

Kary pieniężne uregulowane w ustawie z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe. Analiza finansowoprawna

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Kara pieniężna jako źródło dochodów budżetu państwa
- III. Kary pieniężne w ustawie Prawo pocztowe
- IV. Dyrektywy wymiaru kar pieniężnych określonych w ustawie Prawo pocztowe
- V. Funkcja fiskalna kar pieniężnych uregulowanych w ustawie Prawo pocztowe – ujęcie statystyczne zagadnienia
- VI. Podsumowanie

Streszczenie

Wpływy z kar pieniężnych uregulowanych w ustawie z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe stanowią dochód budżetu państwa. Obecna sytuacja w sektorze finansów publicznych wskazuje na duże znaczenie każdego ze źródeł dochodów publicznych w finansowaniu zadań publicznych. Skłania to do dogłębnej analizy statusu kar pieniężnych uregulowanych w ww. ustawie, tzn. omówienia podstaw prawnych tych dochodów publicznych, ich znaczenia i roli, jaką odgrywają w systemie finansów publicznych. Autor skupił się przede wszystkim na omówieniu znaczenia ww. kar pieniężnych z finansowoprawnego punktu widzenia, zakładając, że funkcja fiskalna nie jest główną funkcją tego narzędzia gromadzenia środków publicznych. Głównym celem omawianych kar pieniężnych jest bowiem oddziaływanie prewencyjne na podmioty rynku usług pocztowych, które naruszają bezpieczeństwo tego rynku, a tym samym ochrona rynku usług pocztowych przed działaniami zakłócającymi dostęp użytkownikom rynku pocztowego do usług powszechnych wysokiej jakości. Należy mieć na uwadze to, że w omawianym przypadku funkcja represyjna nie jest wykluczona, jednak nie może ona być uznana za najważniejszą i przysłaniać znaczenia innych funkcji.

W opracowaniu wykorzystano prawnoporównawczą, dogmatycznoporównawczą oraz analityczną metodę badawczą.

Słowa kluczowe: kara pieniężna; środki publiczne; dochód publiczny; budżet państwa.

JEL: K39

* Doktor nauk prawnych; Katedra Prawa Finansowego Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Szczeciński; e-mail: wojciech.bozek@wpiaus.pl.

I. Wprowadzenie

W systemie finansów publicznych istnieją różne narzędzia gromadzenia środków publicznych o głównym i ubocznym znaczeniu w procesie zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczeństwa. W praktyce najistotniejsze znaczenie mają dochody publiczne, lecz nie jest to kategoria jednolita, gdyż obejmuje ona zróżnicowane pod wieloma względami środki publiczne.

Kary pieniężne w polskim systemie prawnym pełnią różne funkcje i mają różne zadania. Z punktu widzenia prawa administracyjnego kary pieniężne stanowią element urzeczywistnienia nakazów i zakazów publicznoprawnych (Sawczyn, 2017). Z perspektywy finansów publicznych duże znaczenie ma funkcja fiskalna, niemniej w różnych gałęziach prawa funkcje kary pieniężnej mogą być poddawane odmiennej gradacji. W prawie karnym na pierwsze miejsce wyłania się funkcja represyjna i prewencyjna, w prawie cywilnym istotną rolę odgrywa m.in. funkcja kompensacyjna, w ujęciu socjologicznym natomiast funkcja edukacyjna (wychowawcza, informacyjna). W kontekście ścisłych powiązań prawa administracyjnego z prawem finansowym wskazać należy, że karom administracyjnym przypisuje się przede wszystkim cel prewencyjny, a także restytucyjny. Nie neguje się przy tym możliwości spełniania przez nie funkcji represyjnej, która jednak nie może dominować nad pozostałymi funkcjami, gdyż celem pierwszoplanowym kar administracyjnych jest funkcja ochronna w stosunku do porządku administracyjnego, następnie funkcja redystrybucyjna, a na końcu represyjna (Jaworowicz-Rudolf, 2011, s. 223; Wincenciak, 2008, s. 100).

W niniejszym opracowaniu autor skupił się przede wszystkim na funkcji fiskalnej kar pieniężnych uregulowanych w rozdziale 12 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe¹ (dalej: upp lub prawo pocztowe). Funkcja fiskalna ww. źródeł dochodów publicznych jest funkcją uboczną, gdyż podstawową funkcją kar pieniężnych jest funkcja prewencyjna. Autor opracowania, chcąc potwierdzić ww. tezę, przeprowadzi badania analityczne w oparciu o dane uzyskane z Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz opublikowane w sprawozdaniach związanych z wykonaniem budżetu państwa w latach 2006–2017.

II. Kara pieniężna jako źródło dochodów budżetu państwa

Mając na uwadze rangę aktu prawnego, w którym uregulowano omawiane narzędzia finansowo-prawne, wskazać należy, że jest to konsekwencja zasad przyjętych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.². Przesłanki zastosowania oraz zakres dolegliwości finansowej wynikającej z kar pieniężnych, zgodnie z zasadami wyrażonymi w ustawie zasadniczej muszą być określone w odrębnych przepisach rangi ustawowej.

W art. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (dalej: ufp) wskazano obszerny katalog środków publicznych, w tym dochodów publicznych, które stanowią także dochody budżetu państwa. Konstrukcja art. 5 ust. 1 ufp wskazuje jednak na to, że katalog środków publicznych nie ma charakteru zamkniętego (Ofiarski, 2010, s. 24). Zgodnie z ustawowym wyliczeniem, zawartym w art. 5 ust. 2 ufp, dochodami publicznymi są m.in. daniny publiczne, które stanowią najważniejsze narzędzia gromadzenia środków publicznych (np. podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz

¹ Ustawa z dnia 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1481).

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³ Ustawa z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1870 ze zm.).

banków państwowych, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw), jak również inne dochody budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych należne na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych.

Kary pieniężne wymierzane na podstawie przepisów prawa pocztowego należy zaliczyć do kategorii innych dochodów budżetu państwa, a konkretnie dochodów niepodatkowych budżetu państwa. W literaturze przedmiotu kary pieniężne uznaje się za wpłaty (świadczenia) o charakterze sankcyjnym, gdyż pobór wskazanych danin stanowi konsekwencję nałożenia przez właściwy organ władzy publicznej sankcji prawnych o charakterze finansowym (Mierzwa, 2014).

Na tym tle wyłania się jedna z funkcji pełnionych przez kary pieniężne w upp, którą jest funkcja fiskalna polegająca na dążeniu do gromadzenia dochodów do budżetu państwa i do zapewnienia odpowiednich wpływów umożliwiających dostarczenie środków na realizację ustawowych zadań podmiotów publicznych.

Charakter prawny dochodów publicznych, w tym dochodów budżetu państwa został określony w upf. Ujęte w budżecie państwa dochody oraz przychody stanowią prognozy ich wielkości, co oznacza, że wykonanie dochodów powyżej albo poniżej zaplanowanej kwoty nie pociąga za sobą sankcji. Istotne jest jednak to, aby nieosiągnięcie określonej kwoty dochodów nie stanowiło naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Pomimo prognostycznego charakteru ww. dochodów, należy mieć na uwadze, że organ administracji ma obowiązek realnego i rzetelnego planowania tych dochodów. Dochody są bowiem podstawową formą środków finansowych. Można jednak w tym miejscu zadać pytanie o możliwość i sens planowania wysokości dochodów w budżetach, które stanowiłyby m.in. dochody z kar pieniężnych. Należy mieć bowiem na uwadze to, że główną funkcją omawianych instrumentów jest ich prewencyjne oddziaływanie na podmioty naruszające zasady prawidłowego funkcjonowania rynku usług pocztowych. Ich prognozowanie można by uznać za niecelowe, jednakże np. w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za 2016 r. wskazano, że niższe niż zakładano wykonanie dochodów w dziale „Administracja publiczna” wynika przede wszystkim z uzyskania niższych niż planowano wpływów z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych oraz grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych⁴.

Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w przypadku należności Skarbu Państwa lub innych jednostek sektora finansów publicznych jest np. nieustalenie ww. należności albo ustalenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia; niepobranie lub niedochodzenie tej należności albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia; czy też niezgodne z przepisami umorzenie należności Skarbu Państwa lub innej jednostki sektora finansów publicznych, odroczenie jej spłaty lub rozłożenie spłaty na raty albo dopuszczenie do przedawnienia tej należności⁵ (dalej: uondfp). W tym miejscu należy jednak podkreślić, że odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają jedynie osoby fizyczne (m.in. kierowników jednostek sektora finansów publicznych), których zawinione zachowanie jest szkodliwe dla finansów publicznych. Omówienie tego rodzaju odpowiedzialności wykracza jednak poza ramy przyjęte w niniejszym opracowaniu, w związku z czym zostaną one pominięte.

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 9.9.2016 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2017 r., s. 50 (Dz.U. z 2016 r. poz. 1456).

⁵ Ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, art. 5.

Należy również zauważyć, że skoro kary pieniężne stanowią dochód budżetu państwa, to mają do nich pomocnicze zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁶ (dalej: uop). Jeżeli bowiem odrębne przepisy nie stanowią inaczej, przepisy działu III uop stosuje się również do opłat, do których ustalenia lub określenia uprawnione są inne niż wymienione w § 1 pkt 1 uop organy. Będzie to miało istotne znaczenie w przypadku nieterminowego regulowania należności związanych z nałożoną przez Prezesa UKE karą pieniężną. Do wszelkich odsetek związanych z ww. zwłoką będą zatem miały zastosowanie odpowiednie przepisy działu III uop, a w związku z tym, również przepisy odnoszące się do odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych (Gaj, Laprus-Bałuka i Zaborowska 2017). Warto w tym miejscu zauważyć, że zgodnie z treścią art. 3 uodfp przepisów tej ustawy, z zastrzeżeniem art. 16 uodfp, nie stosuje się jedynie do określania, ustalania, poboru lub wpłaty należności celnych i należności z tytułu podatków i opłat, o których mowa w art. 2 § 1 pkt 1 i 3 uop stanowiących dochody budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, w tym odsetek za zwłokę, a także udzielania ulg i zwolnień w zakresie tych należności. W związku z powyższym, kary pieniężne, o których mowa podlegają reżimowi uodfp.

Uwzględniając główną funkcję kar pieniężnych w polskim systemie prawnym, wskazać należy, że ich celem jest przede wszystkim prewencyjne oddziaływanie na sprawcę czynu, którego zachowanie stanowi naruszenie wyznaczonej przez ustawodawcę normy prawnej. W omawianym przypadku z pewnością można wyraźnie określić dobro chronione przez karę pieniężną, jak i wykazać stopień szkodliwości nie tylko dla finansów publicznych, ale przede wszystkim dla rynku usług pocztowych, zachowania ukaranego, które naruszyło to dobro, co z perspektywy omawianego zagadnienia ma duże znaczenie. Dobrem chronionym przez omawiane narzędzia gromadzenia środków publicznych jest zachowanie właściwych warunków wykonywania działalności pocztowej. Za istotne należy również uznać cele restytucyjne, które osiągają omawiane kary.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 stycznia 2007 r.⁷ podkreślił, że kara administracyjna nie jest odpłatą za popełniony czyn, stanowiąc środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji. Należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 189b ustawy – Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia z dnia 14 czerwca 1960 r. przez „administracyjną karę pieniężną” rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 1 lipca 2014 r.⁸ uznał, że „administracyjna kara pieniężna jest niewątpliwie jedną z sankcji administracyjnych, rozumianych jako ujemne konsekwencje (dolegliwości), które powinien ponieść podmiot naruszający przepisy prawa administracyjnego” (zob. np. Stahl, 2011, s. 17 i n.; Klat-Wertelecka, 2011, s. 65 i n.; Kaźmierska-Patrzyzna i Rabeiga-Przyłęcka, , s. 433 i n.). Kara administracyjna wiąże się ze stwierdzeniem obiektywnej bezprawności zachowania, a więc odpowiedzialność administracyjna jest co do zasady odpowiedzialnością obiektywną, bez względu na winę (Filipek, 1963, s. 879)⁹.

⁶ Ustawa z dn. 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. 2017, poz. 201 ze zm.).

⁷ Wyr. TK z 15.01.2007 r., sygn. P 19/06, OTK-A 2007, Nr 1, poz. 2.

⁸ Wyr. TK z 1.07.2014 r., sygn.. SK 6/12, Dz.U. z 2014 r. poz. 926.

⁹ Wyr. NSA z dnia 24.02.2011 r. sygn.. akt II GSK 257/10, Legalis 348181 oraz wyr. NSA z 9.12.1986 r., sygn. akt IV SA 704/86, ONSA nr 2/1986, poz. 66; 8.12.2010 r., sygn. akt II OSK 1896/09, Legalis 356955; 29.03.2011 r., sygn. akt II OSK 567/10, Legalis 348740; 13.02.2009 r., sygn. akt II GSK 760/08, Legalis 183597; 13.01.2011 r., sygn. akt I OSK 440/10, Legalis 389114.

III. Kary pieniężne w ustawie Prawo pocztowe

W rozdziale 12 upp określono zakres naruszeń warunków wykonywania działalności pocztowej, za które nakładana jest na podmiot kara, w podziale na kary obligatoryjne i fakultatywne. Kary pieniężne na podstawie prawa pocztowego wymierza Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: Prezes UKE), w drodze decyzji. Od decyzji Prezesa UKE o wymierzeniu kary pieniężnej przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Określono także maksymalną wysokość kar oraz sposób określania ich wymiaru.

Odpowiedzialność na podstawie przepisów rozdziału 12 upp jest odpowiedzialnością karno-administracyjną. Zastosowany w art. 126 upp zwrot: „karze podlega podmiot” wskazuje na bardzo szeroki krąg podmiotów, wobec których mogą być stosowane ww. kary pieniężne. Kary te mogą być zatem stosowane wobec osób zarówno fizycznych, jak i prawnych, czy też innych podmiotów, które będą np. przedsiębiorcą uprawnionym do wykonywania działalności pocztowej, na podstawie wpisu do rejestru operatorów pocztowych (art. 3 pkt 12 upp). Należy przy tym podkreślić, że czyn sprawczy z art. 126 upp mogą popełnić także osoby fizyczne, którym nie można przypisać charakteru operatora pocztowego, np. podmioty świadczące usługi pocztowe bez wymaganego wpisu do rejestru (zob. Czyżak, 2015). Osoba taka może nie być nawet przedsiębiorcą wykonującym we własnym imieniu działalność gospodarczą w świetle art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁰ (dalej: usdg).

W art. 126 upp określono kilka kategorii naruszeń podlegających odpowiedzialności karno-administracyjnej, w tym m.in. polegających na zaniechaniu obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów, uniemożliwianiu lub utrudnianiu przeprowadzenia kontroli, pomimo powiadomienia przez kontrolującego (Prezesa UKE) tej osoby (tj. osoby z kręgu wskazanego powyżej) o kontroli, naruszenia obowiązków informacyjno-sprawozdawczych spoczywających na operatorach pocztowych.

Mając na względzie ocenę znaczenia fiskalnej funkcji pełnionej przez analizowane kary pieniężne należy przytoczyć ustawowe podstawy prawne reguł wymiaru kary pieniężnej.

Wysokość kary pieniężnej ustalana jest w niektórych przypadkach poprzez wyznaczenie relacji wysokości stosowanych sankcji do poziomu osiągniętego rocznego przychodu, w innych zaś kwotowo, gdy okres działalności jest krótszy aniżeli rok.

W pierwszym przypadku wysokość kary pieniężnej nie może przekroczyć 2% przychodów ogółem osiągniętych przez operatora pocztowego z działalności pocztowej w roku obrotowym poprzedzającym wymierzenie kary, jak i z działalności gospodarczej w roku obrotowym poprzedzającym wymierzenie kary w przypadku podmiotu wykonującego działalność pocztową bez wymaganego wpisu do rejestru oraz podmiotu, który w roku obrotowym poprzedzającym wymierzenie kary nie wykonywał działalności pocztowej.

Jeżeli okres wykonywania działalności pocztowej jest krótszy niż 12 miesięcy, to 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.

¹⁰ Ustawy z dn. 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1829 ze zm.).

Ustawodawca upoważnił Prezesa UKE do wystąpienia z żądaniem od sprawcy naruszenia dostarczenia danych niezbędnych do określenia podstawy wymiaru kary pieniężnej. Żądanie, o którym mowa, powinno być spełnione w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Bierna postawa sprawcy naruszenia skutkować będzie szacunkowym wymiarem kary pieniężnej. W przypadku niedostarczenia danych lub dostarczenia danych uniemożliwiających ustalenie podstawy wymiaru kary pieniężnej, Prezes UKE ustala karę pieniężną nie mniejszą niż:

- a) 250% przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw z grudnia poprzedniego roku, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” – w przypadkach, o których mowa w art. 126 ust. 6 i 7 ustawy;
- b) równowartość 500 000 euro, wyrażoną w złotych i ustaloną przy zastosowaniu kursu średniego ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski obowiązującego w dniu wydania decyzji o wymierzeniu kary pieniężnej – w pozostałych przypadkach.

Ustawodawca, piętując zachowanie polegające na tym, że podległa jednostka kontrolowana uniemożliwia lub utrudnia przeprowadzenie kontroli, mimo powiadomienia przez kontrolującego tej osoby o kontroli, przewidział również możliwość autonomicznej odpowiedzialności karnoadministracyjnej. Niezależnie bowiem od kary pieniężnej, o której mowa w art. 126 ust. 1 upp, karze pieniężnej podlegają w takiej sytuacji także: osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą, członek zarządu spółki prawa handlowego, dyrektor przedsiębiorstwa, wspólnik spółki jawnej, komplementariusz w spółce komandytowej lub komandytowo-akcyjnej. Ustalono jednak w tym przypadku górne progi tej kary. Nie może ona przekroczyć 300% otrzymywanego przez ukaranego wynagrodzenia, obliczonego według zasad obowiązujących przy ustalaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop, a w sytuacji, gdy ukarany nie otrzymuje wynagrodzenia w związku z pełnioną funkcją lub wykonywaną działalnością, wysokość kary nie może przekraczać dziesięciokrotności¹¹ minimalnego wynagrodzenia za pracę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę¹².

Kara pieniężna powinna być uiszczona w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o wymierzeniu kary stała się ostateczna, natomiast kary pieniężne nieuiszczone w terminie wraz z odsetkami za zwłokę podlegają ściągnięciu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W prawie pocztowym nie określono jednak sposobu uiszczenia kary pieniężnej.

Istotne znaczenie przy wymierzaniu kary mają terminy wskazane w prawie pocztowym, których upływ skutkuje stwierdzeniem przedawnienia karalności albo wykonania kary pieniężnej. Prezes UKE wydaje decyzję o wymierzeniu kary pieniężnej w terminie nieprzekraczającym 24 miesięcy od dnia stwierdzenia naruszeń. Natomiast obowiązek zapłaty kary pieniężnej ulega przedawnieniu po upływie 5 lat od dnia, w którym decyzja o wymierzeniu kary pieniężnej stała się ostateczna. Jest to rozwiązanie w pełni uzasadnione, ponieważ z jednej strony ustawodawca wyznacza organowi regulacyjnemu rynku usług pocztowych termin zakończenia postępowania administracyjnego w sprawie o nałożenie kary pieniężnej i mobilizuje go do sprawnego i efektywnego działania,

¹¹ W 2017 r. zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z 9.09.2016 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2017 r. (Dz.U. 2016, poz. 1456) jest to 2.000,00 zł, zatem maksymalna kara pieniężna może wynieść 20000,00 zł.

¹² Ustawa z dnia 10.10.2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (t.j. Dz.U. 2017, poz. 847).

z drugiej zaś – niweluje poczucie „niekończącej się” niepewności prawnej wywołanej zaniechaniem działań przez właściwy organ administracji, po trzecie natomiast po upływie określonego czasu oddziaływanie represyjne i prewencyjne kary pieniężnej zmniejsza się, przez co nie spełnia ona nałożonych na nią funkcji i po czwarte – z upływem czasu maleją możliwości dowodowe, co może wiązać się z istotnymi trudnościami w sprawnym prowadzeniu postępowania przez Prezesa UKE.

IV. Dyrektywy wymiaru kar pieniężnych określonych w ustawie Prawo pocztowe

Ustawodawca uregulował w ustawie – Prawo pocztowe dyrektywy wymiaru kary pieniężnej. Ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes UKE uwzględnia trzy elementy: stopień szkodliwości czynu, dotychczasową działalność podmiotu oraz wysokość przychodu uzyskanego z działalności gospodarczej w roku obrotowym poprzedzającym wymierzenie kary, z których każdy charakteryzuje się prawną doniosłością. Pominięcie w ocenie Prezesa UKE jakiegokolwiek z nich, czy też formułowanie własnych kryteriów, odmiennych od ustawowych i nadawanie im zasadniczego znaczenia, stanowić będzie naruszenie prawa materialnego¹³.

Szkodliwość czynu to kategoria wybitnie ocenna, a konsekwencją tej niedookreśloności jest zawsze to, iż nie jest możliwe ściśle wskazanie w ustawie kiedy zachodzi znikoma (art. 127 ust. 4 upp), a kiedy inna, tzn. znaczna, rażąca szkodliwość czynu. Nie zmienia to jednak faktu, że ocena stopnia szkodliwości konkretnego zachowania powinna być oceną całościową, kompleksową, nie zaś oceną poszczególnych czynników zachowania sprawcy. Ocena szkodliwości czynu musi odzwierciedlać zakres negatywnych skutków wywołanych naruszeniem, a więc obejmować będzie ona nie tylko szkodę materialną, wywołaną nagannym zachowaniem, lecz także oddziaływanie tego zachowania na pozostałych uczestników rynku usług pocztowych. W szczególności należy uwzględnić rodzaj naruszonych obowiązków i dóbr, następstwa czynu, intensywność naruszenia, wysokość spowodowanej szkody. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny¹⁴ szkodliwość jest pojęciem szerszym, w którym obok aspektu szkody w rozumieniu materialnym, bierze się pod uwagę właśnie wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności naruszenia.

Odnosząc się do „dotychczasowej działalności podmiotu” jako dyrektywy wymiaru kary, wskazać należy, że chodzi tu przede wszystkim o ocenę naruszenia jako wyjątkowego, nienotorycznego zachowania w dotychczasowej działalności podmiotu na rynku usług pocztowych. Przedmiotem tej oceny będzie sposób wykonywania działalności pocztowej przed naruszeniem przepisów prawa pocztowego skutkującym odpowiedzialnością karnoadministracyjną. Słusznie w literaturze przedmiotu zauważa się, że: „W ramach omawianego kryterium należy ponadto dokonać oceny współpracy podmiotu w zakresie prowadzonego postępowania kontrolnego czy też zmierzającego do nałożenia kary. Jako okoliczności zmniejszające wymiar kary mogą wystąpić m.in. przyznanie się do naruszenia, podjęcie czynności zapobiegawczych, ich efektywność oraz dobra wola w usuwaniu skutków naruszenia” (Gaj, Laprus-Bałuka i Zaborowska, 2017).

Ostatnia z dyrektyw, nawiązująca do wysokości przychodu uzyskanego z działalności gospodarczej w roku obrotowym poprzedzającym wymierzenie kary, związana jest przede wszystkim

¹³ Por. wyr. SN – Izba Karna z 11 grudnia 2014 r., IV KK 67/14, www.sn.pl (14.08.2017); wyr. SA w Warszawie z dnia 22 marca 2017 r. sygn. akt VI ACa 968/14, <http://orzeczenia.ms.gov.pl/> (27.11.2017).

¹⁴ Wyr. SA z 14.06.2011 r. II GSK 688/10, [Legalis nr 819848](http://legalis.pl) (21.08.2017).

z kwotowym sposobem określania wysokości nałożonej na sprawcę kary. To kryterium jest powiązane z funkcją fiskalną pełnioną przez analizowane kary pieniężne. Podkreślić jednak należy kryterium adekwatności dolegliwości materialnej kary wobec sprawcy do popełnionych przez niego czynów. Funkcja fiskalna kary pieniężnej nie może bowiem w żadnym stopniu być oceniana priorytetowo, ma ona bowiem, jak wskazano we wstępie, charakter uboczny. W tym rozumieniu stopień oddziaływania represyjnego kary pieniężnej powinien być dostosowany do stawianych karze w konkretnym przypadku celów prewencyjnych indywidualnych. Należy przy tym zauważyć, że w prawie pocztowym występuje niekonsekwencja terminologiczna ustawodawcy, który w omawianym przypadku używa określenia „przychód z działalności gospodarczej”. W takiej sytuacji „w przypadku operatora pocztowego, dla którego wymiar kary nie może przekroczyć 2% przychodów ogółem z działalności pocztowej (art. 126 ust. 4), a który poza działalnością pocztową prowadzi inny rodzaj działalności gospodarczej dla ustalenia wysokości wymiaru kary, Prezes UKE będzie brał pod uwagę wysokość przychodu z całej działalności gospodarczej, a nie tylko pocztowej, co może być często niekorzystne dla podmiotu, ponieważ sumaryczna wysokość przychodu jest większa” (Gaj, Laprus-Bałuka i Zaborowska 2017).

W ustawie – Prawo pocztowe wprowadzono do polskiego porządku prawnego regulującego rynek usług pocztowych instytucję odstąpienia od wymierzenia kary. Prezes UKE, podejmując decyzję o odstąpieniu od kary, kieruje się charakterem i skalą tego naruszenia. Jeżeli zatem naruszenie nie będzie stanowiło istotnej przeszkody w realizacji przez Prezesa UKE zadań regulacyjnych i kontrolnych dotyczących rynku pocztowego, wymagających wykorzystania tych informacji, uzasadniona może być decyzja o odstąpieniu od wymierzenia kary. Prezes UKE może odstąpić od wymierzenia kary ze względu na istniejącą koniunkturę gospodarczą, aktualną sytuację finansową operatora wyznaczonego, w tym w zakresie świadczenia usług powszechnych, uwarunkowania rynku pracy oraz utrzymanie ciągłości świadczenia usług powszechnych, a w pewnych ustawowo określonych przypadkach naruszeń, także wyniki badań, o których mowa w art. 52 ust. 1 upp, z ostatnich dwóch lat, oraz wielkość różnicy między wskaźnikami obowiązującymi a osiągniętymi i działania podjęte przez operatora na rzecz poprawy osiąganych wskaźników.

V. Funkcja fiskalna kar pieniężnych uregulowanych w ustawie Prawo pocztowe – ujęcie statystyczne zagadnienia

Wysokość wpływów z kar pieniężnych uregulowanych w rozdziale 12 upp w latach 2006–2017 (stan na 24 sierpnia 2017 r.) do budżetu państwa wskazuje na marginalne ich znaczenie jako narzędzi gromadzenia środków publicznych. Kary te ujmowane są w sprawozdaniach z wykonania ustawy budżetowej w grupie „innych dochodów niepodatkowych”. W tabeli 1(A) wskazano łączną wysokość omawianych kar pieniężnych nałożonych w latach 2006–2017 (do 24 sierpnia 2017 r.) i odniesiono je do danych ujętych w załącznikach do sprawozdań z wykonania budżetu państwa w latach 2006–2016 oraz w sprawozdaniu operatywnym z wykonania budżetu państwa za styczeń–czerwiec 2017 r. Wpływy z ww. kar pieniężnych wynosiły od ok. 200 zł w 2006 r. do ponad 52,5 tys. zł w 2016 r. Dochody ogółem UKE (w 2006 r. – Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (dalej: URTiP)) nie przekroczyły w analizowanym okresie 10 mld zł, natomiast dochody ujęte zbiorczo w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa jako dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe wynosiły 24,1 mld zł.

Tabela 1. Wysokość kar pieniężnych z rozdz. 12 upp w latach 2006–2017 i ich udział w dochodach ogólnych UKE i budżetu państwa

Rok	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Wpływy z kar pieniężnych z rozdziału 12 upp (A)	200,25 zł	1 700,00 zł	10 390,00 zł	20 549,50 zł	9 215,26 zł	13 485,22 zł	2 569,45 zł	3 249,40 zł	2 442,30 zł	3 708,00 zł	52 559,00 zł	944,10 zł (wg stanu na 24.08.2017 r.)
Dochody UKE (URTIP w 2006 r.) (B)	305 842 000,00 zł	716 108 000,00 zł	905 142 000,00 zł	564 787 000,00 zł	567 384 000,00 zł	542 240 000,00 zł	598 930 000,00 zł	1 566 236 000,00 zł	1 864 290 000,00 zł	789 278 000,00 zł	9 964 908 000,00 zł	771 584 000,00 zł (planowane dochody)
A/B	0,000065%	0,000237%	0,001148%	0,003638%	0,01624%	0,002487%	0,000429%	0,000207%	0,000131%	0,000470%	0,000527%	0,000122%
Ujęcie kar pieniężnych w budżecie państwa (C)	pozostałe dochody niepodatkowe	pozostałe dochody niepodatkowe	pozostałe dochody niepodatkowe	dochody niepodatkowe	opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe	opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe	opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe	opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe	opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe	opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe	opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe	dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe
Wysokość dochodów budżetu państwa z tytułu wskazanego w wierszu C (D)	600 652 000,00 zł	604 828 000,00 zł	704 842 000,00 zł	4 767 351 000,00 zł	11 176 869 000,00 zł	15 641 285 000,00 zł	16 348 047 000,00 zł	19 431 313 000,00 zł	18 149 476 000,00 zł	16 534 586 000,00 zł	24 044 869 000,00 zł	13 564 757 000,00 zł (planowane dochody)
A/D	0,000033%	0,000281%	0,001474%	0,000431%	0,000082%	0,000086%	0,000016%	0,000017%	0,000013%	0,000022%	0,000219%	0,0000069%

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa w latach 2006-2016, www.mf.gov.pl, dostęp: 30.08.2017 r.; Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za styczeń-czerwiec 2017 roku, www.mf.gov.pl, dostęp: 30.08.2017 r.; dane uzyskane przez autora z Urzędu Komunikacji Elektronicznej, stan na dzień: 24.08.2017 r.

Konkludując, potwierdzony został uboczny charakter funkcji fiskalnej omawianych kar pieniężnych, które stanowią niewielką część zarówno dochodów budżetu państwa (dochodów niepodatkowych), jak i dochodów UKE (URTiP) ujętych w części 76, dziale 600 UKE (URTiP) „Transport i łączność” sprawozdania z wykonania budżetu państwa. W pierwszej z omawianych relacji udział wpływów z kar pieniężnych (A) we wskazanych kategoriach dochodów budżetu państwa (C) w latach 2006–2016 wynosił poniżej piętnastu dziesięciotysięcznych procent (A/D), z kolei udział ww. kar w dochodach UKE wynosił w ww. okresie poniżej czterech tysięcznych procent (A/B).

Zgodnie z danymi udostępnionymi autorowi, po wejściu w życie ustawy – Prawo pocztowe, a zatem od 1 stycznia 2013 r., Prezes UKE wydał ogółem 11 decyzji, których przedmiotem była kara pieniężna określona w rozdziale 12 upp. Największe wpływy z kar pieniężnych związane były z naruszeniem przepisów o ochronie tajemnicy pocztowej. Tajemnica pocztowa obejmuje informacje przekazywane w przesyłkach pocztowych, informacje dotyczące realizowania przekazów pocztowych, dane dotyczące podmiotów korzystających z usług pocztowych oraz dane dotyczące faktu i okoliczności świadczenia usług pocztowych lub korzystania z tych usług. Do zachowania tajemnicy pocztowej są obowiązane m.in. osoby, które z racji wykonywanej działalności mają dostęp do tajemnicy pocztowej. Naruszeniem obowiązku zachowania tajemnicy pocztowej jest w szczególności ujawnianie lub przetwarzanie informacji albo danych objętych tajemnicą pocztową, jak również umożliwianie osobom nieuprawnionym podejmowania działań mających na celu wykonywanie ww. czynności. Podmiot, który nie usunął nieprawidłowości dotyczących działalności pocztowej w terminie określonym w decyzji Prezesa UKE podlegał karze pieniężnej. Z tego też tytułu w latach 2013–2017 nałożono kary pieniężne w łącznej wysokości 50 000 zł. Inne kary pieniężne nakładane w ww. okresie związane były z niewywiązaniem się z obowiązku corocznego przedkładania Prezesowi UKE, w terminie do dnia 31 marca, sprawozdania z działalności pocztowej w poprzednim roku. Wpływy z ww. kar pieniężnych wynosiły w tym okresie 4 900,00 zł (za rok sprawozdawczy 2013) oraz 4 800,00 zł (za rok sprawozdawczy 2014).

Tabela 2. Podstawa prawna oraz wysokość nałożonej kary pieniężnej przez Prezesa UKE po 1 stycznia 2013 r.

Lp.	Podstawa prawna nałożonej kary pieniężnej	Wysokość kary pieniężnej
1.	Nałożenie kary pieniężnej w związku z niewywiązaniem się z obowiązku, o którym mowa w art. 43 ust. 1 upp za rok sprawozdawczy 2013 (na podstawie art. 126 ust. 1 pkt 2 upp).	4 900,00 zł
2.	Nałożenie kary pieniężnej w związku z niewywiązaniem się z obowiązku, o którym mowa w art. 43 ust. 1 upp za rok sprawozdawczy 2014 (na podstawie art. 126 ust. 1 pkt 2 upp).	4 800,00 zł.
3.	Nałożenie kary pieniężnej w związku z naruszeniem przepisów art. 41 ust. 3 pkt 1 i 3 oraz art. 41 ust. 2 pkt 2 upp (na podstawie art. 126 ust 1 pkt 15 upp)	50 000,00 zł

Źródło: dane uzyskane z Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Departament Rynku Poczтового na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, DRP.WAS.0143.11.2017.2, stan na dzień: 24.08.2017 r.

VI. Podsumowanie

Celem pierwszoplanowym kar administracyjnych jest funkcja ochronna w stosunku do porządku administracyjnego, następnie funkcja redystrybucyjna, a na końcu represyjna. Jedną z funkcji kary pieniężnej jest także funkcja fiskalna, przy czym jest to funkcja uboczna omawianego narzędzia. Wpływy z ww. źródeł gromadzenia środków publicznych są niewielkie, co podkreśla znaczenie funkcji prewencyjnej omawianych narzędzi finansowoprawnych. Zapłata kary pieniężnej wymierzonej na podstawie przepisów prawa pocztowego skutkuje dostarczaniem do budżetu państwa środków pieniężnych w celu ich wydatkowania m.in. na finansowanie zadań publicznych. W związku z faktem, iż w ustawie – Prawo pocztowe nie wskazano sposobu uiszczenia kary pieniężnej, duże znaczenie będzie miała wypracowana w powyższym względzie praktyka Prezesa UKE oparta na odpowiednim stosowaniu przepisów uop. Co istotne, wszelkie działania Prezesa UKE muszą być podejmowane przy pełnym uwzględnieniu przepisów uondfp, gdyż Prezes UKE, jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, podlega odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Należy mieć na uwadze, że wyłączenia z art. 3 uondfp nie obejmują niepodatkowych należności budżetowych, o których mowa w art. 60 ufp (Lipiec-Warzecha, 2012, s. 51).

Omawiane kary stanowią narzędzie wykorzystywane przez Prezesa UKE do piętnowania zachowań uczestników w rynku usług pocztowych, które zakłócają dostęp użytkownikom rynku pocztowego do usług powszechnych wysokiej jakości.

W literaturze przedmiotu słusznie zwrócono uwagę na to, że „każdy dochód publiczny, niezależnie od tytułu prawnego, na podstawie którego jest pobierany, powoduje zwiększenie zgromadzonych środków, co nie musi automatycznie oznaczać, że jego ustanowienie w zamierzeniu ustawodawcy ma spełnić głównie cel fiskalny” (Majka, 2011, s. 10). Tak też jest w przypadku kar pieniężnych w prawie pocztowym.

Dane liczbowe dotyczące wpływów do budżetu państwa dochodów niepodatkowych wynikających z nałożonych na podmioty rynku usług pocztowych kar pieniężnych jednoznacznie wskazują na ich marginalne znaczenie jako narzędzi gromadzenia środków publicznych. Należy jednak mieć na uwadze, że każda opieszałość związana z egzekwowaniem ww. należności publicznoprawnych będzie skutkowałą koniecznością zweryfikowania czy w sprawie nie miało miejsce naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Bibliografia

- Czyżak, M. (2015). Wybrane aspekty odpowiedzialności karnoadministracyjnej w prawie pocztowym. *iKAR*, 6(4).
- Filipek, J. (1963). Sankcja prawna w prawie administracyjnym. *Państwo i Prawo*, 12.
- Gaj, M., Laprus-Bałuka, T., Zaborowska, A. (2017). *Prawo pocztowe. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis.
- Jaworowicz-Rudolf, A. (2011). *Funkcje sankcji administracyjnej i odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska*. Warszawa 2012, s. 223.
- Każmierska-Patrzyzna, A. i Rabięga-Przyłęcka, A. (2011). Sankcje administracyjne na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie bez zezwolenia lub niszczenie drzew i krzewów. W: M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Klat-Wertelecka, L. (2011). Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna. W: M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Lipiec-Warzecha, L. (2012). *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Majka, P. (2011). *Sankcje w prawie podatkowym*. Warszawa: Wydawnictwo: C.H. Beck.
- A. Mierzwa, Komentarz do art. 38a ufp, W: P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Legalis.
- Ofiarski Z. (2010). Komentarz do art. 5 ufp, Karlikowska M. Miemiec W. Ofiarski Z. Sawicka K. Ustawa o finansach publicznych. Komentarz. Wrocław: Wydawnictwo Presscom.
- Sawczyn, W. (2017). Komentarz do art. 189b k.p.a. W: R. Hauser (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis.
- Stahl, M. (2011). Sankcje administracyjne – problemy węzłowe., W: M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wincenciak, M. (2008). *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*. Warszawa: Wolters Kluwer.