

Ustawa o kontroli niektórych inwestycji jako mechanizm zapewniający bezpieczeństwo energetyczne

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Pojęcie bezpieczeństwa energetycznego na tle ustawy o kontroli
- III. Podstawowe mechanizmy uregulowane ustawą o kontroli
 1. Zakres przedmiotowy
 2. Zawiadomienie uprzednie
 3. Zawiadomienie następcze
 4. Wszczęcie i charakter postępowania administracyjnego w sprawie decyzji wydawanych na podstawie ustawy o kontroli
 5. Sprzeciw
 6. Decyzja stwierdzająca niedopuszczalność wykonywania praw z udziałów albo akcji podmiotu podlegającemu ochronie
 7. Decyzja nakazująca zbycie udziałów albo akcji w podmiocie podlegającym ochronie
- IV. Podsumowanie

Streszczenie

W 2015 r. Sejm uchwalił ustawę z dnia 24 lipca 2015 r. o kontroli niektórych inwestycji (dalej: ustawa o kontroli lub uok), która wprowadziła specjalny reżim prawny dotyczący nabywania akcji, udziałów, przedsiębiorstwa lub zorganizowanej części przedsiębiorstwa spółek wpisanych do rozporządzenia wykonawczego wydanego na podstawie ustawy o kontroli jako podmiotów podlegających ochronie. Głównym celem omawianej regulacji jest wprowadzenie administracyjnoprawnych mechanizmów kontroli i nadzoru dotyczących struktur właścicielskich spółek o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa oraz administracyjnoprawnych mechanizmów ochrony takich podmiotów przed próbami wrogich przejęć, w szczególności dokonywanych przez zagraniczne podmioty. W obecnie obowiązującym stanie prawnym połowę spółek objętych ochroną ustawy o kontroli stanowią spółki działające w sektorze energetycznym lub sektorach blisko z nim związanych. W związku z powyższym nadzór nad obrotem m.in. udziałami albo akcjami takich spółek sprawowany przez ministra właściwego do spraw energii stanowi istotne narzędzie mające na celu zapewnienie ochrony szeroko pojętego bezpieczeństwa energetycznego kraju. W obecnym kształcie ustawa o kontroli jest jednak nieprecyzyjna oraz zapewnia organom kontroli bardzo szeroką możliwość interpretacyjną poprzez instrumenty, które pozwalają w praktyce na uniemożliwienie dokonania wszelkich transakcji skutkujących osiągnięciem istotnego uczestnictwa

* Doktorant w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. E-mail: michal.baldowski@gmail.com.

lub dominacji w spółkach energetycznych podlegających ochronie omawianej regulacji. Ponadto, analiza najważniejszych instrumentów prawnych uregulowanych ustawą o kontroli, takich jak między innymi zawiadomienie uprzednie oraz następcze, a także decyzji administracyjnych uregulowanych wspomnianą ustawą wskazuje na liczne problemy interpretacyjne pojawiające się na tle regulacji. W szczególności najistotniejsze wątpliwości dotyczą stosowania przepisów dotyczących milczącego załatwiania sprawy do postępowań regulowanych uok, kwestia charakteru prawnego oraz problemów związanych z decyzjami administracyjnymi wprowadzonymi tą ustawą oraz wybrane zagadnienia związane z zawiadomieniem uprzednim i następczym. Biorąc pod uwagę znaczenie ustawy o kontroli dla bezpieczeństwa energetycznego kraju, a także implikacje, które wywołuje ona na gruncie prawa energetycznego, obecne jej brzmienie należy oceniać krytycznie.

Słowa kluczowe: kontrola inwestycji; bezpieczeństwo energetyczne; zawiadomienie; sprzeciw.

JEL: K23, K32

I. Wprowadzenie

W 2015 roku Sejm uchwalił ustawę z dnia 24 lipca 2015 r. o kontroli niektórych inwestycji¹, która wprowadziła do polskiego porządku prawnego nowe administracyjnoprawne mechanizmy umożliwiające organom administracji publicznej kontrolę inwestycji polegających na nabywaniu udziałów, akcji, przedsiębiorstwa lub zorganizowanej części, podmiotów o strategicznym znaczeniu dla państwa. Wykaz enumeratywnie wskazanych podmiotów podlegających ochronie określany jest w wydawanym corocznie rozporządzeniu Rady Ministrów.

Przy wydawaniu rozporządzenia zawierającego wykaz podmiotów podlegających ochronie Rada Ministrów uwzględnia istotny udział danego podmiotu w rynku, skalę prowadzonej działalności, rzeczywiste i wystarczająco poważne zagrożenia dla fundamentalnych interesów społeczeństwa związane z prowadzeniem działalności przez podmiot, który ma zostać objęty ochroną, jak również brak możliwości wprowadzenia środka mniej restrykcyjnego i niezbędność, w odniesieniu do podmiotu działającego w danym sektorze, zastosowania kontroli inwestycji dla zapewnienia ochrony porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, o którym mowa w art. 52 ust. 1 i art. 65 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej². W obecnie obowiązującym rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie wykazu podmiotów podlegających ochronie³ pod ochroną ustawy o kontroli znajduje się: EmiTel S.A.; Grupa Azoty S.A.; innogy Stoen Operator sp. z o.o.; KGHM Polska Miedź S.A.; Polski Koncern Naftowy ORLEN S.A.; PKP Energetyka S.A.; Tauron Polska Energia S.A. oraz TK Telekom sp. z o.o.

Wprowadzenie ustawy o kontroli do polskiego porządku prawnego zostało uzasadnione celem ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego poprzez kontrolę inwestycji w strategicznych sektorach gospodarki. W praktyce jednak wydaje się, że jednym z głównych celów omawianej regulacji jest możliwość obrony podmiotów podlegających ochronie przed próbami przejęć

¹ Ustawa z dnia 24.07.2015 r. o kontroli niektórych inwestycji (Dz.U. 2017, poz. 1857) (dalej: ustawa o kontroli lub uok).

² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. C 202 z 07.06.2016).

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27.12.2018 r. w sprawie wykazu podmiotów podlegających OCHRONIE (Dz.U. 2018, poz. 2524) (dalej: rozporządzenie).

dokonywanych przez zagranicznych inwestorów. Przemawia za tym w szczególności fakt, że ustawa o kontroli została uchwalona niejako w odpowiedzi na próbę wrogiego przejęcia kontroli nad spółką Grupa Azoty S.A. (wówczas, przed konsolidacją Zakłady Azotowe Puławy S.A. oraz Zakłady Azotowe w Tarnowie-Mościcach S.A.) dokonaną w latach 2012–2014 przez grupę Acron, kontrolowaną przez rosyjskiego miliardera Viatcheslava Moshe Kantora. Warto zauważyć, że w zakres podmiotowy ustawy o kontroli wchodzi zarówno spółki publiczne, jak i prywatne oraz z spółki z udziałem Skarbu Państwa oraz spółki kontrolowane przez kapitał wyłącznie prywatny.

Podobne regulacje funkcjonują także w innych państwach członkowskich UE, takich jak np. Niemcy⁴ (z której rozwiązań czerpie polska regulacja), Francja⁵ czy Hiszpania⁶, a także w krajach spoza UE, takich jak Stany Zjednoczone⁷, Kanada, Rosja, Chiny czy Japonia (Wiórek, 2017).

Do tej pory ustawa o kontroli nie spotkała się z większym zainteresowaniem doktryny i tym samym literatura prawnicza zajmuje się tematem omawianej regulacji bardzo szczątkowo. W związku z powyższym niniejszy artykuł ma dwa podstawowe cele. Po pierwsze, ma on za zadanie wskazać istotność roli, jaką ustawa o kontroli odgrywa dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa i tym samym włączyć uok do dyskusji o szeroko pojętym prawie energetycznym. Po drugie, ma on na celu zaprezentowanie podstawowych mechanizmów regulowanych ustawą i wskazać na niektóre problemy, które są z nimi związane. Pomimo że ustawa o kontroli mieści się w zaledwie dziewiętnastu artykułach, liczba wątpliwości i problemów w zakresie prawa konstytucyjnego, prawa unijnego, prawa i postępowania administracyjnego i prawa karnego, która pojawia się na jej gruncie znacznie wykracza poza ramy objętościowe artykułu naukowego. Z tego względu niniejszy artykuł ogranicza się do omówienia kwestii związanych z szeroko pojętym bezpieczeństwem energetycznym i związanych z nim wybranych problemów na gruncie prawa administracyjnego materialnego i postępowania administracyjnego. Poza zakresem artykułu pozostaje w szczególności omówienie zgodności ustawy o kontroli z Konstytucją RP⁸ oraz z prawem UE⁹.

II. Pojęcie „bezpieczeństwa energetycznego” na tle ustawy o kontroli

Bezpieczeństwo energetyczne niewątpliwie stanowi jeden z najważniejszych elementów koniecznych do sprawnego funkcjonowania każdego państwa. We współczesnym świecie energia jest niezbędną do prawidłowego funkcjonowania niemal każdego aspektu życia oraz prowadzenia działalności gospodarczej. Samo pojęcie „bezpieczeństwa energetycznego” stanowi przedmiot szerokiej dyskusji naukowej, włączając w to również dyskurs prawny. Słusznie zauważa się, że pojęcie „bezpieczeństwa energetycznego” ze względu na swoją istotność wymaga ujęcia przez normy prawne (Pawełczyk, 2013, s. 26).

Pojęcie „bezpieczeństwa energetycznego” jest wieloaspektowe i złożone, dlatego trudno je uchwycić w wąskie ramy definicji. Zazwyczaj wskazuje się, że na to pojęcie składają się następujące aspekty: polityczny rozumiany jako eliminowanie lub ograniczanie możliwości wywierania

⁴ Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes und der Außenwirtschaftsverordnung z 18.04.2009 r. (BGBl. I.S. 770).

⁵ Décret no 2005–1739 du 30 décembre 2005 réglementant les relations financières avec l'étranger et portant application de l'article L151-3 du code monétaire et financier, JORF z 30.12.2005 r.

⁶ Real Decreto 664/1999, de 23 de abril, sobre inversiones exteriores (RD 664/1999) z 23.04.1999 r.

⁷ 50 U.S. Code, Section 2170 (U.S. Code, Title 50-Appendix-War and National Defence – Defence Production Act of 1950, § 2170. Authority to review certain mergers, acquisitions and takeovers.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483).

⁹ Na ten temat szerzej: *ibidem*, s. 220–223.

presji politycznej przez podmioty, które odpowiedzialne są za dostarczanie energii; gospodarczy rozumiany jako przede wszystkim równowaga popytu i podaży na energię i paliwo, a także dbanie o odpowiedni poziom cen energii oraz aspekt ekologiczny rozumiany jako ograniczanie negatywnych skutków oddziaływania na środowisko sektora energetycznego (Domagała, 2008, s. 33–56). Słusznie podkreśla się, że „bezpieczeństwo energetyczne” nie jest pojęciem, które można postrzegać liniowo jako łańcuch ogniw indywidualnie odpowiedzialnych za jego wytrzymałość, ale raczej wielowymiarowo, w którym wszystkie jego składniki mają na siebie wpływ i są zależne od siebie (Muras, 2018, s. 8).

Bezpieczeństwo energetyczne definiowane jest przez ustawodawcę jako stan gospodarki, umożliwiający pokrycie aktualnego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska¹⁰. W założeniu, definicja ustawowa bezpieczeństwa energetycznego obejmuje wyżej wskazane aspekty, składające się na to pojęcie (Domagała, 2008, s. 61).

Jednakże, w moim przekonaniu na bezpieczeństwo energetyczne kraju składa się jeszcze jeden niezwykle istotny aspekt, dotychczas pomijany w literaturze, a mianowicie aspekt właścicielski. Należy bowiem uznać, że kwestią o znaczeniu fundamentalnym dla bezpieczeństwa energetycznego kraju i szerzej, jego bezpieczeństwa w ogóle, jest to, jakie podmioty kontrolują spółki zajmujące się wytwarzaniem i dystrybuowaniem energii elektrycznej czy paliw na obszarze państwa. Trudno uznać, że pożądanym byłoby stan gospodarki, w którym wszystkie lub znaczna część istotnych spółek zajmujących się wytwarzaniem i dystrybuowaniem energii elektrycznej znajdowały się w rękach podmiotów zagranicznych. Taki stan faktyczny byłby niezwykle groźny dla bezpieczeństwa kraju, np. w przypadkach ewentualnych konfliktów zbrojnych czy ochłodzenia stosunków politycznych z innymi państwami. Umożliwiłaby bowiem zagranicznym podmiotom możliwość pełnej ingerencji w ceny energii elektrycznej i paliw, a także ich podaż.

W związku z powyższym, ustawa o kontroli zapewniając organom administracji publicznej instrumenty władczego oddziaływania na strukturę właścicielską spółek z sektora energetycznego, stanowi, obok innych ustaw bezpośrednio odnoszących się do kwestii energetycznych, istotny element mający na celu ochronę i utrzymanie bezpieczeństwa energetycznego w Polsce. Ponadto mechanizmy uregulowane w ustawie znajdują bezpośrednie odzwierciedlenie m.in. w prawie energetycznym oraz geologicznym i górniczym, co zostało szczegółowo opisane w dalszej części niniejszego artykułu.

III. Podstawowe mechanizmy uregulowane ustawą o kontroli

1. Zakres przedmiotowy ustawy o kontroli

Jak zostało wskazane we wprowadzeniu, w zakres przedmiotowy ustawy o kontroli wchodzi podmioty enumeratywnie wskazane w rozporządzeniu, które określone są jako podmioty podlegające ochronie. Nie oznacza to jednak, że każda transakcja na udziałach albo akcjach w takich podmiotach podlega reżimowi uok. Omawiana regulacja obejmuje bowiem wyłącznie kwalifikowane rodzaje inwestycji polegające na nabywaniu:

¹⁰ Art. 3 pkt 16 ustawy z dnia 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. 2019, poz. 755 ze zm.) (dalej: pe).

- 1) udziałów albo akcji,
 - 2) ogółu praw i obowiązków wspólnika, mającego prawo prowadzenia spraw spółki lub prawo reprezentacji spółki osobowej¹¹,
 - 3) przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części,
- które skutkuje nabyciem lub osiągnięciem istotnego uczestnictwa albo nabyciem dominacji nad spółką, będącą podmiotem podlegającym ochronie.

Poprzez nabycie lub osiągnięcie istotnego uczestnictwa rozumie się przede wszystkim nabycie udziałów albo akcji, praw z udziałów albo akcji lub objęcie udziałów albo akcji w liczbie zapewniającej osiągnięcie albo przekroczenie odpowiednio 20%, 25%, 33% ogólnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu albo zgromadzeniu wspólników lub udziału w kapitale zakładowym, jak również nabycie od podmiotu podlegającego ochronie przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części.

Poprzez nabycie dominacji rozumie się osiągnięcie albo przekroczenie 50% ogólnej liczby głosów w organie stanowiącym podmiot podlegający ochronie, w szczególności na walnym zgromadzeniu albo zgromadzeniu wspólników lub udziału w kapitale zakładowym poprzez nabycie udziałów albo akcji, praw z udziałów albo akcji lub objęcie udziałów albo akcji.

Ustawa o kontroli obejmuje zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio nabycie dominacji lub osiągnięcie istotnego uczestnictwa. W związku z powyższym w zakres omawianej regulacji są włączone m.in. transakcje dokonywane przez podmiot zależny podmiotu przejmującego kontrolę, transakcje dokonywane w porozumieniu z innymi podmiotami oraz transakcje, w wyniku których nabycie lub osiągnięcie istotnego uczestnictwa w podmiocie podlegającym ochronie albo nabycie dominacji nad takim podmiotem jest dokonywane przez podmiot, z którym inny podmiot zawarł umowę, której przedmiotem jest przekazanie uprawnień do wykonywania prawa głosu bądź innych uprawnień do udziałów albo akcji lub praw z udziałów albo akcji spółki będącej podmiotem podlegającym ochronie.

Ponadto, ustawa o kontroli obejmuje swoim zakresem również transakcje dokonywane na podstawie przepisów prawa państwa innego niż Rzeczpospolita Polska, w szczególności wskutek połączenia spółek, których siedziby znajdują się poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bądź nabycia lub objęcia udziałów albo akcji spółki z siedzibą poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, będącej spółką dominującą wobec spółki będącej podmiotem podlegającym ochronie. Takie uregulowanie pozwala objąć reżimem ustawy również transakcje zagraniczne, zawierane pod prawem obcym, które skutkują nabyciem istotnego uczestnictwa lub dominacji w podmiocie podlegającym ochronie.

Ostatnią kategorią transakcji, które obejmuje uok jest nabycie następcze, przez które rozumie się osiągnięcie istotnego uczestnictwa lub dominacji w podmiocie podlegającym ochronie w wyniku m.in.: umorzenia udziałów albo akcji, nabycia udziałów albo akcji własnych, podziału podmiotu podlegającego ochronie, uprzywilejowania udziałów lub akcji oraz unieważnienia akcji albo dokumentów akcji.

A contrario, ustawa o kontroli nie obejmuje transakcji na udziałach lub akcjach podmiotów podlegających ochronie, w przypadku kiedy nie skutkują one nabyciem istotnego uczestnictwa lub dominacji w takim podmiocie. W związku z powyższym poza zakresem omawianej regulacji

¹¹ Do tej pory w zakres rozporządzenia nie weszła żadna spółka osobowa, w związku z czym w dalszej części artykułu nie będą uwzględniane odniesienia do spółek osobowych.

pozostają transakcje wewnątrzgrupowe, takie jak np. przejęcie przez spółkę pośrednio dominującą wobec podmiotu podlegającego ochronie jej spółki bezpośrednio dominującej. W takim przypadku bowiem nie występuje skutek w postaci nabycia istotnego uczestnictwa lub dominacji nad podmiotem podlegającym ochronie, a zmienia się jedynie charakter takiej zależności z pośredniej na bezpośrednią.

2. Zawiadomienie uprzednie

Podstawowym mechanizmem kontroli przewidzianym w ustawie o kontroli jest obowiązek złożenia zawiadomienia, co do zasady przez podmiot, który zamierza pośrednio nabyć lub osiągnąć istotne uczestnictwo albo bezpośrednio lub pośrednio nabyć dominację w podmiocie podlegającym ochronie do organu właściwego w sprawie. W przypadku spółek działających w sektorze energetycznym właściwym organem, do którego należy złożyć zawiadomienie jest minister właściwy do spraw energetyki (dalej: Minister Energii).

Zawiadomienie należy złożyć przed zawarciem jakiejkolwiek umowy rodzącej zobowiązanie do nabycia kontroli albo przed dokonaniem innej czynności prawnej, albo czynności prawnych prowadzących do nabycia kontroli, a w przypadku spółek publicznych, przed opublikowaniem wezwania. Ponadto, dodany art. 5 ust. 6a uok zobowiązuje podmiot zawiadamiający do złożenia zawiadomienia przed zawarciem ostatniej umowy albo dokonaniem ostatniej innej czynności prawnej prowadzącej do nabycia lub osiągnięcia istotnego uczestnictwa albo nabycia dominacji, w przypadku gdy do uzyskania kontroli dochodzi w wyniku zawarcia więcej niż jednej umowy lub dokonania innej czynności prawnej.

Na tym tle nasuwa się pytanie o moment, który kreuje obowiązek złożenia zawiadomienia przy standardowej konstrukcji transakcji nabycia udziałów, składającej się z następujących etapów: podpisania umowy o poufności (*nondisclosure agreement*, NDA), zawarcia listu intencyjnego, zawarcia przedwstępnej umowy sprzedaży udziałów lub akcji (*preliminary share purchase agreement*, PSPA) oraz finalnie zawarcia przyrzeczonej umowy sprzedaży udziałów lub akcji (*share purchase agreement*, SPA). Według części doktryny zawiadomienie należy złożyć przed zawarciem przedwstępnej umowy sprzedaży udziałów lub akcji, ponieważ umowa przedwstępna kreuje w sposób pośredni zobowiązanie do nabycia akcji czy udziałów (Saczywko, 2016, s. 110). Jednakże w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego dotyczącego charakteru prawnego umów przedwstępnych nie można się zgodzić z powyższym stanowiskiem, gdyż umowa przedwstępna zawiera zobowiązanie wyłącznie do zawarcia umowy przyrzeczonej, a nie do zawarcia czynności prawnej będącej treścią umowy przyrzeczonej¹². W związku z tym sama umowa przedwstępna sprzedaży udziałów nie zawiera zobowiązania do sprzedaży udziałów, a zatem nie kreuje ona obowiązku złożenia zawiadomienia. Ponadto, wydaje się, że dodany do artykułu 5 uok ustęp 6a, który wskazuje, że w przypadku gdy przejście własności udziałów albo akcji dokonuje się na podstawie kilku czynności prawnych, zawiadomienie składa się przed dokonaniem ostatniej z nich, rozwiewa ewentualne wątpliwości związane z etapem transakcji kreującym zobowiązanie do złożenia zawiadomienia przez podmiot zawiadamiający.

Warto zauważyć, że w przypadku nabycia pośredniego podmiotem zobowiązanym do złożenia zawiadomienia jest podmiot, który bezpośrednio nabył udziały albo akcje, na przykład działając

¹² Wyr. SN z 21.03.1968 r., III CZP 23/68.

jako podmiot zależny na podstawie porozumienia z podmiotem dominującym (Saczywko, 2016, s. 108–109). Natomiast w przypadku nabycia następczego podmiotem zobowiązanym do złożenia zawiadomienia jest sam podmiot podlegający ochronie. W praktyce taka konstrukcja kreuje wiele problemów znacznie utrudniających lub wręcz uniemożliwiających przeprowadzenie transakcji. W szczególności, w przypadku nabycia pośredniego podmiot zawiadamiający może nie dysponować szczegółowymi informacjami o podmiocie pośrednio nabywającym kontrolę nad podmiotem podlegającym ochronie wymaganym na potrzeby zawiadomienia, co w praktyce zwiększa szansę na wydanie przez Ministra Energii sprzeciwu wobec takiej transakcji.

Ponadto, nałożenie na podmiot podlegający ochronie obowiązku złożenia zawiadomienia w przypadku nabycia następczego rodzi poważny problem praktyczny, w przypadku gdy taki podmiot nie wie wcześniej o planach dotyczących nabycia następczego. Do nabycia następczego dochodzi bowiem co do zasady w wyniku uchwały walnego zgromadzenia lub zgromadzenia wspólników, np. w przedmiocie umorzenia akcji lub udziałów. W związku z tym, że podmiot zawiadamiający jest zobowiązany złożyć zawiadomienie przed czynnością prawną skutkującą nabyciem istotnego uczestnictwa lub dominacji, a zatem przed podjęciem takiej uchwały, w przypadku braku wiedzy podmioty podlegającego ochronie o planach podjęcia takich uchwały, obowiązek ten jest niemożliwy do zrealizowania.

3. Zawiadomienie następcze

Wyjątkiem od zasady, zgodnie z którą kontrola transakcji regulowanych ustawą o kontroli ma charakter uprzedni jest mechanizm zawiadomienia następczego, stanowiący instytucję następcej kontroli transakcji na udziałach lub akcjach podmiotu podlegającego ochronie. W odróżnieniu od zawiadomienia uprzedniego, zawiadomienie następcze składane jest Ministrowi Energii po dokonaniu transakcji objętej regulacją ustawy. Zgodnie z omawianą regulacją zawiadomienia następczego wymagają:

- transakcje polegające na nabyciu istotnego uczestnictwa lub dominacji w podmiocie podlegającym ochronie wskutek czynności, dokonanej na podstawie przepisów prawa państwa innego niż Rzeczpospolita Polska, w szczególności wskutek połączenia spółek, których siedziby znajdują się poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bądź nabycia lub objęcia udziałów albo akcji spółki z siedzibą poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, będącej spółką dominującą wobec spółki będącej podmiotem podlegającym ochronie; oraz
- transakcje, w których podmiot bezpośrednio nabywa istotne uczestnictwo w podmiocie podlegającym ochronie nie wymagają złożenia zawiadomienia uprzedniego.

Zawiadomienie następcze należy złożyć w terminie 7 dni od dnia nabycia lub osiągnięcia istotnego uczestnictwa albo nabycia dominacji nad spółką, będącej podmiotem podlegającym ochronie, a jeżeli skutek ten nie daje się określić, to w terminie 30 dni od daty tej czynności.

W moim przekonaniu podstawowym problemem związanym z mechanizmem zawiadomienia następczego, który należy odnotować w kontekście bezpieczeństwa energetycznego jest wyższe ryzyko transakcyjne niż w przypadku zawiadomienia uprzedniego. W przypadku zawiadomienia następczego dotyczącego transakcji zagranicznych, opisanych w pkt 1 powyżej, organ kontroli, w przypadku spełnienia się którejkolwiek z przesłanek wskazanych w ustawie o kontroli, wydaje decyzję stwierdzającą niedopuszczalność wykonywania praw z udziałów albo akcji podmiotu

podlegającego ochronie oraz opcjonalnie decyzję nakazującą sprzedaż udziałów albo akcji podmiotu podlegającego ochronie (obie decyzje zostały szczegółowo opisane w dalszej części artykułu). Jest to dużo dalej idąca konsekwencja niż w przypadku zawiadomienia uprzedniego, gdzie konsekwencją spełnienia się którejkolwiek z przesłanek wskazanych w ustawie o kontroli jest wydanie sprzeciwu wobec przeprowadzenia transakcji (skutek *ex-ante*).

Wydaje się zatem, że nieprzypadkowo zawiadomienie następcze znajduje zastosowanie przy transakcjach zagranicznych ze względu na to, że może służyć jako skuteczny mechanizm zniechęcający inwestorów zagranicznych do inwestycji w spółki energetyczne objęte ochroną ustawy o kontroli w związku z wysokim poziomem ryzyka, którym obarczone są takie transakcje.

4. Wszczęcie i charakter postępowania administracyjnego w sprawie decyzji wydawanych na podstawie ustawy o kontroli

Zgodnie z ustawą o kontroli do postępowań prowadzonych na podstawie przepisów omawianej regulacji, w zakresie nieuregulowanym stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹³. Ustawa o kontroli zawiera jednak szereg własnych uregulowań odmiennych od rozwiązań przewidzianych w przepisach k.p.a.

Postępowanie administracyjne w sprawie decyzji wydawanych na podstawie ustawy o kontroli wszczynane jest podstawie zawiadomienia uprzedniego, zawiadomienia następczego lub z urzędu¹⁴. W odróżnieniu od przepisów k.p.a. odmowa wszczęcia postępowania wydawana jest w drodze decyzji administracyjnej, a nie postanowienia, na które złożony zażalenie. Organ wydaje decyzję odmawiającą wszczęcia postępowania, w przypadku gdy zgłoszona transakcja nie podlega uok¹⁵. Przyjęte w ustawie rozwiązanie jest rozwiązaniem szczególnym znanym również na gruncie innych ustaw (Adamiak, 2017, s. 382). Ze względu na to, że decyzja administracyjna stanowi kwalifikowaną postać aktu administracyjnego, która stawia przed organem administracji publicznej wyższe wymogi formalne niż forma postanowienia, między innymi w zakresie uzasadnienia, przyjęte rozwiązanie należy oceniać pozytywnie. Ponadto, zapewnia ono stronie dłuższy termin na wniesienie środka odwoławczego niż w przypadku postanowienia. Taka decyzja administracyjna ma również charakter rozstrzygnięcia przynajmniej w części merytorycznego, ponieważ wymaga od organu kontroli przeprowadzenia dokładnej analizy zgłoszonej transakcji i odniesienia jej do przepisów ustawy o kontroli.

Zagadnieniem szczególnie kontrowersyjnym w zakresie stosowania przepisów k.p.a. do postępowań z zakresu uok jest kwestia stosowania przepisów dotyczących milczącego załatwienia sprawy¹⁶. Zgodnie z przepisami k.p.a. sprawa może być załatwiana milcząco, jeżeli przepis szczególny tak stanowi¹⁷. Na tym tle w doktrynie wykształciły się dwa poglądy na temat możliwości stosowania przepisów dotyczących milczącego załatwienia sprawy. Zgodnie z poglądem pierwszym, aby zastosować przepisy dotyczące milczącego załatwienia sprawy musi istnieć przepis szczególny ustawy materialnoprawnej, który *expressis verbis* stanowi o załatwieniu sprawy milcząco (Adamiak, 2017, s. 645; Piecha, 2018, s. 886). Zgodnie z drugim, bardziej liberalnym

¹³ Dz.U. 2018, poz. 2096, ze zm.) (dalej: k.p.a.); art. 11 ust. 5 uok.

¹⁴ Art. 9 ust. 1 uok.

¹⁵ Art. 9 ust. 4 uik.

¹⁶ Rozdział 8a k.p.a.

¹⁷ Art. 122a §1 k.p.a.

poglądem wystarczy, aby przepisy pośrednio wskazywały o możliwości zastosowaniu przepisów dotyczących załatwienia sprawy milcząco, bez wyraźnego odesłania do odpowiednich regulacji k.p.a (Kmieciak, 2019, s. 664–665; Wiktorowska, 2017, s. 193).

Niezależnie od przyjętego poglądu należy wyraźnie opowiedzieć się za stanowiskiem nie dopuszczającym stosowania przepisów k.p.a. dotyczących milczącego załatwienia sprawy do postępowań prowadzonych na podstawie przepisów ustawy o kontroli. Konsekwencją zastosowania wyżej wskazanych przepisów k.p.a. jest bowiem wyłączenie zastosowania art. 10 k.p.a., który zawiera podstawowe dla strony postępowania administracyjnego prawo czynnego udziału w postępowaniu. Biorąc pod uwagę charakter postępowań prowadzonych na podstawie przepisów ustawy o kontroli, ze względu na charakter udostępnianych przez stronę postępowania informacji, a także ze względu na mechanizm uprawniający organ prowadzący postępowanie do żądania składania dodatkowych wyjaśnień wymagają one jak najszerszego udziału strony w postępowaniu. W tym zakresie postulatem *de lege ferenda* autora jest wyłączenie wprost w ustawie o kontroli stosowania przepisów k.p.a. dotyczących milczącego załatwienia sprawy w celu uniknięcia potencjalnych wątpliwości interpretacyjnych w tym zakresie.

5. Sprzeciw

Podstawowym, władczym mechanizmem umożliwiającym organowi prowadzącemu postępowanie zablokowanie nabycia lub osiągnięcia istotnego uczestnictwa albo nabycia dominacji nad spółką, będącą podmiotem podlegającym ochronie, jest sprzeciw wobec nabycia udziałów albo akcji, i praw z udziałów albo akcji lub objęcia udziałów albo akcji spółki zgłaszany przez organ kontroli w drodze decyzji administracyjnej.

Jest to mechanizm kontroli uprzedniej, którego zastosowania uniemożliwia przeprowadzenie transakcji objętej zawiadomieniem. Zgodnie z ustawą o kontroli nabycie lub osiągnięcie istotnego uczestnictwa albo nabycie dominacji dokonane pomimo zgłoszenia sprzeciwu jest nieważne¹⁸.

Organ ma 90 dni na wydanie sprzeciwu od dnia otrzymania zawiadomienia albo wszczęcia postępowania z urzędu. Po upływie tego terminu wygasa jego uprawnienie do wydania przedmiotowej decyzji, co w związku z tym jest jednoznaczne z możliwością przeprowadzenia transakcji objętej zawiadomieniem.

Sprzeciw uregulowany w ustawie o kontroli ma charakter decyzji administracyjnej związanej, ponieważ zaistnienie którejkolwiek z przesłanek formalnych lub materialnych wydania sprzeciwu obliguje organ kontroli prowadzący postępowanie do jego wydania. Należy jednak zwrócić uwagę, że materialne przesłanki wydania sprzeciwu cechują się bardzo szerokim luzem interpretacyjnym, którym dysponuje organ kontroli dokonujący ich oceny ze względu na zastosowanie w nich klauzul generalnych takich m.in., jak bezpieczeństwo obywateli, porządek publiczny czy bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej. Mimo iż zastosowanie klauzul generalnych, które odwołują się do wartości znajdujących się niejako poza systemem prawa nie uprawnia organu kontroli do kształtowania ich w treści w sposób dobrowolny i nieograniczony (Szoł, 2016, s. 298), wydaje się, że w przypadku spółek z sektora energetycznego organ kontroli będzie mógł w praktyce znaleźć argumenty pozwalające na zablokowanie wszelkich transakcji, w szczególności transakcji dokonywanych przez podmioty zagraniczne, argumentując to potrzebą ochrony bezpieczeństwa

¹⁸ Artykuł 12 ust. 1 pkt 2 uok.

Rzeczypospolitej Polski czy ochroną pokrycia niezbędnych dla ludności potrzeb w celu ochrony zdrowia i życia ludności. W związku z tym, należy w tym miejscu podkreślić niezwykle istotną rolę sądów administracyjnych, które w postępowaniu sądowo-administracyjnym, dokonując kontroli legalności wydanej decyzji, powinny uchylać decyzje wydane w wyniku dokonania przez organ kontroli zbyt szerokiej wykładni klauzul generalnych zawartych w uok.

6. Decyzja stwierdzająca niedopuszczalność wykonywania praw z udziałów albo akcji podmiotu podlegającemu ochronie

Drugim, obok sprzeciwu, administracyjnoprawnym mechanizmem kontroli uregulowanym w ustawie o kontroli jest decyzja stwierdzająca niedopuszczalność wykonywania praw z udziałów albo akcji. Podobnie jak przy sprzeciwie, decyzja ta ma charakter decyzji administracyjnej i jest wydawana w przypadku spełnienia tych samych przesłanek materialnych i formalnych, co przy sprzeciwie. Analogicznie, organ kontroli ma 90 dni na wydanie przedmiotowej decyzji, które to uprawnienie wygasa po upływie wyżej wskazanego terminu.

W odróżnieniu jednak od sprzeciwu, decyzja stwierdzająca niedopuszczalność wykonywania praw z udziałów albo akcji stanowi mechanizm kontroli następczej, a więc samo postępowanie administracyjne w przedmiocie zawiadomienia toczy się już po dokonaniu transakcji objętej zakresem ustawy o kontroli. Mechanizm ten znajdzie zastosowanie jedynie w przypadku nabycia pośredniego dokonanego wskutek czynności, dokonanych na podstawie przepisów prawa państwa innego niż Rzeczpospolita Polska, np. na skutek połączeń spółek, których siedziby znajdują się poza granicami Polski czy w przypadku nabycia akcji lub udziałów spółki z siedzibą za granicą, która jest podmiotem dominującym wobec podmiotu podlegającemu ochronie.

Podobny mechanizm kontroli administracyjnej możemy również znaleźć w postępowaniach dotyczących nabywania znacznych pakietów akcji w bankach krajowych, w których, w określonych przypadkach, na podstawie art. 25n ustawy z dnia 1997 r. – Prawo bankowe¹⁹ Komisja Nadzoru Finansowego (dalej: KNF) może w drodze decyzji zakazać wykonywania prawa głosu z akcji banku krajowego posiadanych przez podmiot, który nabył znaczny pakiet akcji banku krajowego.

W odróżnieniu jednak od decyzji wydawanej przez KNF, której zakres jest ograniczony wyłącznie do wykonywania prawa głosu z akcji i tym samym nie dotyczy wszelkich innych uprawnień przysługujących akcjonariuszowi (Woźniak, 2015, s. 89–90; Torończak, 2015, s. 69), decyzja stwierdzająca niedopuszczalność wykonywania praw z udziałów lub akcji rozacza się na wszelkie uprawnienia wspólnika lub akcjonariusza danej spółki (obejmując tym samym m.in. prawo głosu czy prawo do dywidendy), z wyjątkiem prawa do sprzedaży posiadanych akcji lub udziałów w podmiocie chronionym.

Przenosząc powyższą konstrukcję przyjętego mechanizmu kontroli na grunt pojęcia „bezpieczeństwa energetycznego” można dojść do wniosku, że wydanie tego typu decyzji może w wielu przypadkach przynieść skutek odwrotny do zamierzonego. W przypadku bowiem zagranicznych transakcji, których skutkiem jest pośrednie nabycie wszystkich udziałów lub akcji w chronionej spółce energetycznej, Minister Energii, wydając decyzję zakazującą wykonywania praw z głosów lub akcji, może *de facto* całkowicie sparaliżować funkcjonalnie chronionej spółki energetycznej do czasu sprzedaży przez adresata decyzji akcji lub udziałów w takiej spółce.

¹⁹ Ustawa z dnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. 2018, poz. 2187 ze zm.) (dalej: prawo bankowe lub pb).

Biorąc pod uwagę, że w świetle ustawy o kontroli, ale także praktyki biznesowej, nie jest możliwe sprzedanie udziałów lub akcji w podmiocie chronionym w czasie krótszym niż kilka miesięcy, to w obecnym kształcie ustawy możliwa jest sytuacja, w której w związku z wydaniem przedmiotowej decyzji przez Ministra Energii, przez wiele miesięcy spółka energetyczna o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa nie będzie mogła prawidłowo funkcjonować i wykonywać swoich zadań. W moim przekonaniu nie można całkowicie wykluczyć ryzyka, że w takim przypadku taka spółka nie będzie funkcjonować w ogóle, co w przynajmniej w krótkiej perspektywie może stanowić bardzo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa kraju.

Ponadto, wydanie przez organ kontroli decyzji zakazującej wykonywania uprawnień z akcji albo udziałów wywołuje bezpośrednie skutki prawne na gruncie prawa energetycznego, a także prawa geologicznego i górniczego. Ponadto, wydanie przedmiotowej decyzji wywołuje skutki na gruncie prawa przedsiębiorców.

Zgodnie z ustawą – Prawo geologiczne i górnictwo²⁰ organ koncesyjny może odmówić udzielenia koncesji, w przypadku gdy wydano decyzję o stwierdzeniu niedopuszczalności wykonywania praw z udziałów albo akcji przedsiębiorcy, na podstawie przepisów ustawy o kontroli, jeżeli jest to w interesie publicznym, w szczególności związanym z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin.

Zgodnie z ustawą – Prawo przedsiębiorców²¹ organ koncesyjny może odmówić udzielenia koncesji albo ograniczyć jej zakres w stosunku do wniosku o udzielenie koncesji albo odmówić zmiany koncesji, w przypadku gdy wydano decyzję o stwierdzeniu niedopuszczalności wykonywania praw z udziałów albo akcji przedsiębiorcy, na podstawie przepisów ustawy o kontroli, jeżeli jest to w interesie publicznym.

Najdalej idąca konsekwencja prawna – wydanie przez organ kontroli decyzji stwierdzającej niedopuszczalność wykonywania praw z udziałów albo akcji – została uregulowana w ustawie – Prawo energetyczne²², zgodnie z którą Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE) może cofnąć koncesję lub zmienić jej zakres, jeżeli wydano decyzję o stwierdzeniu niedopuszczalności wykonywania praw z udziałów albo akcji podmiotu, na podstawie przepisów uok. Decyzja o cofnięciu koncesji przez Prezesa URE ma charakter fakultatywny i jej ewentualne wydanie powinno być podyktowane i oceniane przez pryzmat bezpieczeństwa energetycznego, w przypadku gdy spółka będąca podmiotem chronionym w rozumieniu ustawy o kontroli działa w sektorze energetycznym. Według części doktryny ma to na celu zapobieganie próbom nielegalnego przejęcia kontroli nad podmiotami podglądającymi ochronie (Muras i Swora, 2016, s. 615–616; Kasnowski, 2017, s. 703–705).

7. Decyzja nakazująca zbycie udziałów albo akcji w podmiocie podlegającym ochronie

Mechanizmem bezpośrednio związanym z decyzją zakazującą wykonywania uprawnień z akcji albo udziałów w podmiocie podlegającym ochronie jest decyzja nakazująca zbycie udziałów albo akcji spółki podlegającej ochronie²³. Jest to bez wątpienia środek, który pod ustawą o kontroli

²⁰ Art. 29 ust. 3 ustawy z dnia 09.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnictwo (Dz.U. 2017, poz. 2126 ze zm.) (dalej: upgig).

²¹ Art. 39 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 06.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2018, poz. 646 ze zm.).

²² Art. 41 ust. 4 pkt 1 pe.

²³ Art. 12 ust. 6 uok.

w największym stopniu ingeruje w prawo własności podmiotów nabywających udziały lub akcje w podmiocie chronionym.

Celem wprowadzenia tego instrumentu było zapewnienie organowi kontroli możliwości władczego oddziaływania na strukturę właścicielską podmiotów podlegających ochronie, która w praktyce *de facto* pozwala organowi kontroli eliminować z takiej struktury podmioty, które w ocenie organu mogą zagrażać prawidłowemu funkcjonowaniu podmiotu podlegającego ochronie²⁴.

Zgodnie z uok decyzja nakazująca zbycie udziałów albo akcji ma charakter decyzji opartej na uznaniu administracyjnym, a jedyną, niezbędną przesłanką jej wydania jest uprzednie wydanie decyzji zakazującej wykonywania uprawnień z akcji albo udziałów w podmiocie podlegających ochronie. Należy opowiedzieć się za stanowiskiem, zgodnie z którym decyzja nakazująca sprzedaż udziałów oraz akcji musi zostać wydana w oddzielnym postępowaniu administracyjnym dopiero po tym, jak decyzja zakazująca wykonywania uprawnień z udziałów lub akcji stanie się ostateczna²⁵. Podobnie zatem jak w przypadku decyzji KNF nakazującej sprzedaż akcji w banku krajowym²⁶, pod ustawą o kontroli organ kontroli dysponuje swobodą decyzyjną w zakresie wydania decyzji nakazującej sprzedaż udziałów lub akcji (Torończak, 2015, s. 70; Wajda, 2019).

Organ kontroli, wydając decyzję nakazującą sprzedaż udziałów albo akcji, wyznacza adresatowi decyzji termin na dokonanie takiej sprzedaży. W przypadku, gdy w wyznaczonym terminie adresat decyzji nie sprzeda udziałów albo akcji, organ kontroli może ustanowić zarządcę udziałów albo akcji, który jest zobowiązany do dokonania takiej sprzedaży²⁷. Należy zauważyć, że organ kontroli dysponuje szerokim zakresem uznania administracyjnego w wyznaczeniu terminu dokonania sprzedaży, ponieważ ustawa nie wskazuje ani minimalnego ani maksymalnego terminu, który organ może wyznaczyć. Termin wyznaczony przez organ kontroli jest terminem o charakterze materialnym, który nie może podlegać przedłużeniu, skróceniu ani zawieszeniu (Wajda, 2019).

Nie ulega przy tym wątpliwości, że organ kontroli nie może korzystać z uprawnienia do określenia terminu na sprzedaż udziałów albo akcji w sposób arbitralny i powinien uwzględnić co najmniej czas, który jest potrzebny na przygotowanie, złożenie oraz rozpatrzenie kolejnego zawiadomienia, które musiałoby zostać złożone zgodnie z ustawą o kontroli przed sfinalizowaniem takiej transakcji, a także czas potrzebny na znalezienie potencjalnego nabywcy, negocjacje oraz niezbędny w przypadku takich transakcji proces *due diligence*. W praktyce określony termin powinien być nie krótszy niż kilkanaście miesięcy, aby sprzedaż taka była realnie możliwa bez pokrzywdzenia praw adresata takiej decyzji i z zachowaniem zasady proporcjonalności.

IV. Podsumowanie

Ustawa o kontroli wprowadziła do polskiego porządku prawnego nowe administracyjnoprawne instrumenty uprawniające Ministra Energii do władczego oddziaływania na strukturę właścicielską spółek energetycznych będących podmiotami podlegającymi ochronie w rozumieniu omawianej regulacji. Bez wątpienia ustawa stanowi istotny element mechanizmu prawnego, który ma na celu zapewnienie i utrzymanie bezpieczeństwa energetycznego kraju. W związku z tym, wydaje się że

²⁴ Analogiczny cel przyświeca wprowadzeniu decyzji nakazującej sprzedaż akcji banku krajowego uregulowanej w art. 25n ust. 4 pb; Wajda, 2019.

²⁵ *Idem*.

²⁶ Art. 25n ust. 4 pb.

²⁷ Artykuł 12 ust. 6 i 7 uok.

omawiana regulacja powinna zostać włączona do szerokiej debaty na temat prawa energetycznego oraz bezpieczeństwa energetycznego w ogóle.

Ustawa o kontroli co do zasady spełnia swój cel, umożliwiając blokowanie transakcji nabycia istotnego uczestnictwa lub dominacji w spółkach energetycznych podlegających ochronie w sytuacjach, w których tego typu transakcja w ocenie Ministra Energii spełnia określone przesłanki. Podobnie, w kwalifikowanych przypadkach uok pozwala Ministrowi Energii na eliminowanie ze struktury właścicielskiej takich spółek niepożądanych podmiotów. W tym zakresie można uznać, że ustawa o kontroli ma pozytywny wpływ na bezpieczeństwo energetyczne kraju.

Należy jednak podkreślić, że mechanizmy uregulowane w uok mogą w niektórych przypadkach stanowić zagrożenie, a szczególnie w przypadku wydania przez Ministra Energii decyzji zakazującej wykonywania praw z udziałów albo akcji – zagrożenie stanu bezpieczeństwa energetycznego kraju. Jest to spowodowane tym, że w wielu przypadkach tego typu decyzja może częściowo lub całkowicie paraliżować działanie spółek energetycznych o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa i tym samym, przynajmniej w krótkiej i średniej perspektywie, zagrażać bezpieczeństwu kraju.

Na krytykę zasługują również liczne wątpliwości interpretacyjne, które budzi ustawa ze względu na swoją nieprecyzyjność, a także miejscami zbyt szerokie kompetencje organów kontroli.

Bibliografia

- Adamiak, B. (red.). (2017). *Kodeks postępowania administracyjnego*. Warszawa: C.H. Beck.
- Domagała, M. (2008). *Bezpieczeństwo energetyczne Aspekty administracyjno-prawne*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Hauser, R. (red.), i Wierzbowski, M. (red.). (2018). *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Kasnowski, J. (2017). Komentarz do art. 41. W: Kuliński M. (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz* (s. 703–705). Warszawa: CH Beck.
- Kmieciak, Z. (2019). Komentarz do art. 122a. W: Z. Kmiecik, (red.), W. Chrościelewski (red.), *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, s. 664–665.
- Kmieciak, Z. (red.), i Chrościelewski, W. (red.). (2019). *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Mataczyński, M. (red.). (2016). *Ustawa o kontroli niektórych inwestycji. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Muras, Z. (2018). Bezpieczeństwo energetyczne i polityka regulacyjna w kontekście sądowej kontroli rozstrzygnięć regulatora rynku. Rola administracji i judykatury. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 9.
- Muras, Z. i Swora, M. (red.). (2016). *Prawo energetyczne. Tom II. Komentarz do art. 12–72, wyd. II* (s. 615–616). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Pawęcznyk, M. (2013). *Publicznoprawne obowiązki przedsiębiorstw energetycznych jako instrument zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w Polsce*. Toruń: Adam Marszałek.
- Piecha, J. (2018). Komentarz do art. 122a. W: R. Hauser (red.), M. Wierzbowski (red.), *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: CH Beck, s. 886.
- Saczywko, M. (2016). Komentarz do art. 5. W: M. Mataczyński (red.), *Ustawa o kontroli niektórych inwestycji. Komentarz* (s. 110). Warszawa: Wolters Kluwer.

- Szot, A. (2016). Klauzula generalna jako ponadgałęziowa konstrukcja systemu prawa. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia*, LXIII(2).
- Torończak, M. (2015). Decyzja z art. 25n ust. 1 ustawy – Prawo bankowe. *Monitor Prawa Bankowego*, 4.
- Wajda, P. (2019). Decyzja administracyjna nakazująca zbycie akcji banku krajowego w wyznaczonym terminie. Publikacje Elektroniczne ABC. LEX.
- Wiktorowska, A. (2017). Postępowanie administracyjne. W: M. Wierzbowski (red.), A. Wiktorowska (red.), M. Szubiakowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*. Warszawa: C.H. Beck.
- Wiórek, P.M. (2017). Ochrona giełdowych spółek Skarbu Państwa i bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej poprzez kontrolę inwestycji. W: A. Kidyba (red.), M. Michalski (red.), *Spółki skarbu państwa na rynku kapitałowym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Woźniak, R. (2015). Pozycja prawna akcjonariusza banku krajowego w związku z wydaniem przez KNF decyzji na podstawie art. 25n prawa bankowego. *Monitor Prawa Bankowego*, 11.