

Wybrane aspekty odpowiedzialności karnoadministracyjnej w prawie pocztowym

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Odpowiedzialność karnoadministracyjna osób fizycznych
- III. Odpowiedzialność z tytułu naruszenia obowiązków sprawozdawczo-informacyjnych
- IV. Wymiar kary pieniężnej
- V. Przedawnienie karalności
- VI. Uwagi końcowe

Streszczenie

Na gruncie prawa pocztowego z 2012 r. ustawodawca kompleksowo uregulował materię odpowiedzialności karnoadministracyjnej. Karze pieniężnej poddano m.in. osoby fizyczne z tytułu udaremniania i utrudniania prowadzenia czynności kontrolnych na podstawie tej ustawy oraz zaniechanie lub nienależytą realizację szeregu obowiązków informacyjno-sprawozdawczych względem Prezesa UKE. Dokonano również modyfikacji dyrektyw wymiaru kar pieniężnych poprzez rezygnację z konieczności uwzględnienia stopnia zawinienia przy określaniu wysokości kary oraz wprowadzono instytucję przedawnienia jej nałożenia i wykonania.

Klasyfikacja i słowa kluczowe: K23, K42; poczta; odpowiedzialność karnoadministracyjna; administracyjna kara pieniężna.

I. Wprowadzenie

W roku 2013 ustawodawca dokonał gruntownych zmian legislacyjnych w obszarze przepisów regulujących funkcjonowanie rynku usług pocztowych w Polsce. Ustawa z 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe¹ (dalej: Pp), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. uchyliła dotychczasową ustawę z 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe² (dalej: dPp). Jej celem stało się wdrożenie do polskiego porządku prawnego dyrektywy 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 lutego 2008 r. zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Unii³. Z uwagi na niezwykle szeroki zakres regulacji podlegających implementacji ustawodawca zdecydował się na zastąpienie dotychczasowej ustawy nowym aktem normatywnym. Obok zmian polegających m.in. na zapewnieniu równego dostępu

* Doktor nauk prawnych: Urząd Komunikacji Elektronicznej; e-mail: m.czyzak@uke.gov.pl.

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 1529.

² Dz.U. z 2002 r., nr 189, poz. 1159, ze zm.

³ Dz. Urz. UE 2008 L 52/3, ze zm.

do rynku wszystkim podmiotom świadczącym usługi pocztowe, sformułowaniu nowej definicji usługi pocztowej czy też rezygnacji z obszaru zastrzeżonego dotychczas dla Poczty Polskiej S.A. dokonano wówczas również modyfikacji zasad odpowiedzialności karnoadministracyjnej z tytułu naruszenia przepisów ustawy – Prawo pocztowe.

Mając na uwadze powyższe, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: Prezes UKE) został wyposażony, podobnie jak w poprzedniej regulacji ustawowej, w szereg uprawnień o charakterze karnoadministracyjnym, zyskując nowe obok posiadanych już m.in. na podstawie ustawy z 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne⁴ (dalej: Pt). Przedmiotem dalszych rozważań jest kilka wybranych aspektów odpowiedzialności karnoadministracyjnej znanej obowiązującej ustawie – Prawo pocztowe, a mianowicie odpowiedzialność karnoadministracyjna osób fizycznych, niektóre typy deliktów karnoadministracyjnych, jak również dyrektywy wymiaru kary pieniężnej oraz instytucja przedawnienia jej karalności i wykonania.

II. Odpowiedzialność karnoadministracyjna osoby fizycznej

Poddając analizie niektóre kategorie podmiotów, na które Prezes UKE nałożyć może karę pieniężną na gruncie ustawy – Prawo pocztowe z 2012 r., rozpocząć wypada od kilku uwag poświęconych zastosowanej przez ustawodawcę w tym przypadku terminologii. Posługuje się on bowiem w dyspozycji przepisu art. 126 ust. 1 i 2 Pp, skądinąd słusznie, sformułowaniem „karze pieniężnej podlega podmiot”. Oznacza to zatem, iż sankcji tej poddany jest niezwykle szeroki krąg „sprawców”, w tym zarówno osoby fizyczne, jak i podmioty o charakterze korporacyjnym, w szczególności osoby prawne, jak również inne jednostki organizacyjne tej osobowości nieposiadające, ale świadczące usługi pocztowe. Niemniej jednak, pomimo tego zróżnicowania, tego rodzaju podmioty posiadać będą zwykle status operatora pocztowego, tj. przedsiębiorcy uprawnionego do wykonywania działalności pocztowej na podstawie wpisu do rejestru operatorów pocztowych (art. 3 pkt 12 Pp). Dodać należy także, że w jednym przypadku kategoria podmiotu sprawczego deliktu administracyjnego została określona wprost. Mowa tutaj o operatorze wyznaczonym, tj. operatorze pocztowym zobowiązanym do świadczenia usług powszechnych, który narusza obowiązek świadczenia tychże usług (art. 126 ust. 3 Pp). Kara pieniężna może zostać wreszcie nałożona przez Prezesa UKE na podmioty (w tym osoby fizyczne), którym w żaden sposób charakteru operatora pocztowego przypisać nie można, albowiem naruszają one ustawę – Prawo pocztowe, świadcząc np. usługi pocztowe bez wymaganego wpisu do rejestru (art. 126 ust. 1 pkt 1 Pp), nie posiadając przy tym nawet statusu przedsiębiorcy wykonującego we własnym imieniu działalność gospodarczą, w świetle art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁵ (dalej: usdzg).

Warto zwrócić szczególną uwagę na fakt, iż na gruncie ustawy – Prawo pocztowe przewidziano autonomiczną odpowiedzialność niektórych osób fizycznych. Niezależnie bowiem od sankcji, o której mowa w przepisie art. 126 ust. 1 Pp, karze pieniężnej podlegają następujące osoby – „osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą, członek zarządu spółki prawa handlowego, dyrektor przedsiębiorstwa, wspólnik spółki jawnej, komplementariusz w spółce komandytowej lub komandytowo-akcyjnej w sytuacji, gdy podległa jednostka kontrolowana uniemożliwia lub utrudnia

⁴ T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 243 ze zm.

⁵ T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 584, ze zm.

przeprowadzenie kontroli, mimo powiadomienia przez kontrolującego tej osoby o kontroli” (art. 126 ust. 6 Pp). W świetle definicji operatora pocztowego, czyli przedsiębiorcy uprawnionego do wykonywania działalności pocztowej, na podstawie wpisu do rejestru operatorów pocztowych (art. 3 pkt 12 Pp), który to status posiadać może „osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą”, jak również „wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej” (art. 4 usdzg), katalog osób fizycznych wskazanych w przepisie art. 126 ust. 6 Pp wydaje się wyczerpywać krąg osób odpowiedzialnych za funkcjonowanie jednostek kontrolowanych przez Prezesa UKE.

Nie jest to zatem odpowiedzialność osoby fizycznej uwarunkowana czy też powiązana z nałożeniem kary pieniężnej z tytułu naruszenia określonego w przepisie art. 126 ust. 1 Pp, ale odrębny typ deliktu administracyjnego polegający na uniemożliwianiu lub utrudnianiu przeprowadzenia kontroli, pomimo powiadomienia przez kontrolującego (Prezesa UKE) tej osoby (tj. osoby z kręgu wskazanego powyżej) o kontroli. Samo sformułowanie „niezależnie” znajdujące się w dyspozycji przepisu art. 126 ust. 6 Pp wydaje się jednakże zbędne. W katalogu deliktów administracyjnych wskazanych w art. 126 Pp, nie znalazł się bowiem taki, który polegałby właśnie na uniemożliwianiu lub utrudnianiu przeprowadzenia kontroli. Mowa jest jedynie o odpowiedzialności z tytułu niestosowania się do zaleceń pokontrolnych (art. 126 ust. 2 pkt 4 Pp). Co do pojęć „uniemożliwianie” i „utrudnianie”, to w kontekście potocznym oznaczają one odpowiednio – niedopuszczanie do czegoś, przeszkadzanie w czymś⁶, a zatem – zupełne udaremnianie podjęcia czynności kontrolnych oraz – stwarzanie przeszkód⁷ dla sprawnego i niezakłóconego prowadzenia postępowania kontrolnego, jakkolwiek nie uniemożliwiającego zupełnie dokonania czynności kontrolnych⁸. Zachowania tego rodzaju wymierzone mogą być więc przede wszystkim przeciwko czynnościom podejmowanym w toku kontroli przez pracowników UKE. Tym ostatnim przysługuje bowiem, po okazaniu legitymacji służbowej oraz doręczeniu, wydanego przez Prezesa UKE, pisemnego upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, prawo do związanego z zakresem kontroli – dostępu do materiałów, dokumentów i danych podlegających kontroli, a także sporządzania ich kopii; wstępu do obiektów i nieruchomości oraz pomieszczeń kontrolowanej jednostki; jak również przeprowadzenia oględzin, ważenia przesyłek pocztowych oraz sprawdzenia wysokości opłaty pobranej przez operatora pocztowego. Czynności te mogą być wykonywane również przez osoby posiadające wiedzę specjalistyczną, niebędące pracownikami UKE, na podstawie upoważnień Prezesa UKE, po przedstawieniu stosownego dokumentu potwierdzającego ich tożsamość. Kontrolowany przedsiębiorca zobligowany jest z kolei zapewnić warunki niezbędne do sprawnego przeprowadzenia kontroli oraz udostępnić pracownikom UKE oraz wspomnianym powyżej osobom materiały, dokumenty i dane podlegające kontroli, a także udzielać potrzebnych informacji (art. 123 Pp). Jeżeli tego robić nie będzie, naraża się na poniesienie odpowiedzialności karnoadministracyjnej z tytułu uniemożliwiania lub utrudniania kontroli. Warunkiem jest jednak uczynienie przez kontrolującego zadość wymogom rozdziału 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, poprzez zawiadomienie przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli (art. 79 usdzg). Sama kontrola wszczęta

⁶ *Słownik Języka Polskiego PWN*, PWN, Warszawa 2006, s. 1079.

⁷ *Ibidem*, s. 1107.

⁸ Zob. M. Czyżak, *Przestępstwo udaremniania lub utrudniania kontroli państwowej*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2013, nr 3, ss. 41–42.

może zostać nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. Może zostać natomiast wszczęta przed upływem 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia na wniosek przedsiębiorcy. Jeżeli kontrola nie zostanie wszczęta w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, wszczęcie kontroli wymaga już ponownego zawiadomienia przedsiębiorcy. Czynności kontrolne prowadzone są w obecności kontrolowanego przedsiębiorcy bądź osoby przez niego upoważnionej. Powinny być one dokonywane w sposób, który nie powoduje zakłóceń w funkcjonowaniu kontrolowanego przedsiębiorcy, jeśli zaś zakres lub termin przeprowadzanej kontroli ma niekorzystny wpływ na jakość usług świadczonych przez kontrolowanego przedsiębiorcę, konieczność podjęcia takich działań powinna być uzasadniona w protokole. Nawet gdy czynności kontrolne oddziałują negatywnie na funkcjonowanie podmiotu kontrolowanego, to w razie uprzedzenia o przyszłej kontroli, jakiegokolwiek działania lub zaniechanie prowadzące do uniemożliwienia lub utrudnienia ich podjęcia, skutkuje odpowiedzialnością osoby fizycznej, o której mowa w przepisie art. 126 ust. 1 Pp.

III. Odpowiedzialność z tytułu naruszenia obowiązków informacyjno-sprawozdawczych

Wśród kilku kategorii naruszeń podlegających odpowiedzialności karnoadministracyjnej na gruncie obowiązującej ustawy – Prawo pocztowe z 2012 r. – zarówno tych zapożyczonych z dawnej ustawy, jak i nowych ich typów – zwraca uwagę liczny katalog deliktów pocztowych związanych z zaniechaniem bądź nienależytym wykonywaniem szeregu obowiązków informacyjno-sprawozdawczych spoczywających na operatorach pocztowych (art. 126 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 10 ust. 1, art. 43 ust. 1 i 5, art. 50, art. 86 ust. 1, art. 112 ust. 1 Pp). Fakt ten łączyć należy z wagą, jaką przywiązuje ustawodawca do wiarygodności danych udostępnianych regulatorowi rynku usług pocztowych i rzutujących na stan jego wiedzy oraz charakter wydawanych w oparciu o nią decyzji regulacyjnych.

Mowa tutaj o zaniechaniu obowiązku udzielania informacji lub dostarczania następujących dokumentów. Po pierwsze – pisemnego (bądź w postaci elektronicznej) zgłoszenia zmiany przewidywanej daty rozpoczęcia działalności pocztowej; zgłoszenia zmiany danych w zakresie objętym wnioskiem o wpis do rejestru, w terminie 14 dni od dnia jej zaistnienia; a także zgłoszenia zawieszenia albo zakończenia wykonywania działalności pocztowej, w terminie 14 dni od dnia zawieszenia albo zakończenia tej działalności (art. 10 ust. 1 Pp). Po drugie, sprawozdania z działalności pocztowej w poprzednim roku, które operator pocztowy jest zobowiązany przedłożyć Prezesowi UKE, w terminie do dnia 31 marca, jak również sprawozdania z takiej działalności przedkładanego przez podmiot wykreślony z rejestru, za okres wykonywanej działalności pocztowej w roku, w którym nastąpiło jego wykreślenie z rejestru (art. 43 ust. 1 i 5 Pp). Po trzecie, informacji (którą operator jest zobowiązany złożyć Prezesowi UKE w terminie 7 miesięcy od zakończenia roku obrotowego) o swojej sytuacji finansowej wynikającej z rentowności usług powszechnych w poprzednim roku obrotowym, w tym o rentowności placówek pocztowych w podziale na obszary miejskie i wiejskie, uwzględniającej także inne czynniki determinujące warunki świadczenia usług powszechnych na danym terenie, w tym trudne warunki geograficzne, jeżeli w sposób istotny wpływają na utrudnienie komunikacji pocztowej z siedliskami ludzkimi (art. 50 Pp). Po czwarte, dostarczanych przez operatora pocztowego, na żądanie Prezesa UKE, danych (gromadzonych

w utworzonej, aktualizowanej i zarządzanej przez niego bazie danych) dotyczących świadczonych usług pocztowych niezbędnych do przygotowania systemów łączności na potrzeby obronne państwa, w tym danych dotyczących systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, używanej do tego celu infrastruktury, zasobów kadrowych, środków transportowych i wyposażenia umożliwiającego dystrybucję przesyłek pocztowych, oraz aktualizacji przekazywanych danych po każdej ich zmianie (art. 86 ust. 1 Pp). Po piąte wreszcie, dokumentów zawierających kalkulację kosztu netto i straty na usługach powszechnych oraz rachunków i innych dokumentów, służących za podstawę kalkulacji kosztu netto i straty na usługach powszechnych, zgodnie ze zbadanym przez niezależnego biegłego rewidenta sprawozdaniem finansowym za poprzedni rok obrotowy, które operator wyznaczony przedkłada Prezesowi UKE w terminie 7 miesięcy od zakończenia roku obrotowego, w którym wystąpiła strata na usługach powszechnych następujące (art. 112 ust. 1 Pp).

Nienależytą realizację tego rodzaju obowiązków potraktował ustawodawca nieco łagodniej. Uzależnił bowiem w tym przypadku możliwość nałożenia kary pieniężnej od uznania przez Prezesa UKE, iż charakter i skala takiego rodzaju naruszeń stanowią istotną przeszkodę w realizacji przez niego zadań regulacyjnych i kontrolnych dotyczących rynku pocztowego, które wymagają wykorzystania właściwych informacji, danych lub dokumentów. Karze pieniężnej podlega wówczas podmiot, który składa nieprawdziwe bądź niepełne zgłoszenie, o którym mowa w art. 10 ust. 1 Pp, sprawozdanie, o którym mowa w art. 43 ust. 1 i 5 Pp, jak również informację, o której mowa w art. 50 Pp, czy też dane, o których mowa w art. 86 ust. 1 Pp; składa nieterminowo zgłoszenie, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 2 i 3 Pp, sprawozdanie, o którym mowa w art. 43 ust. 1 i 5 Pp, czy też informację, o której mowa w art. 50 Pp; składa w niepełnym zakresie lub z naruszeniem terminu dokumenty, o których mowa w art. 112 ust. 1 Pp. Odnosi się to również do zaniechania stosowania się do zaleceń pokontrolnych sformułowanych w toku kontroli prowadzonej przez Prezesa UKE. Nałożenie kary jest jednak dopuszczalne dopiero wówczas, gdy natura oraz rozmiary naruszenia, a zatem sposób, w jaki określony podmiot nie wywiązuje się ze swoich powinności informacyjno-sprawozdawczych, są w opinii Prezesa UKE na tyle dotkliwe, iż poważnie utrudniają wykonanie przezeń obowiązków ustawowych bez wykorzystania stosownych informacji, danych czy też dokumentów w postępowaniu administracyjnym bądź kontrolnym, prowadzonym na podstawie ustawy – Prawo pocztowe. Może to mieć miejsce chociażby w sytuacji znacznego opóźnienia w ich przedłożeniu, przedstawienia informacji w sposób uniemożliwiający ich prawidłową weryfikację lub w celu uczynienia postępowania przewlekłym.

Wspomnieć warto na koniec, że karze pieniężnej podlega również zaniechanie przez operatora pocztowego realizacji obowiązków informacyjnych nie tylko względem regulatora rynku usług pocztowych, lecz także takich, które z pewnością mają wymiar informacyjny, tyle, że wobec klientów usług pocztowych. Chodzi tutaj mianowicie chociażby o konieczność udostępniania regulaminu świadczenia usług pocztowych lub cennika usług pocztowych w każdej placówce pocztowej i na swojej stronie internetowej (art. 126 ust. 1 pkt 7 Pp).

IV. Wymiar kary pieniężnej

Wysokość kary pieniężnej w ustawie – Prawo pocztowe z 2012 r. określona została przez ustawodawcę w sposób podobny do rozwiązań legislacyjnych znanych ustawie – Prawo telekomunikacyjne (art. 210 Pt), poprzez wyznaczenie relacji wysokości sankcji do poziomu osiągniętego

rocznego przychodu bądź kwotowo, gdy okres działalności jest krótszy aniżeli rok. W przypadku deliktów pocztowych nie może ona przekroczyć 2% przychodów ogółem osiągniętych przez operatora pocztowego z działalności pocztowej w roku obrotowym poprzedzającym wymierzenie kary bądź z działalności gospodarczej w roku obrotowym poprzedzającym wymierzenie kary, gdy chodzi o podmiot wykonujący działalność pocztową bez wymaganego wpisu do rejestru oraz podmiot, który w roku obrotowym poprzedzającym wymierzenie kary nie wykonywał działalności pocztowej. W razie wykonywania działalności pocztowej przez okres krótszy niż 12 miesięcy „za podstawę wymiaru kary pieniężnej przyjmuje się równowartość kwoty 500 000 euro, wyrażonej w złotych i ustalonej przy zastosowaniu kursu średniego ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski obowiązującego w dniu wydania decyzji o wymierzeniu kary” (art. 126 ust. 4 i 5 Pp), wobec 250 000 euro w przepisie art. 67 ust. 3 dPp. Zmianę wymiaru podstawy sankcji w tym przypadku ustawodawca uzasadnił koniecznością zachowania jej adekwatności⁹, licząc – jak się wydaje – na dostosowanie przez Prezesa UKE w toku postępowania o nałożenie kary pieniężnej, poziomu dolegliwości kary pieniężnej do rzeczywistego ciężaru gatunkowego naruszenia i faktycznych rozmiarów prowadzonej działalności pocztowej oraz uzyskiwanych z tego tytułu korzyści.

Zwrócić należy również uwagę, iż zrezygnowano z dwóch stopni maksymalnej wysokości tejże sankcji obowiązujących dotychczas, gdzie naruszenia o mniejszym ciężarze gatunkowym (np. zaniechanie przez operatora „zgłoszenia Prezesowi UKE zmian stanu faktycznego i prawnego objętego zezwoleniem lub wpisem do rejestru czy też przedłożenia wymaganego sprawozdania o działalności pocztowej albo wymaganej informacji o zakresie tej działalności,„) zagrożone były karą pieniężną do 1% przychodów, poważniejsze zaś do 2% przychodów (art. 67 ust. 2 dPp). Świadczy to z pewnością z jednej strony o wzroście stopnia dolegliwości odpowiedzialności karnoadministracyjnej na gruncie nowej ustawy – Prawo pocztowe, a z drugiej – o poszerzeniu zakresu uznaniowości Prezesa UKE w tym zakresie, skoro to jego oceny pozostawiono kwestię miarkowania sankcji uregulowanego dotychczas ustawowo.

Jeżeli chodzi natomiast o karę pieniężną nakładaną w ramach odpowiedzialności akcesoryjnej osoby fizycznej będącej przedsiębiorcą, członka zarządu spółki prawa handlowego, dyrektora przedsiębiorstwa, wspólnika spółki jawnej, komplementariusza w spółce komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o której mowa w przepisie art. 126 ust. 6 Pp, to jej wysokość nie może przekroczyć 300% otrzymywanego przez ukaranego wynagrodzenia, obliczonego według zasad obowiązujących przy ustalaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop. W sytuacji, gdy ukarany nie otrzymuje wynagrodzenia w związku z pełnioną funkcją lub wykonywaną działalnością, wysokość kary nie może przekraczać dziesięciokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę w rozumieniu przepisów ustawy z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę¹⁰. Obecnie poziom wynagrodzenia minimalnego to 1750 zł¹¹, a zatem kara pieniężna w tym ostatnim przypadku nie może przekroczyć wysokości 17 500 zł.

Nie sposób nie poruszyć również kwestii ustawowych dyrektyw wymiaru kary pieniężnej na gruncie obowiązującej ustawy – Prawo pocztowe. Ustalając wysokość tej sankcji Prezes UKE zobligowany jest uwzględnić trzy elementy: stopień szkodliwości czynu; dotychczasową działalność

⁹ Sejm RP VII kadencji, Druk nr 801, Uzasadnienie do projektu ustawy.

¹⁰ Dz.U. Nr 200, poz. 1679, ze zm.

¹¹ W myśl postanowień przepisu § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 września 2014 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2015 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1220) od 1.01.2015 r. minimalne wynagrodzenie za pracę wynosi 1 750 zł.

podmiotu, a także wysokość przychodu uzyskanego z działalności gospodarczej w roku obrotowym poprzedzającym nałożenie przedmiotowej kary (art. 126 ust. 8 Pp). Sam stopień szkodliwości czynu (a raczej nie tyle czynu, ile każdego naruszenia, o którym mowa w przepisie art. 126 Pp, zarówno dokonanego przez osobę fizyczną, jak i podmiot o charakterze korporacyjnym) odzwierciedlać ma zakres negatywnych skutków wywołanych naruszeniem, nie tylko względem czynności prowadzonych przez Prezesa UKE, lecz także tych, które w sposób niekorzystny oddziałują na uczestników rynku usług pocztowych (operatorów pocztowych, klientów usług pocztowych), skutkujących niekiedy nawet wyrządzeniem wymiernej szkody, np. w przypadku naruszenia tajemnicy pocztowej (art. 126 ust. 1 pkt 4 Pp). Co do kwestii dotychczasowej działalności podmiotu, to utożsamiać ją należy przede wszystkim ze sposobem wykonywania działalności pocztowej (zwłaszcza w relacji do regulatora rynku usług pocztowych) przed naruszeniem przepisów prawa skutkującym odpowiedzialnością karnoadministracyjną z mocy przepisu art. 126 Pp. Mowa tutaj zatem w szczególności o prowadzeniu przez podmiot podlegający karze pieniężnej takiego rodzaju aktywności zgodnie z przepisami powszechnie obowiązującego prawa, zwłaszcza w perspektywie zaistnienia ewentualnej „recydywy karnoadministracyjnej”, związanej z ponownym popełnieniem pocztowego deliktu administracyjnego, pod rządami prawa pocztowego tak z 2012 r., jak i z 2003 r.

Trzeba przy tym pamiętać, że w świetle poprzedniej ustawy, nakładając karę Prezes UKE zobowiązany był mieć na uwadze takie wyznaczniki jej wymiaru, jak: stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia, dotychczasową działalność podmiotu oraz jego możliwości finansowe (art. 68 ust. 2 dPp). Ustawodawca zdecydował się zatem na usunięcie spośród katalogu wytycznych mających wpływ na wysokość sankcji pieniężnej kryterium stopnia zawinienia. Zabieg ten uznać należy za celowy, albowiem wina, będąc jedną z kluczowych materii prawa karnego, postrzegana jest przede wszystkim jako atrybut przypisywany odpowiedzialności osoby fizycznej. Odpowiedzialność na zasadzie winy różni się od odpowiedzialności na zasadzie ryzyka znanej prawu cywilnemu, jak również odrębnej kategorii odpowiedzialności osób prawnych¹². Kara pieniężna z ustawy – Prawo pocztowe, nakładana jest z mocy prawa, z tytułu wystąpienia winy obiektywnej i nie jest uzależniona od wystąpienia winy jako takiej bądź określonego stopnia zawinienia. Możliwe byłoby natomiast przypisanie określonego stopnia zawinienia osobie fizycznej np. członkowi organu zarządzającego podmiotem zbiorowym podlegającym odpowiedzialności karnoadministracyjnej¹³. Jednoznaczne określenie treści winy w kontekście odpowiedzialności podmiotów zbiorowych napotyka jednakże na przeszkody wobec braku wystarczających regulacji ustawowych w tym zakresie¹⁴. Co do rezygnacji z wymogu uwzględnienia kwestii możliwości finansowych podmiotu podlegającego karze, to wydaje się, że „wysokość przychodu uzyskanego z działalności gospodarczej w roku obrotowym poprzedzającym nałożenie przedmiotowej kary” ten wyznacznik po części zastąpiła, jakkolwiek z pewnością poziom przychodu nie świadczy w sposób jednoznaczny o kondycji finansowej przedsiębiorcy, a sam przychód stanowi skądinąd podstawę wymiaru kary w ogóle.

¹² Na potrzeby egzekwowania odpowiedzialności podmiotów korporacyjnych, a taki przecież status w posiadają częstokroć operatorzy pocztowi, wypracowano zasadniczo trzy modele tej odpowiedzialności – odpowiedzialność osoby prawnej za czyny popełnione przez osobę fizyczną działającą w jej imieniu, odpowiedzialność z tytułu winy obiektywnej wymagająca istnienia jedynie związku przyczynowego pomiędzy działalnością podmiotu zbiorowego a czynem zabronionym dokonany przez osobę fizyczną, bezpośrednia odpowiedzialność podmiotów korporacyjnych poprzez ustanowienie pojęcia winy podmiotu zbiorowego. Zob. B. Namysłowska-Gabrysiak, *Odpowiedzialność karna osób prawnych*, Warszawa 2003, ss. 161–162.

¹³ M. Czyżak, *Odpowiedzialność karnoadministracyjna za nielegalne wykonywanie działalności pocztowej*, [w:] H. Babis (red.), *Czynnik kreujące rozwój społeczeństwa informacyjnego w Polsce*, Zeszyty Naukowe Nr 519, Ekonomiczne problemy usług Nr 27, Szczecin 2008, ss. 308–309.

¹⁴ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 155.

Obok dyrektyw wymiaru kary o charakterze, rzec można, zasadniczym, wskazanych w przepisie art. 126 ust. 8 Pp, posługuje się ustawodawca na gruncie nowego prawa pocztowego również przesłankami o charakterze posiłkowym rzutującymi na dolegliwość reakcji karnoadministracyjnej. Mają one o tyle wpływ na wymiar kary, że ich zaistnienie prowadzić może do skorzystania przez Prezesa UKE z możliwości odstąpienia od kary. Mowa tutaj o dopuszczalności odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej przewidzianej w wysokości od 50 zł do 10 000 zł z tytułu zaniechania przez właściciela lub współwłaścicieli nieruchomości gruntowych, na których znajduje się budynek mieszkalny, jak również budynku mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, umieszczenia oddawczej skrzynki pocztowej spełniającej wymagania określone w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 40 ust. 5 Pp. Podobnie, Prezes UKE może odstąpić od nałożenia kary na operatora wyznaczonego, który narusza obowiązek świadczenia usług powszechnych, o którym mowa w art. 46 ust. 2 pkt 2 lit. a i pkt 3 Pp, tj. przy zapewnieniu na terytorium całego kraju wymaganego przepisami prawa rozmieszczenia placówek pocztowych operatora wyznaczonego oraz z zachowaniem wskaźników czasu przebiegu przesyłek pocztowych. Warunkiem *sine qua non* dopuszczalności skorzystania przez organ regulacyjny z tego narzędzia „miłosierdzia karnoadministracyjnego” jest zbadanie takich okoliczności, jak – istniejąca koniunktura gospodarcza, aktualna sytuacja finansowa operatora wyznaczonego, w tym w zakresie świadczenia usług powszechnych, uwarunkowania rynku pracy oraz utrzymanie ciągłości świadczenia usług powszechnych. W przypadku naruszenia obowiązku świadczenia usług pocztowych z zachowaniem wskaźników czasu przebiegu przesyłek pocztowych, odstępując od wymierzenia kary, Prezes UKE zobligowany jest również wziąć pod uwagę wyniki badań czasu przebiegu przesyłek pocztowych uzyskanego w danym roku w zakresie usług powszechnych w obrocie krajowym przez operatora wyznaczonego, z ostatnich dwóch lat oraz wielkość różnicy między wskaźnikami obowiązującymi a osiągniętymi, jak również działania podjęte przez operatora na rzecz poprawy osiąganych wskaźników. Zobowiązany jest zapewnić także przeprowadzenie tych badań przez profesjonalny podmiot wyspecjalizowany w realizacji badań rynkowych, który nie posiada powiązań własnościowych bądź kontrolnych z operatorem wyznaczonym, a następnie zadbać o weryfikację prawidłowości ich realizacji, a także ich wyników (art. 52 Pp).

V. Przedawnienie odpowiedzialności karnoadministracyjnej

Prawo pocztowe z 2012 r. wprowadziło istotne *novum* do dotychczasowych reguł odpowiedzialności karnoadministracyjnej związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej w dziedzinie poczty. Mowa tutaj o przedawnieniu tejże odpowiedzialności. Przybiera ono przy tym postać przedawnienia karalności (art. 129 ust. 1 Pp) oraz przedawnienia wykonania kary (art. 129 ust. 2 Pp).

W myśl postanowień art. 129 ust. 1 Pp, „Prezes UKE wydaje decyzję o wymierzeniu kary pieniężnej w terminie nieprzekraczającym 24 miesięcy od dnia stwierdzenia naruszeń, o których mowa w art. 126 i art. 127”. Ustawodawca wytycza tym samym organowi regulacyjnemu rynku usług pocztowych krajowy termin zakończenia postępowania administracyjnego w sprawie o nałożenie kary pieniężnej. Posługując się sformułowaniem „dzień stwierdzenia naruszenia”, a nie „dzień naruszenia” zdecydował jednakże przy tym, iż naruszenie skutkujące odpowiedzialnością karnoadministracyjną, należące do katalogu wskazanego w przepisach ustawy – Prawo pocztowe może mieć miejsce znacznie wcześniej, aniżeli sama czynność organu polegająca na odkryciu

faktu naruszenia. Tym samym przedawnienie karalności utożsamiać należy nie tyle z faktem upływu określonego czasu od zaistnienia naruszenia, ale upływem wyznaczonego Prezesowi UAE terminu zawitego na nałożenie kary pieniężnej.

Jeżeli mowa o dniu stwierdzeniu naruszenia, to dojść może do niego chociażby w trakcie postępowania kontrolnego prowadzonego zgodnie z przepisami rozdziału 11 ustawy – Prawo pocztowe pt. „Kontrola działalności pocztowej”. Na podstawie art. 122 Pp, Prezes UAE uprawniony jest bowiem do kontroli przestrzegania przepisów i decyzji z zakresu działalności pocztowej. Kontrola ta obejmuje działalność wykonywaną na podstawie ustawy – Prawo pocztowe w zakresie: świadczenia usług pocztowych, stosowania przez operatora świadczącego usługi powszechne wymagań dotyczących czasu przebiegu przesyłek pocztowych, zapewnienia przez operatora świadczącego usługi powszechne osobom niepełnosprawnym dostępu do świadczonych usług powszechnych, zgodności z warunkami wymaganymi dla wykonywania działalności pocztowej, ustalania cen dostępu do elementów infrastruktury pocztowej, wywiązywania się operatorów świadczących usługi pocztowe z obowiązków związanych z przyjmowaniem do przemieszczenia przesyłek zawierających produkty pochodzenia zwierzęcego, wypełniania obowiązków na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także wykrywania działalności wykonywanej bez wymaganego wpisu do rejestru. Podczas wykonywania czynności kontrolnych, o czym już wspomiano powyżej, upoważnieni pracownicy UAE, w ramach prowadzonej kontroli, posiadają m.in. prawo do dostępu do materiałów, dokumentów i danych podlegających tejże kontroli, jak również wstępu do infrastruktury kontrolowanego podmiotu, a także dokonywania oględzin (art. 123 ust. 1 Pp), i to wówczas odnotować zwykle mogą fakt naruszenia pociągającego za sobą odpowiedzialność karnoadministracyjną, o której mowa w przepisie art. 126 Pp, o ile do niego doszło. Zwrócić należy uwagę, że wyznaczając zasady prowadzenia kontroli, ustawodawca wprost odnosi się do faktu stwierdzenia naruszenia przepisów bądź decyzji dotyczących działalności pocztowej. Nakłada bowiem na Prezesa UAE obowiązek wydania decyzji określającej zakres ustalonych naruszeń i termin usunięcia zaistniałych nieprawidłowości, a fakultatywnie również sposób ich usunięcia. Jeżeli charakter i skala naruszenia nie zagrażają bezpieczeństwu obrotu pocztowego, a także istotnym interesom podmiotów korzystających z usług pocztowych bądź operatorów pocztowych, wówczas organ regulacyjny wydaje zalecenia pokontrolne, w których wzywa operatora pocztowego do usunięcia naruszeń lub udzielenia wyjaśnień (art. 125 ust. 1 i 2 Pp).

Innym przypadkiem potwierdzającym fakt naruszenia przepisów ustawy – Prawo pocztowe skutkującego odpowiedzialnością karnoadministracyjną, może stać się pozyskanie przez organ regulacyjny wiedzy o zaniechaniu realizacji obowiązków informacyjnych spoczywających na operatorze pocztowym. Mowa tutaj chociażby o powinnościach dotyczących m.in.: corocznego przedkładania, w terminie do dnia 31 marca, sprawozdania z działalności pocztowej w poprzednim roku kalendarzowym (art. 43 ust. 1 Pp); informowania przez operatora wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej, w terminie 7 miesięcy od zakończenia roku obrotowego, o swojej sytuacji finansowej wynikającej z rentowności usług powszechnych w poprzednim roku obrotowym (art. 50 Pp); czy też dostarczenia danych dotyczących świadczonych usług pocztowych koniecznych do przygotowania systemów łączności na potrzeby obronne państwa (art. 86 ust. 1 Pp), których niezrealizowanie stanowi delikt administracyjny z przepisu art. 126 ust. 1 pkt 1 Pp. W sytuacji,

gdzie to Prezes UKE wymaga zgodnie z posiadanymi kompetencjami przedłożenia mu stosownej informacji w wyznaczonym przez siebie terminie, to świadomość organu co do upływu tego terminu rzutować będzie na określenie dnia rozpoczynającego bieg okresu przedawnienia.

W przypadku natomiast przedawnienia wykonania kary, „Obowiązek zapłaty kary pieniężnej ulega przedawnieniu po upływie 5 lat od dnia, w którym decyzja o wymierzeniu kary pieniężnej stała się ostateczna” (art. 129 ust. 3 Pp). Co do kwestii ostateczności decyzji administracyjnej, to w myśl postanowień przepisu art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.) jest nią decyzja, od której „nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy”. Na gruncie ustawy – Prawo pocztowe ustawodawca przyjął przy tym, analogicznie jak dla innych ustaw regulacyjnych dla sektorów infrastrukturalnych gospodarki, rozwiązanie stanowiące wyjątek względem znanej kodeksowi postępowania administracyjnego instytucji wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 k.p.a.). Polega ono na możliwości wniesienia od decyzji Prezesa UKE o nałożeniu kary pieniężnej, odwołania do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 129 ust. 2 Pp). Dopiero decyzja, od której takie odwołanie już nie przysługuje, uznana może być za ostateczną, a w konsekwencji rozpoczyna to bieg okresu 5 lat, w którym organ regulacyjny ma prawo wyegzekwować sankcję ekonomiczną nałożoną na podstawie przepisu art. 126 lub 127 Pp.

Uzasadnienia dla wprowadzenia instytucji przedawnienia na grunt przepisów kreujących zasady odpowiedzialności karnoadministracyjnej w prawie pocztowym upatrywać należy, ze względu na specyfikę tego rygoru odpowiedzialności (z pogranicza prawa karnego i prawa publicznego gospodarczego), w przesłankach charakterystycznych tak dla prawa cywilnego, jak i dla karnego. W tym pierwszym przypadku będzie do nich należało z pewnością dążenie do usunięcia swobodnego stanu niepewności prawnej w sytuacji, gdy organ administracji publicznej przez stosunkowo długi okres zaniechałby realizacji swoich uprawnień względem podmiotu sprawczego deliktu administracyjnego. W tym drugim, mając natomiast na względzie postulowaną w orzecznictwie Sądu Najwyższego na gruncie takich ustaw, jak chociażby ustawa – Prawo telekomunikacyjne, konieczność stosowania względem odpowiedzialności karnoadministracyjnej przedsiębiorców gwarancji charakterystycznych dla odpowiedzialności karnej¹⁵, w grę wchodzić z pewnością będzie zarówno postępujące wraz z upływem czasu od zaistnienia naruszenia zacieranie się poczucia konieczności reakcji karnoadministracyjnej na zaistniałe naruszenie, jak i możliwość wystąpienia trudności dowodowych w trakcie prowadzonego postępowania w sprawie o nałożenie kary pieniężnej.

Przypomnieć również wypada, że powstałe dotychczas propozycje regulacji kreujących przepisy ogólne prawa administracyjnego swoim zakresem obejmowały także materię przedawnienia sankcji administracyjnych o charakterze pieniężnym, jakkolwiek okres, którego upływ skutkować miał przedawnieniem proponowano krótszy, liczone zaś go nie od dnia stwierdzenia naruszenia, ale od jego wystąpienia. Mowa tutaj o projekcie ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, przygotowanym i procedowanym przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji¹⁶. Zakładał on w przepisie art. 36, iż administracyjnej kary pieniężnej nie można byłoby wymierzyć „po upływie 1 roku od popełnienia czynu objętego karą”, natomiast wszczęcie postępowania w sprawie

¹⁵ Zob. np. Wyr. SN z 10.11.2010 r., III SK 27/08 (LEX nr 677766); wyr. SN z 5.01.2011 r., III SK 32/10 (LEX nr 824312).

¹⁶ Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego w redakcji z 29.12.2010 r., Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji, Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka, Druk sejmowy nr 3942.

wymierzenia kary w tym czasie wstrzymywałoby bieg terminu przedawnienia. W przedmiotowej sytuacji karalność czynu uzasadniającego wymierzenie kary ustawałaby po upływie 1 roku od dnia wszczęcia postępowania. Chodzi tutaj zatem o wygaśnięcie uprawnienia organu do egzekucji obowiązku o charakterze indywidualnym¹⁷. Jak dotąd, regulacje o takim charakterze do obowiązującego porządku prawnego jednakże nie weszły, chociaż mając na uwadze rosnącą liczbę przepisów kreujących odpowiedzialność karnoadministracyjną w postaci kar pieniężnych, wprowadzenie jednolitych zasad wymiaru sankcji tego rodzaju czy też ich przedawnienia, uznać należy ze wszech miar za warte rozważenia.

VI. Uwagi końcowe

Uzasadnienia dla przyznania przez ustawodawcę Prezesowi UAE kompetencji o charakterze karnoadministracyjnym upatrywać należy w funkcjach realizowanych przez karę pieniężną. Mowa tutaj przede wszystkim, analogicznie jak w przypadku instrumentów karnoadministracyjnych przysługujących organom regulacyjnym w obszarze innych sektorów infrastrukturalnych np. telekomunikacyjnego, energetycznego czy też kolejowego, o funkcji prewencyjnej, represyjnej i regulacyjnej. W przypadku tej pierwszej, samo zagrożenie karą pieniężną odstrasza potencjalnych „sprawców” deliktów od ich dokonania, natomiast podmioty już ukarane od ponownego naruszenia przepisów prawa pocztowego. Wobec znacznej wartości ekonomicznej tego rodzaju sankcji, stanowi ona przy tym dosyć dolegliwą konsekwencję takiego naruszenia. Co więcej, czyni skutecznymi działania regulacyjne Prezesa UAE w obszarze rynku usług pocztowych.

Mając na względzie kształt przepisów o odpowiedzialności karnoadministracyjnej wprowadzonych do porządku prawnego przez ustawę – Prawo pocztowe z 2012 r., uznać należy je za istotny krok naprzód, jeżeli chodzi o kompleksowość regulacji kreujących możliwość nałożenia sankcji administracyjnej o charakterze pieniężnym. U przyczyn sformułowania takiej tezy legło kilka przesłanek. Po pierwsze, wprowadzono na jej gruncie instytucje pokrewne przedawnieniu kary znane prawu karnemu. Przynosi to w konsekwencji operatorom pocztowym (jak również innym podmiotom podlegającym w tym obszarze odpowiedzialności karnoadministracyjnej) ograniczenie do określonego przedziału czasowego ryzyka poniesienia konsekwencji spowodowanego przez niego naruszenia przepisów prawa administracyjnego. Można zatem bez ogródek stwierdzić, iż wpisuje się to po części w sugerowaną przez judykaturę na gruncie analogicznych ustaw dotyczących sektorów infrastrukturalnych, konieczność stosowania w przypadku odpowiedzialności karnoadministracyjnej, gwarancji procesowych analogicznych do prawno Karnych. Po drugie, zmodyfikowano dyrektywy wymiaru kary, czyniąc je poprzez eliminację elementu zawinienia, bardziej adekwatnymi dla wszelkiego rodzaju kategorii podmiotów podlegających sankcji pieniężnej na gruncie prawa pocztowego. Po trzecie, przyznano Prezesowi UAE uprawnienie do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, z uwagi na – generalnie rzecz ujmując – ciężar gatunkowy niektórych naruszeń, zawężając tym samym materialny zakres odpowiedzialności karnoadministracyjnej.

Zwrócić należy przy tym również uwagę, że w porównaniu do poprzedniego stanu prawnego (pod rządami ustawy – Prawo pocztowe z 2003 r.) zakres przedmiotowy odpowiedzialności karnoadministracyjnej w obszarze poczty został poszerzony, w szczególności o obowiązki nałożone

¹⁷ Zob. J. Człowiekowska, *Czas w materialnym prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, ss. 92–93.

na operatorów pocztowych w związku z liberalizacją rynku usług pocztowych. Jest to z pewnością wyraz przyznania regulatorowi uprawnień stosownych do przypisanych mu zadań regulacyjnych, w dobie kształtującego się na nowo i rozwijającego się zliberalizowanego rynku usług pocztowych, gdzie skala naruszeń ustanowionych reguł działalności pocztowej może być znaczna, a charakter zróżnicowany. Szczegółowa analiza rozwiązań legislacyjnych o charakterze karnoadministracyjnym w obszarze poczty, z uwagi na ich szczegółowość i charakter, wymaga przeprowadzenia dogłębnych rozważań, które jednakże nie mieszczą się w rozmiarach niniejszego opracowania, ale stanowić będą z pewnością przedmiot dalszych studiów doktryny prawa regulacyjnego.

Bibliografia

- Człowiekowska Joanna. 2011. „Czas w *materialnym prawie administracyjnym*”. W *Czas w prawie administracyjnym*. Warszawa. Wolters Kluwer: 80–98.
- Czyżak Mariusz. 2008. „*Odpowiedzialność karnoadministracyjna za nielegalne wykonywanie działalności pocztowej*”. W *Czynniki kreujące rozwój społeczeństwa informacyjnego w Polsce. Zeszyty Naukowe 519. Ekonomiczne problemy usług Nr 27*. Szczecin. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego: 308–309.
- Czyżak Mariusz. 2013. „*Przestępstwo udaremniania lub utrudniania kontroli państwowej*”. *Wojskowy Przegląd Prawniczy* 2013 (3). <http://www.npw.gov.pl/dokumenty/WPP/2013-4/2013-4-3.pdf>
- Namysłowska-Gabrysiak Barbara. 2003. *Odpowiedzialność karna osób prawnych*. Warszawa. Wydawnictwo C.H. Beck.
- Wincenciak Mirosław. 2008. *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*. Warszawa. Wolters Kluwer.