

POSTANOWIENIE

Dnia 17 lutego 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Halina Kuryło (przewodniczący)

SSN Dawid Miąsik

SSN Jolanta Frańczak (sprawozdawca)

Protokolant Halina Kurek

w sprawie z powództwa J. D.
przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki w Warszawie
w przedmiocie postanowienia Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 4
czerwca 2014 roku o odmowie wydania świadectwa pochodzenia,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 17 lutego 2016 r.,
zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Apelacyjnego w W.
z dnia 30 lipca 2015 r.,

"czy przysługuje zażalenie do Sądu drugiej instancji na
postanowienie wydane przez Sąd Okręgowy - Sąd Ochrony
Konkurencji i Konsumentów w przedmiocie uchylenia postanowienia
Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki rozstrzygającego o odmowie
wydania świadectwa pochodzenia w rozumieniu art. 9e ust. 1 ustawy
z dnia 10 kwietnia 1997 roku Prawo Energetyczne (Dz.U. 2012 poz.
1059 j.t.)?"

odmawia podjęcia uchwały.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 30 lipca 2015 r., wydanym na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. w związku z art. 397 § 2 k.p.c., Sąd Apelacyjny przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, które wyłoniło się w następującym stanie sprawy.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE) postanowieniem z dnia 4 czerwca 2014 r. odmówił J. D. wydania świadectwa pochodzenia dla energii elektrycznej wytworzonej w elektrowni wodnej zlokalizowanej w P. w ilości 49,680 MWh w okresie od dnia 1 marca 2014 r. do dnia 31 marca 2014 r. przyjmując, że nie spełnia ona wymagań niezbędnych do uznania za energię wytworzoną w źródle odnawialnym.

Zażalenie na powyższe postanowienie Prezesa URE wniósł powód J. D. zarzucając naruszenie - art. 124 § 2 k.p.a., art. 130 § 2 k.p.a. oraz art. 3 pkt 20 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (jednolity tekst: Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.) w związku z art. 3a ust. 3 zd. 2 Traktatu z Lizbony, zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską przez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie a także błąd w ustaleniach faktycznych. W oparciu o tak sformułowane zarzuty domagał się uchylecia zaskarżonego postanowienia w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, ewentualnie zmiany zaskarżonego postanowienia poprzez nakazanie pozwanemu Prezesowi URE wydania powodowi świadectwa pochodzenia dla energii elektrycznej zgodnie ze złożonym w dniu 2 kwietnia 2014 r. wnioskiem oraz zasądzenia od pozwanego na jego rzecz kosztów postępowania zażaleniowego według norm przepisanych.

Postanowieniem z dnia 9 marca 2015 r. Sąd Okręgowy w W. - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów na podstawie art. 479⁵³ § 2 k.p.c. uchylił zaskarżone postanowienie Prezesa URE i zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 410 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

W ocenie Sądu Okręgowego, wytwarzanie energii przy użyciu hydrozespołu zainstalowanego na trasie odprowadzania wody odpadowej, pochodzącej z procesów technologicznych na terenie kompleksu technologicznego, daje podstawy do przyjęcia, że do wytwarzania energii wykorzystywany jest spadek wody.

Zażalenie na powyższe postanowienie wniósł pozwany Prezes URE zarzucając naruszenie art. 3 pkt 20 oraz art. 9e ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne. Pozwany wniósł o zmianę zaskarżonego postanowienia w całości poprzez oddalenie zażalenia oraz zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w W. - Sądowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Powód wniósł o oddalenie zażalenia i zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania zażaleniowego.

Przy rozpoznawaniu powyższego zażalenia Sąd Apelacyjny powziął poważne wątpliwości prawne, które postanowił sformułować w formie pytania przedstawionego Sądowi Najwyższemu, a mianowicie „czy przysługuje zażalenie do Sądu drugiej instancji na postanowienie wydane przez Sąd Okręgowy - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w przedmiocie uchylenia postanowienia Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki rozstrzygające o odmowie wydania świadectwa pochodzenia w rozumieniu art. 9e ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (jednolity tekst: Dz.U. z 2012 r., poz. 1059).

Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu swego pytania wywiódł, że zasadnicze znaczenie ma ustalenie, czy postanowienie Sądu Okręgowego - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uchylające postanowienie Prezesa URE o odmowie wydania świadectwa pochodzenia energii z kogeneracji jest postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie, od którego przysługuje zażalenie.

Sąd Apelacyjny wskazał, że w zakresie nieuregulowanym w przepisach Działu IVc Kodeksu postępowania cywilnego, do rozpoznania przez Sąd Okręgowy - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zażalenia na postanowienie Prezesa URE wydane na podstawie art. 9e ust. 1 i 2, art. 91 ust. 1, art. 9m ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 Prawa energetycznego w przedmiocie odmowy wydania świadectwa pochodzenia z kogeneracji zastosowanie mają przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące postępowania przed sądem pierwszej instancji. Kwestię zaskarżalności postanowień sądu pierwszej instancji reguluje art. 394 § 1 k.p.c., zgodnie z którym zażalenie do sądu drugiej instancji przysługuje na postanowienie sądu pierwszej instancji kończące postępowanie w sprawie, a ponadto na

postanowienia sądu pierwszej instancji, których przedmiot został szczegółowo wymieniony w tym przepisie. Zaskarżalne są również postanowienia, jeśli ich zaskarżalność została przewidziana w przepisie szczególnym. Sąd Apelacyjny odwołując się do dorobku judykatury Sądu Najwyższego podniósł, że postanowieniami kończącymi postępowanie w sprawie są nie tylko postanowienia zamykające drogę do wydania wyroku, ale również postanowienia kończące postępowanie w sprawie jako całość, rozstrzygające ją co do istoty, będące ostatnimi orzeczeniami wydanymi w postępowaniu (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 1998 r., III CZP 44/98, OSNC 1999 nr 5, poz. 87 oraz z dnia 6 października 2000 r., III CZP 31/00, OSNC 2001 nr 2, poz. 22).

W dalszej kolejności Sąd Apelacyjny zauważa, że inaczej niż w postępowaniu cywilnym odwoławczym, Sąd Okręgowy - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie może uchylić decyzji organu regulacyjnego i przekazać sprawy do ponownego rozpoznania. Uchylenie decyzji Prezesa URE oznacza wyeliminowanie jej z obrotu prawnego, jako dotkniętej istotnymi wadami, co uniemożliwia kontynuowanie postępowania administracyjnego i konieczność wszczęcia nowego takiego postępowania. Nie jest to zatem uchylenie decyzji w celu przekazania sprawy do ponownego rozpoznania w postępowaniu administracyjnym, ale swoistego rodzaju zmiana stanu prawnego polegająca na ostatecznym wyeliminowaniu tej decyzji. Postanowienie Sądu Okręgowego - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 9 marca 2015 r. miało zatem charakter kasatoryjny, co spowodowało wyeliminowanie postanowienia Prezesa URE z dnia 4 czerwca 2014 r. o odmowie wydania świadectwa energii z porządku prawnego, ale nie zakończyło sprawy. Zgodnie z orzecznictwem i poglądami doktryny, po uchyleniu orzeczenia przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów Prezes URE może, a w niektórych sytuacjach musi, wydać nową decyzję po przeprowadzeniu nowego postępowania administracyjnego. Interpretacja taka naruszałaby jednak równość stron postępowania sądowego i prowadziłyby do ograniczania prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu dwuinstancyjnym. Ewentualne oddalenie zażalenia przez sąd pierwszej instancji podlegałoby bowiem zaskarżeniu, podczas gdy postanowienie uchylające nie może być zaskarżone.

Odnosząc się z kolei do charakteru świadectwa pochodzenia energii Sąd Apelacyjny przytoczył wywody ujęte w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2010 r., III SZP 3/09 (OSNP 2010 nr 13-14, poz. 176) i stwierdził, że świadectwo to jest dokumentem urzędowym służącym do wykazania w odrębnym postępowaniu administracyjnym wykonania obowiązku wynikającego z art. 9 ust. 8 Prawa energetycznego. W doktrynie wskazuje się ponadto, 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. Zgodnie z art. 91 ust. 3 Prawa energetycznego do świadectw pochodzenia energii stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące zaświadczeń. Od decyzji deklaratoryjnych zaświadczenia odróżnia to, że nie są czynnościami prawnymi zmierzającymi bezpośrednio do wywołania skutków prawnych, lecz czynnościami faktycznymi, które mogą, ale nie muszą wywoływać skutki prawne. Za pomocą zaświadczeń organ administracji stwierdza, to co jest mu wiadome. A zatem Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie ma kompetencji do wydania świadectwa pochodzenia, ponieważ uprawnienie to należy do Prezesa URE, który wydaje świadectwo pochodzenia w trybie art. 217 k.p.a. na wniosek przedsiębiorstwa, które wytwarza energię elektryczną w odnawialnym źródle energii albo postanowieniem odmawia jego wydania.

W dalszej części uzasadnienia pytania prawnego Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę na rozbieżności w judykaturze Sądu Apelacyjnego, który w części spraw zaakceptował zaskarżalność postanowienia Sądu Okręgowego - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uchylającego postanowienie Prezesa URE, w innych natomiast uznał je za niedopuszczalne, odrzucając takie zażalenia, jako nienależące do kategorii ujętej w art. 394 § 1 k.p.c., a których zaskarżalność nie wynika także z innych przepisów. W ocenie Sądu Apelacyjnego kierującego przedmiotowe pytanie prawne, charakteru postanowienia sądu pierwszej instancji uchylającego postanowienie Prezesa URE o odmowie wydania świadectwa pochodzenia nie wyjaśnia ani uchwała Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2010 r., III SZP 3/09, ani uchwała z dnia 5 października 2004 r., III SZP 1/04 (OSNP

2005 nr 8, poz. 118), w której to Sąd Najwyższy przyjął, że na postanowienie Sądu Okręgowego - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jako sądu pierwszej instancji, przysługuje zażalenie do sądu drugiej instancji (art. 394 k.p.c. w związku z art. 367 § 2 k.p.c. i art. 361 k.p.c.) bowiem nie odnoszą się one bezpośrednio do specyfiki postępowania o wydanie świadectwa pochodzenia.

Podsumowując tezy przedstawione w uzasadnieniu pytania prawnego, Sąd Apelacyjny ponownie odniósł się do treści uchwały Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2010 r., III SZP 3/09 przypominając, że w uchwale tej Sąd Najwyższy mówi jedynie o postanowieniu Sądu Okręgowego - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalającym zażalenie albo uwzględniającym zażalenie i zmieniającym postanowienie Prezesa URE. Oba te rozstrzygnięcia kończą postępowanie w sprawie, jaką jest spór między przedsiębiorstwem energetycznym a Prezesem URE dotyczący tego, czy Prezes URE miał obowiązek wydać świadectwo pochodzenia energii o określonej treści. W uchwale tej Sąd Najwyższy nie odniósł się jednak definitywnie do przypadku uchylenia przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów postanowienia Prezesa URE. Dlatego też, w ocenie Sądu Apelacyjnego, rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego będzie miało znaczenie w sprawie przy ocenie dopuszczalności zażalenia pozwanego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności wymaga rozważenia, czy jest uzasadnione podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały w tej sprawie. Uwzględnić bowiem należy, że podjęcie uchwały rozstrzygającej zagadnienie prawne przedstawione przez sąd odwoławczy, ze względu na jej wiążący charakter (art. 390 § 2 k.p.c.), stanowi wyjątek od zasady samodzielnego rozstrzygania sprawy przez właściwy sąd. Przemawia to za ścisłą wykładnią przesłanek stosowania art. 390 k.p.c. nakazującą przyjęcie, że poważne wątpliwości, o których jest mowa w jego § 1 nie występują, gdy sformułowane przez sąd przedstawiający zagadnienie prawne - jak w sprawie niniejszej - może być rozwiązane za pomocą reguł wykładni, przy uwzględnieniu poglądów funkcjonujących już w orzecznictwie i piśmiennictwie (por. postanowienia

Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2015 r., III CZP 16/15, LEX nr 1749596; z dnia 10 kwietnia 2014 r., IV CSK 623/13, LEX nr 1451364; z dnia 17 stycznia 2013 r., III CZP 95/12, LEX nr 1324309; z dnia 12 maja 2011 r., III CZP 9/11, LEX nr 897714; z dnia 27 maja 2010 r., III CZP 32/10, LEX nr 590616; z dnia 29 listopada 2007 r., III CZP 102/07, LEX nr 345553). Przedstawienie zagadnienia prawnego jest niedopuszczalne, gdy stanowisko sądu drugiej instancji jest pozbawione poważnych wątpliwości, a sądowi w istocie nie chodzi o jego wyjaśnienie, lecz o nadanie legitymacji zaprezentowanemu pogładowi (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2013 r., III CZP 10/13, LEX nr 131318 oraz z dnia 13 czerwca 2006 r., II UZP 6/06, LEX nr 189258). Wskazać należy, iż kwestia dopuszczalności zaskarżania orzeczeń Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jako sądu pierwszej instancji wielokrotnie była już analizowana w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w tym w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2010 r., III SZP 3/09, do której odniósł się Sąd Apelacyjny w pytaniu prawnym oraz w piśmiennictwie (por. między innymi K. Weitz w: System prawa handlowego, t. 7 pod red. T. Wiśniewskiego, Warszawa 2007, s.130; M. Michalska-Marciniak, Zasada instancyjności w postępowaniu cywilnym, Warszawa 2013 s. 345 -349).

Wbrew odmiennemu stanowisku Sądu Apelacyjnego, Sąd Najwyższy ani w sentencji, ani w uzasadnieniu uchwały z dnia 14 stycznia 2010 r., III SZP 3/09 nie wyłączył z katalogu zaskarżalnych postanowień Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów postanowienia uchylającego postanowienie Prezesa URE. Z sentencji uchwały wynika, że Sąd Okręgowy - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, po rozpoznaniu na podstawie art. 479⁴⁶ pkt 2 k.p.c. zażalenia na postanowienie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki odmawiające wydania świadectwa pochodzenia energii elektrycznej, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne, wydaje orzeczenie w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie, jeżeli jest to postanowienie kończące postępowanie w sprawie. Jednocześnie w uzasadnieniu uchwały przyjęte zostało, że nie można odmówić charakteru „postanowienia kończącego postępowanie w sprawie” każdemu postanowieniu wydanemu przez Sąd Okręgowy - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie Prezesa URE w przedmiocie odmowy wydania świadectwa

pochodzenia z kogeneracji. Postępowanie zainicjowane wniesieniem zażalenia na przedmiotowe postanowienie organu regulacji energetyki nie dotyczy kwestii wпадkowej. Przedmiotem postępowania w sprawie, w której powstało rozstrzygane w uchwale z dnia 14 stycznia 2010 r. zagadnienie prawne, był spór pomiędzy przedsiębiorstwem energetycznym a Prezesem URE dotyczący tego, czy miało miejsce konkretne zdarzenie – wytworzenie przez przedsiębiorstwo energetyczne we wskazanym przedziale czasu określonej ilości energii w źródle energii spełniającym warunki, od których przepisy Prawa energetycznego i aktów wewnętrznych uzależniają wydanie świadectwa. Sąd Najwyższy odwołał się wówczas do zasady dwuinstancyjności postępowania oraz przyjął, że akceptacja poglądu, zgodnie z którym każde postanowienie wydawane przez Sąd Okręgowy - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie z zażalenia na postanowienie Prezesa URE w przedmiocie odmowy wydania świadectwa pochodzenia z kogeneracji nie może być zaskarżone zażaleniem, równałaby się naruszeniu tej zasady.

Nawiązując do wspomnianej wyżej uchwały z dnia 14 stycznia 2010 r., III SZP 3/09, Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 11 sierpnia 2015 r., III SZ 4/15 (niepublikowane), zaakceptował pogląd, że na postanowienie Sądu Okręgowego - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uchylające postanowienie Prezesa URE przysługuje zażalenie, a dodatkowo nadmienił, iż uchylenie rozstrzygnięcia organu regulacyjnego kończy sądowe postępowanie w sprawie. Odwołał się również w tej kwestii do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2010 r., III SK 30/10 (LEX nr 1095837) oraz szeregu orzeczeń potwierdzających to stanowisko (por. między innymi wyroki Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2010 r., III SK 27/08, OSNP 2012 nr 5-6, poz. 81; z dnia 14 czerwca 2010 r., III SK 6/10, LEX nr 622206; z dnia 14 kwietnia 2010 r., III SK 1/10, OSNP 2011 nr 21-22, poz. 288). Co prawda dotyczą one decyzji, a nie postanowień prezesa organu regulacyjnego, jednak wynika z nich niewątpliwie, jak rozumieć „sprawę”, w której orzeka sąd wskutek odwołania od decyzji i dotyczą one orzeczeń kasatoryjnych.

Także w uchwale z dnia 6 sierpnia 2015 r., III SZP 6/15 (OSNP 2016 nr 3, poz. 39), Sąd Najwyższy przypominając, że postępowanie przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów (poprzednio sądem antymonopolowym) jest

postępowaniem pierwszoinstancyjnym (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 1991 r., III CRN 120/91, OSNCP 1992 nr 5, poz. 87; z dnia 28 czerwca 2002 r., I CKN 753/00, LEX nr 56888; z dnia 24 października 2002 r., I CKN 1465/00, LEX nr 75278; z dnia 27 sierpnia 2003 r., I CKN 527/01, LEX nr 137525) wskazał, że dotyczy to również postępowania wszczętego zażaleniem na postanowienie Prezesa UOKiK oraz URE. W tym kontekście, postanowienie Sądu Okręgowego - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w przedmiocie odmowy wydania świadectwa pochodzenia z kogeneracji jest postanowieniem rozstrzygającym „istotę sprawy” poddanej pod osąd wskutek wniesienia zażalenia jako środka prawnego wszczynającego postępowanie sądowe w pierwszej instancji. Natomiast art. 479^{31a} § 3 k.p.c. stanowi, że w razie uwzględnienia odwołania, sąd ochrony konkurencji i konsumentów zaskarżoną decyzję albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy. Odpowiednie stosowanie tego przepisu do zażaleń na postanowienia Prezesa URE oznacza tym samym, że w razie uwzględnienia zażalenia, sąd ochrony konkurencji i konsumentów zaskarżone postanowienie albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy. A zatem merytoryczne rozstrzygnięcie o zasadności zażalenia na postanowienie Prezesa URE jest orzeczeniem „co do istoty sprawy” bowiem w postępowaniu sądowym wszczętym złożeniem zażalenia na postanowienie Prezesa URE nie ma żadnego innego przedmiotu. Jest nim jedynie ocena zasadności zażalenia. Również w tej uchwale Sąd Najwyższy uznał, że na postanowienie Sądu Okręgowego - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalające lub uwzględniające zażalenie na wydane odrębnie od decyzji kończącej postępowanie administracyjne postanowienie prezesa organu regulacyjnego, przysługuje zażalenie.

A zatem biorąc pod uwagę dotychczasowy dorobek orzeczniczy Sądu Najwyższego dopuszczalność zaskarżenia zażaleniem do Sądu drugiej instancji postanowienia Sądu Okręgowego - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, którym uchylono postanowienie prezesa organu regulacyjnego nie budzi rozbieżności i tym samym nie stanowi „istotnego zagadnienia prawnego”.

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 61 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 499 ze zm.) postanowił, jak w sentencji.

kc