

Filip Wyszyński

Uniwersytet w Białymstoku

ORCID: 0000-0002-0792-5730

f.wyszynski@uwb.edu.pl

Kontrola nabywania akcji w spółkach z siedzibą w Unii Europejskiej przez podmioty z Federacji Rosyjskiej a sankcje gospodarcze

Uwagi wprowadzające

Tematem opracowania jest problematyka kontroli transakcji dokonywanych na akcjach spółek z siedzibą na terenie UE wobec zaangażowania kapitałowego podmiotów rosyjskich, a w konsekwencji – problematyka ochrony istotnych aktywów wewnątrz UE przed ich nabywaniem przez podmioty z siedzibą w państwie sankcjonowanym – tj. w Federacji Rosyjskiej¹ (podstawowa płaszczyna problemowa)². Celem artykułu (cel główny) jest odpowiedź na następujące pytanie badawcze: Jak sankcje sektorowe wpływają na transakcje na akcjach spółek w ujęciu normatywnym (teoretycznoprawnym)? bądź: Jaka jest relacja pomiędzy systemem kontroli bezpośrednich inwestycji zagranicznych (dalej jako BIZ) w postaci transakcji na akcjach a systemem sankcyjnym w ujęciu sektorowym? Według tezy głównej nie istnieje spójność systemowa w zakresie terminologii na poziomie krajowym (w polskim porządku prawa)

¹ Wyłączona z płaszczyny badawczej zostaje więc problematyka sankcji nałożonych na Białoruś, choć należy nadmienić, że sankcje takie również są częścią obowiązującego prawa. W ujęciu sektorowym zob. rozporządzenie Rady (UE) 2022/355 z dnia 2 marca 2022 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 765/2006 dotyczące środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi (Dz.U. UE L 67/1).

² Jak wskazuje M. Fiedorczuk, jednym z ważnych czynników, które wpływają na współczesną kondycje gospodarki rosyjskiej od połowy 2014 r. są sankcje gospodarcze wprowadzone przez UE, USA i inne państwa rozwinięte, stowarzyszone wokół sojuszu euroatlantyckiego. M. Fiedorczuk podkreśla, że „sankcje stały się katalizatorem niekorzystnej sytuacji w rosyjskiej gospodarce – gwałtownej deprecjacji rubla, spadku ceny ropy naftowej na rynkach międzynarodowych i obniżenia tempa wzrostu PKB”. Zob. M. Fiedorczuk, *Polsko-rosyjska wymiana handlowa a sankcje ekonomiczne i embargo*, „Ekonomia Międzynarodowa” 2018, nr 22, s. 32. Słusznie zwrócono uwagę, że sankcje na Federację Rosyjską zostały nałożone już w 2014 r. Zob. w tym kontekście rozporządzenie Rady (UE) nr 833/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.U. UE L 229/1).

względem prawa unijnego w dwóch płaszczyznach, zarówno transakcyjno-kontrolnej, jak i w reżimie sankcyjnym. Celem jest ujęcie systemowe w zakresie kontroli BIZ i sankcji w świetle aksjonormatywnym (funkcjonalno-teleologicznym), wychodząc od porządku pojęciowego. Podstawową metodą badawczą jest metoda dogmatycznoprawna.

Rozważania definicyjne na przedpolu badawczym

Na wstępie rozważań należy poczynić uwagi natury porządkującej. W pierwszej kolejności warto wyjść od zdefiniowania sankcji oraz sankcji gospodarczych, by następnie przejść do przymiotnikowości w obrębie sankcji „gospodarczych” (subkategorii sankcji), tak aby dążyć ku ujęciu systemowemu, poczynając od wyprowadzenia właściwej terminologii. Normatywnym odbiciem sankcjonowania działalności w określonych obszarach (zakaz) są bowiem kompetencje właściwych organów co do kontroli niektórych transakcji (nakaz), zgodnie z budową normy prawnej z podziałem na hipotezę i dyspozycję (celem zawężenia analizy do ujęcia dwuelementowego)³.

Rozważania należy rozpocząć od zarysowania pola badawczego. Poprzez pojęcie „sankcji gospodarczych” w ujęciu teleologiczno-funkcjonalnym rozumie się „niemilitarny sposób determinowania zachowań innego państwa”⁴. Podkreśla się przy tym, że sankcje gospodarcze stanowią alternatywę⁵ wobec użycia siły militarnej, w sytuacji, gdy są w stanie „zaburzyć stabilność wymiany rynkowej”, a w konsekwencji doprowadzić do „negatywnych skutków dla gospodarki”, w efekcie czego strona sankcjonowana zaprzestanie działań⁶, które stanowią cel sankcjonowania⁷. Już na tym etapie warto wprowadzić dwie uwagi precyzujące.

Po pierwsze, w kontekście „niemilitarnego sposobu” wpływania na drugą stronę ujawnia się zagadnienie „wojny handlowej”, które jest pojęciem częściowo szerszym, a częściowo niepokrywającym się w z zakresem „sankcji gospodarczych” jako jednego z narzędzi prowadzenia wojny handlowej. W piśmien-

³ T. Bekrycht, J. Leszczyński, P. Łabieniec, *Podstawy doktryny prawnej*, Warszawa 2021, s. 89.

⁴ S. Caney, *Interwencja humanitarna a suwerenność państwowa*, [w:] T. Żuradzki, T. Kuniński (red.), *Etyka wojny. Antologia tekstów*, Warszawa 2009, s. 219–220.

⁵ Sankcje gospodarcze mogą być też działaniami uzupełniającymi działania wojenne. Zob. M. Trzcionka, *Sankcje gospodarcze w polityce zagranicznej USA po II wojnie światowej*, Kraków 2015, s. 7.

⁶ W ujęciu prawnym należałoby raczej precyzyjnie powiedzieć, że chodzi o wywarcie wpływu na drugą stronę do tego, by strona ta skłoniła się do dania czegoś (*dare*), czynienia (*facere*), nie czynienia (*non facere*) bądź znoszenia czegoś (*pati*). Zob. S. Grzybowski, *Wypowiedź normatywna oraz jej struktura formalna*, Kraków 1961, s. 89.

⁷ K. Wolny, *Wpływ sankcji gospodarczych na przemysł naftowy Islamskiej Republiki Iranu w latach 2011–2020*, „Academic Review of Business and Economics” 2022, nr 3(2), s. 62.

nictwie uwypukla się, że „wojna handlowa rozpoczyna się, kiedy jedno państwo wprowadza rozwiązania oznaczające ochronę swojego rynku przed importem pochodzącym z innego państwa lub ich grupy”, a praktyczne rozwiązania w tym zakresie bywają zróżnicowane: od narzędzi klasycznych, opartych o silnie protekcyjną politykę celną czy instrumenty pozacelne (lub paracelne), przez dążenie do osłabienia waluty, aż po ograniczenia ilościowe, zastrzone wymogi *fair trade* czy rozróżnienia w proporcjach składnikowych w zakresie produktów z sankcjonowanego rynku itp.⁸

Po drugie, klarowne jest, że chodzi nie tylko o „determinowanie zachowań innego państwa”, ale także określonych podmiotów gospodarczych czy osób fizycznych. Zazwyczaj jednak sankcje wprowadzane są w ujęciu prawnie międzynarodowym z ostrzem regulacji skierowanym przeciw konkretnemu państwu, zaś sankcjonowanie może przybrać postać sankcji nałożonych na podmioty gospodarcze wywodzące się z tego państwa. Przedmiotem zainteresowania w tym wypadku staje się właśnie zdolność nabywczą zagranicznych podmiotów w zakresie nabywania akcji w niektórych spółkach zarejestrowanych w UE. W tym przypadku problem kierunkowości sankcji (czyli: przeciw jakim podmiotom są nakładane?) zbiega się z kwestią struktury własnościowej przedsiębiorstw rosyjskich, gdzie poziom znacjonalizowania gospodarki jest wyraźny⁹. W tym sensie wymiar nałożenia sankcji dotykać może państwo sankcjonowane bezpośrednio, tj. nie „tylko” poprzez przedsiębiorców z kapitałem „rosyjskim”, ale także wprost państwo rosyjskie jako właściciela.

Sankcje podmiotowe vs. przedmiotowe (sektorowe)

Sankcje rozpatrywać można wielopłaszczyznowo, klasyfikując je jako sankcje finansowe (dążące do zamrożenia aktywów czy ograniczenia w zdolności do pozyskiwania finansowania), sankcje gospodarcze (jako limitowanie importu i eksportu określonych towarów i usług w międzynarodowych łańcuchach przepływów, a w konsekwencji „pozbawienie państwa strategicznych dóbr”), sankcje w zakresie ruchu osobowego (skierowane przeciwko osobom fizycznym, które oznaczają zakaz wjazdu obywateli państwa sankcjonowanego na określone terytorium)¹⁰, a także sankcje dyplomatyczne (co do zerwania stosunków

⁸ K. Żukrowska, *Wojna handlowe USA–ChRL i jej konsekwencje*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2020, nr 1, s. 64.

⁹ M. Bałtowski, G. Kwiatkowski, *Przedsiębiorstwa państwowe we współczesnej gospodarce*, Warszawa 2018, s. 305–306.

¹⁰ Na tym tle powstaje problem tzw. złotych wiz, czyli nabywania obywatelstwa w państwach UE w zamian za zainwestowanie. Zob. B. Bartz, *Realia europejskiej polityki graniczno-migracyjnej. Kultura przyjmowania i inkluzji migrantów*, „Pogranicze. Studia Społeczne” 2015, t. 25, s. 87. Praktyka ta dotyczy raczej nieruchomości, czy przedsiębiorstw, ale nie transakcji na akcjach, choć trudno wykluczyć nabywanie przedsiębiorstwa jako *share deal* (BIZ) w zamian za obywatelstwo.

dypłomatycznych)¹¹. Upraszczając powyższą klasyfikację, można skonkludować, że sankcje dzielą się na sankcje podmiotowe (dotyczące m.in. spółek), a także sankcje przedmiotowe (w zakresie konkretnych sektorów działalności gospodarczej). Przedmiotem zainteresowania stają się w tym wypadku sankcje gospodarcze, przy czym kluczowe znaczenie ma określnik „strategiczności” w kontekście określonych dóbr (aktywów). Sankcje co do osób czy podmiotów gospodarczych wymkają się zaszeregowaniom systemowym (sektorowym), gdyż dotyczą podmiotów *in concreto*. Ponadto podmioty podlegają sankcjonowaniu na bazie kryterium zaangażowania w dany sektor gospodarczy. Toteż poszukiwania właściwej systematyzacji regulacyjnej będą przebiegały w kierunku klasyfikacji według sektorów.

Kryteria jednoprzmiotnikowe („strategiczności” „krytyczności”, „wrażliwości”, „misyjności”) w polskim porządku prawnym

Sankcje gospodarcze mają na celu otamowanie przepływu kapitałowego w zakresie „strategicznych” dóbr¹². W tym miejscu należy podjąć próbę zdefiniowania kryterium „strategiczności” dla państwa sankcjonującego. Weryfikacyjnym porządkiem prawnym staje się polski porządek prawny, gdzie istnieją rozproszone akty prawne dotyczące ochrony „strategicznego” mienia.

Podstawowym punktem orientacyjnym dla wyklarowania „strategiczności” jest u.r.s.¹³ Art. 4 u.r.s. tworzy katalog nietaksatywny (przykładowy), przesądając, że rezerwy strategiczne mogą stanowić: surowce, materiały, urządzenia, maszyny, konstrukcje, elementy infrastruktury krytycznej, moc produkcyjna, moc usługowa, zwierzęta gospodarskie, produkty naftowe, produkty rolne i rolno-spożywcze, środki spożywcze i ich składniki, wyroby medyczne, produkty lecznicze, produkty lecznicze weterynaryjne oraz substancje czynne w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2022 r., poz. 2301), materiały wybuchowe, broń, amunicja oraz ich istotne części, ładunki miotające oraz wyroby i technologie o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym w rozumieniu ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wy-

¹¹ K. Oleksiak, *Sankcje wobec Federacji Rosyjskiej a bezpieczeństwo Polski*, „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Sztuki Wojennej” 2017, nr 1(21), s. 96.

¹² O problemie „strategiczności” sankcji w wymiarze ekonomicznym zob. np. C.M. Anderson, L. Putterman, *Do non-strategic sanctions obey the law of demand? The demand for punishment in the voluntary contribution mechanism*, „Games and Economic Behavior” 2006, t. 54, nr 1, s. 1–24.

¹³ Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 294), dalej jako u.r.s.

buchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 1650), produkty biobójcze, a także inne produkty niezbędne do realizacji celów, o których mowa w art. 3. Zasadnicze znaczenie mają przy tym trzy części wspólne.

Po pierwsze, chodzi o odniesienie się w u.r.s. wprost do definicji „infrastruktury krytycznej” z u.z.k.¹⁴ Zgodnie z art. 2 pkt 1 u.r.s. użyte w ustawie określenie „infrastruktura krytyczna” oznacza infrastrukturę, o której mowa w art. 3 pkt 2 u.z.k. Zgodnie z art. 3 pkt 2 u.z.k. poprzez pojęcie „infrastruktury krytycznej” należy rozumieć systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy: a) zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa, b) łączności, c) sieci teleinformatycznych, d) finansowe, e) zaopatrzenia w żywność, f) zaopatrzenia w wodę, g) ochrony zdrowia, h) transportowe, i) ratownicze, j) zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, k) produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych¹⁵ i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

Po drugie, płaszczyzna wspólna odnosi się także do „strategicznego” majątku Skarbu Państwa (dalej jako SP). Art. 5 u.r.s. akcentuje, że rezerwy strategiczne stanowią wyodrębniony majątek SP¹⁶. W celu zdefiniowania majątku tego rodzaju należy odnieść się do ustawy wyposażającej w odnośne kompetencje ministra SP¹⁷ (ewentualnie aktywów państwowych). W art. 1 ust. 1 u.s.u.m. prawodawca ujednoznaczniał, że określa szczególne uprawnienia przysługujące ministrowi właściwemu do spraw aktywów państwowych w spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych, których mienie zostało ujawnione w jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, o którym mowa w art. 5b ust. 7 pkt 1 u.z.k.

¹⁴ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 122), dalej jako u.z.k.

¹⁵ W praktyce wystąpiło zagrożenie przejścia kontroli nad polską Grupą Azoty przez jednego prywatnego akcjonariusza, rosyjską spółkę Acron. Zob. K. Kowalczevska, *Uprzywilejowana pozycja Skarbu Państwa w spółkach kapitałowych a ochrona strategicznych interesów państwa*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje” 2015, nr 17, s. 105.

¹⁶ Z pewnymi zastrzeżeniami z art. 6 u.r.s. co do asortymentu powierzonego organom administracji publicznej albo stanowiącego własność przedsiębiorców lub podmiotów niebędących przedsiębiorcami, w magazynach będących w ich dyspozycji.

¹⁷ Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw aktywów państwowych oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2173), dalej jako u.s.u.m.

Po trzecie, do „infrastruktury krytycznej” ustawodawca odnosi się także w 12d ust. 2 pkt 1 u.k.n.i.¹⁸, gdzie wskazuje, że podmiotem objętym ochroną jest przedsiębiorca z siedzibą w RP, który posiada mienie, które zostało ujawnione w jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, o którym mowa w art. 5b ust. 7 pkt 1 u.z.k. Pojęciem „scalającym” wydaje się w tym wypadku „infrastruktura krytyczna” zdefiniowana w u.z.k., do której odnoszą się inne, współistniejące ustawy, składające się na rozproszony system kontroli. Jest to jednak powiązanie konstrukcyjne, które nie stanowi powiązania systemowego i spójnego pod względem sektorowym¹⁹.

Kryteria jednoprzmiotnikowe („krytyczności”, „strategiczności”, „wrażliwości”, „misyjności”) – próba rewizji systematyki rozproszonej w prawie polskim (ad 1–3)

Po pierwsze, przyjęcie kryterium „infrastruktury krytycznej”, które powtarza się we współistniejących aktach prawnych, wydaje się słuszne, a nawet niezbędne. Infrastruktura ta stanowi wyodrębniane minimum kluczowe z punktu widzenia ciągłości i funkcjonalności państwa. Zmierzając w stronę spojrzenia na siatkę terminologiczną przez pryzmat sankcyjny na poziomie międzynarodowym, wskazanie w aktach normatywnych infrastruktury krytycznej ma swoje znaczenie – nawiązuje bowiem do „europejskiej infrastruktury krytycznej”. W ujęciu nazewniczym wydawałoby się, że oba pojęcia są zbliżone (czy wręcz tożsame sektorowo), a wzbogacone zostają jedynie o komponent transgraniczny w ramach UE. Jednak katalog sektorowy jest odmienny. Według art. 3 pkt 2a u.z.k. europejska infrastruktura krytyczna oznacza systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia i instalacje kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców, wyznaczone w systemach, o których mowa w pkt 2 lit. a i h, w zakresie energii elektrycznej, ropy naftowej i gazu ziemnego oraz transportu drogowego, kolejowego, lotniczego, wodnego śródlądowego, żeglugi oceanicznej, żeglugi morskiej bliskiego zasięgu i portów, zlokalizowane na terytorium państw członkowskich UE, których zakłócenie lub zniszczenie miałyby istotny wpływ na co najmniej

¹⁸ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o kontroli niektórych inwestycji (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 415), dalej jako u.k.n.i.

¹⁹ Nie wprowadza się także odniesienia do klasyfikacji sektorowej w zw. z PKD. Zob. M. Mataczyński, *Prawo fuzji i przejęć. Zagadnienia wybrane, ze szczególnym uwzględnieniem kontroli inwestycji zagranicznych*, Poznań 2022, s. 30–31.

dwa państwa członkowskie. Wspólna pozostaje część „opisowa” (aksjologiczna). W obu przypadkach chodzi o obiekty w zakresie „bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców”. Widać jednak, że odmienny katalog sektorowy w prawie UE (bez wyszczególnienia sektora zaopatrzenia w żywność, wodę czy sektor ochrony zdrowia) jest bardziej ogólny. Niemniej z perspektywy unijnej wskazane obszary wydają się stanowić elementy „krytyczne”, a więc objęte konsensem co do konieczności ich szczególnej kontroli transakcyjnej. Wywieść więc można, że wskazane sektory powinny w pierwszej kolejności stanowić element sankcji (zarówno z powodu uznawania ich za „krytyczne” według państwa sankcjonującego, a więc w ramach dotkliwości sankcji); a ponadto na wypadek działań kontraskcyjnych.

Po drugie, kolejnym kryterium, które może być pomocne w wyodrębnieniu sektorów, jakie powinny być sankcjonowane (oraz *a contrario* kontrolowane w ujęciu wewnętrznym), jest „strategiczność”. W u.z.k. mowa jedynie o „celach strategicznych”, ale nie o takowych elementach gospodarki czy mienia. W wielu miejscach do strategiczności ustawodawca odnosi się w u.r.s. („rezerwy strategiczne”). Nie znajduje ono jednak normatywnej konsekwencji na poziomie u.z.z.m.p.²⁰ (a także u.s.u.m.) czy u.k.n.i. W u.z.z.m.p. nie wspomina się o „krytyczności” ani „strategiczności” w ujęciu sektorowym (jedynie instytucjonalnie co do Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych, a także Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej – kolejno w art. 3 ust. 1 pkt 2 lit. d oraz art. 2 pkt 9 u.z.z.m.p.). Sektory strategiczne są więc pojęciem doktrynalnym, a nie ściśle normatywnym w kontekście obrotu gospodarczego – „strategiczność” odnosi się do „rezerw” jako ściśle zdefiniowanych zapasów materiałowych. Jednak na poziomie u.z.z.m.p. można wyprowadzić wniosek, że sektorami „o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa” są trzy sektory: „energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych”. Pozwala na to przełożenie ujęcia podmiotowego (niektóre spółki) na poziom sektorów, w których działają. Konkludując tę część, warto sformułować wniosek etapowy – trzy powyższe elementy na poziomie zarządzania mieniem państwowym zyskują szczególny poziom zainteresowania ze strony państwa oraz umocnioną w ten sposób pozycję w katalogu infrastruktury krytycznej, gdyż zawierają się w jej definicji (por. art. 3 pkt 2 lit. a u.z.k., gdzie mowa o „zaopatrzeniu w energię, surowce energetyczne i paliwa” z sektorem „energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych” z art. 1 ust. 1 u.s.u.m.).

Po trzecie, pojęcie infrastruktury krytycznej zostało włączone do u.k.n.i. dopiero w ramach nowelizacji antycovidowej (w zw. z art. 58 ustawy antycovi-

²⁰ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 973, 1859), dalej jako u.z.z.m.p.

dowej)²¹. Początkowo reżim antycovidowy w u.k.n.i. został wprowadzony na 24 miesiące, lecz jego obowiązywanie zostało przedłużone do 60 miesięcy (utraci moc z dniem 25 lipca 2025 r. na podstawie art. 89 ust. 2 ustawy antycovidowej). W tzw. zwykłym reżimie regulacje kontrolne z u.k.n.i. funkcjonują bez uwzględnienia infrastruktury krytycznej, choć zawierają relatywnie rozbudowaną liczbę sektorów. Brak spójności w katalogach sektorowych ujawnia się jednak nie tylko w obszarze braku infrastruktury krytycznej w otoczeniu normatywnym ustaw współistniejących (na metapoziomie normatywnym czy też na poziomie „przebijającym”), ale również wewnątrz u.k.n.i. – istnieją rozbieżności pomiędzy sektorami kontrolowanymi („objętymi ochroną”) z art. 4 ust. 1 u.k.n.i. w opozycji do art. 12d ust. 2 i 3 u.k.n.i. Dyferencja zostaje zidentyfikowana w zakresie produkcji urzędzeń, instrumentów oraz wyrobów medycznych, produkcji leków i pozostałych wyrobów farmaceutycznych oraz przetwórstwa mięsa, mleka, zbóż oraz owoców i warzyw (*vide* art. 12d ust. 3 pkt 16, 17, 21 u.k.n.i.). Istnieje w tym zakresie brak spójności sektorowej, który zostaje pogłębiony w efekcie wzmoczonego protekcjonizmu i interwencjonizmu państwowego w czasach zagrożenia. Systemowość wymaga jednak odporności regulacyjnej także (a może przede wszystkim) względem sytuacji ekstraordynaryjnych, tak aby w czasie stanu o podłożu nadzwyczajnym ochrona sektorów nie była prowadzona przyczynkarsko i *ad hoc*, co obniża stabilność systemową i potęguje niepewność obrotu. Jasne jest, że infrastruktura krytyczna obejmuje zarówno systemy zapatrzenia w żywność, jak i systemy ochrony zdrowia (kolejno: art. 3 pkt 2 lit. e i lit. g u.z.k.), a więc ww. sektory uwzględnione dopiero w nowelizacji do u.k.n.i., i to w sposób przejściowy.

Oprócz wskazanych kategorii „krytyczności” czy „strategicznosci”, które są katalogowane niejednolicie, należy wskazać na pozostałe określniki definiujące istotność danego sektora z punktu widzenia funkcjonalności państwa.

Istnieje w tym względzie pojęcie „wrażliwości” sektorowej. W prawie podatkowym występuje pojęcie „branż wrażliwych” co do mechanizmu *split payment*. W tym wypadku występuje zespolenie pojęciowe po stronie wewnątrz krajowej i unijnej. Do tych branż należy m.in. sektor paliwowy, stali, węgla czy technologii – smartfonów i tabletów²². Jednak „wrażliwość” tych sektorów jest wyodrębniana ze względu na konieczność uspołnienienia systemu podatkowego, co niekiedy łączy się z sektorami „krytycznymi” czy „strategicznymi”. W ujęciu ekonomiczno-społecznym kryterium „wrażliwości” odnoszone jest również do innych aspektów. Wyróżnia się choćby „sektory wrażliwe na zmia-

²¹ Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2141), dalej jako ustawa antycovidowa.

²² Załącznik nr 4 do ustawy z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 1751, 2200; z 2020 r., poz. 568).

ny klimatu”²³, „sektory wrażliwe na zmiany koniunkturalne”²⁴ czy konkretniej – podażowe²⁵ albo branże podatne na zakłócenia wolnej konkurencji rynkowej²⁶. Nie są to jednak kategorie normatywne. Podobnie jak kategoria „wrażliwości na sankcje”²⁷. W wymiarze ściśle gospodarczym wyróżnia się „sektory kluczowe”²⁸, które także znajdują się poza nawiasem definicji zjurydyzowanych, choć w nawiązaniu do art. 31 ust. 2 u.z.z.m.p. Prezes Rady Ministrów ustala wykaz „spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa”²⁹, gdzie znajduje się m.in. Telewizja Polska Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie (poz. 30).

W tym względzie szczególne znaczenie w gospodarce może wiązać się z kategorią „misyjności”. Jak wskazano w art. 21 ust. 1 *in principio* u.r.t.³⁰, publiczna radiofonia i telewizja realizuje misję publiczną. Z kolei według art. 26 ust. 1 u.r.t. jednostki publicznej radiofonii i telewizji działają wyłącznie w formie jednoosobowej spółki akcyjnej SP³¹. Do pojęcia „misyjności” ustawo-

²³ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Adaptacja do zmian klimatu*, <https://www.gov.pl/web/klimat/adaptacja-do-zmian-klimatu> (data dostępu: 1.02.2024).

²⁴ „Badania bowiem pokazują, że mniejsza wrażliwość na kryzys cechuje sektory nowoczesne (...)” – G. Masik, *Koncepcje i badania odporności gospodarczej regionów*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 477, s. 157.

²⁵ J. Mysior, *Giellowe spółki mocno wrażliwe na zmiany cen surowców*, <https://www.parkiet.com/analizy-rynkow/art20114721-giellowe-spolki-mocno-wrazliwe-na-zmiany-cen-surowcow> (data dostępu: 1.02.2024).

²⁶ Do takich sektorów wrażliwych zaliczane jest: górnictwo węgla, hutnictwo żelaza i stali, przemysł stoczniowy, przemysł włókien syntetycznych, wytwarzanie energii elektrycznej, kinematografia, telekomunikacja, sektor gazu ziemnego, a także leśnictwo, rolnictwo, rybolówstwo oraz akwakultura, a także sektor transportu (drogowego, kolejowego, śródlądowego, morskiego, lotniczego oraz intermodalnego i multimodalnego). Zob. M. Spychała, *Pomoc sektorowa a zakłócenie wolnej konkurencji na rynku*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Współczesne Problemy Ekonomiczne. Globalizacja. Liberalizacja. Etyka” 2015, nr 11, s. 238–239.

²⁷ Jak pisze I. Morawski, „paliwa i nawozy, a do pewnego stopnia też chemikalia, aluminium i masa włóknista. To towary, w których Polska jest mocno uzależniona od rosyjskiego importu i których dostępność może zmaleć w warunkach ostrej wojny na sankcje” – I. Morawski, *Które branże są wrażliwe na sankcje*, <https://www.pb.pl/ktore-branze-sa-wrazliwe-na-sankcje-1141934> (data dostępu: 1.02.2024).

²⁸ Analiza sektorów kluczowych dowodzi, że „uwzględniając wkład badanych sektorów w generowanie wartości dodanej w gospodarce, jak i ich udział w popycie finalnym, za trzy najważniejsze sektory w gospodarce należy uznać sektory: handlowy, budownictwo oraz sektor produktów spożywczych, napojów i tytoniu (...). Co więcej, ani sektor produkcji i dystrybucji gazu, wody, energii, ani sektor chemiczno-farmaceutyczny nie zostały zakwalifikowane w żadnym z badanych lat do grona sektorów kluczowych” – M. Olczyk, *Sektory kluczowe w polskiej gospodarce – analiza input – output*, „Studia Ekonomiczne – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2011, nr 81, s. 67.

²⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 września 2021 r. w sprawie wykazu spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa (Dz.U. z 2021 r., poz. 1782).

³⁰ Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1722), dalej jako u.r.t.

³¹ Wskazuje się, że stosowanie do tych przepisów prawnohandlowych w żadnym stopniu nie zmienia ich misji publicznej. Zob. S. Piątek, W. Dziomdziora, [w:] S. Piątek (red.), *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, 2014, Legalis. Jak zauważa Ł. Węgrzynowski, pojęcie to może mieć

dawca odniósł się również w art. 2 pkt 8 lit. a tiret pierwszym u.z.z.m.p., iż przez spółkę realizującą misję publiczną należy rozumieć jednostkę publicznej radiofonii i telewizji. Sektora mediów nie uwzględniono z kolei w katalogach z u.k.n.i. (art. 4 ust. 1 czy art. 12d ust. 2 i 3 u.k.n.i.). Może być to zabieg usprawiedliwiony ze względu na brak zagrożenia zagranicznym przejęciem kontroli nad spółką z uwagi na jednoosobowe i spetryfikowane *ex lege* ustrukturyzowanie korporacyjne. Należy jednak zgłosić stanowisko polemiczne³² – sektor mediów może mieć znaczący wpływ na „ważny interes publiczny” oraz „porządek publiczny lub bezpieczeństwo publiczne”, tym bardziej w czasach dezinformacji (w zakresie wyborów, ochrony zdrowia, ochrony wojskowej etc.), a wręcz w dobie dekompozycji przez obieg informacyjny modelu demokracji przedstawicielskiej (wobec braku konieczności wypełniania roli *stricte* „przedstawicielskiej”, gdzie historycznie pochodzący z wyboru reprezentanci dysponowali wiedzą trudno dostępną dla ogółu społeczeństwa, co było jednym z motywów zakotwiczenia ich pozycji w ustroju)³³.

Kryteria jednoprzymiotnikowe („strategicznego”, „krytyczności”, „wrażliwości”) w unijnym porządku prawnym

Sektor mediów został uwzględniony na poziomie unijnej kontroli BIZ (tamże: „monitorowanie”). Według art. 4 ust. lit. a oraz lit. e rozporządzenia 2019/452³⁴ przy ustalaniu, czy bezpośrednia inwestycja zagraniczna może mieć wpływ na bezpieczeństwo lub porządek publiczny, państwa członkowskie i Komisja mogą uwzględniać jej ewentualny wpływ, między innymi, na fizyczną lub wirtualną infrastrukturę krytyczną, w tym infrastrukturę związaną z energią, transportem, wodą, zdrowiem, komunikacją, mediami, a także

znaczenie co do zbywania akcji należących do SP. Zob. Ł. Węgrzynowski, *Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Komentarz*, 2019, Legalis.

³² Postulat taki stanowi dopełnienie systemowe, gdyż radiofonia i telewizja podlegają systemowi koncesyjnemu. Zob. art. 33 ust. 1 u.r.t.

³³ „Parlamentaryzacja jest w przypadku tego wariantu sprawowania mandatu do pewnego stopnia »pasywnym instrumentem w rękach wyborcy«. Tak rozumiany mandat imperatywny stanowi instytucję na podobieństwo pełnomocnictwa przy negocjowaniu treści umów międzynarodowych w prawie międzynarodowym publicznym (...)” – M. Zieliński, *Mandat imperatywny: panaceum na kryzys demokracji przedstawicielskiej?*, „Studia Prawnicze KUL” 2021, nr 3, s. 215. Zagrożeniem mogą być wielkie korporacje, wpływające na kierunki polityk – A. Tomaszek, *Kryzys wieku średniego czy schyłek demokracji?*, „Palestra” 2020, nr 1, s. 141. W tym sensie kontrola transakcji konsolidacyjnych (fuzji i przejęć) z u.k.n.i. nabiera szczególnego znaczenia. W tym wypadku koncerny medialne generują podwójne ryzyko – zarówno co do kreowania polityki w zakresie obiegu informacji, ale również w kontekście swojej siły ekonomicznej i ekspozycyjnej.

³⁴ Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2019/452 z dnia 19 marca 2019 r. ustanawiające ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii (Dz.U. UE L1 79/1), dalej jako rozporządzenie 2019/452.

wolność i pluralizm mediów. Istnieje w tym zakresie ściśle nawiązanie pojęciowe do infrastruktury krytycznej. Do wskazanych sektorów wymagających monitorowania BIZ należą jeszcze technologie krytyczne i produkty podwójnego zastosowania zdefiniowane w art. 2 pkt 1 rozporządzenia 428/2009³⁵, w tym technologie związane ze sztuczną inteligencją, robotyką, półprzewodnikami, cyberbezpieczeństwem, przestrzenią powietrzną oraz przestrzenią kosmiczną, obronnością, przechowywaniem energii, technologii kwantowe i jądrowe, jak również nanotechnologie i biotechnologie, dostawy nakładów krytycznych, w tym energii lub surowców, a także bezpieczeństwo żywnościowe oraz sektor ochrony informacji, w tym danych osobowych, lub zdolność kontrolowania takich informacji (*vide* art. 4 ust. 1 lit. b–d rozporządzenia 2019/452). Poza „krytycznością” (wyraźnie szerzej zaakcentowaną niż w u.k.n.i.) nie istnieje powiązanie pojęciowe na poziomie „strategiczności” czy „misyjności” (choć w ta ostatnia kategoria niejako zawiera się w ogólnym, aksjonormatywnym pojęciu „bezpieczeństwa lub porządku publicznego”, zbliżonego na poziomie prawa polskiego i prawa UE, bez wyszczególnienia sektorowego w prawie polskim).

Z kolei wyjście poza „wrażliwość”, rozumianą prawnie-podatkowo, umożliwia rozporządzenie 2019/287³⁶ wprowadzające dwustronne klauzule ochronne oraz inne mechanizmy umożliwiające tymczasowe wycofanie preferencji przewidzianych w niektórych umowach handlowych zawartych między UE a państwami trzecimi, którego celem jest „ściśle monitorowanie wszelkich produktów wrażliwych” (motyw nr 8). Toteż trzeba wskazać, że głównym integratorem pojęciowym normodawstwa jest pojęcie „krytyczności” wobec wieloznaczeniowego stosowania określenia „wrażliwy” czy „strategiczny”. Zidentyfikować można przy tym kierunek systematyzujący – pojęcie „krytyczności” spaja prawo polskie wewnątrz oraz w relacji prawo krajowe i prawo unijne, choć nie zostaje zastosowane konsekwentnie przy wyodrębnianiu sektorów. Zmianą paradygmatu może wydawać się kierunek wprowadzania dwustronnych klauzuli ochronnych umacniających wspólny rynek UE, a także integratora kontrolującego w ramach rozporządzenia 2019/452 (UE *v.* państwa trzecie); z kolei zbliżenie terminologiczne następuje wobec postulatu wypowiedzianego w umowach bilateralnych o wzajemnym wspieraniu BIZ (pomiędzy państwami członkowskimi)³⁷.

Obecnie, wobec braku wymogu harmonizacji rozporządzenia 2019/452, państwa sankcjonujące nie posiadają na poziomie wewnątrz krajowym tożsa-

³⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 428/2009 z dnia 5 maja 2009 r. (Dz.U. UE L 134/1).

³⁶ Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2019/287 z dnia 13 lutego 2019 r. wprowadzające dwustronne klauzule ochronne oraz inne mechanizmy umożliwiające tymczasowe wycofanie preferencji przewidzianych w niektórych umowach handlowych zawartych między Unią Europejską a państwami trzecim (Dz.U. UE L 53/1).

³⁷ Zob. wyrok TSUE z 6 marca 2018 r. w sprawie C-284/16.

mych mechanizmów kontrolnych, przez co rywalizują między sobą pod kątem przychylnego ustawodawstwa. Istnieje jednak wspomniany mechanizm monitorowania, który jest jednakowoż sektorowo odmienny od sektorów sankcjonowanych, a zatem uznawanych za ważne z uwagi na funkcjonalność państwa. W rozporządzeniu 2022/328³⁸ nie istnieją wskazywane powyżej pojęcia. Istnieje katalog sektorowy elementów objętych zakazem obrotu, jednak bez powiązań terminologicznych, co do kontroli BIZ. Samo rozporządzenie 2022/328 nie przewiduje też wykorzystania systemu kontroli BIZ i przeniesienia go na płaszczyznę sankcyjną w formule zakazów inwestycji czy konieczności dezinvestycji. Według art. 5 ust. 1 rozporządzenia 2022/328 zakazuje się bezpośredniego lub pośredniego zakupu, sprzedaży, świadczenia usług inwestycyjnych lub pomocy w emisji albo wszelkich innych czynności związanych ze zbywalnymi papierami wartościowymi i instrumentami rynku pieniężnego (z szeregiem dalszych uszczegółowień w tym zakresie), gdzie przez „zbywalne papiery wartościowe” rozumie się m.in. akcje spółek oraz inne papiery wartościowe równoważne akcjom spółek³⁹. Zakaz zbywalności dotyczy więc wyłącznie akcji i to w świetle powiązań kapitałowych oraz czasu transakcji, bez uwzględnienia katalogu sektorowego, który znajduje zastosowanie do obrotu „towarami i technologiami” (kolejno: elektronika, komputery, telekomunikacja, ochrona informacji, czujniki i lasery, nawigacja i awionika, urządzenia okrętowe, kosmonautyka, aeronautyka i napęd)⁴⁰.

Kryteria jednoprzymiotnikowe („strategiczności” „krytyczności”, „wrażliwości”, „narodowości”) w prawie rosyjskim w kontekście sankcji

W Federacji Rosyjskiej, podobnie jak w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie, Australii, Japonii czy w Chinach, istnieje ustawa dotycząca kontroli BIZ⁴¹. Odnośną regulacją staje się SIL⁴² – ustawa zawierająca komponent pojęciowy „strategiczności” już w samej tytulacji. W piśmiennictwie wskazane sektory

³⁸ Rozporządzenie Rady (UE) 2022/328 z dnia 25 lutego 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Rady (UE) nr 833/2014 dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.U. UE L 49/1), dalej jako rozporządzenie 2022/328.

³⁹ Por. art. 1 pkt lit. a u.k.n.i. i art. 2 pkt 1 rozporządzenia 2019/452.

⁴⁰ Załącznik VII „Wykaz towarów i technologii”, o których mowa w art. 2a ust. 1 i art. 2b ust. 1 rozporządzenia 2022/328.

⁴¹ E. Kochowska, [w:] M. Mataczyński (red.), *Ustawa o kontroli niektórych inwestycji. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 69. Na poziomie UE obowiązuje rozporządzenie 2019/452, a w prawie polskim – u.k.n.i.

⁴² Federal Law No. 57 of 2008 on the Procedure for Making Foreign Investments in Economic Companies Which Are of Strategic Importance for Ensuring the Country’s Defence Capacity and State Security, dalej jako SIL (od Strategic Investment Law).

ujmowane są jako „wrażliwe”, a komponenty majątkowe jako „infrastruktura wrażliwa”⁴³, choć nie są to pojęcia ustawowe. Prawu rosyjskiemu znane jest przy tym pojęcie „krytyczności”, ale na mocy SIL w odniesieniu do sektora surowców (według art. 2.2. SIL w celu zaspokojenia długoterminowych potrzeb Federacji Rosyjskiej w zakresie strategicznych i krytycznych rodzajów minerałów tworzy się federalny fundusz rezerw). Tym samym „krytyczność” nie zostaje uwzględniona jako część mechanizmu kontroli. Istnieje przy tym pojęcie „interesów bezpieczeństwa narodowego” (art. 13.1. SIL) bądź „obrony narodowej i bezpieczeństwa państwa” (art. 4.2. FIL)⁴⁴. Kryterium pojęciowe znane prawu UE i prawu polskiemu w postaci „porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego” jest pojęciem nietożsamym, gdyż zostaje uzupełnione o element „narodowy”, który w kręgu paneuropejskim używany jest niekiedy względem spółek tzw. narodowych czempionów, które wpisują się w paradygmat protekcyjny, ale nie muszą być związane ze „strategicznością” (równoważnym kryterium może być „sukces” czy „wielkość”)⁴⁵.

Regulacja SIL obejmuje 48 rodzajów działalności gospodarczej, które można pogrupować w ramach sektorów takich jak: materiały nuklearne i radioaktywne, wyposażenie wojskowe, lotnictwo i przestrzeń kosmiczna, olej i gaz, zasoby naturalne, poszukiwanie i wydobywanie górnictwa, środki masowego przekazu i telekomunikacja, pozyskiwanie (poławianie) biologicznych zasobów wodnych, sprzęt kodujący i kryptograficzny, drukowanie i publikowanie, usługi w portach morskich i rzecznych, usługi świadczone przez monopole – transport rurociągami ropy i gazu oraz kolejowy, lotniska, zaopatrzenie w wodę⁴⁶. Z kolei poprzez „infrastrukturę krytyczną” rozumie się systemy informatyczne, sieci informatyczne i telekomunikacyjne, zautomatyzowane systemy kontroli działające w następujących obszarach: opieka zdrowotna, nauka, transport, komunikacja, sektor bankowy (finansowy), energetyka, kompleks paliwowo-energetyczny, energetyka jądrowa, przemysł obronny i raketowo-kosmiczny, górnictwo i kosmonautyka, przemysł wydobywczy i metalurgiczny, przemysł chemiczny (art. 2 SCII)⁴⁷. Katalog sektorowy jest w obu przypadkach odmienny, tak na poziomie prawa krajowego, jak i w zderzeniu prawa rosyjskiego z prawem UE (czy z prawem polskim).

⁴³ T. Syrbe, A. Tangyan, *Russia*, [w:] V. Roberts (red.), *Foreign direct investment regulation guide*, London 2021, s. 221.

⁴⁴ Federal Law No. 160-FZ of 1999 on the Foreign Investment in the Russian Federation, dalej jako FIL (od Foreign Investment Law).

⁴⁵ R. Molski, *Prawne i ekonomiczne aspekty polityki promowania narodowych czempionów*, Warszawa 2015, s. 21.

⁴⁶ <https://www.ibanet.org/document?id=FDI-Guide-Russia-2022> (data dostępu: 1.02.2024).

⁴⁷ Federal Law No. 187-FZ of 2017 on the Security of Critical Information Infrastructure of the Russian Federation, dalej jako SCII. Zob. E. Polyakova, O. Filonova, A. Chelovechkova, T. Zmyzgova, *Condition and prospects of legal regulation of the security of critical information infrastructure in Russia and in foreign*, „SHS Web of Conferences” 2021 nr 93, s. 6.

Podsumowanie

Można stwierdzić, że w analizowanym zakresie (kontroli nabywania akcji) nie istnieje ścisła zależność sektorowa, która występuje przy towarach i technologiach. Sankcje nie są więc rozwinięciem systemu kontroli i przeniesieniem go na poziom zakazu, ale stanowią odrębny reżim prawny, niezależny aksjonomatycznie i formalnoprawnie. Ujęcie sankcyjne jest odmienne względem ujęcia z rozporządzenia 2019/452 czy art. 1 u.k.n.i. Jednakże wydaje się, że katalog sektorowy z rozporządzenia 2022/328 powinien posłużyć do rozważań na temat tego, które sektory powinny być „monitorowane” czy „kontrolowane” w zakresie inwestycji w sposób systemowy i trwały. Uznawanie danych sektorów za wymagające sankcjonowania może prowadzić do konkluzji, że aktywa służące za podstawę gospodarczą powinny być systemowo chronione także we współistniejących reżimach prawnych (monitorowania czy kontroli BIZ), gdyż na taki postulat pozwala przede wszystkim łącznik „krytyczności”.

Wykaz literatury

- Anderson C.M., Putterman L., *Do non-strategic sanctions obey the law of demand? The demand for punishment in the voluntary contribution mechanism*, „Games and Economic Behavior” 2006, t. 54, nr 1.
- Bałtowski M., Kwiatkowski G., *Przedsiębiorstwa państwowe we współczesnej gospodarce*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2018.
- Bartz B., *Realia europejskiej polityki graniczno-migracyjnej. Kultura przyjmowania i inkluzji migrantów*, „Pogranicze. Studia Społeczne” 2015, t. 25.
- Bekrycht T., Leszczyński J., Łabieniec P., *Podstawy doktryny prawnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Caney S., *Interwencja humanitarna a suwerenność państwowa*, [w:] T. Żuradzki, T. Kuniński (red.), *Etyka wojny. Antologia tekstów*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2009.
- Fiedorczuk M., *Polsko-rosyjska wymiana handlowa a sankcje ekonomiczne i embargo*, „Ekonomia Międzynarodowa” 2018, nr 22.
- Grzybowski S., *Wypowiedź normatywna oraz jej struktura formalna*, Wyd. UJ, Kraków 1961.
- Kowalczevska K., *Uprzywilejowana pozycja Skarbu Państwa w spółkach kapitałowych a ochrona strategicznych interesów państwa*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje” 2015, nr 17.
- Masik G., *Koncepcje i badania odporności gospodarczej regionów*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 477.
- Mataczyński M., *Prawo fuzji i przejęć. Zagadnienia wybrane, ze szczególnym uwzględnieniem kontroli inwestycji zagranicznych*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 2022.
- Mataczyński M. (red.), *Ustawa o kontroli niektórych inwestycji. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Molski R., *Prawne i ekonomiczne aspekty polityki promowania narodowych czempionów*, Wyd. Nauk. Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2015.

- Olczyk M., *Sektory kluczowe w polskiej gospodarce – analiza input – output*, „Studia Ekonomiczne – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2011, nr 81.
- Oleksiak K., *Sankcje wobec Federacji Rosyjskiej a bezpieczeństwo Polski*, „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Sztuki Wojennej” 2017, nr 1(21).
- Piątek S. (red.), *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, 2014, Legalis.
- Polyakova E., Filonova O., Chelovechkova A., Zmyzgova T., *Condition and prospects of legal regulation of the security of critical information infrastructure in Russia and in foreign*, „SHS Web of Conferences” 2021, nr 93.
- Spychała M., *Pomoc sektorowa a zakłócenie wolnej konkurencji na rynku*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Współczesne Problemy Ekonomiczne. Globalizacja. Liberalizacja. Etyka” 2015, nr 11.
- Syrbe T., Tangyan A., *Russia*, [w:] V. Roberts (red.), *Foreign direct investment regulation guide*, Law Business Research, London 2021.
- Tomaszek A., *Kryzys wieku średniego czy schyłek demokracji?*, „Palestra” 2020, nr 1.
- Trzcionka M., *Sankcje gospodarcze w polityce zagranicznej USA po II wojnie światowej*, Wyd. UJ, Kraków 2015.
- Węgrzynowski Ł., *Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Komentarz*, 2019, Legalis.
- Wolny K., *Wpływ sankcji gospodarczych na przemysł naftowy Islamskiej Republiki Iranu w latach 2011–2020*, „Academic Review of Business and Economics” 2022, nr 3(2).
- Zieliński M., *Mandat imperatywny: panaceum na kryzys demokracji przedstawicielskiej?*, „Studia Prawnicze KUL” 2021, nr 3.
- Żukrowska K., *Wojna handlowa USA – ChRL i jej konsekwencje*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2020, nr 1.

Summary

Control of the acquisition of shares in companies based in the EU by entities from the Russian Federation versus economic sanctions

Keywords: commercial law, acquisition control, FDI, economic sanctions, economic sectors, system coherence.

The subject of the analysis is the problem of sectoral cohesion in protectionist mechanisms. In recent times, given the threats of war, the issue of control of capital flows and the hostility of capital involvement of actors from certain countries has become particularly relevant. The purpose of the article is to examine the consistency of control mechanisms at the sectoral level (sectors of the economy) – that is, the relationship between the investment control system and the system of economic sanctions. The thesis is that in the Polish legal order, there is no sectoral consistency in the context of control

mechanisms and the system of sanctions on entities from the Russian Federation. The chosen control mechanism relates to the trading of company shares and comes from the Law on Control of Certain Investments. A similar legal act is in force at the EU level. The plane of EU law becomes the point of reference for national conceptual criteria, as the sanctions regime is in force precisely in the EU dimension. A necessary comparative point is also a part of Russian law, as a law from the sanctioned state. The analysis leads to the main conclusion that in Polish law there is no coherent system of sectoral separation of industries relevant to the functioning of the state, which would be internally consistent (in national law), as well as coherent with EU law, and which would consider the sectoral criteria in the sanctioned state, as only sectoral alignment allows effective restrictiveness of sanctions. A “bridging” concept seems to be the concept of “criticality”.