

FILIP GRZEGORCZYK

Instrumenty interwencjonizmu w kontekście agresji Rosji na Ukrainę

Instruments of Interventionism in the Context of Russia's Aggression on Ukraine

Abstract

Russia's invasion of Ukraine has had a negative impact on the economy. These phenomena have had far-reaching direct and indirect negative economic consequences. The situation became so severe that the typical mechanisms of the market economy required support in the form of interventionist measures. The application of these instruments, especially in crisis situations, seems justified; however, this process must be correct in terms of legislative technique, legal protection, and economic sense. This paper focuses on analysing selected provisions included in Polish legislation, particularly the Act on special provisions in the field of counteracting support for aggression against Ukraine and protecting national security. The unprecedented change in economic reality is forcing a transformation in the approach to instruments of state interventionism.

KEYWORDS: interventionism,
sanctions, energy crisis, quality
of law, legal protection

SŁOWA KLUCZOWE: interwencjonizm,
sankcje, kryzys energetyczny, jakość
prawa, bezpieczeństwo prawne

FILIP GRZEGORCZYK – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, ORCID – 0000-0002-5094-2771,
e-mail: filip.grzegorczyk@uken.krakow.pl

1 | Uwagi wstępne

Agresja Rosji na Ukrainę wywołała szereg negatywnych zjawisk gospodarczych. Pojawiło się wiele sytuacji gospodarczych, które można określić mianem nadzwyczajnych, a w wielu obszarach funkcjonowania państwa – wręcz kryzysowych. Skala tych zjawisk osiągnęła taki poziom, że typowe mechanizmy gospodarki rynkowej wymagały wsparcia rozumianego jako zastosowanie prawnych instrumentów interwencjonizmu.

Jak słusznie wskazuje Cezary Kosikowski:

bezdyskusyjnymi desygnatami pojęcia interwencjonizmu są: (1) władcze oddziaływania (2) na gospodarkę (procesy lub stosunki gospodarcze), (3) podejmowane z różnych powodów i dla osiągnięcia różnych celów przez państwo. Zaletą tego ujęcia jest to, że interwencjonizm postrzega się w kategoriach powinności państwa wobec gospodarki lub zachodzących w nich procesów. To bowiem stanowi nie tylko o przyzwoleniu na interwencjonizm, lecz wręcz wskazuje na obowiązek państwa do jego podejmowania i realizacji. Ponadto oznacza to, że są lub mogą wystąpić różne powody, dla których państwo nie może pozostawać biernym wobec zachodzących w nim i na świecie procesów gospodarczych. Problem sprowadza się zatem do wyjaśnienia, od kiedy i z jakich powodów oraz w jaki sposób państwo podjęło działania interwencjonistyczne. [...] Obecnie potrzebę interwencjonizmu dostrzega się również w koncepcjach neoliberalnych. Żadne państwo nie może zachowywać się wobec gospodarki biernie, nie bacząc na jej poziom i potrzeby oraz funkcjonowanie^[1].

Można przyjąć, że niewielkie zaburzenia rynkowe są jedynie monitorowane i zasadniczo nie wymagają szczególnej reakcji^[2], natomiast pojawienie się zaburzeń nadzwyczajnych, noszących znamiona kryzysowych, stanowi dość oczywistą przesłankę przemyslenia i zastosowania instrumentów

¹ Cezary Kosikowski, *Współczesny interwencjonizm* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018): 16-17.

² Chociaż czasy pokoju wcale nie oznaczają eliminacji interwencjonizmu państwowego. Warto tytułem przykładu wskazać, że Polska jest krajem, który pod względem intensywności regulacji zbliża się do państw Europy kontynentalnej, ciągle pozostaje jednak bardziej liberalna od Niemiec i Francji, zob.: <https://www.pwc.pl/pl/media/2018/2018-02-13-pwc-kierunki-2018-dnb.html>.

interwencjonizmu państwowego^[3]. W czasach, gdy zachodzą zjawiska kryzysowe, oczywisty staje się postulat zwiększenia roli państwa jako strażnika porządku gospodarczego i gwaranta bezpieczeństwa^[4]. Rola państwa w korygowaniu negatywnych skutków społeczno-ekonomicznych gospodarki rynkowej jest powszechnie akceptowana^[5], a, jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, interwencjonizm państwowy stanowi zasadę rządzącą wzajemnymi relacjami państwa i gospodarki także współcześnie^[6]. Także instrumenty interwencjonizmu są niezwykle zróżnicowane, poczynawszy od nieskomplikowanych bonów turystycznych^[7] a na systemie zamówień publicznych skończywszy^[8].

Wziąwszy pod uwagę fakt, że Rosja jest globalnym eksporterem surowców energetycznych (takich jak węgiel kamienny, gaz ziemny, ropa naftowa) czy towarów wytwarzanych z tych surowców (takich jak nawozy sztuczne), agresja tego państwa na Ukrainę mogła spowodować kryzys energetyczny w państwach Unii Europejskiej^[9]. Oczywiście kryzys ten

³ Sergiej Druchin et al., *Kondycja branż energochłonnych w Europie Środkowej i Wschodniej dwa lata po szoku energetycznym* (Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny 2023), 5. Kamil Lipiński, Maciej Miniszewski, Marcelina Pilszyk, *Zielona transformacja w cieniu wojny* (Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa, 2022), 5-6. Raport wyraźnie wskazuje, że UE znajduje się w stanie kryzysu energetycznego. Kamil Lipiński, *Bezpieczeństwo dostaw gazu w UE. Od kryzysu do niezależności* (Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny, 2023). Także ten raport wskazuje na wielość zadań do wykonania oraz sytuację kryzysową.

⁴ Marian Zdyb, „Państwo jako strażnik ładu publicznoprawnego w warunkach kryzysu gospodarczego. Podstawowe dylematy, zagrożenia i problemy” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 3 (2024): 59.

⁵ Jan Grabowski, „Prawo a gospodarka”, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, *Publiczne prawo gospodarcze*, red. Jan Grabowski, Leon Kieres, Anna Walaśzek-Pyziół (Warszawa: C.H. Beck, 2018), 12-15.

⁶ Cezary Banasiński, „Doktrynalne podstawy ingerencji państwa w gospodarkę”, [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. Hanna Gronkiewicz-Waltz, Marek Wierzbowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2015), 31.

⁷ Magdalena Wawoczny, „Bon turystyczny jako forma interwencjonizmu państwowego w pobudzaniu turystyki krajowej w czasie pandemii COVID-19”, [w:] *Wiedza – gospodarka – społeczeństwo. Współczesne wymiary ryzyka w przedsiębiorstwach i jednostkach samorządu terytorialnego*, red. Zofia Gródek-Szostak, Agata Niemczyk (Kraków: Polskie Towarzystwo Inżynierii Rolniczej, 2021): 97-105.

⁸ Anna Wójtowicz-Dawid, „Prawo zamówień publicznych jako narzędzie interwencjonizmu gospodarczego” *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 40 (2014): 313-323.

⁹ Szerzej o genezie zależności państw Europy Zachodniej od rosyjskich nośników energii zob. Wojciech Konaszczyk, „Legal Problems of Energy Dependence of

nastąpił m.in. ze względu na decyzję Unii i jej państw członkowskich, by agresywną politykę Rosji powstrzymać. Za ważny instrument służący powstrzymaniu tego państwa (obok dostaw sprzętu wojskowego i wsparcia logistycznego) uznano pozbawienie Rosji przychodów z eksportu surowców energetycznych. Oznaczało to radykalną zmianę polityki gazowej Unii Europejskiej (m.in. przeorientowano kierunki dostaw gazu na import ze Stanów Zjednoczonych i państw Zatoki Perskiej) czy wprowadzenie embarga na dostawy rosyjskiego węgla. W każdym razie działania te musiały doprowadzić do poważnych, a nawet kryzysowych zaburzeń na rynku energetycznym państw unijnych, a w konsekwencji do podejmowania przez rządy tych państw działań interwencyjnych.

Działania te, ze względu na wielość i złożoność problemów im towarzyszących, trudno jest usystematyzować. Przykładowo w Polsce zdecydowano m.in. o wydaniu dwóm przedsiębiorcom polecenia importowania węgla (by zaradzić deficytowi tego surowca na rynku), ustawowo zamrożono ceny energii elektrycznej i gazu (by odbiorcy wrażliwi byli w stanie udźwignąć ekonomiczny ciężar dostaw tych mediów) czy wprowadzono na rzecz rolników dopłaty do nabywanych nawozów sztucznych (by rolnicy byli w stanie pozwolić sobie na ich zakup i w konsekwencji zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe kraju). Państwo polskie, wzorem instytucji unijnych, wprowadziło także system sankcji gospodarczych na podmioty powiązane z Federacją Rosyjską.

Celem tego opracowania jest analiza wybranych, realnie zastosowanych przez Polskę instrumentów interwencyjnych państwowego, ze szczególnym uwzględnieniem systemu sankcji. Wydaje się, że każdy prawny instrument interwencyjny powinien spełniać określone warunki, by mógł być efektywny. Kwestią podstawową jest tutaj prawidłowa legislacja (*nota bene* postulat dotyczący całego systemu prawa). Mamy bowiem do czynienia z normami prawnymi, które działają w sytuacji kryzysowej, która wymaga precyzji, jasnego adresowania odpowiedzialności za realizację wyznaczonych zadań czy wreszcie odpowiedzialności z powodu niewykonania tych zadań. Druga istotna kwestia to poziom ochrony prawnej podmiotów, na które dany instrument interwencyjny oddziałuje. Ich sytuacja prawna musi być czytelna, nie powinna budzić wątpliwości ani po ich stronie, ani po stronie organów władzy publicznej. *Last but not least*, każde działanie państwa, a szczególnie działanie o charakterze interwencyjnym,

powinno mieć na uwadze kwestię sensowności (rozumianej jako racjonalność ekonomiczna) oraz kwestię powrotu w przyszłości, po zakończeniu kryzysu, do standardowego funkcjonowania rynku. Chodzi o to, by przede wszystkim dokładnie przemyśleć skutki podejmowanych działań – podejmowanie decyzji o interwencji państwa powinno być ekonomicznie uzasadnione. Chodzi także o to, by działania podejmowane w sytuacji wymagającej interwencji pozwalały powrócić (a przynajmniej nie uniemożliwiały powrotu) do normalnych, tj. rynkowych, reguł w przyszłości. Oczywiście, wskazane kryteria nie muszą stanowić katalogu zamkniętego wymogów, które powinny być stawiane interwencji państwa. Jak wskazuje się w literaturze, interwencja państwa w gospodarkę musi mieć m.in. podstawy aksjologiczne^[10]. Sądzę jednak, że z punktu widzenia efektywności działań interwencjonistycznych wymienione elementy są konieczne.

Opracowanie wskazuje krótko cztery zastosowane przez Polskę prawne instrumenty interwencjonizmu i dokonuje ich oceny z punktu widzenia przedstawionych wyżej wymogów. Ostatni z instrumentów (sankcje związane z agresją Rosji na Ukrainę) mają charakter mieszany, ponieważ zasadniczo wynikają z prawa unijnego, a uzupełniająco zostały uregulowane w prawie krajowym.

2 | Decyzja prezesa rady ministrów w sprawie importu węgla

Jak już wskazano, na skutek agresji Rosji na Ukrainę Polska stanęła przed koniecznością rozwiązania różnych problemów gospodarczych, w tym problemu braku dostępności węgla kamiennego niezbędnego do celów grzewczych w gospodarstwach domowych. Taka sytuacja stanowi bezspornie zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego. Warto wskazać, że zapewnienie go jest zadaniem publicznym dobitnie wyrażonym przez porządek prawny, a administracja rządowa powinna odgrywać istotną rolę w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego na gruncie ustawy o zarządzaniu

¹⁰ Na ten temat zob.: Marian Zdyb, „Aksjologiczne podstawy ingerencji państwa w sferę gospodarki rynkowej”, [w:] *Prawne instrumenty oddziaływania państwa na gospodarkę*, red. Andrzej Powałowksi (Warszawa: C. H Beck, 2016), 1-14.

kryzysowym^[11], ^[12]. Ustawa ta określa jeden z instrumentów prawnych interwencjonizmu państwa w gospodarkę^[13]. Aktywność państwa w gospodarce, polegająca na neutralizacji negatywnych konsekwencji związanych z przerwaniem łańcuchami dostaw, wydaje się w pełni uzasadniona^[14].

Art. 7a u.z.k. stanowi, że w sytuacji kryzysowej prezes rady ministrów może wydawać polecenia obowiązujące m.in. przedsiębiorców^[15]. Polecenia te wydawane są w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania, ochrony, wzmocnienia lub odbudowy infrastruktury krytycznej, przejęcia kontroli nad sytuacją kryzysową, której wpływ na bezpieczeństwo ludzi, mienia lub środowiska jest szczególnie negatywny, oraz w celu usunięcia skutków wymienionych sytuacji kryzysowych. Polecenia premiera wydawane są w drodze decyzji administracyjnych podlegających natychmiastowemu wykonaniu. Na podstawie art. 7b u.z.k. prezes rady ministrów wyznacza ministra kierującego działem administracji rządowej odpowiedzialnego za zawarcie umowy z podmiotem będącym adresatem decyzji lub wyznacza do jej zawarcia szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, jeżeli zawarcie takiej umowy przewiduje polecenie premiera.

Zarysowane rozwiązanie zostało zastosowane w 2022 r. Na wniosek Ministra Klimatu i Środowiska dwie spółki – PGE Paliwa sp. z o.o. oraz Węgllokoks S.A. – zostały zobowiązane decyzją premiera^[16] do zakupu i sprowadzenia do Polski łącznie 4,5 mln ton węgla odpowiedniego dla gospodarstw indywidualnych, przy czym jako termin końcowy realizacji tego obowiązku wskazano datę 31 października 2022 r. Uzasadnieniem zastosowania tego środka interwencjonizmu państwowego był istotny deficyt węgla na rynku detalicznym wynikający z wprowadzenia 8.04.2022 r.

¹¹ Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 122, dalej: u.z.k.

¹² Karol Kiczka, „Aspekty prawne bezpieczeństwa publicznego” *Acta Universitatis Wratislaviensis Przegląd Prawa i Administracji*, nr 106 (2016): 29 i nast.

¹³ Na temat niedoskonałości tej ustawy zob.: Katarzyna Płonka-Bielenin, „Propozycja zmian w zakresie zarządzania kryzysowego – uwagi de lege lata i de lege ferenda” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 7-8 (2020): 153-164.

¹⁴ Łukasz Baszczak, Paweł Leszczyński, Agnieszka Wincewicz, Radosław Zyzik, *Powrót interwencjonizmu? Państwo i gospodarka w warunkach zagrożenia i kryzysów* (Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny, 2022), 46.

¹⁵ Art. 7a ust. 1 pkt 4 u.z.k.

¹⁶ Decyzja znak: BPRM.5020.19.1.2022(1) zmieniona decyzją BPRM.5020.19.1.2022(9).

przez polski rząd embargo na dostawy rosyjskiego węgla w związku z agresją Rosji na Ukrainę^[17].

Jak można się domyślać, obowiązek sprowadzenia 4,5 mln ton węgla nie może być obojętny dla sytuacji finansowej przedsiębiorcy (abstrahując wyłącznie w tym miejscu od – jakże istotnej z punktu widzenia zobowiązanego podmiotu – ewentualnej potrzeby sfinansowania przedsięwzięcia). W takim przypadku, rozumiejąc potrzebę zastosowania instrumentu interwencjonizmu, trzeba należycie zadbać o komfort prawny działania adresatów decyzji. W literaturze sformułowano pogląd, że potrzeba zapewnienia stabilnego rozwoju gospodarczego wiąże się z tworzeniem rozwiązań instytucjonalnych pozwalających na redukcję ryzyka związanego z przedsięwzięciami gospodarczymi^[18]. Pogląd ten może znajdować zastosowanie szczególnie do analizowanej sytuacji. Obawiać się należy, że obecna konstrukcja prawna takiego bezpieczeństwa nie gwarantuje^[19]. Zasadniczy problem sprowadza się do próby łącznego zastosowania dwóch instytucji prawnych, przy czym tylko jedna z nich chroni uzasadniony interes przedsiębiorcy. Otóż wydanie natychmiast wykonalnej decyzji prezesa rady ministrów jest uzasadnione sytuacją kryzysową. Z drugiej jednak strony stawia przedsiębiorcę, będącego adresatem tej decyzji, w sytuacji niejednokrotnie egzystencjalnego zagrożenia jego kondycji finansowej, przede wszystkim w związku z pominięciem kwestii finansowania zadań wskazanych w decyzji. Nie wydaje się przecież, aby państwo

¹⁷ <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1373029%2Cpge-paliwa-i-weglo-koks-sprowadza-do-polski-laczenie-45-mln-ton-wegla.html>.

¹⁸ Paweł Chmielnicki, „Ustawy redukujące ryzyko przedsiębiorcy jako instrument wzmacniania bezpieczeństwa ekonomicznego” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 1 (2020): 5.

¹⁹ Temat dyskutowany publicznie w trakcie posiedzeń komisji śledczej ds. wyborów kopertowych (powołanej na mocy Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 grudnia 2023 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego, M.P. z 2023 r. poz. 1440), w zakresie decyzji prezesa rady ministrów adresowanych do Poczty Polskiej S.A. i Państwowej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A., chociaż były to decyzje podejmowane na podstawie innej ustawy. Inna rzecz, że działalność komisji została zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu wydanym dnia 6.11.2024 r. zob. <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art41407241-komisja-ds-wyborow-kopertowych-niekonstytucyjna-kontrowersyjna-decyzja-trybunalu-konstytucyjnego>. Nie podaję publikatora ze względu na niepublikowanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w roku 2024 r.

mogło arbitralnie nakazywać podmiotom prawa pokrywanie z własnych środków kosztów realizacji zadań publicznych, wszak ostatecznie w tym celu funkcjonuje system podatkowy. Mechanizm, który przewiduje następcze zawarcie umowy pomiędzy Skarbem Państwa a tym przedsiębiorcą, poza tym, że jest niepewny, bo jego zastosowanie jest uzależnione od jego przewidzenia w poleceniu prezesa rady ministrów, to może okazać się niewystarczający; jest to mechanizm słabo chroniący adresatów decyzji. Ustawa nie przewiduje, w jakim terminie należy zawrzeć umowę z adresatem decyzji, jakie zasady powinny zostać uwzględnione w postanowieniach o wynagrodzeniu z tytułu realizacji zadań publicznych ani jakie są skutki prawne niezawarcia umowy. Wszystkie te elementy skłaniają do wyrażenia poglądu, że ustawodawca zagwarantował korzystną pozycję prawną jedynie organom państwa w kontekście realizacji ich obowiązków w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, wszystkie ryzyka stąd wynikające przerzucając na przedsiębiorcę.

Taki sposób regulowania zagadnień gospodarczych nie zasługuje na aprobatę, a w dłuższej perspektywie nie buduje zaufania przedsiębiorców do organów władzy publicznej. W tym kontekście preambuła poprzedzająca tekst ustawy Prawo przedsiębiorców^[20] oraz niektóre jej przepisy wywołują zdumienie.

3 | Ustawa ograniczająca wysokość cen energii elektrycznej

Jednym z zastosowanych przez ustawodawcę instrumentów interwencji państwowego było uchwalenie ustawy o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku^[21]. Ustawa ta określa przede wszystkim cenę maksymalną sprzedaży energii elektrycznej stosowaną w rozliczeniach z odbiorcami uprawnionymi oraz zasady i tryb

²⁰ Ustawa z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 236 ze zm.

²¹ Ustawa z 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku, Dz. U. z 2022 r., poz. 2243 ze zm., dalej jako u.o.ś.n.

przyznawania oraz wypłacania rekompensat dla podmiotów uprawnionych do tych rekompensat. Ustawodawca kwotowo określił cenę maksymalną^[22], zdefiniował odbiorcę uprawnionego^[23] i nakazał przedsiębiorstwom energetycznym stosowanie ceny maksymalnej w rozliczeniach z tymi odbiorcami^[24]. Wydaje się, że mechanizm rozumowania ustawodawcy był następujący: kryzys na rynku energetycznym spowodował, że przedsiębiorstwa energetyczne nie były w stanie zaoferować odbiorcom energii elektrycznej tej energii w akceptowalnych cenach, w związku z tym wprowadzono ceny maksymalne. Z kolei przedsiębiorstwa energetyczne (przedsiębiorcy działający na konkurencyjnym rynku) nie mogą prowadzić działalności gospodarczej ze stratą, w związku z czym przewidziano quasi-rynkowy mechanizm przyznawania im rekompensat (jeżeli w ogóle przyjąć, że rekompensata może być traktowana jako mechanizm rynkowy). W pewnym uproszczeniu, rekompensata przysługiwała w wysokości iloczynu energii elektrycznej zużytej w danym miesiącu i różnicy pomiędzy tzw. ceną odniesienia a ceną maksymalną dla danego punktu poboru energii^[25]. Kluczowe znaczenie ma zatem pojęcie tzw. ceny odniesienia^[26], będącej w istocie ceną urzędową, bo skalkulowaną według wytycznych ustawowych. Cena odniesienia jest ceną urzędową, która próbuje „udawać” cenę rynkową. Właściwie chodzi wyłącznie o wyznaczenie wartości liczbowej ujemnej we wzorze na obliczenie rekompensaty, w którym znany (bo ustalony kwotowo przez ustawę) jest tylko odjemnik. Analogiczne rozwiązanie przyjęto w odniesieniu do sektora gazowego^[27].

Ustalenie przez ustawodawcę ceny maksymalnej zawsze jest instrumentem interwencjonizmu głęboko ingerującym w mechanizm rynkowy, który przecież ze swej istoty sprowadza się do gry podaży i popytu wyznaczającej cenę^[28]. Regulowanie cen w sektorze energetycznym nie jest jednak zjawiskiem nietypowym – już samo taryfowanie sprzedaży energii elektrycznej dla gospodarstw domowych czy taryfowanie usług przesyłowych

²² Art. 2 pkt 1 lit. a i lit. b u.o.ś.n.

²³ Art. 2 pkt 2 u.o.ś.n.

²⁴ Art. 3 u.o.ś.n.

²⁵ Art. 8 ust. 1 i 2 u.o.ś.n.

²⁶ Art. 8 ust. 3 i 3a u.o.ś.n.

²⁷ Ustawa z 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu, Dz. U. poz. 202.

²⁸ Paul Krugman, Robin Wells, *Mikroekonomia* (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2020), 137-143; Tomasz Zalega, *Mikroekonomia* (Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 2016), 50 i nast.

i dystrybucyjnych nosi znamiona interwencjonizmu^[29]. Jednak w przypadku omawianej regulacji zastana sytuacja rynkowa oznaczała co do zasady, że ceny wyznaczone w dotychczasowym systemie (tzn. mieszanym: taryfowo-rynkowym) nie mogły być akceptowalne z punktu widzenia większości odbiorców. Obowiązek sprzedaży energii po cenach maksymalnych oznaczał dla przedsiębiorców konieczność prowadzenia działalności gospodarczej ze stratą, stąd też idea (z pewnością słuszną) wypłaty tym przedsiębiorcom rekompensat. Zauważyć należy, że mechanizm wypłaty rekompensaty jest daleki od rynkowego. Ustawodawca wprowadza bowiem cenę urzędową, a nie cenę rynkową jako punkt (cenę) odniesienia stanowiący odjemną we wzorze na rekompensatę. Takie ukształtowanie tego systemu stanowi jeszcze większą ingerencję w mechanizm wolnorynkowy. Mechanizm ten zupełnie nie uwzględnia realnego kosztu pozyskania energii elektrycznej przez przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się jej sprzedażą na rzecz odbiorców. Mechanizm ten nie uwzględnia też realnych kosztów funkcjonowania danego przedsiębiorstwa. Urzędowe uśrednianie należy uznać za mechanizm z natury rzeczy głęboko antykonkurencyjny i antymotywacyjny. Przecież przedsiębiorstwo energetyczne, które podjęło działania, by korzystnie pozyskać energię elektryczną, wdrożyło skuteczny program redukcji kosztów własnych, powinno być premiowane, gdyż w konsekwencji oferuje odbiorcom niższe ceny energii. Niestety, przyjęto rozwiązanie nieproporcjonalne, ingerujące w rynek bardziej niż to konieczne. Jednocześnie wyeliminowano zachowania prokonkurencyjne i prorynkowe uczestników rynku. Taki sposób regulowania zagadnień gospodarczych nie może zasługiwać na aprobatę i w okresie dłuższym jest niekorzystny dla rynku.

²⁹ Por. art. 45 ustawy z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 266; zob. szerz.: Zdzisław Muras, Mariusz Swora, *Prawo energetyczne. Komentarz*, t. II (Warszawa: Wolters Kluwer, 2016), 658-669.

4 | Program dopłat do zakupu nawozów

Interwencjonizm państwowy w sektorze rolno-spożywczym jest zjawiskiem znanym od dekad^[30], szczególnie w ramach integracji europejskiej^[31]. Jednym z niekorzystnych zjawisk gospodarczych, któremu starano się zaradzić, były wysokie ceny nawozów sztucznych, będące następstwem wysokich cen gazu ziemnego. Sytuacja ta stanowiła kolejny przejaw kryzysu energetycznego, szczególnie wzięwszy pod uwagę fakt, że nawozy sztuczne to w sensie technologicznym przetworzony gaz ziemny, a z kolei koszt gazu stanowi główny koszt wytworzenia nawozów.

Rząd przedstawił program pomocy finansowej producentom rolnym, którego szczegóły określono w rozporządzeniu Rady Ministrów^[32], przy czym ta pomoc publiczna mogła być udzielana producentowi rolnemu od dnia ogłoszenia pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej o zgodności ze wspólnym rynkiem pomocy publicznej^[33]. Zgoda taka została wydana^[34].

Instrument pomocowy ukształtowano jako dofinansowanie zakupu w okresie od dnia 1 września 2021 r. do dnia 15 maja 2022 r. nawozów mineralnych (innych niż wapno nawozowe i wapno nawozowe zawierające

³⁰ Agnieszka Biernat-Jurka, „Interwencjonizm państwowy w rolnictwie – koncepcja i uzasadnienie” *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, z. 5 (2011): 5-8.

³¹ Marta Wincewicz-Bosy, „Podstawy teoretyczne interwencjonizmu państwowego. Interwencjonizm państwowy w rolnictwie na przykładzie Unii Europejskiej” *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 77 (2009): 50-69.

³² Rozporządzenie Rady Ministrów z 17.03.2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz. U. poz. 642, dalej – rozporządzenie; wydane na podstawie art. 4 ust. 6 ustawy z 9.05.2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1199 ze zm.

³³ § 2 rozporządzenia.

³⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/pl/ip_22_2504/IP_22_2504_PL.pdf. Komisja uznała, że program zgłoszony przez władze polskie jest zgodny z warunkami określonymi w tymczasowych kryzysowych ramach prawnych (...). Komisja uznała, że zgłoszony przez Polskę program jest konieczny, właściwy i proporcjonalny, biorąc pod uwagę konieczność zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego, zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. b TFUE i warunkami określonymi w tymczasowych kryzysowych ramach prawnych. W związku z tym Komisja zatwierdziła środek pomocy na podstawie unijnych zasad pomocy państwa. Komisja Europejska wydała decyzję biorąc pod uwagę, że 23 marca 2022 r. przyjęła ona tymczasowe kryzysowe ramy prawne dotyczące pomocy państwa umożliwiające państwom członkowskim wykorzystanie elastyczności przewidzianej w przepisach dotyczących pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście inwazji Rosji na Ukrainę.

magnez) od podmiotów prowadzących działalność w zakresie obrotu lub sprzedaży nawozów, a wysokość stawek pomocy określono na poziomie 500 zł / 1 ha powierzchni upraw rolnych (z wyłączeniem traw na gruntach ornych oraz łąk i pastwisk) oraz 250 zł / 1 ha powierzchni łąk i pastwisk oraz traw na gruntach ornych^[35]. Pomoc dla producentów rolnych była kontynuowana w kolejnym roku^[36].

Dokonana interwencja co do zasady zasługuje na aprobatę. W trosce o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego państwa należało podjąć odpowiednie środki w celu umożliwienia rolnikom nabywania nawozów w przystępnych cenach. Działanie to należy jednak ocenić krytycznie ze względu na bardzo wąskie potraktowanie zagadnienia, uwzględniające jedynie cel w postaci zrekompensowania rolnikom wysokich kosztów nabywania nawozów. Nie wzięto jednak pod uwagę innych istotnych elementów. Otóż producenci nawozów z Federacji Rosyjskiej nie zostali objęci systemem sankcji unijnych, a ze względu na dostępność dla nich taniego gazu ziemnego oferowali swoje produkty w niższych cenach niż producenci unijni. Rolnicy natomiast podejmowali decyzję zakupową w oparciu o kryterium cenowe. W efekcie beneficjentami dopłat do nawozów po stronie producenckiej zostali *de facto* przedsiębiorcy rosyjscy, a nie producenci polscy (i to w szczególnym okresie agresji Rosji na Ukrainę).

Na omawiane zagadnienie można spojrzeć z jeszcze szerszej perspektywy. Otóż w Polsce funkcjonują dwie grupy przemysłowe prowadzące działalność gospodarczą w zakresie produkcji nawozów^[37]. Od lat konkurują one z rosyjskimi producentami nawozów, przy czym konkurencja ta jest możliwa przy niewielkiej różnicy cen gazu w Rosji i UE, natomiast staje się niemożliwa, gdy ceny gazu w Rosji są radykalnie niższe niż w Europie (takie zjawisko występuje co najmniej od rozpoczęcia wojny na Ukrainie)^[38]. W pewnej perspektywie niemożność konkurowania po stronie

³⁵ Z wyłączeniem powierzchni, na które przyznano pomoc finansową w ramach działania „Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, za realizację zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych, w ramach których obowiązuje całkowity zakaz nawożenia.

³⁶ <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/komisja-europejska-zgodzila-sie-na-kolejne-formy-wsparcia-z-polskiego-budzetu>.

³⁷ Grupa Azoty S.A., Anwil S.A.

³⁸ Hurtowe ceny gazu w Polsce wzrosły od stycznia 2021 do września 2021 z ok. 100 PLN za 1 MWh do ponad 300 PLN obecnie, zob.: <https://www.cire.pl/artykuly/serwis-informacyjny-cire-24/od-stycznia-ceny-gazu-ziemnego-w-europie-wzrosly-o-ponad-170-i-dalej-beda-rosly>.

producentów polskich może zaowocować ich wyeliminowaniem z rynku i jego monopolizacją przez producentów rosyjskich. Mając na uwadze fakt, że w sensie technologicznym nawóz jest przetworzonym gazem ziemnym, opisany stan faktyczny jest wprost sprzeczny z polityką uniezależnienia od rosyjskiego gazu. Dodatkowym zagrożeniem jest uzależnienie polskiego sektora rolnego od rosyjskich nawozów. To z kolei może stawiać pod znakiem zapytania jego dalsze istnienie w średnim okresie. A wydawałoby się, że stanowienie prawa to racjonalna i przemyślana działalność człowieka.

5 | Sankcje w związku z agresją Rosji na Ukrainę

5.1.

Unia Europejska stosuje system sankcji w związku z agresją Rosji na Ukrainę, który określony został w trzech rozporządzeniach (tzw. sankcyjnych): rozporządzeniu Rady (WE) nr 765/2006^[39], rozporządzeniu Rady (UE) nr 269/2014^[40] oraz rozporządzeniu Rady (UE) nr 833/2014^[41]. Przyjmując sankcje, Unia Europejska postanowiła skorzystać z aktu normatywnego przewidzianego w określonym w art. 288 TFUE katalogu źródeł prawa pochodnego UE, tj. rozporządzenia. Wypada przypomnieć, że rozporządzenie ma zasięg ogólny, wiąże w całości oraz jest bezpośrednio stosowane. W literaturze podkreśla się, że rozporządzenie jest aktem ujednolicającym prawo i głęboko ingerującym w systemy prawne państw członkowskich, a przez to jest najważniejszym instrumentem legislacyjnym w tych obszarach, w których wymagane jest całkowite lub prawie całkowite zastąpienie różnorodnych rozwiązań krajowych poprzez bezpośrednio stosowaną

³⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 765/2006 z 18.05.2006 r. dotyczące środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy, Dz. Urz. L 134 z 20.05.2006, s. 1-11, ze zm., dalej: rozporządzenie 765/2006.

⁴⁰ Rozporządzenie Rady (UE) nr 269/2014 z 17.03.2014 r. w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających, Dz. Urz. UE, L 78 z 17.03.2014, s. 6-15, ze zm., dalej: rozporządzenie 269/2014.

⁴¹ Rozporządzenie Rady (UE) nr 833/2014 z 31.07.2014 r. dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie, Dz. Urz. UE, L 229 z 31.07.2014, s. 1-11, ze zm., dalej: rozporządzenie 833/2014.

normę unijną^[42]. Biorąc pod uwagę praktykę instytucji unijnych, faktycznie można zauważyć, że rozporządzenia są najczęściej przyjmowane w takich dziedzinach jak prawo celne, Wspólna Polityka Rolna, prawo konkurencji i pomocy publicznej czy polityka transportowa. Wydaje się, że chodzi przede wszystkim o skuteczność norm prawa unijnego, która ze względu na przedmiot regulacji nie może zostać zapewniona przy użyciu innych instrumentów prawnych, a szczególnie dyrektyw jedynie harmonizujących porządku prawne państw członkowskich^[43]. Państwa członkowskie nie mogą przyjmować środków legislacyjnych powtarzających postanowienia rozporządzeń oraz powinny uchylać przepisy krajowe sprzeczne z postanowieniami rozporządzeń i takich nie przyjmować w przyszłości. Rozporządzenia często wymagają natomiast, aby państwa członkowskie przyjmowały przepisy krajowe przewidujące sankcje z tytułu naruszenia tych rozporządzeń. Niektóre rozporządzenia przewidują też konieczność wydania przepisów krajowych umożliwiających stosowanie rozporządzeń na gruncie danego porządku prawnego. Przykładowo, rozporządzenie 269/2014 przewiduje w art. 15, że państwa członkowskie zobowiązane są do przyjęcia przepisów określających sankcje z tytułu naruszenia przepisów tego rozporządzenia^[44], a jego art. 16 nakazuje państwom członkowskim wyznaczenie organów właściwych w rozumieniu tego rozporządzenia^[45].

13 kwietnia 2022 r. Sejm przyjął ustawę o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego^[46]. Z informacji zawartej w przypisie nr 1 do ustawy wynika, że u.o.s. służy stosowaniu wymienionych wcześniej rozporządzeń ws. sankcji. Nie zmienia to jednak faktu, że celem u.o.s. jest nie tylko umożliwienie stosowania tych rozporządzeń, ale także określenie krajowego systemu sankcyjnego. Oznacza to, że regulacja prawna dotycząca sankcji została uregulowana zarówno w prawie UE, jak i w prawie polskim.

⁴² Anna Zawidzka-Łojek, R. Maruszkin, „Prawo pochodne Unii Europejskiej”, [w:] *Nowy podręcznik prawa Unii Europejskiej. Instytucje i porządek prawny. Prawno materialne*, red. Anna Zawidzka-Łojek, Adam Łazowski (Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo, 2022), 181.

⁴³ Zob. np. odnośnie do prawa konsumenckiego: Filip Grzegorzczak, „Jednolity rynek europejski jako determinanta rozwoju prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej” *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, z. 4 (2010): 905-946.

⁴⁴ Analogicznie art. 8 rozporządzenia 833/2014 i art. 9 rozporządzenia 765/2006.

⁴⁵ Analogicznie art. 9 rozporządzenia 833/2014.

⁴⁶ Ustawa z 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 507, dalej jako: u.o.s.

Istotne jest określenie wzajemnych relacji między tymi aktami. Nawiasem mówiąc system sankcyjny dowodzi tezy, że:

[...] do sytuacji państwa członkowskiego Unii Europejskiej odnoszą się równocześnie wszystkie trzy rodzaje współczesnego interwencjonizmu w gospodarce (międzynarodowy, unijny i państwowy). Pozostają one w związku współistnienia i zależności oraz się uzupełniają. Interwencjonizm międzynarodowy i unijny nie pozbawiają racji bytu interwencjonizmu krajowego wykonywanego przez państwa członkowskie UE^[47].

Dwa podstawowe rozwiązania zawarte w u.o.s. to tzw. lista osób i podmiotów, wobec których stosowane są tzw. środki (zwana w obrocie listą sankcyjną), oraz (rzeczone) tzw. środki, stosowane wobec osób i podmiotów wpisanych na (rzeczoną) tzw. listę osób i podmiotów. Lista osób i podmiotów została uregulowana w art. 2 u.o.s. i zawiera oznaczenie osoby/podmiotu, względem którego zastosowano tzw. środek (o którym mowa w art. 1 u.o.s.). Dla określenia wzajemnych relacji między rozporządzeniami sankcyjnymi a omawianą ustawą kluczowe znaczenie ma art. 2 ust. 2 u.o.s., który stanowi, że zakres środków, o których mowa w art. 1, stosowanych wobec osób i podmiotów wpisanych na listę nie może powielać zakresu środków określonych względem tych osób i podmiotów w wykazach określonych w rozporządzeniu 765/2006 lub rozporządzeniu 269/2014. Z takiego brzmienia przepisu płyną następujące wnioski. Po pierwsze, lista sankcyjna ma charakter krajowy, niejako równoległy do unijnego. Po drugie, jeśli na takiej liście znajdzie się osoba/podmiot uwzględniony już na liście unijnej, zastosowany środek krajowy powinien być inny, niż zastosowany środek unijny. Po trzecie, jeśli na takiej liście znajdzie się osoba/podmiot nieuwzględniony na liście unijnej, zastosować względem niego można jedynie środek określony w rozporządzeniach, tj. konkretnie w art. 2 ust. 1-3 rozporządzenia 765/2006 oraz w art. 2 i 9 rozporządzenia 269/2014. Rozporządzenie 765/2006 nakazuje zamrożenie funduszy i zasobów gospodarczych oraz zakazuje ich udostępniania. Rozporządzenie to definiuje też pojęcie funduszy^[48]

⁴⁷ Cezary Kosikowski, „Interwencjonizm państwa członkowskiego Unii Europejskiej w gospodarce” *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo*, t. CCCXXXIV (2022): 115.

⁴⁸ Art. 1 pkt 1 rozporządzenia 765/2006: „fundusze” oznaczają aktywa finansowe i każdego rodzaju korzyści, w tym między innymi:

a) gotówkę, czeki, roszczenia pieniężne, polecenia zapłaty, przekazy pieniężne i inne instrumenty płatnicze;

i ich zamrożenia^[49] oraz pojęcie zasobów gospodarczych^[50] i ich zamrożenia^[51]. Analogicznie rozporządzenie 269/2014 nakazuje zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych oraz zakazuje ich udostępniania. Rozporządzenie to definiuje też pojęcie środków finansowych^[52]

- b) depozyty złożone w instytucjach finansowych lub innych podmiotach, salda na rachunkach, długi i zobowiązania dłużne;
- c) papiery wartościowe i papiery dłużne w obrocie publicznym lub niepublicznym, w tym akcje i udziały, świadectwa papierów wartościowych, obligacje, weksle, warranty, skrypty dłużne, kontrakty pochodne;
- d) odsetki, dywidendy lub inne przychody z aktywów oraz wartości narosłe z aktywów lub wygenerowane przez te aktywa;
- e) kredyty, prawa do potrącenia, gwarancje, gwarancje właściwego wykonania umowy lub inne zobowiązania finansowe;
- f) akredytywy, listy przewozowe (konosamenty), kwity zastawne;
- g) dokumenty poświadczające posiadanie udziałów w funduszach lub środkach finansowych.

⁴⁹ Art. 1 pkt 2 rozporządzenia 756/2006: „zamrożenie funduszy” oznacza zapobieganie jakimkolwiek ruchom funduszy, przenoszeniu funduszy, ich zmianom, wykorzystaniu, udostępnianiu lub dokonywaniu nimi transakcji w jakikolwiek sposób, który powodowałby jakąkolwiek zmianę ich wielkości, wartości, lokalizacji, własności, posiadania, charakteru, przeznaczenia lub inną zmianę, która umożliwiłaby korzystanie z tych funduszy, w tym również zarządzanie portfelem.

⁵⁰ Art. 1 pkt 3 rozporządzenia 756/2006: „zasoby gospodarcze” oznaczają aktywa każdego rodzaju, materialne i niematerialne, ruchome i nieruchome, które nie są funduszami, lecz mogą służyć do uzyskiwania funduszy, towarów lub usług.

⁵¹ Art. 1 pkt 4 rozporządzenia 756/2006: „zamrożenie zasobów gospodarczych” oznacza zapobieganie wykorzystaniu zasobów gospodarczych do uzyskiwania funduszy, towarów lub usług w jakikolwiek sposób, w tym – choć nie tylko – poprzez sprzedaż, wynajem lub ich obciążenie.

⁵² Art. 1 lit. g rozporządzenia 269/2014: „środki finansowe” oznaczają aktywa finansowe i dowolnego rodzaju korzyści, między innymi:

- (i) gotówkę, czeki, roszczenia pieniężne, weksle, przekazy pieniężne i inne instrumenty płatnicze;
- (ii) depozyty złożone w instytucjach finansowych lub innych podmiotach, salda na rachunkach, wierzytelności i zobowiązania dłużne;
- (iii) papiery wartościowe i papiery dłużne w obrocie publicznym lub niepublicznym, w tym akcje i udziały, certyfikaty papierów wartościowych, obligacje, weksle, warranty, skrypty dłużne, kontrakty na instrumenty pochodne;
- (iv) odsetki, dywidendy lub inne przychody z aktywów oraz wartości narosłe z aktywów lub wygenerowane przez te aktywa;
- (v) kredyty, tytuły do przeprowadzania kompensat, gwarancje, gwarancje należytego wykonania umów lub inne zobowiązania finansowe;
- (vi) akredytywy, konosamenty, dokumenty poświadczające nabycie; oraz
- (vii) dokumenty poświadczające udział w środkach finansowych lub zasobach finansowych.

i ich zamrożenia^[53] oraz pojęcie zasobów gospodarczych^[54] i ich zamrożenia^[55].

Widać wyraźnie, że intencją ustawodawcy polskiego nie było dublowanie rozwiązań przyjętych na poziomie Unii Europejskiej, a jedynie ich ewentualne uszczelnienie (zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe). Warto też zauważyć, że ustawodawca zrezygnował z posługiwania się własnymi definicjami. Jakkolwiek taki zabieg może mieć z jednej strony uzasadnienie z punktu widzenia spójności systemu sankcyjnego w perspektywie unijnej, to z drugiej strony może także wywoływać wątpliwości interpretacyjne w procesie stosowania prawa (zob. pkt 5.2. tego opracowania).

5.2.

Rozwiązania ustanowione przez ustawodawcę w zakresie sankcji warto skonfrontować ze stanem faktycznym (i normatywnym), który z pewnością może zaistnieć w związku z wydaniem decyzji, o której mowa w art. 3 u.o.s., szczególnie gdy podmiotem wpisanym na listę sankcyjną jest akcjonariusz spółki publicznej^[56] z siedzibą na terytorium RP, a decyzją o wpisaniu na listę sankcyjną objęto zamrożenie praw z akcji i innych papierów wartościowych oraz zamrożenie dywidend, uzupełniając to o zakaz świadomego lub umyślnego udziału w działaniach, których celem lub skutkiem jest omińnięcie wyżej wskazanych środków. Problemy ze stosowaniem prawnego instrumentu interwencjonizmu w postaci sankcji zostaną przedstawione

⁵³ Art. 1 lit. f rozporządzenia 269/2014: „zamrożenie środków finansowych” oznacza zapobieganie wszelkim ruchom tych środków finansowych, ich przekazywaniu, zmianom, wykorzystaniu, udostępnianiu lub dokonywaniu nimi transakcji w jakikolwiek sposób, który powodowałby jakąkolwiek zmianę ich wielkości, wartości, lokalizacji, własności, posiadania, charakteru, przeznaczenia lub dowolną inną zmianę, która umożliwiłaby korzystanie z nich, w tym zarządzanie portfelem.

⁵⁴ Art. 1 lit. d rozporządzenia 269/2014: „zasoby gospodarcze” oznaczają wszelkiego rodzaju rzeczowe aktywa trwałe i wartości niematerialne i prawne, ruchome i nieruchome, które nie są środkami finansowymi, ale mogą być użyte do uzyskania środków finansowych, towarów lub usług.

⁵⁵ Art. 1 lit. e rozporządzenia 269/2014: „zamrożenie zasobów gospodarczych” oznacza uniemożliwienie wykorzystania zasobów gospodarczych do uzyskiwania środków finansowych, towarów lub usług w jakikolwiek sposób, między innymi poprzez ich sprzedaż, wynajem lub obciążenie hipoteką.

⁵⁶ W rozumieniu art. 4 pkt 20 ustawy z 29.07.2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 620.

niżej na przykładzie uczestnictwa takiego akcjonariusza w walnym zgromadzeniu spółki publicznej (rozważania ograniczono wyłącznie do tego elementu ze względu na ilościowe ramy opracowania).

Pierwsza kwestia budząca wątpliwości i wymagająca wykładni to wyjaśnienie, na czym polega zamrożenie praw z akcji. Prawo polskie nie zna takiego pojęcia jak „zamrożenie”, a w jego wyjaśnieniu – jak się wydaje – powinny pomóc definicje zawarte w rozporządzeniach sankcyjnych, do których u.o.s. się odwołuje. W definicjach dotyczących „zamrożenia” występuje słowo „wykorzystanie”. Według *Słownika języka polskiego* „wykorzystać” to inaczej „użyć czegoś dla osiągnięcia jakiegoś celu, zysku”, „posłużyć się kimś, aby zrealizować własne cele”^[57]. Synonimem słowa „wykorzystać” jest m.in. „używać”^[58]. Wydaje się zatem, że w miarę bezpiecznie można założyć, że wykorzystanie/używanie akcji to po prostu wykonywanie praw inkorporowanych w akcji. Przyjmując taką interpretację, trzeba dalej odpowiedzieć na pytanie, czym jest zamrożenie wykonywania praw inkorporowanych w akcji. „Zamrozić” to inaczej „wstrzymać realizację, użytkowanie lub sprzedaż czegoś”^[59], a w najbardziej powszechnym, kulinarnym rozumieniu odnoszącym się do „poddania czegoś działaniu niskiej temperatury, doprowadzając do całkowitego lub częściowego zamrożenia”^[60] oznacza z pewnością, że zamrażana rzecz nie podlega konsumpcji do czasu odmrożenia. W tym kontekście zamrożenie akcji oznaczałoby zatem niemożność wykonywania jakichkolwiek praw inkorporowanych w akcji, w tym prawa uczestnictwa w walnym zgromadzeniu spółki, zadawanie pytań podczas i poza tymi zgromadzeniami, czy też wykonywanie prawa głosu we wszystkich sprawach, niezależnie od ich rodzaju i przedmiotu (a więc i w sprawach porządkowych)^[61]. Być może zasadne byłoby przyjęcie, *per analogiam*, że unijna instytucja prawna „zamrożenia” akcji jest najbliższa instytucji zawieszenia wspólnika.

W każdym razie, należy w tym miejscu zgłosić zastrzeżenie odnośnie do pozostawienia wyłącznie praktyce obrotu gospodarczego i ewentualnemu stosowaniu prawa przez sądy rozumienia omówionych pojęć, które jednak wydają się kluczowe z punktu widzenia stosowania wskazanych

⁵⁷ <https://sjp.pwn.pl/sjp/wykorzystac;2539475.html>.

⁵⁸ <https://synonim.net/synonim/wykorzysta%C4%87>.

⁵⁹ <https://sjp.pwn.pl/slowniki/zamro%C5%BCenie.html>.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Konsekwentnie należałoby przyjmować, że nałożenie sankcji powinno skutkować m.in. brakiem legitymacji czynnej do zaskarżania uchwał walnego zgromadzenia, w omawianym przypadku – podjętych pod nieobecność akcjonariusza.

rozporządzeń i omawianej ustawy, a więc w efekcie przewidzianych w nich instrumentów interwencjonizmu państwowego. W przypadku rozporządzeń brak zdefiniowania tych pojęć w prawie krajowym może wynikać z niechęci ustawodawcy do „doprecyzowania” rozporządzeń unijnych. Natomiast w przypadku właściwego, omawianego tu prawa krajowego (i sankcji krajowych), ten argument już odpada. Zasygnalizowany problem, chociaż podstawowy, nie jest jedyny.

Druga wątpliwa sprawa to złożoność stanów faktycznych, w których może pojawić się kwestia korzystania z praw inkorporowanych w akcji. Ewentualne uczestnictwo akcjonariusza w walnym zgromadzeniu jest sytuacją, którą poprzedza wiele czynności zarówno o doniosłości prawnej, jak i faktycznej. Przede wszystkim pojawia się kwestia rejestracji uczestnictwa i wystawienia imiennego zaświadczenia o prawie uczestnictwa w walnym zgromadzeniu, należąca do kompetencji podmiotu prowadzącego rachunek papierów wartościowych^[62]. Dalej trzeba zwrócić uwagę na sporządzany przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych wykaz akcjonariuszy uprawnionych do uczestnictwa w walnym zgromadzeniu^[63]. Wreszcie sama spółka przeprowadza walne zgromadzenie. Powyższa chronologia zdarzeń rodzi pytanie, który z wymienionych podmiotów jest odpowiedzialny za zastosowanie u.o.s., czyli uniemożliwienie akcjonariuszowi wykonania praw z akcji. Jest to pytanie zasadne choćby z punktu widzenia przewidzianej w art. 6 u.o.s. sankcji.

Jakkolwiek trudno znaleźć w ustawie jednoznaczną odpowiedź na to pytanie, uzasadnione wydaje się przyjęcie, że odpowiedzialność za realizację ustawy ponosi każdy podmiot (stosując metodę regulowania przyjętą w u.o.s. – konkretnie każda osoba i każdy podmiot) w zakresie swoich obowiązków, kompetencji i możliwości. Jeśli nałożenie sankcji wynika wyłącznie z u.o.s., trzeba odwołać się do jej art. 6 ust. 1 pkt 1, który przesądza, że w zakresie hipotezy normy znajduje się (każda) osoba lub (każdy) podmiot, który nie dopełnia obowiązku zamrożenia. Zamrożenie zaś, jak już wyjaśniono, to w istocie uniemożliwienie wykonywania praw (tutaj: z akcji). Ustawodawca przyjął więc założenie, że na każdym, kto ma możliwość uniemożliwienia wykonywania praw z akcji, ciąży szczególny prawny obowiązek, by tego dokonać. Jeśli natomiast nałożenie sankcji wynika z rozporządzenia unijnego, dla potwierdzenia wyrażonej tezy, można dodatkowo

⁶² Art. 406³ § 1 i 2 ustawy z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 18 ze zm., dalej: k.s.h.

⁶³ Art. 406³ § 4-6 k.s.h.

powołać choćby zasady prawa unijnego, jak choćby zasadę lojalnej współpracy państw członkowskich z Unią Europejską czy zasadę prounijnej wykładni prawa krajowego. Dlatego też podmiot prowadzący rachunek papierów wartościowych powinien odmówić rejestracji uczestnictwa i wystawienia zaświadczenia o prawie uczestnictwa w walnym zgromadzeniu podmiotom ujętym na liście sankcyjnej, KDPW powinien pominąć podmioty ujęte na liście sankcyjnej w wykazie akcjonariuszy uprawnionych do uczestnictwa w walnym zgromadzeniu, a spółka (tj. jej organy, szczególnie zarząd, ale także otwierający zgromadzenie, jego przewodniczący, a nawet osoby obsługujące zgromadzenie technicznie) powinna uniemożliwić akcjonariuszowi uczestnictwo w walnym zgromadzeniu (również fizycznie, o ile zajdzie taka potrzeba)^[64]. Podkreślić należy, że realizacja przedmiotowych obowiązków bądź jej brak przez jedną z osób lub podmiotów nie zwalnia kolejnych, innych osób oraz podmiotów z obowiązku realizacji przepisów sankcyjnych, gdyż przepisy te mają zastosowanie do wszystkich osób oraz podmiotów występujących w obrocie prawnym i każde z nich powinno dochować tego obowiązku, nawet jeśli inna osoba lub podmiot tych obowiązków nie zrealizuje.

Trudno w tym miejscu powstrzymać się przed sformułowaniem wątpliwości, że u.o.s., przewidująca tak daleko idące konsekwencje dla rynku kapitałowego i tak wysokie kary finansowe z tytułu jej naruszenia, sformułowana jest jednak w sposób nieprecyzyjny, niezapewniający adresatom prawa poczucia komfortu w zakresie jednoznaczności ich sytuacji prawnej. Wydaje się, że choćby przepis przewidujący sankcję z tytułu naruszenia u.o.s. i rozporządzeń sankcyjnych mógłby być sformułowany w sposób bardziej jednoznaczny, biorąc za wzór technikę legislacyjną znaną z k.k.^[65].

⁶⁴ Nota bene nie znajduje uzasadnienia ewentualna koncepcja, by objętego sankcjami akcjonariusza dopuścić do uczestnictwa w walnym zgromadzeniu, ale w ograniczonym zakresie. Spółka (a więc zarząd) nie ma uprawnienia do różnicowania akcjonariatu i decydowania o rodzajach uprawnień, które ewentualnie mogłyby być wykonywane z akcji, a które już nie z uwagi na zamrożenie, w kontekście potencjalnej możliwości spowodowania takimi działaniami zmiany wielkości, wartości, lokalizacji, własności, posiadania, charakteru, przeznaczenia lub dowolną inną zmianę akcji, która umożliwiłaby korzystanie z nich, w tym zarządzanie portfelem, o czym mowa w rozporządzeniach sankcyjnych. W tym zakresie spółka nie ma kompetencji, przepisy sankcyjne nie przewidują tego – wynika z nich wyłącznie obowiązek realizacji przez wszystkie podmioty zamrożenia akcji.

⁶⁵ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 17 ze zm.

6 | Wnioski końcowe

Analizowane instytucje pozwalają na sformułowanie kilku wniosków. Przede wszystkim prawne instrumenty interwencjonizmu państwowego są niezwykle zróżnicowane. Zróżnicowanie to dotyczy m.in. takich kwestii, jak podmiot (organ) stosujący dany instrument (prezes rady ministrów, minister, Sejm, Komisja Europejska), źródła prawa w odniesieniu do danego instrumentu (decyzja administracyjna, ustawa, rozporządzenie, rozporządzenie unijne), mechanizm realizacji instrumentu (nakaz, zakaz, bezpośrednie przysporzenie finansowe). Stosowane instrumenty mogą nakładać obowiązek uwzględniania w umowie cywilnoprawnej ceny maksymalnej, mogą uprawniać do korzyści finansowej, mogą także polegać na wykonaniu konkretnego zadania poleconego przez właściwy organ władzy publicznej albo też na wyłączeniu możliwości korzystania ze swoich praw. Zróżnicowanie i wielość instrumentów interwencjonizmu powoduje, że trudno dokonać ich uogólnienia. Łączy je władczość ingerencji, oddziaływanie na rynek (gospodarkę), realizacja celu publicznego wyznaczonego przez państwo i korzystanie z tradycyjnych mechanizmów oddziaływania znanych od dekad, łącznie z nacjonalizacją^[66].

Rozważając te zagadnienia nie można tracić z pola widzenia faktu, że:

[...] wojna i wywołany w jej wyniku kryzys energetyczny oraz możliwy kryzys żywnościowy to wyzwania, które sprawiają, że państwowy interwencjonizm w najbliższych latach będzie raczej opcją domyślną w polityce gospodarczej niż wyjątkiem, zwłaszcza że już doświadczenie wcześniejszych kryzysów pokazało, iż na daleko posuniętą interwencję decydowały się zarówno rządy 'liberalne', jak i 'etatystyczne', i paradoksalnie skala interwencji w czasie pandemii była większa w przypadku tych pierwszych [...]^[67].

⁶⁶ Nacjonalizację przewiduje art. 6b ust. 1 u.o.s.: „zarząd w celu przejęcia własności na rzecz Skarbu Państwa”. W ostatniej dekadzie w Polsce przeprowadzono też nacjonalizację (zwaną „repolonizacją”) przy zastosowaniu mechanizmów prawa prywatnego; chodzi o przejęcie przez kontrolowane przez Skarb Państwa PZU S.A. i PFR S.A. kontroli nad bankiem Pekao S.A.

⁶⁷ Baszczak, Leszczyński, Wincewicz, Zyzik, *Powrót interwencjonizmu? Państwo i gospodarka w warunkach zagrożenia i kryzysów*, 46.

Rola interwencjonizmu wzrasta także dlatego, że ma on na uwadze nie tylko gospodarkę oraz ochronę jej mechanizmów, ale także sprawną gospodarkę i finanse publiczne, ponieważ służą one osiągnięciu celów społecznych o charakterze cywilizacyjnym^[68].

Powyższe stwierdzenia wskazują, że bez względu na zróżnicowanie sposobu oddziaływania państwa na gospodarkę, trzeba przestrzegać w tym zakresie pewnych reguł ogólnych dotyczących tworzenia prawa. Reguły te muszą znajdować zastosowanie do projektowanych instrumentów interwencjonizmu. Zaliczyć do nich wypada przede wszystkim zapewnienie właściwego poziomu ochrony prawnej i wysokiej jakości legislacyjnej, a w sensie merytorycznym – zachowanie zasady proporcjonalności w procesie ingerowania w rynek oraz podejścia holistycznego, a nie fragmentarycznego, często ograniczonego do realizacji wąsko rozumianego celu. Nie pierwszy już raz okazuje się, że problem nieracjonalności regulacji prawnych jest coraz bardziej zauważalny jako rzutuujący na jakość stanowionego prawa, które zamiast rozwiązywać problemy, prowadzi do narastania dezaprobaty wśród adresatów norm prawnych^[69].

Niestety poddane analizie przykłady wskazują, że niektóre spośród instrumentów nie zapewniają ich adresatom właściwego poziomu ochrony prawnej. Jakość legislacyjna i pewność prawa nie są najmocniejszymi stronami omówionych rozwiązań. Ustawodawca nie zawsze też dba o to, aby ingerencja w rynek była proporcjonalna i nie zawsze ma na uwadze długofalowe skutki zastosowanych instrumentów. Okazuje się także, że niektóre instrumenty są stosowane w niezwykle wąskiej perspektywie, tj. uwzględniają jeden, ściśle określony cel, nie dostrzegając wielu implikacji danej interwencji i nie wykorzystując szansy na podejście holistyczne, które może decydować o rozwiązaniu kilku problemów dzięki optymalizacji pierwotnie rozważanego instrumentu. Przedstawiony stan rzeczy nie wydaje się właściwy i wymaga głębszej refleksji po stronie podmiotów projektujących i stosujących prawne instrumenty interwencjonizmu państwowego.

⁶⁸ Kosikowski, *Współczesny interwencjonizm*, 19.

⁶⁹ Marian Andrzej Liwo, „Nieracjonalność działań prawodawcy jako jedna z przyczyn niepoprawności prawa – wybrane przykłady z prawa administracyjnego, karnego i prawa pracy” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 6 (2019): 17.

Bibliografia

- Banasiński Cezary, „Doktrynalne podstawy ingerencji państwa w gospodarkę”, [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. Hanna Gronkiewicz-Waltz, Marek Wierzbowski. 25-33. Warszawa: Wolters Kluwer, 2015.
- Baszczak Łukasz, Paweł Leszczyński, Agnieszka Wincewicz, Radosław Zyzik, *Powrót interwencjonizmu? Państwo i gospodarka w warunkach zagrożenia i kryzysów*. Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny, 2022.
- Biernat-Jurka Agnieszka, „Interwencjonizm państwowy w rolnictwie – koncepcja i uzasadnienie” *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, z. 5 (2011): 5-8.
- Chmielnicki Paweł, „Ustawy redukujące ryzyko przedsiębiorcy jako instrument wzmacniania bezpieczeństwa ekonomicznego” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 1 (2020): 5-20.
- Druchin Sergiej, Marcin Klucznik, Maciej Miniszewski, Jakub Rybacki, Sebastian Sajnog, Dawid Sułkowski, *Kondycja branż energochłonnych w Europie Środkowej i Wschodniej dwa lata po szoku energetycznym*. Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny, 2023. <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2024/02/Branze-energochlonne.pdf>.
- Grabowski Jan, „Prawo a gospodarka”, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, *Publiczne prawo gospodarcze*, red. Jan Grabowski, Leon Kieres, Anna Walaszek-Pyziol. 1-40. Warszawa: C.H. Beck, 2018.
- Grzegorczyk Filip, „Jednolity rynek europejski jako determinanta rozwoju prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej” *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, z. 4 (2010): 905-946.
- Kiczka Karol, „Aspekty prawne bezpieczeństwa publicznego” *Acta Universitatis Wratislaviensis Przegląd Prawa i Administracji*, nr 106 (2016): 29-42.
- Konaszczuk Wojciech, „Legal Problems of Energy Dependence of the EU and its Members on Russia as a Background for the Disintegration of the EU” *Prawo i Wiąż*, nr 5 (2024): 797-816. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI52.1023>.
- Kosikowski Cezary, „Interwencjonizm państwa członkowskiego Unii Europejskiej w gospodarce” *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo*, t. CCCXXXIV (2022): 115-122.
- Kosikowski Cezary, *Współczesny interwencjonizm*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Krugman Paul, Robin Wells, *Mikroekonomia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2020.
- Lipiński Kamil, *Bezpieczeństwo dostaw gazu w UE. Od kryzysu do niezależności*. Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny, 2023. https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2023/06/PP-1-2023_Bezp-gazowe.pdf.

- Lipiński Kamil, Maciej Miniszewski, Marcelina Pilszyk, *Zielona transformacja w cieniu wojny*. Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny, 2022. https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/11/PolicyP-3_Zielona-transfor-wojna-6.12.2022-B.pdf.
- Liwo Marian Andrzej, „Nieracjonalność działań prawodawcy jako jedna z przyczyn niepoprawności prawa – wybrane przykłady z prawa administracyjnego, karnego i prawa pracy” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 6 (2019): 9-20.
- Muras Zdzisław, Mariusz Swora, *Prawo energetyczne. Komentarz*, t. II. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016.
- Płonka-Bielenin Katarzyna, „Propozycja zmian w zakresie zarządzania kryzysowego – uwagi de lege lata i de lege ferenda” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 7-8 (2020): 153-165.
- Wawoczny Magdalena, „Bon turystyczny jako forma interwencjonizmu państwowego w pobudzaniu turystyki krajowej w czasie pandemii COVID-19”, [w:] *Wiedza – gospodarka – społeczeństwo. Współczesne wymiary ryzyka w przedsiębiorstwach i jednostkach samorządu terytorialnego*, red. Zofia Gródek-Szostak, Agata Niemczyk, 97-105. Kraków: Polskie Towarzystwo Inżynierii Rolniczej, 2021.
- Wincewicz-Bosy Marta, „Podstawy teoretyczne interwencjonizmu państwowego. Interwencjonizm państwowy w rolnictwie na przykładzie Unii Europejskiej” *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 77 (2009): 50-69.
- Wójtowicz-Dawid Anna, „Prawo zamówień publicznych jako narzędzie interwencjonizmu gospodarczego” *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 40 (2014): 313-323.
- Zalega Tomasz, *Mikroekonomia*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 2016.
- Zawidzka-Łojek Anna, Radosław Maruszkin, *Prawo pochodne Unii Europejskiej, W Nowy podręcznik prawa Unii Europejskiej. Instytucje i porządek prawny. Prawno materialne*, red. Anna Zawidzka-Łojek, Adam Łazowski. 173-192. Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo, 2022.
- Zdyb Marian, „Aksjologiczne podstawy ingerencji państwa w sferę gospodarki rynkowej”, [w:] *Prawne instrumenty oddziaływania państwa na gospodarkę*, red. Andrzej Powołowski. 1-13. Warszawa: C.H. Beck, 2016.
- Zdyb Marian, „Państwo jako strażnik ładu publicznoprawnego w warunkach kryzysu gospodarczego. Podstawowe dylematy, zagrożenia i problemy” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 3 (2024): 51-67.

