

Cele klimatyczne w działalności przedsiębiorców publicznych: aspekty prawne

Climate Goals in Activity of Public Entrepreneurs: Legal Aspects

Abstract

State Treasury sets objectives for the companies it supervises. These can, and should, include economic goals, but also social goals, including environmental ones. This paper points to this possibility, justifies such a need on the basis of European Union law and public climate policies, and indicates the instruments for doing so. The paper begins by defining supervision and the objectives in supervision, taking into account the doctrine of administrative law. It goes on to identify the current regulations on management objectives in public companies and their wording. The next parts of the thesis deal with the role of the environment in European Union policies and law, particularly within the framework of the „European Green Deal”, and the role of the environment in market practices and private financing. The last part of the argument is an analysis of the possibility and legitimacy of including environmental objectives in the corporate governance of public companies in Poland. The whole is ended with conclusions and a list of sources.

KEY WORDS: corporate governance, state-owned companies, managerial objectives, climate, environmental management

SŁOWA KLUCZOWE: nadzór właścicielski, spółki Skarbu Państwa, cele zarządcze, klimat, zarządzanie środowiskowe

TOMASZ BOJAR-FIJAŁKOWSKI – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy,
ORCID – 0000-0001-6979-8207, e-mail: bojar-fijalkowski@wp.pl

1 | Wstęp

Nadzór właścicielski Skarbu Państwa nad należącymi do niego spółkami musi być wykonywany w interesie publicznym i z zachowaniem najwyższych standardów, gdyż dotyczy majątku publicznego wszystkich obywateli. Dlatego tak istotne są regulacje dotyczące tegoż nadzoru. Jeśli bowiem państwo decyduje się uczestniczyć w rynku, musi czynić to należycie, transparentnie, z troską o dobro wspólne i w duchu konstytucyjnych zasad, w tym społecznej gospodarki rynkowej i zrównoważonego rozwoju.

W praktyce gospodarczej to właściciel wyznacza cele dla swoich jednostek, w przypadku Skarbu Państwa głównie dla nadzorowanych spółek kapitałowych. Przepisy regulujące to zagadnienie znajdują się zarówno w prawie prywatnym, jak i publicznym, m.in. w regulacjach o wynagradzaniu organów spółek publicznych. Stawiana hipoteza wskazuje, że pośród tych celów mogą, a nawet powinny znaleźć się cele ekonomiczne, ale i społeczne, w tym środowiskowe i bezpośrednio związane z klimatem. Tekst analizuje taką możliwość, uzasadnia taką potrzebę w oparciu o prawo Unii Europejskiej i publiczne polityki klimatyczne, wskazuje instrumenty, które mogą temu służyć.

Realizacja takiego celu jest możliwa do osiągnięcia przy zastosowaniu metod badawczych typowych dla nauk prawnych, to jest metoda dogmatyczno-prawna i historyczno-prawna. Także struktura pracy odpowiada powyżej zakreślonym założeniom. Tekst rozpoczyna się od określenia nadzoru i celów w nadzorze, z uwzględnieniem doktryny prawa administracyjnego. Dalej wskazano obecne regulacje o celach zarządczych w spółkach publicznych i ich brzmienie. Kolejne części pracy poświęcona jest roli klimatu w politykach i prawie Unii Europejskiej, szczególnie w ramach „Europejskiego Zielonego Ładu” oraz roli środowiska w praktykach rynkowych i finansowaniu przedsięwzięć ze źródeł prywatnych. Ostatnią częścią wywodu jest analiza możliwości i zasadności włączenia celów klimatycznych do nadzoru właścicielskiego spółek publicznych w Polsce. Całość kończą wnioski oraz wykaz źródeł.

Pracę oparto na literaturze z zakresu prywatnego i publicznego prawa gospodarczego oraz prawa środowiskowego i administracyjnego. Stan prawny aktualny na dzień 28 lutego 2025 roku.

2 | Nadzór przez cele

Funkcjonowanie przedsiębiorców publicznych^[1] jest zagadnieniem z pogranicza prawa prywatnego i publicznego^[2]. Z jednej strony są one spółkami prawa handlowego, z prywatnoprawnymi kodeksowymi swobodami i wolnościami. Jednocześnie, z drugiej strony, ustawodawca znacznie ogranicza ich działalność szeregiem regulacji publicznoprawnych dedykowanych tylko im ze względu na skład właścicielski^[3]. Jedną z konsekwencji publicznego charakteru spółki jest specyficzny i obligatoryjny nadzór nad nią, wykraczający poza ramy prawa gospodarczego prywatnego.

Samo pojęcie nadzoru, stanowiące kanon przedmiotowy nauki administracji, wymaga rozróżnienia od czasem zamiennie stosowanego pojęcia kontroli. Kontrola to obserwowanie, ustalanie i wykrywanie stanu faktycznego, porównywanie rzeczywistości z założeniami, występowanie przeciwko zjawisko niepożądanym i sygnalizowanie o tymże właściwym jednostkom i instytucjom, ale bez decydowania o kierunku działań podmiotu kontrolowanego^[4]. Istotą kontroli jest obserwowanie określonych zjawisk, analizowanie ich charakteru i przedstawianie spostrzeżeń organom kierującym działalnością kontrolowanej jednostki^[5].

Nadzór jest pojęciem szerszym niż kontrola i zawsze ją obejmuje. Jednakże, w drugą stronę, kontrola nie zawsze musi wiązać się prawem stosowania instrumentów nadzoru. Nadzór obejmuje prawo wydawania

¹ Przez co autor rozumie tych działających w formie spółek, w których większość akcji lub udziałów posiada Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub związki takich jednostek.

² Więcej: Tomasz Bojar-Fijałkowski, „Implementacja założeń gospodarki o obiegu zamkniętym na pograniczu publicznego i prywatnego prawa gospodarczego”, [w:] *Sto lat polskiego prawa handlowego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Kidybie*, t. II, red. Małgorzata Dumkiewicz, Katarzyna Kopaczyńska-Pieczniak, Jerzy Szczotka (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 1198–1208; Tomasz Bojar-Fijałkowski, „O wypieraniu norm i instrumentów administracyjnoprawnych przez normy i instrumenty cywilnoprawne w prawie publicznym”, [w:] *Wyzwania współczesnego prawa. Księga pamiątkowa dedykowana SSN Tadeuszowi Szymanowski*, red. Barbara Bajor, Przemysław Saganek (Warszawa: EWSPA, 2018), 354–367.

³ Więcej: Tomasz Bojar-Fijałkowski, Grażyna Cern, „Ograniczenia działalności gospodarczej spółki komunalnej – uwagi krytyczne”, [w:] *Współczesna problematyka wybranych zagadnień prawnych i ekonomicznych*, red. Marcin Geryk, Aneta Pławska (Gdańsk: WSZ, 2016), 18–31.

⁴ Eugeniusz Ochendowski, *Prawo administracyjne* (Toruń: TNOiK, 1996), 237.

⁵ Jerzy Starościak, *Zarys nauki administracji* (Warszawa: PWN, 1971), 356; Jerzy Starościak, *Prawo administracyjne* (Warszawa: PWN, 1975), 346.

wiążących poleceń, dyrektyw, nakazów, wskazywania kierunku działań jakie ma podjąć nadzorowany. Nadzór nie ogranicza się do obserwacji i ustalenia faktów. Gdzie w grę wchodzi prawo obserwacji plus prawo wydawania poleceń będziemy mówili o nadzorze.

Nadzór jest kategorią prawną, co do zasady, normatywnie niedefiniowaną, pojawiającą się w różnych obszarach regulacji prawnych, przede wszystkim prawa publicznego, określonych dziedzin, szczególnie działalności gospodarczej^[6]. W kontekście nadzoru, np. budowlanego, sanitarnego, bankowego itd., nadzór przejawia się w niejednolitej postaci^[7].

Więzi personalne osób tworzących organy spółek publicznych z większościovym udziałowcem lub akcjonariuszem tychże spółek można określić za Janem Zimmermannem jako nadzór osobowy^[8]. Ten właśnie rodzaj nadzoru wiąże się bezpośrednio z zagadnieniem realizacji celów zarządczych, które wyznacza i kontroluje organ nadzoru – rada nadzorcza spółki. Cele zarządcze, jak każde cele, powinny każdorazowo odpowiadać powszechnie przyjętej w nauce o zarządzaniu i jakości regule określanej akronimem S.M.A.R.T.^[9], czyli powinny być: skonkretyzowane, mierzalne, osiągalne, realne, określone w czasie^[10].

⁶ Jacek Jagielski, *Kontrola administracji publicznej* (Warszawa: Lexis Nexis, 2012), 30.

⁷ Więcej: Marek Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki* (Poznań: UAM, 1995); Lidia Klat-Wertelecka, „Nadzór w administracyjnym prawie materialnym (farmaceutyczny, weterynaryjny, budowlany, pedagogiczny)”, [w:] *Nadzór administracyjny. Od prewencji do weryfikacji*, red. Cezary Kociński (Wrocław: ASesor, 2006), 193 i nast.; Karol Kiczka, „Niektóre problemy prawne nadzoru administracyjnego w obszarze działalności gospodarczej”, [w:] *Nadzór administracyjny. Od prewencji do weryfikacji*, red. Cezary Kociński (Wrocław: ASesor, 2006), 157 i nast.; Edyta Rutkowska, „Nadzór bankowy, nadzór skonsolidowany i nadzór uzupełniający”, [w:] *Nadzór administracyjny. Od prewencji do weryfikacji*, red. Cezary Kociński (Wrocław: ASesor, 2006), 229 i nast.

⁸ Jan Zimmermann, *Prawo administracyjne* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2010), 244–245.

⁹ Od angielskich słów: specific, measurable, achievable, realistic, time-bound.

¹⁰ Więcej: George T. Doran, „There’s a SMART Way to Write Management’s Goals and Objectives” *Journal of Management Review*, nr 70 (1981): 35–36; Osahon Ogbeiwi, „Why written objectives need to be really SMART” *British Journal of Health Care Management*, nr 23 (2017): 324–336.

3 | Cele zarządcze w aktualnym modelu nadzoru właścicielskiego spółek publicznych

Jak zauważa się w literaturze, w polskiej tradycji państwo nie uczestniczy podmiotowo w stosunkach gospodarczych, a czyni to zawsze poprzez Skarb Państwa, który jest uosobieniem Rzeczypospolitej w stosunkach prywatnoprawnych^[11]. Pozycja Skarbu Państwa, w przypadku powierzenia uprawnień jakiejś jednostce organizacyjnej celem wykonywania jej zadań ustawowych czy statutowych, jest bliższa imperium, czyli władczego wykonywania prawa własności poprzez organy władzy lub administracji państwowej. Natomiast wyraźniejsze prawnie jest przybranie pozycji Skarbu Państwa jako państwowej osoby prawnej w rozumieniu art. 44¹ Kodeksu Cywilnego^[12]. Realizuje się w ten sposób sfera właścicielska państwa jako dominium, czyli właściciela w rozumieniu art. 140 KC.

Działalność właścicielska Skarbu Państwa odnosi się m.in. do nadzoru personalnego, w tym wyznaczania celów. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny^[13], zasada wolności gospodarczej ujęta w art. 20 ustawy zasadniczej^[14] nie odnosi się w pełni do publicznego sektora gospodarczego. Do niego odnosi się wskazana w tym samym artykule społeczna gospodarka rynkowa, której filarem jest publiczny sektor gospodarczy. Ustawodawca posiada więc swobodę w sprawach szeroko pojętego publicznego sektora gospodarczego, między innymi poprzez kształtowanie jego struktury wewnętrznej i zasad funkcjonowania publicznych podmiotów gospodarczych, w tym wyznaczania celów zarządczych^[15].

¹¹ Joanna Krucalak-Jankowska, „Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej a spółki z udziałem Skarbu Państwa” *Gdańskie Studia Prawnicze*, t. XXXVII (2017): 131. Więcej: Wojciech J. Katner, Wiktor P. Matysiak, Warunki prawne uczestnictwa państwa w gospodarce III Rzeczypospolitej”, [w:] *Skarb Państwa a działalność gospodarcza*, red. Andrzej Kidyba (Warszawa: Wolters Kluwer, 2014), 82-83.

¹² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks Cywilny (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1061 z późn. zm.), dalej jako „KC”.

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2001 roku sygn. TK K. 19/00.

¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 486 z późn. zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

¹⁵ Filip Gregorczyk, „Nowa regulacja prawna dotycząca kształtowania wynagrodzeń w spółkach kontrolowanych przez Skarb Państwa w kontekście zasady społecznej gospodarki rynkowej” *Gdańskie Studia Prawnicze*, t. XXXVII (2017): 280.

Fakt ujęcia celów zarządczych w ustawie regulującej kwestie wynagrodzeń w spółkach publicznych^[16] należy ocenić pozytywnie. Mówimy tu bowiem o ujednoliceniu i uregulowaniu, także ograniczeniu, wynagrodzeń w spółkach należących w więcej niż 50 % do Skarbu Państwa, ale i tych należących w więcej niż 50 % do jednostek samorządu terytorialnego. Tych drugich są tysiące, szczególnie we władaniu gmin, mniej, acz większych, we władaniu województw, najrzadziej powiatów^[17]. Stąd zagadnienie to jest istotne zarówno dla doktryny, jak i praktyki gospodarczej. Dlatego dobrze, że regulacje te zaczęły obejmować także struktury holdingowe^[18].

Art. 4 ust. 6 ustawy kominowej wymienia przy tym przykładowe cele zarządcze, od których uzależnione jest wynagrodzenie zmienne członków zarządów. Są nimi w skrócie: wzrost zysku, osiągnięcie albo zmiana wielkości produkcji albo sprzedaży, wartość przychodów, zmniejszenie strat, obniżenie kosztów, realizacja strategii lub planu restrukturyzacji, osiągnięcie albo zmiana określonych wskaźników, w szczególności rentowności, płynności finansowej, efektywności zarządzania lub wypłacalności, realizacja inwestycji, zmiana pozycji rynkowej, realizacja prowadzonej polityki kadrowej i wzrost zaangażowania pracowników.

¹⁶ Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 roku o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami, (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1907 z późn. zm.), dalej jako „Ustawa kominowa”.

¹⁷ Możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przez powiat jest, w porównaniu do gminy i województwa, wyraźnie ograniczona, co nie zmienia faktu, że powiaty takową prowadzą. Najczęściej są udziałowcami lub akcjonariuszami spółek prowadzących szpitale powiatowe, ale nie tylko. Więcej: Grażyna Cern, Tomasz Bojar-Fijałkowski, „Gospodarka komunalna a działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego – pojęcia tożsame czy wykluczające się?”, [w:] *Współczesna problematyka wybranych zagadnień prawnych i ekonomicznych*, red. Marcin Geryk, Aneta Pławska (Gdańsk: WSZ, 2016), 7-17.

¹⁸ Postulat taki zgłaszał m.in. Bartłomiej Gliniecki, „Nadzór nad spółkami holdingowymi z udziałem Skarbu Państwa”, [w:] *Skarb Państwa a działalność gospodarcza*, red. Andrzej Kidyba (Warszawa: Wolters Kluwer, 2014), 61.

4 | Cele klimatyczne w politykach i prawie publicznym Unii Europejskiej

„Europejski Zielony Ład” to szeroka strategia rozwojowej mającej na celu przeprowadzenie próśrodowiskowej transformacji gospodarki Unii Europejskiej^[19]. Dzięki niej wspólnotowa gospodarka ma osiągnąć ambitne cele związane z ograniczeniem emisji, rozwojem nowatorskich technologii i innowacji oraz ochroną środowiska. Docelowo, do roku 2050 Unia Europejska ma się stać obszarem neutralnym klimatycznie. W tym też celu przygotowywane jest europejskie prawodawstwo, mające przekształcić powyższe zobowiązania polityczne w zobowiązania prawne. Osiągnięcie zakładanych w „Europejskim Zielonym Ładzie” celów wymagać będzie ingerencji prawnej w gospodarkę, poprzez^[20]:

- inwestycje w technologie przyjazne dla środowiska;
- wspieranie ekologicznych innowacji przemysłowych;
- wprowadzanie czystszych, tańszych i zdrowszych metod transportu;
- obniżenie emisyjności sektora energii;
- zapewnienie większej efektywności energetycznej budynków;
- współpracę z partnerami międzynarodowymi w celu poprawy światowych norm środowiskowych.

„Europejski Zielony Ład” wyznacza wspólnotowe cele na najbliższe dekady zarówno w zakresie rozwoju gospodarczego, jak i społecznego poprzez rozwój alternatywnych i ekologicznych źródeł energii, zmianę cykli produkcyjnych na bardziej zrównoważone i przyjazne środowisku oraz ekologizację^[21]. Niektóre z powyższych deklaracji politycznych

¹⁹ Zaproponowany przez Komisję Europejską w COM(2019) 640 final Communication from The Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions „The European Green Deal”.

²⁰ Tomasz Bojar-Fijałkowski, „Reflections On Crossing The Boundaries Between Public And Private Law In Implementing The ‘European Green Deal’” *Administrative and Environmental Law Review*, nr 2 (2021): 91-106.

²¹ Por. Agnieszka Różalska-Kucal, „Droga do Europejskiego Prawa o Klimacie jako reakcja Unii Europejskiej na kryzys klimatyczny” *Prawo i Więź*, nr 6 (2024): 519-520. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI53.1154>.

zostały już ujęte w propozycje legislacyjne Komisji Europejskiej^[22]. Poza instrumentami ekonomicznymi^[23] realizacji powyższych celów służyć ma bardziej efektywne wykorzystanie zasobów naturalnych. Regulacje „Europejskiego Zielonego Ładu” obejmą szereg sektorów gospodarki^[24] oraz obszarów regulacji prawnych, m.in.: transformację energetyczną, transport publiczny i prywatny, budownictwo, projektowanie oraz produkcję urządzeń elektrycznych i elektronicznych, zamówienia publiczne i prawo konkurencji.

Co istotne, po przełożeniu tych założeń na konkretne przepisy prawa materialnego, to państwa członkowskie będą odpowiedzialne przed Komisją Europejską, i dalej przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, za skuteczną realizację wspólnotowych celów środowiskowych. Dotychczasowe doświadczenie Polski, w obszarze odnawialnych źródeł energii^[25], uzasadnia obawy co do wywiązania się z tych obowiązków, co może rodzić konsekwencje w postaci kar.

W przyszłości czeka nas jedynie kontynuowanie procesu zaostrzania standardów środowiskowych, szczególnie klimatycznych, w Unii Europejskiej. O ile nie można mieć przekonania, że kolejne umowy międzynarodowe będą z jakiś powodów łatwiejsze do negocjacji i efektywniejsze niż dotychczasowe, o tyle można pokładać zaufanie w presji ekonomicznej bogatych rynków, które własnymi regulacjami regionalnymi i krajowymi ustanawiają już bariery wejścia produktów i usług pochodzących z krajów niespełniających standardów środowiskowych. Cel ten koresponduje także z nowymi instrumentami klimatycznymi Unii Europejskiej, szczególnie

²² Na przykład: COM(2020) 78 final 2020/0035 (COD) Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on a European Year of Rail (2021); COM(2020) 21 final Communication from The Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Sustainable Europe Investment Plan European Green Deal Investment Plan.

²³ Komisja Europejska dedykuje temu celowi mechanizm sprawiedliwej transformacji, w ramach którego regiony mają otrzymać 100 miliardów euro z budżetu na lata 2021–2027.

²⁴ Więcej: Tomasz Bojar-Fijałkowski, „Gospodarka o obiegu zamkniętym jako model rozwoju Unii Europejskiej – wyzwania dla wybranych sektorów”, [w:] *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, red. Maria Królikowska-Olczak (Warszawa: C.H. Beck, Warszawa 2018), 33–44.

²⁵ Więcej: Tomasz Bojar-Fijałkowski, „Rozwój morskiej energetyki wiatrowej w Polsce – uwagi na tle gospodarczego prawa środowiska” *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 3 (2021): 63–75.

taksonomią^[26]. Taka polityka, dodatkowo wsparta presją milionów świadomych konsumentów, może przynieść wymierne skutki. Aby im to ułatwić Unia Europejska zainicjowała raportowanie niefinansowe ESG. Można spodziewać się, że inne duże państwa oraz organizacje regionalne za jakiś czas wprowadzą w swoich politykach zmiany w kierunku wytyczonym przez „Europejski Zielony Ład”^[27].

5 | Cele klimatyczne w praktykach rynkowych i finansowaniu przedsięwzięć ze środków prywatnych

Podjęmowanie aktywnych działań na rzecz środowiska, szczególnie klimatu, także przez organizacje prywatne, już niebawem stanie się warunkiem udziału w gospodarce. Zastosowany wielokrotnie w przeszłości mechanizm bojkotu określonych produktów, producentów czy krajów pochodzenia, może być zastosowany w przyszłości wobec przedsiębiorców nie podejmujących aktywnych działań na rzecz środowiska i klimatu. Taksonomia i dane o ESG zaraportowane przez przedsiębiorców ułatwią takie działania. Konsumenty, tym samym rynki, coraz bardziej świadomi wyzwań środowiskowych, preferują towary i usługi pochodzące od równie świadomych producentów, będące efektem zrównoważonej działalności gospodarczej. Jest to trend zauważalny w pierwszej kolejności w państwach rozwiniętych, na bogatych rynkach, ale choć nie są one jedynymi, to są dominującymi pod względem konsumpcji, szczególnie droższych dóbr, co czyni je atrakcyjnymi i pozwala im wyznaczać globalne trendy.

Równoległe do działań konsumentów rynki finansowe, kierowane zarówno własnymi wartościami oraz analizami, jak i sygnałami od nabywców, zaprzestaną finansowania działalności niesprzyjających walce ze zmianami klimatu, niespełniających kryteriów działalności zrównoważonej.

²⁶ Więcej: Tomasz Bojar-Fijałkowski, „The EU taxonomy as a business assessment tool: opportunities and threats, chances to use new technologies” *GIS Odyssey Journal*, nr 1 (2024): 55-65.

²⁷ Tomasz Bojar-Fijałkowski, „Prawo klimatyczne. Część druga: koncepcje i przyszłość” *Prawo i Klimat*, nr 2 (2022): 29-31.

Podmiot, także przedsiębiorca, który nie udowodni efektywnego działania na rzecz środowiska i klimatu, będzie eliminowany z grona beneficjentów np. środków unijnych. Może to przybrać formę wykluczenia z możliwości składania wniosków, czy też braku punktów za oczekiwaną przez finansującego działalność w zakresie środowiska i klimatu. Podmiot taki nie tylko nie będzie mógł być beneficjentem, ale nawet wykonawcą na rzecz beneficjenta środków unijnych^[28]. Wykluczeni będą także dostawcy w łańcuchu dostaw towarów i usług, jeśli nie wykażą się aktywnym działaniem na rzecz klimatu. Aby sprostać tym wymogom nie wystarczające będą deklaracje o uwzględnianie pewnych treści w politykach czy programach, ale umiejętność wykazania ich efektywnego działania.

Znaczenie standardów środowiskowych wzrośnie wraz ze wzrostem finansowania przedsięwzięć gospodarczych ze środków prywatnych, które może być związane m.in. ze skierowaniem środków Unii Europejskiej na inne niż Polska kraje i regiony, ogólnym zmniejszeniem wspólnotowego budżetu w wyniku presji państw płatników netto oraz przekierowaniem strumienia na inne cele, jak obronność. Rynek będą wówczas poszukiwał źródeł finansowania w instytucjach prywatnych, szczególnie międzynarodowych, wzrośnie też zainteresowanie marginalizowany wciąż instrumentami takimi jak np. partnerstwo publiczno-prywatne^[29]. Tym samym realizacja celów środowiskowych wejdzie na poziom konkretnych organizacji, w tym przedsiębiorców. Szczególnie aktywni powinni być tu przedsiębiorcy publiczni, którzy mają wyznaczać właściwe standardy w obszarze społecznej gospodarki rynkowej, a społeczna i odpowiedzialna oznacza obecnie także dbająca o środowisko i klimat, o zrównoważony rozwój i dobro przyszłych pokoleń, jak wskazuje art. 5 Konstytucji RP.

²⁸ Tomasz Bojar-Fijałkowski, „Unijna taksonomia jako potencjalny warunek pomocy państwa dla przedsiębiorców – uwagi na gruncie gospodarczego prawa środowiska” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 63 (2024): 42.

²⁹ Więcej: Janina Ciechanowicz-McLean, Tomasz Bojar-Fijałkowski, „Społeczno-prawne aspekty funkcjonowania ustawy ‘o partnerstwie publiczno-prywatnym’”, [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne*, red. Jan Majewski (Gdańsk: Gdańskie Towarzystwo Naukowe, 2009), 25-39; Janina Ciechanowicz-McLean, Tomasz Bojar-Fijałkowski, „The regulation of public-private partnership in Poland” *Ius et Administratio. Selected Issues of the Polish Business Law*, z. 4 (2007): 42-51; Tomasz Bojar-Fijałkowski, Michał Dziedzic, „Zakres podmiotowy umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym na tle polskiego ustawodawstwa” *Przestrzeń, Ekonomia, Społeczeństwo*, 1 (2012): 100-108; Bartosz P. Korbus, Mariusz Strawiński, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowe formy realizacji zadań publicznych* (Warszawa: Lexis Nexis, 2009).

6 | Możliwość i instrumenty włączenia celów klimatycznych do celów zarządczych

Brzmienie ustawy kominowej w art. 4 ust. 6 nie wyklucza ujęcia dodatkowych celów, także klimatycznych czy szerzej środowiskowych, pośród *key performance indicators*. Ustawodawca używa tu bowiem zwrotu „mogą stanowić w szczególności”, co pozostawia możliwość, aby w praktyce użyć innych, albo także innych, wyznaczników. Czym innym jest bowiem zwrot „mogą stanowić w szczególności” niż zwrot „są”. Tryb przypuszczający „mogą” nie jest obligatoryjny, a fakultatywny. „W szczególności” oznacza, że katalog ustawowy jest otwarty.

W praktyce rady nadzorcze wyznaczające cele zarządcze trzymają się sztywno listy celów, jakie przykładowo podaje ustawodawca. Pragmatyczni członkowie rad nadzorczych z obawy czy niezrozumienia nie wykraczają poza to, co stało się utartą praktyką. Doktryna jak dotąd nie podnosi szerzej możliwości wykroczenia poza przykładowe kryteria ujęte w ustawie kominowej. Zasadnym jest więc, aby to Skarb Państwa przełamał to błędne i szkodliwe przekonanie. Po pierwsze dlatego, że rolą Skarbu Państwa poprzez nadzór nad spółkami publicznymi jest nie tylko realizacja celów ekonomicznych, ale i innych wpisujących się w społeczną gospodarkę rynkową. Po drugie, skala oddziaływania Skarbu Państwa na gospodarkę w polskich realiach jest na tyle duża, że jego zachowanie stanowiłoby bodziec i zachętę dla innych właścicieli spółek, w tym w pierwszej kolejności dla jednostek samorządu terytorialnego.

Ustawodawca nie korzysta także wystarczająco z instrumentów ekologizacji, jakie są dostępne pośród międzynarodowego *soft-law*, jak ISO serii 14000^[30], oraz prawa unijnego i krajowego jak EMAS^[31]. Nie promuje ani tym bardziej nie obliuguje przedsiębiorców wybranych branż do włączania do ogólnych systemów zarządzania tych specjalistycznych instrumentów

³⁰ Więcej: Tomasz Bojar-Fijałkowski, „System ISO 14001 jako instrument międzynarodowego prawa ochrony środowiska” *Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych*, nr 4 (2011): 48-65.

³¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) NR 1221/2009 z dnia 25 listopada 2009 roku w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylające rozporządzenie (WE) nr 761/2001 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE, (Dz.Urz.L 342/1 z 22.12.2009). Ustawa z dnia 15 lipca 2002 roku o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (EMAS), (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2013 z późn. zm.).

zarządzania środowiskowego^[32], które w najbardziej oczywisty sposób mogą służyć uwiarygodnieniu pro-środowiskowej i pro-klimatycznej działalności organizacji, szczególnie w procesie raportowania niefinansowego ESG.

Elementem reakcji Skarbu Państwa na wyzwania klimatyczne powinno być także aktywne włączenie w proces zarządzania organizacjami, w tym kluczowymi spółkami znajdującymi się w jego domenie, osób odpowiedzialnych za aspekt środowiskowy i klimatyczny działalności gospodarczej. Rozwiązania takie dałyby zarówno efekt ekologiczny, jak i ekonomiczny, w tym wizerunkowy, budujący wartość marek spółek należących do Skarbu Państwa. Działania takie znakomicie wpisałyby się też w obszar środowiskowy raportów niefinansowych. Spółki publiczne powinny wyznaczać tu nowy, lepszy i wyższy standard, tak samo jak w zakresie udziału kobiet w organach kolegialnych czy transparentności i równości wynagrodzeń. Nic z tego nie ma jednak miejsca, mimo możliwości jakie daje w tym zakresie aktualne prawo.

³² Więcej: Tomasz Bojar-Fijałkowski, „Ocena skuteczności systemu zarządzania środowiskowego jako instrumentu prawa ochrony środowiska na przykładzie EMAS”, [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, red. Maciej Rudnicki, Anna Haładyj, Kamila Sobieraj (Lublin: Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, 2011), 219-239; Tomasz Bojar-Fijałkowski, „Elementy zarządzania jakością i zarządzania środowiskowego wspomagające nowe zarządzanie publiczne w administracji”, [w:] *Pomiędzy zarządzaniem publicznym a ogólną teorią administracji*, red. Ewa Jasiuk, Gerard P. Maj, Kamil Sikora, Stanisław Wrzosek (Radom: Wyższa Szkoła Handlowa, 2013), 127-141; Tomasz Bojar-Fijałkowski, „Elementy zarządzania jakością i zarządzania środowiskowego w rozwoju administracji publicznej i jej kadr – dobrowolne instrumenty ekonomiczno-prawne w miejsce dobrych regulacji”, [w:] *W służbie dobra wspólnego – ludzie, postawy i kompetencje w administracji publicznej*, red. Barbara Jaworska-Dębska, Anna Dobaczewska (Warszawa: Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, 2016): 77-89; Tomasz Bojar-Fijałkowski, Odpowiedzialność prawna organizacji z certyfikowanym systemem EMAS”, [w:] *Odpowiedzialność za środowisko w ujęciu normatywnym*, red. Elżbieta Zębek, Michał Hejbudzki (Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, 2017), 235-250.

7 | Zakończenie

Powyższe opracowanie pozwala na wysnucie poniższych wniosków oraz wysunięcie następujących postulatów *de lege lata* i *de lege ferenda*:

1. Nadzór jest pojęciem szerszym niż kontrola i zawsze ją obejmuje. Wiąże się on z prawem wydawania wiążących poleceń, dyrektyw, nakazów, wskazywania kierunku działań, jakie ma podjąć nadzorowany. Nadzór, kategoria szeroko opisywana w doktrynie prawa administracyjnego, w przepisach przyjmuje różne formy i postacie. Jedną z nich, wywodzącą się z prywatnego prawa gospodarczego, jest nadzór właścicielski.
2. Nadzór właścicielski Skarbu Państwa nad spółkami, w których posiada akcje lub udziały obejmuje m.in. nadzór personalny objęty ramami prawa publicznego. Na podstawie ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami z 2016 roku, właściciel, poprzez radę nadzorczą, wyznacza obligatoryjnie zarządom spółek cele zarządcze. Rozwiązanie takie jest pożądane i korzystne ze względu na interes publiczny, transparentność i troskę o dobro wspólne.
3. Wspomniana ustawa zawiera katalog celów zarządczych obejmujący wyłącznie wskaźniki ekonomiczne. Z tym, że jest to jedynie katalog przykładowy, otwarty. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby poza wskaźnikami tymi polecić zarządom spółek publicznych realizację także innych celów wpisujących się w idee społecznej gospodarki rynkowej i zrównoważonego rozwoju. Powinny być nimi także cele środowiskowe, szczególnie związane z klimatem.
4. Doktryna „Europejskiego Zielonego Ładu” zaczyna przekuwać się w konkretne obowiązki i limity nakładane na państwa członkowskie. Polityka środowiskowa Unii Europejskiej, nawet mimo wojny na Ukrainie i doświadczeń pandemii Covid-19, nie ulega złagodzeniu, co najwyżej chwilowemu spowolnieniu. Stąd rychło państwa członkowskie zaczną być rozliczane z osiągnięcia celów środowiskowych w wielu obszarach. Za brak realizacji odpowiedzą przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej otrzymując kary finansowe.
5. Działalność gospodarcza, produkcyjna czy usługowa w zgodzie z celami klimatycznymi staje się konieczna także ze względu na popyt i wybory coraz bardziej świadomych konsumentów. Za ich preferencjami idą instytucje i rynki finansowe, eliminujące z grona

beneficjentów podmioty nie mogące wykazać skutecznej polityki środowiskowej wewnątrz organizacji. Obowiązek raportowania niefinansowego ESG dotyczy na razie samej czynności, nie treści, ale już taksonomia wymaga nawet od kontrahentów w łańcuchu dostaw wykazania się działalnością zrównoważoną. Skutecznym instrumentem weryfikacji zaangażowania środowiskowego przedsiębiorców mogą być implementowane systemy zarządzania środowiskowego na zgodność z certyfikatem ISO 14001 lub EMAS.

6. Bez konieczności zmian aktualnych przepisów, *de lege lata*, Skarb Państwa może aktywnie motywować zarządy publicznych spółek do implementacji systemów zarządzania środowiskowego. Uwzględnienie działań klimatycznych w aktywności spółek publicznych, w tym pośród wyznaczanych ich celów zarządczych, jest możliwe, choć niepraktykowane. Tak samo jak wyznaczanie osób odpowiedzialnych za działania na rzecz klimatu i środowiska w ich zarządach. Działania takie wzmocniłyby wizerunek, wartość marek tych podmiotów w oczach konsumentów, łatwość pozyskiwania środków zewnętrznych, także pozycję samych przedsiębiorstw i państwa, jako właściciela, w kontekście „Europejskiego Zielonego Ładu”. Ekologia idzie w tym przypadku w parze z ekonomią. Analogiczne aktywne działania Skarb Państwa winien podjąć w zakresie udziału kobiet w organach kolegialnych spółek, głównie rad nadzorczych i zarządów oraz transparentności i równości wynagrodzeń pracowników.
7. Postulatem *de lege ferenda* jest włączenie celów klimatycznych do katalogu ustawowego przykładowych celów zarządczych dla spółek publicznych.

Bibliografia

- Bojar-Fijałkowski Tomasz, „Elementy zarządzania jakością i zarządzania środowiskowego wspomagające nowe zarządzanie publiczne w administracji”, [w:] *Pomiędzy zarządzaniem publicznym a ogólną teorią administracji*, red. Ewa Jasiuk, Gerard P. Maj, Kamil Sikora, Stanisław Wrzosek. Radom: Wyższa Szkoła Handlowa, 2013.
- Bojar-Fijałkowski Tomasz, „Elementy zarządzania jakością i zarządzania środowiskowego w rozwoju administracji publicznej i jej kadr – dobrowolne

- instrumenty ekonomiczno-prawne w miejsce dobrych regulacji”, [w:] *W służbie dobra wspólnego – ludzie, postawy i kompetencje w administracji publicznej*, red. Barbara Jaworska-Dębska, Anna Dobaczewska. Warszawa: Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, 2016.
- Bojar-Fijałkowski Tomasz, „Gospodarka o obiegu zamkniętym jako model rozwoju Unii Europejskiej – wyzwania dla wybranych sektorów”, [w:] *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, red. Maria Królikowska-Olczak. Warszawa: C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Bojar-Fijałkowski Tomasz, „Implementacja założeń gospodarki o obiegu zamkniętym na pograniczu publicznego i prywatnego prawa gospodarczego”, [w:] *Sto lat polskiego prawa handlowego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Kidybie*, t. II, red. Małgorzata Dumkiewicz, Katarzyna Kopaczyńska-Pieczniak, Jerzy Szczotka. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Bojar-Fijałkowski Tomasz, „O wypieraniu norm i instrumentów administracyjnych poprzez normy i instrumenty cywilnoprawne w prawie publicznym”, [w:] *Wyzwania współczesnego prawa. Księga pamiątkowa dedykowana SSN Tadeuszowi Szymankowi*, red. Barbara Bajor, Przemysław Saganeek. Warszawa: EWSPA, 2018.
- Bojar-Fijałkowski Tomasz, „Ocena skuteczności systemu zarządzania środowiskowego jako instrumentu prawa ochrony środowiska na przykładzie EMAS”, [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, red. Maciej Rudnicki, Anna Haładyj, Kamila Sobieraj. 219-239. Lublin: Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, 2011.
- Bojar-Fijałkowski Tomasz, „Odpowiedzialność prawna organizacji z certyfikowanym systemem EMAS”, [w:] *Odpowiedzialność za środowisko w ujęciu normatywnym*, red. Elżbieta Zębek, Michał Hejbudzki. 235-250. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, 2017.
- Bojar-Fijałkowski Tomasz, „Prawo klimatyczne. Część druga: koncepcje i przyszłość” *Prawo i Klimat*, nr 2 (2022): 25-37.
- Bojar-Fijałkowski Tomasz, „Reflections On Crossing The Boundaries Between Public And Private Law In Implementing The ‘European Green Deal’” *Administrative and Environmental Law Review*, nr 2 (2021): 91-106.
- Bojar-Fijałkowski Tomasz, „Rozwój morskiej energetyki wiatrowej w Polsce – uwagi na tle gospodarczego prawa środowiska” *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 3 (2021): 63-75.
- Bojar-Fijałkowski Tomasz, „System ISO 14001 jako instrument międzynarodowego prawa ochrony środowiska” *Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych*, nr 4 (2011): 48-65.

- Bojar-Fijałkowski Tomasz, „The EU taxonomy as a business assessment tool: opportunities and threats, chances to use new technologies” *GIS Odysey Journal*, nr 1 (2024): 55-65.
- Bojar-Fijałkowski Tomasz, „Unijna taksonomia jako potencjalny warunek pomocy państwa dla przedsiębiorców – uwagi na gruncie gospodarczego prawa środowiska” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 63 (2024): 35-47.
- Bojar-Fijałkowski Tomasz, Grażyna Cern, „Ograniczenia działalności gospodarczej spółki komunalnej – uwagi krytyczne”, [w:] *Współczesna problematyka wybranych zagadnień prawnych i ekonomicznych*, red. Marcin Geryk, Aneta Pławska. Gdańsk: WSZ, 2016.
- Bojar-Fijałkowski Tomasz, Michał Dziedzic, „Zakres podmiotowy umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym na tle polskiego ustawodawstwa” *Przestrzeń, Ekonomia, Społeczeństwo*, 1 (2012): 95-103.
- Cern Grażyna, Tomasz Bojar-Fijałkowski, „Gospodarka komunalna a działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego – pojęcia tożsame czy wykluczające się?”, [w:] *Współczesna problematyka wybranych zagadnień prawnych i ekonomicznych*, red. Marcin Geryk, Aneta Pławska. Gdańsk: WSZ, 2016.
- Ciechanowicz-McLean Janina, Tomasz Bojar-Fijałkowski, „Społeczno-prawne aspekty funkcjonowania ustawy ‘o partnerstwie publiczno-prywatnym’”, [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne*, red. Jan Majewski. 25-39. Gdańsk: Gdańskie Towarzystwo Naukowe, 2009.
- Ciechanowicz-McLean Janina, Tomasz Bojar-Fijałkowski, „The regulation of public-private partnership in Poland” *Ius et Administratio. Selected Issues of the Polish Business Law*, z. 4 (2007): 42-51.
- Doran George T., „There’s a SMART Way to Write Management’s Goals and Objectives” *Journal of Management Review*, nr 70 (1981): 35-36.
- Gliniecki Bartłomiej, „Nadzór nad spółkami holdingowymi z udziałem Skarbu Państwa”, [w:] *Skarb Państwa a działalność gospodarcza*, red. Andrzej Kidyba. Warszawa: Wolters Kluwer, 2014.
- Gregorczyk Filip, „Nowa regulacja prawna dotycząca kształtowania wynagrodzeń w spółkach kontrolowanych przez Skarb Państwa w kontekście zasady społecznej gospodarki rynkowej” *Gdańskie Studia Prawnicze*, t. XXXVII (2017): 279-287.
- Jagielski Jacek, *Kontrola administracji publicznej*. Warszawa: Lexis Nexis, 2012.
- Katner Wojciech J., Wiktor P. Matysiak, „Warunki prawne uczestnictwa państwa w gospodarce III Rzeczypospolitej”, [w:] *Skarb Państwa a działalność gospodarcza*, red. Andrzej Kidyba. Warszawa: Wolters Kluwer, 2014.
- Kiczka Karol, „Niektóre problemy prawne nadzoru administracyjnego w obszarze działalności gospodarczej”, [w:] *Nadzór administracyjny. Od prewencji do weryfikacji*, red. Cezary Kociński. Wrocław: ASESOR, 2006.

- Klat-Wertelecka Lidia, „Nadzór w administracyjnym prawie materialnym (farmaceutyczny, weterynaryjny, budowlany, pedagogiczny)”, [w:] *Nadzór administracyjny. Od prewencji do weryfikacji*, red. Cezary Kociński. Wrocław: ASESOR, 2006.
- Korbus Bartosz P., Mariusz Strawiński, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowe formy realizacji zadań publicznych*. Warszawa: Lexis Nexis, 2009.
- Kruczalak-Jankowska Joanna, „Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej a spółki z udziałem Skarbu Państwa” *Gdańskie Studia Prawnicze*, t. XXXVII (2017): 129-139.
- Ochendowski Eugeniusz, *Prawo administracyjne*, Toruń: TNOiK, 1996.
- Ogbeiwi Osahon, „Why written objectives need to be really SMART” *British Journal of Health Care Management*, nr 23 (2017): 324-336.
- Różalska-Kucal Agnieszka, „Droga do Europejskiego Prawa o Klimacie jako reakcja Unii Europejskiej na kryzys klimatyczny” *Prawo i Więź*, nr 6 (2024): 509-528. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI53.1154>.
- Rutkowska Edyta, „Nadzór bankowy, nadzór skonsolidowany i nadzór uzupełniający”, [w:] *Nadzór administracyjny. Od prewencji do weryfikacji*, red. Cezary Kociński. Wrocław: ASESOR, 2006.
- Starościak Jerzy, *Prawo administracyjne*. Warszawa: PWN, 1975.
- Starościak Jerzy, *Zarys nauki administracji*. Warszawa: PWN, 1971.
- Szewczyk Marek, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki*. Poznań: UAM, 1995.
- Zimmermann Jan, *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2010.



