



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KGP.410.009.01.2018



RPU/26217/2019 P
Data: 2019-04-18

Pan
Marek Niechciał
Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
00-950 Warszawa, Pl. Powstańców Warszawy 1

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/020

Bezpieczeństwo wyrobów ze znakiem CE

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ¹ 00-950 Warszawa, Pl. Powstańców Warszawy 1
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Niechcial, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, od 12 maja 2016 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Adam Jasser od 20 marca 2014 r. do 21 stycznia 2016 r., a od 22 stycznia 2016 r. do 11 maja 2016 r. pełniący obowiązki Prezesa UOKiK
Zakres przedmiotowy kontroli	– Organizacja i funkcjonowanie systemu nadzoru nad produktami oznakowanymi CE – Współpraca w obszarze oznakowania CE – Postępowania administracyjne w systemie nadzoru nad produktami oznakowanymi CE – Działalność edukacyjno-promocyjna w zakresie oznakowania CE
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2018 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Eliza Błaszczuk, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KGP/109/2018 z 21 listopada 2018 r. 2. Bartłomiej Piasecki, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/112/2018 z 6 grudnia 2018 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: UOKiK lub Urząd

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie skutecznej ochrony rynku wyrobów oznakowanych CE.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dostosowywał organizacyjnie i strukturalnie Urząd do realizacji zadań nałożonych przepisami związanymi z zakresem niniejszej kontroli, w tym głównie do zmian wynikających z wejścia w życie ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. o *systemach oceny zgodności i nadzoru rynku*⁴ oraz jej nowelizacji wprowadzonej z dniem 19 lipca 2018 r.⁵

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2016-2018 (do 30 czerwca) Prezes UOKiK prawidłowo prowadził postępowania administracyjne w sprawie wyrobów niezgodnych z wymaganiami lub stwarzających zagrożenie, podejmowane na podstawie ustaleń kontroli Wojewódzkich Inspektorów Inspekcji Handlowej, a także wobec wyrobów, które spełniały wymagania, a mimo to stwarzały zagrożenie bezpieczeństwa. Informacje o wyrobach, które zostały uznane za niebezpieczne lub niespełniające wymagań były podawane do publicznej wiadomości na stronie internetowej UOKiK. Stosowne dane o wyrobach stwarzających poważne zagrożenia bezpieczeństwa były wprowadzane do systemu RAPEX⁶ służącego do szybkiej wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej a Komisją Europejską.

Prezes UOKiK prawidłowo monitorował krajowy system kontroli wyrobów i system nadzoru rynku, tworzone przez organy nadzoru rynku oraz organy celne. Na bieżąco wyjaśniał wątpliwości związane ze sprawowaniem kontroli wyrobów i z nadzorem rynku, w tym ze stosowaniem przepisów regulujących oznakowanie CE. Organizował posiedzenia Komitetu Sterującego ds. Nadzoru Rynku, na których poruszane były między innymi zagadnienia wymagające wypracowania jednolitego podejścia przez wszystkie organy tworzące systemy.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 544 – obowiązująca od 20 kwietnia 2016 r. Celem ustawy była poprawa skuteczności systemu w obszarze produktów niezwyrodniciowych w Polsce, umożliwiając jednolite funkcjonowanie unijnego rynku wewnętrznego, którego filarem jest swobodny przepływ towarów. Ustawa ta wdraża przepisy ogólne dyrektyw sektorowych (określających wymagania dla poszczególnych kategorii produktów, np. maszyn, dźwigów czy zabawek) dot. definicji, najważniejszych zasad dokonywania oceny zgodności, w tym domniemań zgodności i oznakowania CE, obowiązków podmiotów gospodarczych, zasad notyfikacji jednostek oceniających zgodność (przepisy wykonawcze wydawane na podstawie ustawy wdrażają bardziej szczegółowe przepisy dyrektyw dot. przede wszystkim wymagań dla wyrobów). Jednocześnie pozostała w mocy ustawa o systemie oceny zgodności z 2002 r., która nie zawiera szeregu fundamentalnych postanowień zawartych w tzw. Nowych Ramach Prawnych (w obszarze systemu oceny zgodności wyrobów i nadzoru rynku w prawie UE), dotyczących między innymi obowiązków podmiotów gospodarczych, wymagań dla jednostek notyfikowanych i organów notyfikujących. Dlatego na jej podstawie nie było możliwości wdrożenia dyrektyw sektorowych, które są spójne z Nowymi Ramami Prawnymi.

⁵ Ustawą z dnia 15 czerwca 2018 r. o *zmianie ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1338) – między innymi wprowadzono pojęcie „niezgodności formalne” oraz ustalono zasady postępowania w ich sprawie, ze względu na obowiązywanie rozporządzeń UE, które bezpośrednio i wyraźnie wskazywały na konieczność zapewnienia odpowiedniej procedury kontrolnej i postępowania administracyjnego w sprawie niezgodności formalnych (w tym dotyczących wyrobów oznakowanych CE).

⁶ *Rapid Alert System for non-food consumer products*. Podstawą prawną funkcjonowania systemu jest dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 3 grudnia 2001 r. w sprawie *ogólnego bezpieczeństwa produktów* (Dz. Urz. UE L 11 z 15.01.2002 str. 4 ze zm.).

UOKiK podejmował działania dotyczące promocji i poszerzania wiedzy wszystkich uczestników rynku w zakresie oznakowania CE. Przygotowywał opracowania o funkcjonowaniu systemu nadzoru rynku oraz o wynikach kontroli wyrobów oznakowanych CE, które publikował na stronach internetowych Urzędu.

Dostosowania do zmieniającego się otoczenia prawnego wymaga natomiast system nadzoru rynku wyrobów nieżywnościowych w Polsce, który został stworzony i działa w niezmiennym kształcie od czasu akcesji Polski do Unii Europejskiej. Mając na uwadze, że Komisja Europejska finalizuje prace nad przyjęciem tzw. *nowego pakietu towarowego: Wzmocnienie zaufania do jednolitego rynku*⁷, aktualnie jest właściwy moment na dokonanie analizy dotychczasowej koncepcji organizacji nadzoru rynku w Polsce, w tym zakresu kompetencji poszczególnych organów wykonujących zadania w zakresie nadzoru rynku, oraz opracowanie koncepcji nowego modelu nadzoru rynku w Polsce. Z raportu za 2017 r. dotyczącego funkcjonowania systemu nadzoru rynku wynika⁸, że Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, jako wiodące, wraz z UOKiK, rozpoczęły już prace analityczne mające na celu zreformowanie krajowego systemu nadzoru rynku. W wyniku tych działań na początku 2018 r. poszerzono jedynie kompetencje organów Inspekcji Ochrony Środowiska o kontrolę silników spalinowych w maszynach nieporuszających się po drogach⁹, Wyższego Urzędu Górniczego o kontrolę silników w maszynach stosowanych w ruchu zakładów górniczych i Państwowej Inspekcji Pracy o kontrolę silników w maszynach stosowanych w innych zakładach pracy. Tym samym włączono jako organy właściwe także inne organy niż Inspekcja Handlowa do kontroli wymagań w omawianym obszarze wyrobów.

⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5301_pl.htm.

⁸ Dokument z sierpnia 2018 r.

⁹ W związku z wejściem w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1628 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie wymogów dotyczących wartości granicznych emisji zanieczyszczeń gazowych i pyłowych oraz homologacji typu w odniesieniu do silników spalinowych wewnętrznego spalania przeznaczonych do maszyn mobilnych nieporuszających się po drogach, zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1024/2012 i (UE) nr 167/2013 oraz zmieniającego i uchylającego dyrektywę 97/68/WE (Dz. Urz. UE L 252 z 16.09.2016, s. 53) oraz rozporządzeń wykonawczych Komisji obowiązujących od 3 maja 2017 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja i funkcjonowanie systemu nadzoru nad produktami oznakowanymi CE

Opis stanu faktycznego

Krajowy system nadzoru rynku obejmuje wyroby wymagające oznakowania CE.

Oznakowanie wyrobów znakiem CE zostało objęte prawodawstwem zharmonizowanym, natomiast nie jest powiązane z prawodawstwem niezharmonizowanym dotyczącym wyrobów, dla których odrębne przepisy określają jedynie ogólne wymagania dotyczące bezpieczeństwa i nieoznakowane CE, do których stosuje się ustawę z dnia 12 grudnia 2003 r. o *ogólnym bezpieczeństwie produktów*¹¹, wdrażającą postanowienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/95/WE z 3 grudnia 2001 r. w sprawie *ogólnego bezpieczeństwa produktów*¹².

Kwestie legislacyjne dotyczące systemu nadzoru rynku, w tym większość krajowych aktów harmonizacyjnych regulujących obrót i wymagania dla towarów, o których mowa w bezpośrednio stosowanym unijnym prawodawstwie harmonizacyjnym lub w przepisach wdrażających unijne prawodawstwo harmonizacyjne należą do kompetencji ministra właściwego do spraw gospodarki (obecnie Minister Przedsiębiorczości i Technologii). Do zadań ministra właściwego do spraw gospodarki należą także sprawy związane z wzajemnym uznawaniem produktów niepodlegających środkom harmonizującym na szczeblu UE lub nieobjętych zakresem zastosowania takich przepisów, które mogą podlegać przepisom rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 764/2008/WE z dnia 9 lipca 2008 r. *ustanawiającego procedury dotyczące stosowania niektórych krajowych przepisów technicznych do produktów wprowadzonych legalnie do obrotu w innym państwie członkowskim oraz uchylającego decyzję nr 3052/95/WE*¹³.

Natomiast za zadania związane z projektem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w odniesieniu do wymogów dostępności wyrobów i usług, ze względu na planowane włączenie tych przepisów do systemu oceny zgodności, oznakowania CE oraz ustanowienia w tym zakresie nadzoru rynku¹⁴, jest odpowiedzialny minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego (obecnie Minister Inwestycji i Rozwoju). Wskazuje to na rozproszenie legislacji w różnych resortach przy jednoczesnym angażowaniu Prezesa UOKiK w proces legislacyjny. Prezes UOKiK aktywnie uczestniczył w pracach legislacyjnych w omawianym obszarze. Mianowicie w odniesieniu do przepisów krajowych:

- w latach 2016-2018 uczestniczył w pracach legislacyjnych nad dostosowaniem przepisów krajowych do obowiązującego od dnia 1 stycznia 2017 r. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1628 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie *wymogów dotyczących wartości granicznych emisji zanieczyszczeń gazowych i pyłowych oraz homologacji typu w odniesieniu do silników spalinowych wewnętrznej spalania*

¹⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 2047.

¹² Dz. Urz. UE L 11 z 03.12.2002 r., s. 4 ze zm., dalej: dyrektywa 2001/95/WE.

¹³ Dz. Urz. L 218 z 13.08.2008 r. s. 21 ze zm.

¹⁴ Jednak dyrektywa nie określa procedur i środków nadzoru rynku wyrobów dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych.

przeznaczonych do maszyn mobilnych nieporuszających się po drogach, zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1024/2012 i (UE) nr 167/2013 oraz zmieniającego i uchylającego dyrektywę 97/68/WE¹⁵ wraz z rozporządzeniami wykonawczymi Komisji obowiązującymi od 3 maja 2017 r. (projekt ustawy o systemach homologacji typu i nadzoru rynku silników spalinowych wewnętrznego spalania przeznaczonych do maszyn mobilnych nieporuszających się po drogach nadal na etapie prac Rady Ministrów);

- w 2016 r. uczestniczył w pracach nad projektem ustawy o wyposażeniu morskim, uchwalonej dnia 2 grudnia 2016 r.¹⁶;
- w 2016 r. uczestniczył w pracach nad projektem ustawy o zmianie ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego oraz niektórych innych ustaw, uchwalonej dnia 13 kwietnia 2016 r.¹⁷;
- przygotował projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie rejestru wyrobów niezgodnych z wymaganiami lub stwarzających zagrożenie, wydanego dnia 4 stycznia 2019 r.¹⁸;
- zainicjował prace legislacyjne oraz współpracował z Ministerstwem Energii i Urzędem Komunikacji Elektronicznej w zakresie dostosowania krajowych przepisów o znakowaniu efektywności energetycznej produktów związanych z energią oraz urządzeń biurowych do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 z dnia 4 lipca 2017 r. ustanawiającego ramy etykietowania energetycznego i uchylającego dyrektywę 2010/30/UE¹⁹.

Natomiast w odniesieniu do przepisów europejskich Urząd:

- w 2016 r. wspomagał Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa w pracach nad projektem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie homologacji i nadzoru rynku pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów, ze względu na zaproponowane przepisy dotyczące skuteczności nadzoru rynku w odniesieniu do pojazdów przeznaczonych do przewozu pasażerów, towarów i ich przyczep²⁰;
- w 2016 r. uczestniczył w pracach Komisji Europejskiej nad projektem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy etykietowania energetycznego i uchylającego dyrektywę 2010/30/UE²¹;

¹⁵ Dz. Urz. UE L 252 z 16.09.2016, s. 53.

¹⁶ Dz. U. poz. 32.

¹⁷ Dz. U. poz. 544.

¹⁸ Dz. U. poz. 105.

¹⁹ Dz. Urz. UE L 198 z 28.07.2017 r., str. 1. Jest to odrębny system określony w ustawie z dnia 14 września 2012 r. o informowaniu o zużyciu energii przez produkty wykorzystujące energię oraz o kontroli realizacji programu znakowania urządzeń biurowych, w ramach którego ustanowiono Prezesa UOKiK organem monitorującym jego funkcjonowanie, z tym że nie jest wymagane dla tych wyrobów oznakowanie CE. Jednak procedury stosowane przez IH w tych sprawach są uregulowane w ustawie o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku.

²⁰ Rozporządzenie 2018/858 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie homologacji i nadzoru rynku pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, komponentów i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów, zmieniające rozporządzenie (WE) nr 715/2007 i (WE) nr 595/2009 oraz uchylające dyrektywę 2007/46/WE (Dz. Urz. L 151 z 14.06.2018 r., str. 1) będzie obowiązywać od 1 września 2020 r. w związku z tym konieczne będzie dostosowanie przepisów krajowych do tego rozporządzenia i wyznaczenie organów nadzoru rynku pojazdów drogowych i części objętych procedurami homologacyjnymi.

²¹ Przyjęto rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 z dnia 4 lipca 2017 r. w tej sprawie (Dz. Urz. UE L 198 z 28.07.2017 r., str. 1).

- w 2016 r. i 2017 r. UOKiK został włączony przez Ministerstwo Rozwoju do prac nad projektem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w odniesieniu do wymogów dostępności wyrobów i usług dla osób niepełnosprawnych (Europejski Akt o Dostępności)²²;
- Przedstawiciel UOKiK uczestniczył w zorganizowanym przez Ministerstwo Rozwoju w dniu 22 września 2017 r. posiedzeniu grupy roboczej Rady UE ds. Społecznych, przedstawiając praktyczne przykłady związane ze stosowaniem nadzoru rynku wskazujących na konieczność wydania oraz harmonizacji stosownych norm czy specyfikacji technicznych z dyrektywą przed rozpoczęciem jej stosowania, aby umożliwić organowi nadzoru stwierdzenie czy produkt lub usługa są zgodne z wymaganiami dostępności.

System kontroli wyrobów i nadzoru rynku w Polsce w zakresie wyrobów objętych obowiązkiem oznakowania znakiem CE tworzą tzw. organy wyspecjalizowane w rozumieniu art. 38 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności²³, tzw. organy kontroli wyrobów i w rozumieniu art. 58 ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku²⁴, tzw. organy nadzoru rynku oraz Prezes Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Medycznych działający na podstawie ustawy z dnia 20 maja 2010 r. o wyrobach medycznych²⁵ (dalej: organy nadzoru rynku).

System kontroli wyrobów, zgodnie z ustawą o systemie oceny zgodności, tworzy obecnie dziewięć organów wyspecjalizowanych, tj. Prezes UOKiK, wojewódzcy inspektorzy Inspekcji Handlowej, inspektorzy pracy i okręgowi inspektorzy pracy, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, organy nadzoru budowlanego, Prezes Wyższego Urzędu Gómiczego, wojewódzcy inspektorzy transportu drogowego, organy Inspekcji Ochrony Środowiska oraz organy celne, a do dnia 19 lipca 2018 r. także Prezes Urzędu Transportu Kolejowego.

System nadzoru rynku, zgodnie z ustawą o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku, tworzy 13 organów nadzoru rynku, tj. Prezes UOKiK, wojewódzcy inspektorzy Inspekcji Handlowej, inspektorzy pracy i okręgowi inspektorzy pracy, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, organy nadzoru budowlanego, Prezes Wyższego Urzędu Gómiczego, dyrektorzy urzędów morskich, wojewódzcy inspektorzy transportu drogowego, Prezes Głównego Urzędu Miar i dyrektorzy okręgowych urzędów miar oraz organy celne. Organy nadzoru rynku są powołane do weryfikowania czy wyroby oznakowane znakiem zgodności i wprowadzone do obrotu na terenie kraju spełniają stosowne wymagania.

(akta kontroli str. 1105-1117)

Do podstawowych zadań Prezesa UOKiK jako organu nadzoru rynku należą zadania określone w ustawach: o systemie oceny zgodności, o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku, z dnia 14 września 2012 r. o informowaniu o zużyciu energii przez produkty wytwarzające energię oraz o kontroli realizacji programu znakowania urządzeń biurowych²⁶ i z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej²⁷. Prezes UOKiK prowadzi także postępowania administracyjne w związku z ustaleniami kontroli Wojewódzkich Inspektorów Inspekcji Handlowej

²² Dyrektywa ma ułatwić producentom i usługodawcom eksport produktów i usług zgodnych z wymogami UE, ponieważ nie będą musieli oni dostosowywać tych produktów i usług do różnych przepisów krajowych.

²³ Dz. U. z 2019 r., poz. 155, dalej: ustawa o systemie oceny zgodności.

²⁴ Dz. U. z 2019 r., poz. 544, dalej: ustawa o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku.

²⁵ Dz. U. z 2019 r., poz. 175 ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1790.

²⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1930 ze zm.

w zakresie wprowadzanych do obrotu lub udostępnianych na rynku krajowym wyrobów niezgodnych z wymaganiami oraz monitorowanie systemów kontroli wyrobów i nadzoru rynku²⁸. Uprawnienia kontrolne w ramach systemu nadzoru rynku sprawowanego przez Prezesa UOKiK wykonują Wojewódzcy Inspektorzy Inspekcji Handlowej.

W strukturze organizacyjnej Urzędu, zadania w zakresie nadzoru rynku realizował Departament Nadzoru Rynku (DNR), w ramach którego Wydział Postępowań Administracyjnych (DNR2) odpowiadał między innymi za orzecznictwo administracyjne w odniesieniu do wyrobów oznakowanych znakiem CE oraz opiniowanie projektów aktów normatywnych w zakresie swojej właściwości i Wydział Monitorowania Systemu Nadzoru Rynku (DNR3), który odpowiadał między innymi za: planowanie, koordynowanie kontroli oraz analizę wyników kontroli w zakresie wynikającym z wyżej wymienionych ustaw, współpracę z innymi organami nadzoru rynku, opracowywanie projektów wytycznych i zaleceń zapewniających jednolitość postępowania WIiH.

Obecnie w DNR zatrudnionych jest 27 pracowników, w tym po dwie osoby na stanowiskach kierowniczych, radców prawnych i obsługi sekretariatu. Pięciu pracowników było długotrwale nieobecnych. W opinii Wiceprezesa UOKiK²⁹ zasoby kadrowe DNR w porównaniu z zakresem powierzonych zadań są obecnie niewystarczające, szczególnie w świetle liczby spływających od WIiH akt kontroli do wszczęcia postępowań i dynamiki zmian legislacyjnych, zarówno unijnych, jak i krajowych.

(akta kontroli str. 1726-1755)

W okresie objętym kontrolą pracownicy DNR nie uczestniczyli w kontrolach wykonywanych na podstawie ustawy o *Inspekcji Handlowej*. Nadzór nad prawidłowością prowadzenia kontroli IH w obszarze nadzoru rynku sprawowano na bieżąco, podczas analizowania akt kontroli przekazanych celem wszczęcia stosownych postępowań administracyjnych, podczas narad z pracownikami WIiH oraz poprzez opracowywanie programów i koordynowanie kontroli.

Prezes UOKiK, jako organ monitorujący, podejmował działania mające na celu optymalizację realizacji zadań nadzoru rynku w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu. Na bieżąco wyjaśniano innym krajowym organom nadzoru rynku wątpliwości związane ze stosowaniem przepisów regulujących kwestie oznakowania CE. Ponadto organizowano spotkania z przedstawicielami organów wyspecjalizowanych i nadzoru rynku, w trakcie których rozważano możliwość wykonywania nowych zadań, w tym szczególnie w obszarze ekoprojektu i etykietowania energetycznego dla produktów związanych z energią, z uwzględnieniem dotychczasowego zakresu kompetencji oraz posiadanej wiedzy poszczególnych organów nadzoru. Sygnalizowano także organom odpowiedzialnym za legislację problemy nadzoru rynku w obszarze środków ochrony indywidualnej³⁰ w kontekście przygotowań do stosowania nowej europejskiej regulacji zastępującej dyrektywę 89/686/EWG³¹.

²⁸ Państwa członkowskie zobowiązane są do dokonywania okresowych przeglądów i ocen funkcjonowania swojej działalności w zakresie nadzoru rynku co najmniej raz na cztery lata i informowania o ich wynikach pozostałe państwa członkowskie i KE. Ostatni taki raport pt. Przegląd działań w zakresie nadzoru rynku w latach 2014-2016 przekazano 2 listopada 2017 r.

²⁹ Pismo z dnia 10 stycznia 2019 r., znak DNR-3.0910.1.2018.2019.KB.2.

³⁰ Oznacza każde urządzenie lub przyrząd przewidziany do noszenia bądź trzymania przez osobę w celu ochrony przed jednym lub wieloma zagrożeniami zdrowia lub bezpieczeństwa.

³¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 425/2016 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie środków ochrony indywidualnej oraz uchylenia dyrektywy Rady 89/686/EWG (Dz. Urz. UE L 81 z 31.03.2016, s. 51), które weszło w życie 20 kwietnia 2016 r.

W ramach systemu nadzoru rynku przy Prezesie UOKiK działał Komitet Sterujący ds. Nadzoru Rynku, jako organ opiniotwórczo-doradczy, w którym uczestniczą przedstawiciele organów nadzoru rynku, zaproszeni przedstawiciele Ministerstwa Finansów (pionu celnego), Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii (poprzednio Ministerstwa Rozwoju) oraz Ministerstwa Energii. Celem działania Komitetu jest rozwój współpracy pomiędzy organami uczestniczącymi w krajowym systemie nadzoru rynku, wymiana doświadczeń i informacji. Komitet między innymi corocznie ocenia funkcjonowanie systemu nadzoru rynku w Polsce.

W dokumentach strategicznych opracowywanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie wyodrębniono dokumentu określającego strategię nadzoru rynku, odnoszącą się do systemu europejskiego określonego w Nowych Ramach Prawnych (NLF)³². Na tzw. Nowe Ramy Prawne, dotyczące systemu oceny zgodności wyrobów i nadzoru rynku w prawie UE, składają się:

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiające wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 339/93³³, które ustanawia prawne ramy dla akredytacji jednostek oceniających zgodność i nadzoru rynku produktów wprowadzonych do obrotu i kontroli produktów z państw trzecich oraz ogólne zasady dotyczące oznakowania CE (jeżeli dyrektywa tego wymaga), oraz
- decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 768/2008/WE z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie ogólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu, uchylająca decyzję Rady 93/465/EWG³⁴, w której ustanowiono wspólne zasady i przepisy odniesienia, mające zastosowanie w całym prawodawstwie sektorowym, tak aby zapewnić spójne podstawy dla zmian lub przekształceń tego prawodawstwa.

Funkcjonowanie systemu nadzoru rynku wpisuje się w cele określone w *Polityce ochrony konkurencji i konsumentów* (dokument przyjęty 22 września 2015 r.) oraz w *Kierunkach działania Inspekcji Handlowej* (dokument przyjęty 5 października 2016 r.). Wskazano w nich ogólnie na aktywność UOKiK w zakresie sprawowania nadzoru nad bezpieczeństwem produktów i eliminowania naruszeń w tym obszarze, między innymi poprzez kontrole Inspekcji Handlowej. Jednakże z dokumentów tych nie wynika, w jaki sposób ma przebiegać współpraca z organami UE, organami państw członkowskich UE oraz organizacjami międzynarodowymi zajmującymi się kwestiami nadzoru rynku i bezpieczeństwa produktów, a także z organami administracji publicznej i innymi instytucjami i inspekcjami, organizacjami zrzeszającymi przedsiębiorców w tych sprawach pod kątem eliminacji z rynku zagrożeń stwarzanych przez wyroby, aby zapewnić wdrożenie przepisów unijnych dyrektyw i rozporządzeń sektorowych, określających wymagania dla poszczególnych kategorii produktów.

W raportach UOKiK w sprawie funkcjonowania systemu kontroli i nadzoru rynku w zakresie bezpieczeństwa produktów za lata 2016 i 2017³⁵ UOKiK sygnalizował problemy, które wpływają na skuteczność systemu nadzoru rynku. Z raportów tych wynika między innymi potrzeba włączenia do systemu kontroli i nadzoru rynku innych organów niż dotychczasowe, gdyż nie jest możliwe, aby organy Inspekcji Handlowej – bez uzyskania odpowiedniego wsparcia kadrowego i finansowego –

³² New Legislative Framework.

³³ Dz. Urz. UE L 218 z 13.08.2008 r., str. 30, dalej: rozporządzenie 765/2008.

³⁴ Dz. Urz. UE L 218 z 13.08.2008 r., str. 82, dalej: decyzja 768/2008/WE.

³⁵ Raport za rok 2018 będzie sporządzony w połowie 2019 roku.

mogły skutecznie prowadzić kontrole w tak szerokim zakresie jakim są wymagania dla ekoprojektu³⁶ i etykietowania energetycznego³⁷, przy stale zwiększającym się obszarze wyrobów podlegających wymaganiom ekoprojektu i etykietowania efektywności energetycznej. W ocenie Wiceprezesa UOKiK³⁸ bez odpowiednich środków nie jest możliwe pozyskanie odpowiednich ekspertów, posiadających stosowną wiedzę do oceniania poziomu zagrożenia stwarzanego przez kontrolowane wyroby, głównie w zakresie ochrony środowiska, czy spełniania wymagań technicznych lub formalnych, co może w konsekwencji wpływać na ochronę konsumentów i innych użytkowników końcowych.

(akta kontroli str. 45-58)

Z raportu dotyczącego funkcjonowania systemu nadzoru rynku w 2017 r.³⁹ wynika, że istotny wpływ na poziom skuteczności organów nadzoru rynku ma wydawanie przez Unię Europejską licznych nowych aktów bezpośrednio stosowanych przez państwa członkowskie UE dotyczących najważniejszych zasad dokonywania oceny zgodności, w tym domniemań zgodności, oznakowania CE, obowiązków podmiotów gospodarczych, zasad notyfikacji jednostek oceniających zgodność. Przepisy te zawierają wymagania dla nowych grup wyrobów, w ramach tzw. *nowego pakietu towarowego* zaproponowanego przez Komisję Europejską w grudniu 2017 r., którym planuje się objąć 70 aktów harmonizujących wymagania dla wyrobów oraz uregulować zagadnienia obrotu nimi⁴⁰. Innym czynnikiem obniżającym skuteczność organów nadzoru rynku są zbyt sztywne reguły obowiązujące w ramach prowadzonych postępowań kontrolnych.

Już w raporcie z funkcjonowania systemu nadzoru rynku w 2016 r. sygnalizowano, że system nie nadąża za zmianami prawnymi przyjmowanymi przez Parlament Europejski i Radę. W kolejnych latach UOKiK widzi konieczność dostosowania krajowego systemu nadzoru rynku do tych zmian, gdyż bez włączenia do systemu nadzoru rynku nowych organów istniejący system nadzoru może okazać się

³⁶ Wymagania przekładające się na poprawę ekologiczności danego produktu, określone w latach 2014-2016 w aktach wykonawczych Komisji Europejskiej do art. 15 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE z dnia 21 października 2009 r. *ustanawiającej ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią* (Dz. Urz. UE L 285 z 31.10.2009 r., s. 10, ze zm.), które powinny być stosowane bezpośrednio, a które to grupy wyrobów zostały objęte rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 17 grudnia 2010 r. *w sprawie procedur oceny zgodności wyrobów wykorzystujących energię oraz ich oznakowania* (Dz. U. z 2015 r. poz. 1215). Od 2016 r. objęto nimi: systemy wentylacyjne, lampy fluorescencyjne bez wbudowanego statecznika, lampy wyładowcze dużej intensywności, stateczniki i oprawy oświetleniowe służące do zasilania takich lamp, szafy chłodnicze lub mroźnicze, schładzarki lub zamrażarki szokowe, urządzenia skraplające i agregaty do oziębiania cieczy.

³⁷ Określone w rozporządzeniu 765/2008 mają zastosowanie do produktów związanych z energią, objętych dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/30/UE z dnia 19 maja 2010 r. *w sprawie wskazania poprzez etykietowanie oraz standardowe informacje o produkcji, zużycia energii oraz innych zasobów przez produkty związane z energią* (Dz. Urz. UE L 153 z 18.06.2010 r. str. 1 ze zm.), które z dniem 1 sierpnia 2017 r. zastąpione zostało rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 z dnia 4 lipca 2017 r. *ustanawiającym ramy etykietowania energetycznego i uchylającym dyrektywę 2010/30/UE* (Dz. Urz. UE L 198 z 21.07.2017 r. str. 1). Od 2016 r. objęto nimi systemy wentylacyjne przeznaczone do budynków mieszkalnych, szafy chłodnicze lub mroźnicze.

³⁸ Por. przypis 29.

³⁹ Raporty są corocznie przedstawiane do akceptacji Komitetowi do spraw Europejskich Rady Ministrów, po zatwierdzeniu publikowane na stronie internetowej UOKiK.

⁴⁰ Oczekuje się między innymi rozszerzenia przepisów unijnych na kwestię emisji spalin przez pojazdy drogowe oraz na nowe grupy produktów, np. produkty nawozowe, wyroby oferowane przez internet, wyroby, które mogą komunikować się bez wiedzy użytkowników (technologia „internetu rzeczy”), wyroby przemysłowe przeznaczone do stosowania w miejscach pracy przez profesjonalistów.

w najbliższym czasie niewydolny. Wskazano także, iż rozproszenie organów nadzoru utrudnia wykorzystanie zasobów finansowych i kadrowych, a także stwarza uciążliwość dla przedsiębiorców w związku z różnymi kontrolami.

Podzielając stanowisko Wiceprezesa UOKiK⁴¹ w kwestii zagrożenia efektywności funkcjonowania systemu nadzoru rynku NIK zwraca uwagę, że skomplikowanie systemu wynika między innymi z faktu, że niektóre grupy wyrobów podlegają kilku dyrektywom bądź rozporządzeniom unijnym, oraz są kontrolowane i nadzorowane przez kilka organów nadzoru rynku⁴². Występują też wyroby nieobjęte dyrektywami nowego podejścia, do których zastosowanie ma ustawa o *ogólnym bezpieczeństwie produktów*⁴³. Ponadto istnieją wyroby, które nie podlegają wspólnotowym środkom harmonizującym mającym na celu usunięcie przeszkód w handlu między państwami członkowskimi, wynikające z istnienia różnych krajowych przepisów technicznych. Także szeroki zakres przedmiotowy systemu nadzoru rynku na poziomie unijnym obejmujący wyroby konsumenckie, jak również wyroby używane przez profesjonalistów (od zabawek, sprzętu elektrycznego i elektronicznego, poprzez środki ochrony indywidualnej po transformatory wysokiej mocy i systemy wentylacyjne) oraz zjawiska mające wpływ na środowisko (np. zużycie energii, emisja spalin), stwarzają poważne utrudnienia dla przedsiębiorców. Brak jest bowiem ogólnie dostępnej informacji, które z tych wyrobów podlegają oznakowaniu CE, a które nie, oraz które konkretnie przepisy sektorowe mają zastosowanie do danej grupy wyrobów w przypadku przypisania ich do kilku dyrektyw lub rozporządzeń.

Jak wynika z Raportu UOKiK dotyczącego funkcjonowania systemu nadzoru rynku w 2017 r., w odniesieniu do wyrobów objętych wymaganiami norm zharmonizowanych w zakresie ekoprojektu⁴⁴ i etykietowania energetycznego⁴⁵ z niektórych sektorów (poza wyrobami zużywającymi energię przeznaczonymi dla gospodarstw domowych, dla których jest wymagane oznakowanie CE⁴⁶), brak jest dotychczas wyznaczenia kompetencji w tym zakresie wyspecjalizowanym organom nadzoru. Wyroby te do tej pory nie podlegały kontroli Inspekcji Handlowej i nadzorowi Prezesa UOKiK, ani innych organów nadzoru rynku ze względu na ich specjalistyczny charakter. Wyroby te nie były objęte Krajowymi Programami Nadzoru Rynku na lata 2016-2018, mimo że uprawnienia kontrolne zarówno w zakresie wymagań ekoprojektu, etykietowania energetycznego jak i bezpieczeństwa produktów – stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 1a i pkt 1d ustawy

⁴¹ Pismo z 18 grudnia 2018 r., znak DNR-3.0910.1.2018.KB.

⁴² Dotyczy to np. maszyn (trzy organy), środków ochrony osobistej (trzy organy), sprzętu elektrycznego (trzy organy), prostych zbiorników ciśnieniowych (trzy organy), urządzeń ciśnieniowych, ekoprojektu, etykiet efektywności energetycznej, wyrobów pirotechnicznych, urządzeń spalających paliwa gazowe, emisji hałasu.

⁴³ Na przykład: meble, ręczne narzędzia do majsterkowania, drabiny, wózki dziecięce, rowery, wianienki do kąpiel, smoczki, nosidełka.

⁴⁴ Dotyczy to następujących produktów, dla których oczekuje się na przypisanie kompetencji w zakresie nadzoru rynku do właściwego organu, innego niż organy IH: miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe, szaf chłodniczych lub mroźniczych, schładzarek lub zamrażarek szokowych, urządzeń skraplających i agregatów do oziębiania cieczy, systemów wentylacyjnych, transformatorów elektroenergetycznych.

⁴⁵ Dotyczy to następujących produktów, dla których oczekuje się na przypisanie kompetencji w zakresie nadzoru rynku do właściwego organu, innego niż organy IH: szaf chłodniczych lub mroźniczych, miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń, kotłów na paliwo stałe i zestawów zawierających kocioł na paliwo stałe, ogrzewacze dodatkowe, regulatory temperatury i urządzenia słoneczne.

⁴⁶ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie procedur oceny zgodności wyrobów wykorzystujących energię oraz ich oznakowania (Dz. U. z 2015 r. poz. 1215) – wydanym na podstawie upoważnienia ustawowego z art. 9 ustawy o systemie oceny zgodności.

o Inspekcji Handlowej należą formalnie do właściwości Inspekcji Handlowej⁴⁷. NIK zwraca uwagę, że warunki wprowadzania wyrobów do obrotu objęte rozporządzeniem 765/2008, odnoszące się do wymogów ekoprojektu i wymogów etykietowania energetycznego, mają zastosowanie do produktów związanych energią, objętych dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/30/UE oraz rozporządzeniami delegowanymi Komisji Europejskiej uzupełniającymi wyżej wymienioną dyrektywę, nie są nakierowane wyłącznie na ochronę zdrowia i bezpieczeństwa, ale mają również zastosowanie do egzekwowania prawa unijnego mającego na celu ochronę innych interesów publicznych, w tym wymagań określonych w odpowiednich systemach sektorowych w zakresie efektywności energetycznej i ekoprojektu. Wynika to wprost z motywu 27 do nowego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 z dnia 4 lipca 2017 r. ustanawiającego ramy etykietowania energetycznego i uchylającego dyrektywę 2010/30/UE⁴⁸. Mimo uchylenia dyrektywy 2010/30/UE akty delegowane przyjęte na podstawie art. 10 dyrektywy 2010/30/UE uzupełniające tę dyrektywę, pozostają w mocy do chwili ich uchylenia przez akt delegowany obejmujący odpowiednią grupę produktów, przyjęty na mocy art. 16 nowego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369.

(akta kontroli str. 12-26, 1628-1712)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

OBSZAR

2. Współpraca w obszarze oznakowania CE

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Prezes UOKiK zlecił Inspekcji Handlowej przeprowadzenie 115 kontroli obejmujących wyroby oznakowane CE. W żadnej z kontroli zleconych przez UOKiK nie uczestniczył upoważniony przedstawiciel UOKiK.

Ponadto Inspekcja Handlowa przeprowadziła 3 698 kontroli w obszarze oceny zgodności, w trakcie których skontrolowała 13 227 wyrobów. W wyniku powyższych kontroli wydano 58 decyzji nakazujących wycofanie z obrotu wyrobów niezgodnych z wymaganiami oraz 219 decyzji zakazujących udostępniania wyrobu na rynku, w związku ze stwierdzonymi niezgodnościami z wymaganiami.

(akta kontroli str. 313-316, 1118-1129, 1649-1650, 1667-1668)

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2018 r. Inspekcja Handlowa przeprowadziła 1 575 badań laboratoryjnych, z czego 1 093 próbki zbadano w laboratoriach Urzędu, a 482 w laboratoriach zewnętrznych. Ze zbadanych 1 575 próbek 674 (42,8%) nie spełniło wymagań narzuconych odpowiednimi przepisami.

⁴⁷ Przepis ten stanowi, że do Inspekcji Handlowej należy kontrola produktów wykorzystujących energię wprowadzonych do obrotu lub oddanych do użytku, o których mowa w aktach delegowanych określonych w wykazie ogłaszany na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 14 września 2012 r. o informowaniu o zużyciu energii przez produkty wykorzystujące energię oraz o kontroli realizacji programu znakowania urządzeń biurowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1790), a więc także wszystkich ww. grup wyrobów objętych harmonizacyjnymi aktami UE.

⁴⁸ Dz. Urz. UE L 198 z 2017 r., s. 1. Obejmuje m. innymi następujące grupy wyrobów: systemy wentylacyjne przeznaczone do budynków mieszkalnych, szafy chłodnicze lub mroźnicze, kotły na paliwo stałe i zestawy zawierające kocioł na paliwo stałe, miejscowe ogrzewacze pomieszczeń. Dotychczas nie zostały uchylone akty delegowane z lat 2014-2015 obejmujące ww. grupy wyrobów.

Koszty badań 901 próbek, które spełniały odpowiednie wymagania, zostały sfinansowane ze środków budżetu państwa i wynosiły 543 tys. zł, natomiast kosztami badań 674 zakwestionowanych próbek w łącznej wysokości 181 tys. zł obciążono przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 563-565, 1756-1762)

Prezes UOKiK nie występował w trybie art. 60 ust. 1 *ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku* do organów nadzoru rynku z wnioskami dotyczącymi realizacji ich zadań⁴⁹. Wszelkie wątpliwości związane ze stosowaniem przepisów regulujących kwestie oznakowania CE były wyjaśniane na bieżąco, w trybie roboczym. Przykładowo, w trybie roboczym omawiano kwestie przydzielenia odpowiedniej jednostce kompetencji w zakresie kontroli transformatorów elektroenergetycznych. W tym celu zorganizowano spotkania⁵⁰ w dniach 17 i 19 sierpnia 2016 r. oraz w dniu 21 września 2016 r., na których omawiano możliwość powierzenia tych obowiązków Urzędowi Dozoru Technicznego oraz Urzędowi Regulacji Energetyki. Przedstawiciele obydwu instytucji podawali argumenty świadczące o braku możliwości przyjęcia nowych obowiązków. Podobnie w przypadku wymagań ekoprojektu wynikających z rozporządzenia Komisji Nr 1253/2014 z dnia 7 lipca 2014 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla systemów wentylacyjnych w budynkach lub ich częściach. Takich aktów prawnych nie przypisanych do kompetencji żadnego organu nadzoru rynku, które powinny być obecnie objęte nadzorem jest dziewięć, natomiast dwa dalsze powinny obowiązywać od początku 2020 r. i 2022 r.⁵¹

(akta kontroli str. 46, 251-252, 257-260, 1729-1755)

Generalnie kontrole przeprowadzane przez organy nadzoru rynku obejmowały wszystkie kwestie dotyczące bezpieczeństwa produktów wynikające z Dyrektyw Nowego Podejścia oraz zharmonizowanych z nimi norm, a w przypadku produktów wykorzystujących energię elektryczną używanych w gospodarstwach domowych także kwestie etykiet energetycznych informujących o zużyciu energii przez te produkty oraz znakowania urządzeń biurowych, dla których nie przewiduje się oznakowania CE. W 2017 r. największy odsetek wyrobów niezgodnych z wymaganiami dotyczącymi oznakowania zgodności, instrukcji, ostrzeżeń itp. (np. instrukcja obsługi lub montażu w języku polskim) stwierdzono w przypadku sprzętu elektrycznego (m. innymi lampki choinkowe, przedłużacze, zasilacze), urządzeń spalających paliwa gazowe (m. innymi kuchenki gazowe, promienniki ciepła), środków ochrony indywidualnej (m. innymi odzież ochronna, okulary przeciwsłoneczne, kaski ochronne) i maszyn (m. innymi elektronarzędzia, maszyny ogrodnicze). Zgodnie z art. 9 *ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku*, istnieje domniemanie że wyrób, na którym umieszczono oznakowanie CE i dla którego sporządzono dokumentację potwierdzającą spełnienie wymagań, jest zgodny z wymaganiami określonymi w obowiązujących przepisach. W trakcie kontroli wyrobów Inspekcja Handlowa nie żądała udostępnienia dokumentacji technicznej wyrobu oraz dokumentacji niezbędnej do wykazania zgodności wyrobu od producenta lub importera, na podstawie której nadano oznakowanie CE. Ustalając podmiot gospodarczy odpowiedzialny za dany wyrób i niespełnianie przez ten wyrób wymagań, przyjmowano wyłączną odpowiedzialność przedsiębiorcy wprowadzającego do obrotu lub użytku wyroby niezgodne z wymaganiami, także wtedy gdy stwierdzone niezgodności dotyczyły procesu produkcji i wymagań

⁴⁹ Por. przypis 29.

⁵⁰ Notatki z dnia 30 marca 2016 r., 22 sierpnia 2016 r. oraz z 23 września 2016 r.

⁵¹ Dotyczy to wymogów ekoprojektu od 2020 r. dla kotłów na paliwo stałe i od 2022 r. dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe.

dotyczących projektowania i wytwarzania wyrobu. Dotyczy to także sytuacji, gdy z przedstawionej dokumentacji technicznej wynikało, że wyroby przeszły pozytywnie badania techniczne pod kątem zgodności z wymaganiami, a mimo to wyrób okazał się niezgodny z wymaganiami. W opinii NIK, dokumentacja taka w ramach nadzoru rynku powinna być wymagana, bowiem umożliwia ocenę stopnia przyczynienia się przedsiębiorcy wprowadzającego wyroby do obrotu lub użytku, do powstania naruszenia prawa i uwzględnienia tych okoliczności przy wymierzaniu kar administracyjnych z tytułu stwierdzonych niezgodności wyrobów, stosownie do art. 97 ust. 3 pkt 4 *ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku*.

Z wyjaśnień⁵² Wiceprezesa UOKiK wynika, że ustalając odpowiedzialność brano pod uwagę oznakowanie wyrobu danymi kontaktowymi, dokumentację finansową i celną, bowiem importer odpowiada za wyrób w przypadku gdy producent ma siedzibę poza Unią Europejską, a dystrybutor w przypadku braku możliwości ustalenia producenta lub importera (np. wyrób nie jest prawidłowo oznakowany, nie jest dostępna wiarygodna dokumentacja).

(akta kontroli str. 45-58)

W opinii NIK, formalistyczne podejście do zapewnienia prawidłowej dokumentacji technicznej wyrobu wyłącza uprawnienie producenta do zakwestionowania wyników badań laboratoryjnych przeprowadzonych w trybie kontroli spełnienia wymagań, zwłaszcza wtedy gdy jednostka zaangażowana w procedurę oceny zgodności w żaden sposób nie miała możliwości udzielenia dodatkowych informacji na temat jej zaangażowania oraz informacji na temat procedury oceny zgodności. Organy nadzoru rynku powinny w każdym przypadku wzywać do przedstawienia pełnej dokumentacji technicznej lub dokumentacji technicznej wystarczającej do przeprowadzenia oceny zgodności z przepisami, która jest niezbędna do oznaczenia wyrobu znakiem CE i uwzględnić ją w sprawozdaniach z badań przy dokonywaniu oceny wyników badań.

Dane o wyrobach niezgodnych z wymaganiami⁵³, które jednocześnie posiadały ważne poświadczenia zgodności wydane przez jednostki akredytowane oceniające zgodność (tzw. strony trzecie), nie były gromadzone. Z wyjaśnień⁵⁴ Wiceprezesa UOKiK wynika, że Urząd nie był zobowiązany do informowania Polskiego Centrum Akredytacji o stwierdzonych niezgodnościach dotyczących projektowania i wytwarzania wyrobu krajowego. PCA nie zajmuje się bowiem certyfikowaniem wyrobów, lecz akredytacją jednostek oceniających zgodność, w tym laboratoriów badawczych UOKiK. PCA nie zajmuje się także oceną dokumentacji technicznej wyrobów, więc nie jest konieczna współpraca z PCA w zakresie akredytacji i nadzoru rynku. W ramach prowadzonych postępowań administracyjnych nie było dotychczas konieczności weryfikacji dokumentacji technicznej (jedynie sprawdzenie czy została sporządzona i czy jest przechowywana), gdyż stwierdzenie podczas badań laboratoryjnych niezgodności wyrobu z daną normą zharmonizowaną, której spełnienie deklarował producent w deklaracji zgodności, zastępuje weryfikację tej dokumentacji. W opinii NIK, w przypadku stwierdzenia przez organ nadzoru rynku, że wyrób, który pozytywnie przeszedł ocenę zgodności w procedurze z udziałem laboratorium akredytowanego przez krajową jednostkę akredytującą jest niezgodny z wymaganiami, stosowna informacja, jako świadcząca o potencjalnych nieprawidłowościach w działaniu jednostek akredytowanych, powinna zostać przekazana Polskiemu Centrum Akredytacji, w celu umożliwienia podjęcia odpowiednich działań w ramach sprawowanego nadzoru (art. 39 ust. 1 pkt 2 *ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku*). Pojawienie się na rynku produktów,

⁵² Por. przypis 29.

⁵³ Por. przypis 29.

⁵⁴ Pismo z dnia 10 stycznia 2019 r., znak NR-3.0910.1.2018.2019.KB.2.

które nie spełniają wymogów wynikających z obowiązujących przepisów, powinno skłonić organy nadzoru rynku do zaangażowania PCA do dokonywania oceny prawidłowości działalności akredytowanych jednostek oceniających zgodność produktów lub procesu ich wytwarzania z zasadniczymi lub szczegółowymi wymaganiami oraz do ewentualnego zakwestionowania dokumentacji technicznej potwierdzającej bezpieczeństwo wyprodukowanego wyrobu. Akredytacja powinna bowiem stanowić środek gwarantujący, że wszystkie notyfikowane jednostki we wszystkich państwach członkowskich UE działają zgodnie z tymi samymi normami⁵⁵. Dlatego też powinna służyć jako podstawowe narzędzie wspierające organy nadzoru rynku i prawodawstwo w ramach unijnych Dyrektyw Nowego Podejścia.

Współpraca Prezesa UOKiK z organami celnymi, obecnie będącymi w strukturze Krajowej Administracji Skarbowej (KAS), odbywała się na podstawie przepisów sekcji 3 rozporządzenia 765/2008 - *Kontrola produktów przywożonych do Wspólnoty* (art. 27-29), gdzie określona została procedura przepływu informacji, kryteria zawieszenia dopuszczenia produktów do obrotu na terenie UE przez organy celne oraz zasady postępowania w związku z wykryciem produktów niespełniających wymagań określonych w unijnym prawodawstwie. Szczegółowe zasady współpracy określono w porozumieniu o współpracy zawartym w dniu 15 października 2018 r. pomiędzy Prezesem UOKiK a Szefem KAS. Polegała ona w szczególności na wymianie informacji, koordynacji działań w przypadku gdy dotyczą osób, podmiotów lub obiektów objętych jednoczesnymi działaniami UOKiK i KAS, organizacji wspólnych konferencji, seminariów, warsztatów oraz szkoleń w ramach doskonalenia zawodowego pracowników KAS i funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, doskonalenia metodyki wykonywania zadań i czynności służbowych, w tym wymianę opracowań koncepcyjnych, analiz i prognoz, uzgadniania i podejmowania wspólnych działań dotyczących zdarzeń lub podmiotów pozostających w kompetencji Stron. Ponadto Wojewódzcy Inspektorzy Inspekcji Handlowej działający w 12 województwach⁵⁶ zawarli stosowne porozumienia o współpracy z właściwymi terytorialnie Dyrektorami KAS, natomiast Lubuski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej był w trakcie przygotowywania treści porozumienia. Pozostałe trzy WIiH⁵⁷ współpracowały z KAS na bieżąco w trybie roboczym.

W latach 2016-2018 (I półrocze) Prezes UOKiK przekazał:

- organom celnym informacje o 42 wyrobach mogących nie spełniać wymagań; informacje te dotyczyły m.in. szklanej kabiny prysznicowej, kotłociarki, telefonów komórkowych bez oznakowania CE, drewnianych elementów posadzkowych, nadproży strunobetonowych, silosów i podajników kubelkowych⁵⁸;
- Departamentowi Cel w Ministerstwie Finansów informacje w sprawie zawieszenia możliwości dopuszczenia wyrobów do obrotu w związku ze stwarzaniem lub możliwością stwarzania przez nie poważnych zagrożeń; opinie te dotyczyły między innymi lamp z żarnikiem wolframowym⁵⁹ i zabawek typu „gniotki”⁶⁰;

⁵⁵ Ogólne wytyczne dotyczące współpracy między organizacją "Europejska Współpraca w Dziedzinie Akredytacji" a Komisją Europejską, Europejskim Stowarzyszeniem Wolnego Handlu i właściwymi organami krajowymi (2009/C 116/04) (Dz. Urz. UE C 116 z dnia 21.05.2009 r., s. 6).

⁵⁶ dolnośląskie, lubelskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, podkarpackie, podlaskie, śląskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie i zachodniopomorskie.

⁵⁷ W Bydgoszczy, Gdańsku i Opolu.

⁵⁸ Por. przypis 29.

⁵⁹ Pismo z dnia 29 maja 2017 r., znak DNR-731-7(171)/16/17/MD.

⁶⁰ Pismo z dnia 26 lipca 2018 r., znak DNR-071-2(29)18/TJ.

- organom celnym listę kontrolną⁶¹ na potrzeby oceny wyrobów pirotechnicznych wprowadzanych do obrotu.

WIIH, na podstawie art. 87 ust. 2 ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku, wydały⁶² łącznie 1 145 opinii dla organów celno-skarbowych w sprawie spełniania przez wyrób wymagań. Analiza 13 wybranych losowo opinii wykazała, iż żaden z opiniowanych wyrobów nie spełniał wymagań. Nieprawidłowości dotyczyły między innymi braków w dokumentacji, braku instrukcji, niewłaściwego oznakowania CE. Wszystkie opiniowane wyroby pochodziły z Chin.

NIK nie wnosi zastrzeżeń do współpracy UOKiK z Krajową Administracją Skarbową
(akta kontroli str. 45-58, 134-139, 140-143, 180-181, 391-395)

W okresie objętym kontrolą UOKiK zaangażował się w prace organizacji PROSAFE⁶³, która od 2006 r. koordynuje wspólne projekty kontrolne (tzw. *joint actions*, JA) w zakresie nadzoru rynku i ogólnego bezpieczeństwa, współfinansowane przez Komisję Europejską.

W 2016 r. UOKiK przystąpił do dwóch projektów Joint Action 2015 (JA 2015) oraz Joint Action 2016 (JA 2016). W ramach JA 2015 skontrolowano i zbadano prawie 700 wyrobów z wybranych kategorii, w tym plastikowe zabawki, smoczki i urządzenia służące do ich trzymania, montowane przy smoczkach, place zabaw, mały kuchenny sprzęt elektryczny (blendery, miksery i tostery) oraz pilarki elektryczne, oferowane w sklepach tradycyjnych i internetowych⁶⁴. Na podstawie wyników projektu Komisja Europejska zamieściła ponad 100 notyfikacji⁶⁵ w systemie RAPEX.

W ramach projektu JA 2016, trwającego od października 2017 r. do grudnia 2019 r., UOKiK i Inspekcja Handlowa uczestniczą w kontrolach wybranych wyrobów z kategorii: domowy sprzęt elektryczny, zabawki elektryczne, elektronarzędzia przeznaczone dla konsumentów oraz w przeglądzie systemu nadzoru rynku, mającego na celu usprawnienie jego funkcjonowania oraz wymianę doświadczeń pomiędzy organami nadzoru rynku.

Ponadto, pracownicy UOKiK oraz dziewięciu WIIH wzięli udział w programie wymiany urzędników w obszarze nadzoru rynku i bezpieczeństwa produktów nieżywnościowych, finansowanego przez Komisję Europejską. W 2017 r. UOKiK przyjął przedstawicieli Luksemburga, Malt, Węgier, Niemiec, natomiast pracownicy UOKiK i WIIH odbyli staże na Malcie, w Słowenii, Francji, Portugalii, Węgier oraz Chorwacji.

Przedstawiciel UOKiK, w dniach 3 i 4 kwietnia 2017 r. wziął udział w warsztatach zorganizowanych przez niemiecki Federalny Instytut Bezpieczeństwa i Zdrowia Pracy, w trakcie których omówiono między innymi funkcjonowanie polskiego systemu nadzoru rynku, współpracę Niemiec i Chin, a także zrealizowano osiem moderowanych warsztatów interaktywnych dotyczących szacowania poziomu zagrożenia hałasem przez urządzenia stosowane w miejscu pracy, współpracy krajowych organów nadzoru rynku, szacowanie zagrożenia produktów przeznaczonych dla profesjonalistów.

(akta kontroli str. 121-127)

⁶¹ Pismo z dnia 27 listopada 2018 r., znak DNR-3.071.7.2018.MK.

⁶² Pismo z dnia 13 lutego 2019 r.

⁶³ *Product Safety Enforcement Forum of Europe*. Międzynarodowa organizacja powstała w 1990 r. z misją wzmocnienia nadzoru rynku w zakresie bezpieczeństwa produktów i usług poprzez ułatwienie współpracy organów monitorujących na terenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG).

⁶⁴ <https://www.uokik.gov.pl/download.php?plik=22204>

⁶⁵ Zgłoszenie wyrobu stwarzającego poważne zagrożenie.

KAS zaangażowała organy celne krajów Grupy Wyszehradzkiej (dalej również V4) do podjęcia kontroli zabawek zatrzymanych na granicy. W ten sposób powstała inicjatywa, w ramach której organy celne tych krajów, podjęły współpracę z organami nadzoru rynku, posiadającymi zaplecze umożliwiające prowadzenie kontroli wyrobów (w tym badania laboratoryjne ich właściwości chemicznych). Kontrole przeprowadzono we wrześniu i październiku 2017 roku. Pracownicy IH przeszkolili funkcjonariuszy KAS w zakresie organoleptycznej oceny zabawek oraz udzielili pomocy w typowaniu zabawek do badań laboratoryjnych. Natomiast wybrane właściwości chemiczne zabawek (ftalany⁶⁶) zostały zbadane w Specjalistycznym Laboratorium Produktów Włókienniczych i Analizy Instrumentalnych UOKiK w Łodzi. Skontrolowano także oznakowanie zabawek oraz poprawność towarzyszącej im dokumentacji, w tym deklaracji zgodności. W wyniku przeprowadzonych działań KAS nie dopuściła do obrotu łącznie 295,2 tys. sztuk i 398 kg⁶⁷ zabawek z miękkiego plastiku. Ponadto 35% próbek pobranych do badań laboratoryjnych potwierdziło przekroczenie dopuszczalnego stężenia ftalanów. Prawie wszystkie z zakwestionowanych zabawek posiadały oznakowanie CE. Wyniki tej inicjatywy zostały zebrane w dokumencie pn.: *Dolls V4, Final Report, May 2018*⁶⁸.

W latach 2013-2017 UOKiK i Inspekcja Handlowa, również we współpracy z KAS, przeprowadzili kontrole bezpieczeństwa zabawek, których wyniki przedstawiono w dokumencie *Stężenie ftalanów w zabawkach; Kontrola Inspekcji Handlowej, UOKiK, Krajowej Administracji Skarbowej*⁶⁹. W ramach kontroli przebadano 813 próbek, z których w 230 stwierdzono przekroczenie dopuszczalnego stężenia ftalanów, co stanowi 28% badanych próbek. W konsekwencji do systemu RAPEX zgłoszono 31 notyfikacji oraz UOKiK wystąpił z ośmioma reakcjami na zgłoszenia innych państw członkowskich, w których wykryto zabawki z przekroczonym dopuszczalnym stężeniem ftalanów, wprowadzone do obrotu przez polskich przedsiębiorców.

Według wyjaśnień⁷⁰ Wiceprezesa UOKiK nie są prowadzone statystyki krajów pochodzenia wyrobów niespełniające wymagań. Niemniej jednak ocenia, że duża

⁶⁶ Estry kwasu ftalowego. Grupa substancji chemicznych wykorzystywanych do zmiękczenia plastiku, między innymi w produkcji zabawek. Substancje te mogą rozstrajać gospodarkę hormonalną, zwiększać ryzyko zachorowania na astmę i alergię, szczególnie w przypadku dzieci. Stwierdzono również ryzyko związane z bezpłodnością. Komisja Europejska zakazała stosowania ftalanów w zabawkach i artykułach pielęgnacyjnych dla dzieci na mocy dyrektywy 2005/84/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 grudnia 2005 r. zmieniającej po raz dwudziesty drugi dyrektywę Rady 76/769/EWG w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich odnoszących się do ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu niektórych substancji i preparatów niebezpiecznych (ftalany w zabawkach i artykułach pielęgnacyjnych dla dzieci). Zakaz ten powtórzono w rozporządzeniu (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniającym dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylającym rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE oraz w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/48/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie bezpieczeństwa zabawek.

⁶⁷ Według deklaracji SAD. SAD (ang. Single Administrative Document) Jednolity Dokument Administracyjny – uniwersalny statystyczny dokument celny wykorzystywany do dokonywania formalności w procedurach celnych.

⁶⁸ *Dolls V4 Final Report, May 2018, Joint Control Action on safety of Toys of Customs and Market Surveillance Authorities of the Visegrad Group Countries.*

⁶⁹ Dokument dostępny jest na stronie internetowej UOKiK https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=14081

⁷⁰ Pismo z dnia 28 stycznia 2019 r., znak DNR-3.0910.1.2018.2019.KB.4 oraz z dnia 17 stycznia 2019 r., znak DNR-3.0910.1.2018.2019.KB.3.

część wyrobów niezgodnych pochodzi z importu spoza Unii Europejskiej. Z danych zamieszczonych w systemie RAPEX wynika, że w ciągu trzech pełnych lat (2016-2018) zamieszczono 5 961 notyfikacji, z czego 3 134 (53%) dotyczy wyrobów pochodzących z Chin.

W UOKiK zorganizowano Krajowy Punkt Kontaktowy (KPK) unijnego systemu RAPEX, mający służyć szybkiej wymianie informacji pomiędzy Komisją Europejską a krajami członkowskimi o wyrobach stwarzających poważne zagrożenie dla użytkowników. Został on utworzony w związku z wymaganiami rozporządzenia 765/2008 i decyzji Komisji 2010/15/UE z dnia 16 grudnia 2009 r. *ustanawiającej wytyczne dotyczące zarządzania wspólnotowym systemem szybkiej informacji RAPEX*⁷¹ oraz procedury zgłoszeniowej ustanowionej na mocy dyrektywy w sprawie *ogólnego bezpieczeństwa produktów*.

Organizację i funkcjonowanie KPK określa art. 29 ustawy o *ogólnym bezpieczeństwie produktów*. Państwa Członkowskie rejestrują w RAPEX przypadki poważnego zagrożenia produktów udostępnionych na ich terytorium. Terminy podejmowania stosownych działań zostały określone w decyzji 2010/15/UE⁷².

Kontrolą NIK objęto informacje zgłoszone do RAPEX dotyczące 18 produktów, tj. niespełna 8% wszystkich dokonanych zgłoszeń. Stwierdzono, że trzy (17%) wyroby zostały zgłoszone z opóźnieniem od 2 miesięcy do około 13 miesięcy. Według wyjaśnień Wiceprezesa UOKiK było to spowodowane opieszałością pracownika UOKiK, z którym stosunek pracy został rozwiązany w październiku 2016 r.

Termin na zgłoszenie notyfikacji, liczony od daty uprawomocnienia się stosownej decyzji, jest z reguły długim okresem. Najwcześniejszym momentem, w którym stwierdza się stwarzanie zagrożenia jest dzień otrzymania przez Inspektorów IH sprawozdania z badań laboratoryjnych. Od tego momentu do wydania decyzji mija około 6 miesięcy⁷³. W przypadkach gdy postępowanie przedłuża się, wydłużeniu ulega również czas ewentualnego zgłoszenia notyfikacji do RAPEX. W tym czasie wzrasta ryzyko rozprowadzenia na rynku wyrobu stwarzającego zagrożenie, również w innych krajach UE, które nie otrzymały informacji o takim zagrożeniu.

UOKiK korzysta z systemu informacyjno-komunikacyjnego do celów nadzoru rynku ICSMS⁷⁴. System ten jest zarządzany przez Komisję Europejską i służy do wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej a Komisją Europejską w zakresie działań organów nadzoru rynku wobec wyrobów nieżywnościowych podlegających unijnemu systemowi nadzoru rynku. W okresie objętym kontrolą UOKiK wprowadził do systemu ICSMS 19 notyfikacji i zareagował na 40 wpisów dokonanych przez inne kraje członkowskie.

UOKiK wprowadza do ICSMS informacje mające charakter transgraniczny, to jest gdy polski przedsiębiorca mógł rozprowadzić wyrób w kilku krajach członkowskich i jednocześnie nie było przesłanek do zgłoszenia jej do systemu RAPEX, gdy wyrób niezgodny został wprowadzony przez podmiot gospodarczy, który ma siedzibę na terenie Unii Europejskiej lub gdy brak zgodności wyrobu został stwierdzony w trakcie realizacji projektu unijnego. Wszystkie organy nadzoru rynku krajów członkowskich mają dostęp do systemu ICSMS i, z uwagi na brak stosownych wytycznych, zamieszczają tam sprawy według własnego uznania. Strona polska

⁷¹ Dz. Urz. UE L 22 z 26.01.2010 r. s. 1, dalej decyzja 2010/15/UE.

⁷² Pkt 2.2.5, 3.10 oraz w dodatkach: „Terminy dla państw członkowskich”, „Terminy dla Komisji”.

⁷³ Notatka służbowa z dnia 11 lutego 2019 r.

⁷⁴ *Information and Communication System for Market Surveillance*; system zarządzany przez Komisję Europejską, służący do wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej a Komisją Europejską w zakresie działań organów nadzoru rynku wobec wyrobów nieżywnościowych podlegających unijnemu systemowi nadzoru rynku

przyjęła zasadę, że w ICSMS umieszcza sprawy o charakterze transgranicznym i gdy wymagana jest pomoc organów z innych państw członkowskich.

Według wyjaśnień⁷⁵ Wiceprezesa UOKiK, Komisja Europejska nie ustaliła dotąd zasad funkcjonowania systemu ICSMS. Wśród europejskich organów nadzoru rynku funkcjonują instrukcje obsługi systemu dla Administratora oraz dla Inspektorów. Komisja Europejska powołała zespół, który będzie miał za zadanie opracowanie dokumentu określającego dobre praktyki w obsłudze tego systemu oraz ujednolicenie zasad jego działania. W związku z powyższym zasady funkcjonowania tego systemu w Polsce nie zostały jeszcze sformalizowane w formie jednolitego dokumentu.

(akta kontroli str. 51, 165-170, 177-179, 190-191, 232, 233)

Planując kontrole UOKiK przewidywał sprawdzenie prawidłowości oznakowania CE. Jednym z elementów nadzoru rynku jest prowadzenie przez właściwe organy kontroli wyrobów wprowadzonych do obrotu. Kontrole są prowadzone na podstawie rocznych Planów Kontroli, sporządzanych przez pracowników Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Plany Kontroli są dokumentem ogólnym, określającym planowaną liczbę kontroli wyrobów w podziale na odpowiednie dyrektywy nowego podejścia, w poszczególnych kwartałach danego roku. Nie zawierają wyszczególnienia kontroli wyrobów oznakowanych CE. Szczegółowe wytyczne, dotyczące sposobu prowadzenia kontroli prawidłowości nadania wymaganego oznakowania są wskazywane w Programach Kontroli, przygotowywanych dla konkretnych rodzajów wyrobów (np.: sprzęt elektryczny, zabawki, wyroby pirotechniczne), w podziale na kwartały. Analizie treści dobranych losowo trzech Programów Kontroli wykazała, że przewidywano w nich sprawdzenie prawidłowości oznakowania CE.

(akta kontroli str. 1118-1129)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

OBSZAR

3. Postępowania administracyjne w systemie nadzoru rynku nad produktami oznakowania CE

Opis stanu
faktycznego

Do zadań Prezesa UOKiK należało prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach nadzoru rynku przyporządkowanych organom Inspekcji Handlowej, w tym wydawanie decyzji administracyjnych nakładających obowiązki na przedsiębiorców w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów, a w przypadku ich niewykonania – kierowanie wniosków o podjęcie egzekucji w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji, ponadto rozpatrywanie środków odwoławczych od decyzji i postanowień wydanych przez Wojewódzkich Inspektorów Inspekcji Handlowej w sprawach nadzoru rynku i bezpieczeństwa produktów.

Postępowania UOKiK były wszczynane, gdy w wyniku kontroli WIiH stwierdzono niezgodności z wymaganiami lub poważne zagrożenie bezpieczeństwa i gdy Wojewódzcy Inspektorzy Inspekcji Handlowej podejmowali decyzje zakazujące wprowadzenia do obrotu zakwestionowanych wyrobów na okres 2 lub 3 miesięcy.

⁷⁵ Pismo z dnia 4 lutego 2019 r., znak DNR-3.0910.1.2018.2019.KB.5.

Terminy te przedłużano decyzjami Prezesa UOKiK do czasu zakończenia prowadzonego postępowania administracyjnego.

W odniesieniu do wyrobów bez wymaganego oznakowania CE lub deklaracji zgodności, wymogi bezpieczeństwa mogły wskazywać na brak przeprowadzenia procedury oceny zgodności. W takich przypadkach z reguły zlecano działania kontrolne w celu sprawdzenia czy wprowadzone do obrotu lub użytkowania wyroby podlegające oznakowaniu znakiem zgodności CE spełniają wymagania zasadnicze.

Prezes UOKiK prawidłowo prowadził postępowania w sprawie wprowadzonych do obrotu lub oddanych do użytku wyrobów niezgodnych z wymaganiami zasadniczymi, szczegółowymi lub innymi, stosując proporcjonalne środki prawne, ze względu na ich wpływ na zasadę swobodnego przepływu towarów w Unii Europejskiej. Środki te były stosowane w przypadku niepodjęcia przez przedsiębiorcę w toku postępowań dobrowolnych wskazanych przez Prezesa UOKiK działań naprawczych⁷⁶. Dodatkowo w przypadku popełnienia określonego w ustawie o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku deliktu administracyjnego, Prezes UOKiK nakładał na podmiot gospodarczy administracyjną karę pieniężną, a w trybie ustawy o systemie oceny zgodności organy IH zawiadamiały właściwe organy ścigania.

W badanym okresie prowadzono ogółem 748 postępowań administracyjnych w sprawie wyrobów niezgodnych z wymaganiami, w tym w 202 sprawach odmówiono wszczęcia postępowania, dwa postępowania są w toku, a w 546 sprawach wszczęto postępowania, z tego:

- w 450 sprawach zakończono je wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania w wyniku uznania, że wyrób spełnia wymagania, niezgodność wyrobu z wymaganiami została usunięta, wyrób został wycofany z obrotu lub użytku⁷⁷, odzyskany, zniszczony lub powiadomiono użytkowników o stwierdzonych niezgodnościach, lub postępowanie z innych przyczyn stało się bezprzedmiotowe,
- w 94 postępowaniach wydano decyzje nakazujące usunięcie niezgodności, wycofanie wyrobu z obrotu lub użytku, odzyskanie wyrobu, zniszczenie wyrobu w przypadku stwierdzenia, że wyrób stwarza poważne zagrożenie, którego nie można usunąć w inny sposób, powiadomienie konsumentów o stwierdzonych niezgodnościach z wymaganiami, określając termin i sposób powiadomienia.

Szczegółowej kontroli poddano 42 akta postępowań administracyjnych dobranych losowo, w których wydano decyzje nakazowe, w tym te, które podlegały postępowaniu egzekucyjnemu w administracji. Zgodnie z art. 41 ust. 2 ustawy o systemie oceny zgodności, postępowanie w sprawie wprowadzonych do obrotu wyrobów niezgodnych z zasadniczymi oraz innymi wymaganiami prowadzi się nie dłużej niż 4 miesiące, zaś zgodnie z ustawą o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku nie dłużej niż 3 miesiące. Jednak do terminów tych nie wlicza się terminu wyznaczonego stronie postępowania na przedstawienie dowodów wykonania dobrowolnych działań naprawczych oraz okresu od dnia wystąpienia o przeprowadzenie kontroli mającej na celu potwierdzenie wykonania dobrowolnych

⁷⁶ Polegających na usunięciu niezgodności lub wycofaniu wyrobu z obrotu, zniszczeniu wyrobów posiadanych na stanie magazynowym, odkupienia ich od osób, które władają kwestionowanymi wyrobami i powiadomienia konsumentów o stwierdzonych niezgodnościach na stronie internetowej oraz w gazecie (dzienniku) o zasięgu ogólnokrajowym w formie ogłoszenia o wielkości min. 7/7 cm o wskazanej treści.

⁷⁷ Np. przyjęto, że kwestionowane wyroby zostaną zutylizowane i przedstawiono na tę okoliczność protokół ich odbioru, jak również kartę przekazania odpadów, po uprzednim ich wycofaniu od wszystkich odbiorców.

działań naprawczych, do dnia przedstawienia wyników tej kontroli organowi nadzoru rynku prowadzącemu postępowanie.

Stwierdzono, że w skontrolowanych 42 sprawach, mimo określenia w decyzji terminu i sposobu poinformowania przez stronę postępowania o wykonaniu decyzji, nawet kilkakrotnie przedłużano terminy zakończenia postępowania, informując każdorazowo o tym stronę postępowania, głównie w związku z trudnym i długotrwałym procesem uzyskiwania przez przedsiębiorcę od kontrahentów dowodów potwierdzających wycofanie wyrobów z rynku. W pojedynczych przypadkach po kolejnym przedłużeniu odmawiano dalszego przedłużania postępowania.

W ramach skontrolowanych postępowań potwierdzano wprowadzanie do obrotu wyrobów niezgodnych z wymaganiami. Dotyczy to także sytuacji, gdy z przedstawionej dokumentacji technicznej wynikało, że wyroby przeszły pozytywnie badania techniczne pod kątem zgodności z wymaganiami. W związku z tym Prezes UOKiK wydawał decyzje zobowiązujące do wykonania obowiązków oraz nakładał kary pieniężne za niewykonanie tych obowiązków (z możliwością ich umorzenia w wyniku wykonania zobowiązań), określonych w zależności od rodzaju stwierdzonej niezgodności wyrobu z wymaganiami oraz stopnia zagrożenia powodowanego przez wyrób, z zasady nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności. Kosztami badań laboratoryjnych dotyczących wyrobów uznanych za niezgodne z wymaganiami obciążano stronę postępowania administracyjnego, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Od decyzji Prezesa UOKiK przysługiwało prawo zgłoszenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy albo wniesienie skargi na decyzję Prezesa UOKiK do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, także na decyzję podjętą w trybie ponownego rozpatrzenia sprawy.

W przypadkach gdy postępowanie uznawano za zakończone, informowano o tym Naczelnika Wydziału Monitorowania Systemu Nadzoru Rynku UOKiK celem ewentualnej notyfikacji wobec niewykonania decyzji i podjęcia decyzji co do umieszczenia wyrobów niezgodnych z wymaganiami w systemie RAPEX lub innych rejestrach prowadzonych przez UOKiK⁷⁸, celem poinformowania opinii publicznej o wyrobach niebezpiecznych, które uznano za niebezpieczne lub niespełniające wymagań, a które były udostępnione na rynku polskim.

Po zakończeniu postępowania administracyjnego w związku z koniecznością zwolnienia próbek kontrolnych Prezes UOKiK zwracał się do WIH o zwolnienie próbek, z pouczeniem przedsiębiorcy, że zabezpieczone wyroby ze względu na stwierdzone niezgodności należy zwrócić do dostawcy.

W przypadku niewykonania decyzji nakazowych, kierowano tytuły wykonawcze do właściwych naczelników urzędów skarbowych dotyczące egzekucji w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji zobowiązań pieniężnych oraz do właściwych wojewodów w zakresie wykonania zobowiązań niepieniężnych. Warunkiem wszczęcia postępowania egzekucyjnego przez właściwe organy na podstawie wystawionych przez Prezesa UOKiK tytułów wykonawczych było wezwanie strony w formie uprzedniego monitu do wykonania zobowiązań nałożonych decyzją Prezesa UOKiK, pod rygorem wszczęcia egzekucji. W monitach tych wskazywano na konieczność poniesienia odsetek od wymierzonych kar i kosztów upomnienia. Upomnienie w pojedynczych przypadkach zawierało wady – brak wezwania do wykonania obowiązku oraz brak zagrożenia, że niewykonanie obowiązku spowoduje skierowanie sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego

⁷⁸ Rejestr wyrobów niezgodnych z wymaganiami lub stwarzających zagrożenie, a także rejestr produktów niebezpiecznych, publicznie dostępne na stronie internetowej UOKiK.

(w dwóch sprawach⁷⁹ na 40 zbadanych). Prezes UOKiK monitorował prowadzenie działań egzekucyjnych przez właściwe organy.

(akta kontroli str. 192-221)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono, że w toku prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie⁸⁰ zakwestionowanych dwóch typów sprężarek powietrznych⁸¹ Prezes UOKiK nie odmówił formalnie stronie postępowania przeprowadzenia badań próbek kontrolnych, uznając, że strona nie złożyła wniosku w tej sprawie. Prezes UOKiK odmówił jednak przeprowadzenia badania laboratoryjnego zakwestionowanych wyrobów przez inną jednostkę akredytowaną (laboratorium akredytowane), o co wносиła strona w imieniu producenta wyrobu. Na etapie postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym okazało się, że stroną postępowania sądowego może być także producent wyrobu uznanego za niebezpieczny. Jednak na tym etapie postępowania Prezes UOKiK⁸² wskazał na brak możliwości weryfikacji tożsamości konstrukcyjnej wyrobów, których dotyczy postępowanie z wyrobami badanymi w ramach procesu oceny zgodności oraz brak kontroli zabezpieczenia próbki kontrolnej. Dlatego uznał za wiarygodne i rozstrzygające wyniki badań laboratoryjnych przeprowadzonych przez Laboratorium UDT w Poznaniu w ramach kontroli Inspekcji Handlowej. Takie podejście zaakceptowane przez WSA⁸³ uniemożliwiło stronie postępowania podjęcie próby zakwestionowania wyników badań laboratoryjnych wyrobu uznanego za niezgodny z wymaganiami w ramach prowadzonego przez Prezesa UOKiK postępowania administracyjnego, jak również na drodze sądowej. Niniejszy *casus* daje podstawy do uogólnienia, że producent wyrobu powołując się na dokumenty techniczne potwierdzające przeprowadzenie pozytywnej oceny zgodności kwestionowanego wyrobu w zakresie jego projektowania i wytwarzania nie ma szans zakwestionowania wyników badań laboratoryjnych przeprowadzonych w ramach kontroli i nadzoru rynku, gdyż nigdy nie będzie takiej tożsamości wyrobów na etapie badania próbki kontrolnej, zwłaszcza gdy producentowi odmówiono udziału w postępowaniu w charakterze strony postępowania administracyjnego. Z pisma Dyrektora Departamentu Nadzoru Rynku⁸⁴ wynika, że stroną postępowania nie może być producent, gdyż tego powiadamia się dopiero po wydaniu ostatecznej decyzji w sprawie wprowadzonego do obrotu wyrobu niezgodnego z wymaganiami, a konsultacje z producentem mającym siedzibę na terytorium UE przewidziano jedynie w przypadku, gdy produkt nie stwarza poważnego zagrożenia, a takie właśnie istniało w niniejszej sprawie.

NIK zauważa jednak, iż z przepisów art. 21 rozporządzenia 765/2008 wynika, że zastosowanie środków ograniczających dotyczy obowiązków obciążających producenta w zakresie projektowania i produkcji, a także dystrybutora, importera, instalatora w zakresie naruszenia obowiązku weryfikacji oznaczenia znakiem CE i oznaczeniami identyfikującymi oraz czy towarzyszą mu wymagane dokumenty, instrukcje, informacje na temat bezpieczeństwa w języku łatwo dostępnym dla użytkowników końcowych. Ponadto zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia 765/2008 w przypadku, gdy podmioty gospodarcze przedstawiają sprawozdanie z badań lub certyfikaty poświadczające zgodność wydawane przez akredytowaną jednostkę oceniającą zgodność, organ nadzoru rynku należycie uwzględnia te

⁷⁹ DNR-730-610/16 i DNR-730-627/16.

⁸⁰ DNR-730-1/17.

⁸¹ Niezgodnych z wymaganiami dotyczącymi prostych zbiorników ciśnieniowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 812).

⁸² Wyjaśnienia z dnia 13 lutego 2019 r., znak DNR.3.0910.1.2018.2019.KB.6.

⁸³ Sprawa nie jest prawomocnie zakończona, bowiem wpłynęła ponowna skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

⁸⁴ Por. przypis 75.

sprawozdania lub certyfikaty. Należyte uwzględnienie nie oznacza oczywiście, że organy kontrolne, kontrolując wyrób opatrzony CE są związane ustaleniami dokonanymi przez producenta lub jego upoważnionego przedstawiciela, który poddał wyrób lub proces jego wytwarzania ocenie zgodności z zasadniczymi wymaganiami i potwierdził ich zgodność. Natomiast oznacza, że organ nadzoru nie może odrzucić odpowiedzialności producenta w sposób przypadkowy, gdyż należy potraktować priorytetowo te podmioty, w przypadku których łamanie przepisów jest najbardziej prawdopodobne, a takim w danym przypadku nie był importer lub dystrybutor, lecz mógł być producent kwestionowanego wyrobu pochodzący z innego państwa członkowskiego UE, gdzie dany wyrób wprowadzony do użytku nie był kwestionowany.

(akta kontroli str. 182-198)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli uznaje, że działalność w omawianym obszarze była prowadzona prawidłowo, gdyż z reguły Prezes UOKiK wyrażał zgodę na przeprowadzenie badania laboratoryjnego próbki kontrolnej, w celu uzyskania potwierdzenia zasadności kwestionowania wyrobu, a zatem stwierdzona jednostkowa nieprawidłowość nie wpływa negatywnie na ocenę tego obszaru działalności kontrolowanej jednostki.

OBSZAR

4. Działalność edukacyjno-promocyjna w zakresie oznakowania CE

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą UOKiK prowadził działania edukacyjno-promocyjne, mające na celu poszerzanie wiedzy konsumentów i przedsiębiorców, między innymi w zakresie oznakowania CE oraz bezpieczeństwa wyrobów. Opracowano oraz opublikowano⁸⁵ merytoryczne przewodniki i poradników dla konsumentów dotyczące wymagań bezpieczeństwa dla półmasek filtrujących, okularów przeciwsłonecznych, zabawek, fajerwerków, lamp ledowych, w tym wymagań wynikających z oznakowaniem CE.

Na stronie internetowej Urzędu wyodrębniono podstronę poświęconą oznakowaniu CE⁸⁶. Opublikowano na niej między innymi opis systemu, kompetencje Prezesa UOKiK oraz szczegółowe informacje dotyczące zasad oznakowania produktów CE.

UOKiK informuje o organizacji i funkcjonowaniu systemu nadzoru rynku w Polsce, w tym o oznakowaniu CE, poprzez udzielanie odpowiedzi na otrzymywane zapytania konsumentów lub przedsiębiorców, a także podczas konferencji i szkoleń prowadzonych przez pracowników UOKiK. Przedstawiciele UOKiK wzięli udział w 47 konferencjach i szkoleniach, na których prezentowano zagadnienia związane z systemem nadzoru rynku, w tym: 13 w 2015 roku, 17 – w 2016, dziewięć w 2017 oraz osiem w I połowie 2018 roku. Były to między innymi:

- Korzyści płynące ze znajomości prawa, obowiązków i rynku. Dyrektywa RoHS⁸⁷ jako droga rozwoju dla przedsiębiorców, konferencja zorganizowana w dniu 13 listopada 2017 r.,
- Spotkania w dniach 31 maja - 1 czerwca 2016 r. oraz 18-19 października 2016, dotyczące zmian prawnych jakie zaszły w ustawie o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku,

⁸⁵ Na stronie internetowej UOKiK: www.uokik.gov.pl/poradniki.php.

⁸⁶ Na stronie internetowej UOKiK: http://www.uokik.gov.pl/znak_ce.php

⁸⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2011/65/UE z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie ograniczania stosowania niektórych niebezpiecznych substancji w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. Urz. UE L 174 z 1.07.2011 r. s. 88 ze zm.).

- XXXIII Seminarium. System oceny zgodności wyrobów elektronicznych i elektrotechnicznych zorganizowane w dniach 1-3 czerwca 2016 r.,
- udział w 10. Konwencji Rynku Elektrotechnicznego zorganizowanej w dniach 17-18 kwietnia 2018 r. przez Związek Pracodawców Dystrybucji Elektroniki.

Uczestnicy rynku, tj. zarówno producenci jak i konsumenci, kierowali do UOKiK zapytania w sprawach związanych z systemem nadzoru rynku, w tym o oznakowanie CE. Liczba zapytań maleje z roku na rok. W 2015 r. UOKiK otrzymał 353 zapytania, w tym od przedsiębiorców 260 i od konsumentów 93, w 2016 r. 298 zapytań, w tym odpowiednio 209 i 89, w 2017 r. 138 zapytań, w tym odpowiednio 104 i 34, natomiast w I połowie 2018 r. 99 zapytań, w tym odpowiednio 56 i 43.

(akta kontroli str. 45-58, 190-191)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA
CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o stosowanie środków ograniczających dotyczących obowiązków obciążających producenta jeśli wykryto niezgodności z wymaganiami w zakresie projektowania i produkcji wyrobu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

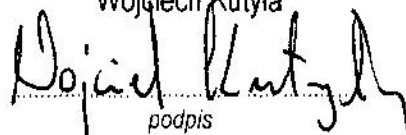
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 17 kwietnia 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli

Wojciech Kutyla


podpis