

Dr hab. Mariusz Maciejewski, prof. ALK

Akademia Leona Koźmińskiego

ORCID: 0000-0002-6183-6325

e-mail: maciejewski@kozminski.edu.pl

Układ w sprawie warunków nadzwyczajnego złagodzenia sankcji w postępowaniach na rynku finansowym jako forma czynnego żalu w prawie administracyjnym

Agreement on extraordinary mitigation of sanctions in financial market enforcement proceedings as an instrument of active repentance in administrative law

Streszczenie

W artykule dokonano analizy instytucji prawnej czynnego żalu w ujęciu ogólnym oraz analizy nowej instytucji prawa rynku finansowego, jaką jest układ w sprawie warunków nadzwyczajnego złagodzenia sankcji. Punktem wyjścia do badań było uogólnione pojęcie czynnego żalu oraz wskazanie niektórych jego typów. Na tym tle dokonano wyodrębnienia cech charakterystycznych badanej instytucji, a następnie wskazano i omówiono poszczególne jej elementy składowe wraz z ich opisem. Zidentyfikowano także niektóre wątpliwości interpretacyjne oraz zaproponowano możliwe ich rozwiązanie. Układ w sprawie warunków nadzwyczajnego złagodzenia sankcji może być znaczącym narzędziem zwiększającym skuteczność nadzoru nad rynkiem finansowym.

Słowa kluczowe: czynny żal, układ w sprawie warunków nadzwyczajnego złagodzenia sankcji, leniency, rynek finansowy, nadzór nad rynkiem finansowym

JEL: K22, K23

Abstract

The article analyses an institution of active repentance in general and a new institution of financial market law, namely the agreement on the extraordinary leniency. The starting point for the research was the generalized concept of active repentance and the indication of some of its types. Against this background, the characteristic features of the institution under study were distinguished, and then its individual components were indicated and discussed along with their description. Moreover, some legal interpretation problems were identified and possible solutions were proposed. The agreement on the extraordinary leniency may be a significant tool for increasing the effectiveness of financial market public supervision.

Keywords: active repentance, extraordinary relief from sanctions, leniency, financial market, financial market supervision

Wstęp

W przypadku norm administracyjnoprawnych, nakładających bezpośrednio obowiązki na podmioty administrowane, za których naruszenie grozi sankcja administracyjna, rola organu administracji polega na monitorowaniu

danego obszaru, identyfikacji zachowań niezgodnych z normami, a następnie przeprowadzeniu postępowania sankcyjnego obejmującego udowodnienie zachowania niezgodnego z prawem oraz nałożenie i wyegzekwowanie sankcji. Wszystkie te czynności wymagają ponoszenia szeroko rozumianych kosztów i czasami mogą być trudne do wykonania w praktyce, a przez to m.in. kosztowniejsze. Trudna może

być np. identyfikacja nieprawidłowości w dużych obszarach życia społecznego, które nie zostały zdigitalizowane, lub gdy organ nie posiada dostępu do odpowiednich danych cyfrowych. Trudne może być też udowodnienie zachowania niezgodnego z prawem w procesie administracyjnym. Nieprawidłowości wielopodmiotowe zorganizowane mogą być szczególnie trudne do wykrycia i sankcjonowania, ponieważ istnieje tutaj możliwość takiego zaprojektowania zachowań poszczególnych podmiotów z grupy, żeby identyfikacja naruszenia lub jego udowodnienie były utrudnione.

W regulacjach niektórych obszarów życia społecznego zostały wprowadzone instytucje prawne wspomagające organy państwa w wykonywaniu ich roli w szczególny sposób, polegający na uwzględnieniu zmiany postawy podmiotu naruszającego prawo w stronę zgodności z prawem. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że mogą to być niezwykle skuteczne rozwiązania, których zastosowanie przynosi organom sankcjonującym wiele korzyści. Z punktu widzenia systemu społecznego natomiast mogą one zwiększać stan praworządności, a zwłaszcza stopień posłuchu dla prawa. Przykładem ilustrującym ten mechanizm może być instytucja z art. 16 i n. ustawy z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy. Zgodnie z art. 16 § 1 tej ustawy nie podlega karze za przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe sprawca, który po popełnieniu czynu zabronionego zawiadomił o tym organ powołany do ścigania, ujawniając istotne okoliczności tego czynu, w szczególności osoby współdziałające w jego popełnieniu¹. Innym przykładem może być instytucja świadka koronnego wprowadzona ustawą z 25.06.1997 r. o świadku koronnym². Najogólniej rzecz ujmując, świadek koronny to sprawca czynu zabronionego, który w zamian za obietnicę bezkarności (lub złagodzenia odpowiedzialności) decyduje się obciążyć swoimi zeznaniami innych współuczestników lub sprawców, będących z założenia groźniejszymi niż on przestępcami. Instrument ten daje możliwość przełamania zmywu milczenia między współuczestnikami przestępstwa w zamian za wymierne korzyści prawne (Adamczyk, 2011). Jest to zatem również instytucja, która ma służyć zwiększeniu skuteczności i efektywności ścigania karnego dzięki wykorzystaniu istotnego źródła informacji z wewnątrz organizacji lub związku przestępczego w celu uzyskania materiału dowodowego, który może być trudny do zdobycia w inny sposób. W prawie konkurencji przykładem takiej instytucji jest *leniency*³ polegające na dobrowolnej współpracy uczestnika kartelu z organem ochrony konkurencji, podczas której – w zamian za wyjawienie informacji o uczestnikach kartelu i przekazanie lub pomoc w zebraniu dowodów świadczących o funkcjonowaniu kartelu – przedsiębiorstwo takie może uniknąć grożącej mu kary pieniężnej (Maziarz, 2021, s. 99). Podobna instytucja została wprowadzona do ustawy z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym⁴ w rozdziale 2b zatytułowanym „Układ w sprawie warunków nadzwyczajnego złagodzenia sankcji”. Regulacja weszła w życie 29.09.2023 r. i będzie przedmiotem dalszych, szczegółowych rozważań⁵.

Na marginesie tych rozważań warto odnotować ciekawy fakt, że prawodawca, nazywając grupy przepisów regulują-

cych takie instytucje, skupia uwagę albo na fakcie złagodzenia sankcji (odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej lub jej obniżenie w sprawach porozumień ograniczających konkurencję⁶, układ w sprawie warunków nadzwyczajnego złagodzenia sankcji), albo na samym podmiocie naruszającym (ustawa o świadku koronnym⁷). W pierwszym z opisanych przypadków można to wytłumaczyć kształtowaniem percepcji adresatów norm prawnych w kierunku skupienia ich uwagi, w stanie zagrożenia sankcją, na możliwość jej złagodzenia. Wydaje się jednak, że niezależnie od nazewnictwa można upatrywać istoty instytucji w samym akcie zmiany postawy podmiotu naruszającego prawo – akcie czynnego żalu – i wynikającego z tego złagodzenia lub całkowitego usunięcia sankcji. Dlatego, na dużym poziomie ogólności, model leżący u podstaw powyższych instytucji można określić jako uogólniony czynny żal.

Celem niniejszego artykułu jest analiza konstrukcji modelu czynnego żalu w ujęciu ogólnym, a następnie zbadanie jej szczegółowej postaci – układu w sprawie warunków nadzwyczajnego złagodzenia sankcji w postępowaniach na rynku finansowym. W artykule dokonano systematyzacji materiału normatywnego w układzie instytucjonalnym i proceduralnym oraz przedstawiono propozycje rozstrzygnięcia pojawiających się wątpliwości interpretacyjnych. Ze względu na przyjętą systematykę niniejsze opracowanie może mieć również przydatność dydaktyczną.

Czynny żal – ujęcie ogólne

Uogólniony czynny żal można rozumieć jako zachowanie podmiotu naruszającego prawo, które polega na zmianie zachowania sprzecznego z prawem na zachowanie zgodne z prawem, zmierzające do minimalizacji skutków naruszenia lub do zadośćuczynienia wywołanym już skutkom negatywnym, w szczególności obejmujące przekazanie informacji organom na temat naruszenia prawa w zamian za korzyść w postaci złagodzenia wymierzanej sankcji, do odstąpienia od sankcjonowania włącznie. Tak rozumiany czynny żal może wystąpić w każdej gałęzi prawa. Instytucje prawne tak ukształtowane należy uznać za czynny żal w sensie prawnym. Od tej formy czynnego żalu należy odróżnić czynny żal w sensie faktycznym, gdy nie istnieją przepisy, które uwzględniałyby powyższą zmianę zachowania podmiotu. Wówczas takie samo zachowanie podmiotu naruszającego nie wpłynie na jego sytuację prawną, natomiast faktycznie pozostaje zachowaniem, które również można określić jako czynny żal.

W sytuacji, w której doszło do naruszenia prawa, adekwatna regulacja, zwłaszcza w kwestii korzyści dla podmiotu naruszającego, może wnieść istotną wartość zarówno dla interesu publicznego, interesu podmiotów, których dobro zostało naruszone zabronionym zachowaniem, jak i interesu podmiotu naruszającego prawo. Z punktu widzenia organu administrującego danym obszarem instytucja czynnego żalu wydaje się być korzystna w szczególności dla interesu publicznego, rozumianego tutaj jako zapewnienie

powszechnej zgodności z prawem, ponieważ prowadzi do ujawnienia naruszenia prawa i/lub do znacznego ułatwienia przeprowadzenia postępowania w sprawie naruszenia, zmniejszając jego koszty, przyspieszając je oraz zmniejszając ryzyko błędów i wad decyzji kończącej postępowanie. Ułatwia zatem doprowadzenie do stanu zgodności z prawem danego elementu systemu społecznego. Wynika to z faktu, że w prawie administracyjnym to na organie ciąży obowiązek monitorowania administrowanego obszaru pod kątem sankcjonowanych naruszeń prawa administracyjnego, wykrywania, przeprocesowania, udowodnienia, rozstrzygnięcia i sankcjonowania oraz doprowadzenia do wykonania sankcji. Z kolei z punktu widzenia podmiotu naruszającego prawo czynny żal daje możliwość doprowadzenia jego własnej sytuacji prawnej do stanu zgodności z prawem i zminimalizowania lub uniknięcia oczekiwanej, mniej lub bardziej prawdopodobnej sankcji.

Sytuacje objęte czynnym żalem w sensie prawnym (tylko o tej formie będzie dalej mowa) oraz motywacje psychologiczne do zmiany mogą być bardzo różne. Zaczynając od nieumyślnego naruszenia normy przez praworządnego obywatela (np. z powodu nieznamości prawa), gdy naruszającemu zależy na doprowadzeniu do stanu zgodnego z prawem – po sytuacji umyślnego naruszenia norm obwarowanych poważnymi sankcjami i późniejszą oceną, że w danej chwili prawdopodobieństwo wymierzenia dolegliwej sankcji staje się wyższe, niż naruszający wcześniej zakładał. W każdym z przypadków jednak wystąpi mniej lub bardziej wyraźny psychologicznie element polegający na tym, że podmiot, który naruszył prawo, zaczyna być zainteresowany uniknięciem sankcji prawnej z powodu tego naruszenia.

Cele instytucjonalizacji czynnego żalu w prawie administracyjnym mogą różnić się w zależności od typu czynnego żalu⁸. Wydaje się, że na dużym poziomie ogólności można wskazać tutaj następujące:

- 1) identyfikacja nieznanych organowi nieprawidłowości⁹,
- 2) minimalizowanie i naprawianie negatywnych skutków naruszenia przez podmiot naruszający,
- 3) zwiększenie skuteczności i efektywności postępowania sankcyjnego,
- 4) prewencja ogólna (w odniesieniu do naruszeń wielopodmiotowych),
- 5) zapewnienie praworządności w systemie społecznym przez umożliwienie i zachęcenie do zalegalizowania nieprawidłowości.

Możliwe jest wyodrębnienie kilku rodzajów czynnego żalu.

Proaktywny i reaktywny czynny żal

Proaktywny czynny żal występuje wówczas, gdy do organu administracji nieświadomego istnienia naruszenia prawa zgłasza się podmiot, który prawo naruszył i zgłosił to naruszenie prawa, wykonując przewidziane prawem obowiązki informacyjno-naprawcze. Ułatwia w ten sposób organowi identyfikację naruszenia oraz przeprowadzenie postępowania w tej sprawie. Przy czym od strony

konstrukcyjnej ustawodawca może odróżniać sam czynny żal od przekazania organowi informacji o naruszeniu, co zostanie dalej omówione.

Reaktywny czynny żal występuje wtedy, gdy organ administracji samodzielnie wykryje naruszenie prawa i rozpocząć czynności procesowe w kierunku ustalenia podmiotu naruszającego oraz wymierzenia sankcji, po których to czynnościach podmiot naruszający decyduje się okazać czynny żal, wykonując obowiązki informacyjno-naprawcze przewidziane prawem.

Jak się wydaje, proaktywny czynny żal wnosi większą wartość dla interesu publicznego rozumianego jako stan powszechnej zgodności z prawem w systemie społecznym, ponieważ ujawnia naruszenie prawa, które uniknęło wykrycia w ramach monitoringu obszaru administrowanego przez organ administracji.

Czynny żal przy naruszeniu jednopodmiotowym i wielopodmiotowym (zorganizowanym)

Istotne jest również dokonanie rozróżnienia czynnego żalu w sytuacjach jednopodmiotowych i wielopodmiotowych, a w tej drugiej grupie zwłaszcza zorganizowanych naruszeń prawa. Będzie to bowiem różnicowało wartość czynnego żalu dla interesu publicznego, a z punktu widzenia podmiotu naruszającego może wpływać na warunki złagodzenia sankcji. W przypadku naruszenia jednopodmiotowego podmiot naruszający otrzyma złagodzenie lub wyłączenie sankcji. Natomiast w przypadku naruszenia wielopodmiotowego tylko jeden z podmiotów uczestniczących w naruszeniu – ten, który dokonuje czynnego żalu – otrzyma złagodzenie lub wyłączenie sankcji. Pozostałe podmioty naruszające otrzymają sankcję na zwyczajnych warunkach, przy czym postępowanie w tej sprawie może być skuteczniejsze i efektywniejsze dzięki informacjom przekazanych przez podmiot składający czynny żal. W tym drugim przypadku mechanizm czynnego żalu okazał się skuteczny zarówno w prawie konkurencji¹⁰, jak i w prawie karnym (Pływaczewski, 2010, s. 95).

Czynny żal na rynku finansowym. Elementy instytucji – ujęcie proceduralne

Czynny żal uregulowany w rozdziale 2b u.n.r.f. jest instytucją procesową, którą można określić jako subpostępowanie w obrębie postępowania administracyjnego ze względu na jej wyodrębnienie oraz kompleksowy, zamknięty kształt. Same przepisy rozdziału 2b są zaprezentowane w dość specyficznej systematyce, wysuwającej na pierwszy plan kwestie dopuszczalności układu i łagodzenie sankcji. Stąd też zasadna wydaje się resystematyka rozwiązań ustawowych i przedstawienie ich według logiki procesowej, w układzie podstawowym od wszczęcia przez zawarcie układu do czynności poukładowych. Warto również wyodrębnić kluczowe elementy instytucji oraz odpowiednio je określić dla celów opisu, analizy oraz dydaktyki.

Wśród cech charakterystycznych omawianej instytucji warto wskazać na jej dobrowolny charakter. Przejawia

się on w dobrowolności przystąpienia do procedury układowej zarówno przez organ, jak i stronę (fakultatywność uruchomienia art. 18k ust. 1 dla organu i dobrowolność przystąpienia zgodnie z art. 18l ust. 2 dla podmiotu naruszającego) oraz w możliwości wycofania się z niej w każdej chwili przez organ i stronę (art. 18l ust. 3 dla podmiotu naruszającego i art. 18l ust. 4 dla organu).

Przedstawiając ogólną systematykę instytucji w układzie procesowym, przy założeniu, że dojdzie do zawarcia układu, można wyróżnić następujące jej elementy:

- 1) uzgodnienie woli uruchomienia procedury układowej przez organ i podmiot administrowany,
- 2) „wymiana” układowa,
- 3) akt kończący procedurę układową,
- 4) czynności poukładowe.

Oczywiście możliwy jest także scenariusz, że do zawarcia układu nie dojdzie. Zakończenie możliwości zawarcia układu możliwe jest na każdym etapie, jednakże dla przejrzystości zostało pominięte w powyższym uproszczonym modelu. Będzie jednak przedmiotem dalszych rozważań.

Uzgodnienie woli uruchomienia procedury układowej przez organ i podmiot administrowany

Otwarcie możliwości układowej i jego przesłanki (postanowienie)

Otwarcie możliwości układowej może nastąpić wyłącznie w toku postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia sankcji – w sprawach rynku finansowego (art. 18 ust. 1). Pierwszą czynnością proceduralną bezpośrednio zmierzającą do zawarcia układu jest wydanie przez organ prowadzący postępowanie postanowienia o możliwości zawarcia układu z inicjatywy własnej lub na wniosek strony. To otwarcie możliwości układowej jest uzależnione od woli organu (kompetencja fakultatywna) oraz spełnienia właściwych przesłanek. Jednak przed omówieniem przesłanek należy wskazać, że ustawodawca rozróżnia tutaj dwa rodzaje sytuacji: gdy postępowanie w sprawie nałożenia sankcji zostało wszczęte na podstawie informacji lub

dokumentów przedstawionych organowi z własnej inicjatywy podmiotu naruszającego (i spełniających wymogi z art. 18z ust. 1 u.n.r.f.) – proaktywny czynny żal – oraz na podstawie innych dokumentów (najczęściej pozyskanych przez KNF w wyniku działań własnych) – reaktywny czynny żal. Wszystkie te elementy tworzą dość złożoną sytuację prawną, którą ilustruje tabela 1.

W przypadku złożenia przez stronę wniosku o wydanie postanowienia otwierającego możliwość układową organ może także nie otworzyć tej ścieżki, wydając postanowienie o braku możliwości zawarcia układu (art. 18k ust. 3 zd. 2).

Wydanie postanowienia o możliwości zawarcia układu ma charakter fakultatywny i uwarunkowane jest następującymi przesłankami (art. 18k ust. 1 ustawy):

1) wszczęte wcześniej, toczące się postępowanie w sprawie nałożenia sankcji na podstawie przepisów regulujących rynek finansowy, wskazanych w tym przepisie;

2) uznanie przez organ, że przyczyni się to do przyspieszenia postępowania lub w inny sposób, do pełniejszej realizacji celów nadzoru nad rynkiem finansowym, którymi są: zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa, przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, 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 22.05.2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym, ustawie z 15.04.2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego, ustawie z 29.07.2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, ustawie z 5.11.2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz ustawie z 19.08.2011 r. o usługach płatniczych.

Sformułowanie „przyczyni się to” należy interpretować jako dotyczące samego otwarcia możliwości układowej, aczkolwiek można tutaj podnieść zastrzeżenie, że w praktyce może się ono również przyczynić do spowolnienia postępowania (np. jeśli nie dojdzie do zawarcia układu) oraz w inny sposób przyczynić się do naruszenia celów wskazanych powyżej. Jednakże przepis ten należy wyklądać

Tabela 1

Otwarcie możliwości układowej

Wszczęcie postępowania w sprawie nałożenia sankcji na podstawie:	Wydanie postanowienia otwierającego możliwość układową		
	Z własnej inicjatywy organu	Na wniosek strony	
Informacji lub dokumentów przedstawionych KNF z własnej inicjatywy podmiotu naruszającego	18z ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 18k ust. 1	Złożony jednocześnie z przedstawieniem informacji i dowodów 18z ust. 2	Złożony po przedstawieniu informacji i dowodów 18z ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 18k ust. 2
Innych informacji lub dokumentów (najczęściej pozyskanych przez KNF w wyniku działań własnych)	18k ust. 1	18k ust. 2 wniosek może być złożony przed wszczęciem postępowania albo po wszczęciu postępowania	

Źródło: opracowanie własne.

jako odnoszący się wyłącznie do oceny organu dokonywanej w danym momencie, a nie do obiektywnej analizy możliwości i wyboru optymalnego wariantu spełniającego wskazane przesłanki. Na tym etapie bowiem organ może nie wiedzieć, czy istnieją przesłanki do zawarcia układu, ponieważ są one ukształtowane tak, że w przypadku reaktywnego czynnego żalu ich pełne zaistnienie zależy od woli podmiotu naruszającego, która to wola może zostać ujawniona dopiero po wydaniu postanowienia otwierającego drogę do układu. Postanowienie to nie jest zaskarżalne w toku instancji, co oznacza, że organ nie musi go uzasadniać. Z kolei fakultatywny charakter postanowienia oznacza, że nawet gdy zaistnieją powyższe w przesłanki, organ nie musi otwierać możliwości układowej.

W przypadku proaktywnego czynnego żalu, obok powyższych przesłanek, organ powinien wziąć pod uwagę także przesłanki wskazane w art. 18z ust. 1, a więc to, że postępowanie sankcyjne zostało wszczęte na podstawie informacji lub dokumentów przedstawionych Komisji 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 terminie.

Trzeba tutaj podkreślić, że są to przesłanki tożsame z przesłankami dopuszczalności zawarcia układu określonymi w art. 18k ust. 4. Zatem w przypadku proaktywnego czynnego żalu organ jeszcze przed wszczęciem postępowania może ustalić, czy przesłanki dopuszczalności zawarcia układu zostały spełnione. Należy jednak wskazać, że takie ukształtowanie proaktywnego czynnego żalu jest w istotnym aspekcie niekorzystne dla podmiotu naruszającego, ponieważ jeśli organ nie wyda postanowienia otwierającego możliwość układową, a wyda postanowienie o braku możliwości zawarcia układu (ze względu na fakultatywny charakter kompetencji), nie wystąpi tutaj istotny skutek wykluczenia informacyjno-dowodowego, o którym będzie dalej mowa. Natomiast dodatkowa korzyść związana z proaktywnym charakterem wynika z faktu, że jest to okoliczność, jaką ma obowiązek wziąć pod uwagę organ przy obniżaniu kary pieniężnej lub łagodzeniu dolegliwości sankcji (art. 18k ust. 8 pkt 1 *in fine*), oczywiście o ile zostanie uruchomione subpostępowanie układowe.

Proaktywny czynny żal przesuwają oświadczenia strony w ramach wymiany układowej (i oczywiście poprzedzające zachowania zgodnościowe) na etap przed wszczęciem postępowania administracyjnego. Natomiast w przypadku reaktywnego czynnego żalu wydaje się, że zachowania zgodnościowe mogą mieć miejsce także po otwarciu możliwości układowej przez organ, co oczywiście rozciąga się na oświadczenia strony w ramach wymiany układowej, które zostają złożone tylko w toku sankcyjnego postępowania administracyjnego.

Wydanie postanowienia wiąże organ, jednakże zgodnie z dobrowolnym charakterem instytucji organ może wydać postanowienie o odstąpieniu od zamiaru zawarcia układu do czasu jego zawarcia (art. 18l ust. 4), a przepis nie ogranicza tego uprawnienia organu w żaden sposób. Wydaje się, że to właśnie od momentu wydania postanowienia otwierającego możliwość układową podmiot naruszający/strona postępowania staje się „podmiotem układającym się” w rozumieniu u.n.r.f. Przy kolejnym etapie, o którym mowa niżej, ustawa mówi już o podmiocie układającym się. Wydanie postanowienia otwiera drogę do zawarcia układu i kończy pierwszą część subprocedury.

Oświadczenie o woli zawarcia układu

Kolejnym etapem jest złożenie przez podmiot naruszający oświadczenia o woli zawarcia układu. Na tę czynność art. 18l ust. 2 przewiduje termin 14 dni od dnia doręczenia postanowienia o otwarciu możliwości zawarcia układu. Jest to czynność czysto formalna, jednakże wyodrębniona ze względu na zasadność ujawnienia woli podmiotu naruszającego na tym etapie. Kolejny etap postępowania może być bowiem bardziej czasochłonny i jasność w przedmiocie woli zawarcia układu jest uzasadniona sprawnością postępowania. Jeżeli strona, której organ otworzył możliwość układową, nie złoży takiego oświadczenia w terminie, wówczas, zgodnie z art. 18p ust. 2 pkt 1 ustawy, organ wydaje postanowienie o zakończeniu czynności zmierzających do zawarcia układu.

Warto w tym miejscu postawić pytanie, czy strona może złożyć oświadczenie o woli niezawarcia układu. Wydaje się, że nie ma takiej możliwości. Art. 18l ust. 2 stanowi, że podmiot układający się w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia otwierającego możliwość układową składa organowi oświadczenie o woli zawarcia układu. Zatem treść tego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że możliwe jest wyłącznie złożenie oświadczenia o woli zawarcia układu. Wydaje się tutaj jednak, że lepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie możliwości złożenia oświadczenia w sprawie woli zawarcia układu, co umożliwiłoby złożenie oświadczenia o woli niezawarcia układu. Wówczas trzeba by uzupełnić art. 18p ust. 2, dodając tam również kompetencję do wydania postanowienia o zakończeniu czynności zmierzających do zawarcia układu także w takiej sytuacji.

Zgodnie z dobrowolnym charakterem procedury układowej, na podstawie art. 18l ust. 3, do czasu zawarcia układu podmiot układający się może wycofać przedmiotowe oświadczenie. Wówczas organ wydaje postanowienie o zakończeniu czynności zmierzających do zawarcia układu zgodnie z art. 18p ust. 2 pkt 2.

Wymiana układowa

Po złożeniu oświadczenia o woli zawarcia układu rozpoczynają się szczególnego rodzaju „negocjacje” z wymianą

swego rodzaju propozycji układowych. Niezwłocznie podmiot układający się przedkłada organowi dalsze oświadczenia, które można podzielić na dwie grupy: oświadczenia informacyjne (ujawniające) – art. 18m ust. 1 – oraz oświadczenia naprawcze – art. 18m ust. 3 u.n.r.f.

Oświadczenie informacyjne i jego skutki prawne (wykluczenie informacyjno-dowodowe)

W przypadku reaktywnego czynnego żalu, niezwłocznie po złożeniu oświadczenia o woli zawarcia układu podmiot układający się składa oświadczenie, które można określić jako oświadczenie informacyjne. Przedstawia w nim Komisji wszystkie znane mu okoliczności naruszenia objętego danym postępowaniem oraz dowody na ich poparcie, pozwalające stwierdzić, że spełnione są przesłanki zawarcia układu określone w art. 18k ust. 4, tj. że podmiot układający się:

- a) ujawnił Komisji wszelkie istotne okoliczności dotyczące naruszenia objętego danym postępowaniem, w tym współdziałające w naruszeniu osoby lub inne podmioty;
- b) przedstawił dowody na poparcie tych okoliczności;
- c) zaprzestał naruszania prawa albo usunął stan niezgodności z prawem, w tym przez spełnienie obowiązku niewykonanego w terminie, w zakresie naruszenia objętego danym postępowaniem.

W razie potrzeby, podmiot układający się uzupełnia powyższe oświadczenia z własnej inicjatywy lub na żądanie Komisji. Należy zauważyć, że zakres oświadczenia informacyjnego określony w art. 18m ust. 1 ustawy jest inny niż określony w przesłance zawarcia układu określonej w art. 18k ust. 4 pkt 2 ustawy (tabela 2).

Niewątpliwie przesłanki dopuszczalności zawarcia układu muszą zostać spełnione, żeby do układu doszło. Dla spełnienia tego warunku podmiot układający się musi ujawnić wszystkie istotne okoliczności dotyczące naruszenia. Można w tym miejscu postawić dwa pytania. Po pierwsze, co w sytuacji, gdy podmiot układający się w oświadczeniu informacyjnym przedstawi wszystkie istotne okoliczności, natomiast nie przedstawi znanych mu okoliczności innych niż istotne. Oczywiście, istnieje tutaj zagrożenie sankcją karną, ponieważ zgodnie z art. 18 m. ust. 4 ustawy oświadczenie to jest składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za

składanie fałszywych oświadczeń. Jednak warto zaznaczyć, że przy tak ukształtowanej przesłance odpowiedzialności („znane mu okoliczności”) dla uruchomienia odpowiedzialności karnej będzie należało udowodnić, że podmiot układający się znał nieujawnione okoliczności, co może być trudne w praktyce. Zresztą można mieć wątpliwości, czy treść pouczenia o odpowiedzialności karnej obejmuje także element „wszystkie znane”, ponieważ prawodawca w art. 18m ust. 1 zd. 1 *in fine* sam dopuszcza niepełność oświadczenia informacyjnego, stanowiąc, że podmiot układający się w razie potrzeby uzupełnia je z własnej inicjatywy lub na żądanie organu. Uruchamianie postępowania karnego za składanie fałszywych oświadczeń w praktyce skłaniałoby podmiot układający się do nieuzupełniania przedstawionych organowi informacji. Jednak istotniejsza jest kwestia, czy w przypadku ujawnienia „niepełnego” będzie w dalszym ciągu istniała możliwość zawarcia układu. Wydaje się, że tak, ponieważ należy tutaj odróżnić wymogi treści oświadczenia informacyjnego od przesłanki zawarcia układu. Dla zawarcia układu prawo wymaga spełnienia przesłanek zawarcia układu. Zatem uzasadniona wydaje się teza o możliwości zawarcia układu – istnieje mimo nieujawnienia nieistotnych okoliczności w oświadczeniu informacyjnym.

Po drugie natomiast, pojawia się pytanie, co w sytuacji, gdy podmiot układający się w oświadczeniu informacyjnym przedstawi wszystkie znane mu okoliczności, ale nie przedstawi wszelkich istotnych okoliczności dotyczących naruszenia oraz dowodów na ich potwierdzenie (ponieważ np. ich nie zna). W takiej sytuacji wydaje się, że nie będzie możliwości zawarcia układu, gdyż nie zostanie spełniona przesłanka zawarcia układu z art. 18k ust. 4 pkt 2.

Ponadto warto w tym miejscu rozstrzygnąć istotną kwestię, czy w przypadku czynnego żalu proaktywnego podmiot ujawniający powinien złożyć oświadczenie z art. 18m ust. 1, skoro już wcześniej złożył oświadczenie analogicznej treści na podstawie 18z ust. 1 zd. 1. Z jednej strony należy zauważyć, iż art. 18z ust. 1 zd. 2 stanowi, że zd. 1 nie stoi na przeszkodzie uzupełnieniu informacji lub dokumentów przez podmiot, który dopuścił się naruszenia, na zasadach określonych w art. 18m ust. 1 i 2, a więc wydaje się traktować tutaj oświadczenie z art. 18m ust. 1 jako oświadczenie uzupełniające, a nie samodzielne czy samoistne. Z drugiej strony jednak należy wskazać, że oświadczenia te nie są tożsame, ponieważ oświadczenie składane na podstawie art. 18z ust. 1 obejmuje „wszelkie istotne okoliczności”, a nie „wszystkie znane mu okoliczności”, jak w przypadku oświadczenia z art. 18m ust. 1. Ponadto art. 18m ust. 1 zd. 2 tego przepisu wskazuje na dodatkowy element w postaci dodatkowego oświadczenia, że podmiot naruszający przedstawił wszystkie znane mu okoliczności i dowody dotyczące naruszenia. Wreszcie podmiot układający się składa oświadczenie z art. 18m ust. 1 pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (art. 18m ust. 4). Wydaje się zatem, że podmiot naruszający powinien w toku wymiany układowej złożyć pełne oświadczenie informacyjne z art. 18m ust. 1, czyli w sytuacji czynnego żalu dojdzie niejako to podwójnego ujawnienia.

Tabela 2

Zakres oświadczeń informacyjnych podmiotu układającego się

Oświadczenie informacyjne art. 18m ust. 1	Przesłanka dopuszczalności zawarcia układu art. 18k ust. 4 pkt 2
Przedstawia wszystkie znane mu okoliczności naruszenia objętego danym postępowaniem	Ujawnia wszelkie istotne okoliczności dotyczące naruszenia objętego danym postępowaniem, w tym współdziałające w naruszeniu osoby lub inne podmioty

Źródło: opracowanie własne.

Oświadczenie informacyjne w ramach wymiany układowej wywołuje daleko idące skutki prawne oraz faktyczne. Jeśli chodzi o skutki prawne, zgodnie z art. 18m ust. 2 informacje i dowody uzyskane przez organ, mające charakter oświadczenia podmiotu układającego się, a nieznane dotychczas organowi, nie mogą być wykorzystane jako dowód w postępowaniu w sprawie nałożenia sankcji, w przypadku gdy układ nie zostanie zawarty ani w innym postępowaniu prowadzonym wobec tego podmiotu przez organ prowadzący to postępowanie albo inny organ na podstawie przepisów odrębnych.

Skutek ten można określić jako wykluczenie informacyjno-dowodowe. Nie ma wątpliwości, że dotyczy to oświadczenia z art. 18m ust. 1. Natomiast należy postawić pytanie, czy skutek taki może wiązać się również ze złożeniem oświadczenia z art. 18z ust. 1 zd. 1 (proaktywny czynny żal), skoro regulacja ta zawiera *in principio* postanowienie, że przepisy całego rozdziału o układzie stosuje się także w przypadku proaktywnego czynnego żalu. Wydaje się, że w tym przypadku należy udzielić odpowiedzi, iż skutek wykluczenia informacyjno-dowodowego nie występuje.

Takie ukształtowanie wykluczenia informacji i dowodów stawia w niekorzystnej sytuacji przede wszystkim organ prowadzący postępowanie. Wykluczenie ujawnionych informacji i dowodów może bowiem zdecydowanie utrudnić prowadzenie postępowania w przypadku niezawarcia układu, a nawet może uniemożliwić wydanie decyzji sankcyjnej. *De facto* może tworzyć warunki do samouniewinnienia przez podmiot naruszający, jeśli ujawni on wszystkie istotne informacje i dowody, bez których organ nie będzie w stanie przeprowadzić skutecznego postępowania sankcyjnego. Taki kształt skutków prawnych wpływa znacząco negatywnie na pozycję „negocyjną” organu administracji i na proponowany przez ten organ projekt układu. Organ, widząc przyszłą sytuację procesową jako trudną czy bardzo trudną, będzie zainteresowany tym, aby układ został przyjęty przez podmiot układający się. To z kolei oznacza, że propozycja układowa organu powinna być bardzo korzystna dla podmiotu układającego się. Z drugiej strony wzmacnia to pozycję „negocyjną” podmiotu układającego się. Należy starannie podmiot układający się będzie miał świadomość pozycji „negocyjnej” organu i może odrzucać propozycje, które uzna za niewystarczająco korzystne. Ponadto może ograniczać swoje zobowiązania naprawcze, tym bardziej że w przeciwieństwie do zobowiązań informacyjnych nie wpływają one bezpośrednio na sytuację procesową organu administracji, a do tego najczęściej będą dotyczyły innych uczestników rynku finansowego. Skala dysproporcji pozycji „negocyjnych” będzie zależała od zakresu ujawnienia informacyjnego dokonanego przez podmiot układający się.

Oświadczenie naprawcze

Podmiot układający się ma możliwość zobowiązania się (*nota bene* w układzie) do usunięcia w określonym terminie dających się usunąć skutków naruszenia objętego danym postępowaniem oraz 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 (art. 18k ust. 5). Można to określić jako oświadczenie naprawcze. Z tym przepisem koresponduje art. 18m ust. 3 kształtujący treść oświadczeń naprawczych. Należy podkreślić, że deklaracja naprawcza jest elementem kształtującym zakres złagodzenia sankcji (art. 18k ust. 8 pkt 3), co niewątpliwie jest zachętą do składania tego rodzaju oświadczeń.

W tym miejscu należy wskazać na istotną kwestię konstrukcyjną. Mianowicie, określający przedmiotową możliwość art. 18k ust. 5 stanowi, że podmiot układający się może zobowiązać się do zachowań naprawczych w układzie. Natomiast korespondujący z nim, wskazany wyżej art. 18m ust. 3 (kształtujący treść oświadczenia) stanowi, że w przypadku podjęcia takiego zobowiązania podmiot układający się przedstawia organowi oświadczenie naprawcze w toku procedury układowej. Problem jednak w tym, że do zawarcia układu jeszcze nie doszło, a przepis kształtujący oświadczenie naprawcze mówi o „podjęciu zobowiązania”, a więc, jak się wydaje, traktuje zobowiązanie jako powstające wskutek tego oświadczenia. Kwestię tę można jednak wytłumaczyć jako przyjęcie zobowiązania pod warunkiem zawarcia układu oraz wydania decyzji zawierającej ustalenia układu, która z mocy prawa jest ostateczna i prawomocna (art. 18q ust. 1 i ust. 2). Przy takim założeniu zobowiązanie będzie mogło zostać uznane za podjęte, ale aktualizujące się, wywołujące skutek zobowiązujący dopiero po wydaniu decyzji układowej.

Wydaje się, że treść oświadczenia naprawczego powinna zostać ustalona na podstawie obu wskazanych przepisów, tj. art. 18k ust. 5 i art. 18m ust. 3. Zatem podmiot układający się powinien wskazać dające się usunąć skutki naruszenia oraz wyrządzone w wyniku naruszenia szkody, także przeszłe. Dopiero w odniesieniu do tak zidentyfikowanych elementów będzie możliwe wskazanie zakresu działań, sposobu i czasu ich wykonania oraz sposobu zabezpieczenia ich finansowania i braku przeszkód.

Ocena przesłanek dopuszczalności zawarcia układu przez organ

Tylko posiadając informacje od podmiotu naruszającego, organ może dokonać oceny przesłanek dopuszczalności zawarcia układu, które określa art. 18k ust. 4. W przypadku reaktywnego czynnego żalu informacje te pojawiają się dopiero na tym etapie postępowania.

Układ może być zawarty, jeżeli podmiot naruszający, będący stroną postępowania w zakresie naruszenia objętego danym postępowaniem, zaprzestał naruszania prawa albo usunął stan niezgodności z prawem, w tym przez spełnienie obowiązku niewykonanego w terminie (przesłanka zapewnienia zgodności) oraz ujawnił organowi wszelkie istotne okoliczności dotyczące naruszenia objętego danym postępowaniem, w tym współdziałające w naruszeniu

osoby lub inne podmioty, oraz przedstawił dowody na poparcie tych okoliczności (przesłanka informacyjna).

Tak ujęte przesłanki zależą wyłącznie od woli i zachowania podmiotu naruszającego. W efekcie, w przypadku reaktywnego czynnego żalu przed wydaniem postanowienia otwierającego możliwość układową organ nie może wiedzieć, czy wszystkie warunki zostały lub zostaną spełnione. Zatem przesłanki dopuszczalności zawarcia układu nie warunkują wydania postanowienia otwierającego możliwość układową. Może być ono wydane wyłącznie z uwzględnieniem wymagań dotyczących bezpośrednio tego postanowienia, ukształtowanych inaczej. Aczkolwiek należy stwierdzić, że aby podmiot naruszający mógł spełnić przesłankę informacyjną, organ musi otworzyć możliwość układową. Z kolei przesłanka zapewnienia zgodności może zostać spełniona jeszcze przed wydaniem postanowienia otwierającego, choć, jak się wydaje, może zostać spełniona również po wydaniu tego postanowienia. Inaczej sytuacja przedstawia się w przypadku proaktywnego czynnego żalu, gdyż tutaj analogiczne przesłanki muszą być spełnione na etapie zgłoszenia naruszenia do organu przez podmiot naruszający (art. 18z ust. 1). Jeszcze inaczej sytuacja może przedstawiać się przy reaktywnym czynnym żalu, gdy to podmiot naruszający złoży wniosek o wydanie postanowienia otwierającego możliwość układową (art. 18k ust. 2). Choć wymogi formalne takiego wniosku nie zostały określone w ustawie, to wydaje się możliwe, że podmiot naruszający może przedstawić informacje oraz wykonać czynności naprawcze w celu przekonania organu o spełnieniu ku temu przesłanek ustawowych i zasadności wydania postanowienia otwierającego.

Propozycja z projektem układu (postanowienie)

Posiadając informacje od podmiotu układającego się, po etapie oświadczeń oraz po pozytywnej ocenie spełnienia przesłanek zawarcia układu organ może przystąpić do przygotowania oferty z projektem układu. Może również odstąpić od zamiaru zawarcia układu zgodnie z art. 18l ust. 4.

Jeżeli organ kontynuuje subpostępowanie układowe, wówczas przedstawia projekt układu podmiotowi układającemu się w formie prawnej postanowienia. W swojej treści propozycja z projektem układu (postanowienie), obok wymogów wskazanych w k.p.a., zawiera rodzaj i zakres proponowanego złagodzenia sankcji, termin nie krótszy niż 14 dni na przyjęcie układu, pouczenie o sposobie i skutkach przyjęcia układu oraz o skutku niezłożenia oświadczenia o przyjęciu układu, treść zobowiązania z oświadczenia naprawczego, jeżeli takie zostało złożone przez stronę układającą się.

Przygotowując projekt układu w zakresie złagodzenia sankcji, organ jest związany szeregiem dyrektyw wynikających z przepisów ustawy, określonych w art. 18k ust. 6–9. Omówienie ich zasługuje na odrębne opracowanie, wykraczające poza rozmiary niniejszego artykułu.

Przyjęcie lub odrzucenie propozycji układowej

Po przedstawieniu projektu układu podmiot układający się może złożyć oświadczenie o przyjęciu układu. Pełna treść tego oświadczenia jest określona w art. 18o ust. 1, a złożenie oświadczenia o innej treści jest bezskuteczne. Zgodnie z powyższym przepisem złożenie oświadczenia skutkuje zawarciem układu. Zatem układ jest swojego rodzaju umową pomiędzy organem a stroną zawartą w ramach postępowania administracyjnego sankcyjnego.

Oświadczenie o przyjęciu układu następuje ze skutkiem prawnym *ex lege* w postaci zrzeczenia się przez podmiot układający się prawa do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz skargi do WSA w odniesieniu do decyzji układowej, która *nota bene* dopiero zostanie wydana. Zatem podmiot układający się wywołuje skutek w postaci zrzeczenia się prawa, które jeszcze nie powstało. Wydaje się, że także tu należy zaproponować przyjęcie konstrukcji warunkowego zrzeczenia się prawa aktualizującego się w momencie powstania tego prawa.

Podmiot układający się ma również możliwość odrzucenia przedstawionej propozycji projektu układu. Wydaje się, że możliwe jest wywołanie tego skutku w dwojaki sposób: przez wycofanie oświadczenia o woli zawarcia układu (art. 18l ust. 3 w zw. z ust. 2), co może wywołać skutek szybciej, oraz przez niezłożenie oświadczenia o przyjęciu układu w wyznaczonym przez organ terminie. Natomiast, jak się wydaje, strona nie ma możliwości złożenia oświadczenia o nieprzyjęciu układu. Gdyby w praktyce takie oświadczenie zostało złożone, wówczas można by je interpretować jako wycofanie oświadczenia o woli zawarcia układu, a z ostrożności procesowej w praktyce zapewne należałoby także poczekać, aż upłynie wyznaczony termin na przyjęcie układu, gdyż można je również uznać za niewywołujące żadnych skutków prawnych.

Akt kończący procedurę układową

Po zawarciu układu organ niezwłocznie wydaje decyzję zawierającą ustalenia układu, określone w postanowieniu z propozycją projektu układu (art. 18q ust. 1). Decyzja ta kończy zarówno subpostępowanie układowe, jak i postępowanie administracyjne sankcyjne.

Subpostępowanie układowe może zakończyć się również bez zawarcia układu. Wówczas organ wydaje postanowienie o zakończeniu czynności zmierzających do zawarcia układu. Warto w tym miejscu wskazać, że takie zakończenie możliwe jest nie tylko po wymianie układowej, ale również na różnych etapach postępowania układowego w czterech następujących przypadkach:

- 1) gdy nie dojdzie do zawarcia układu w terminie wyznaczonym przez organ w postanowieniu o otwarciu możliwości układowej;
- 2) gdy podmiot układający się nie złoży oświadczenia o woli zawarcia układu;

3) gdy podmiot układający się wycofa oświadczenie o woli zawarcia układu;

4) gdy organ uzna, że działania podmiotu układającego się mają charakter pozorny i nie zmierzają do zawarcia układu.

W takim przypadku postępowanie w sprawie nałożenia sankcji toczy się dalej zgodnie z przepisami ogólnymi, jednakże z istotnym zastrzeżeniem wyłączenia informacji i dowodów objętych ujawnieniem informacyjnym (art. 18m ust. 2).

Czynności poukładowe

Po wydaniu decyzji ustawa przewiduje szereg czynności poukładowych, które można usystematyzować w dwie grupy: monitorowanie wykonania układu przez organ (art. 18t) oraz sankcjonowanie niewykonania układu (art. 18u i nast.). Ich szczegółowe omówienie przekracza zakres niniejszego opracowania ze względu na jego ograniczony charakter.

Wnioski

W okresie od października 2024 r. do czerwca 2025 r. (9 miesięcy) KNF poinformowała na swojej stronie internetowej o zawarciu 13 układów w sprawie warunków nadzwyczajnego złagodzenia sankcji (UKNF, 2025). W ocenie KNF układ może stać się narzędziem budującym większe zaufanie wobec działań nadzorczych Komisji, przyspieszając rozwiązywanie problemów na rynku finansowym z korzyścią dla wszystkich (Zdrojewski, 2024). Może również stać się ważnym narzędziem dla KNF do jeszcze skuteczniejszego sprawowania nadzoru nad rynkiem finansowym (Romanowska-Zielonka, 2024). Podzielając te poglądy, można doprecyzować, że instytucja czynnego żalu może wnieść dużą wartość w zapewnienie zgodności funkcjonowania rynku finansowego z prawem ze względu na zwiększenie skuteczności wykrywania oraz sankcjonowania naruszeń. Tym bardziej, że pobieżna ocena wskazuje, iż jest ona ukształtowana raczej korzystnie dla podmiotu naruszającego, a mniej korzystnie dla organu administracji ze względu na skutki prawne oświadczenia informacyjnego podmiotu układającego się w postaci wykluczenia informacyjno-dowodowego. W tym kontekście wydaje się, że optymalna strategia zachowania podmiotu układającego się w zakresie ujawnienia powinna zakładać maksymalne ujawnienie, które, w przypadku gdy nie dojdzie do zawarcia układu, uniemożliwi lub znacznie utrudni postępowanie sankcyjne, ponieważ w konsekwencji dojdzie do wyłączenia informacji i dowodów objętych oświadczeniem informacyjnym. Z drugiej strony takie ujawnienie wpływa

na zwiększenie zakresu ulgi w sankcji nakładanej przez organ (art. 18k ust. 8 pkt 2), a ponadto wywrze na organ presję na zwiększenie ulgi w celu zwiększenia prawdopodobieństwa przyjęcia propozycji organu. Gdyby bowiem propozycja układu nie została przyjęta, organ musiałby prowadzić pełne postępowanie zgodnie z k.p.a. przy wykluczeniu informacyjno-dowodowym.

Wydaje się również, że w regulacjach brakuje wyraźnej podstawy prawnej umożliwiającej elastyczną, wieloetapową komunikację w toku wymiany układowej. Przypuszczalnie, w praktyce raczej nie przyjmie to formy komunikacji nieformalnej. Dlatego warto w tym miejscu postawić pytanie, czy możliwe jest modyfikowanie propozycji układowych, czy np. organ może kilkakrotnie wydawać postanowienie z propozycją układu lub o otwarciu możliwości układowej w toku jednego postępowania. Przedstawiciele KNF twierdzą, że kara proponowana w ramach układu nie podlega negocjacji ze stroną (Romanowska-Zielonka, 2024). Funkcjonalnie jednak, jak się wydaje, elastyczna komunikacja miałaby sens, ponieważ w takim przypadku doszłoby do pełnych negocjacji z możliwą wielokrotną wymianą, a przynajmniej z możliwą wielokrotną propozycją projektu układu. Można jednak również twierdzić, że taka zamknięta, jednoetapowa wymiana układowa jest uzasadniona sprawnością postępowania i zamiarem prawodawcy zablokowania przedłużania negocjacji układowych. Wydaje się, że ta kwestia również wymaga dalszych, pogłębionych analiz prawnych.

Należy również wskazać, że obok treści regulacji istotną kwestią jest praktyka stosowania omawianych norm. Dotyczy to zwłaszcza naruszeń wielopodmiotowych (zorganizowanych). Warto postawić tutaj pytanie, któremu z wielu podmiotów organ powinien otworzyć możliwość układową, w którym momencie, jak przedstawić tę propozycję i jaki powinien być proponowany zakres ulgi w sankcji. Jest to kolejny temat na odrębne badanie, w szczególności na podstawie analizy dorobku badawczego związanego ze stosowaniem instytucji świadka koronnego w prawie karnym¹¹.

Powyższe pytania pokazują, że analizowana instytucja, mimo obszerności regulacji, rodzi pewne wątpliwości, z którymi zmierzy się praktyka stosowania prawa. Niemniej jednak wydaje się, że stanowi ona znaczący krok w rozwoju prawa administracyjnego, choć w ograniczonym obszarze regulacji rynku finansowego. Dotychczasowa praktyka pozwala postawić hipotezę, że znajdzie ona znaczące zastosowanie także w sprawach trudnych, czego przykładem może być postępowanie dotyczące rosyjskiej części biznesu spółki LPP (MM, 2025; LPP, 2025). Można również przypuszczać, że po latach stosowania korzyści z niej płynące zostaną dostrzeżone i być może dojdzie do wprowadzenia analogicznych rozwiązań do innych obszarów prawa administracyjnego, a w ostateczności być może i do k.p.a. – jako ogólnej instytucji postępowania administracyjnego.

Przypisy/Notes

¹¹ Wśród obszernej literatury na ten temat zob. ostatnio: Zgoliński, 2021, art. 16; Tużnik, 2024, s. 72–85 i literatura tam cytowana; a wcześniej zob. Sawicki, 2013, s. 32–55.

² Tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 1197.

³ Szeroko na ten temat pisze B. Turno (2013).

⁴ Tj. Dz.U. z 2023 r., poz. 753 ze zm., dalej: u.n.r.f.

⁵ Pojęcia „czynny żal” na gruncie analizowanych przepisów używa K. Schultz (2024, art. 18(k)).

⁶ Dział VII, rozdział 2 ustawy z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 594 ze zm.) zatytułowany „Odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej lub jej obniżenie w sprawach porozumień ograniczających konkurencję”.

⁷ Tytuł ustawy z 25.06.1997 r. o świadku koronnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1197).

⁸ W odniesieniu do *leniency* w prawie konkurencji podobne cele wskazuje B. Turno (2013).

⁹ K. Schulz ujmuje cel rozdziału 2b u.n.r.f. w sposób następujący: umożliwienie podmiotom nadzorowanym skutecznego eliminowania nieprawidłowości oraz naprawiania szkód wyrządzonych inwestorom (Schulz, 2024, art. 18(k)).

¹⁰ Na przykład, jak wynika ze sprawozdań Prezesa UOKiK, w 2022 r. wszczęto trzy postępowania z wykorzystaniem mechanizmu czynnego żalu (w tej dziedzinie określanego jako *leniency*) i wydano dwie decyzje nakładające sankcje, w tym jedną karę w wysokości 26 mln zł (UOKiK, 2022, s. 16); z kolei w 2021 r. wydano cztery decyzje przy wykorzystaniu tej instytucji, w tym postępowanie, w którym nałożono rekordowe kary w łącznej wysokości ponad 118 mln zł na dealerów samochodów ciężarowych marki DAF (UOKiK, 2021, s. 21 i 19).

¹¹ Na szczególną uwagę zasługują tutaj prace Z. Raua, np. Z. Rau, 2013, s. 53–79.

Bibliografia/References

Adamczyk, M. (2011). *Świadek koronny. Analiza prawno-kryminalistyczna*. Legalis.

LPP. (2025, 7 lipca). *Raport spółki z systemu ESPI. Otrzymanie propozycji układu od KNF oraz podjęcie przez Zarząd LPP SA decyzji o jego przyjęciu*.

System ESPI. <https://espiebi.pap.pl/node/695913>

Maziarz, A. (2021). Program łagodzenia kar. *Leniency* jako instrument służący wykrywaniu karteli. *Krytyka Prawa*, (2).

MM. (2025, 9 lipca). LPP, Hindenburg i Rosjanie. Gigant odzieżowy poszedł na układ z KNF i zapłaci karę. *Bankier.pl*. <https://www.bankier.pl/wiadomosc/LPP-Hindenburg-i-Rosjanie-Gigant-odziezowy-poszedl-na-uklad-z-KNF-i-zaplaci-kare-8976300.html>

Pływaczewski, E. (2010). Świadek koronny jako instrument zwalczania zorganizowanej przestępczości. *Prokuratura i Prawo*, (7-8).

Rau, Z. (2013). Wyniki badań świadków koronnych – empiryczne badania porównawcze w latach 2001, 2009 i 2012. *Prokuratura i Prawo*, (5).

Romanowska-Zielonka, A. (2024, 29 sierpnia). Oto nowa forma nadzwyczajnego złagodzenia kary. *Rzeczpospolita*. <https://www.rp.pl/opinie-ekonomiczne/art41039281-anna-romanowska-zielonka-oto-nowa-forma-nadzwyczajnego-zlagodzenia-kary>

Sawicki, J. (2024). Znaczenie czynnego żalu w prawie karnym skarbowym. *Prokuratura i Prawo*, (6), 32–55.

Schulz, K. (2024). *Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym. Komentarz*. LEX.

Turno, B. (2013). *Leniency. Program łagodzenia kar pieniężnych w polskim prawie ochrony konkurencji*. Lex. A Wolters Kluwer business.

Tużnik, R. (2024). Instytucja czynnego żalu w świetle ostatnich zmian w Kodeksie karnym skarbowym, *Ius Novum*, 18(2), 72–85.

UKNF (Urząd Komisji Nadzoru Finansowego). (2025). *Kary nałożone w ramach układu*. https://www.knf.gov.pl/dla_rynku/uklad/komunikaty_uklad

UOKiK (Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów). (2021). *Sprawozdanie z działalności – rok 2021*.

UOKiK (Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów). (2022). *Sprawozdanie z działalności – rok 2022*.

Zdrojewski, M. (2024, 2 września). *Błog nadzorczy UKNF. O układzie słów kilka*. https://www.knf.gov.pl/?articleId=90370&p_id=18

Zgoliński, I. (2021). W: A. Bułat, V. Konarska-Wrzošek, T. Oczkowski, & I. Zgoliński, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz* (wyd. II). Wolters Kluwer.

Dr hab. Mariusz Maciejewski, prof. ALK

Profesor Akademii L. Koźmińskiego zatrudniony w Katedrze Prawa Administracyjnego i Publicznego Gospodarczego. Radca prawny z wieloletnim doświadczeniem pracy w sektorze publicznym oraz prywatnym. Mediator m.in. w Ośrodku Mediacji Sądu Polubownego przy KNF oraz w Ośrodku Mediacji przy OIRP w Warszawie.

Dr hab. Mariusz Maciejewski, prof. ALK

Professor of Kozminski University. A legal advisor with extensive experience in both the public and private sectors. He has served as a mediator at the Mediation Center of the Arbitration Court at the Polish Financial Supervision Authority (KNF) and the Mediation Center at the Warsaw Bar Association.



←
ZAPOWIEDZI

Więcej informacji na:
www.pwe.com.pl