

RYNEK FINANSOWY

Obniżone sankcje, większa odpowiedzialność – bilans układu z KNF

Siedem TFI, jeden bank i dwie osoby fizyczne – tyle podmiotów skorzystało dotąd z nowej możliwości porozumienia z Komisją Nadzoru Finansowego.



KRZYSZTOF ROŻKO

Radca Prawny, Wspólnik Zarządzający w Krzysztof Rożko i Wspólnicy Kancelaria Prawna



NIKOLA JADWISZCZAK-NIEDBAŁKA

Radca prawny w Krzysztof Rożko i Wspólnicy Kancelaria Prawna

Ponad 15 miesięcy obowiązywania przepisów i dziesięć zawartych układów – tak przedstawia się bilans instytucji układu w sprawie warunków nadzwyczajnego złagodzenia sankcji. Dane te dotyczą okresu ponad roku od momentu, gdy do ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym wprowadzono możliwość „ulożenia się” z Komisją Nadzoru Finansowego w postępowaniu sankcyjnym na warunkach korzystniejszych, niż wynikałoby to z decyzji sankcyjnej.

Dla przypomnienia, od 29 września 2023 roku, gdy weszły w życie stosowne zmiany ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, podmioty nadzorowane przez UKNF mogą wnioskować o zawarcie układu w tocącym się postępowaniu sankcyjnym. Warunkiem jego zawarcia jest zaprzestanie naruszania prawa przez podmiot układający się albo usunięcie stanu niezgodności z prawem, w tym poprzez spełnienie obowiązku niewykonanego w terminie. Dodatkowo taki podmiot musi ujawnić Komisji wszystkie istotne okoliczności dotyczące naruszenia objętego postępowaniem, w tym wskazać osoby lub inne podmioty współdziałające w tym naruszeniu, oraz przedstawić dowody popierające te okoliczności. Komisja może również nałożyć w decyzji układowej dodatkowe obowiązki, np. usunięcie w określonym terminie dających się usunąć skutków naruszenia czy naprawienie wyrządzonych szkód (w całości lub w części), także wtedy, gdy szkoda ujawni się w przyszłości. Zawarcie układu daje możliwość obniżenia sankcji, jednak jednocześnie pozbawia stronę prawa do zaskarżenia decyzji

wydanej w tym trybie przed sądem administracyjnym.

Pierwsi beneficjenci

Adresatami dotychczas wydanych decyzji układowych były głównie towarzystwa funduszy inwestycyjnych (aż siedem z dziesięciu przypadków). W czterech sprawach źródłem naruszeń było nieprzekazanie Komisji w terminie sprawozdań finansowych zarządzanych funduszy wskazanych w decyzji. Kolejne naruszenie dotyczyło niewprowadzenia zmian do statutów funduszy wskazanych w decyzji w zakresie uwzględnienia danych podmiotu, któremu powierzono zarządzanie portfelem inwestycyjnym (lub jego częścią). Następnie stwierdzono w związku z przekroczeniem maksymalnego dopuszczalnego odsetka aktywów, które mogą być przedmiotem transakcji finansowanych z użyciem papierów wartościowych w danym subfunduszu, niezgodnie z postanowieniami prospektu informacyjnego jednego z zarządzanych funduszy. Ostatnie z naruszeń polegało na nieuprawnionym obciążeniu funduszu kosztami wynagrodzenia za zarządzanie pobieranego od aktywów ułokowanych w certyfikaty inwestycyjne innych funduszy, zarządzanych przez to samo TFI, mimo wyraźnego ustawowego wyłączenia takiej możliwości.

Z komunikatów UKNF wynika, że sprawy co do zasady dotyczyły ewidentnych naruszeń, których fakt zaistnienia ciężko kwestionować przed organem nadzoru – przykładowo, negowanie niewykonania w ustawowym terminie obowiązku, z którego naruszenie ustawodawca przewiduje sankcję bez względu na spóźnione wypełnienie, jest w praktyce utrudnione. Jak pokazuje też dotychczasowa praktyka nadzorcza, w wypadku niedochowania ustawowych terminów Komisja nie dopuszcza w takich przypadkach, tj. w sytuacji niewykonania obowiązku w ustawowym terminie, możliwości zastosowania instytucji odstąpienia od nałożenia sankcji na podstawie przepisów ogólnych, tj. przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, uznając taki obowiązek za jednorazowy, a jego naruszenie – za nieusuwalne (choć stanowiska sądów administracyjnych w tym zakresie zdają się nie podzielać co do zasady poglądu Komisji). Z kolei tryb układowy otwiera drogę do obniżenia sankcji bądź nawet całkowitego odstąpienia od jej wymierzenia również przy niewypełnieniu określonego obowiązku w ustawowym terminie.

Decyzja układowa, którą Komisja wydała wobec banku, odnosiła się natomiast do nieprawidłowości w procedurze przeprowadzania analizy wymagań i potrzeb klientów, stanowiącej element oferty ubezpieczenia kredytobiorców na podstawie ogólnych warunków ubezpieczenia obowiązujących w banku. Z kolei decyzje dotyczące osób fizycznych obejmowały naruszenia przepisów rozporządzenia MAR (w zakresie zgłaszania transakcji przez insiderów) oraz przepisów ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzenia instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu, w tym z przekroczeniem ustawowych progów zaangażowania w spółce publicznej.

Znaczne obniżki

Układ daje stronie postępowania szansę na znaczną redukcję kary pieniężnej – o co najmniej 20 proc. (lub nawet 30 proc., jeśli naruszenie zostanie ujawnione samodzielnie), a maksymalnie do 90 proc. W wyjątkowych okolicznościach Komisja może odstąpić od nałożenia kary. Dotychczasowa praktyka pokazuje, że KNF jest skłonna obniżyć sankcje w widelkach od 40 proc. aż do 80 proc. w porównaniu z karami, jakie nałożyłaby bez trybu układowego. Jedyny przypadek 80-proc. redukcji dotyczył TFI, które w toku postępowania zobowiązało się zwrócić uczestnikom funduszu środki niesłusznie obciążone kosztami wynagrodzenia towarzystwa (w łącznej kwocie 5 305 021,47 zł). Ta sytuacja pokazuje, jak istotny może być układ w odbudowywaniu zaufania do rynku kapitałowego – umożliwia bowiem realne naprawienie szkody pokrzywdzonych uczestników funduszu, zamiast „suchego” zasilenia budżetu sankcją pieniężną. W wielu przypadkach, gdy szkoda dotyka inwestorów, najbardziej pożądanym rozwiązaniem pozostaje właśnie zwrot nienależnych korzyści poszkodowanym, a nie wyłącznie administracyjna kara dla podmiotu.

Zgodnie z zamysłem ustawodawcy, obniżenie sankcji w układzie polega na procentowej redukcji kary, którą nałożono by w zwykłym trybie sankcyjnym. Komisja musi zatem uwzględnić wszystkie ustawowe dyrektywy wymiaru kary albo te wynikające z kodeksu postępowania administracyjnego, np. wagę i czas trwania naruszenia, stopień odpowiedzialności, wcześniejsze naruszenia czy środki naprawcze podjęte po ujawnieniu naruszenia. Strona powinna więc pamiętać, aby w postępowaniu sankcyjnym wykazać okolicz-

ności przemawiające za zastosowaniem łagodniejszych kar, co ułatwi starania o korzystne warunki układu.

Brak negocjacji

Mimo że przepisy ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym jasno określają zasady tej instytucji, początkowo część podmiotów z rynku zakładała, że w ramach układu będzie można „negocjować” jego warunki z Komisją. Regulacje jednak tego nie przewidują. Komisja, w formie postanowienia, przedstawia stronie propozycję układu, a strona może wyłącznie ją przyjąć albo zrezygnować z układu. Jeśli zrezygnuje, Komisja wydaje postanowienie o zakończeniu czynności zmierzających do zawarcia układu i wyda pierwotnie planowaną decyzję sankcyjną. Co istotne, przepisy nie przewidują w celu omówienia warunków układu. Strona może jednak wnieść o przeprowadzenie dowodu z przesłuchania strony bądź świadka, w celu dogłębnego przedstawienia wszelkich okoliczności sprawy. Jak pokazuje praktyka komisja formalnie dopuszcza taki dowód – oczywiście uznając wcześniej, że jego przeprowadzenie może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy. Ostatecznie to jednak ona decyduje, o ile obniży sankcję. Strona może w trakcie postępowania wnieść o konkretne obniżenie lub nawet całkowite odstąpienie od wymierzenia kary, ale KNF w żadnym stopniu nie jest takim wnioskiem związany.

Druga instancja

Trzy z dotychczasowych decyzji układowych wydano już po wniesieniu przez stronę wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, czyli po złożeniu środka odwoławczego od decyzji KNF pierwszej instancji. Mogłoby to prowadzić do wniosku, że postanowienie o możliwości zawarcia układu może pojawić się na każdym etapie postępowania sankcyjnego. Komisja podkreśla jednak, że w tych trzech przypadkach sankcje nałożono jeszcze przed wejściem w życie przepisów o układzie, dlatego strony dostały szansę na skorzystanie z nowej procedury w drugiej instancji. W związku z tym podmioty podlegające nadzorowi nie powinny odkładać decyzji o złożeniu wniosku o układ – jeśli liczą na obniżenie kary i spełniają warunki ustawowe, powinny zrobić to już w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. Przepisy nie określają granicznego terminu na złożenie takiego wniosku, ale należy pamiętać, że procedura układowa ruszy tylko wtedy, gdy KNF

uzna, iż przyczyni się to do przyspieszenia sprawy lub do pełniejszej realizacji celów nadzoru, o których mowa w art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym.

Podsumowanie

Półtora roku obowiązywania przepisów wprowadzających instytucję układu pokazuje, że układ przed UKNF cieszy się coraz większym zainteresowaniem wśród podmiotów nadzorowanych. Dziesięć decyzji układowych w tak relatywnie krótkim czasie to dobry wynik, biorąc pod uwagę, że same postępowania sankcyjne potrafią trwać wiele lat. Można założyć, że w przyszłości tryb układowy może się stać jednym z głównych sposobów rozstrzygnięcia spraw sankcyjnych – oczywiście pod warunkiem, że strony będą skłonne z niego korzystać. Jeśli tak się stanie, pod znakiem zapytania pozostanie rola sądów administracyjnych w badaniu legalności decyzji wydanych przez nadzór – zakończenie postępowania sankcyjnego w drodze układu, pozbawia bowiem stronę możliwości zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego. / ©

Krzysztof Rożko – radca prawny, wspólnik zarządzający kancelarią. Od początku swojej drogi zawodowej zaangażowany w rozwój rynku kapitałowego w Polsce. / ©

Posiada ponad 20-letnie doświadczenie w doradztwie regulacyjnym dla sektora finansowego, w tym w zakresie przygotowania wejścia na giełdę, działalności firm inwestycyjnych, podmiotów zarządzających aktywami czy banków. Koordynuje kompleksowe doradztwo transakcyjne na rzecz funduszy venture capital/private equity, a także w zakresie pozyskiwania kapitału i finansowania inwestycji do przedsięwzięć w sektorach nowoczesnej gospodarki. Jest wiodącym prawnikiem w zakresie doradztwa instytucjom finansowym.

Nikola Jadwiszczak-Niedbalka, radca prawny w KRWLEGAL, rekomendowana w rankingu The Legal 500 EMEA 2024 w kategoriach: Capital Markets oraz Investment Funds. Specjalizuje się w prawie rynku kapitałowego. Doświadczenie zawodowe zdobywała m.in. w jednym z największych prywatnych TFI, pełniąc funkcję dyrektora departamentu funduszy zamkniętych, a także w kancelariach prawnych oraz jako in-house lawyer w spółce kapitałowej. Jest autorką licznych publikacji z zakresu prawa rynków kapitałowych, prawa handlowego, administracyjnego czy podatkowego, w tym współautorką komentarza praktycznego do ustawy o fundacji rodzinnej, wydawnictwa ODDK.

” Układ z KNF daje szansę na 80-procentowe obniżenie kary



Teksty z dodatku dostępne w wersji elektronicznej na: **PRO.RP.PL.**