

Kornelia Prządka-Sęk

kprzadka86@wp.pl

Katolicki Uniwersytet Lubelski

Katedra Prawa Technologii Informatycznych i Komunikacyjnych

ADMINISTRACYJNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ OSOBY ZARZĄDZAJĄCEJ W TRANSPORCIE

W artykule przedstawiono konwersję odpowiedzialności osoby zarządzającej transportem. Usystematyzowano odpowiedzialność wykroczeniową oraz znowelizowaną odpowiedzialność administracyjną. Wskazano podstawowe cechy sankcji karnej oraz sankcji administracyjnej (kary pieniężnej) po wprowadzeniu ustawy z dnia 5 lipca 2018r.

Słowa kluczowe: transport, zarządzający transportem, odpowiedzialność, odpowiedzialność administracyjna, odpowiedzialność karna, sankcja

AN ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF A PERSON MANAGING TRANSPORT

In the article a responsibility conversion of a person managing transport has been presented. Moreover, offensive responsibility has been systematized and administrative responsibility amended. There have been indicated basic characteristics of punitive sanction and administrative sanction (penalty payment) after introducing the legal act from the 5th July 2018.

Keywords: transport, transport manager, responsibility, administrative responsibility, criminal liability, sanction

Wstęp

Wykonywanie działalności gospodarczej polegającej na krajowym lub międzynarodowym transporcie rzeczy bądź osób zaliczane jest w obowiązującym porządku prawnym do tzw. reglamentowanej działalności gospodarczych. Oznacza to dla potencjalnego przedsiębiorcy spełnienia dodatkowych przesłanek. Jednym z kluczowych warunków do uzyskania prawnej możliwości wykonywania działalności jest posiadanie osoby, która może pełnić funkcję „zarządzającego transportem”. Instytucja ta została wprowadzona do polskiego porządku prawnego Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) NR 1071/2009 z dnia 21 października 2009r. ustanawiające wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylające dyrektywę Rady 96/26/WE. Po implementacji do krajowego ustawodawstwa, każdy przedsiębiorca musiał okazać się Certyfikatem kompetencji zawodowych bądź zatrudnić osobę posiadającą taki dokument. Osoba zarządzająca transportem musi w sposób rzeczywisty i ciągle zarządzać operacjami transportowymi przedsiębiorstwa. Tak szeroki wachlarz zadań wymuszał zobowiązanie osób do faktycznego i rzetelnego wykonywania swoich działań. Aby zdobyć Certyfikat Kompetencji Zawodowych należy wykazać się gruntowną wiedzą z wielu dziedzin nauki (prawo cywilne, prawo handlowe, prawo pracy, prawo podatkowe, BHP, transport, logistyka). Ta wiedza ma być również wprowadzana w przedsiębiorstwach. Efektem, jaki chce uzyskać ustawodawca jest zmniejszenie liczby naruszeń prawa. Aby cel został osiągnięty wprowadzono ustawową odpowiedzialność zarządzającego transportem. W pierwotnym wymiarze ustawy o transporcie drogowym miała ona charakter odpowiedzialności wykroczeniowej. Nowelizacja ustawy w 2018r. wprowadził konwersję, czyli przekształcenie przez ustawodawcę czynu typizowanego jako przestępstwo lub wykroczenie w czyn zagrożony administracyjną karą pieniężną (delikt administracyjny).

Zarys zmian w ustawie z dnia 5 lipca 2018r.

Podpisana przez Prezydenta RP ustawa z dnia 5 lipca 2018r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. 2018 poz. 1481) służy harmonizacji obowiązujących przepisów wobec rozporządzenia Komisji (UE) 2016/403 z dnia 18 marca 2016r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 107/2009 w odniesieniu do klasyfikacji poważnych naruszeń przepisów unijnych, które mogą prowadzić do utraty dobrej reputacji przez przewoźnika drogowego, oraz zmieniającego załącznik III do dyrektywy 2006/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE L 74 z 19.03.2016). Konieczność nowelizacji przepisów wynikała z obowiązku wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/719 z dnia 29 kwietnia 2015r. zmieniającej dyrektywę Rady 96/53/WE ustanawiającą dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenie w ruchu międzynarodowym (Dz. Urz. UE L 115 z 06.05.2015). Przepisy rozporządzenia (UE) 2016/403 są stosowane bezpośrednio w państwach członkowskich UE od dnia 1 stycznia 2017r.

W obowiązującej ustawie z dnia 6 września 2001r. o transporcie drogowym wprowadzona została definicji „operacji transportu intermodalnego” oraz „wysyłającego”. Ponadto określono obowiązki oraz sankcje wysyłającego i przewoźnika w zakresie operacji transportu intermodalnego. Zmiany polegają również na wprowadzeniu przepisów

dotyczących kontroli masy pojazdu, przekazywania przez uprawnione organy danych o przeprowadzonych kontrolach mas pojazdów oraz przekazywanie przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego do Komisji Europejskiej danych o przeprowadzonych kontrolach mas pojazdów.

Istotną zmianą nowelizowanej ustawy objęła załączniki ustawy, poprzez wprowadzenie nowych unormowań dotyczących kwalifikacji poszczególnych naruszeń w przewoźnie drogowym. Obecnie wag naruszeń przedstawiają się następująco: PN – poważne naruszenie, BPN – bardzo poważne naruszenie, NN – najpoważniejsze naruszenie.

Ustawa wprowadziła też zmiany wykraczające poza zakres implementacji prawa Unii Europejskiej. Są to przede wszystkim zmiany wprowadzone w art. 92a ustawy. Polegają one na uchyleniu odpowiedzialności wykroczeniowej osoby zarządzającej transportem drogowym lub osoby wykonującej inne czynności związane z transportem drogowym i zastąpieniu tej odpowiedzialności, odpowiedzialnością administracyjną oraz na zwiększeniu wysokości kar pieniężnych związanych z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu. Odpowiedzialność administracyjna nie stanowi novum w obowiązującej ustawie, natomiast odpowiedzialność wykroczeniowa pozostała wobec osoby kierującej pojazdem.

Odpowiedzialność podmiotów występujących w przedsiębiorstwach transportowych

Ustawodawca wskazuje określony krąg podmiotów, które ponoszą odpowiedzialność za naruszenia przepisów ustawy o transporcie drogowym. Rozdział 11 pod tytułem *Kary pieniężne i przepisy o administracyjnych arach pieniężnych*, w art. 92 wskazuje kierującego jako pierwszy podmiot, który podlega karze grzywny w wysokości do 2000zł. Szczegółowy wykaz naruszeń zawarty jest w Załączniku I ustawy. Zaznaczyć należy, że odpowiedzialność ta, tyczy się również osób niezatrudnionych bądź wykonujących transport osobiście. Kierujący ponosi odpowiedzialność wykroczeniową. Drugą wyszczególnioną osobą ponoszącą karę jest podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem. Zakres kary pieniężnej podczas jednej kontroli drogowej nie może przekroczyć 12000 złotych. Należy przez to rozumieć przewoźnika drogowego, czyli przedsiębiorcę uprawnionego do wykonywania działalności gospodarczej w zakresie transportu drogowego (art. 4ust.15 uotd). Trzecim wyszczególnionym podmiotem ponoszącym odpowiedzialność jest osoba zarządzająca transportem

Zarządzający transportem, a także każda inna osoba wykonująca czynności związane z przewozem drogowym, która naruszyła obowiązki lub warunki przewozu drogowego, podlega karze pieniężnej w wysokości do 2000 złotych za każde naruszenie. Wprowadzono zastrzeżenie, iż suma kar nałożonych za naruszenia stwierdzone podczas jednej kontroli, nie może przekroczyć kwoty 3000 złotych.

Do podmiotów ponoszących odpowiedzialność finansową zalicza się również:

- 1) spedytora,
- 2) nadawcę,
- 3) odbiorcę,
- 4) podmiot wykonujący czynności ładunkowe,
- 5) organizatora wycieczki,
- 6) organizatora transportu,
- 7) operatora publicznego transportu zbiorowego.

Wskazane powyżej podmioty ponoszą odpowiedzialność w sytuacji, gdy okoliczności sprawy i dowody jednoznacznie wskazują, że wymieniony powyżej podmiot miał wpływ lub godził się na powstanie naruszenia. Jest to więc odpowiedzialność na zasadzie winy umyślnej.

Osoba zarządzająca w transporcie

Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) NR 1071/2009 z dnia 21 października 2009r. ustanawiające wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylające dyrektywę Rady 96/26/WE (Dz. Urz. UE L 300 z 14.11.2009) wprowadzono instytucję osoby zarządzającej transportem. Na przewoźniku ciąży obowiązek wyznaczenia przynajmniej jednej osoby fizycznej, która spełnia następujące warunki:

- 1) Cieszy się dobrą reputacją – oznacza nie posiadanie zarzutów, wyroków skazujących lub sankcji za popełnienie naruszeń na gruncie: prawa handlowego, prawa upadłościowego, płac i warunków zatrudnienia, prawa o ruchu drogowym, odpowiedzialności zawodowej, handlu ludźmi lub narkotykami. Chcąc cieszyć się dobrą reputacją podmiot nie może być skazany za poważne przestępstwo dotyczące wspólnotowych przepisów w zakresie m.in. czasu prowadzenia pojazdu, odpoczynku, maksymalnej masy i wymiarów pojazdu, transportu zwierząt, dostępu do rynku.
- 2) Posiada wymagane kompetencje zawodowe – osoba zarządzająca w przedsiębiorstwie transportowym musi posiadać certyfikat kompetencji zawodowych, wymaga to wykazania się wiedzą niezbędną do wykonywania działalności gospodarczej w zakresie transportu drogowego oraz złożenia z wynikiem pozytywnym egzaminu pisemnego przed komisją egzaminacyjną. Warunki i tryb przeprowadzania egzaminu określa Zarządzenie nr 26 Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 28 sierpnia 2013r. w sprawie zatwierdzania Regulaminu określającego warunki i tryb przeprowadzania egzaminu na certyfikat kompetencji zawodowych w transporcie drogowym.
- 3) W sposób rzeczywisty i ciągły zarządza operacjami transportowymi tego przedsiębiorstwa.
- 4) Ma rzeczywisty związek z przedsiębiorstwem, polegający na przykład na tym, że jest jego pracownikiem, dyrektorem, właścicielem lub udziałowcem lub nim zarządza,
- 5) Posiada miejsce zamieszkania na terenie Wspólnoty.

W sytuacji, w której ani przedsiębiorca nie posiada Certyfikatu Kompetencji Zawodowych możliwe jest uzyskanie zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego bez wyznaczania zarządzającego transportem, zgodnie ze wskazanymi powyżej zasadami. Wówczas przedsiębiorca obowiązkowo musi wyznaczyć osobę fizyczną posiadającą miejsce zamieszkania na terenie Wspólnoty, posiadającą dobrą reputację, odpowiednie kompetencje zawodowe, wykonującą zadania zarządzającego transportem w imieniu tego przedsiębiorcy. Wprowadzono jednak obostrzenie, iż podmiot udzielający Certyfikatu, może wykonywać swoje zadania maksymalnie w czterech przedsiębiorstwach, liczących w sumie nie więcej niż 50 pojazdów.

Przywołane Rozporządzenie 1071/2009 (WE) obowiązuje w Polsce od 4 grudnia 2011r. wprowadzało odpowiedzialność zarządzającego transportem o charakterze wykroczeniowym. Jakikolwiek charakter nie byłby przypisany odpowiedzialności, należy

wskazać, iż w obowiązującym porządku prawnym brak jest jednolitej definicji wskazanego zjawiska. W doktrynie akceptowany jest pogląd Wiesława Langa, który nazywa ją „zasadę ponoszenia przez podmiot przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej i przypisywalne prawnie określonemu podmiotowi w danym porządku prawnym” [2]. Odpowiedzialność karna bywa definiowana przez odwołanie się do pojęcia sankcji prawnej. Przykładowo można wskazać pogląd, że stanowi ona sankcję za naruszenie określonych przepisów prawa [5].

Przed zmianami w 2018 art. 92 ustawy o transporcie drogowym wskazywał, iż osoba zarządzająca przedsiębiorstwem lub osoba zarządzająca transportem w przedsiębiorstwie podlega karze grzywny do 2000 złotych. Orzekanie w sprawach grzywny następuje w trybie określonym w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia. Zapis taki wskazywał jednoznacznie na odpowiedzialność o charakterze wykroczeniowym. Wskazać należy, iż dnia 24 sierpnia 2001r. uchwalono Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2018r. poz. 475), w wyniku czego od 17 października 2001r. orzekanie w sprawach o wykroczenia w pierwszej instancji powierzono sądom rejonowym. Trafny wydaje się więc wniosek, iż sprawy o wykroczenia tworzą jeden zbiór ze sprawami karnymi [1]. Stąd też teza, iż osoba zarządzająca transportem ponosi odpowiedzialność karną. Pomimo tego, iż w polskim prawie, wykroczenia nie są zaliczane do przestępstw (Art. 7 Kodeksu karnego w §1 wprowadza podział, iż przestępstwo jest zbrodnią albo występkiem.), kwestie materialne i procesowe są regulowane przez odrębne akty prawne, w doktrynie przyjmuje się pogląd, iż jest to część szeroko rozumianego prawa karnego [3]. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że wykroczenie jako czyn bezprawny, społecznie niebezpieczny, zawiniony i zabroniony jest naruszeniem obowiązków prawnych, zbliżonym rodzajowo bardziej do przestępstwa niż do uchybienia dyrektywom prawnoadministracyjnym. Orzekana grzywna jest bardziej utożsamiana do kar orzekanych za przestępstwa i jej istotą jest wyrządzenie osobistej dolegliwości sprawcy czynu zabronionego przez uderzenie w jej majątek [8].

Przed nowelizacją ustawy o transporcie drogowym, odpowiedzialność osoby zarządzającej w transporcie sprowadzała się do kary grzywny w wysokości do 2000,00. Ustawodawca zakreślał działania zarówno z winy umyślnej jak i nieumyślnej. Kara grzywny jako kara kryminalna wyróżnia się pewnymi cechami. Zarówno w doktrynie jak i literaturze przyjmuje się, iż kara powinna posiadać cechy:

- 1) Jest nakładana w imieniu państwa przez specjalnie do tego powołane organy – niezależne i niezawisłe sądy w procesie wymiaru sprawiedliwości;
- 2) Jest najbardziej dotkliwą sankcją przewidzianą przez prawo za naruszenie dóbr prawnych, jednocześnie ma uderzać w najistotniejsze dobra sprawcy przestępstwa;
- 3) Powinna spełniać funkcję represyjną, prewencyjną oraz kompensacyjną;
- 4) Wyłączną podstawą jej stosowania jest wina sprawcy [4].

Pojęcie winy jest nierozdzielnie związane z odpowiedzialnością karną. Ustawodawca nie zdefiniował tego pojęcia, pozostawiając doktrynie i orzecznictwu ustalenie jego znaczenia. Pojęcie „wina” w prawie karnym występuje w znaczeniu materialnoprawnym oraz procesowym. Brak jest natomiast w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wprost wyrażonej zasady winy. Jednakże, jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, można ją wyprowadzić z użytego w art. 42 ust. 1 Konstytucji słowa „czyn”, przyjmując, że jest to zachowanie (w tym zaniechanie), na które dana osoba miała wpływ, w szczególności mogła go uniknąć, wybierając zachowanie zgodne z prawem, co odpowiada szeroko rozumianemu pojęciu zachowania zawinionego [6]. O ile wina jest

nierozerwalnie związana z odpowiedzialnością karną (*Nullum crimen sine culpa*), o tyle przy odpowiedzialności administracyjnej nie jest ona konieczną przesłanką.

Nowelizacja art. 92a ustawy o transporcie drogowym usunęła zakres badania umyślności bądź nieumyślności osoby zarządzającej w transporcie. Odpowiedzialność administracyjną w tym zakresie sprowadzono głównie do pełnienia funkcji prewencyjnej. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, sankcje administracyjne są stosowane automatycznie i nie stanowią odpłaty za czyn. Uzasadnione jest to obiektywnym charakterem odpowiedzialności administracyjnej i oderwaniem od konieczności wykazania winy oraz innych okoliczności sprawy [7]. Kara pieniężna jako sankcja administracyjna wykazuje następujące funkcje:

- 1) Represyjna, jako dolegliwość dla podmiotu, wobec którego została zastosowana;
- 2) Gwarancji realizacji obowiązku administracyjnego nałożonego za pomocą przepisu prawnego lub indywidualnej decyzji administracyjnej;
- 3) Kompensacyjna, dla interesu publicznego;
- 4) Motywacyjna – powstrzymanie sprawcy jak i innych podmiotów od działań szkodliwych;
- 5) Pomiaru wagi chronionego dobra, wysokość kary wskazuje na społeczną wagę wartości, które są chronione poprzez stosowanie kar [4].

Administracyjna kara pieniężna ma zapewnić efektywne wykonywanie określonych działań (nakazów, zakazów) wynikających z norm prawa administracyjnego i decyzji administracyjnych. Nie bierze się pod uwagę winy sprawcy naruszenia, gdyż wynika to bezpośrednio z tzw. obiektywnej bezprawności. Kary pieniężne nie są indywidualizowane, oznacza to, że przepis prawa wprost określa ich wysokość proporcjonalnie do wartości dóbr chronionych. Co istotne wymierzanie kar następuje w trybie postępowania administracyjnego, w formie decyzji administracyjnej. Ewentualna sądowa kontrola wymierzania kar administracyjnych jest sprawowana pod kątem ich legalności, przez sądy administracyjne [1].

Podsumowanie

Reasumując rozważania nad administracyjną odpowiedzialnością zarządzającego w przedsiębiorstwie transportowym warto wskazać na Uzasadnienie Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw- Druk 2459. Uzasadnieniem konwersji jest osiągnięcie skutecznego efektu prewencyjnego, przy jednoczesnym zapobieganiu naruszaniu przepisów prawa. Efektem tego ma być zwiększenie poprawy konkurencyjności w transporcie drogowym. Kolejnym celem zmian jest doprowadzenie do równego traktowania podmiotów krajowych i zagranicznych poprzez urealnienie możliwości prowadzenia kontroli i ściągania należności z podmiotów zagranicznych. W obecnym stanie prawnym dochodzi do faktycznej dyskryminacji polskich podmiotów, ponieważ tryb wykroczeniowy uniemożliwia faktyczne ukaranie podmiotów zagranicznych. Przy uzyskaniu wskazanych efektów, zmiana charakteru odpowiedzialności zarządzającego transportem powinna być uznawana pozytywnie.

LITERATURA:

- [1] Danecka D., *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa 2018r..
- [2] Lang W., *Struktura odpowiedzialności prawnej*, „ZN UMK. Nauki humanistyczno-Społeczne” 1968, Prawo VIII/31.

Administracyjna odpowiedzialność...

- [3] Marek A., *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2008.
- [4] Rogalski M., *Odpowiedzialność karna, a odpowiedzialność administracyjna w prawie telekomunikacyjnym, pocztowym i konkurencji*, Warszawa 2015.
- [5] Wierzbowski B., Rakoczy B., *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2004.
- [6] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2004, K18/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 103.
- [7] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 maja 2009r., P 64/07
- [8] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2009r., SK 3/08, OTK-A2009/8/125.