

ANNA DURMA

PAWEŁ WAJDA

<https://doi.org/10.33995/wu2024.3.5>

date of receipt: 13.10.2024

date of acceptance: 12.11.2024

Układ w sprawie warunków nadzwyczajnego złagodzenia sankcji administracyjnej nakładanej przez Komisję Nadzoru Finansowego

Niniejszy artykuł poświęcony jest analizie instytucji układu w sprawie warunków nadzwyczajnego złagodzenia sankcji administracyjnej nakładanej przez Komisję Nadzoru Finansowego, wprowadzonej do systematyki ustawy z dnia 21 lipca 2006 roku o nadzorze nad rynkiem finansowym na mocy postanowień ustawy z dnia 16 sierpnia 2023 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku [Dz. U. 2023, poz. 1723]. Wprowadzenie instytucji układu jest jednym z elementów Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego, jednocześnie wpisuje się w aktualne uwarunkowania prawne, bowiem polska procedura administracyjna nie wprowadziła instytucji umowy administracyjnej jako możliwej formy rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej¹.

KNF została wyposażona w kompetencje do odpowiedniego obniżenia poziomu dolegliwości sankcji administracyjnych nakładanych na nadzorowane podmioty w obliczu wyrażenia przez nie tzw. czynnego żalu. Powstaje pytanie, jaki charakter prawny ma instytucja układu: czy jest to umowa administracyjna, czy też odpowiednik programu łagodzenia kar (leniency), stosowanego w praktyce działania Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów?

Celem artykułu jest zatem możliwie szczegółowe przedstawienie – w oparciu o doświadczenia praktyczne – instytucji układu, w tym przede wszystkim udzielenie odpowiedzi na powołane wyżej pytania oraz umiejscowienie instytucji układu w ramach katalogu prawnych form działania KNF [gdzie układ nie jest porozumieniem procesowym czy postacią ugody, tylko decyzją administracyjną], jak

1. *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku, Druk Sejmowy nr 3381. Sejm IX kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3381> [dostęp: 11.10.2024].*

wreszcie przedstawienie procedury jego zawarcia. Intencją autorów jest dowiedzenie tezy, że układ jest rozwiązaniem szytym na miarę, które pozwoli na znaczące złagodzenie dolegliwości sankcji administracyjnej, co będzie miało swój szczególny wymiar w przypadku spraw administracyjnych, w których przepis prawa materialnego statuuje dla KNF obowiązek nałożenia kary administracyjnej (tj. wydania tzw. związanej decyzji administracyjnej).

Słowa kluczowe: układ, nadzór administracyjny, sankcja administracyjna, KNF, złagodzenie dolegliwości, proporcjonalność, postępowanie administracyjne.

Wprowadzenie

Analizując instytucję układu w sprawie warunków nadzwyczajnego złagodzenia sankcji administracyjnej nakładanej przez Komisję Nadzoru Finansowego², należy przypomnieć, że sankcje administracyjne stosowane przez KNF są negatywnymi konsekwencjami naruszenia norm prawa administracyjnego³. Sankcje administracyjne stanowią w istocie instrument prawny władczego oddziaływania, który jest wykorzystywany przez KNF w celu zabezpieczenia faktycznej realizacji publicznoprawnych obowiązków spoczywających na uczestnikach rynku finansowego, i są instrumentem służącym realizacji celów nadzoru⁴. Sankcje administracyjne stanowią instrument realizacji odpowiedzialności administracyjnej. Ich zastosowanie jest zatem rezultatem naruszenia przez pewien podmiot dyspozycji określonej normy prawa administracyjnego⁵. W judykaturze wskazuje się trafnie, że sankcja administracyjna: „stanowi dolegliwość za popełniony delikt administracyjny, przez który należy rozumieć czyn polegający na bezprawnym działaniu lub bezprawnym zaniechaniu podjęcia nakazanego działania, skutkujący naruszeniem norm prawa

2. Dalej: KNF.

3. Zob. np.: M. Stahl, *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, [w:] *Sankcje administracyjne*, [red.] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 23. W orzecznictwie dostrzeżono również, że: „Kara administracyjna nie jest konsekwencją popełnienia czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem. Fakt nałożenia na sprawcę czynu określonego w art. 107 k.k.s. kary, która ma charakter represyjny, nie wyklucza możliwości ukarania karą pieniężną w postępowaniu administracyjnym, ponieważ kara ta ma charakter rekompensaty za niewpłacony podatek, jaki powinien wpłynąć z tytułu legalnie prowadzonej działalności. Ustawodawca wprowadził odrębną regulację – mającą na celu sankcjonowanie nielegalnego urzędowania tylko jednego rodzaju gier hazardowych poza kasynem, a to gier na automatach. Tak więc każdy podmiot urządzający gry na automatach poza kasynem gry podlega karze na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h.” [Tak np.: NSA w wyroku z dnia 27 stycznia 2016 r., sygn. II GSK 785/14; wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 grudnia 2018 r., sygn. III SA/Łd 773/18, CBOSA; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 marca 2018 r., sygn. III SA/Gd 1005/17, CBOSA; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 października 2019 r., sygn. III SA/Gd 454/19, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 maja 2019 r., sygn. III SA/GI 1305/18, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 stycznia 2019 r., sygn. III SA/GI 645/18, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 stycznia 2019 r., sygn. III SA/GI 831/18, CBOSA; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 marca 2018 r., sygn. III SA/Gd 1005/17, CBOSA].
4. Por. szerzej: K. Borkowska, P. Wajda, [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, [red.] M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda, CH Beck, Warszawa 2012, s. 477.
5. Por. wyrok TK z dnia 15 października 2013 r., sygn. P 26/11, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego”, Seria A 2013/7/99.

administracyjnego i zagrożony sankcją administracyjną⁶. Należy podkreślić specyfikę sankcji w prawie administracyjnym – nie posiada ona definicji legalnej, a przy znacznej ilości przepisów prawa rozrzuconych na wielu szczeblach systematyki źródeł prawa, stanowi swoistą instytucję prawną, która zagwarantować ma należyte wykonywanie wszelkich norm prawa administracyjnego⁷. Sankcje administracyjne nie powinny być przy tym postrzegane jedynie jako dolegliwość wynikająca z konieczności poniesienia odpowiedzialności za działanie niezgodne z normą prawa. Niewątpliwie celem ich stosowania jest ochrona wartości realizowanych przez normy prawa administracyjnego, poziom dolegliwości sankcji wskazuje zaś na znaczenie chronionej wartości dla ustawodawcy⁸. Warto w tym miejscu wskazać dodatkowo to, że KNF stosując sankcje administracyjne musi bezwzględnie mieć na uwadze to, aby: „[...] zastosowanie tego środka nadzoru nie doprowadziło do powstania negatywnych konsekwencji, które nie pozostawałyby w relacji proporcjonalności do charakteru naruszenia, którego dopuściła się strona postępowania administracyjnego. Decyzja Komisji musi zatem nie tylko spełniać wymóg zgodności z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa formalnego, ale także uwzględniać szeroko rozumiane kryterium racjonalności i ingerencji organu w sferę prawną danego podmiotu z punktu widzenia celów, jakie organ zamierza osiągnąć⁹. Sankcje administracyjne stosowane przez KNF muszą być zatem zawsze współmierne i dopasowane¹⁰ do rodzaju naruszenia stwierdzonego przez ten organ i muszą jednocześnie być nieuchronne i powodować określoną dolegliwość¹¹.

Ustawodawca – aby umożliwić realizację powyższego – wyposażył KNF w kompetencje sprwadające się do możliwości stosowania sankcji administracyjnych, których dolegliwość jest możliwie dopasowana do okoliczności danego przypadku, stanu faktycznego i prawnego danej sprawy administracyjnej. Dodatkowo ustawodawca – na mocy postanowień ustawy z dnia 16 sierpnia 2023 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku¹² – rozszerzył katalog kompetencji KNF o kompetencje w zakresie

6. Por. szerzej: wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 stycznia 2020 r., sygn. III SA/Łd 942/19, CBOSA; wyrok NSA z dnia 13 lutego 2019 r., sygn. II GSK 5430/16, CBOSA).
7. J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
8. P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
9. Por. szerzej: wyrok NSA z dnia 17 lutego 2010 r., sygn. II GSK 401/09; Legalis.
10. Podkreślić przy tym należy, że w orzecznictwie i doktrynie zauważa się, że: „Organ powinien więc dokonywać swojej «wyceny» stopnia ingerencji w określone dobro (lub dobra) chronione, która musi uwzględniać: 1) charakter dobra chronionego; 2) zakres i dolegliwość wprowadzonych ograniczeń w korzystaniu z niego, a na końcu 3) sposób i zakres ingerencji w dobro chronione przez adresata obowiązku polegającego na działaniu bądź powstrzymaniu się od określonych działań. Ten ostatni element wymaga dodatkowo dokonania przez organ wszechstronnej oceny okoliczności, w jakich doszło do naruszenia prawa przez stronę. Zarazem organ zobowiązany jest dokonać tej oceny w kontekście wartości wskazywanych przez szczegółowe dyrektywy określone w art. 189d pkt 1 k.p.a., do których ustawodawca zalicza obowiązki działania bądź zaniechania, realizujące potrzebę ochrony: 1) życia lub zdrowia, 2) mienia w znacznych rozmiarach, 3) ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz 4) czas trwania tego naruszenia.” [por. szerzej: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 marca 2022 r., sygn. III SA/Po 1672/21, CBOSA; tak również: R. Suwaj, *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 182–184].
11. Zob. np.: wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2011 r., sygn. II GSK 612/10; Legalis; wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2019 r., sygn. VI SA/Wa 2246/18; Legalis; wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 lutego 2012 r., sygn. VI SA/Wa 1691/11; Legalis; wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 marca 2010 r., sygn. VI SA/Wa 2112/09; Legalis.
12. Dz. U. 2023, poz. 1723.

uwzględnienia przez KNF instytucji podobnej do tzw. czynnego żalu, na wzór tego stosowanego w postępowaniach podatkowych. Czynny żal w tym przypadku sprowadza się do wprowadzenia w ramach postępowań sankcyjnych KNF (tj. postępowań administracyjnych prowadzonych przez KNF, których przedmiotem jest nałożenie sankcji administracyjnej) możliwości uwzględnienia przez KNF okoliczności, że podmiot nadzorowany, działając z własnej inicjatywy, eliminuje nieprawidłowości w organizacji, naprawia szkody wyrządzone inwestorom czy też wskazuje innych sprawców, która to okoliczność implikuje istotne obniżenie poziomu dolegliwości (jak np. wysokości administracyjnych kar pieniężnych) sankcji administracyjnych.

Prawodawca – na mocy ustawy z dnia 16 sierpnia 2023 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku – dodał do systematyki ustawy z dnia 21 lipca 2006 roku o nadzorze nad rynkiem finansowym¹³ przepisy rozdziału 2b, wprowadzając do systemu prawa instytucję układu w sprawie warunków nadzwyczajnego złagodzenia sankcji administracyjnej nakładanej przez KNF, która to instytucja pozwala na istotne złagodzenie dolegliwości sankcji administracyjnej stosowanej przez KNF. *Ratio* tego rozwiązania jest to – tak jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy¹⁴ – że: „postawa taka wpływałaby na niższy wymiar kary, a przy wyjątkowo pozytywnych postawach i nadzwyczajnych okolicznościach łagodzących możliwe byłoby odstępianie od wymierzenia kary lub zastosowania innej sankcji”¹⁵.

Mając powyższe na uwadze, za celową należy uznać bliższą analizę tej instytucji, tym bardziej, że dotychczasowa praktyka KNF pokazuje, iż instytucja układu znalazła już – pomimo swojej relatywnie krótkiego obowiązywania – kilkukrotne zastosowanie¹⁶.

13. Tekst jedn. Dz. U. 2024, poz. 135; dalej: u.n.r.f.

14. *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku...*

15. Por. szerzej: *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku...*; należy przy tym – niejako na marginesie prowadzonych rozważań – wskazać to, że nie było – przy projektowaniu rozwiązań dotyczących układu – możliwe ograniczenie się do powtórzenia rozwiązań przewidzianych w przepisach dotyczących tzw. czynnego żalu znanych ustawie karnej skarbowej [art. 16 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy [Dz. U. 2023 r. poz. 654, z późn. zm.], co wynika przede wszystkim z odmiennej specyfiki postępowań w sprawach karnych skarbowych i postępowań sankcyjnych przed KNF. Przygotowując przepisy dla rynku finansowego, posiłkowo wykorzystano natomiast pewne elementy unormowań prawa ochrony konkurencji, w zakresie tzw. *leniency*. Nowe przepisy dla rynku finansowego zostały jednak zaprojektowane szerzej i dotyczą zarówno przypadków, gdy podmiot z własnej inicjatywy dokonuje samodenuncjacji, jak i przypadków, gdy naruszenia zostały stwierdzone w ramach czynności nadzorczych. Jednym z celów projektowanych przepisów jest bowiem usprawnienie, w szczególności przyspieszenie i skrócenie, postępowań sankcyjnych, co może być osiągnięte w przypadku gdy podmiot zainteresowany nadzwyczajnym złagodzeniem sankcji przedstawi wszelkie znane mu okoliczności naruszenia objętego danym postępowaniem i dowody na ich poparcie, i będzie efektywnie współdziałał z organem nadzoru w toku prowadzonego postępowania. Istotnym elementem tej koncepcji jest przyjęcie, że decyzja wydawana w wyniku zawarcia układu będzie miała status decyzji ostatecznej i prawomocnej.

16. Por. szerzej: Komunikat KNF z dnia 8 października 2024 r., https://www.knf.gov.pl/komunikacja/komunikaty?articleId=90845&p_id=18 [dostęp: 7.11.2024]; Komunikat KNF z dnia 7 października 2024 r., https://www.knf.gov.pl/komunikacja/komunikaty?articleId=90817&p_id=18 [dostęp: 7.11.2024]; Komunikat KNF z dnia 30 września 2024 r., https://www.knf.gov.pl/komunikacja/komunikaty?articleId=90724&p_id=18 [dostęp: 7.11.2024]; Komunikat KNF z dnia 28 sierpnia 2024 r., https://www.knf.gov.pl/komunikacja/komunikaty?articleId=90311&p_id=18 [dostęp: 7.11.2024].

1. Układ w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 lipca 2006 roku o nadzorze nad rynkiem finansowym

Dokonując w pierwszym kroku próby zdekodowania desygnatów pojęcia układu w rozumieniu przepisów u.n.r.f., wskażemy, że zgodnie z art. 18k ust. 1 w związku z art. 18q ust. 1–2 u.n.r.f. układ, o którym mowa w przepisach u.n.r.f. (dalej: układ), to przede wszystkim decyzja wydawana przez KNF. W ramach rozstrzygnięcia tej decyzji KNF dokonuje nadzwyczajnego złagodzenia dolegliwości sankcji administracyjnej. Ponadto decyzja ta jest ostateczna i prawomocna. Decyzja wydawana jest przez KNF w sytuacji, gdy KNF uzna, że przyczyni się ona do przyspieszenia postępowania lub w inny sposób wpłynie na pełniejszą realizację celów, o których mowa w art. 2 u.n.r.f.

Zbiór desygnatów pojęcia układu zawiera zatem decyzje administracyjne wydawane przez KNF w sprawach nakładania sankcji administracyjnych na nadzorowane instytucje finansowe, które to decyzje charakteryzują się kumulatywnym spełnieniem trzech wymogów. Po pierwsze, w ich osnowie KNF dokonuje nadzwyczajnego złagodzenia dolegliwości sankcji administracyjnej, o których mowa jest w art. 18k ust. 6–8 u.n.r.f. Decyzje te są ostateczne i prawomocne *ex lege*, tj. nie przysługuje od nich ani środek prawny zwyczajny z art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷, ani też skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Przepisy rozdziału 2b u.n.r.f. znajdują zastosowanie do wszystkich sankcji administracyjnych, tj. zarówno do tych przyjmujących postać sankcji administracyjnych pieniężnych¹⁸, jak i do tych przyjmujących postać sankcji administracyjnych niepieniężnych¹⁹, jak również – co wymaga podkreślenia – do instytucji nadzoru następczego w postaci cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności przez instytucję finansową²⁰.

W ramach zawieranego układu KNF może obniżyć wysokość administracyjnej kary pieniężnej nie mniej niż o 20% i nie więcej niż o 90%, dodatkowo w przypadku, o którym mowa w art. 18z u.n.r.f. (tj. samodenuncjacji deliktu administracyjnego przez podmiot sankcjonowany) – o nie mniej niż o 30% i nie więcej niż o 90%, w stosunku do kary pieniężnej, która zostałaby nałożona bez zawarcia układu. KNF może też złagodzić dolegliwość innej sankcji. Założenie procentowych widełek wyznaczających zakres obniżenia kary świadczy z jednej strony o elastyczności w zakresie stosowania instytucji, ale z drugiej strony wskazuje na nieprzekraczalne ramy obniżenia kary, które jednocześnie zawężają uznaniowość KNF przy wydaniu decyzji.

W przypadku, gdy przepis prawa przewiduje za dane naruszenie możliwość jednoczesnego nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i cofnięcia zezwolenia, nałożenia zakazu albo zastosowania innej sankcji – KNF w ramach zawieranego układu może złagodzić sankcję przez odstąpienie od cofnięcia zezwolenia, nałożenia zakazu albo zastosowania innej sankcji i poprzez nałożenie wyłącznie kary pieniężnej, w wysokości obniżonej w sposób wskazany powyżej albo bez obniżenia jej wysokości. W dalszym ciągu jednak mówimy o układzie, równoznacznym z wydaniem decyzji administracyjnej, nie zaś o odrębnej instytucji prawnej, w której dochodzi do złagodzenia

17. Tekst jedn. Dz. U. 2024, poz. 572, dalej: k.p.a.

18. *Argumentum ex art. 18k ust. 6 u.n.r.f.*

19. *Argumentum ex art. 18k ust. 7 u.n.r.f.*

20. *Argumentum ex art. 18k ust. 7 u.n.r.f.*

kary. Po zawarciu układu wydana decyzja administracyjna odzwierciedla ustalenia układu i to z tej decyzji wynikać mają wszelkie skutki prawne dla podmiotu, w stosunku do którego zastosowano nadzwyczajne złagodzenie sankcji²¹.

W tym miejscu wskażemy, że jakkolwiek użycie przez prawodawcę w treści przepisów rozdziału 2b u.n.r.f. terminu *układ* mogłoby wskazywać, że mamy tutaj do czynienia z autonomiczną i nową prawną formą działania KNF, to stanowisko takie jest nieuprawnione. Układ jest bowiem decyzją administracyjną (tj. aktem administracyjnym w rozumieniu katalogu prawnych form działania administracji), która wyróżnia się – w ramach uniwersum decyzji administracyjnych KNF – wyżej powołanymi trzema cechami. Nie mamy tutaj zatem do czynienia z autonomiczną prawną formą działania KNF, tylko ze szczególnym rodzajem decyzji administracyjnej KNF.

Powyższa konstatacja znajduje *explicite* swoje potwierdzenie w uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej²², na mocy której postanowień wprowadzono instytucję układu do systemu prawa, gdzie projektodawca podnosił w szczególności, że: „przewidywany w projektowanych przepisach układ w sprawie warunków nadzwyczajnego złagodzenia sankcji nie będzie samodzielnym instrumentem prawnym łagodzenia sankcji, ani określania warunków tego złagodzenia, ale po jego zawarciu wydawana będzie decyzja administracyjna odzwierciedlająca ustalenia układu, i to z tej decyzji wynikać będą wszelkie skutki prawne dla podmiotu, w stosunku do którego zastosowano nadzwyczajne złagodzenie sankcji”. Gdzie wprowadzenie tego rozwiązania i takiej szczególnej podkategorii decyzji administracyjnej podyktowane było przede wszystkim – co do zasady – brakiem w systemie krajowego prawa administracyjnego i w systematyce katalogu prawnych form działania administracji instytucji umowy administracyjnej.

2. Inicjatywa dotycząca zawarcia układu

Zgodnie z art. 18k ust. 1–2 u.n.r.f. inicjatorem zawarcia układu może być i KNF, i strona postępowania w sprawie nałożenia sankcji.

Postanowienie o możliwości zawarcia układu w sprawie warunków nadzwyczajnego złagodzenia sankcji może zostać wydane zarówno przez KNF działającą z urzędu, jak i na wniosek strony postępowania. Inicjatywa może zostać zgłoszona wyłącznie w toku postępowania administracyjnego w sprawie; tym samym należy wykluczyć możliwość, gdzie inicjatywa ta zostałaby wyrażona jeszcze przed wszczęciem postępowania czy też już po jego zakończeniu. Prawodawca nie sformułował przy tym wymogu, by inicjatywa ta została zgłoszona w toku prowadzonego postępowania, tym samym nie można wykluczyć sytuacji, w której inicjatywa ta zostanie wyrażona w okresie zawieszenia postępowania administracyjnego. Wówczas jednak, dla wywarcia skutków prawnych inicjatywy w przedmiocie zawarcia układu, koniecznym byłoby podjęcie zawieszzonego postępowania administracyjnego, równoznaczne z ustaleniem przyczyny zawieszenia²³.

21. *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku...*

22. *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku...*

23. *Argumentum ex. Art. 97 k.p.a.*

Można przy tym zasadnie domniemywać, że w praktyce obrotu inicjatywa w przedmiocie zawarcia układu będzie pochodziła od strony postępowania i to strona postępowania – jako podmiot najbardziej zainteresowany nadzwyczajnym złagodzeniem sankcji – będzie występowała z przedmiotową inicjatywą, kierując do KNF właściwy wniosek o zawarcie układu, o którym mowa w art. 18k ust. 2 u.n.r.f.

W sytuacji, w której inicjatywa w przedmiocie zawarcia układu będzie pochodziła od KNF, KNF wyda postanowienie, o którym mowa w art. 18k ust. 1 u.n.r.f. W sytuacji natomiast, w której inicjatywa w przedmiocie zawarcia układu będzie pochodziła od strony postępowania, obowiązkiem tej strony będzie wystąpić do KNF z wnioskiem z art. 18k ust. 2 u.n.r.f. W art. 18k ust. 2 u.n.r.f. nie określono odnośnie wniosku jakichkolwiek wymogów. Należy przyjąć, że wniosek musi odpowiadać wyłącznie wymogom formalnym, o których mowa w art. 63 § 2–3 k.p.a.²⁴ W treści wniosku konieczne będzie wskazanie firmy (nazwy) strony postępowania, jej adresu do doręczeń, określenia żądania wniosku o zawarcie układu oraz podpisu, zgodnie z zasadami reprezentacji. Wniosek ten może być zatem podpisany tak przez stronę, jak i przez odpowiednio umocowanego pełnomocnika strony. Elementem wniosku będzie również wskazanie przez stronę, że zawarcie układu przyczyni się do przyspieszenia postępowania lub w inny sposób przyczyni się do pełniejszej realizacji celów nadzoru nad rynkiem finansowym określonych w art. 2 u.n.r.f. z dookreśleniem, w jaki sposób wniosek przełoży się na przyspieszenie postępowania lub realizację celów nadzoru.

W przypadku przesłanki przyczyni się to do przyspieszenia postępowania” można z powodzeniem przyjąć, że układ w każdym przypadku wpłynie na przyspieszenie postępowania; jednym z dwóch warunków koniecznych do zawarcia układu jest bowiem to, by podmiot układający się ujawnił KNF wszelkie istotne okoliczności dotyczące naruszenia objętego danym postępowaniem, w tym współdziałające w naruszeniu osoby lub inne podmioty, oraz przedstawił dowody na poparcie tych okoliczności. Tym samym to podmiot układający się zobligowany jest dostarczyć do KNF wszystkie dowody, które są niezbędne KNF w postępowaniu dowodowym i w postępowaniu wyjaśniającym; co siłą rzeczy zawsze przełoży się na przyspieszenie postępowania. Rolą układającego się jest zatem wyręczenie KNF od czynności dowodowych i gromadzenia materiału dowodowego. W przypadku natomiast przesłanki „jeżeli uzna, że w inny sposób przyczyni się do pełniejszej realizacji celów, o których mowa w art. 2 u.n.r.f.”, mamy do czynienia z przesłanką, o której spełnieniu albo braku jej spełnienia będzie decydowała zawsze KNF, gdzie samo poddanie rynku finansowego nadzorowi KNF służy jak najpełniejszej realizacji celów nadzoru z art. 2 u.n.r.f.²⁵ Cele nadzoru, o których mowa, to zgodnie z przywołanym w art. 2 u.n.r.f. zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa, przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, ochrony interesów uczestników tego rynku również poprzez rzetelną informację dotyczącą funkcjonowania rynku i poprzez realizację celów określonych w przepisach

24. *Argumentum ex art.* 11 ust. 5 u.n.r.f. w związku z art. 63 § 1–2 k.p.a.

25. Celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku również poprzez rzetelną informację dotyczącą funkcjonowania rynku, przez realizację celów określonych w szczególności w ustawie – Prawo bankowe, ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym, ustawie z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego, ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych.

sektorowych, co do zasady jednak realizacja celów nadzoru ma za zadanie chronić podobne wartości. Cele nadzoru zatem szczególnie winny być brane pod uwagę przez KNF przy wydawaniu decyzji administracyjnych, co jednak wpisuje się w samo założenie funkcjonowania KNF zgodnie z rzezonymi celami. Określając funkcję celów nadzoru, należy położyć szczególny akcent na to, że powinny być one brane pod uwagę przez organ nadzoru w każdym przypadku uznania administracyjnego, w szczególności przy sankcjach finansowych²⁶.

Komisja Nadzoru Finansowego po otrzymaniu wniosku podda ocenie jego stronę formalną i w przypadku braków formalnych stosuje instytucję z art. 64 k.p.a., w przypadku zaś kompletności – podda ocenie, czy zachodzi przesłanka z art. 18k ust. 1 *in fine* u.n.r.f. W sytuacji, gdy przesłanka zostanie spełniona, KNF wyda postanowienie z art. 18k ust. 1 u.n.r.f.²⁷, tj. o możliwości zawarcia układu w sprawie warunków nadzwyczajnego złagodzenia sankcji, zaś w sytuacji, gdy przesłanka ta nie będzie zachodziła, KNF wyda postanowienie o braku możliwości zawarcia układu²⁸. Mając przy tym na uwadze to, że w przypadku obu tych postanowień nie wskazano, czy na wskazane postanowienie przysługuje zażalenie, należy przyjąć, że na postanowienia tak w przedmiocie stwierdzenia możliwości zawarcia układu, jak i braku możliwości zawarcia układu, zażalenie nie przysługuje.

Inicjatywa odnośnie zawarcia układu może być w każdym czasie – aż do chwili zawarcia układu – zmieniona. Podmiot układający się może wycofać oświadczenie o woli zawarcia układu²⁹ [art. 18l ust. 2 i 3 u.n.r.f.]. Wycofanie oświadczenia będzie implikowało wydanie przez KNF postanowienia z art. 18l ust. 4 u.n.r.f., tj. postanowienia skutkującego zakończeniem czynności zmierzających do zawarcia układu. KNF jest również uprawniona odstąpić od zamiaru zawarcia układu w formie postanowienia, na które także nie będzie przysługiwało zażalenie³⁰, przy czym odstąpienie przez KNF skutkuje zakończeniem czynności zmierzających do zawarcia układu i dalszym prowadzeniem postępowania administracyjnego w sprawie sankcji administracyjnej.

Przepisy rozdziału 2b u.n.r.f. stosuje się także w przypadku, gdy postępowanie, o którym mowa w art. 18k ust. 1 u.n.r.f., zostało wszczęte na podstawie informacji lub dokumentów przedstawionych KNF z własnej inicjatywy przez podmiot, który dopuścił się naruszenia, o ile w tych informacjach lub dokumentach ujawniono wszelkie istotne okoliczności dotyczące naruszenia, w tym współdziałające osoby lub inne podmioty, oraz przedstawione zostały dowody na poparcie tych okoliczności, a przed złożeniem takich informacji i dokumentów podmiot zaprzestał danego naruszenia prawa albo usunął stan niezgodności z prawem, w tym przez spełnienie obowiązku niewykonanego w terminie³¹.

W takim przypadku podmiot, który popełnił naruszenie, może jednocześnie złożyć wniosek, o którym mowa w art. 18k ust. 2 u.n.r.f. Wniosek ten KNF rozpatruje po wszczęciu postępowania,

26. K. Mordaka, E. Murawska, K. Szachogłuchowicz, *Zmiany w zakresie oraz wysokości sankcji nakładanych przez KNF*, LEX/el. 2023.

27. *Argumentum ex art. 18k ust. 3 pkt 1 u.n.r.f.*

28. *Argumentum ex art. 18k ust. 3 pkt 2 u.n.r.f.*

29. *Argumentum ex art. 18l ust. 3 u.n.r.f.*

30. *Argumentum ex art. 18l ust. 4 u.n.r.f.*

31. Powyższe nie stoi na przeszkodzie uzupełnieniu informacji lub dokumentów przez podmiot, który dopuścił się naruszenia, na zasadach określonych w art. 18m ust. 1 i 2 u.n.r.f.; *argumentum ex art. 18z ust. 1 zdanie drugie u.n.r.f.*

o którym mowa w art. 18k ust. 1 u.n.r.f., z tym zastrzeżeniem, że w przypadku gdy postępowanie, o którym mowa w art. 18k ust. 1 u.n.r.f., nie zostało wszczęte, wniosek pozostawia się bez rozpoznania.

Warto w tym miejscu wskazać, że przepisy u.n.r.f. nie nakładają na KNF bynajmniej obowiązku w przedmiocie zawarcia układu. KNF nie jest zobowiązana do wydawania postanowień z art. 18k ust. 1 u.n.r.f. Podobnie KNF jest uprawniona w każdej chwili zakończyć postępowanie układowe; co będzie miało miejsce w przypadku uznania, że działania podmiotu układającego się mają charakter pozorny i nie zmierzą do zawarcia układu, a w istocie zmierzą do zyskania na czasie.

W konsekwencji powyższego należy w pełni podzielić stanowisko KNF, zgodnie z którym: „podstawą układu jest jego dobrowolność – z inicjatywą zawarcia układu może wyjść zarówno strona postępowania, jak i Komisja. Jednak to do organu nadzoru należy ostatnie słowo, czy wejście w układ jest zasadne. Przede wszystkim układ musi służyć przyspieszeniu postępowania, przy czym kwestia ta jest zawsze oceniana indywidualnie. Po drugie, Komisja, dostrzegając nadzwyczajny charakter złagodzenia sankcji, ma zawsze na uwadze to, czy układ zrealizuje cele nadzorcze w danej sprawie, co będzie uzależnione m.in. od indywidualnej oceny sytuacji strony. Podmiot zainteresowany układem musi zdawać sobie sprawę z tego, że do zawarcia układu ostatecznie nie dojdzie, jeśli nie usunął całkowicie naruszeń, w związku z którymi ma otrzymać karę oraz jeśli nie przekaze istotnych informacji dotyczących sprawy. O ile układ nie pozbawia prawa do obrony, o tyle Komisja nie będzie przekonywać do spełnienia warunków układu, mając na uwadze jego cel, czyli przyspieszenie sprawy. Jednocześnie, jeśli sprawca naruszenia zdecyduje się ujawnić swoje uchybienie zanim dowie się o tym Komisja, może liczyć on na większe obniżenie kary”³².

3. Termin na zawarcie układu

Elementem składowym postanowienia z art. 18k ust. 1 u.n.r.f. będzie wyznaczenie przez KNF terminu na zawarcie układu, który nie może być dłuższy niż 3 miesiące, liczone od dnia odpowiednio doręczenia albo ogłoszenia postanowienia. Komisja Nadzoru Finansowego, wyznaczając termin, będzie kierowała się z jednej strony tym, by zawarcie układu było w tym okresie w ogólności możliwe, natomiast z drugiej przesłanką z art. 18k ust. 1 u.n.r.f., tj. tym, by zawarcie układu prowadziło do przyspieszenia postępowania. Doświadczenia praktyczne podpowiadają przy tym to, że KNF, realizując obowiązek z art. 18l ust. 1 u.n.r.f., stosuje maksymalny termin 3 miesięcy.

Dodatkowo – na mocy postanowień z art. 18l ust. 1 zdanie drugie u.n.r.f. – KNF została wyposażona w uprawnienie do przedłużenia terminu o zawarcie układu o dodatkowy okres, który będzie nie dłuższy niż 3 miesiące. Konstrukcja przepisu z art. 18l ust. 1 zdanie drugie u.n.r.f. prowadzi przy tym do sformułowania konkluzji, że KNF będzie mogła skorzystać z tej kompetencji wyjątkowo, za czym przemawia wykorzystanie tutaj przez prawodawcę sformułowania: „w uzasadnionych przypadkach”³³. Tym samym KNF wszystkie wątpliwości w przedmiocie przedłużenia albo też braku przedłużenia terminu z art. 18l ust. 1 zdanie pierwsze u.n.r.f. powinna rozpatrywać *in*

32. Por. szerzej: Blog nadzorczy UKNF: *O układzie słów kilka*, https://www.knf.gov.pl/komunikacja/blog?refresh=true&articleId=90371&p_id=18 [dostęp: 11.10.2024].

33. Kwalifikacja tego przepisu jako wyjątku przesądza jednocześnie o tym, że właściwa dla niego interpretacja będzie wykładnią ścisłą zgodnie z regułą *exceptiones non sunt extendendae* (zob. np. L. Morawski, *Zasady*

favorem braku przedłużenia; zgodnie z ogólną zasadą dokonywania wykładni wyjątków. Warto przy tym wskazać, że KNF w sytuacji, w której będzie korzystała z kompetencji z art. 18l ust. 1 zdanie drugie u.n.r.f. i będzie dokonywała przedłużenia terminu na zawarcie układu o dodatkowy okres, będzie kierowała się tożsamymi przesłankami, o których była mowa powyżej, tj. koniecznością wyznaczenia najlepszego kompromisu pomiędzy faktyczną możliwością zawarcia układu a wpływem układu na przyspieszenie postępowania i realizację celów nadzoru. Przedłużenie terminu nastąpi w formie prawnej postanowienia, na które nie będzie przysługiwało zażalenie. Przedłużony termin będzie liczony od dnia doręczenia albo ogłoszenia postanowienia. Dotychczasowa praktyka pokazuje, że KNF przedłuża termin o kolejne 3 miesiące.

Warto w tym miejscu dodatkowo wskazać, że z treści przepisu z art. 18l ust. 1 u.n.r.f. wynika to, że przedłużenie terminu na zawarcie układu może nastąpić tylko jeden raz. Takie ograniczenie pozwala wyznaczyć adekwatny reżim czasowy dla zawarcia układu i eliminować ryzyko przewlekania postępowania i wykorzystania instytucji układu do niejako „oddalenia” w czasie ukarania danego podmiotu nadzorowanego sankcją administracyjną.

Analizując kwestię terminu do zawarcia układu należy dodatkowo wskazać, że okresu od dnia wydania postanowienia, o którym mowa powyżej (tj. postanowienia z art. 18k ust. 1 u.n.r.f.), do dnia zawarcia układu albo wydania postanowienia o zakończeniu czynności zmierzających do zawarcia układu, nie wlicza się do terminu załatwienia sprawy³⁴. Co więcej, bieg terminów przedawnienia ulega zawieszeniu w okresie od dnia wydania postanowienia z art. 18k ust. 1 u.n.r.f. lub z art. 18k ust. 3 pkt 1 u.n.r.f., do dnia zawarcia układu albo wydania postanowienia o zakończeniu czynności zmierzających do zawarcia układu³⁵.

4. Przesłanki zawarcia układu

Zgodnie z art. 18k ust. 4 u.n.r.f. warunkami koniecznymi do zawarcia układu są: po pierwsze, zaprzestanie, w zakresie objętym danym postępowaniem, naruszania prawa albo usunięcie – podobnie w zakresie objętym danym postępowaniem – stanu niezgodności z prawem; po drugie, ujawnienie KNF przez podmiot układający się wszelkich istotnych okoliczności dotyczących naruszenia objętego danym postępowaniem, w tym współdziałających w naruszeniu osób lub innych podmiotów oraz przedstawienie dowodów na poparcie tych okoliczności.

Analizując pierwszy z warunków koniecznych, należy wskazać, że zaprzestanie naruszania prawa albo usunięcie stanu niezgodności z prawem, w tym spełnienie obowiązku niewykonanego w terminie, dotyczy tylko naruszenia objętego danym postępowaniem. O ile zatem dana instytucja finansowa dopuściła się popełnienia kilku deliktów administracyjnych, które to delikty administracyjne są przedmiotem kilku autonomicznych postępowań administracyjnych prowadzonych przez KNF, o tyle do zawarcia układu w jednym z tych postępowań konieczne będzie „wyłącznie” zaprzestanie dopuszczania się deliktu administracyjnego ciągłego, którego dotyczy dane postępowanie. Usunięcie stanu niezgodności z prawem odnosi się tylko do konkretnego deliktu (tj. odbywać się

wykładni prawa, TNOiK, Toruń, s. 202–203; wyrok SN z dnia 25 czerwca 2007 r., sygn. II UK 236/06, OSNP 15–16/2008/233}.

34. *Argumentum ex art. 18r ust. 1 u.n.r.f.*

35. *Argumentum ex art. 18r ust. 2 u.n.r.f.*

to będzie przez realizację wskazanego przez KNF elementu osnowy tzw. decyzji zobowiązującej]. Nie ma natomiast tutaj obowiązku w przedmiocie zaprzestania naruszenia prawa albo usunięcia stanu niezgodności z prawem w obszarze innych deliktów administracyjnych (o ile takie inne delikty w ogólności występują).

Zaprzestanie naruszania prawa należy rozumieć jako sytuację, w której podmiot nadzorowany dopuszczał się tzw. deliktu ciągłego. Usunięcie stanu niezgodności z prawem dotyczyć będzie natomiast sytuacji, w której podmiot nadzorowany nie będzie realizował obowiązku wynikającego z przepisów prawa i samo usunięcie będzie sprowadzało się do wykonania tego obowiązku.

Przechodząc do analizy drugiego z warunków, należy wskazać, że podmiot układający się będzie zobowiązany do ujawnienia KNF wszelkich istotnych okoliczności dotyczących naruszenia objętego danym postępowaniem, w tym współdziałających w naruszeniu osób lub innych podmiotów oraz przedstawienie dowodów na poparcie tych okoliczności. Tym samym podmiot ten będzie zobowiązany do przekazania KNF wszelkich informacji i ujawnienia wszelkich okoliczności potrzebnych do ustalenia przez KNF stanu faktycznego sprawy i dowodów potwierdzających informacje i okoliczności. Ciężar dowodzenia spoczywa na podmiocie, który wystąpił z wnioskiem o zawarcie układu³⁶³⁷. Podmiot układający się przedstawia KNF wszystkie znane mu okoliczności naruszenia objętego danym postępowaniem i dowody na ich poparcie, jak również w razie potrzeby uzupełnia je z własnej inicjatywy lub na żądanie KNF; a także oświadcza, że przedstawił wszystkie znane mu okoliczności i dowody dotyczące naruszenia.

W obliczu kumulatywnego spełnienia się wyżej powołanych warunków zawarcie układu będzie możliwe i prawidłowe.

Układ może być przy tym zawarty tak w przypadku, gdy zastosowanie przez KNF danej sankcji administracyjnej oparte jest na mechanizmie uznania administracyjnego (tj. na formule ustawowej: „Komisja może”), jak i w przypadku, gdy zastosowanie danej sankcji administracyjnej oparte jest na obowiązku KNF w przedmiocie jej zastosowania (jak ma to miejsce przykładowo w przypadku sankcji administracyjnej z art. 14 ust. 3a ustawy z dnia 22 maja 2003 roku o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych³⁸). Układ z rozdziału 2b u.n.r.f. może zatem obejmować pełne spektrum sankcji administracyjnych stosowanych przez KNF wobec nadzorowanych instytucji finansowych; tj. tak administracyjne kary pieniężne, jak i administracyjne kary niepieniężne; tak kary administracyjne oparte na konstrukcji uznania administracyjnego, jak i kary administracyjne, których stosowanie

36. Por. szerzej: wyrok NSA z dnia 5 sierpnia 2010 r., sygn. I OSK 1366/09, Legalis; wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2010 r., sygn. II OSK 1131/10, Legalis; wyrok NSA z dnia 8 maja 2009 r., sygn. I OSK 849/08, Legalis; wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. VIII SA/Wa 580/07, Legalis; wyrok NSA z dnia 5 października 2021 r., sygn. I OSK 502/21, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 marca 2021 r., sygn. I SA/Wa 131/20, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 marca 2021 r., sygn. I SA/Wa 2665/20, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 marca 2021 r., sygn. I SA/Wa 853/20, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 grudnia 2020 r., sygn. I SA/Wa 630/20, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 października 2020 r., sygn. I SA/Wa 851/20, CBOSA; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2020 r., sygn. I OSK 631/19, CBOSA.

37. Por. szerzej: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2017 r., sygn. I OSK 790/15; CBOSA; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 października 2020 r., sygn. VI SA/Wa 42/20, CBOSA; por. także np.: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 1999 r., sygn. II UKN 685/98, OSN 2001, nr 17, poz. 655; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 września 2017 r., sygn. IV SA/Wa 1300/17, CBOSA.

38. Tekst jedn. Dz. U. 2023, poz. 2500.

nie jest oparte na konstrukcji uznania administracyjnego. Układ jest zatem instytucją systemową, która może znajdować zastosowanie w każdym przypadku stosowania przez KNF instrumentów odpowiedzialności administracyjnej.

5. Oświadczenie o woli zawarcia układu

Po doręczeniu do podmiotu układającego się postanowienia KNF z art. 18k ust. 1 u.n.r.f., podmiot ten zobowiązany jest – w ciągu 14 dni, liczonych od dnia doręczenia postanowienia, złożyć do KNF oświadczenie o woli zawarcia układu. Nie sformułowano wymogów formalnych treści tego oświadczenia, w rezultacie należy przyjąć, że oświadczenie to (pismo procesowe) będzie składało się z elementów, o których mowa w art. 63 § 2–3 k.p.a. Warto w tym miejscu podkreślić, że w praktyce obrotu KNF wymaga, by oświadczenie to było złożone bezpośrednio przez sam podmiot układający się – zgodnie z zasadami jego reprezentacji, a nie przez przykładowo pełnomocnika podmiotu układającego. Możemy przy tym wyłączenie domniemywać, że ta ostatnia praktyka jest wynikiem tego, że prawodawca w treści przepisu z art. 18l ust. 2 u.n.r.f. użył sformułowania „podmiot układający się składa Komisji oświadczenia”, a KNF interpretuje to sformułowanie w ten sposób, że oświadczenie może pochodzić wyłącznie od tego podmiotu. Warto dodatkowo wskazać, że w sytuacji, w której oświadczenie to pochodziłoby od pełnomocnika podmiotu układającego się, KNF wzywa do uzupełnienia braków formalnych w oparciu o przepis z art. 64 § 2 k.p.a.

Termin 14 dni z art. 18l ust. 2 u.n.r.f. jest terminem instrukcyjnym na dokonanie czynności procesowej i jako taki – w sytuacji jego hipotetycznego uchybienia – podlegać będzie przywróceniu. Termin 14 dni jest zatem terminem prawa proceduralnego i nie jest w jakimkolwiek przypadku terminem prawa materialnego; za tą ostatnią kwalifikacją przemawia brak skutków prawa materialnego związanych z ewentualnym uchybieniem tego terminu.

Oświadczenie, o którym mowa w art. 18l ust. 3 u.n.r.f., może być w każdym czasie – z zastrzeżeniem, że musi to nastąpić do czasu zawarcia układu – wycofane; takie wycofanie oświadczenia z art. 18l ust. 2 u.n.r.f. będzie implikowało wydanie przez KNF postanowienia z art. 18l ust. 4 u.n.r.f. o odstąpieniu od zamiaru zawarcia układu ze skutkiem zakończenia czynności zmierzających do zawarcia układu.

W hipotetycznym przypadku upływu terminu z art. 18l ust. 2 u.n.r.f. i braku oświadczenia podmiotu układającego się o woli zawarcia układu, KNF zastosuje instytucję z art. 18l ust. 4 u.n.r.f., tj. KNF odstąpi od zamiaru zawarcia układu ze skutkiem zakończenia czynności zmierzających do zawarcia układu.

6. Spełnienie warunków prawa materialnego

W przypadku złożenia przez podmiot układający się oświadczenia z art. 18l ust. 2 u.n.r.f. jest on zobowiązany przedstawić do KNF wszystkie znane mu okoliczności naruszenia objętego danym postępowaniem i dowody na ich poparcie, które to pozwalają KNF stwierdzić, że spełnione są warunki konieczne prawa materialnego, o których mowa w art. 18k ust. 4 u.n.r.f.³⁹ Obowiązek ten

39. *Argumentum ex art. 18m ust. 1 zdanie pierwsze u.n.r.f.*

musi zostać zrealizowany niezwłocznie (tj. w pierwszym możliwym terminie, gdy jest to fizycznie możliwe) po złożeniu przez podmiot układający się oświadczenia, o którym mowa w art. 18l ust. 2 u.n.r.f. Jednocześnie musi się to każdorazowo odbyć przed upływem terminu z art. 18l ust. 1 u.n.r.f. (czy też przedłużonego terminu z art. 18l ust. 1 zdanie drugie u.n.r.f.).

Podmiot układający się oświadcza przy tym⁴⁰ – składając powołane wyżej oświadczenie – że przedstawił wszystkie znane mu okoliczności i dowody dotyczące naruszenia, które to oświadczenie jest składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń.

W tym etapie podmiot układający się może zobowiązać się dodatkowo do: usunięcia w określonym terminie dających się usunąć skutków naruszenia objętego danym postępowaniem, jak również do naprawienia w określonym terminie – w całości albo części – szkód wyrządzonych w wyniku naruszenia objętego danym postępowaniem, w tym także w przypadkach, gdy szkoda ujawni się w przyszłości. Wyżej powołane zobowiązanie jest, co wymaga podkreślenia, nieobligatoryjne i jako takie nie stanowi warunku koniecznego do zawarcia układu. W sytuacji, gdy takie oświadczenie zostało złożone, podmiot układający się składa do KNF oświadczenie, w którym przedstawia zakres działań, jakie zamierza podjąć, sposób oraz czas ich wykonania, a także sposób zabezpieczenia ich finansowania. Jednocześnie podmiot układający się składa oświadczenie o braku wiedzy o przeszkodach uniemożliwiających wykonanie zobowiązania, o którym mowa powyżej, zgodnie z tym, co przedstawił KNF, według stanu na moment składania oświadczenia. To ostatnie oświadczenie jest podobnie składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń⁴¹.

W sytuacji, gdyby okazało się, że przedstawione okoliczności naruszenia nie są kompletne, podmiot układający się jest uprawniony do ich uzupełnienia (co odbywa się na zasadach identycznych, jak opisane powyżej); przy czym do uzupełnienia tego może dojść tak z inicjatywy tego podmiotu, jak i z inicjatywy KNF – na wezwanie. Można przy tym zasadnie domniemywać, że uzupełnienie będzie odbywało się w praktyce obrotu z inicjatywy KNF; trudnym do wyobrażenia jest bowiem, by nadzorowana instytucja finansowa na pierwszym etapie – wykonując obowiązki z art. 18m ust. 1 u.n.r.f. – nie przedstawiła KNF wszystkich znanych sobie okoliczności naruszenia objętego danym postępowaniem i dowodów na ich poparcie. W interesie tej instytucji jest bowiem, by obowiązek z art. 18m ust. 1 u.n.r.f. został zrealizowany prawidłowo i z zachowaniem zawodowej staranności.

Dodatkowo – na tym etapie – podmiot układający się może złożyć propozycję z art. 18k ust. 5 u.n.r.f., tj. propozycję w przedmiocie zobowiązania się w układzie do usunięcia w określonym terminie dających się usunąć skutków naruszenia objętego danym postępowaniem; czy też do naprawienia w określonym terminie, w całości albo części, szkód wyrządzonych w wyniku naruszenia objętego danym postępowaniem, w tym także w przypadkach, gdy szkoda ujawni się w przyszłości. W tym miejscu należy kategorycznie podkreślić to, że złożenie tej propozycji nie jest obligatoryjne i nie stanowi warunku koniecznego dla zawarcia układu; co więcej brak propozycji nie stanowi i nie może w jakimkolwiek przypadku stanowić przeszkody do zawarcia układu. Podobnie KNF nie jest tutaj wyposażona w kompetencje nakierowane na niejako przymuszenie podmiotu układającego się do złożenia takiej propozycji.

40. *Argumentum ex art.* 18m ust. 1 zdanie drugie u.n.r.f.

41. *Argumentum ex art.* 18m ust. 4 u.n.r.f.

Z drugiej strony należy jednakże wskazać, że zaciągnięcie przedmiotowych zobowiązań leży niejako w interesie podmiotu układającego się. Zobowiązanie to będzie bowiem miało wpływ na wielkość i charakter złagodzenia sankcji, a w określonych przypadkach może także skutkować odstąpieniem od nałożenia sankcji. Oczywistym jest to, że faktyczny poziom złagodzenia dolegliwości sankcji administracyjnej zależy od tego, czy i jakie zobowiązania zostaną zaciągnięte.

W sytuacji, w której podmiot układający się złoży propozycję z art. 18k ust. 5 u.n.r.f., jego obowiązkiem jest przedstawić KNF zakres działań, jakie zamierza podjąć, sposób oraz czas ich wykonania, a także sposób zabezpieczenia ich finansowania. Elementem składowym wyżej powołanej propozycji jest także oświadczenie tego podmiotu o braku wiedzy o przeszkodach uniemożliwiających wykonanie zobowiązania, o którym mowa w art. 18k ust. 5 u.n.r.f., zgodnie z tym co przedstawił KNF, według stanu na moment składania oświadczenia, które składane jest pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń.

Warto w tym miejscu wskazać, że KNF nie jest uprawniona – brak bowiem podstawy prawnej do takiego żądania – do wezwania podmiotu układającego się do dokonania zmiany treści wyżej powołanego zobowiązania, czy też zmiany działań, do których podjęcia podmiot układający się zobowiązuje się w celu realizacji zobowiązania z art. 18k ust. 5 u.n.r.f. Komisja Nadzoru Finansowego jest tutaj wyposażona wyłącznie w prawo do przyjęcia tego zobowiązania do wiadomości i wiedzy KNF oraz następnie do egzekucji jego realizacji.

Przy obniżaniu wysokości kary pieniężnej lub złagodzeniu dolegliwości sankcji, w tej ostatniej sytuacji KNF bierze pod uwagę okoliczności, w jakich podmiot układający się w zakresie naruszenia objętego danym postępowaniem, zaprzestał naruszania prawa albo usunął stan niezgodności z prawem (w tym przez spełnienie obowiązku niewykonanego w terminie lub działanie w zakresie samodenuncjacji deliktu administracyjnego zgodnie z art. 18z ust. 1 u.n.r.f.) Komisja Nadzoru Finansowego bierze także pod uwagę; zakres i znaczenie ujawnienia wszystkich istotnych okoliczności naruszenia objętego danym postępowaniem, w tym współdziałających w naruszeniu osób lub innych podmiotów, oraz przedstawienia dowodów na poparcie tych okoliczności. Komisja Nadzoru Finansowego bierze wreszcie pod uwagę – o ile takie zobowiązania, o których mowa w art. 18k ust. 5 u.n.r.f. zostały w ogólności zaciągnięte – zakres zobowiązań oraz czas ich wykonania przez podmiot układający się. Dodatkowo w przypadku zaistnienia nadzwyczajnych okoliczności łagodzących, w tym usunięcia wszelkich skutków naruszenia objętego postępowaniem przez podmiot układający się, układ może przewidywać odstąpienie od nałożenia sankcji⁴².

7. Propozycja brzmienia układu i zawarcie układu

W kolejnym etapie KNF podda ocenie to, czy spełnione są wyżej powołane warunki konieczne do zawarcia układu; w sytuacji, gdy oba warunki z art. 18k ust. 4 u.n.r.f. będą spełnione, KNF przygotowuje i następnie przedstawia podmiotowi układającemu się projekt układu.

Projekt układu zawiera rodzaj i zakres proponowanego złagodzenia sankcji, dodatkowo – w przypadku, gdy podmiot układający się podjął zobowiązanie, o którym mowa w art. 18k ust. 5 u.n.r.f. – w projekcie układu zamieszcza się również treść tego zobowiązania, wskazując zakres działań, jakie zamierza podjąć, sposób oraz czas ich wykonania, a także sposób zabezpieczenia

42. *Argumentum ex art. 18k ust. 10 u.n.r.f.*

ich finansowania, o których mowa w art. 18m ust. 3 zdanie pierwsze u.n.r.f. Treść układu wychodzi zatem w całości od KNF, a jedynym zaś elementem układu pochodzącym od podmiotu układającego się jest zobowiązanie z art. 18k ust. 5 u.n.r.f., które jest w całości inkorporowane przez KNF do treści układu.

Projekt układu będzie stanowił w istocie załącznik do postanowienia KNF w przedmiocie przedstawienia projektu układu⁴³, na które nie przysługuje środek prawny zwyczajny w postaci zażalenia. Obligatoryjnym elementem składowym tego postanowienia jest wyznaczenie przez KNF terminu – nie krótszego niż 14 dni – na przyjęcie układu, termin ten nie wlicza się do biegu terminu z art. 18l ust. 1 u.n.r.f. [tj. w istocie bieg terminu wyznaczonego zgodnie z art. 18l ust. 1 u.n.r.f. ulega zawieszeniu do końca terminu, o którym mowa w postanowieniu]. Termin wyznaczony przez KNF jest terminem prawa materialnego, a jego uchybienie implikuje skutki materialnoprawne, o których mowa w art. 18o ust. 3 u.n.r.f. Będzie o nich również mowa poniżej.

Kolejnym elementem obligatoryjnym postanowienia z art. 18n ust. 1 u.n.r.f. jest pouczenie o sposobie i skutkach przyjęcia układu, w szczególności o skutku w postaci zrzeczenia się przez podmiot układający się prawa do złożenia wniosku do KNF o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego w odniesieniu do decyzji, o której mowa w art. 18q ust. 1 u.n.r.f., a także o skutku niezłożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 18o ust. 1 u.n.r.f., w wyznaczonym terminie – tj. o skutku w postaci odrzucenia układu przez podmiot układający się.

Zawarcie układu następuje w wyniku złożenia przez podmiot układający się oświadczenia o następującej treści: „Oświadczam, że przyjmuję w całości i bez zastrzeżeń układ w sprawie warunków nadzwyczajnego złagodzenia sankcji zgodnie z postanowieniem Komisji Nadzoru Finansowego z dnia..... r. wydanym na podstawie art. 18n ust. 1 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. 2024, poz. 135)”. Oświadczenie to musi być złożone w terminie z art. 18n ust. 3 u.n.r.f. Złożenie wyżej powołanego oświadczenia jest jednoznaczne ze zrzeczeniem się przez podmiot układający się prawa do skorzystania ze środka prawnego z art. 127 § 3 k.p.a., jak również prawa do wniesienia skargi do WSA w Warszawie.

Wypada w tym miejscu podkreślić, że KNF w praktyce przyjmuje przy tym, że oświadczenie to może być złożone tak przez podmiot układający się (zgodnie z zasadami reprezentacji), jak i przez pełnomocnika podmiotu układającego się.

W hipotetycznej sytuacji, w której to podmiot układający się złożyłby oświadczenie o innej treści niż powołana powyżej, to takie oświadczenie nie wywoływałoby skutków prawnych i implikowałoby tożsame skutki prawne jak niezłożenie oświadczenia w terminie. Z kolei hipotetyczna sytuacja niezłożenia w ogóle przywołanego wyżej oświadczenia implikuje odrzucenie projektu układu przez podmiot układający. W każdej z tych dwóch sytuacji KNF wyda postanowienie o zakończeniu czynności zmierzających do zawarcia układu, co będzie prowadziło do powrotu przez KNF do postępowania jurysdykcyjnego w sprawie zastosowania sankcji administracyjnej (w ustawowo określonej wysokości bez nadzwyczajnego złagodzenia jej dolegliwości).

Warto wskazać, że KNF wyda postanowienie o zakończeniu czynności zmierzających do zawarcia układu w każdej z następujących czterech sytuacji:

- 1) w przypadku, gdy w terminie wyznaczonym zgodnie z art. 18l ust. 1 u.n.r.f., z uwzględnieniem art. 18n ust. 3 u.n.r.f., nie dojdzie do zawarcia układu;

43. *Argumentum ex art. 18n ust. 1 zdanie drugie u.n.r.f.*

- 2) w przypadku, gdy podmiot układający się nie złoży oświadczenia, o którym mowa w art. 18l ust. 2 u.n.r.f.;
- 3) w przypadku, gdy podmiot układający się wycofa oświadczenie, o którym mowa w art. 18l ust. 2 u.n.r.f.;
- 4) jak wreszcie w przypadku uznania przez KNF, że działania podmiotu układającego się mają charakter pozorny i nie zmierzają do zawarcia układu.

W przypadku zaś zawarcia układu (tj. w istocie w przypadku złożenia przez podmiot układający się oświadczenia o treści z art. 18o ust. 1 u.n.r.f.) KNF niezwłocznie wyda decyzję zawierającą ustalenia układu, określone w postanowieniu z art. 18n ust. 1 u.n.r.f. tj. w postanowieniu, którego załącznikiem jest projekt układu. Decyzja ta jest *ex lege* ostateczna i prawomocna. Podmiot układający się nie jest zatem w jakimkolwiek przypadku uprawniony do wniesienia od tej decyzji środka prawnego zwyczajnego w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ (tj. środka prawnego z art. 127 § 3 k.p.a.) oraz skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. W przypadku hipotetycznego skorzystania przez podmiot układający się ze środka prawnego z art. 127 § 3 k.p.a. KNF wydaje postanowienie z art. 134 k.p.a. stwierdzające niedopuszczalność odwołania. W przypadku zaś hipotetycznego skorzystania przez podmiot układający się ze skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego sąd ten wyda postanowienie z art. 58 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 30 lipca 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁴ o odrzuceniu takiej skargi. Do decyzji tej nie znajduje przy tym zastosowania instytucja wygaśnięcia decyzji z art. 162 § 1 k.p.a. ani też instytucja uchylenia decyzji z art. 162 § 2 k.p.a.⁴⁵

Zawarcie układu między podmiotem układającym się a KNF jest działaniem w pełni dobrowolnym. Podmiot decydujący się na zawarcie układu zgadza się i akceptuje tryb prowadzonego postępowania oraz jego warunki, w tym tę okoliczność, że decyzja administracyjna KNF z art. 18q u.n.r.f. jest *ex lege* decyzją ostateczną i prawomocną. Zrzeczenie się przez podmiot układający się prawa do złożenia wniosku do KNF o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego w odniesieniu do decyzji w sprawie układu następuje w związku ze złożeniem oświadczenia o przyjęciu w całości i bez zastrzeżeń uzgodnionego układu. Podmiot układający się składa oświadczenie w przypadku, gdy jest usatysfakcjonowany uzgodnieniami dokonanymi z Komisją w toku postępowania i swoją czynnością aprobuje rozstrzygnięcia późniejszej decyzji, która ma służyć wprowadzeniu do obrotu prawnego postanowień uzgodnionego układu. Nie byłoby zatem zasadne, aby podmiotowi układającemu się przysługiwały środki odwoławcze służące do podważenia rozstrzygnięć, które zapadają wbrew woli strony lub niezgodnie z jej oczekiwaniami. Komisja Nadzoru Finansowego dodatkowo poucza podmiot układający się o skutkach przyjęcia układu, w tym o ostateczności i prawomocności przyszłej decyzji w sprawie układu. Funkcję gwarancyjną pełni w tym przypadku możliwość wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji w sprawie układu. Tego rodzaju postępowanie nadzwyczajne może zostać wszczęte zarówno na żądanie strony, w tym przypadku podmiotu układającego się, jak i z urzędu. Wadliwa decyzja, która nieprawidłowo odzwierciedlałaby postanowienia układu, byłaby bowiem możliwa do wyeliminowania z obrotu prawnego w drodze stwierdzenia jej nieważności. Niezgodność decyzji z układem stanowiłaby rażące naruszenie przepisów prawa, w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. W odniesieniu do rozstrzygnięć zapadłych w tym postępowaniu

44. Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 935.

45. *Argumentum ex art. 18s u.n.r.f.*

nadzwyczajnym przysługują wszystkie środki prawne, na ogólnych zasadach, co stanowi wystarczającą gwarancję dla podmiotu układającego co do tego, że nie będzie on ponosił skutków nieprawidłowego działania organu administracji.

Warto w tym miejscu wskazać, że układ może zostać zawarty, tak w toku postępowania „pierwszoinstancyjnego”, jak i w toku postępowania w sprawie środka prawnego zwyczajnego z art. 127 § 3 k.p.a. Zawarcie układu będzie w takiej sytuacji implikowało złagodzenie dolegliwości sankcji administracyjnej w sposób określony w art. 18k ust. 6–9 u.n.r.f. i jednocześnie będzie o tyle uproszczone, że KNF będzie tutaj już w momencie złożenia wniosku z art. 18k ust. 2 u.n.r.f. dysponowała kompletem materiałów, o których mowa w art. 18k ust. 4 u.n.r.f.

8. Wykonanie układu

W sytuacji, gdy elementem układu było zobowiązanie podmiotu układającego się z art. 18k ust. 5 u.n.r.f., obowiązkiem podmiotu, który zawarł układ z KNF, jest informowanie KNF – z zachowaniem interwału czasowego nie rzadziej niż raz na 3 miesiące – o wywiązywaniu się ze zobowiązań podjętych w ramach układu. Obowiązek ten musi być realizowany aż do pełnego wykonania tak zaciągniętego zobowiązania. Komisja Nadzoru Finansowego została wyposażona przy tym w kompetencje do zwrócenia się do podmiotu, który zawarł układ z KNF, o przedstawienie harmonogramu wywiązywania się ze zobowiązań podjętych w ramach układu. Ponieważ przedmiotowe żądanie zostanie wystosowane już po wydaniu decyzji z art. 18q u.n.r.f. (tj. poza postępowaniem administracyjnym) zastosowania nie znajdują tutaj przepisy z art. 50 i nast. ustawy k.p.a. dotyczące wezwań. Konsekwencją powyższego jest to, że żądanie to nie przyjmie formy wezwania, tylko postać innej czynności materialno-technicznej. Oczywiście przy tym jest, że podmiot, który zawarł układ z KNF, będzie zobowiązany zadośćuczynić temu wezwaniu. Warto dodatkowo wskazać, że na mocy postanowień z art. 18t ust. 3 u.n.r.f. KNF została wyposażona w kompetencje do żądania wszelkich wyjaśnień, informacji lub dokumentów w zakresie wywiązywania się przez podmiot, który zawarł układ, ze zobowiązań podjętych w ramach układu.

W tym miejscu konieczne jest podkreślenie, że KNF będzie uprawniona skorzystać z wyżej powołanych kompetencji wyłącznie w sytuacji, w której elementem układu będzie zobowiązanie z art. 18k ust. 5 u.n.r.f. *A contrario* w sytuacji, w której elementem układu nie będzie wyżej powołane zobowiązanie, KNF nie może korzystać z tych kompetencji. Takie bowiem działanie KNF byłoby pozbawione podstawy prawnej i jako takie byłoby działaniem z naruszeniem pryncypiów wynikających z zasady legalizmu/praworządności.

W sytuacji skorzystania przez KNF z kompetencji z art. 18t ust. 2–3 u.n.r.f. obowiązkiem podmiotu, który zawarł układ z KNF, jest niezwłocznie czynić zadość wyżej powołanemu żądaniu w sposób określony przez KNF. Realizacja tego obowiązku została zabezpieczona z wykorzystaniem sankcji administracyjnej z art. 18u u.n.r.f.

Realizacja zobowiązań z art. 18k ust. 5 u.n.r.f. została zabezpieczona z wykorzystaniem administracyjnej kary pieniężnej z art. 18u u.n.r.f., czyli instrumentu odpowiedzialności administracyjnej *ad rem* z art. 18u ust. 1 u.n.r.f. oraz instrumentu odpowiedzialności administracyjnej *ad personam* z art. 18u ust. 2 u.n.r.f., jak również z wykorzystaniem mechanizmu obligatoryjnego wznowienia *ex officio* postępowania w sprawie z art. 18v–18y u.n.r.f. Rozwiązania te nakierowane

są na zapobieżenie wystąpienia sytuacji instrumentalnego zawierania układu, tj. bez zamiaru lub nawet bez możliwości dotrzymania jego warunków.

I tak w przypadku braku realizacji przez podmiot, który zawarł układ, zobowiązań podjętych w ramach układu w całości albo w istotnej części lub istotnych nieprawidłowości w wykonaniu tych zobowiązań KNF może nałożyć na ten podmiot karę pieniężną do wysokości nieprzekraczającej: w przypadku osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej – 10 000 000 zł; w przypadku osoby fizycznej – 1 000 000 zł. Dodatkowo KNF może nałożyć na członka zarządu osoby prawnej, który jest odpowiedzialny za to naruszenie, karę pieniężną w wysokości do 1 000 000 zł. Analizując wyżej powołany mechanizm odpowiedzialności administracyjnej, należy wskazać, że został on oparty na konstrukcji uznania administracyjnego, tj. nie ma on w jakimkolwiek przypadku waloru obligatoryjnego (o czym przesądza użycie przez prawodawcę w treści przepisu z art. 18u u.n.r.f. sformułowania: „Komisja może”). Po drugie, należy wskazać, że nałożenie przez KNF administracyjnej kary pieniężnej *ad rem* z art. 18u ust. 1 u.n.r.f. albo *ad personam* z art. 18u ust. 2 u.n.r.f. nastąpi w formie prawnej decyzji administracyjnej, która zostanie wydana w sformalizowanym postępowaniu administracyjnym. Po trzecie, celowe jest podkreślenie, że przy ustalaniu wysokości administracyjnej kary pieniężnej z art. 18u u.n.r.f. KNF będzie kierowała się postulatami wynikającymi z zasady proporcjonalności. W powyższym kontekście warto przypomnieć, że w świetle postanowień zasady proporcjonalności należy stosować takie środki nadzoru, które są sprawiedliwe, adekwatne do okoliczności stanu faktycznego i prawnego oraz odpowiadające wymogom celowości; trafnie w judykaturze podnosi się, że: „Sądy administracyjne od lat podkreślają w swym orzecznictwie, że zagadnienie istoty kary administracyjnej powinno być postrzegane w kontekście konstytucyjnej zasady sprawiedliwości i ściśle z nią związanej zasady proporcjonalności, do której w przeszłości wielokrotnie odwoływał się Trybunał Konstytucyjny⁴⁶. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego z zasady proporcjonalności wypływają trzy powiązane między sobą obowiązki prawodawcy: po pierwsze, przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana; po drugie, nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków (celów) oraz po trzecie, warunek zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli. Tak więc omawiana zasada kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. Zgodnie z poglądami wyrażanymi w literaturze oznacza to, że „spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu”⁴⁷. Po czwarte, warto wreszcie wskazać, że również w stanie faktycznym i prawnym, o którym jest mowa w art. 18u u.n.r.f., możliwe będzie zawarcie układu.

W tym miejscu należy raz jeszcze podkreślić, że sankcja administracyjna z art. 18u u.n.r.f. nie ma charakteru obligatoryjnego. Natomiast instytucja wznowienia postępowania z art. 18v i nast. u.n.r.f. ma – co do zasady, zakładając to, że od dnia doręczenia decyzji z art. 18q ust. 1 u.n.r.f.

46. Zob.: Orzeczenie TK z dnia 31 stycznia 1996 r., sygn. K 9/95, OTK ZU Nr 1/1996, s. 39].

47. Por. szerzej: *Polskie dyskusje o państwie prawa*, [red.] S. Wronkowska, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 74.

upłynęło nie więcej niż 10 lat⁴⁸ – taki charakter. I tak w przypadku niewykonania przez podmiot, który zawarł układ, zobowiązań podjętych w ramach układu w całości albo w istotnej części, lub istotnych nieprawidłowości w wykonaniu tych zobowiązań, KNF wznawia z urzędu postępowanie, które zostało zakończone decyzją z art. 18q ust. 1 u.n.r.f., o którym to postępowaniu mowa w art. 18k ust. 1.

Ustawodawca wprowadza obowiązek wznowienia postępowania. Do instytucji wznowienia postępowania z art. 18v–18w u.n.r.f. zastosowanie znajdują przepisy z art. 145–152 k.p.a.⁴⁹

W tym miejscu warto wskazać, że prawodawca wprowadził mechanizm zabezpieczający możliwość zastosowania administracyjnej kary pieniężnej pomimo tego, że w okresie zawarcia układu mógłby nastąpić skutek przedawnienia. Zgodnie bowiem z art. 18w ust. 3 u.n.r.f. w przypadku wznowienia postępowania, o którym mowa w art. 18k ust. 1 u.n.r.f., uznaje się, że bieg terminu przedawnienia nałożenia kary pieniężnej lub innej sankcji uległ zawieszeniu w okresie od dnia wydania postanowienia, o którym mowa w art. 18k ust. 1 u.n.r.f. lub art. 18k ust. 3 pkt 1 u.n.r.f., do dnia wydania postanowienia, o którym mowa w 18w ust. 1 u.n.r.f. Tym samym nie jest możliwa sytuacja, w ramach której układ zostanie zawarty niejako w takim celu, by odpowiedzialność administracyjna się przedawniła.

Dla kompletności prowadzonego wywodu warto wreszcie wskazać, że prawodawca wprowadził mechanizm potrącania administracyjnych kar pieniężnych, tj. od wysokości administracyjnej kary pieniężnej nałożonej w konsekwencji wznowienia postępowania, o którym mowa w art. 18k ust. 1 u.n.r.f. I tak – zgodnie z art. 18x ust. 1 u.n.r.f. – w przypadku, gdy w wyniku wznowienia postępowania jest wydawana decyzja o nałożeniu kary pieniężnej, kwotę uiszczoną tytułem kary pieniężnej nałożonej w drodze decyzji, o której mowa w art. 18q ust. 1 u.n.r.f., zalicza się na poczet kary pieniężnej nałożonej w wyniku wznowienia postępowania. Warto przy tym podkreślić, że w przypadku, gdy w wyniku wznowienia postępowania, o którym mowa w art. 18k ust. 1 u.n.r.f., jest wydawana decyzja, a przepis prawa przewiduje za dane naruszenie możliwość jednoczesnego nałożenia kary pieniężnej i cofnięcia zezwolenia, nałożenia zakazu albo zastosowania innej sankcji, KNF może zastosować pojedynczo każdą z sankcji przewidzianych przepisami prawa albo obydwie sankcje łącznie (dodatkowo warto wskazać, że w przypadku do kary pieniężnej zastosowanie znajdzie przepis z art. 18x ust. 1 u.n.r.f.).

Podsumowanie

Dokonując całościowej oceny instytucji układu w sprawie warunków nadzwyczajnego złagodzenia sankcji, należy przede wszystkim wskazać, że instytucja ta zasługuje – w naszej ocenie – na pozytywną ocenę, której najlepszym potwierdzeniem jest, że układ – pomimo jego relatywnie niedługiej historii funkcjonowania w ramach katalogu kompetencji KNF – już kilkakrotnie znalazł zastosowanie w praktyce obrotu. Możemy zasadnie domniemywać, że w sytuacji, w której przepisy rozdziału 2b u.n.r.f. byłyby zaprojektowane i skonstruowane błędnie, to układ pozostałby instytucją *stricte* teoretyczną. Układ uchodzi zatem za konstrukcję trafną i rokującą powodzenie w zakresie jej stosowania, o ile podmioty rynku finansowego zechcą z niego korzystać.

48. *Argumentum ex art. 18v ust. 2 u.n.r.f.*

49. *Argumentum ex art. 18y u.n.r.f.*

Układ pozwala na nadzwyczajne złagodzenie dolegliwości sankcji administracyjnej, a tym samym na jej dopasowanie do specyfiki stanu faktycznego i stanu prawnego danej sprawy administracyjnej. Pozwala również na zaciągnięcie przez podmiot układający się zobowiązania w przedmiocie usunięcia w określonym terminie dających się usunąć skutków naruszenia objętego danym postępowaniem oraz w przedmiocie naprawienia w określonym terminie, w całości albo części, szkód wyrządzonych w wyniku naruszenia objętego danym postępowaniem, w tym także w przypadkach, gdy szkoda ujawni się w przyszłości.

Możemy przy tym domniemywać, że układ będzie w szczególności wykorzystywany w tych sytuacjach, gdy na KNF będzie spoczywał obowiązek nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, jak ma to miejsce przykładowo pod rządami normy z art. 14 ust. 3a ustawy z dnia 22 maja 2003 roku o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, jak również w tych sytuacjach, gdy podmiot nadzorowany nie będzie kwestionował stanu faktycznego sprawy administracyjnej, jak wreszcie w sytuacji, w której podmiot nadzorowany będzie zamierzał zaciągnąć i wykonać zobowiązania z art. 18k ust. 5 u.n.r.f.

W konsekwencji powyższego należy, w naszej ocenie, w pełni podzielić stanowisko KNF, zgodnie z którym: „układ może stać się narzędziem budującym większe zaufanie wobec działań nadzorczych Komisji, przyspieszając rozwiązywanie problemów na rynku finansowym z korzyścią dla wszystkich. Natomiast to, czy oraz na ile układ stanie się popularny, zależy przede wszystkim od tego, czy uczestnicy rynku będą chcieli z niego korzystać”⁵⁰. Stanowisko to wydaje się być przy tym najlepszym podsumowaniem prowadzonej przez nas analizy prawnej instytucji układu.

Wykaz źródeł

- Blog nadzorczy UKNF: *O układzie słów kilka*, https://www.knf.gov.pl/komunikacja/blog?refresh=true&articleId=90371&p_id=18 [dostęp: 11.10.2024].
- Borkowska K., Wajda P., [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, Wierzbowski M., Sobolewski L., Wajda P. [red.], CH Beck, Warszawa 2012.
- Komunikat KNF z dnia 28 sierpnia 2024 r., https://www.knf.gov.pl/komunikacja/komunikaty?articleId=90311&p_id=18 [dostęp: 7.11.2024].
- Komunikat KNF z dnia 30 września 2024 r., https://www.knf.gov.pl/komunikacja/komunikaty?articleId=90724&p_id=18 [dostęp: 7.11.2024].
- Komunikat KNF z dnia 7 października 2024 r., https://www.knf.gov.pl/komunikacja/komunikaty?articleId=90817&p_id=18 [dostęp: 7.11.2024].
- Komunikat KNF z dnia 8 października 2024 r., https://www.knf.gov.pl/komunikacja/komunikaty?articleId=90845&p_id=18 [dostęp: 7.11.2024].
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, TNOiK, Toruń 2002.
- Polskie dyskusje o państwie prawa*, Wronkowska S. [red.], Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995.
- Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

50. Por. szerzej: Blog nadzorczy UKNF: *O układzie słów kilka*, https://www.knf.gov.pl/komunikacja/blog?refresh=true&articleId=90371&p_id=18 [dostęp: 11.10.2024].

Stahl M., *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe* [w:] *Sankcje administracyjne*, Stahl M., Lewicka R., Lewicki M. [red.], Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

Suwaj R., *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku, Druk Sejmowy nr 3381. Sejm IX kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3381> [dostęp: 11.10.2024].

Zimmermann J., *Alfabet prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.

Arrangement on the conditions for extraordinary reduction of an administrative sanction imposed by the Polish Financial Supervision Authority

This article is devoted to the analysis of the institution of an agreement on the conditions of extraordinary mitigation of an administrative sanction imposed by the Financial Supervision Authority, introduced into the systematics of the Act of 21 July 2006 on supervision over the financial market by virtue of the provisions of the Act of 16 August 2023 on the amendment of certain acts in connection with ensuring the development of the financial market and the protection of investors in this market (Journal of Laws of 2023, item 1723). The introduction of the institution of an agreement is one of the elements of the Capital Market Development Strategy, while at the same time it is in line with the current legal conditions, as the Polish administrative procedure has not introduced the institution of an administrative agreement as a possible form of settlement of an administrative case.

The Polish FSA has been endowed with the competence to adequately reduce the level of severity of administrative sanctions imposed on supervised entities in the face of the supervised entity's expression of so-called active regret. The question arises as to the legal nature of the institution of the agreement, whether it is an administrative agreement or whether it is an equivalent of the leniency programme applied in the practice of the President of the Office of Competition and Consumer Protection

The purpose of this article is to present in as much detail as possible – based on practical experience – the institution of an agreement, including in particular the answer to the questions referred to above, as well as to place the institution of an agreement within the catalogue of legal forms of action of the Polish FSA (where an agreement is not a litigation agreement or a form of settlement, but is an administrative decision), and finally to present the procedure for its conclusion. The intention of the authors is to prove the thesis that the agreement is a tailor-made solution that will make it possible to significantly mitigate the ailment of the administrative sanction, which will be of particular significance in the case of administrative cases in which a substantive law provision stipulates an obligation for the Polish FSA to impose an administrative penalty (i.e. to issue a so-called bound administrative decision).

Keywords: arrangement, administrative supervision, administrative sanction, Polish Financial Supervision Authority, mitigation, proportionality, administrative procedure.

ANNA DURMA – radca prawny i mediator. Związana z rynkiem finansowym, obecnie pełni funkcję Dyrektora odpowiedzialnego za obszar prawny w Alior Bank S.A.

e-mail: anna.durma@outlook.com

PAWEŁ WAJDA – profesor na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, adwokat, Członek Zarządu w PZU Życie S.A. i Dyrektor Grupy PZU odpowiedzialny za obszar prawny, regulacyjny i compliance.

ORCID: [0000-0003-4423-8881](https://orcid.org/0000-0003-4423-8881)

e-mail: p.wajda@wpia.uw.edu.pl