

Paweł Mzyk

Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa
mzyk@wp.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4376-3708>

Marek Rembisz

Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa
remmarek@interia.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3237-2752>

Piotr Świat

Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa
piotr.swiat@yahoo.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8229-6914>

Status prawny Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami*

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2019.009>

1. Wprowadzenie

Niniejszy artykuł ma na celu scharakteryzowanie Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami pod kątem sfery administracji publicznej, w której zawierają się jego zadania i kom-

* Artykuł powstał w ramach projektu „Baza wiedzy o zmianach klimatu i adaptacji do ich skutków oraz kanałów jej upowszechniania w kontekście zwiększenia odporności gospodarki, środowiska i społeczeństwa na zmiany

petencje, oraz określenie rodzaju podmiotu administrującego (lub organu administracji), do którego Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy¹ zbliżył się najbardziej w wyniku powierzenia mu tych zadań do wykonywania.

Pod pojęciem Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (dalej: KOBiZE) należy rozumieć zbiór zadań i kompetencji służących stosowaniu prawa ochrony powietrza i klimatu, określonych zarówno w prawie Unii Europejskiej, jak i krajowym. KOBiZE ustanowiony został na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji² (dalej: ustawa o systemie zarządzania emisjami), natomiast art. 4 tej ustawy powierzył wykonywanie tych zadań i kompetencji Instytutowi Ochrony Środowiska – Państwowemu Instytutowi Badawczemu³. W ten sposób konkretnemu podmiotowi – państwowej osobie prawnej – zostały przypisane zadania z zakresu administracji publicznej i wiążące się z nimi kompetencje, co z kolei doprowadziło do pewnego zbliżenia go do sytuacji prawnej organu administracji publicznej, o czym będzie mowa niżej.

Należy mieć na uwadze, że KOBiZE, rozpatrywany w oderwaniu od Instytutu Ochrony Środowiska, nie posiada żadnego rodzaju podmiotowości, pozostaje wiązką zadań i kompetencji. Te zaś teoretycznie mogłoby zostać przeniesione na dowolny inny podmiot zaledwie poprzez zmianę art. 4 ust. 1 i art. 5 ustawy o systemie zarządzania emisjami, co od strony legislacyjnej jest bardzo elastyczną konstrukcją. Nie wydaje się jednak, aby celem ustawodawcy było

klimatu oraz przeciwdziałania i minimalizowania skutków nadzwyczajnych zagrożeń” współfinansowanego ze środków UE – POiŚ.

¹ Instytut Ochrony Środowiska na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych posiada status państwowego instytutu badawczego ponieważ wykonuje szczególnie ważne dla planowania i realizacji polityki państwa zadania, o których mowa w art. 22 tej ustawy.

² Dz.U. z 2018 r. poz. 1271, ze zm.

³ W związku z powierzeniem Instytutowi Ochrony Środowiska – Państwowemu Instytutowi Badawczemu zadań KOBiZE w jego strukturach wyodrębniono komórkę organizacyjną o nazwie Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, która obsługuje Instytut w zakresie wykonywania swoich zadań.

zostawienie sobie możliwości łatwej zmiany podmiotu wykonującego zadania KOBiZE, za bardziej prawdopodobne należy uznać, że chodziło o usankcjonowanie wieloletniej i sprawdzonej praktyki przy zastosowaniu działań legislacyjnych, które w możliwie najmniejszym stopniu ingerowałyby w kształt obowiązujących przepisów.

Wyznaczenie Instytutu Ochrony Środowiska na krajowego administratora systemu handlu uprawnieniami do emisji w 2005 r.⁴, a następnie do pełnienia funkcji KOBiZE od 2009 r., było podyktowane wieloletnią praktyką wykonywania przez Instytut zadań publicznych dotyczących ochrony powietrza i klimatu. Instytut Ochrony Środowiska od 1987 r. prowadzi prace związane w szczególności z inwentaryzacją emisji zanieczyszczeń do atmosfery⁵, od 1990 r. zajmuje się bilansowaniem emisji lotniczych, związków organicznych i metali ciężkich, a od 1991 r. pełni merytoryczno-organizacyjny nadzór nad funkcjonowaniem i rozwojem krajowej sieci stacji podstawowych monitoringu zanieczyszczeń powietrza w Polsce.

Wspomniana wyżej elastyczna konstrukcja legislacyjna niekiedy może prowadzić do dualizmu niektórych regulacji, jak np. tych dotyczących nadzoru czy finansowania. Aktualnie funkcjonuje ogólny nadzór ministra nad realizacją przez instytuty badawcze ich podstawowych zadań określonych w art. 2 ust. 1 Ustawy z dnia

⁴ W poprzednim stanie prawnym krajowy administrator systemu handlu uprawnieniami do emisji (którego należy uznać za poprzednika KOBiZE) był wyznaczany przez ministra właściwego do spraw środowiska w drodze rozporządzenia. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 września 2005 r. w sprawie wyznaczenia Krajowego Administratora Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji (Dz.U. Nr 186, poz. 1562) w § 1 również wyznaczyło do tej roli Instytut Ochrony Środowiska z siedzibą w Warszawie.

⁵ Przeprowadzana inwentaryzacja emisji zanieczyszczeń powietrza zapewnia wykonywanie zobowiązań narodowych wynikających z Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu oraz konwencji genewskiej w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości. Inwentaryzacja emisji w skali kraju obejmuje następujące zanieczyszczenia i ich grupy: dwutlenek siarki, tlenki azotu, amoniak, tlenek węgla, pył zawieszony, metale ciężkie, niemetanowe lotne związki organiczne, trwałe zanieczyszczenia organiczne, dwutlenek węgla, metan, podtlenek azotu, fluorowęglowodory, perfluorowęglowodory, sześćsielfluorek siarki.

30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych⁶ (dalej: ustawa o instytutach badawczych), o którym mowa w art. 35 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, jednak – jak wynika z redakcji tego przepisu – nadzór ten nie dotyczy realizacji przez Instytut Ochrony Środowiska zadań KOBiZE⁷. Przepisy dotyczące nadzoru nad wykonywaniem zadań KOBiZE są zawarte w art. 5 ust. 5 ustawy o systemie zarządzania emisjami⁸. Z kolei przepisy dotyczące finansowania zadań KOBiZE znajdują się w art. 401c ust. 8 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁹ (dalej: Prawo ochrony środowiska), a nie w przepisach dotyczących finansowania instytutów badawczych (zatem również Instytutu Ochrony Środowiska), tj. w art. 18 ustawy o instytutach badawczych.

1. Podstawowe regulacje prawne dotyczące KOBiZE

W prawie polskim ustanowienia KOBiZE dokonuje wspomniany już art. 3 ust. 1 ustawy o systemie zarządzania emisjami, natomiast art. 4 przypisuje te zadania Instytutowi Ochrony Środowiska w Warszawie. Przepisy ustawy o systemie zarządzania emisjami oraz Ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych¹⁰ (dalej: ustawa o systemie handlu) wyliczają zadania publiczne, które wykonuje KOBiZE (zob. w szczególności art. 3 ust. 2–4 ustawy o systemie zarządzania emisjami i art. 7 ustawy o systemie handlu). Ponadto art. 236e

⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 736.

⁷ Zgodnie z przytoczonym przepisem nadzór dotyczy zadań instytutu badawczego wynikających z art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o instytutach badawczych.

⁸ Są zresztą nieaktualne, odnoszą się bowiem do nieobowiązującej już Ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych i jej regulacji (mowa tam o odwołaniu dyrektora instytutu przed upływem kadencji, kiedy obecnie stanowisko dyrektora instytutu badawczego nie jest kadencyjne i minister nadzorujący może go odwołać według własnego uznania bez podania przyczyny).

⁹ Dz.U. 2018 r. poz. 799 ze zm.

¹⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 568.

Prawa ochrony środowiska powierza KOBiZE prowadzenie rejestru średnich źródeł spalania paliw.

Należy mieć na uwadze, że o ile regulacje zawarte w ustawie o systemie zarządzania emisjami zawierają zadania wynikające z prawa Unii Europejskiej, z prawa międzynarodowego oraz te, które mają swoje źródło wyłącznie w prawodawstwie polskim, to te wskazane w ustawie o systemie handlu przede wszystkim wykonują i uzupełniają przepisy prawa Unii Europejskiej.

System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych jest podstawowym unijnym instrumentem zastosowanym w celu ograniczenia ilości wprowadzanych do atmosfery gazów cieplarnianych, a jego założenia zostały zawarte w dyrektywie nr 2003/87/WE ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE¹¹ (dalej: dyrektywa nr 2003/87/WE). Ustawa o systemie handlu powierza KOBiZE część zadań wynikających z tej dyrektywy, jak np. szereg czynności analitycznych mających na celu sprawdzenie, czy wspomniany w jej art. 10c krajowy plan przewidujący inwestycje w zakresie modernizacji i poprawy infrastruktury oraz czystych technologii jest prawidłowo realizowany, a także zleca KOBiZE przygotowywanie wykazów instalacji wraz z wstępnym obliczeniem całkowitej rocznej liczby uprawnień do emisji.

Ustawa o systemie handlu odnosi się również do obowiązków wynikających z aktów wykonawczych wydanych na podstawie dyrektywy nr 2003/87/WE. Takim aktem jest np. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 389/2013 z dnia 2 maja 2013 r. ustanawiające rejestr Unii zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, decyzjami nr 280/2004/WE i nr 406/2009/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylające rozporządzenie Komisji (UE) nr 920/2010 i nr 1193/2011¹², które w art. 8 wymaga, aby każde państwo członkowskie wyznaczyło krajowego administratora, czyli podmiot odpowiedzialny za administrowanie w imieniu państwa członkowskiego zbiorem rachunków użytkowników podlegających

¹¹ Dz.Urz. UE L 275 z 25.10.2003, s. 32.

¹² Dz.Urz. UE L 122 z 3.05.2013 r., s. 1.

jurysdykcji państwa członkowskiego w rejestrze Unii¹³. Obowiązki krajowego administratora zostały powierzone KOBiZE na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 10 ustawy o systemie zarządzania emisjami oraz art. 8 ust. 2 ustawy o systemie handlu.

Inną funkcją przewidzianą w aktach wykonawczych wydanych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE i wykonywaną przez KOBiZE na podstawie ustawy o systemie handlu¹⁴ jest funkcja prowadzącego aukcję, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 20 Rozporządzenia Komisji (UE) nr 1031/2010 z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie harmonogramu, kwestii administracyjnych oraz pozostałych aspektów sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie¹⁵. Jest to podmiot publiczny lub prywatny wyznaczony przez państwo członkowskie do sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na aukcji w jego imieniu. Ponadto ustawa o systemie handlu powierza KOBiZE dalsze zadania przewidziane w innych aktach prawnych Unii Europejskiej wydanych na podstawie dyrektywy nr 2003/87/WE¹⁶.

¹³ Rejestr Unii jest elektroniczną bazą danych prowadzoną w celu zapewnienia należytego monitorowania funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami do emisji, w tym: wydawania i rozliczania uprawnień do emisji oraz rejestrowania stanu posiadania na rachunkach. W 2012 r. Rejestr Unii zastąpił krajowe rejestry uprawnień do emisji poszczególnych państw członkowskich.

¹⁴ Art. 49 ust. 4 ustawy o systemie handlu.

¹⁵ Dz.Urz. UE L 302 z 18.11.2010, str. 1.

¹⁶ Chodzi tutaj o znaczną część zadań przewidzianych m.in. w: Rozporządzeniu Komisji (UE) nr 601/2012 z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.Urz. UE L 181 z 12.7.2012, s. 30) – np. poprzez udział w przewidzianej tam funkcji koordynacji zatwierdzania planu monitorowania, o którym mowa w art. 12 ust. 1 tego rozporządzenia; Rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2018/2067 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie weryfikacji danych oraz akredytacji weryfikatorów na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.Urz. UE L 334 z 31.12.2018, s. 94) – poprzez badanie zgodności ustaleń zawartych w raportach na temat wielkości emisji gazów cieplarnianych i raportów dotyczących tonokilometrów z wymogami tego rozporządzenia oraz ww. rozporządzenia 601/2012; Rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1123/2013 z dnia

2. Sfery działania administracji publicznej w przypadku KOBiZE

W nauce o administracji publicznej wyróżnia się sfery (funkcje) działania administracji publicznej, które stanowią o zewnętrznej misji administracji i wynikają ze wskazanych w ustawach zadań, które administracja realizuje, działając na rzecz interesu publicznego. Idąc za podziałem zaproponowanym przez Huberta Izdebskiego i Michała Kuleszę na cztery sfery¹⁷ działania administracji, warto pod ich kątem przeanalizować zadania oraz kompetencje KOBiZE i rozważyć, do której z nich jest im najbliżej.

W pierwszej kolejności autorzy wskazują na najbardziej charakterystyczną dla administracji sferę, mianowicie administrację porządkowo-reglamentacyjną (policyjną). Przez długi czas była to główna funkcja władzy państwowej, aktualnie przejawia się ona w stosowaniu instrumentów władczych, tj. nakazów, zakazów, zezwoleń i koncesji¹⁸. Są to akty administracyjne, które zasadniczo są instrumentami o charakterze indywidualnym, jednak zwraca się uwagę również na zarządzenia administracyjne o charakterze ogólnym (skuteczne *erga omnes*)¹⁹.

Kompetencja KOBiZE z tej sfery administracji publicznej, którą należy tu wyróżnić, ma na celu zapewnienie, aby każda emisja z instalacji lub z operacji lotniczej w kraju, objętej systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, była oszacowana. Zgodnie z art. 86 ust. 1 ustawy o systemie handlu prowadzący

8 listopada 2013 r. w sprawie określania uprawnień do międzynarodowych jednostek emisji zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.Urz. UE L 299 z 9.11.2013, s. 32) – poprzez obliczanie uprawnień do międzynarodowych jednostek emisji dla każdego prowadzącego w Polsce instalację (art. 2 ust. 1 rozporządzenia).

¹⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 104 i nast. Autorzy zaznaczają jednak, że ten podział nie jest wyczerpujący (s. 124).

¹⁸ Ibidem, s. 105.

¹⁹ Ibidem.

instalacje i operatorzy statków powietrznych są obowiązani do przedłożenia KOBiZE raportów na temat wielkości emisji oraz sprawozdań z weryfikacji do dnia 31 marca każdego roku. KOBiZE przeprowadza ocenę raportów według przesłanek wskazanych w ust. 5 i 6 i jeżeli z tej oceny wyniknie, że raport na temat wielkości emisji nie spełnia wymagań, o których mowa w ust. 5, KOBiZE występuje do prowadzącego instalację albo operatora statku powietrznego z wnioskiem o udzielenie wyjaśnień (ust. 8). Jeżeli wynika z nich potrzeba dokonania zmian w raporcie na temat wielkości emisji lub w sprawozdaniu z weryfikacji, KOBiZE występuje do prowadzącego instalację albo operatora statku powietrznego z wnioskiem o dokonanie zmian w tym raporcie lub w sprawozdaniu (ust. 9). Następnie prowadzący instalację albo operator statku powietrznego jest obowiązany, by po uzgodnieniu z weryfikatorem, który przeprowadził weryfikację raportu na temat wielkości emisji, wprowadzić zmiany do raportu i przedłożyć poprawiony raport w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku, a w przypadku potrzeby dokonania zmian w sprawozdaniu z weryfikacji – jest obowiązany do przedłożenia w tym terminie poprawionego sprawozdania (ust. 10). Jeżeli KOBiZE nie uzyska od prowadzącego instalację albo operatora statku powietrznego wystarczających wyjaśnień albo we wskazanym terminie nie otrzyma poprawionego raportu lub sprawozdania z weryfikacji, występuje do organu Inspekcji Ochrony Środowiska o przeprowadzenie kontroli w celu sprawdzenia, czy raport na temat wielkości emisji jest zgodny ze stanem faktycznym (art. 87 ust. 1 ustawy o systemie handlu). Jeżeli w wyniku przeprowadzonej kontroli organ Inspekcji Ochrony Środowiska stwierdzi nieprawidłowości, które miały wpływ na ustalenie wielkości emisji, wydaje on decyzję określającą szacunkową wielkość emisji w roku okresu rozliczeniowego, którego dotyczy raport na temat wielkości emisji (art. 87 ust. 5 ustawy o systemie handlu). Również jeżeli prowadzący instalację albo operator statku powietrznego w ogóle nie złoży raportu na temat wielkości emisji lub sprawozdania z weryfikacji w terminie, KOBiZE występuje do organu Inspekcji o oszacowanie wielkości emisji z instalacji albo z operacji lotniczej (art. 88 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie handlu). Wystąpienie KOBiZE, o którym mowa w art. 87 ust. 1 lub art. 88 ust. 1 ustawy o systemie handlu, jest

konieczne do uruchomienia procedury administracyjnej, której skutkiem jest oszacowanie przez Inspekcję Ochrony Środowiska wielkości emisji z instalacji albo z operacji lotniczej.

Innym przykładem jest zawarty w art. 10 ust. 1 tej ustawy obowiązek odmowy²⁰ (w razie wystąpienia wskazanych w ustawie przesłanek) dokonania czynności w zakresie otwierania rachunku, aktualizacji danych dotyczących rachunku, zamykania rachunku oraz zatwierdzania upoważnionego przedstawiciela i dodatkowego upoważnionego przedstawiciela oraz o zawieszeniu dostępu upoważnionego przedstawiciela lub dodatkowego upoważnionego przedstawiciela do rachunku w rejestrze Unii. Od takiego rozstrzygnięcia – nazwanego przez ustawę informacją – służy sprzeciw skierowany do ministra właściwego do spraw środowiska, który wydaje zaskarżalną do sądu administracyjnego decyzję.

Pomijając te nieliczne przypadki, w których zresztą KOBiZE działa jedynie na pewnym etapie procedury, nie podejmuje natomiast ostatecznych rozstrzygnięć, trudno znaleźć cechy charakterystyczne dla administracji porządkowo-reglamentacyjnej²¹. Można jednak podać przykłady, kiedy KOBiZE uczestniczy w sprawowaniu tej funkcji przez inny organ. Będą to: obowiązek zasięgnięcia przez właściwy organ opinii KOBiZE przy zatwierdzeniu planu monitorowania wielkości emisji i planu poboru próbek w zezwoleniu na emisję gazów cieplarnianych (art. 54 ust. 2 ustawy o systemie handlu), obowiązek zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw środowiska opinii KOBiZE przy zatwierdzaniu w drodze decyzji planu monitorowania emisji z operacji lotniczych, uproszczonego planu monitorowania emisji z operacji lotniczych i planu monitorowania tonokilometrów lub ich zmian (art. 77 ust. 1 ustawy o systemie handlu) czy też obowiązek zasięgnięcia opinii KOBiZE przy zatwierdzaniu w drodze

²⁰ Akt nazwany jest informacją, dopiero rozstrzygnięcie ministra właściwego do spraw środowiska w przedmiocie tej informacji korzysta z waloru decyzji administracyjnej (art. 10 ust. 8 ustawy o systemie handlu).

²¹ Ze względu na ich specyfikę pominięto tutaj kwestię posiadania kompetencji do wydawania decyzji o: odmowie udostępnienia informacji publicznej, o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji oraz o odmowie udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie.

decyzji raportu w zakresie udoskonaleń w metodyce monitorowania. Również ustawa o systemie zarządzania emisjami przewiduje tego typu uprawnienie, mianowicie zgodnie z jej art. 38 ust. 4 minister właściwy do spraw środowiska podmiotowi zainteresowanemu udziałem w realizacji projektu wspólnych wdrożeń wydaje list popierający oraz list zatwierdzający albo odmawia ich wydania w terminie 30 dni od dnia otrzymania opinii KOBiZE w tym przedmiocie (zgodnie z ust. 3 wydawanej w formie postanowienia)²².

Jak widać, KOBiZE posiada pewne kompetencje ze sfery porządkowo-reglamentacyjnej, jednakże – jak wykaże dalsza analiza – nie jest to jedyna ani nawet główna sfera administracji publicznej, w której on działa.

KOBiZE bez wątplenia posiada kompetencje w sferze administracji świadczącej. Znaczenie administracji publicznej w tym zakresie polega na przejmowaniu odpowiedzialności za rosnący obszar usług publicznych różnego rodzaju (np. o charakterze społecznym lub technicznym) poprzez m.in. bezpośrednie organizowanie ich świadczenia²³.

Za usługę publiczną można uznać prowadzenie przez KOBiZE polskiej części rejestru Unii (art. 8 ust. 2 ustawy o systemie handlu). Rejestr Unii ma zapewnić prawidłowe księgowanie transakcji w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji. W rejestrze tym rachunek mogą posiadać – oprócz tych, którzy mają taki prawny obowiązek na podstawie art. 8 ust. 3 i 4 ustawy o systemie handlu²⁴ – również podmioty, które chcą uczestniczyć w obrocie uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej.

Innym przykładem zadań KOBiZE ze sfery administracji świadczącej jest pełnienie funkcji prowadzącego aukcję uprawnień do emisji należących do państwa (art. 49 ust. 4 ustawy o systemie handlu). Jednakże w świetle obecnie obowiązujących regulacji nie

²² Należy jednak zwrócić uwagę, że instytucja ta nie jest w praktyce stosowana, ponieważ jednostki poświadczony redukcji emisji i jednostki redukcji emisji nie są już przyznawane.

²³ Ibidem, s. 111.

²⁴ Tj. prowadzący instalacje oraz operatorzy statków powietrznych.

wykonuje on istotnych zadań z tym związanych – niemal za wszystkie czynności dotyczące prowadzenia aukcji odpowiada wyspecjalizowana do tego platforma aukcyjna, której są one powierzone na podstawie umowy o sprzedaży przez Polskę uprawnień do emisji za pośrednictwem platformy aukcyjnej²⁵.

Można w ustawach doszukać się również innych przykładów tego typu działalności, jak np. udzielanie przez KOBiZE wyjaśnień, opracowywanie materiałów informacyjnych i szkoleniowych oraz prowadzenie szkoleń dotyczących funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (art. 3 ust. 2 pkt 10 lit. n ustawy o systemie zarządzania emisjami).

Trzecia wyróżniona sfera polega na tym, że administracja wykonuje uprawnienia właścicielskie (w imieniu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego) w odniesieniu tak do rzeczy publicznych służących wykonaniu podstawowych funkcji publicznych, jak i majątku gospodarczego (akcje i papiery wartościowe, zakłady produkcyjne czy usługowe, majątki rolne i leśne)²⁶. W tej sferze nierzadko zawierają się zadania z zakresu udzielania przez państwo pomocy publicznej²⁷.

Trudno mówić o uprawnieniach zarządczych KOBiZE w stosunku do majątku publicznego, jednakże przewidziany został udział instytucji w wykonywaniu tych uprawnień przez ministra właściwego do spraw środowiska przy przydzielaniu bezpłatnych uprawnień do emisji instalacjom wytwarzającym energię elektryczną. Artykuł 30 i nast. ustawy o systemie handlu zawierają regulacje dotyczące Krajowego Planu Inwestycyjnego, który daje możliwość bezpłatnego nabycia należących do Skarbu Państwa²⁸ uprawnień do emisji w drodze pomocy publicznej. Zgodnie z art. 10c dyrektywy 2003/87/WE państwa członkowskie, których systemy energii

²⁵ *Agreement on auctioning services* z dnia 20 lutego 2017 r.

²⁶ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna*, s. 113.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Inaczej niż w przypadku przydziału uprawnień do emisji na produkcję inną niż produkcja energii elektrycznej, o których mowa w art. 20 i nast. ustawy o systemie handlu – one nie należą do Skarbu Państwa i nie są przydzielane w ramach pomocy publicznej.

elektrycznej spełniają wskazane w ust. 1 warunki²⁹, mogą przejściowo przydzielać bezpłatne uprawnienia do emisji instalacjom wytwarzającym energię elektryczną, odstępując tym samym od sprzedaży tych uprawnień w drodze aukcji. Warunkiem przyznania takich bezpłatnych uprawnień jest wykazanie poniesienia nakładów finansowych na realizację zadań inwestycyjnych zgłoszonych w Krajowym Planie Inwestycyjnym w zakresie modernizacji i doposażenia infrastruktury, stosowania czystych technologii, dywersyfikacji struktury energetycznej czy dywersyfikacji źródeł dostaw. Jeżeli podmiot realizujący zadanie inwestycyjne ujęte w Krajowym Planie Inwestycyjnym zamierza skorzystać z tej możliwości, to nie później niż w terminie 3 miesięcy przed dniem rozpoczęcia realizacji zadania inwestycyjnego składa do ministra właściwego do spraw środowiska wnioski o zatwierdzenie odpowiedniego dla realizacji danego zadania inwestycyjnego wskaźnika lub wskaźników zgodności³⁰. Zgodnie z art. 34 podmiot realizujący zadanie inwestycyjne ujęte w Krajowym Planie Inwestycyjnym w każdym roku przedkłada KOBiZE sprawozdanie rzeczowo-finansowe z realizacji zadania inwestycyjnego za okres sprawozdawczy wraz z opinią biegłego rewidenta. Sprawozdanie zawiera informacje o kosztach poniesionych na realizację

²⁹ Te regulacje odnoszą się do art. 10c dyrektywy 2003/87/WE w brzmieniu sprzed dnia wejścia w życie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410 z dnia 14 marca 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję (UE) 2015/1814 (Dz.U. L 76 z 19.3.2018, str. 3). W wyniku implementacji tych przepisów do dnia 31 grudnia 2020 r. Polska korzysta z warunku, zgodnie z którym w drodze odstępowania od art. 10a ust. 1–5 dyrektywy 2003/87/WE państwo członkowskie może przydzielić przejściowo bezpłatne uprawnienia instalacjom wytwarzającym energię elektryczną, które funkcjonowały przed dniem 31 grudnia 2008 r., lub instalacjom wytwarzającym energię elektryczną, w przypadku których proces inwestycyjny faktycznie wszczęto do tego dnia, jeżeli w 2006 r. ponad 30% energii elektrycznej było wytwarzane z paliwa kopalnego jednego rodzaju, a PKB na mieszkańca w cenach rynkowych nie przekroczył 50% średniego PKB na mieszkańca w cenach rynkowych we Wspólnocie (art. 10c ust. 1 lit. c dyrektywy).

³⁰ Załącznik nr 2 do ustawy o systemie handlu zawiera wskaźniki zgodności służące wskazaniu, że zadania inwestycyjne są realizowane zgodnie z zasadami określonymi w komunikacie Komisji nr 2011/C99/03.

zadania inwestycyjnego, a jego analiza ma na celu ustalenie, czy poniesione koszty są uzasadnione charakterem zadania.

Ostatnia wyróżniana i szeroko omówiona przez autorów sfera administracji rządowej, do której dość łatwo przyrównać znaczną część zadań i kompetencji KOBiZE, to sfera zarządzania rozwojem. Zgodne z poglądem wyrażanym w literaturze³¹ sfera ta znajduje wyraz w działalności planistycznej, szczególnie w planowaniu rozwoju, która nie polega (nie musi polegać) na kreowaniu doktryny państwowej ani na zastępowaniu polityki (nie wyznacza celów), ale służy jej opracowaniu i przedstawieniu dróg dojścia, wariantów, barrier i innych uwarunkowań jej realizacji. To „materiały eksperckie”, które są produktem takiej działalności, pozwalają „wskazać różne potrzeby publiczne i wyzwania, przed jakimi stoi państwo (gmina, region), określić ograniczenia itp., ustalić możliwy stan docelowy, wreszcie zaplanować kolejne kroki postępowania. Jednak to do rządzących należy wybór wartości, którym podporządkują swoją działalność publiczną i określenie celów, które chcą osiągnąć”³².

Za przykłady zadań eksperckich KOBiZE, które są najbardziej zbliżone do tej sfery administracji, można uznać:

- opracowanie projektu krajowego planu redukcji emisji, w przypadku gdy z uzyskanych informacji wynika, że wielkość emisji powoduje lub może powodować przekroczenie krajowego pułapu emisji – plan jest ostatecznie przyjmowany przez Radę Ministrów (art. 15 ust. 1 ustawy o systemie zarządzania emisjami);
- opracowanie projektu planu działań korygujących, jeżeli wynik rozliczenia emisji gazów cieplarnianych nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji pozostaje ujemny (art. 21f ustawy o systemie zarządzania emisjami);
- sporządzanie projektu krajowego programu ograniczania zanieczyszczenia powietrza dla substancji, dla których w przepisach prawa Unii Europejskiej określono krajowe zobowiązania

³¹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna*, s. 120–124.

³² *Ibidem* s. 124.

w zakresie redukcji emisji (projektowany art. 16a ustawy o systemie zarządzania emisjami)³³;

- opracowywanie prognoz wielkości emisji w celu realizacji zadań wynikających z przepisów prawa Unii Europejskiej lub umów międzynarodowych z zakresu ochrony środowiska oraz polityki ekologicznej państwa (art. 12 ustawy o systemie zarządzania emisjami).

W tym miejscu warto przytoczyć pogląd Leszka Karskiego na temat KOBiZE odnoszący się do nieobowiązującej już Ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych³⁴. Autor uznał, że współczesna modyfikacja aparatu administracji „idzie między innymi w kierunku włączenia do administracji publicznej podmiotów specjalistycznych, eksperckich, które są niezbędne w procesie podejmowania decyzji. Mają one dostarczyć organom administracji władczej informacje niezbędne do podjęcia decyzji. Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami odgrywa rolę pomocniczą w procesie administrowania gospodarką. Prawodawca w ustawie starał się, aby jego kompetencje ograniczyć do czynności przygotowawczych, które są niezbędne do podejmowania ostatecznych decyzji władczych przez organy administracji publicznej”³⁵.

Analiza przepisów dotyczących KOBiZE pod kątem charakterystyki wymienionych sfer działania administracji publicznej prowadzi do wniosku, że można mu przypisać wykonywanie dość istotnych zadań w zasadzie w każdej z nich.

³³ Który m.in. implementuje dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych (Dz.Urz. UE L 344 z 17.12.2016, s. 1). Projekt ustawy został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 7 maja 2019 r. i wniesiony do Sejmu (druk nr 3471).

³⁴ Dz.U. poz. 695 oraz z 2013 r. poz. 1238.

³⁵ L. Karski, *System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Komentarz*, Lex 2012, uwaga do art. 7 ust. 1d.

3. KOBiZE jako organ administracji lub podmiot administrujący

Zarówno definicja organu administracji³⁶, jak i kwalifikacja KOBiZE jako organu administracji³⁷ stanowią przedmiot sporu w doktrynie prawa administracyjnego. Oczywiście nie jest celowe rozważanie, czy KOBiZE, w omawianym dotychczas znaczeniu samego zbioru pewnych zadań i kompetencji, jest organem administracji. Tego typu rozważania powinny odnosić się do Instytutu Ochrony Środowiska wykonującego na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o systemie zarządzania emisjami zadania KOBiZE (dalej: IOŚ-KOBiZE). Należy uznać, że IOŚ-KOBiZE posiada cechy przede wszystkim organu (podmiotu) doradczego lub pomocniczego³⁸, nie zaś organu decydującego. Niezależnie jednak od zastrzeżeń, czy IOŚ-KOBiZE jest organem administracji w znaczeniu ustrojowym, należy zwrócić uwagę, że w praktyce nie budzi wątpliwości fakt, iż jest on organem w znaczeniu funkcjonalnym, czyli organem, któremu przepisy prawa przyznają kompetencje wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej³⁹.

Wobec zgłaszanych obiekcji warto posłużyć się pojęciem podmiotu (organu) administrującego. Będzie to podmiot, który z zasady został

³⁶ Cechy organu administracji wymienia wielu autorów, m.in. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 98.

³⁷ L. Karski, *System handlu uprawnieniami do emisji*, uwaga do art. 7 ust. 1d.

³⁸ A. Wiktorowska, w: *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2006, s. 106. Funkcje pomocnicze administracji publicznej są wyróżniane we wszystkich omówionych sferach, na które składają się zadania typu ewidencyjnego – przy obowiązku prowadzenia odpowiednich ewidencji i rejestrów lub z uwagi na potrzeby obrotu gospodarczego. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna*, s. 125.

³⁹ Krajowy administrator systemu handlu uprawnieniami do emisji został uznany w tym znaczeniu za organ w następujących wyrokach sądów administracyjnych: WSA w Warszawie: z dnia 24 kwietnia 2008 r., IV SA/Wa 10/08; z dnia 18 maja 2010 r., IV SA/Wa 356/10; z dnia 3 czerwca 2008 r., IV SA/Wa 460/08; z dnia 9 lutego 2010 r., IV SA/Wa 2031/09, natomiast KOBiZE w wyroku z dnia 15 listopada 2018 r. sygn. akt IV SAB/Wa 273/18.

powołany nie do sprawowania administracji publicznej, a do wykonywania innych zadań. Taki podmiot nie jest uznawany za organ administracji publicznej, ale ma przyznaną prawem kompetencję administracyjną. Często też podmiot administrujący definiuje się szerzej – jako pojęcie obejmujące zarówno organy administracyjne, jak i pozostałe organy wykonujące kompetencje administracyjne⁴⁰. Wydaje się, że zakwalifikowanie IOŚ-KOBiZE do tej kategorii powinno budzić najmniej wątpliwości.

4. IOŚ-KOBiZE a agencja administracyjna

W literaturze⁴¹ zwraca się uwagę na istnienie takiej grupy podmiotów administrujących jak agencje administracyjne. Stanowią one przejaw tendencji obecnej w prawie polskim od początku transformacji ustrojowej, polegającej na stopniowym poszerzaniu pluralizmu organizacyjnego poprzez odchodzenie od charakterystycznego dla ustroju socjalistycznego jednolitego systemu organów państwa, cechującego się m.in. silnym czynnikiem biurokratycznym i hierarchicznym podporządkowaniem⁴².

Agencje administracyjne znane są przede wszystkim z prawa amerykańskiego. Funkcjonują one jako podległe władzy wykonawczej urzędy centralne lub niezależne organy regulacyjne. Te drugie nierzadko mają, oprócz kompetencji wykonawczych, kompetencje stanowiące i orzecznicze, w ograniczonym zakresie podlegają one Kongresowi oraz sądom. Tego typu agencją jest np. Agencja Ochrony Środowiska (Environmental Protection Agency). Pojęcie agencji zarówno w polskiej doktrynie prawa administracyjnego, jak i w re-

⁴⁰ O organie administracji w znaczeniu funkcjonalnym m.in. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 103. Podobnie M. Stahl, w: *System prawa administracyjnego*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 22.

⁴¹ R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, s. 398 i nast.

⁴² E. Kosiński, *Realizacja zadań administracji gospodarczej w formie rządowych agencji gospodarczych. Status agencji*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 1-2, s. 8 i 43.

gulacjach polskich ustaw ma niewiele wspólnego z amerykańskimi agencjami typu niezależnego organu regulacyjnego.

Na początku należy rozróżnić agencję w rozumieniu doktryny (dalej: agencja administracyjna)⁴³ od agencji w ujęciu Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁴ (dalej: ustawa o finansach publicznych) nazwanej tam agencją wykonawczą. Artykuł 18 ustawy o finansach publicznych stanowi, że agencja wykonawcza jest państwową osobą prawną tworzoną na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa. Instytucja ta została wprowadzona w prawie polskim po raz pierwszy wraz z wejściem w życie wspomnianej ustawy i na podstawie jej art. 92 ust. 1 wymienione w nim podmioty⁴⁵ stały się z mocy prawa agencjami wykonawczymi. Stosowane jest również rozwiązanie, w którym to w ustawach dotyczących danego podmiotu jest wprost określony jego status jako agencji wykonawczej w rozumieniu art. 18 ustawy o finansach publicznych⁴⁶. Przyjęte rozwiązania prawne nawiązują w pewnym stopniu do przepisów Rozporządzenia Rady (WE) nr 58/2003 z 19.12.2002 r.⁴⁷ ustanawiającego statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi. Obok elementów, które można uznać za wspólne dla polskich i unijnych agencji wykonawczych, zwraca się uwagę na wiele istotnych różnic⁴⁸.

⁴³ Jest to najczęściej stosowana nazwa, ale występują też inne: agencja rządowa, agencja państwowa, rządowa agencja gospodarcza czy po prostu agencja – por. P. Wajda, A. Wiktorowska, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 402.

⁴⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 2077.

⁴⁵ Są to: Agencja Nieruchomości Rolnych, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, Agencja Mienia Wojskowego, Agencja Rezerw Materiałowych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Agencja Rynku Rolnego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

⁴⁶ Tak np. art. 1 ust. 2 Ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (Dz.U. z 2018 r. poz. 1249) albo art. 2 ust. 1 Ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1813).

⁴⁷ Dz.Urz. UE L 11 z 16.01.2003, s. 1–8.

⁴⁸ Szerzej o tym: Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2018.

Pomimo regulacji zawartej w ustawie o finansach publicznych polska doktryna nadal charakteryzuje agencję w sposób niezależny od agencji wykonawczej i chętnie nawiązuje do pojęcia agencji administracyjnej⁴⁹. Ten podział pozostawił swój ślad w ustawodawstwie i orzecznictwie, ponieważ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁵⁰ (np. w art. 21 ust. 1 pkt 46 lit. a) oraz Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁵¹ (np. w art. 12 ust. 4 pkt 14) posługują się zarówno pojęciem agencji wykonawczej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, jak i niezdefiniowanym prawnie (i trochę mylącym) pojęciem agencji rządowej. Sądy administracyjne posługują się dorobkiem doktryny w celu zakwalifikowania danego podmiotu do pojęcia agencji rządowej⁵², o czym będzie mowa poniżej.

W polskiej doktrynie na kategorię agencji administracyjnej składa się „niejednolita grupa jednostek organizacyjnych, dla których wspólnym wyróżnikiem jest wykonywanie określonych prawem zadań publicznych. [...] jednostki te różnią się między sobą tak pod względem statusu prawnego, usytuowania w ramach struktury aparatu administracji, organizacji wewnętrznej, wykonywanych zadań i funkcji, realizowanych celów, jak i roli, jaką odgrywają w systemie społecznym i gospodarczym”⁵³. Ponadto agencje często są kwalifikowane jako podmioty administrujące⁵⁴.

Na gruncie prawa polskiego Eryk Kosiński charakteryzując zarówno te agencje, którym miał zostać nadany status agencji wykonawczej w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, jak i te, które takiego statusu nie otrzymały⁵⁵, wskazał na następujące

⁴⁹ P. Wajda, A. Wiktorowska, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 401.

⁵⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 1509 ze zm.

⁵¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1036 ze zm.

⁵² Zob. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2016 r., II FSK 1897/14 oraz inne wyroki wymienione w przyp. 60.

⁵³ P. Wajda, A. Wiktorowska, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 401.

⁵⁴ Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002.

⁵⁵ Np. Polska Agencja Żeglugi Powietrznej czy Polska Agencja Prasowa.

cechy agencji obu rodzajów: status państwowej osoby prawnej, wykonywanie zadań publicznych, działanie w interesie państwa, powołanie ustawą, brak hierarchicznego podporządkowania rządowi, co do zasady możliwość wykonywania działalności gospodarczej obok swoich podstawowych zadań, uprawnienia nadzorcze organów administracji rządowej ograniczone zwyczajowo do powoływania i odwoływania kierowników agencji oraz zatwierdzania rocznych planów i sprawozdań finansowych⁵⁶.

Oczywiście nie sposób rozpatrywać KOBiZE jako agencji jakiegokolwiek rodzaju w sytuacji, w której – jak wspomniano – jest to w istocie nazwa dla zbioru pewnych zadań i kompetencji. Jeżeli jednak mówić o Instytucie Ochrony Środowiska wykonującym na mocy ustawy zadania Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (IOŚ-KOBiZE), to konstrukcja ta zaczyna pod pewnymi względami przypominać agencję administracyjną:

- status państwowej osoby prawnej wynika z art. 1 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych⁵⁷;
- wykonywanie zadań publicznych w interesie państwa wynika generalnie z ustawy o systemie zarządzania emisjami, ustawy o systemie handlu oraz z Prawa ochrony środowiska, a także z art. 22 ustawy o instytutach badawczych;
- imiennego powołania Instytutu Ochrony Środowiska w Warszawie do wykonywania zadań KOBiZE dokonuje art. 4 ust. 1 ustawy o systemie zarządzania emisjami, natomiast jej art. 5 ust. 5 czyni dyrektora Instytutu odpowiedzialnym za ich prawidłowe wykonywanie – mimo to można mieć pewne wątpliwości co do spełnienia tej przesłanki⁵⁸;

⁵⁶ E. Kosiński, *Realizacja zadań*, s. 9–12, 44–45.

⁵⁷ Należy pamiętać o tym, że status ten jest przynależny Instytutowi Ochrony Środowiska jako instytutowi badawczemu, a nie jakimkolwiek podmiotowi wykonującemu zadania KOBiZE.

⁵⁸ Mogą one wynikać z tego, że Instytut Ochrony Środowiska został powołany w drodze Zarządzenia nr 10 Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych z dnia 1 kwietnia 1986 r. w sprawie utworzenia Instytutu Ochrony Środowiska oraz Zarządzenia nr 54 Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 6 października 1992 r. w sprawie podziału Instytutu Ochrony Środowiska, a status państwowego instytutu badawczego

- przepisy ustawy o instytutach badawczych w art. 18 wyraźnie umożliwiają takim instytutom podejmowanie działalności gospodarczej w związku z prowadzoną przez nie działalnością badawczą⁵⁹;
- minister nadzorujący zgodnie z art. 18 ust. 13 ustawy o instytutach badawczych w zw. z art. 5 ust. 2 ustawy o systemie zarządzania emisjami zatwierdza sprawozdanie finansowe instytutu, także w zakresie wykonywania zadań KOBiZE.

Przy dalszym porównywaniu wyróżników IOŚ-KOBiZE do cech charakterystycznych dla agencji administracyjnej interesujące może być orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, który m.in. w wyroku z dnia 19 sierpnia 2016 r. (sygn. akt II FSK 1897/14) przeprowadził test mający przesądzić o zakwalifikowaniu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad do agencji wykonawczej (w rozumieniu ustawy o finansach publicznych) lub agencji rządowej, do zdefiniowania której posłużył się poglądami doktryny⁶⁰. Miało to znaczenie ze względu na przepisy Ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych dotyczące zwolnień podatkowych i kwalifikujących się do nich kwot otrzymanych „od agencji rządowych lub agencji wykonawczych”.

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że żeby uznać podmiot za agencję rządową, musi on posiadać następujące cechy:

- nie być organem centralnym państwa;
- posiadać kompetencje administracyjne przyznane przez ustawę;

został mu nadany w drodze Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 września 2010 r. w sprawie nadania Instytutowi Ochrony Środowiska w Warszawie statusu państwowego instytutu badawczego (Dz.U. Nr 172, poz. 1165), jednakże nie może pozostać bez znaczenia fakt, że powierzenie tych zadań Instytutowi Ochrony Środowiska nastąpiło w drodze ustawy (a to, że Instytut Ochrony Środowiska został w tych ustawach wskazany imiennie, podnosi jego rangę do poziomu ustawowego).

⁵⁹ Wiąże się to z podstawową działalnością instytutu, o której mowa w art. 2 ustawy o instytutach badawczych, a nie z zadaniami publicznymi z ustawy o systemie zarządzania emisjami i ustawy o systemie handlu.

⁶⁰ Podobne rozumowanie znajduje się w wyroku NSA z dnia 11 grudnia 2012 r., II FSK 707/11 czy w wyroku NSA z dnia 18 grudnia 2012 r., II FSK 920/11.

- realizować przy pomocy przyznanych ustawowo kompetencji dobro wspólne;
- posiadać osobowość prawną – Naczelny Sąd Administracyjny powołał się w tej kwestii na inne swoje wyroki (z dnia 11 grudnia 2012 r., sygn. akt II FSK 707/11 oraz z dnia 18 grudnia 2012 r., sygn. akt II FSK 920/11);
- dysponować (również) innymi środkami finansowymi niż budżetowe.

Taki sposób traktowania pojęcia agencji administracyjnej (tu: agencji rządowej) sugeruje, że może być za nią uznany każdy podmiot mający odpowiednie cechy. Nie jest przy tym przesądzone, że fakt posiadania określonego prawnie statusu, chociażby statusu instytutu badawczego, byłby dla Naczelnego Sądu Administracyjnego przeszkodą w zakwalifikowaniu np. IOŚ-KOBIZE jako agencji rządowej w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych⁶¹. Ocena zasadności takiej kwalifikacji wykracza poza cel niniejszego artykułu.

Należy podkreślić, że wyżej wskazane wątpliwości z pewnością nie będą odnosiły się do agencji wykonawczej w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Jakkolwiek również w tym przypadku można mówić o znaczących podobieństwach (państwowa osoba prawna powołana na podstawie odrębnej ustawy⁶², podstawę gospodarki finansowej Instytutu stanowi roczny plan finansowy obejmujący m.in. przychody z prowadzonej działalności i dotacje z budżetu państwa)⁶³, są też różnice, chociażby w konstrukcji przepisów dotyczących sporządzania i zatwierdzania rocznego planu finansowego

⁶¹ W przytoczonych orzeczeniach NSA wskazuje również bycie jednostką sektora finansów publicznych jako cechę agencji rządowej, jednakże wygląda na to, że jest to po prostu w większości przypadków skutek bycia państwową osobą prawną, która – co do zasady – należy do tego sektora na podstawie art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych. Należy zauważyć, że oprócz instytutów badawczych przytoczony przepis wyłącza z tej grupy również spółki prawa handlowego, kiedy doktryna stoi na stanowisku, że agencjami administracyjnymi mogą być również spółki akcyjne (zob. P. Wajda, A. Wiktorowska, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 404).

⁶² Zob. przyp. nr 58.

⁶³ Te cechy wynikają z art. 18 i 21 ustawy o finansach publicznych.

albo wynikające z faktu zakwalifikowania agencji wykonawczych do jednostek sektora finansów publicznych⁶⁴.

6. Podsumowanie

Jak już wspomniano na wstępie, KOBiZE należy traktować jako zbiór zadań i kompetencji państwowych z zakresu ochrony powietrza i klimatu, powierzonych Instytutowi Ochrony Środowiska na podstawie ustawy o systemie zarządzania emisjami. Zadania te mają charakter wielu wyróżnionych przez naukę sfer administracji publicznej. Jednak ich charakter oraz wynikających z nich kompetencji plasuje KOBiZE raczej wśród podmiotów (organów) doradczych niż decyzyjnych.

W wyniku powierzenia mu zadań KOBiZE Instytut Ochrony Środowiska stał się podmiotem administrującym mającym wiele cech wspólnych z doktrynalnym rozumieniem pojęcia agencji administracyjnej. Warto zwrócić na to uwagę, ponieważ jest to jedyna znana forma organizacji podmiotu administracji, do której można porównywać IOŚ-KOBiZE⁶⁵.

Zastosowana konstrukcja od początku⁶⁶ przypominała agencję administracyjną, jednak mimo uregulowania w 2009 r. w ustawie o finansach publicznych kwestii agencji wykonawczych, ustawodawca nie zdecydował się na nadanie KOBiZE tego statusu w nowej ustawie o systemie zarządzania emisjami⁶⁷. Wynika to w szczegól-

⁶⁴ Por. art. 9 pkt 1 i pkt 14 ustawy o finansach publicznych. W przeciwieństwie do agencji wykonawczych instytuty badawcze nie tworzą sektora finansów publicznych.

⁶⁵ Co może mieć pewne praktyczne znaczenie, chociażby w sytuacji analogicznej do rozpatrywanej przez Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie II FSK 1897/14.

⁶⁶ Omawiany jest IOŚ-KOBiZE, ale uwagi te były również aktualne w okresie, kiedy Instytut Ochrony Środowiska wykonywał zadania krajowego administratora systemu handlu uprawnieniami do emisji.

⁶⁷ Projekt ustawy o finansach publicznych (zawierający już regulacje dot. agencji wykonawczych) wpłynął do sejmu 20 października 2008 r., ustawa została uchwalona w dniu 27 sierpnia 2009 r. Projekt ustawy o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych wpłynął do sejmu w dniu 23 kwietnia

ności z decyzji ustawodawcy, aby agencje wykonawcze zastąpiły niektóre zakłady budżetowe w realizacji wykonywanych przez nie zadań publicznych⁶⁸, zatem nie było i nie ma potrzeby nadawania takiej formy organizacyjnej osobom prawnym, które już wykonują zadania publiczne na podstawie odrębnych regulacji⁶⁹. Można tym samym zaryzykować stwierdzenie, że od 2004 r.⁷⁰ konsekwentnie powstaje pewien typ podmiotu administrującego – alternatywny nie tylko dla klasycznych form administracji, ale również dla stosunkowo nowej kategorii, jaką są agencje wykonawcze. Przekazywanie uprawnień tego typu instytutowi badawczemu wydaje się uzasadnione w sytuacji, gdy podmiot w znacznym stopniu pełni funkcję pomocnika administracji, a jego główne zadania nie leżą w sferze administracji policyjnej czy właścicielskiej⁷¹, ale przede wszystkim w sferze świadczenia specjalistycznych usług w interesie publicznym lub zarządzania rozwojem. Najważniejszym zadaniem instytutów badawczych jest prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o instytutach badawczych). W kontekście charakteru zadań KOBiZE oraz przedstawionego zakresu działalności Instytutu Ochrony Środowiska w zakresie polityki ochrony powietrza i klimatu wydaje się zrozumiałe, że to ten właśnie podmiot został uznany za mający kwalifikacje do prawidłowego wykonywania tej części zadań administracji publicznej.

2009 r, ustawa została uchwalona w dniu 27 lipca 2009 r., <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/ustawyall?OpenAgent&6&100>.

⁶⁸ Zob. s. 6 i 20 uzasadnienia do projektu ustawy – Druk nr 1181, Sejm VI Kadencji: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/B6424AF9598E217F-C12574EA002C08AC/\\$file/1181.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/B6424AF9598E217F-C12574EA002C08AC/$file/1181.pdf).

⁶⁹ Jednakże w przypadku niektórych państwowych osób prawnych ustawodawca uznał, że zmiana formy prawnej na agencję wykonawczą będzie zasadna, co zostało przewidziane w przepisach wprowadzających ustawę o finansach publicznych – *ibidem*, s. 21.

⁷⁰ Pierwsze regulacje znajdowały się w Ustawie z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. Nr 281, poz. 2784, z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 oraz z 2009 r. Nr 215, poz. 1664).

⁷¹ Co z kolei często ma miejsce w przypadku agencji administracyjnych i wykonawczych.

STRESZCZENIE

Status prawny Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami

Artykuł podejmuje próbę prawnego scharakteryzowania zadań i kompetencji Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE) oraz Instytutu Ochrony Środowiska jako szczególnego rodzaju podmiotu administrującego, którym się stał w wyniku powierzenia mu zadań KOBiZE. Zwrócono uwagę, że zadania KOBiZE wynikają z ustawy o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Prawa ochrony środowiska oraz z aktów wykonawczych do dyrektywy 2003/87/WE. Zadania i kompetencje KOBiZE zakwalifikowano do czterech różnych sfer administracji publicznej: porządkowo-reglamentacyjnej, świadczącej, właścicielskiej oraz zarządzania rozwojem. Artykuł traktuje IOŚ-KOBiZE jako podmiot administrujący, jednak nie o charakterze decyzyjnym, ale doradczym lub pomocniczym. Zwrócono również uwagę, że konstrukcja IOŚ-KOBiZE ma wiele cech wspólnych z agencją administracyjną, zwłaszcza w jej doktrynalnym rozumieniu, stanowi jednak odrębną i unikalną konstrukcję prawną, co jest skutkiem sprawdzonej przez lata praktyki.

Słowa kluczowe: agencja administracyjna; agencja wykonawcza; instytut badawczy; Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy; Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami; EU ETS

SUMMARY

Legal status of The National Centre for Emissions Management (KOBiZE)

This article examines character of functions and competences of The National Centre for Emissions Management (KOBiZE) and status of the Institute of Environmental Protection – National Research Institute acting as KOBiZE (IOŚ-KOBiZE). It is pointed out that the tasks of KOBiZE are laid down in Polish national law, such as the Act on the Management of Emissions of Greenhouse Gases and other Substances, the Act on Greenhouse Gases Emissions Trading System, Environmental Protection Law Act, and in the implementing measures to Directive 2003/87/EC establishing

a system for greenhouse gas emission allowances trading within the Community. The author takes the view that IOŚ-KOBiZE should be classified as an administrative body, however, not of a decisive nature but rather of a consultative or ancillary nature. It is noted that IOŚ-KOBiZE's legal structure has many features in common with state agency, in particular in doctrinal sense. However IOŚ-KOBiZE's legal structure is different and unique, which is the result of long-standing, consistent practice.

Keywords: state agency; executive agency; research institute; Institute of Environmental Protection – National Research Institute; National Centre for Emissions Management; EU ETS

BIBLIOGRAFIA

- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 6, Warszawa 2011.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Karski L., *System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Komentarz*, Lex 2012.
- Kosiński E., *Realizacja zadań administracji gospodarczej w formie rządowych agencji gospodarczych. Status agencji*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 1–2.
- Niewiadomski Z. (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002.
- Ofiarski Z. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Wierzbowski M. (red.) *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.