetwarzania odpadów drewnopochodnych w postaci odpadów pochodzących z płyt wiórowych, płyt (...), płyt pilśniowych oraz litego drewna. Energię elektryczną wytworzoną w źródle odnawialnym stanowi jedynie energia elektryczna pochodząca z termicznego przekształcenia odpadów, które ulegają biodegradacji i nie zawierają organicznych związków chlorowcopochodnych, metali ciężkich lub związków tych metali powstałych w wyniku obróbki drewna z użyciem środków do konserwacji lub powlekania.” W uzasadnieniu decyzji Prezes URE wskazał, że w postępowaniu o zmianę koncesji przedsiębiorca załączył dokumenty i informacje dotyczące technologii wytwarzania energii elektrycznej oraz właściwości fizykochemicznych używanego paliwa. Przy rozpatrywaniu wniosku organ koncesyjny wziął pod uwagę zapisy rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 19 grudnia 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zstępcej oraz zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz opinię Instytutu (...) z dnia 10 maja 2007 r., dotyczącą oceny odpadów drewnopochodnych w zakresie ich pełnej biodegradowalności jak również możliwości zaliczenia ich do biomasy.

dowód: kserokopia decyzji znak: WEE/821A/11862/W/3/2007/MG, k. 47-50.

Wnioskiem z dnia 28 lipca 2014 r., złożonym za pośrednictwem operatora systemu elektroenergetycznego – (...) S.A. Oddział w Z., Spółka (...) wystąpiła o wydanie świadectwa pochodzenia potwierdzającego wytworzenie energii elektrycznej w źródle odnawialnym, zlokalizowanym w B. przy ul. (...), w okresie od 1 kwietnia do 30 czerwca 2014 r. w ilości 2.157,56 MWh. Operator systemu elektroenergetycznego poświadczył dane zawarte we wniosku oraz fakt, iż wniosek przedmiotowy został mu przedłożony w dniu 31 lipca 2014 r. Do wniosku B. załączyła, między innymi, „Dodatkowe wyjaśnienia precyzujące rodzaj biomasy”, w których wskazała, że biomasa używana do produkcji energii elektrycznej pochodzi z pozostałych odpadów, które ulegają biodegradacji. Są to odpady z produkcji mebli wytwarzanych w zakładach grupy (...) z litego drewna oraz płyt meblarskich drewnopochodnych, w postaci zrębek wytwarzanych w rębakach przy elektrociepłowni transportowane luzem do układów podawania paliwa oraz trociny i pyły wytwarzane w obrabiarkach, dostarczane luzem pojemnikami lub transportem pneumatycznym do układu podawania paliwa.

dowód: Wniosek o wydanie świadectwa pochodzenia z załącznikami, k. 1- 14 akt admin.

Pismem z 21 maja 2015 r. Prezes URE zawiadomił Spółkę (...) o zakończeniu postępowania w przedmiocie wydania przedsiębiorcy świadectwa pochodzenia dla energii wytworzonej w elektrociepłowni zlokalizowanej w B., w okresie od 1 kwietnia do 30 czerwca 2014 r. w ilości 2.157,56 MWh. Jednocześnie organ poinformował Spółkę o dokumentach włączonych w poczet materiału dowodowego sprawy oraz o prawie strony do zapoznania się z zebrany materiałem dowodowym i wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz złożenia ewentualnych dodatkowych uwag i wyjaśnień.

dowód: Zawiadomienie, k. 174-175 akt admin.

Postanowieniem z 23 września 2015 r. Prezes URE odmówił Spółce (...) wydania świadectwa pochodzenia. Orzeczenie to zostało zaskarżone w niniejszym postępowaniu sądowym.

Za okresy wytwórcze od 1 lipca 2007 r. do 30 września 2012 r. Prezes URE wydał dwadzieścia świadectw pochodzenia na łączną ilość 32.823,644 MWh energii elektrycznej, wytworzonej w należącym do Spółki (...) źródle w B., z użyciem paliwa tego samego rodzaju, jak określone w decyzjach koncesyjnych i wniosku o wydanie świadectwa pochodzenia z 28 lipca 2014 r.

dowód: okoliczności bezsporne, ewidencja świadectw pochodzenia, k. 53; kserokopia świadectwa pochodzenia z 9.11.2012 r. oraz wniosku o wydanie świadectwa pochodzenia z 1.10.2012 r., k. 51-52.

Powyżej opisany stan faktyczny nie był między stronami sporny i został ustalony w oparciu o wyżej przywołane dowody, zgromadzone w toku postępowania administracyjnego i sądowego. Dowody te nie były kwestionowane przez strony, a i Sąd nie znalazł podstaw, by odmówić im mocy dowodowej.

Sąd nie uwzględnił wniosku powoda o zobowiązanie Prezesa URE, na podstawie art. 248 k.p.c., do przedłożenia oryginałów dokumentów – decyzji koncesyjnych Prezesa URE z 28 grudnia 2005 r. oraz 25 czerwca 2007 r., jak również świadectw pochodzenia wskazanych przez powoda, ponieważ ani fakt ich wydania, ani treść nie były między stronami sporne, a przedłożenie przez powoda kserokopii decyzji koncesyjnych i jednego świadectwa pochodzenia, zdaniem Sądu, było wystarczające.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Zażalenie zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do art. 186 ust. 3 ustawy z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2015 r., poz. 478 ze zm., dalej: oze), w sprawach związanych z wydaniem świadectw pochodzenia dla energii elektrycznej wytworzonej przed dniem wejścia w życie rozdziału 4 (tj. przed dniem 1 lipca 2016 r.), stosuje się przepisy dotychczasowe oraz art. 9e¹ ustawy zmienianej w art. 179 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Zgodnie z art. 9e ust. 1 PE, świadectwo pochodzenia jest potwierdzeniem wytworzenia energii elektrycznej w instalacji odnawialnego źródła energii. Świadectwo pochodzenia wydaje Prezes URE (ust. 1a) i zawiera ono w szczególności (ust. 2):

- 1) nazwę i adres przedsiębiorstwa energetycznego zajmującego się wytwarzaniem energii elektrycznej w odnawialnym źródle energii;
- 2) określenie lokalizacji, rodzaju i mocy odnawialnego źródła energii, w którym energia elektryczna została wytworzona;
- 3) dane dotyczące ilości energii elektrycznej objętej świadectwem pochodzenia i wytworzonej w określonym odnawialnym źródle energii;

- 4) określenie okresu, w którym energia elektryczna została wytworzona;
- 5) wskazanie podmiotu, który będzie organizował obrót prawami majątkowymi wynikającymi ze świadectw pochodzenia;
- 6) kwalifikację odnawialnego źródła energii do źródła, o którym mowa w art. 9a ust. 8f.

W art. 3 pkt 20 PE wskazano, że **odnawialne źródło energii** to źródło wykorzystujące w procesie przetwarzania energię wiatru, promieniowania słonecznego, aerotermalną, geotermalną, hydrotermalną, fal, prądów i pływów morskich, spadku rzek oraz energię pozyskiwaną z biomasy, biogazu pochodzącego ze składowisk odpadów, a także biogazu powstałego w procesach odprowadzania lub oczyszczania ścieków albo rozkładu składowanych szczątków roślinnych i zwierzęcych. Natomiast definicję biomasy zawarto w § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 18 października 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1229; dalej: rozporządzenie z 2012 r.), według którego **biomasa** to stałe lub ciekłe substancje pochodzenia roślinnego lub zwierzęcego, które ulegają biodegradacji, pochodzące z produktów, odpadów i pozostałości z produkcji rolnej i leśnej oraz przemysłu przetwarzającego ich produkty, a także części pozostałych odpadów, które ulegają biodegradacji, oraz ziarna zbóż niespełniające wymagań jakościowych dla zbóż w zakupie interwencyjnym określonych w art. 7 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1272/2009 z dnia 11 grudnia 2009 r. ustanawiającego wspólne szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zakupu i sprzedaży produktów rolnych w ramach interwencji publicznej (Dz. Urz. UE L 349 z 29.12.2009, str. 1, z późn. zm.) i ziarna zbóż, które nie podlegają zakupowi interwencyjnemu. Podobnie definiowały pojęcie biomasy poprzednio obowiązujące rozporządzenia, tj. rozporządzenie 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 obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii (Dz. U. Nr 156, poz. 969 oraz z 2010 r. Nr 34, poz. 182) oraz rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 19 grudnia 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej oraz zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii (Dz. U. nr 261, poz. 2187 oraz z 2006 r. nr 205, poz. 1510), według których **biomasa** to stałe lub ciekłe substancje pochodzenia roślinnego lub zwierzęcego, które ulegają biodegradacji, pochodzące z produktów, odpadów i pozostałości z produkcji rolnej oraz leśnej a także przemysłu przetwarzającego ich produkty, a także części pozostałych odpadów, które ulegają biodegradacji (§ 2 pkt 1).

Według § 6 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia z 2012 r., do energii wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii zalicza się, niezależnie od mocy tego źródła, energię elektryczną lub ciepło pochodzące w szczególności:

- a) z elektrowni wodnych oraz z elektrowni wiatrowych,
- b) **ze źródeł wytwarzających energię z biomasy** oraz biogazu,
- c) ze słonecznych ogniw fotowoltaicznych oraz kolektorów do produkcji ciepła,
- d) ze źródeł geotermalnych.

W myśl art. 9e ust. 3 PE, świadectwo pochodzenia wydaje Prezes URE na wniosek przedsiębiorstwa energetycznego zajmującego się wytwarzaniem energii elektrycznej w odnawialnych źródłach energii, złożony za pośrednictwem operatora systemu elektroenergetycznego, na którego obszarze działania znajduje się odnawialne źródło energii określone we wniosku, w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku. Do wydawania świadectw pochodzenia stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego o wydawaniu zaświadczeń. Wniosek przedsiębiorstwa energetycznego, stosownie do ust. 4, zawiera:

- 1) nazwę i adres przedsiębiorstwa energetycznego zajmującego się wytwarzaniem energii elektrycznej w odnawialnym źródle energii;

- 2) określenie lokalizacji, rodzaju i mocy odnawialnego źródła energii, w którym energia elektryczna została wytworzona;
- 3) dane dotyczące ilości energii elektrycznej wytworzonej w określonym odnawialnym źródle energii;
- 4) określenie okresu, w którym energia elektryczna została wytworzona;
- 6) dane o ilości energii elektrycznej wytworzonej w wysokosprawnej kogeneracji;
- 7) w przypadku biopłynów, dokumenty określone w art. 28c ust. 1 pkt 2 lub ust. 2 pkt 1 ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, potwierdzające spełnienie kryteriów zrównoważonego rozwoju, o których mowa w art. 28b-28bc tej ustawy.

Z przywołanego wyżej przepisu wynika, że do wydawania świadectw pochodzenia odpowiednie zastosowanie mają przepisy k.p.a. o wydawaniu zaświadczeń. Zgodnie zaś z art. 217 § 1-3 k.p.a., organ administracji publicznej wydaje zaświadczenie na żądanie osoby ubiegającej się o zaświadczenie, przy czym zaświadczenie wydaje się, jeżeli:

- 1) urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego wymaga przepis prawa,
- 2) osoba ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego.

Zaświadczenie powinno być wydane bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni. Natomiast stosownie do art. 218 k.p.a., w przypadkach, o których mowa w art. 217 § 2 pkt 2, organ administracji publicznej obowiązany jest wydać zaświadczenie, gdy chodzi o potwierdzenie faktów albo stanu prawnego, wynikających z prowadzonej przez ten organ ewidencji, rejestrów bądź z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu (§ 1). Organ administracji publicznej, przed wydaniem zaświadczenia, może przeprowadzić w koniecznym zakresie postępowanie wyjaśniające (§ 2). W art. 219 k.p.a. przewidziano zaś, że odmowa wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.

Odnosząc powyżej przytoczone uregulowania do okoliczności rozpatrywanej sprawy należy wskazać, że Prezes URE odmówił Spółce (...) wydania świadectwa pochodzenia dla energii elektrycznej wytworzonej w elektrociepłowni zlokalizowanej w miejscowości B. – w okresie od 1 kwietnia 2014 r. do 30 czerwca 2014 r., w ilości 2.157,56 MWh, ponieważ uznał, że spalane odpady płyt wiórowych, (...), (...) i płyt pilśniowych nie stanowią stałych substancji pochodzenia roślinnego, które ulegają biodegradacji, pochodzących z przemysłu przetwarzającego produkty pochodzące z produkcji leśnej, w rozumieniu § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki z 2012 r. W ocenie organu, energia elektryczna, która wytwarzana jest ze zmieszanych odpadów drewnopochodnych w postaci trocin i pyłu z płyt drewnopochodnych oraz odpadów drewna litego, w całości nie może być uznana za energię elektryczną wytworzoną w odnawialnym źródle energii. Pozwany prezentował stanowisko, że spalane odpady z płyt wiórowych, (...), (...) i płyt pilśniowych nie stanowią wyłącznie stałych substancji pochodzenia roślinnego, które ulegają biodegradacji, pochodzących z przemysłu przetwarzającego produkty pochodzące z produkcji leśnej w rozumieniu ww. przepisu, bowiem w spalonym materiale oprócz substancji pochodzenia roślinnego, znajdują się klej mocznikowo-formaldehydowy, emulsja parafinowa, utwardzacz, czy też okleina (tzw. folia finisz) oraz obrzeża. Zdaniem Prezesa, jedynie energia, która zostałaby wytworzona w okresie spalania wyłącznie z odpadów litego drewna może podlegać systemowi wsparcia przez wydanie świadectw pochodzenia dla tej ilości wytworzonej energii elektrycznej.

W opinii Sądu Okręgowego, z powyższym stanowiskiem organu regulacyjnego nie można się zgodzić.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do kwestii związania Prezesa URE w postępowaniu o wydanie świadectwa pochodzenia wydaną uprzednio przez ten organ decyzją koncesyjną. W tym zakresie Sąd orzekający w niniejszym

składzie w pełni podziela i przyjmuje za swoje stanowisko zaprezentowane przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z dnia 21 stycznia 2016 r. (sygn. akt III SZP 5/15, www.sn.pl). Otóż Sąd Najwyższy stwierdził, 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 uchylecia 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>)”. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że domniemanie prawidłowości i prawdziwości decyzji pozwala rozważać kwestię związania nią organu w sensie materialnoprawnym. Związanie to przejawia się natomiast w tym, że organ nie może pominąć treści własnego rozstrzygnięcia, które ukształtowało prawa i obowiązki strony. Oznacza to, że stan taki organ powinien 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). Jak słusznie zauważył Sąd Najwyższy, taki sposób postrzegania skutków wydania decyzji znajduje 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). Sąd ten wskazał również, że 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). Taki stosunek zależności występuje natomiast, z całą pewnością, 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 – jak trafnie zauważył Sąd Najwyższy - wynika z art. 9e ust. 3 PE, 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. Wobec tego, nawet jeżeli następnie Prezes URE uzna, że decyzja koncesyjna była wadliwa, to jest taką decyzją związany w postępowaniu w sprawie wydanie świadectwa pochodzenia energii.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie poza sporem jest, iż energia elektryczna, której dotyczył wniosek o wydanie świadectwa pochodzenia, została wytworzona w odnawialnym źródle energii ((...)) - elektrociepłowni i pochodziła ona z przetwarzania odpadów drewnopochodnych w postaci odpadów pochodzących z płyt wiórowych, płyt (...), płyt pilśniowych oraz litego drewna. Oznacza to tym samym, że wytworzenie przedmiotowej energii nastąpiło zgodnie z warunkami koncesji udzielonej Spółce 25 czerwca 2007 r., bowiem w punkcie 1 koncesji przewidziano, iż „Przedmiot działalności objętej niniejszą koncesją, stanowi działalność gospodarcza polegająca na wytwarzaniu energii elektrycznej w kogeneracji, w elektrociepłowni będącej źródłem własnym Koncesjonariusza, zlokalizowanej w B., przy ul. (...). (...) elektryczna wytwarzana jest w odnawialnym źródle energii ((...)), elektrociepłowni wyposażonej w dwa kotły parowe o mocy 6 MW każdy, zasilające jeden turbozespół o mocy 2,6 MWe i pochodzi z przetwarzania odpadów drewnopochodnych w postaci odpadów pochodzących z płyt wiórowych, płyt (...), płyt pilśniowych oraz litego drewna. Energię elektryczną wytworzoną w źródle odnawialnym stanowi jedynie energia elektryczna pochodząca z termicznego przekształcenia odpadów, które ulegają biodegradacji i nie zawierają organicznych związków chlorowcopochodnych, metali ciężkich lub związków tych metali powstałych w wyniku obróbki drewna z użyciem środków do konserwacji lub powlekania.”

Skoro w decyzji koncesyjnej organ regulacyjny przyjął, że odpady drewnopochodne mieszczą się w pojęciu biomasy, to prezentowanie odmiennego poglądu na etapie późniejszego postępowania o wydanie świadectwa pochodzenia należy uznać za niedopuszczalne. Należy zauważyć, że decyzja koncesyjna z 2007 r. została wydana po zapoznaniu się przez Prezesa URE z przedłożoną przez przedsiębiorcę dokumentacją i informacjami dotyczącymi technologii wytwarzania energii elektrycznej oraz właściwości fizykochemicznych używanego paliwa. Przy wydawaniu tej decyzji organ wziął

pod uwagę zapisy rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 19 grudnia 2005 r. oraz opinię Instytutu (...) z dnia 10 maja 2007 r., dotyczącą oceny odpadów drewnopochodnych w zakresie ich pełnej biodegradowalności jak również możliwości zaliczenia ich do biomasy (k. 48-49). Istotne jest także, że za okresy wytwórcze od 1 lipca 2007 r. do 30 września 2012 r. pozwany wydał na rzecz powoda świadectwa pochodzenia dla energii elektrycznej wytworzonej w tym samym źródle, z tego samego rodzaju paliwa i w ramach takiego samego procesu technologicznego. W tej sytuacji, jeżeli Prezes URE powziął wątpliwości co do prawidłowości wydanej przez siebie decyzji koncesyjnej, zwłaszcza – jak sam zaznaczył – wobec wejście w życie nowych uregulowań, uzasadniających konieczność kontroli źródeł posiadających koncesje na wytwarzanie energii z biomasy drzewnej, to weryfikacja jego wcześniejszego stanowiska, w szczególności co do możliwości uznania odpadów drewnopochodnych pochodzących z produkcji mebli za biomasę, powinna nastąpić w ramach postępowania o zmianę koncesji.

Postępowanie zaświadczeniowe, a jest nim postępowanie o wydanie świadectwa pochodzenia, nie jest postępowaniem administracyjnym w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a., lecz ma jedynie charakter administracyjny. Jest to postępowanie uproszczone i w znacznym stopniu odformalizowane. Przywoływany już art. 9e ust. 3 PE stanowi, że przepisy k.p.a. o wydawaniu zaświadczeń stosuje się do wydawania świadectw pochodzenia „odpowiednio”, natomiast art. 218 § 2 k.p.a. upoważnia organ administracji do przeprowadzenia, przed wydaniem zaświadczenia, postępowania wyjaśniającego jedynie „w koniecznym zakresie”. Tym samym, prowadzenie postępowania wyjaśniającego w niniejszej sprawie możliwe jest tylko w ograniczonym zakresie, który jest węższy niż ma to miejsce w klasycznym postępowaniu administracyjnym. Oznacza to, że nie prowadzi się w nim standardowego postępowania dowodowego. Z uwagi na to, że Prezes URE nie dysponuje w tym postępowaniu z urzędu wszystkimi danymi, które pozwoliłyby mu na wydanie świadectwa pochodzenia, zwłaszcza co do wolumenu energii elektrycznej wytworzonej w okresie objętym wnioskiem w instalacji odnawialnego źródła energii, to w zakresie koniecznym do rozpoznania wniosku organ musi mieć możliwość potwierdzenia podstawowej okoliczności, jaką jest status instalacji wytwórczej jako odnawialnego źródła energii. Jak trafnie stwierdził Sąd Najwyższy w uzasadnieniu przywołanego wyżej postanowienia z 21 stycznia 2016 r. (sygn. akt III SZP 5/15), w postępowaniu prowadzonym z wniosku o wydanie świadectwa pochodzenia energii Prezes URE nie może dokonywać ustaleń prawnych odmiennych od tych, których dokonał w toku postępowania koncesyjnego. Przedmiotowe postępowanie nie może służyć weryfikacji prawidłowości udzielonej wcześniej koncesji. Powzięte przez pozwanego wątpliwości, co do możliwości zakwalifikowania wykorzystywanego przez Spółkę (...) paliwa jako biomasy, nie powinny być zatem weryfikowane w ramach niniejszego postępowania, skoro w koncesji organ uznał wykorzystywane przez powoda odpady drewnopochodne za biomasę, która może być wykorzystywana przy wytwarzaniu energii w odnawialnym źródle. Należy zauważyć, że badanie tych kwestii w ramach niniejszej sprawy, które zmierzało de facto do badania prawidłowości udzielonej uprzednio koncesji, spowodowało znaczące wydłużenie postępowania (14 miesięcy), podczas gdy, zgodnie z art. 9e ust. PE, świadectwo pochodzenia (ewentualnie postanowienie o odmowie jego wydania) Prezes URE wydaje w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku.

Nadto, rację ma powód w zakresie, w jakim kwestionuje odwoływanie się w niniejszej sprawie przez organ do definicji biomasy przyjętej na gruncie przepisów prawa ochrony środowiska, w szczególności do rozporządzenia Ministra Ochrony (...) z 4 listopada 2014 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji (...). Skoro przepisy prawa energetycznego samodzielnie definiują to pojęcie, to nie ma potrzeby sięgania w tym zakresie do regulacji przyjętych w innych gałęziach prawa.

W ocenie Sądu Okręgowego, w sprawie o wydanie tzw. „zielonego certyfikatu” Prezes URE jest uprawniony do dokonania ustaleń, czy energia elektryczna objęta wnioskiem została wytworzona zgodnie z warunkami określonymi w koncesji. Organ regulacyjny może zatem w ramach postępowania wyjaśniającego dokonać weryfikacji wniosku w zakresie, czy paliwo zużyte w procesie wytwórczym spełnia wymogi określone w koncesji. W niniejszej sprawie Prezes mógł więc, co do zasady, zażądać od przedsiębiorcy przedstawienia składu odpadów wykorzystanych w procesie wytwarzania energii, której dotyczy wniosek, w celu sprawdzenia, czy odpady te ulegają biodegradacji i nie zawierają organicznych związków chlorowcopochodnych, metali ciężkich lub związków tych metali powstałych w wyniku obróbki drewna z użyciem środków do konserwacji lub powlekania. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że żądanie przez Prezesa wykazania przez przedsiębiorcę powyższej okoliczności musi być realnie możliwe do

spełnienia. W analizowanym przypadku przedsiębiorca nie miał natomiast możliwości uczynienia zadość temu żądaniu, ponieważ nie było możliwe przedstawienie próbek paliwa, które zostało już spalone, bowiem z wnioskiem o wydanie świadectwa pochodzenia występuje się już po zakończeniu okresu wytwórczego. Zresztą sam Prezes przyznał w tym zakresie rację powodowi (odpowiedź na zażalenie, k. 90 verte). Istotne też, we wcześniejszych postępowaniach o wydanie świadectwa pochodzenia pozwany nie występował wobec powoda z tego rodzaju żądania. Co ciekawe, w omawianym zakresie Prezes URE stwierdził, że „wbrew twierdzeniom powoda, Prezes URE nie sformułował jednak takiego rodzaju żądania. Prezes URE zobowiązał jedynie powoda do przekazania wyników badań reprezentatywnych próbek aktualnie stosowanych przez niego paliw z każdego etapu procesu produkcyjnego, z którego uzyskiwany jest odpad spalany w źródle wytwórczym.” [podkreślenie Sądu]. Zdaniem Sądu, ustalenie składu aktualnie stosowanych przez powoda paliw, nie może mieć żadnego znaczenia w niniejszej sprawie, ponieważ skład aktualnie stosowanego paliwa nie musi przecież odzwierciedlać składu paliwa wykorzystanego do wytworzenia energii w okresie, którego dotyczy wnioski.

W opinii Sądu Okręgowego, powód trafnie zarzucił naruszenie przez Prezesa URE art. 8 k.p.a., ponieważ sposób procedowania przez pozwanego w rozpoznawanej sprawie nie wzbudza zaufania do władzy publicznej. Świadczy o tym prowadzenie postępowania zarówno z uwzględnieniem przepisów prawa nie mających zastosowania w stanie faktycznym sprawy oraz z nieuwzględnieniem treści decyzji koncesyjnej, jak i w sposób odbiegający od uprzednio przyjętej przez organ praktyki. Natomiast, jak słusznie podnosi się w doktrynie, działania władzy publicznej powinny być przewidywalne. W praworządnym państwie standardem powinna być możliwość przewidzenia, jakiego rozstrzygnięcia dokona władza wydająca akt administracyjny w określonych warunkach prawnych. Zasada zaufania nakazuje przewidywalne traktowanie „stałych klientów” administracji publicznej. Przy czym określenie „stały klient” administracji jest celowe i zasadne, podobnie jak koncepcja administracji publicznej, rozumianej jako szeroko pojęty usługodawca – świadczeniodawca usług publicznych dla społeczeństwa. W ramach zasady pogłębiania zaufania obywatela do państwa mieści się zatem prawo oczekiwania, by organy administracji publicznej podejmowały działania oraz dokonywały rozstrzygnięć w sposób oparty na przepisach prawa, a tym samym w sposób przewidywalny i konsekwentny (Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. M. Wierzbowski i A. Wiktorowska, rok 2016, System Informacji Prawnej Legalis). W uzasadnieniu wyroku z 23 listopada 2006 r. (sygn. akt VI SA/Wa 1773/06, System Informacji Prawnej Legalis nr 96737) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że działania organów administracji publicznej polegające na zmienności poglądów prawnych wyrażonych w decyzjach administracyjnych w odniesieniu do tego samego adresata, wydanych na tle takich samych stanów faktycznych, ze wskazaniem tej samej podstawy prawnej decyzji i bez bliższego uzasadnienia takiej zmiany należy uznać za naruszające zasadę zaufania obywateli do organów państwa wyrażoną w art. 8 k.p.a. WSA przyjął, że strona, która otrzymuje od kilku lat pozwolenie na zajęcie wskazanego odcinka pasa drogowego, ma prawo oczekiwać, iż kolejna wydana w tym samym stanie faktycznym decyzja w części dotyczącej sposobu naliczania opłaty nie będzie różniła się od poprzednio wydawanych decyzji. Analogiczne stanowisko zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 5 października 2001 r. (sygn. akt III SA 1181/00, System Informacji Prawnej Legalis nr 51882) stwierdzając, że zmienność rozstrzygnięć podejmowanych przez organy przy tym samym stanie faktycznym i prawnym narusza wynikającą z art. 8 k.p.a. zasadę prowadzenia postępowania w taki sposób, aby pogłębić zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli. W podobnym duchu wypowiedział się także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z 9 grudnia 2009 r. (sygn. akt VIII SA/Wa 641/09, System Informacji Prawnej Legalis nr 213193) przyjmując, że zmienność poglądów prawnych wyrażanych na tle tego samego stanu faktycznego powoduje podważenie zaufania obywateli do organów państwa oraz wpływa ujemnie na świadomość i kulturę prawną obywateli. Zmienność poglądów wyrażanych w decyzjach organów administracji w odniesieniu do tego samego adresata, wydanych na tle takich samych stanów faktycznych, ze wskazaniem tej samej podstawy prawnej i bez bliższego uzasadnienia takiej zmiany stanowi naruszenie art. 8 k.p.a. Organ administracji oczywiście może zmienić pogląd co do treści prawidłowego rozstrzygnięcia, ale musi taką decyzję dokładnie i wszechstronnie uzasadnić, w szczególności, gdy zmienia pogląd w decyzjach wydanych w stosunku do tego samego adresata.

Reasumując powyższe rozważania Sąd Okręgowy stwierdza, że z decyzji koncesyjnej z 2007 r. wynika, iż energia elektryczna jest wytwarzana przez powoda w odnawialnym źródle energii (BMP) i pochodzi z przetwarzania odpadów drewnopochodnych w postaci odpadów pochodzących z płyt wiórowych, płyt MDF, płyt pilśniowych oraz litego drewna. Pozwany nie wykazał przy tym, aby do wytworzenia energii elektrycznej, objętej analizowanym wnioskiem o wydanie świadectwa pochodzenia, powód wykorzystał paliwo nie spełniające wymogów określonych w koncesji. Nadto, w odniesieniu do tej samej instalacji oraz energii elektrycznej wytworzonej z tego samego rodzaju paliwa, Prezes URE wydawał wcześniej świadectwa pochodzenia energii z odnawialnego źródła. Wobec tego, mając na uwadze przedstawioną argumentację, zdaniem Sądu, w analizowanym przypadku nie było podstaw do odmowy wydania świadectwa pochodzenia. Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 479⁽⁵³⁾ § 2 k.p.c. w zw. z art. 479⁽⁵⁵⁾ k.p.c., orzeczono, jak w pkt 1 sentencji postanowienia.

O kosztach postępowania rozstrzygnięto zgodnie z wyrażoną w art. 98 § 1 k.p.c. zasadą odpowiedzialności za wynik procesu przyjmując, że na koszty należne powodowej Spółce złożyły się: wynagrodzenie pełnomocnika procesowego w wysokości 360 zł, ustalone na podstawie § 18 ust. 2 pkt 3 w zw. z § 2 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. ws. opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r., poz. 461 j.t.), w związku z § 21 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1800), opłata od zażalenia (50 zł) oraz opłata skarbową od pełnomocnictwa (17 zł).

SSO Ewa Malinowska