

Dr Mirosław KARPIUK
Katedra Prawa Administracyjnego WPiA WSM w Warszawie
Katedra Prawa i Administracji WBN AON w Warszawie

INSPEKCJA HANDLOWA JAKO WYSPECJALIZOWANY ORGAN KONTROLI, POWOŁANY DO OCHRONY INTERESÓW I PRAW KONSUMENTÓW ORAZ INTERESÓW GOSPODARCZYCH PAŃSTWA®

Artykuł podejmuje problematykę prawną działania Inspekcji Handlowej w sferze konsumenckiej, w zakresie ochrony interesów i praw konsumentów oraz w przestrzeni gospodarczo-publicznej, w przedmiocie ochrony interesów gospodarczych państwa. Ustawodawca wyposażył Inspekcję Handlową w kompetencje kontrolne, w zakresie których wykonuje ona czynności dotyczące zapewnienia jakości produktów i usług w ramach szeroko rozumianego obrotu konsumenckiego, jak również dotyczące przeciwdziałania zagrożeniom i ich eliminowaniu w kontekście interesów gospodarczych państwa. Inspekcja Handlowa działalnością kontrolną obejmuje również produkcję żywności na wszystkich etapach przetwórstwa spożywczego.

WSTĘP

Inspekcja Handlowa, jako wyspecjalizowany organ kontroli, który został przez ustawodawcę powołany do ochrony interesów i praw konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa, ma w tym zakresie szczególną rolę do wypełnienia i w związku z tym przy wykonywaniu powierzonych kompetencji korzysta z atrybutu władztwa publicznego. Swoje zadania Inspekcja Handlowa koncentruje m.in. na produktach, które powinny spełniać określone standardy jakościowe, czy usługach świadczonych przez przedsiębiorców na rzecz ludności, które to usługi są przeznaczone dla celów konsumpcji indywidualnej lub zbiorowej. Potrzeby konsumenta (a zasadniczo właściwe ich zabezpieczenie) stanowią więc priorytet działania tej inspekcji. W swojej działalności Inspekcja Handlowa nie może również pomijać interesów gospodarczych państwa, gdyż bezpieczeństwo ekonomiczne państwa jest miernikiem stabilizacji całej organizacji publiczno-prawnej, która oddziałuje zarówno na całe społeczeństwo, jak i pojedynczych jego członków.

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na aspekt organizacyjny oraz zadaniowo-kompetencyjny Inspekcji Handlowej jako organu kontroli.

ZADANIA INSPEKCJI HANDLOWEJ

Administracja publiczna realizuje szereg zadań o różnorodnym charakterze. W specyfikę sfery tej administracji wpisuje się Inspekcja Handlowa. Obok innych organów realizuje ona czynności kontrolne dotyczące obrotu gospodarczego, w ramach którego obrót konsumencki powinien podlegać szczególnej ochronie.

Ustawodawca¹ wskazuje katalog pozytywny, określający jakie zadania ma realizować Inspekcja Handlowa. Do zadań tych zalicza on: kontrolę legalności i rzetelności działania przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą² w zakresie produkcji, handlu i usług; kontrolę

wyrobów wprowadzonych do obrotu w zakresie zgodności z zasadniczymi lub innymi wymaganiami³ z wyłączeniem produktów podlegających nadzorowi innych właściwych organów; kontrolę produktów w zakresie spełniania ogólnych wymagań dotyczących bezpieczeństwa⁴; kontrolę substancji chemicznych, ich mieszanin, wyrobów i detergentów⁵

działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, jak również działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły, art. 2 Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.). Celem wprowadzenia przesłanki ciągłości działalności było wyłączenie z definicji działalności gospodarczej czynności o charakterze jednorazowym. Nie mniej jednak powyższej przesłanki nie należy utożsamiać z koniecznością wykonywania działalności bez przerwy. Istotny jest zamiar powtarzalności określonych czynności celem osiągnięcia dochodu, Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2011 r., II OSK 333/11, LEX Nr 992553. Działalność gospodarcza jest faktem, kategorią o charakterze obiektywnym, w związku z czym nie konstytuuje jej wpis bądź jego brak do właściwego rejestru, Wyrok WSA z dnia 16 grudnia 2010 r., III SA/Gd 556/10, LEX Nr 756387.

- 3 Wymagania zasadnicze to wymagania w zakresie cech wyrobu, jego projektowania lub wytwarzania, określone w dyrektywach uchwalonych zgodnie z zasadami zawartymi w uchwale Rady Unii Europejskiej z dnia 7 maja 1985 r. w sprawie nowego podejścia do harmonizacji technicznej oraz normalizacji, art. 5 pkt 16 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 138, poz. 935 ze zm.).
- 4 Produkt bezpieczny to produkt, który w zwykłych lub w innych, dających się w sposób uzasadniony przewidzieć, warunkach jego używania, z uwzględnieniem czasu korzystania z produktu, a także, w zależności od rodzaju produktu, sposobu uruchomienia oraz wymogów instalacji i konserwacji, nie stwarza żadnego zagrożenia dla konsumentów, bądź stwarza znikome zagrożenie, dające się pogodzić z jego zwykłym używaniem i uwzględniające wysoki poziom wymagań dotyczących ochrony zdrowia i życia ludzkiego, art. 4 ust. 1 Ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów (Dz.U. Nr 229, poz. 2275 ze zm.). Produkty, które stanowią imitację środków spożywczych będą zagrożeniem dla konsumentów przez to, że ich wygląd wskazuje na inne niż rzeczywiste przeznaczenie wyłącznie wówczas, gdy próba ich konsumpcji może powodować zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi. Samo podobieństwo do środka spożywczego nie stanowi przesłanki uznania danego produktu za niebezpieczny, Wyrok NSA z dnia 29 września 2011 r., II GSK 882/10, LEX Nr 1094433.
- 5 Definicję legalną substancji chemicznych, ich mieszanin, wyrobów i detergentów zawiera art. 2 pkt 1–4 Ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (Dz.U. Nr 63, poz. 322 ze zm.).

1 Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (t.j. Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1219 ze zm.), dalej jako u.IH.

2 W świetle definicji legalnej działalności gospodarczą stanowi zarobkowa

przeznaczonych dla konsumentów; kontrolę produktów wykorzystujących energię wprowadzanych do obrotu lub oddawanych do użytku w zakresie wymienionym w aktach delegowanych⁶; kontrolę produktów znajdujących się w obrocie handlowym lub przeznaczonych do wprowadzenia do takiego obrotu, w tym w zakresie oznakowania i zafałszowań, jak również kontrolę usług⁷; kontrolę umieszczenia w punkcie sprzedaży informacji o punktach zbierania zużytego sprzętu⁸ oraz sprzedaży sprzętu przeznaczonego dla gospodarstw domowych wraz z dołączoną informacją i właściwie oznakowanego⁹; kontrolę, czy m.in.: a) wprowadzane do obrotu baterie i akumulatory, w tym baterie i akumulatory zamontowane w sprzęcie, zawierają więcej niż 0,0005 % wagowo rtęci, z tym że ogniwa guzikowe nie mogą zawierać więcej niż 2 % wagowo rtęci, b) wprowadzane do obrotu baterie i akumulatory, w tym zestawy oraz ogniwa guzikowe, są oznakowane symbolem selektywnego zbierania, c) produkowany i wprowadzany do obrotu sprzęt jest zaprojektowany w sposób umożliwiający łatwe usunięcie z niego zużytych baterii

6 Do tych aktów delegowanych zalicza się: Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1059/2010 z dnia 28 września 2010 r. uzupełniające Dyrektywę 2010/30/UE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do etykiet efektywności energetycznej dla zmywarek do naczyń dla gospodarstw domowych (Dz. Urz. UE L, str. 1); Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1060/2010 z dnia 28 września 2010 r. uzupełniające Dyrektywę 2010/30/UE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do etykiet efektywności energetycznej dla urządzeń chłodniczych dla gospodarstw domowych (Dz. Urz. UE L 314, str. 17); Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1061/2010 z dnia 28 września 2010 r. uzupełniające Dyrektywę 2010/30/UE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do etykiet efektywności energetycznej dla pralek dla gospodarstw domowych (Dz. Urz. UE L 314, str. 47); Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 626/2011 z dnia 4 maja 2011 r. uzupełniające Dyrektywę 2010/30/UE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do etykiet efektywności energetycznej dla klimatyzatorów (Dz. Urz. UE L 178, str. 1).

7 Kontrola ta nie obejmuje kontroli jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych u producentów oraz kontroli jakości zdrowotnej środków spożywczych określonych w przepisach szczególnych, art. 3 ust. 2 u.IH.

8 Przepis ten nakłada na sprzedawców detalicznych, jak również sprzedawców hurtowych obowiązek umieszczenia w punkcie sprzedaży informacji o punktach zbierania zużytego sprzętu. Zamieszczenie powyższej informacji ułatwia użytkownikom sprzętu przeznaczonego dla gospodarstw domowych prawidłowe postępowanie z takimi odpadami, w przypadku gdy użytkownik nie korzysta z możliwości przekazania zużytego sprzętu przy zakupie kolejnego sprzętu. Wymaga się, aby sprzedawca umieścił taką informację w placówce handlowej. Informacja musi więc przybrać postać materialną, nie wystarczy ustne podawanie informacji przez sprzedawcę. Nie precyzuje się, jak szczegółowo oraz jak obszerna ma być ta informacja. Aby spełniła swój cel, powinna być w niej podane co najmniej dane dotyczące zbierającego, bądź zbierających zużyty sprzęt oraz adresy punktów zbierania zużytego sprzętu, a podane punkty powinny być dostępne dla użytkownika sprzętu ze względu na odległość. Znaleźć się w takiej informacji powinny dane zbierających wszystkie rodzaje zużytego sprzętu pochodzącego z gospodarstw domowych lub co najmniej takie rodzaje zużytego sprzętu, jakie powstają ze sprzętu sprzedawanego w określonej placówce handlowej, M. Duczmal, *Komentarz do art. 41 ustawy o użytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym*, LEX/EI 2009.

9 Art. 41 pkt 2-3 Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o użytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. Nr 180, poz. 1495 ze zm.). Dołączenie wymaganej informacji (o zakazie łącznego umieszczenia zużytego sprzętu z innymi odpadami, wyjaśnienie znaczenia oznakowania w postaci przekreślonego kosza, potencjalnych skutkach związanych z zawartością składników niebezpiecznych w sprzęcie), jak również zaobawienie o to, aby na sprzęcie było zamieszczone wymagane przez ustawodawcę oznakowanie (symbol przekreślonego kosza i oznaczenie producenta) należy do sfery obowiązków wprowadzającego sprzęt, M. Duczmal, *Komentarz do art. 41 ustawy o użytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym*, LEX/EI 2009.

i zużytych akumulatorów, d) wprowadzający baterie samochodowe kwasowo-ołowiowe, akumulatory samochodowe kwasowo-ołowiowe, baterie przemysłowe kwasowo-ołowiowe lub akumulatory przemysłowe kwasowo-ołowiowe dopełnił obowiązku dołączenia do nich informacji o warunkach i trybie ich zwrotu oraz o zorganizowanych dla nich punktach zbierania, e) sprzedawca detaliczny baterii samochodowych kwasowo-ołowiowych, akumulatorów samochodowych kwasowo-ołowiowych, baterii przemysłowych kwasowo-ołowiowych lub akumulatorów przemysłowych kwasowo-ołowiowych dopełnił obowiązku przyjęcia zużytych baterii samochodowych kwasowo-ołowiowych, zużytych akumulatorów samochodowych kwasowo-ołowiowych, zużytych baterii przemysłowych kwasowo-ołowiowych i zużytych akumulatorów przemysłowych kwasowo-ołowiowych od użytkownika końcowego, f) sprzedawca detaliczny baterii samochodowych kwasowo-ołowiowych, akumulatorów samochodowych kwasowo-ołowiowych, baterii przemysłowych kwasowo-ołowiowych lub akumulatorów przemysłowych kwasowo-ołowiowych dopełnił obowiązku pobrania od kupującego opłaty depozytowej oraz do potwierdzenia jej pobrania, jeżeli przy sprzedaży tych baterii lub akumulatorów kupujący nie przekazał mu zużytych baterii lub zużytych akumulatorów¹⁰; kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców, których działalność polega na sprzedaży odbiorników cyfrowych, przepisów, w świetle których przedsiębiorca taki może dokonać sprzedaży odbiornika cyfrowego niespełniającego wymagań technicznych i eksploatacyjnych¹¹, jedynie po poinformowaniu o tym fakcie nabywcy¹²: a) na piśmie, najpóźniej w chwili zawarcia umowy i uzyskaniu od nabywcy potwierdzenia zapoznania się z tą informacją, b) w przypadku umów sprzedaży zawieranych przy wykorzystaniu środków porozumiewania się na odległość¹³ – przy użyciu środka porozumiewania się na odległość, najpóźniej w chwili złożenia nabywcy propozycji zawarcia umowy i uzyskaniu od nabywcy potwierdzenia zapoznania się z tą informacją; podejmowanie mediacji w celu ochrony interesów i praw konsumentów; organizowanie oraz prowadzenie stałych polubownych sądów konsumenckich; prowadzenie poradnictwa konsumenckiego (art. 3 u.IH).

Ustawodawca nie wskazuje na zamknięty katalog zadań Inspekcji Handlowej, poza zadaniami określonymi w u.IH

10 Art. 8–11, art. 31 ust. 3 oraz art. 53–54 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. Nr 79, poz. 666 ze zm.).

11 Wymagania te określa Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie wymagań technicznych i eksploatacyjnych dla urządzeń konsumenckich służących do odbioru cyfrowych naziemnych transmisji telewizyjnych (Dz.U. Nr 221, poz. 1742), wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 132 ust. 3 Ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.).

12 Art. 6 ust. 1 Ustawy z dnia 30 czerwca 2011 r. o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej (Dz.U. Nr 153, poz. 903 ze zm.).

13 Umowy zawierane z konsumentem bez jednoczesnej obecności obu stron, przy wykorzystaniu środków porozumiewania się na odległość, w szczególności drukowanego lub elektronicznego formularza zamówienia niezadresowanego lub zaadresowanego, listu seryjnego w postaci drukowanej lub elektronicznej, reklamy prasowej z wydrukowanym formularzem zamówienia, reklamy w postaci elektronicznej, katalogu, telefonu, telefaksu, radia, telewizji, automatycznego urządzenia wywołującego, wizjofonu, wideotekstu, poczty elektronicznej lub innych środków komunikacji elektronicznej, są umowami na odległość, jeżeli kontrahentem konsumenta jest przedsiębiorca, który w taki sposób zorganizował swoją działalność, art. 6 ust. 1 Ustawy z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1225).

również przepisy szczególne mogą przypisywać tej inspekcji inne zadania, mieszczące się w zakresie jej działalności, więc w sferze kontroli dotyczącej ochrony interesów i praw konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa.

Ustawodawca wskazuje również na katalog negatywny spraw, które nie należą do właściwości Inspekcji Handlowej. Zatem u.IH nie ma zastosowania do: przedsiębiorców działających na terenach zamkniętych, podlegających ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, Ministrowi Obrony Narodowej i Ministrowi Sprawiedliwości; przedsiębiorców, którzy produkują energię lub prowadzą hurtowy i detaliczny handel energią; przedsiębiorców produkujących paliwa; banków oraz prowadzonej przez nie działalności bankowej; ubezpieczeń oraz działalności ubezpieczeniowej; usług pocztowych i telekomunikacyjnych; usług pośrednictwa finansowego; usług informatycznych; usług naukowo-badawczych; usług w zakresie edukacji; usług w zakresie ochrony zdrowia i opieki społecznej; nawozów i środków wspomagających uprawę roślin (art. 4 u.IH). Brak kompetencji Inspekcji Handlowej w powyższym zakresie nie oznacza, że jakość tego rodzaju zadań nie jest przedmiotem żadnej kontroli. Sprawami, które są wyłączone na mocy art. 4 u.IH z właściwości Inspekcji Handlowej, zajmują się inne organy, wskazane w przepisach szczególnych, normujących te kwestie. Żadna sfera działania administracji publicznej oraz oddziałująca na społeczeństwo nie może być wyłączona spod inicjatywy (działalności) mającej na celu zapewnić właściwą ochronę.

ORGANIZACJA INSPEKCJI HANDLOWEJ

Zadania Inspekcji Handlowej wykonuje Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a także wojewoda przy pomocy Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej, jako kierownika wojewódzkiej Inspekcji Handlowej wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie. W postępowaniu administracyjnym w sprawach związanych z wykonywaniem zadań i kompetencji Inspekcji Handlowej organem właściwym jest Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej, jeżeli ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Organem wyższego stopnia jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (art. 5 u.IH). Organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej oraz miejscowej¹⁴. Artykuł. 19 k.p.a., mówiący o przestrzeganiu swojej właściwości z urzędu ma charakter bezwzględnie obowiązujący, a naruszenie każdego rodzaju właściwości przez organ administracji publicznej przy wydawaniu decyzji (postanowienia) powoduje nieważność rozstrzygnięcia niezależnie od wpływu na jego treść¹⁵. Przestrzeganie właściwości organu leży zarówno w interesie publicznym, jak i w interesie obywatela, czy innego podmiotu, do którego odnosi się działalność administracji, w tym także w interesie strony postępowania [3, s. 92]. Organy administracji publicznej w związku z tym muszą kontrolować swoją właściwość od momentu wszczęcia postępowania do rozstrzygnięcia sprawy decyzją kończącą postępowanie w sprawie [1, s. 128].

14 Art. 19 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 267), dalej jako k.p.a.

15 Wyrok WSA z dnia 12 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 1176/11, LEX Nr 1139595.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kieruje działalnością Inspekcji przy pomocy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (art. 7 u.IH)¹⁶. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, powoływanym przez Prezesa Rady Ministrów spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru¹⁷. Utworzenie centralnego organu administracji rządowej wymaga aktu prawnego rangi ustawowej, a takim aktem w odniesieniu do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest u.o.k.k. Zgodnie z właściwością rzeczową, powyższy organ administracji rządowej jest właściwy w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów [2].

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest organem wykonującym nałożone obowiązki w drodze powołania przez Prezesa Rady Ministrów. Stosunek pracy na podstawie powołania nawiązuje się na czas nieokreślony, a jeżeli na podstawie przepisów szczególnych pracownik został powołany na czas określony, stosunek pracy nawiązuje się na okres objęty powołaniem¹⁸. Powołanie jest jednostronnym aktem umocowującym daną osobę za jej zgodą w charakterze organu (stanowiska) oraz jednocześnie nawiązującym stosunek pracy [6, s. 180].

Nawiązanie stosunku pracy na podstawie powołania jest możliwe wyłącznie wtedy, gdy przepis odrębny w rozumieniu art. 68 § 1 k.p. (samodzielnie lub w powiązaniu z innymi przepisami) wyraźnie odnosi się do podstawy nawiązania stosunku pracy. W związku z czym sam przepis kompetencyjny przewidujący powierzenie określonego stanowiska lub określonej funkcji i odwołanie z tego stanowiska lub funkcji oznacza jedynie powołanie pozorne (organizacyjne) i określa sposób powierzenia stanowiska lub funkcji, a nie powołanie właściwe wywołujące skutek w postaci powstania stosunku pracy na tej podstawie¹⁹.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów stanowi aparat pomocniczy w celu wsparcia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przy wykonywaniu jego zadań i kompetencji, co ma sprzyjać jakości i optymalizacji ich wykonywania (m.in. odnośnie kosztów, zasięgu, dostępności, skuteczności, czy celowości).

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest urzędem administracji rządowej. Działa zgodnie z zarządzeniami, decyzjami i wytycznymi Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz pod jego bezpośrednim kierownictwem.

16 Według wcześniej obowiązujących przepisów, więc art. 7 u.IH sprzed nowelizacji wprowadzonej na mocy art. 2 pkt 5 Ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o zniesieniu Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej, o zmianie ustawy o Inspekcji Handlowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 157, poz. 976) Główny Inspektor Inspekcji Handlowej kierował działalnością tej inspekcji przy pomocy Głównego Inspektoratu Inspekcji Handlowej, w skład którego wchodziły następujące komórki organizacyjne: Biuro Kontroli i Bezpieczeństwa Produktów; Biuro Prawne i Ochrony Konsumentów; Biuro Głównego Inspektora; laboratoria kontrolno-analityczne, § 4 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2002 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Inspekcji Handlowej (Dz.U. Nr 57, poz. 521).

17 Art. 29 ust. 1 i 3 Ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.), dalej jako u.o.k.k.

18 Art. 68 § 1¹ Ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.), dalej jako k.p.

19 Wyrok SN z dnia 6 kwietnia 2011 r., II UK 323/10, LEX Nr 885015, czy Wyrok SN z dnia 15 kwietnia 2010 r., II UK 296/09, LEX Nr 602706.

tstwem²⁰. W skład Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wchodzi centrala w Warszawie oraz delegatury w Bydgoszczy, w Gdańsku, w Katowicach, w Krakowie, w Lublinie, w Łodzi, w Poznaniu, w Warszawie i we Wrocławiu (art. 33 u.o.k.k.). Dekoncentracja nie ma więc w tym zakresie charakteru uznaniowego, delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów mają charakter obligatoryjny, o czym zdecydował sam ustawodawca.

Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej powołuje i odwołuje wojewoda za zgodą Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a jego Zastępców powołuje i odwołuje także wojewoda na wniosek Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej, po zasięgnięciu opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Centralny organ administracji rządowej może zwrócić się do wojewody o odwołanie Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej lub jego zastępcy. Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej kieruje działalnością Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej, będącego jednostką budżetową²¹ (art. 8 u.IH). Robi to przy pomocy swoich zastępców, dyrektorów delegatur wojewódzkiego inspektoratu oraz kierowników komórek organizacyjnych wojewódzkiego inspektoratu. W skład powyższego aparatu pomocniczego wchodzi: wydziały kontroli; wydział ochrony konsumentów; wydział prawno-organizacyjny; wydział budżetowo-administracyjny; sekretariat stałego polubownego sądu konsumenckiego, ponadto mogą wchodzić delegatury. W ramach delegatur wyróżnić należy: zespół lub zespoły kontroli; samodzielne stanowisko pracy do spraw prawnych; samodzielne stanowisko pracy do spraw ochrony konsumentów²². Dekoncentracja kompetencji związana z potrzebą tworzenia delegatur wojewódzkiego inspektoratu Inspekcji Handlowej wynika z niezbędności realizowania zadań i kompetencji tej inspekcji na obszarze mniejszym niż regionalny, gdzie z punktu widzenia jakości działania i konieczności wykonywania ustawowych obowiązków istnieje potrzeba podziału obszaru funkcjonowania Inspekcji Handlowej na delegatury oraz wyjścia dalej w teren.

W przypadku powołania Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej mamy do czynienia ze współdziałaniem organów administracji publicznej, gdyż powołuje i odwołuje go wojewoda za zgodą Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Występuje tutaj kwalifikowana postać zajęcia stanowiska – „zgodą”. Bez uzyskania zgody centralnego organu administracji rządowej, nie może zostać nawiązany stosunek pracy z zespolonym organem Inspekcji Handlowej. W przypadku powoływania i odwoływania zastępców

wojewódzkiego inspektora Inspekcji Handlowej, stanowisko Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie jest już takie kategoryczne, gdyż wydaje on niewiążącą wojewodę opinię w tym zakresie.

Wykonywanie przez Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej poleceń wojewody, wydaje się oczywiste, gdyż wojewoda przy pomocy tego organu wykonuje właściwe zadania Inspekcji Handlowej. Wytyczne i polecenia w stosunku do wojewódzkiego inspektora może kierować również Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Może się więc okazać, że Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej otrzymuje sprzeczne polecenia, zatem i tak będzie się podporządkowywał organowi nadrzędnemu (Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów) [4, s. 295].

Organy Inspekcji Handlowej wykonują swoje zadania na podstawie okresowych planów kontroli, mogą również podejmować kontrole nieplanowane, jeżeli wymaga tego interes konsumentów lub interes gospodarczy państwa. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów może zlecić wojewódzkiemu inspektorowi Inspekcji Handlowej przeprowadzenie dodatkowej kontroli, jeżeli jest to niezbędne do zbadania: zjawisk lub procesów gospodarczych zachodzących na rynku; zgodności wyrobu z zasadniczymi lub innymi wymaganiami albo zgodności produktu z ogólnymi wymaganiami bezpieczeństwa określonymi w ustawach szczególnych. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów opracowuje kierunki działania Inspekcji Handlowej oraz okresowe plany kontroli. Natomiast wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej ustala plany pracy uwzględniające kierunki działania i plany opracowane przez organ centralny oraz potrzeby określone przez wojewodę (art. 9 u.IH). Według art. 35 u.o.k.k. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów może zlecić Inspekcji Handlowej przeprowadzenie kontroli lub realizację innych zadań należących do zakresu jego działania. Ustawodawca wskazuje więc na podległość Inspekcji Handlowej Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów [5]. Niemniej jednak przepis ten (art. 35 u.o.k.k.) będzie musiał być rozpatrywany łącznie z art. 9 ust. 2 u.IH, w świetle, którego to uregulowania centralny organ Inspekcji Handlowej może zlecić wojewódzkiemu Inspektorowi przeprowadzenie dodatkowej kontroli, jeżeli jest to niezbędne do zbadania zjawisk lub procesów gospodarczych zachodzących na rynku, ewentualnie zgodności wyrobu z zasadniczymi lub innymi wymaganiami albo zgodności produktu z ogólnymi wymaganiami bezpieczeństwa. Wyłącznie w tych dwóch przypadkach Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów poza okresowym planem kontroli może zlecić wojewódzkiemu Inspektorowi Inspekcji Handlowej przeprowadzenie dodatkowej kontroli.

W celu realizacji okresowych planów kontroli, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, opracowuje programy kontroli o znaczeniu krajowym lub ponadwojewódzkim oraz innych kontroli wykonywanych na jego zlecenie. W pozostałych przypadkach programy kontroli opracowuje wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej. Takie programy kontroli powinny zawierać w szczególności: określenie podmiotowego i przedmiotowego zakresu kontroli; wykaz przepisów prawnych regulujących zagadnienia objęte zakresem kontroli. Inspektor przeprowadza kontrolę w oparciu o program kontroli (art. 9a u.IH). Ustawodawca w zakresie podejmowania kontroli przez organy Inspekcji

20 § 1 Statutu Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, stanowiącego załącznik do Zarządzenia Nr 146 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów (M.P. Nr 97, poz. 846 ze zm.).

21 Jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów budżetu państwa, art. 11 ust. 1 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.). Fakt, że jednostki budżetowe pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu i wygenerowane dochody odprowadzają na rachunek budżetu, oznacza, że z właściwym budżetem rozliczają się metodą brutto, C. Kosikowski, *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 105–106.

22 § 1–3 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2001 r. w sprawie zasad organizacji wojewódzkich inspektoratów Inspekcji Handlowej (Dz.U. Nr 81, poz. 879).

Handlowej oraz inspektorów kontroli zwraca uwagę na działalność planistyczną. Podstawę działalności Inspekcji Handlowej stanowią kontrole zaplanowane, określone w programie kontroli przygotowanym przez organ centralny lub regionalny, gdzie jako minimum organ powinien określić zakres kontroli (podmiotowy oraz przedmiotowy), jak również podstawę prawną jej dokonania.

Artykuł 10 u.IH wskazuje przykładowy zakres zadań Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, do którego to katalogu należy: organizowanie i koordynowanie kontroli o znaczeniu krajowym; sprawowanie kontroli realizacji przez wojewódzkich inspektorów Inspekcji Handlowej ich zadań i kompetencji; wydawanie wytycznych i zaleceń zapewniających jednolitość postępowania Inspekcji Handlowej oraz nadzór nad ich realizacją; organizowanie szkolenia inspektorów; opracowywanie projektów aktów prawnych regulujących problematykę należącą do zakresu działania Inspekcji Handlowej; dokonywanie dla potrzeb organów administracji rządowej analiz i ocen funkcjonowania rynku oraz stanu ochrony interesów i praw konsumentów; prowadzenie laboratoriów kontrolno-analitycznych Inspekcji Handlowej; współpraca z zagranicznymi służbami kontrolnymi o zbliżonym charakterze; współpraca z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych²³ w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów może podawać do publicznej wiadomości informacje o wynikach kontroli Inspekcji Handlowej z pominięciem informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, jak również innych tajemnic podlegających ochronie na podstawie właściwych przepisów. Zadania Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów mogą wynikać zarówno z u.IH, jak i z przepisów szczególnych.

Do zakresu działania wojewódzkich inspektorów Inspekcji Handlowej należy wykonywanie zadań i kompetencji określonych zarówno w art. 3 u.IH, jak i w przepisach odrębnych, a także sporządzanie rocznych sprawozdań z działalności Inspekcji Handlowej oraz przedkładanie ich Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i wojewodom. Wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej prowadzi listę rzeczoznawców do spraw jakości produktów lub usług. Rzeczoznawcy ci są powołani do wydawania opinii o jakości produktów lub usług na zlecenie konsumenta, przedsiębiorcy, stałego polubownego sądu konsumenckiego, wojewódzkiego inspektora, powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów albo organizacji społecznej, do której zadań statutowych należy ochrona konsumentów (art. 11 u.IH). Wpis na listę rzeczoznawców do spraw jakości produktów lub usług następuje na wniosek rzeczoznawcy. Na listę wpisuje się rzeczoznawcę, który posiada teoretyczne i praktyczne wiadomości

w dziedzinie, w której wykonuje działalność rzeczoznawcy. Posiadanie tych wiadomości powinno być potwierdzone dokumentami, w tym m.in.: świadectwami lub dyplomami właściwych szkół, w tym szkół wyższych, opiniami właściwych branżowo stowarzyszeń albo organizacji zawodowych. Skreślenie z listy rzeczoznawców następuje w przypadku: nienależytego wykonywania obowiązków rzeczoznawcy, a w szczególności: oczywistej sprzeczności wydanej opinii z przepisami prawa lub stanem faktycznym, rażącego braku obiektywizmu wydanej opinii, wykazania w treści opinii lekceważącego stosunku do konsumenta, przedsiębiorcy lub organów państwowych; nieuzasadnionej odmowy wydania opinii; śmierci rzeczoznawcy. Skreślenie z listy rzeczoznawców następuje także na wniosek rzeczoznawcy. Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej może, przed podjęciem decyzji w sprawie wpisu na listę rzeczoznawców, odmowy wpisu albo skreślenia z listy, zasięgnąć opinii organizacji pozarządowej reprezentującej interesy konsumentów²⁴.

Wpis na listę rzeczoznawców, odmowa wpisu albo skreślenie z listy następuje w formie decyzji administracyjnej. Nie jest to więc czynność materialno-techniczna. Podjęcie stosownego rozstrzygnięcia przez wojewódzki, zespolony organ Inspekcji Handlowej w sprawie dotyczącej rzeczoznawcy do spraw jakości produktów lub usług w prawnej formie decyzji administracyjnej powoduje, że stronie takiego postępowania administracyjnego (rzeczoznawcy) przysługują gwarancje procesowe, z których podstawową jest możliwość zaskarżenia takiej decyzji do organu wyższego stopnia, a następnie prawo dokonania kontroli tych rozstrzygnięć w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

Inspekcja Handlowa współdziała z powiatowym (miejskim) rzecznikiem konsumentów, organami administracji rządowej i samorządowej, organami kontroli oraz organizacjami pozarządowymi reprezentującymi interesy konsumentów (art. 12 ust. 1 u.IH). Celem współdziałania organów Inspekcji Handlowej z powiatowym (miejskim) rzecznikiem konsumentów, organami administracji rządowej i samorządowej, organami kontroli oraz organizacjami pozarządowymi reprezentującymi interesy konsumentów jest zapewnienie wzmocnienia ochrony interesów konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa. Powyższe organy mogą przekazywać sobie wzajemnie informacje o naruszeniach prawa, ujawnionych w wyniku kontroli lub uzyskanych w inny sposób. Informacje mogą być wykorzystane przez zainteresowany organ w ramach swojego działania. Te organy Inspekcji Handlowej i inne organy kontroli mogą, na podstawie porozumienia, organizować wspólne kontrole oraz udzielać sobie doraźnej pomocy merytorycznej w toku prowadzonej kontroli. Organy Inspekcji Handlowej współpracują z powiatowymi (miejskimi) rzecznikami konsumentów i organizacjami pozarządowymi reprezentującymi interesy konsumentów w zakresie: wymiany wiedzy fachowej; wymiany informacji o praktykach rynkowych naruszających prawa konsumentów; mediacji i polubownego sądownictwa konsumenckiego; lokalnych inicjatyw dotyczących ochrony konsumentów. Wojewódzcy Inspektorzy Inspekcji Handlowej współpracują z właściwymi miejscowo delegaturami Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie: przekazywania

23 Organem administracji rządowej właściwym w sprawach gromadzenia, przetwarzania i przekazywania informacji kryminalnych jest Komendant Główny Policji, który wykonuje swoje zadania przy pomocy Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych, będącego komórką organizacyjną w Komendzie Głównej Policji. Do zadań Komendanta Głównego Policji, będącego Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych, należy w szczególności: gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych; prowadzenie baz danych oraz określanie organizacyjnych warunków i technicznych sposobów ich prowadzenia; opracowywanie analiz informacji kryminalnych; zapewnienie bezpieczeństwa gromadzonym i przetwarzanym w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych informacjom kryminalnym, art. 5–6 Ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 153 ze zm.).

24 § 2-6 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2001 r. w sprawie list rzeczoznawców do spraw jakości produktów lub usług (Dz.U. Nr 85, poz. 931).

wyników kontroli, które mogą być podstawą wszczęcia przez delegatury właściwego postępowania; wzajemnego przekazywania informacji i wniosków; podejmowania wspólnych działań kontrolnych oraz innych wspólnych przedsięwzięć w przedmiocie ochrony konsumentów²⁵.

W zakresie swojej właściwości miejscowej do zadań delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów należy: sprawowanie kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów; prowadzenie postępowań wyjaśniających; prowadzenie postępowań antymonopolowych w sprawach praktyk ograniczających konkurencję; prowadzenie postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów; prowadzenie postępowań w sprawach kar pieniężnych; przekazywanie informacji o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia dotyczącego podejrzenia stosowania praktyk ograniczających konkurencję²⁶; współpraca z wojewódzkimi Inspektorami Inspekcji Handlowej, organami samorządu terytorialnego oraz z organizacjami społecznymi i innymi instytucjami, statutowo chroniącymi interesy konsumentów; udzielanie pomocy organom samorządu województwa i powiatu oraz organizacjom społecznym lub innym instytucjom, do których zadań statutowych należy ochrona interesów konsumentów, w zakresie wynikającym z rządowej polityki konsumenckiej²⁷.

Współpraca na forum administracji publicznej w przedmiocie ochrony interesów i praw konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa jest niezwykle istotna z punktu widzenia efektywności realizacji tego rodzaju zadań. Ustawodawca wskazuje na szeroką współpracę w powyższym zakresie, stanowiąc w art. 12 ust. 1 u.IH, że Inspekcja Handlowa „współdziała z powiatowym (miejskim) rzecznikiem konsumentów, organami administracji rządowej i samorządowej, organami kontroli oraz organizacjami pozarządowymi reprezentującymi interesy konsumentów”. Współpraca ta jest szersza niż na szczeblu administracyjnym, gdyż obejmuje również organizacje pozarządowe. Jedynym wyznacznikiem współpracy „pozaadministracyjnej” jest fakt reprezentowania przez organizację pozarządową interesów konsumentów. Nie jest istotny status prawny takiej organizacji. W sferze administracyjnej powyższe współdziałanie ma również wymiar szeroki, dotyczy wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej, które są, choćby w niewielkim stopniu związane z działaniem na rzecz konsumentów, czy zaangażowania się w sferę ochrony państwowych interesów gospodarczych.

25 § 1–4 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 marca 2002 r. w sprawie sposobu współdziałania organów Inspekcji Handlowej z powiatowym (miejskim) rzecznikiem konsumentów, organami administracji rządowej i samorządowej, organami kontroli oraz organizacjami pozarządowymi reprezentującymi interesy konsumentów (Dz.U. Nr 24, poz. 243).

26 Zawiadomienie to można zdefiniować jako ustawowo uregulowany środek prawny obligujący Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do dokonania oceny wskazanego w piśmie zachowania przedsiębiorcy pod kątem zasadności wszczęcia postępowania antymonopolowego lub postępowania wyjaśniającego i poinformowania zawiadamiającego o wynikach tej oceny oraz zamierzonych działaniach. Zawiadomienie stanowi jedynie środek sygnalizacyjny, niewiążący Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który dysponuje pełną uznaniowością w zakresie wszczynania postępowań, Postanowienie NSA z dnia 12 lipca 2011 r., II GSK 1035/11, LEX Nr 846682.

27 § 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz.U. Nr 107, poz. 887).

PODSUMOWANIE

Inspekcja Handlowa, jako organ kontroli, działa nie tylko na rzecz zabezpieczenia żywotnych interesów gospodarczych państwa, ale również na rzecz praw i interesów konsumentów. Zasadniczo oba interesy powinny być zbieżne, niemniej jednak w przypadku ich konfliktu najpierw powinien być chroniony interes konsumenta, jako podmiotu słabszego. Nie bez przyczyny ustawodawca stanowi, że Inspekcja Handlowa jest powołana do „ochrony interesów i praw konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa”. Pierwsza zatem jest ochrona „interesów i praw konsumentów”, a następnie zabezpieczane są „interesy gospodarcze państwa”.

Specyfika zadań, które zostały przekazane przez prawodawcę Inspekcji Handlowej oraz ich istota powodują konieczność należytego ich wykonywania. W tym celu Inspekcja ta została wyposażona w atrybut władztwa administracyjnego. Posiada więc aparat przymusu pozwalający jej na właściwe realizowanie zadań oraz wykonywanie kompetencji.

LITERATURA

- [1] **ADAMIAK B., (w:) B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI 2008.** Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, C.H. Beck, Warszawa.
- [2] **BAEHR J. 2011.** *Komentarz do art. 29 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, LEX/El.
- [3] **JANOWICZ Z. 1992.** Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, PWN, Warszawa-Poznań.
- [4] **KARPIUK M. 2013.** Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne, AON, Warszawa.
- [5] **KOHUTEK K. 2008.** *Komentarz do art. 35 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, LEX/El.
- [6] **MUSZALSKI W., (w:) W. MUSZALSKI (red.) 2005.** Kodeks pracy. Komentarz, C.H. Beck, Warszawa.

COMMERCIAL INSPECTION AS A SPECIALIZED CONTROL AUTHORITY ESTABLISHED TO PROTECT CONSUMER RIGHTS AND INTERESTS AND COMMERCIAL INTERESTS OF THE STATE

SUMMARY

The article discusses the legal issues governing the performance of the Commercial Inspection in the consumer field, covering the protection of consumer rights and interests, and in the field of the public economy, covering the commercial interests of the state. The legislator, equipping the Commercial Inspection with controlling competence, enabled it to perform the actions providing the quality of goods and services in the broadly defined field of consumer trading as well as offering the countermeasures and eliminating dangers in the context of the economic interests of the state. The Commercial Inspection (and the Public Health Inspection alike) also controls the production of food at any stage of food processing.