

AGNIESZKA ŻYWICKA

ORCID: 0000-0002-5789-8355

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
agnieszka.zywicka@onet.eu

Nadzór nad wyrobami podlegającymi dyrektywom „nowego podejścia” w Polsce — kilka refleksji o koordynacji działań organów nadzoru

Abstrakt: W artykule zaprezentowano polski model organizacyjny systemu nadzoru rynku nad wyrobami podlegającymi ocenie zgodności (oznakowanie CE), z perspektywy zastosowanych mechanizmów koordynacji i współpracy organów nadzoru. System ten zorganizowany jest w formie sieciowej struktury wyspecjalizowanych organów administracji publicznej tworzących układy organizacyjne i funkcjonalne, co pozwala zapewnić właściwy poziom bezpieczeństwa produktów wprowadzanych na rynek wewnętrzny.

W pierwszej części przedstawione zostały organy administracji tworzące system nadzoru rynku oraz układy koordynacji, w tym podmiot koordynujący (Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów) i podmioty koordynowane. W drugiej części ukazano (zastosowane w systemie nadzoru rynku) akty współdziałania i prawny mechanizm koordynacji.

Słowa kluczowe: system nadzoru rynku, koordynacja, współpraca, ocena zgodności, bezpieczeństwo wyrobów.

Wprowadzenie

Urzeczywistnienie swobody przepływu towarów na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej (przy założeniu braku kontroli granicznej produktów, ograniczeń ilościowych i jakościowych) nakłada na organy UE oraz państwa członkowskie obowiązek stosowania spójnych i jednolitych rozwiązań organizacyjnych, prawnych i technicznych w sferze weryfikacji bezpieczeństwa produktów wprowadzanych na

ten rynek¹. Wymienione założenia są rozwijane w ramach harmonizacji technicznej, w której obrębie powstał system oceny zgodności wyrobów. Zbudowany w wyniku wieloletniej ewolucji, szeroko pojmowany system oceny zgodności wyrobów z wymaganiami obejmuje następujące elementy: wymagania dla produktów (zasadnicze lub inne), normy i specyfikacje techniczne dla produktów, zasady i normy dotyczące kompetencji jednostek oceniających zgodność, zasady udzielania akredytacji, procedury oceny zgodności, oznakowanie CE oraz zasady nadzoru rynku, w tym kontroli produktów pochodzących z krajów trzecich². Wymienione mechanizmy i instrumenty prawne mają zapewnić wprowadzanie na rynek tylko produktów o sprawdzonej jakości i spełniających odpowiedni poziom bezpieczeństwa, zarówno z punktu widzenia konsumentów, jak i ochrony środowiska naturalnego. Z drugiej strony, spójne i zharmonizowane regulacje normatywne określające zasadnicze wymagania względem produktów mają gwarantować swobodny przepływ towarów, a tym samym chronić interesy konsumentów oraz przedsiębiorców.

Intensyfikacja procesów globalizacji rynków zbytu i związany z tym napływ na rynek wewnętrzny UE coraz większej ilości produktów z państw trzecich (w których obowiązują często inne standardy prawne, techniczne i jakościowe), spowodowały wzrost zagrożenia napływu na ten rynek produktów mogących wykazywać cechy niebezpieczne (to jest niespełniających standardów europejskich). Zidentyfikowane ryzyko wymaga od UE i państw członkowskich podejmowania działań mających na celu zapewnienie skutecznego nadzoru rynku produktów wprowadzanych do obrotu. Niezbędny jest zatem odpowiedni, czyli skuteczny i efektywny mechanizm współpracy i koordynacji działań służących ich osiągnięciu. Uzyskanie tego stanu umożliwi stworzenie skoordynowanego systemu instytucjonalnego (odpowiedniej organizacji struktur od strony podmiotowej, jak i organizacji działania)³; w sferze bezpieczeństwa produktów służy temu system nadzoru rynku.

¹ Szerzej na ten temat A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003, s. 29; K. Witkowska-Chrzonowicz, M.K. Kolasiński, *Swoboda przepływu towarów*, [w:] *Zarys prawa swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, red. M.K. Kolasiński, Toruń 2013, s. 98–99; A. Żywicka, *The legal implications of the implementation of the free movement of goods in the EU and the situation of the entrepreneur — the producer and the user of measuring instruments in Poland*, „Review of Comparative Law” 2016, nr 1 (24), s. 48–51.

² Szerzej na temat założeń systemu oceny zgodności zob. zawiadomienie KE — niebieski przewodnik, Wdrażanie przepisów dotyczących produktów w Unii Europejskiej 2016, Dz.Urz. UE z 26.07.2016, 2016/C 272/01; L. Kieres *et al.*, *Instrumenty administracyjnoprawne w systemie oceny zgodności z zasadniczymi wymaganiami*, [w:] *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, K. Kokocińska, Poznań 2009, s. 228–247; A. Żywicka, *Instrumenty administracyjnoprawne w systemie zapewniania bezpieczeństwa wyrobów*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 283–291; B. Fisher, *Prawne aspekty norm technicznych. Normalizacja jako wsparcie legislacji administracyjnej*, Warszawa 2017, s. 234–240.

³ Por. K. Kokocińska, *Zintegrowane programowanie rozwoju państwa (od koncepcji do realizacji)*, [w:] *Bezpieczeństwo gospodarcze i finansowe Polski. Wymiar publicznoprawny oraz prywatnoprawny*, red. L. Bielecki, J. Mojak, A. Żywicka, Lublin 2018, s. 35.

Teżą niniejszego opracowania jest twierdzenie, iż system nadzoru rynku nad produktami podlegającymi dyrektywom „nowego podejścia” jest zorganizowany w formie sieciowej struktury organów administracji publicznej tworzących układy organizacyjne i funkcjonalne, dzięki czemu zapewnia skuteczną realizację wyznaczonego celu, to jest właściwego poziomu bezpieczeństwa produktów wprowadzanych na rynek wewnętrzny. Przepisy prawa, ustalając zakresy działania poszczególnych organów tworzących system nadzoru rynku, wyznaczają jednocześnie zakres kompetencji, w tym kompetencji jednych podmiotów do oddziaływania na inne podmioty w tym systemie.

Poszczególne elementy tworzące normatywny system bezpieczeństwa produktów zostały jednolicie uregulowane na poziomie unijnym, następnie implementowane do krajowych porządków prawnych, przy czym kwestia organizacji nadzoru rynku: procedur, środków nadzoru i stosowanych sankcji została przekazana do sfery wewnętrznej państw członkowskich. Zważywszy na bardzo szeroki zakres przedmiotowy nadzoru, koncentracja tych kompetencji w rękach jednego organu, z punktu widzenia efektywności i skuteczności byłaby utrudniona. Polski model nadzoru rynku oparty jest na systemie, który tworzą wyspecjalizowane organy administracji publicznej.

1. Istota systemu oceny zgodności i przedmiot nadzoru a sieciowa struktura nadzoru rynku

Zapewnienie skutecznego nadzoru rynku w warunkach wzrostu importu produktów spoza UE wymaga wskazania zasad, na których zbudowano system oceny zgodności⁴.

Założenia systemu oceny zgodności opierają się na wzajemnym uznawaniu przez państwa członkowskie produktów objętych harmonizacją, które obowiązkowo zostały poddane ocenie przed wprowadzeniem do obrotu i spełniły konkretne wymagania określone w europejskich normach zharmonizowanych. Dowodem potwierdzającym spełnienie tych wymagań jest oznaczenie CE na produkcie. Przedmiot regulacji w normach zharmonizowanych tego systemu ogranicza się do rozwiązań sprowadzających się do konkretnych, precyzyjnie określonych wymagań

⁴ Aktualne ramy prawne systemu oceny zgodności wprawie UE określa rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 roku ustanawiające wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 339/93, Dz.Urz. UE L 218 z 13.08.2008, s. 30; oraz decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 768/2008 z dnia 9 lipca 2008 roku w sprawie wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu, uchylająca decyzję Rady 93/465/EWG, Dz.Urz. UE L 218 z 13.08.2008, s. 82.

dla produktów⁵. Obowiązek udowodnienia spełnienia tych wymagań przeniesiono na producenta lub importera produktów. Podkreślić przy tym należy, iż tak zwane nowe podejście w harmonizacji technicznej zakłada domniemanie bezpieczeństwa produktu, przy spełnieniu tylko wymogów zasadniczych określonych w normach, natomiast niespełnienie innych, nieistotnych wymagań — czyli nieujętych w normach — nie może powodować nakładania ograniczeń wprowadzania produktu do obrotu na rynek wewnętrzny. Na marginesie warto zaznaczyć, że w przypadku stwierdzenia innych cech niebezpiecznych produktu (które nie zostały objęte normalizacją), producent lub importer nie jest całkowicie zwolniony od odpowiedzialności — w takiej sytuacji ponosi odpowiedzialność na zasadach ogólnych⁶. Idea systemu oceny zgodności opiera się na dość liberalnych zasadach weryfikacji produktów przez jednostki oceniające zgodność (którymi są najczęściej podmioty prywatne), usługi te są wykonywane komercyjnie. Owo rozwiązanie wyzwała pewne ryzyko wprowadzania na rynek produktów niespełniających standardów określonych w normach. Z tego powodu konieczne jest zapewnienie skutecznego i efektywnego nadzoru rynku produktów.

Kwestię przyjętego modelu organizacyjnego nadzoru rynku w Polsce trzeba również postrzegać w aspekcie szerszym, związanym z poddaniem spraw z zakresu nadzoru nad bezpieczeństwem produktów regulacji administracyjnoprawnej. Regulacja ta pozwala na objęcie kierownictwem państwowym w szerokim zakresie wielu dziedzin życia społecznego, co w wielu sytuacjach może być, z przyczyn społecznych czy gospodarczych, celowe, a czasami nawet — konieczne⁷. Udział administracji publicznej w sprawach związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa produktów zmierza do ochrony takich wartości, jak zdrowie i życie ich użytkowników (konsumentów) oraz ochrony środowiska naturalnego w związku z zagrożeniami, które mogą powodować produkty. Nadzór rynku obejmuje ponad dwadzieścia grup produktów, między innymi urządzenia elektryczne (w tym sprzęt elektroniczny i AGD), zabawki, środki ochrony indywidualnej, materiały budowlane, maszyny.

Zważywszy na tak dużą rozpiętość nadzoru w sferze bezpieczeństwa wyrobów (rozmaitość i wielorodzajowość produktów), zasadne jest powierzenie kompetencji nadzorczych kilku wyspecjalizowanym organom posiadającym zasoby

⁵ Istotę harmonizacji technicznej oddaje Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 lutego 1979 roku — *Rewe-Zentral AG przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, sprawa 120/78, Zbiór Orzeczeń Trybunału Europejskiego 1979, s. 649. Na ten temat również E. Steindorff, *Gemeinsamer Markt als Binnenmarkt, eitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht*, 1986.

⁶ Zasady ogólne bezpieczeństwa produktów zawiera dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 roku o ogólnym bezpieczeństwie produktów Dz.Urz. L 011 z 15.01.2002, P. 0004–0017.

⁷ Por. R. Stankiewicz, *Model organizacyjny systemu ochrony konkurencji w Polsce*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. Wierzbowski et al., Warszawa 2009, s. 225.

personalne i techniczne do weryfikowania cech wyrobów pod kątem potencjalnych zagrożeń. Takie podejście wymaga jednak (ze strony administracji publicznej) intensyfikacji w stosowaniu metod i instrumentów działania z pogranicza prawa i zarządzania publicznego, w tym zakresie — oprócz instrumentów prawnych — niezbędna jest koordynacja działań poszczególnych organów⁸.

2. Model organizacyjny systemu nadzoru rynku w Polsce — identyfikacja struktury sieciowej

Polskie ustawodawstwo regulujące kwestię zapewnienia bezpieczeństwa produktów determinowane jest prawem unijnym. Zgodnie z rozporządzeniem WE/765/2008, na krajowych organach nadzoru rynku spoczywa obowiązek prowadzenia kontroli produktów wprowadzanych do obrotu, organizowania swojej działalności i zapewniania koordynacji między sobą na szczeblu krajowym oraz do angażowania się we współpracę na szczeblu UE. Ramy nadzoru rynku na poziomie unijnym zostały sformułowane w sposób ogólny poprzez określenie wytycznych co do tworzenia mechanizmów komunikacji i koordynacji pomiędzy organami nadzoru, procedur i środków nadzoru. Organizacja struktur nadzoru została pozostawiona do indywidualnego ukształtowania w wewnętrznym porządku prawnym państw członkowskich. Nie oznacza to braku współpracy między krajowymi organami nadzoru a Komisją Europejską, która przybiera w sferze bezpieczeństwa produktów typowe, luźniejsze formy współdziałania, typu: przekazywanie i wymiana informacji w ramach specjalnie powołanych do tego struktur organizacyjnych⁹, rejestrów produktów i systemów szybkiego informowania.

Wyznacznikiem działania organów nadzoru jest szacowanie prezentowanego przez wyroby poziomu zagrożenia dla życia i zdrowia użytkowników oraz ustalanie, w oparciu o wyniki analiz, priorytetów działań nadzorczych. Określanie priorytetów zwiększa efektywność kontroli i wykorzystanie zasobów kadrowych i finansowych w ramach organów nadzoru. Na państwie spoczywa więc obowiązek zbudowania właściwej struktury prawno-organizacyjnej i zapewnienie przejrzystości kompetencji przyznanych poszczególnym organom nadzoru rynku oraz zapewnienie wystarczających środków finansowych i personalnych na realizowanie zadań¹⁰.

⁸ Na temat koordynacji na przykład A. Chelmoński, *Koordinacja gospodarcza*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4, red. T. Rabska, Wrocław 1980, s. 476–477; M. Stahl, *Szczególne formy działania*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5. *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 358.

⁹ Por. K. Kokocińska, *Koordinacja działań organów właściwych w sektorach infrastrukturalnych*, [w:] *Sektory infrastrukturalne — problematyka prawna*, red. M. Królikowska-Olczak, Warszawa 2018, s. 71, 71–73.

¹⁰ Art. 18 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady WE nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 roku.

Polski model system nadzoru rynku nad produktami podlegającymi dyrektywom „nowego podejścia” przynależy do sfery administracyjnoprawnej, powierzony został organom rządowej administracji centralnej i terenowej. Prawo unijne determinuje jednak sposób organizowania wykonywania zadań publicznych w tym obszarze, zarówno od strony struktury organizacyjnej, jak i organizacji działań.

Po raz pierwszy weryfikacja spełniania przez wyroby wymagań określonych w dyrektywach UE została wprowadzona do polskiego porządku prawnego jeszcze na gruncie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku o systemie oceny zgodności¹¹, która wprowadziła system oceny kontroli wyrobów. Obecnie kwestie te normuje ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 roku o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku¹², która normuje system nadzoru rynku obejmujący kontrole wyrobów w zakresie spełniania wymagań oraz postępowania administracyjne prowadzone przez organy sprawujące nadzór. W świetle art. 58 u.soznr, system nadzoru rynku tworzy wyspecjalizowana branżowa administracja gospodarcza:

- Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,
- wojewódzcy inspektorzy Inspekcji Handlowej,
- inspektorzy pracy i wojewódzcy inspektorzy pracy,
- Prezes Urzędu Transportu Kolejowego,
- Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,
- Prezes Wyższego Urzędu Górniczego,
- dyrektorzy urzędów morskich, organy nadzoru budowlanego,
- wojewódzcy inspektorzy transportu drogowego,
- dyrektorzy okręgowych urzędów miar i Prezes Głównego Urzędu Miar,
- organy administracji celnej (Krajowej Administracji Skarbowej).

Wymienione podmioty tworzą sieciową strukturę sektorowego nadzoru rynku, a jednocześnie pozostają w wewnętrznych układach organizacyjnych. Mam tutaj na myśli układy w ramach struktur ustrojowych administracji publicznej, unormowanych w ustawach szczególnych. Regulacje normatywne, wyznaczając zachodzące pomiędzy organami związki organizacyjne i funkcjonalne, kształtują wzajemne relacje w taki sposób, aby tworzyły spójną całość zarówno na płaszczyźnie wewnętrznej, jak i sieciowej. Układ ten przekłada się jednak na kompetencje tych podmiotów w nadzorze rynku (kontrole produktów, postępowania administracyjne). Wewnętrzna struktura poszczególnych podmiotów tworzących sieć systemu nadzoru rynku wykracza jednak poza ramy tego opracowania.

Przepisy prawa regulują zakresy działania organów, w tym kompetencje jednych podmiotów do oddziaływania na inne. Współpraca organów nadzoru rynku odbywa się na zasadzie koordynacji, zatem kolejnym zagadnieniem wymagającym przybliżenia jest ustalenie podmiotu koordynującego i podmiotów koordynowanych. Jak już zaznaczyłam na wstępie, sieciowa organizacja nadzoru ma gwa-

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 155.

¹² Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 544 (dalej: u.soznr).

rantować wprowadzanie na rynek wyłącznie bezpiecznych produktów poprzez zwiększenie skuteczności wykrywania produktów niespełniających wymagań lub stwarzających zagrożenie, a tym samym — zapewniać ochronę zdrowia i życia konsumentów. Ten cel determinował przyznanie statusu podmiotu koordynującego system nadzoru rynku Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jako centralnemu organowi administracji rządowej, właściwemu w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów¹³ na poziomie krajowym. Prezes UOKiK pełni funkcję koordynatora systemu nadzoru rynku w Polsce, spinającego struktury administracyjne tego systemu, co ma gwarantować jego efektywność i kompatybilność. Z art. 59 u.soznr wynika, że Prezes UOKiK jest organem monitorującym system nadzoru rynku oraz koordynującym działania w tym systemie. Pozostałe podmioty administracji wchodzące w skład struktur nadzorczych mają status podmiotów koordynowanych. Organy te są powołane do realizowania nadzoru we właściwych obszarach wskazanych w ustawach szczególnych, określających ich kompetencje w gospodarce. Rolą Prezesa UOKiK jest zapewnienie spójności systemu i synergii działań poszczególnych organów nadzoru tworzących jego struktury.

3. Koordynacja i formy współdziałania w systemie nadzoru rynku

Ukształtowany normatywnie instytucjonalny układ administracji sieciowej w ramach systemu nadzoru rynku przesądza o prawnych formach współdziałania¹⁴. Zastosowane w systemie nadzoru rynku akty współdziałania to: strategie, plany i programy nadzoru, uzgodnienia, stanowiska, opinie oraz bieżąca wymiana informacji między organami nadzoru. Akty te mają charakter pomocniczy i uzupełniający, jednak są niezbędne do prawidłowego funkcjonowania tego systemu. Wymienione działania służą realizacji wyznaczonych dla tej struktury celów mieszczących się w zakresach działania organów (nadzór nad poszczególnymi rodzajami produktów).

Obowiązek współpracy organów nadzoru uzasadnia fakt, że zakresy działania i kompetencje podmiotów nie są rozłączne; wynikają jedne z drugich, mają cha-

¹³ Art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 229.

¹⁴ Na temat prawnych form działania administracji gospodarczej na przykład T. Rabska, *Działania administracji publicznej w świetle współczesnej koncepcji publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Instrumenty i formy prawne działania...*, s. 17–19; K. Pawłowicz, *Prawne formy działania administracji gospodarczej — kierunki zmian i próba oceny*, [w:] *Instrumenty i formy prawne działania...*, s. 65–76; K. Kokocińska, *Prawne elementy...*, s. 76–77; K. Kiczka, *O obszarach europeizacji publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, Warszawa 2011, s. 276 n.

rakter komplementarny. W dziedzinie bezpieczeństwa produktów niejednokrotnie konieczne jest prowadzenie skoordynowanych działań, na przykład konstruowanie wspólnych planów kontroli, przeprowadzanie wspólnych lub sekwencyjnych czynności kontrolnych przez organy administracji. Generuje to potrzebę stałego konfrontowania ich stanowisk (z różnej perspektywy wynikającej z miejsca ich usytuowania w strukturze sieciowej) i wspólnego rozwiązywania problemów. Instrumentem, który ma doprowadzić do wypracowania wspólnych stanowisk jednolitej polityki we wspólnym obszarze ich interesów (zapewnienia bezpieczeństwa produktów), jest koordynacja. Istotną cechą kooperacji struktur administracji sieciowej jest jej prawny obowiązek wynikający z u.soznr. Administracja sieciowa obowiązana jest normatywnie do podejmowania współpracy, a określone organy (wyłącznie w przypadku materialnych podstaw) wyposażone są w kompetencje koordynacyjne. Jak zauważa I. Lipowicz,

cechą tej struktury sieciowej jest stałe komunikowanie się różnych organów administracji według przynależności branżowej, kooperacja, wymiana doświadczeń, opracowywanie planów, programów oraz wymiana doświadczeń w zakresie kontroli, co przynosi nową jakość strukturalną. Struktury wypełniają się niejako same normami *soft law*, wyjaśnieniami, pomocą techniczną, instrukcjami¹⁵.

Koordynacja oraz współpraca w ramach systemu nadzoru rynku prowadzona jest przede wszystkim w dwóch układach koordynacji. Pierwszym — na poziomie krajowym, w obrębie krajowych organów nadzoru oraz w drugim — na poziomie unijnym. Można jeszcze wyodrębnić trzeci układ dotyczący relacji organów nadzoru rynku i przedsiębiorców (producentów, importerów, dystrybutorów produktów). W każdym z wymienionych układów podmiotem koordynującym jest Prezes UOKiK.

Koordynacja i współpraca na poziomie krajowym realizowana jest podczas cyklicznych posiedzeń Komitetu Sterującego do spraw Nadzoru Rynku. Stanowi on platformę wymiany informacji i opinii pomiędzy przedstawicielami administracji państwowej zaangażowanymi w realizację zadań w obszarze systemu nadzoru rynku na poziomie centralnym, mającą także pomóc Prezesowi UOKiK w wypełnianiu zadań jako organowi monitorującemu. Posiedzenia komitetu odbywają się raz w roku. W spotkaniach komitetu uczestniczą przedstawiciele organów nadzoru rynku oraz przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za kwestie legislacyjne w krajowym systemie nadzoru rynku (Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Aktywów Państwowych i Ministerstwo Finansów). Organy nadzoru rynku corocznie sporządzają i przekazują Prezesowi UOKiK okresowe plany nadzoru, a następnie sprawozdania z przeprowadzonych działań. Na podstawie sektorowych planów nadzoru i sprawozdań Prezes UOKiK opracowuje co roku krajowy program nadzoru rynku oraz raport z funkcjonowania krajowego syste-

¹⁵ I. Lipowicz, *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 1, s. 10–17.

mu nadzoru rynku za ubiegły rok, które podlegają zatwierdzeniu przez Komitet Rady Ministrów do spraw Europejskich¹⁶.

Jednocześnie w krajowym układzie koordynacji, między organami nadzoru, stale prowadzona jest wymiana informacji o realizowanych i planowanych działaniach. Tytułem przykładu, organy nadzoru obowiązane są do niezwłocznego przekazywania Prezesowi UOKiK kopii decyzji ostatecznych, wydanych w postępowaniach administracyjnych, na podstawie których zostały zastosowane środki prawne w ramach nadzoru¹⁷. Organom nadzoru przysługuje uprawnienie zwracania się do Prezesa UOKiK o usunięcie wpisu z rejestru wyrobów niezgodnych z wymaganiami lub stwarzających zagrożenie, w wypadku gdy strona postępowania wykonała powyższą decyzję ostateczną. Prezes UOKiK może ponadto na bieżąco występować do organów nadzoru rynku z wnioskami dotyczącymi realizacji ich zadań w ramach systemu nadzoru rynku. Na wniosek organów nadzoru rynku organy celne udostępniają dane dotyczące podmiotów dokonujących przywozu wyrobów z państw trzecich, w tym informacje objęte tajemnicą celną, w zakresie niezbędnym do prowadzenia przez organy nadzoru rynku kontroli oraz postępowań administracyjnych. Z kolei organy celne, w celu eliminowania z rynku, jeszcze przed dopuszczeniem do obrotu, produktów sprowadzanych z krajów trzecich, stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa i zdrowia ludzi, w przypadku wystąpienia przesłanek określonych w art. 27 ust. 3 rozporządzenia 765/2008/WE uprawnione są do zwracania się do właściwego organu nadzoru o wydanie opinii w zakresie niespełnienia przez wyrób wymagań¹⁸.

Za współpracę na poziomie unijnym odpowiada Prezes UOKiK, który uczestniczy w pracach organów Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej, unijnych grup do spraw współpracy administracyjnej oraz w forach międzynarodowych w zakresie systemu nadzoru rynku, przekazuje Komisji informacje o krajowych organach nadzoru rynku i ich kompetencjach i o podjętych działaniach oraz okresowe plany i sprawozdania dotyczące funkcjonowania krajowego systemu nadzoru. Niezwykle ważną rolę w koordynacji działań organów nadzoru rynku odgrywa szybka wymiana informacji o produktach stwarzających zagrożenie i podjętych

¹⁶ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Krajowy Program Nadzoru Rynku na 2019 r.*, Warszawa 2019, www.uokik.gov.pl (dostęp: 20.09.2019).

¹⁷ W świetle art. 59 ust. 4 organy nadzoru rynku przekazują Prezesowi UOKiK kopie decyzji ostatecznych wydanych na podstawie art. 84 ust 2 i art. 85 ust.4. u.soznr.

¹⁸ W świetle art. 27 ust. 3 rozporządzenia 765/2008/WE organy odpowiedzialne za kontrolę na granicach zewnętrznych zawieszają dopuszczenie produktu do swobodnego obrotu na rynku Wspólnoty w przypadku stwierdzenia w trakcie przeprowadzonych przez siebie kontroli któregośkolwiek z następujących przypadków: a) produkt wykazuje cechy, które dają podstawę do przypuszczeń, że prawidłowo zmontowany, konserwowany i używany stanowi poważne zagrożenie dla zdrowia, bezpieczeństwa, środowiska, lub z uwagi na inny interes publiczny; b) produktowi nie towarzyszy dokumentacja na piśmie lub w formie elektronicznej, wymagana przez wspólnotowe prawodawstwo harmonizacyjne lub produkt nie jest oznakowany zgodnie z tym prawodawstwem; c) na produkcie umieszczono fałszywe lub mogące wprowadzić w błąd oznakowanie CE.

środkach zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym, czemu służy system RAPEX¹⁹. Za jego pośrednictwem Prezes UOKiK przekazuje do Komisji Europejskiej dane o wyrobach wprowadzonych do obrotu, niespełniających wymagań lub stwarzających zagrożenie, oraz o wyrobach, co do których stwierdzono niezgodności formalne. Jako przykład mogą posłużyć dane za 2018 rok — Prezes UOKiK przekazał za pomocą systemu RAPEX 139 notyfikacji dotyczących wyrobów stwarzających poważne zagrożenie, wykrytych na terenie Polski, które łącznie objęły 348 785 wyrobów. Najliczniejszą grupą wyrobów notyfikowanych w 2018 roku były zabawki i artykuły dziecięce (97 notyfikacji). Jednocześnie wprowadzono do systemu 297 informacji o działaniach podjętych przez polskie organy kontroli wobec wyrobów zgłoszonych do systemu RAPEX przez inne państwa członkowskie²⁰.

Podsumowanie

Przeprowadzone w niniejszym opracowaniu rozważania, z racji związanej formuły, mają dość ogólny charakter, jednak pozwalają potwierdzić tezę o adekwatności sieciowej struktury systemu nadzoru rynku nad produktami podlegającymi dyrektywom „nowego podejścia” do realizowanego celu. Wspecjalizowane organy administracji gospodarczej tworzą zintegrowany system nadzoru nad produktami wprowadzanymi do obrotu, a zastosowane formy współdziałania, takie jak plany, programy, opinie, uzgodnienia oraz wymiana informacji warunkują skuteczność i efektywność nadzoru.

Podsumowaniem rozważań niech będzie pogląd K. Kokocińskiej, która twierdzi, że

celem integracji aktywności administracji publicznej jest osiągnięcie komplementarnych działań, które wykluczają dublowanie się interwencji ze strony państwa, albo ich fragmentaryzacji. [...] Zintegrowane podejście w obszarze prowadzenia polityki publicznej wymaga przede wszystkim ustalenia dla wszystkich zasadniczych działań państwa [...] wspólnego mianownika, wspólnego punktu odniesienia. Konieczny jest również odpowiedni, czyli skuteczny i efektywny, mechanizm współpracy i koordynacji działań służących ich osiągnięciu²¹.

Jedną z polityk publicznych realizowanych przez organy administracji jest ochrona konsumentów przed zagrożeniami, które mogą generować rozmaite pro-

¹⁹ System RAPEX utworzono dla zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów na obszarze Jednolitego Rynku Unii Europejskiej. Podstawą prawną jego funkcjonowania jest dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 roku w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, Dz.Urz. UE L 11/4 z 3.12.2002.

²⁰ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Raport dotyczący funkcjonowania systemu nadzoru rynku za 2018 r.*, Warszawa 2019.

²¹ Por. K. Kokocińska, *Koordinacja działań organów właściwych...*, s. 65–66.

dukty. Wspólny cel realizowany w ramach systemu nadzoru rynku to uzyskanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa produktów wprowadzanych na rynek wewnętrzny UE. Realizacja tego zamierzenia nie byłaby możliwa bez sieciowej organizacji nadzoru sprawowanego przez wyspecjalizowane organy administracji gospodarczej, opartego na mechanizmie koordynacji i współpracy.

Bibliografia

- Chelmoński A., *Koordinacja gospodarcza*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4, red. T. Rab-ska, Wrocław 1980.
- Cieśliński A., *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003.
- Fisher B., *Prawne aspekty norm technicznych. Normalizacja jako wsparcie legislacji administracyjnej*, Warszawa 2017.
- Kiczka K., *O obszarach europeizacji publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, Warszawa 2011.
- Kieres L., Borkowski A., Kiczka K., Kocowski T., Guziński M., Szydło M., *Instrumenty administracyjnoprawne w systemie oceny zgodności z zasadniczymi wymaganiami*, [w:] *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, K. Kokocińska, Poznań 2009.
- Kokocińska K., *Koordinacja działań organów właściwych w sektorach infrastrukturalnych*, [w:] *Sektory infrastrukturalne — problematyka prawna*, red. M. Królikowska-Olczak, Warszawa 2018.
- Kokocińska K., *Zintegrowane programowanie rozwoju państwa (od koncepcji do realizacji)*, [w:] *Bezpieczeństwo gospodarcze i finansowe Polski. Wymiar publicznoprawny oraz prywatnoprawny*, red. L. Bielecki, J. Mojak, A. Żywicka, Lublin 2018.
- Lipowicz I., *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 1.
- Pawłowicz K., *Prawne formy działania administracji gospodarczej — kierunki zmian i próba oceny*, [w:] *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, K. Kokocińska, Poznań 2009.
- Rabska T., *Działania administracji publicznej w świetle współczesnej koncepcji publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, K. Kokocińska, Poznań 2009.
- Stahl M., *Szczególne formy działania*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5. *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
- Stankiewicz R., *Model organizacyjny systemu ochrony konkurencji w Polsce*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej, Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska, Warszawa 2009.
- Steindorff E., *Gemeinsamer Markt als Binnenmarkt, eitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht*, 1986.
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Krajowy Program Nadzoru Rynku na 2019 r.*, Warszawa 2019, www.uokik.gov.pl (dostęp: 20.09.2019).
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Raport dotyczący funkcjonowania systemu nadzoru rynku za 2018 r.*, Warszawa 2019.
- Witkowska-Chrzonowicz K., Kolasiński M.K., *Swoboda przepływu towarów*, [w:] *Zarys prawa swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, red. M.K. Kolasiński, Toruń 2013.

- Żywicka A., *Instrumenty administracyjnoprawne w systemie zapewniania bezpieczeństwa wyrobów*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.
- Żywicka A., *The legal implications of the implementation of the free movement of goods in the EU and the situation of the entrepreneur — the producer and the user of measuring instruments in Poland*, „*Review of Comparative Law*” 2016, nr 1 (24).

System of market supervision over goods subject to the directives of “the new attitude” in Poland — a few reflections on coordination of activities by supervision authorities

Summary

The article presents the Polish organisational model of the system of market supervision over goods subject to conformity assessment (CE marking) from the perspective of the applied mechanisms of the coordination and cooperation of supervision authorities. The aforementioned system is organised as a network structure of specialised authorities of public administration which create organisational and functional systems which provide the proper level of safety of products introduced into the internal market.

The first part discusses the administration authorities which create the system of market supervision and coordination systems, including the coordination entity (President of the Office of Competition and Consumer Protection) and coordinated entities. The second part depicts the cooperation acts applied in the system of market supervision, as well as the legal mechanism of coordination.

Keywords: system of market supervision, coordination, cooperation, conformity assessment, goods safety.