KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 5 kwietnia 2016 r.

Opinia do ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku

(druk nr 118)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku zmierza do zapewnienia spójności przepisów krajowych z europejskim systemem prawnym określonym w Nowych Ramach Prawnych (NLF - New Legal Framework).

Obowiązująca dotychczas ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności określa tylko podstawowe zasady dokonywania oceny zgodności wyrobów z wymaganiami, zasady akredytacji, autoryzacji i notyfikacji jednostek oceniających zgodność, zadania i ustrój Polskiego Centrum Akredytacji oraz zasady funkcjonowania systemu nadzoru rynku.

Na poziomie ustawowym unormowano jedynie ogólne reguły dotyczące oceny zgodności wyrobów; kwestie wymagań i procedur oceny (a więc również wdrożenia dyrektyw UE) pozostawiając do przyjęcia w aktach wykonawczych.

Ze względu na obszerność materii koniecznej do uregulowania uznano, że zamiast nowelizować obowiązującą ustawę o systemie oceny zgodności, należy uchwalić nową, w efekcie ponad dwukrotnie większą od dotychczasowej.

Zdecydowano także o pozostawieniu w mocy dotychczasowej ustawy, przy ograniczeniu jej zakresu przedmiotowego i uchyleniu w niej tych przepisów, które znajdą się w nowym akcie prawnym.

Ustawa o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku wdraża do krajowego porządku prawnego następujące dyrektywy sektorowe (określające wymagania dla poszczególnych kategorii produktów:

ul. Wiejska 6, 00-902 Warszawa, tel. 22 694-93-02, fax 22 694-91-06, e-mail: Maciej.Telec@senat.gov.pl

1) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/48/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie bezpieczeństwa zabawek (Dz. Urz. UE L 170 z 30.06.2009, str. 1, z późn. zm.);
2) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/29/UE z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do udostępniania na rynku wyrobów pirotechnicznych (Dz. Urz. UE L 178 z 28.06.2013, str. 27);
3) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/53/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie rekreacyjnych jednostek pływających i skuterów wodnych i uchylającą dyrektywę 94/25/WE (Dz. Urz. UE L 354 z 28.12.2013, str. 90);
4) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/28/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do udostępniania na rynku i kontroli materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (Dz. Urz. UE L 96 z 29.03.2014, str. 1);
5) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/29/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do udostępniania na rynku prostych zbiorników ciśnieniowych (Dz. Urz. UE L 96 z 29.03.2014, str. 45);
6) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/30/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do kompatybilności elektromagnetycznej (Dz. Urz. UE L 96 z 29.03.2014, str. 79);
7) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/31/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do udostępniania na rynku wag nieautomatycznych (Dz. Urz. UE L 96 z 29.03.2014, str. 107);
8) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/32/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do udostępniania na rynku przyrządów pomiarowych (Dz. Urz. UE L 96 z 29.03.2014, str. 149, z późn. zm.);
9) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/33/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich dotyczących dźwigów i elementów bezpieczeństwa do dźwigów (Dz. Urz. UE L 96 z 29.03.2014, str. 251);

10) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/34/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do urządzeń i systemów ochronnych przeznaczonych do użytku w atmosferze potencjalnie wybuchowej (Dz. Urz. UE L 96 z 29.03.2014, str. 309);
11) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/35/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do udostępniania na rynku sprzętu elektrycznego przewidzianego do stosowania w określonych granicach napięcia (Dz. Urz. UE L 96 z 29.03.2014, str. 357);
12) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/53/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich dotyczących udostępniania na rynku urządzeń radiowych i uchylającą dyrektywę 1999/5/WE (Dz. Urz. UE L 153 z 22.05.2014, str. 62);
13) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/68/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do udostępniania na rynku urządzeń ciśnieniowych (Dz. Urz. UE L 189 z 27.06.2014, str. 164).

W art. 1 ustawy określono jej zakres oraz katalog wyrobów, do których jej przepisy nie znajdą zastosowania. Ustawy o systemach zgodności i nadzoru rynku nie stosuje się m.in. do materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, wyrobów budowlanych, wyrobów przeznaczonych na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, wyrobów medycznych, ciśnieniowych urządzeń transportowych oraz wyrobów lotniczych, części i akcesoriów, wobec których stosuje się przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego.

Zgodnie z art. 5 i art. 6 ustawy, wyroby wprowadzane do obrotu lub oddawane do użytku muszą spełniać wymagania, natomiast oznakowanie CE i dodatkowe oznakowanie metrologiczne umieszcza się na wyrobie podlegającym obowiązkowi oceny zgodności po przeprowadzeniu tej oceny i potwierdzeniu zgodności wyrobu z wymaganiami, a przed wprowadzeniem wyrobu do obrotu lub oddaniem go do użytku.

W rozdziale 3 ustawy określono katalog obowiązków podmiotów gospodarczych uczestniczących w obrocie wyrobami, a w rozdziale 4 - zasady udzielania akredytacji.

Akredytacji udziela Polskie Centrum Akredytacji na wniosek jednostki oceniającej zgodność, poprzez wydanie certyfikatu. Centrum Akredytacji może w drodze decyzji zawiesić akredytację, ograniczyć jej zakres lub cofnąć akredytację.

W przypadku udzielenia, odmowy udzielenia, cofnięcia, zawieszenia lub ograniczenia zakresu akredytacji jednostce oceniającej zgodność przysługuje odwołanie do Komitetu Odwoławczego.

W rozdziale 5 ustawy uregulowano warunki udzielania autoryzacji i akredytacji. Autoryzacji udziela minister albo kierownik urzędu centralnego właściwy ze względu na przedmiot oceny zgodności, w drodze decyzji. Autoryzacja jest udzielana pod warunkiem posiadania akredytacji i w zakresie odpowiadającym posiadanej akredytacji.

Notyfikacji autoryzowanych jednostek oceniających zgodność dokonuje właściwy minister. Jednostka oceniająca zgodność może prowadzić działalność jednostki notyfikowanej pod warunkiem, że Komisja Europejska i pozostałe państwa członkowskie nie zgłosiły zastrzeżeń w terminie 14 dni od notyfikacji, a w terminie 2 miesięcy od notyfikacji w przypadku jednostek, które nie posiadają akredytacji.

Jednostki notyfikowane przeprowadzają ocenę zgodności według procedur oceny zgodności określonych w bezpośrednio stosowanym unijnym prawodawstwie harmonizacyjnym lub w przepisach wdrażających unijne prawodawstwo harmonizacyjne.

Jeżeli podczas przeprowadzania oceny zgodności jednostka notyfikowana stwierdza, że producent nie spełnia wymagań, wzywa producenta do podjęcia środków naprawczych i nie wydaje mu certyfikatu. W razie niepodjęcia środków naprawczych lub jeżeli środki te nie przynoszą wymaganych skutków, jednostka notyfikowana odmawia wydania certyfikatu.

Od rozstrzygnięć jednostki notyfikowanej przysługuje odwołanie, które mają rozpatrywać osoby nie biorące udziału w podejmowaniu zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Jednostka notyfikowana może na własna odpowiedzialność powierzyć wykonanie określonych czynności związanych z oceną zgodności innemu podmiotowi, informując o tym właściwego ministra

W rozdziale 6 ustawy uregulowano ustrój Polskiego Centrum Akredytacji. Polskie Centrum Akredytacji jest krajową jednostką akredytującą oraz państwową osobą prawną. Nadzór nad Centrum sprawuje minister właściwy do spraw gospodarki.

Do zakresu działania Centrum należy:

1) akredytowanie jednostek oceniających zgodność;
2) sprawowanie nadzoru nad akredytowanymi jednostkami oceniającymi zgodność, w zakresie spełniania przez nie wymagań określonych w ustawie;
3) prowadzenie wykazu akredytowanych jednostek oceniających zgodność;
4) prowadzenie działań popularyzujących i promujących zagadnienia akredytacji, w tym organizowanie szkoleń i prowadzenie działalności wydawniczej, przy czym działania te nie mogą mieć charakteru komercyjnych usług doradczych;
5) współpraca międzynarodowa w zakresie akredytacji.

Organami Centrum są Dyrektor Centrum oraz Rada do Spraw Akredytacji. Dyrektor jest powoływany przez ministra właściwego do spraw gospodarki w drodze konkursu. Minister powołuje także członków Rady.

W rozdziale 7 określono zasady funkcjonowania systemu nadzoru rynku w zakresie spełniania wymagań oraz stwarzania przez wyroby zagrożenia. System nadzoru rynku tworzą organy celne, oraz wojewódzcy inspektorzy Inspekcji Handlowej, inspektorzy pracy, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, organy nadzoru budowlanego, Prezes Wyższego Urzędu Górniczego, dyrektorzy urzędów morskich, wojewódzcy inspektorzy transportu drogowego i dyrektorzy okręgowych urzędów miar.

Prezes UOKiK prowadzi rejestr wyrobów niezgodnych z wymaganiami lub stwarzających zagrożenie, w którym gromadzone są w szczególności dane umożliwiające identyfikację wyrobu, informacje o rodzaju i zakresie niezgodności wyrobu z wymaganiami lub zagrożeniu, jakie może stwarzać oraz o środkach, jakie zastosowano.

Organy nadzoru rynku prowadzą kontrole spełniania przez wyroby wymagań lub kontrole w zakresie stwarzania przez wyroby zagrożenia. W celu stwierdzenia, czy wyrób spełnia wymagania lub stwarza zagrożenie, organ nadzoru rynku może poddać go badaniom lub zlecić ich przeprowadzenie.

W rozdziale 8 określono system administracyjnych kar pieniężnych za wprowadzanie do obrotu wyrobów niespełniających wymagań lub niewłaściwie oznakowanych.

Konsekwencją uchwalenia nowej ustawy była konieczność nowelizacji ustaw:

- z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej,

- z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej,
- z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach,
- z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności,
- z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym,
- z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów, z
- dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych,
- z dnia 20 kwietnia 2004 r. o wyposażeniu morskim,
- z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne,
- z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw,
- z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy,
- z dnia 13 kwietnia 2007 r. o kompatybilności elektromagnetycznej,
- z dnia 6 listopada 2008 r. o akredytacji w ochronie zdrowia,
- z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi,
- z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji,
- z dnia 20 maja 2010 r. o wyrobach medycznych,
-z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze,
- z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych,
- z dnia 2 marca 2012 r. o podatku od wydobycia niektórych kopalin,
- z dnia 14 września 2012 r. o informowaniu o zużyciu energii przez produkty wykorzystujące energię oraz o kontroli realizacji programu znakowania urządzeń biurowych,
- z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin,
- z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi
- z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 14. posiedzeniu w dniu 18 marca b.r. pochodziła z przedłożenia rządowego (druk nr 248). Rada Ministrów zadeklarowała, że projekt ma na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Projekt skierowany został do pierwszego czytania w Komisji Gospodarki i Rozwoju. Po przeprowadzeniu II czytania na posiedzeniu Sejmu, projekt skierowano ponownie do komisji w celu przedstawienia sprawozdania. Odrzucono wszystkie poprawki zgłoszone w dodatkowym sprawozdaniu komisji.

Za przyjęciem ustawy głosowało 419 posłów, przy 4 głosach przeciw i 18 głosach wstrzymujących się.

III. Uwagi szczegółowe

1) W art. 1 w ust. 2 – 7 ustawy określono kategorie wyrobów, do których analizowana ustawa nie znajdzie zastosowania albo znajdzie je tylko częściowo. W art. 1 w ust. 6, wskazując w jakim zakresie ustawę stosuje się do ciśnieniowych urządzeń transportowych, w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych, poza wyszczególnieniem przepisów stosowanych odpowiednio, powołano także kilka punktów z art. 4 - przepisu zawierającego słownik pojęć używanych w ustawie o systemach oceny zgodności i nadzoru.

Odesłanie w tym ostatnim zakresie wydaje się zbędne a nawet wprowadzające w błąd. Z jednej strony, art. 2 w pkt 25 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych wskazano, że niektórym określeniem używanym w ustawie nadaje się znaczenie takie, jakie mają one w ustawie o systemach oceny zgodności i nadzoru. Katalogi te pokrywają się w zakresie tylko definicji autoryzacji, przy czym nawet w tym wypadku w jednym przepisie mowa jest o rozumieniu tego pojęcia wprost (art. 2 pkt 25 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych), a w drugim odpowiednio (art. 1 ust. 6 analizowanej ustawy). Z drugiej strony, są także zwroty nie objęte odesłaniem np. akredytowana jednostka własna, które pojawiają się w innych przepisach, do których odesłano np. w rozdziale 6 ustawy. Aby uniknąć nieporozumień, proponuje się, aby w art. 1 ust. 6 analizowanej ustawy w ogóle nie odsyłać do jej art. 4, ponieważ jest oczywiste, że odsyłając do szczegółowych przepisów ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku, określenia tam używane należy rozumieć zgodnie z ich znaczeniem przyjętym w tej właśnie ustawie.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w ust. 6 skreśla się wyrazy „przepisów art. 4 pkt 3, 6, 14 i 27,”;

2) Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy nie stosuje się do wyrobów budowlanych , w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz. U. z 2014 r. poz. 883 oraz z 2015 r. poz. 1165), z wyjątkiem przepisów art. 20, rozdziału 7 oddział 1, z wyłączeniem art. 63, i oddział 4. Z kolei w świetle art. 1 ust. 2 ustawy o wyrobach budowlanych, do akredytacji, autoryzacji i notyfikacji jednostek uczestniczących w procesie oceny i weryfikacji stałości właściwości użytkowych stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 4 i 5 ustawy z dnia 18 marca 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku. Katalogi te wymagają ujednolicenia.

Propozycja poprawki

w art. 1 w ust. 3 wyrazy „z wyjątkiem przepisów art. 20, rozdziału 7 oddział 1, z wyłączeniem art. 63, i oddział 4" zastępuje się wyrazami „z wyjątkiem przepisów art. 20, rozdziału 4, rozdziału 5 oraz rozdziału 7 oddział 1, z wyłączeniem art. 63, i oddział 4

3) W myśl art. 4 pkt 21, ilekroć w ustawie mowa jest o prywatnym inwestorze, należy przez to rozumieć osobę fizyczną lub prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej (…), która w ramach działalności niehandlowej przywozi wyroby (…) z państwa trzeciego w celu oddania go do użytku do własnych celów. Określenie „do własnych celów" nie jest używane w polskim systemie prawnym, a jego wykładnia może nastręczać wątpliwości (np. czy nieodpłatne oddanie do użytku nawet znacznej ilości sprowadzonych zza granicy wyrobów przez fundację w ramach realizacji jej celów statutowych jest, czy też nie jest oddaniem wyrobów do użytku dla własnych celów). Wydaje się, że mniej problemów nastręczałoby znane w polskim prawie pojęcie „dla własnych potrzeb". Ponadto, w art. 4 w pkt 21 użyto zwrotu „wyrób" dwukrotnie – w liczbie pojedynczej oraz w liczbie mnogiej. W poprawce zaproponowano w tym zakresie liczbę mnogą, wychodząc z założenia, że takie było zamierzenie ustawodawcy.

Propozycja poprawki

w art. 4 w pkt 21 wyrazy „w celu oddania go do użytku do własnych celów" zastępuje się wyrazami „w celu oddania ich do użytku dla własnych potrzeb"

4) Zgodnie z art. 4 pkt 29, przez wyrób należy rozumieć rzecz, bez względu na stopień jej przetworzenia, przeznaczoną do wprowadzenia do obrotu lub oddania do użytku, z wyjątkiem artykułów rolno-spożywczych oraz pasz, żywych zwierząt lub roślin, produktów pochodzenia ludzkiego oraz produktów uzyskanych z roślin lub zwierząt związanych bezpośrednio z ich przyszłą reprodukcją. Poza tym przepisem ustawa nie

posługuje się określeniem „produkt”, nie zawiera więc także definicji tego pojęcia. W powszechnie przyjętym jego rozumieniu, produkt to rzecz wyprodukowana przez człowieka. Organy ludzkie oraz nasiona roślin, nie będące przecież produktami, należałoby więc uznać za wyroby w rozumieniu art. 4 pkt 29, a w konsekwencji stosować do nich przepisy analizowanej ustawy, co jak się wydaje nie było zamierzeniem ustawodawcy.

Propozycja poprawki:

w art. 4 w pkt 29 wyrazy „produktów pochodzenia ludzkiego oraz produktów uzyskanych z roślin lub zwierząt związanych bezpośrednio z ich przyszłą reprodukcją” zastępuje się wyrazami „wyrobów pochodzenia ludzkiego oraz wyrobów uzyskanych z roślin lub zwierząt związanych bezpośrednio z ich przyszłą reprodukcją”;

5) Zgodnie z art. 6 ustawy, oznakowanie CE i dodatkowe oznakowanie metrologiczne umieszcza się na wyrobie podlegającym obowiązkowi oceny zgodności po przeprowadzeniu tej oceny i potwierdzeniu zgodności wyrobu z wymaganiami, a przed wprowadzeniem wyrobu do obrotu lub oddaniem go do użytku. Przepis ten wymaga doprecyzowania, że dodatkowe oznaczenie metrologiczne umieszcza się tylko na przyrządach pomiarowych (art. 9 ustawy).

Propozycja poprawki:

w art. 6 wyrazy „i dodatkowe oznakowanie metrologiczne” zastępuje się wyrazami „, a w przypadku przyrządów pomiarowych także dodatkowe oznakowanie metrologiczne,”;

6) W myśl art. 8 ust. 4 ustawy, minister właściwy do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzenia, sposób ustalania opłat za czynności związane z obowiązkową oceną zgodności wyrobów przeprowadzaną przez jednostki notyfikowane, z uwzględnieniem okoliczności, że stawki tych opłat powinny zapewnić pokrycie kosztów ich przeprowadzenia oraz zasady minimalizowania ingerencji w procesy rynkowe. Regulacja taka może powodować wątpliwości w zakresie jej zgodności z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ów przewiduje, że nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, opłaty pobierane przez podmioty publiczne mają charakter daniny, o której mowa w art. 217 Konstytucji. W konsekwencji, delegowanie określenia

ich wysokości do aktu wykonawczego wymaga przyjęcia w ustawie co najmniej maksymalnej stawki opłat.

Analogiczna uwaga dotyczy art. 51 ust. 8 analizowanej ustawy, w którym z kolei określenie maksymalnej stawki opłat za czynności związane z akredytacją delegowano do rozporządzenia, zamiast uregulować je wprost w ustawie..

7) Zgodnie ze zdaniem pierwszym w art. 11 ust. 1 ustawy, deklaracja zgodności stwierdza, że wykazano spełnienie wymagań określonych w aktach unijnego prawodawstwa harmonizacyjnego mających zastosowanie do wyrobu. Przepis odbiega od definicji określenia „deklaracja zgodności" zawartego w art. 4 pkt 6, w myśl którego pojęcie to oznacza oświadczenie producenta, instalatora lub ich upoważnionego przedstawiciela albo prywatnego importera, na ich wyłączną odpowiedzialność, że wyrób jest zgodny z wymaganiami – w domyśle ze wszystkimi wymaganiami, a więc nie tylko tymi, o których mowa w bezpośrednio stosowanym unijnym prawodawstwie harmonizacyjnym, ale także z wymaganiami, o których mowa w przepisach wdrażających unijne prawodawstwo harmonizacyjne (art. 4 pkt 28). Zdanie pierwsze w art. 11 ust. 1 wydaje się więc zbędne, a w związku z przyjętą w ustawie definicją oceny zgodności może powodować wątpliwości interpretacyjne.

Propozycja poprawki

w art. 11 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Jeżeli wyrób musi spełniać wymagania określone w więcej niż jednym akcie prawnym, sporządza się jedną deklarację zgodności zawierającą wszystkie informacje konieczne do zidentyfikowania tych aktów prawnych, w szczególności poprzez wskazanie miejsc ich publikacji.";

8) Zgodnie z art. 6 i art. 9 ustawy, na wyrobach podlegających ocenie zgodności umieszcza się oznakowanie CE, a w przypadku przyrządów pomiarowych także dodatkowe oznakowanie metrologiczne. W świetle takiej regulacji niezrozumiałe są przepisy nakładające na producenta – obowiązek sporządzenia deklaracji zgodności i umieszczenia oznakowania CE, a w przypadkach określonych w przepisach szczególnych innego oznakowania, zgodnie z wymaganiami (art. 13 pkt 4), oraz na dystrybutora – obowiązek sprawdzenia, czy na wyrób naniesiono oznakowanie CE, a w stosownych przypadkach także inne oznakowanie (art. 17 pkt 3).

Abstrahując od tego, że przepisy te posługują się różną terminologią (przepisy szczególne albo stosowne przypadki), w ustawie brak jest podstawy, aby nakładać na jej

adresatów obowiązek umieszczania na wyrobach znaku innego niż oznakowanie CE i oznakowanie metrologiczne. W ustawie o wyrobach budowlanych jest co prawda mowa o znaku budowlanym, ale wyroby budowlane zostały wyłączone spod reżimu ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku.

Propozycje poprawek

w art. 13 pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) sporządzić deklarację zgodności i umieścić oznakowanie CE, a w przypadku przyrządów pomiarowych także dodatkowe oznakowanie metrologiczne;";

w art. 17 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

3) sprawdzić, czy na wyrób naniesiono oznakowanie CE, a w przypadku przyrządów pomiarowych także dodatkowe oznakowanie metrologiczne;";

9) Rozdział 3 nosi tytuł „Obowiązki podmiotów gospodarczych", podczas gdy określa on również obowiązki prywatnego importera, nie mieszczącego się w definicji określenia „podmiot gospodarczy" (art. 4 pkt 19 ustawy).

Propozycja poprawki

tytuł rozdziału 3 otrzymuje brzmienie:

„Obowiązki podmiotów gospodarczych oraz prywatnego importera";

10) Zgodnie z art. 17 pkt 1 ustawy, dystrybutor ma obowiązek działać z należytą starannością przy udostępnianiu wyrobu na rynku. Przepis ten ma charakter jedynie informacyjny, ponieważ obowiązek działania z należytą starannością wydaje się oczywisty, natomiast zamieszczenie go tylko w katalogu obowiązków dystrybutora, z pominięciem producenta i importera, sugeruje jakoby dwaj ostatni nie musieli go przestrzegać.

Propozycja poprawki

w art. 17 skreśla się pkt 1;

11) Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy, wniosek o udzielenie akredytacji zawiera m.in. wskazanie adresu siedziby jednostki oceniającej zgodność. Należy mieć na względzie, że przepisy o charakterze systemowym (np. art. 41 Kodeksu cywilnego, art. 26 Kodeksu spółek handlowych) rozróżniają pojęcia adresu przedsiębiorcy oraz jego siedziby.

Propozycja poprawki

w art. 23 w ust. 1 w pkt 1 , w art. 24 w ust. 2 w pkt 2 oraz w art. 27 w ust. 3 w pkt 1 wyrazy „wskazanie adresu jej siedziby" zastępuje się wyrazami „wskazanie jej adresu i siedziby";

12) W myśl art. 22 ust. 1 ustawy akredytacja jest udzielana przez Polskie Centrum Akredytacji na wniosek jednostki oceniającej zgodność. Przepis ten wymaga wskazania formy prawnej rozstrzygnięcia, analogicznie jak w art. 27 ust. 1 stanowiącym, iż akredytacji udziela się w drodze decyzji administracyjnej.

Analogiczna uwaga dotyczy art. 24 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym w przypadku naruszenia warunków wskazanych w certyfikacie akredytacji Polskie Centrum Akredytacji może zawiesić akredytację, ograniczyć jej zakres lub cofnąć akredytację. Przepis ten nie przesądza o prawnej formie rozstrzygnięcia PCA, co może powodować wątpliwości w świetle art. 27 ust. 5 przesądzającego, iż zawieszenie, ograniczenie zakresu lub cofnięcie autoryzacji następuje w drodze decyzji administracyjnej.

Propozycje poprawek

w art. 22 w ust. 1 wyrazy „przez Polskie Centrum Akredytacji" zastępuje się wyrazami „w drodze decyzji, przez Polskie Centrum Akredytacji",

w art. 24 w ust. 4 po wyrazie „może" dodaje się wyrazy „w drodze decyzji";

13) Zgodnie z art. 26 ust. 2, w przypadku oddalenia odwołania od decyzji PCA w sprawie akredytacji, jednostce oceniającej zgodność przysługuje skarga do sądu administracyjnego, za pośrednictwem Komitetu Odwoławczego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o oddaleniu odwołania; w postępowaniu przed sądem stosuje się odpowiednio przepisy o zaskarżaniu do sądu decyzji administracyjnych. Przepis ten jest zbędny, ponieważ w świetle ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest oczywiste, że skarga taka przysługuje od każdej decyzji administracyjnej wydanej w II instancji, także wówczas gdy formalnie nie jest decyzją, ale w sposób władczy rozstrzyga o prawach lub obowiązkach jej adresata. Dodatkowo mogą się pojawić wątpliwości, czy skarga do sądu administracyjnego przysługuje od decyzji dotyczących autoryzacji i notyfikacji, skoro w przepisach regulujących te instytucje takiego odesłania nie zamieszczono.

Propozycja poprawki

w art. 26 skreśla się ust. 2

14) W myśl art. 25 ustawy, w przypadku udzielenia, odmowy udzielenia, cofnięcia, zawieszenia lub ograniczenia zakresu akredytacji jednostce oceniającej zgodność przysługuje odwołanie wnoszone do Komitetu Odwoławczego, w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o udzieleniu, odmowie udzielenia, cofnięciu, zawieszeniu albo ograniczeniu zakresu akredytacji. Przepis ten nie precyzuje, czy jest to

odwołanie w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Brak odesłania do KPA sugeruje, że przepisy Kodeksu nie znajdą tutaj zastosowania, ponieważ skoro racjonalny ustawodawca zamieścił tego rodzaju odesłanie w art. 63 ust. 2, ograniczając je tylko do niektórych instytucji z ustawy, pozostałe jej regulacje mają w tym zakresie charakter samodzielny. Na gruncie art. 25 oznacza to, że szereg kwestii związanych z wniesieniem odwołania (czy wnosi się je bezpośrednio do Komitetu Odwoławczego czy za pośrednictwem PCA, czy PCA może uwzględnić odwołania przed przekazaniem sprawy do Komitetu, jakie skutki powoduje odwołanie wniesione po terminie, czy termin ten można przywrócić itp.). Przyjęcie poniższej poprawki pozwoliłoby rozstrzygnąć o tych wątpliwościach.

Propozycja poprawki

w art. 25 dodaje się ust. 5 w brzmieniu:

„5. W zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie, do odwołania, o którym mowa w ust. 1 stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23).”;

15) Zgodnie z art. 31 ust. 1 zdanie drugie, w razie niepodjęcia środków naprawczych lub jeżeli środki te nie przynoszą wymaganych skutków, jednostka notyfikowana odmawia wydania certyfikatu. Z kolei w myśl art. 32 ust. 4 od takich rozstrzygnięć przysługuje odwołanie, a w świetle ust. 3 w tym przepisie odwołanie wnosi się w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji (zgodnie z przyjętą praktyką, użycie określenia decyzja przesądza, że chodzi o decyzję administracyjną).

Użycie różnych określeń dla nazwania tego samego aktu sprawia, że nie wiadomo, czy ustawodawca postanowił wyłączyć go spod reżimu KPA, czy też nie. Treść art. 32 wydaje się przemawiać za uznaniem, że rozstrzygnięcie jednostki notyfikowanej nie jest decyzją administracyjną, co powinno zostać jednoznacznie przesądzone:

Propozycja poprawki

w art. 32 w ust. 3 w zdaniu pierwszym wyraz „decyzji” zastępuje się wyrazem „rozstrzygnięcia”;

16) W art. 37 w ust. 2 dwukrotnie użyto określenia „organizacja macierzysta”, które zgodnie z terminologia przyjętą w ustawie należy zastąpić określeniem „podmiot gospodarczy”.

Propozycja poprawki

w art. 37 w ust. 2 w pkt 2 i 3 wyrazy „organizacji macierzystej” zastępuje się wyrazami „podmiotu gospodarczego”;

17) Zgodnie z art. 51 ust. 6 ustawy, Dyrektor Centrum określi zasady wynagradzania pracowników Centrum zgodnie z art. 772 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy. Art. 772 Kodeksu pracy nie określa jednak żadnych zasad wynagradzania, stanowi natomiast jedynie tyle, że pracodawca zatrudniający co najmniej 20 pracowników nie objętych układem zbiorowym pracy ma obowiązek przyjęcia regulaminu wynagradzania. Zasady wynagradzania pracowników Polskiego Centrum Akredytacji – jednostki sektora finansów publicznych powinny być uregulowane w rozporządzeniu właściwego ministra, a nie – jak ma to miejsce w analizowanej ustawie – pozostawione całkowitemu uznaniu dyrektora Centrum.

18) Art. 79 ustawy stanowi, że stroną postępowania administracyjnego w systemie nadzoru rynku jest wyłącznie podmiot gospodarczy, wobec którego postępowanie zostało wszczęte. Postępowanie to nie jest jednak wszczynane wobec podmiotu gospodarczego, ale w sprawie wprowadzonych do obrotu lub oddanych do użytku wyrobów niezgodnych z wymaganiami (art. 76 ustawy). Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że przyznanie przymiotu strony wyłącznie podmiotowi gospodarczemu stanowi wyłom od zasady, iż stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek (art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego). Dodatkowo, w art. 87 ust. 4 wskazano, że stroną postępowania w sprawie zniszczenia wyrobu jest importer, nie określając jednak, że przymiot strony przysługuje wyłącznie jemu.

Propozycja poprawki

w art. 79 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Stroną postępowania jest wyłącznie podmiot gospodarczy, który wprowadził wyrób do obrotu lub oddał go do użytku.";

19) Zgodnie z art. 89, producent albo importer albo instalator, który wprowadza do obrotu lub oddaje do użytku wyrób podlegający oznakowaniu CE lub dodatkowemu oznakowaniu metrologicznemu albo dystrybutor, który udostępnia na rynku taki wyrób, bez tego oznakowania, podlega karze pieniężnej w wysokości do 20 000 zł. Przepis ten wymaga doprecyzowania, ponieważ użycie spójnika „lub" błędnie sugeruje, jakoby wyrób mógł być oznaczony tylko dodatkowym oznakowaniem metrologicznym.

Propozycja poprawki:

w art. 89 wyrazy „lub dodatkowemu oznakowaniu metrologicznemu" zastępuje się wyrazami „, a w przypadku przyrządów pomiarowych także dodatkowemu oznakowaniu

metrologicznemu;”

20) Zgodnie z art. 25i ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, Prezes UTK dokonuje notyfikacji autoryzowanych jednostek oceniających zgodność (art. 103 pkt 16 noweli). Z kolei w myśl zasady wyrażonej w art. 29 ust. 1 ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku, notyfikacji autoryzowanych jednostek oceniających zgodność dokonuje właściwy minister. Ponieważ zasada określona w art. 29 ust. 1 doznaje wyjątków, powinien on je uwzględnić.

Propozycja poprawki:

w art. 29 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Notyfikacji autoryzowanych jednostek oceniających zgodność dokonuje właściwy minister albo kierownik urzędu centralnego właściwy ze względu na przedmiot oceny zgodności, zwany dalej „właściwym ministrem.”;

21) Zgodnie z art. 36a, art. 36c oraz art. 36i dodawanymi do ustawy o wyrobach budowlanych (art. 105 pkt 8 noweli), karami pieniężnymi może być obciążony producent lub importer oraz producent, importer lub sprzedawca. Użycie spójnika „lub” sugeruje, że karę można nałożyć zarówno na jeden z tych podmiotów jak i na wszystkie, co jak się wydaje nie było zamierzeniem ustawodawcy.

Propozycja poprawki

w art. 105 w pkt 8, w art. 36a, art. 36c oraz art. 36i wyraz „lub” zastępuje się wyrazem „albo”;

22) W art. 116 w pkt 7 noweli wprowadzono do ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych art. 112a – przepis uprawniający do nakładania kar pieniężnych na podmioty uczestniczące w obrocie ciśnieniowymi urządzeniami transportowymi, nie przestrzegające obowiązków wynikających z ustawy. Zgodnie z art. 112a ust. 1, producent albo importer, który wprowadza do obrotu ciśnieniowe urządzenie transportowe niezgodne z wymaganiami dotyczącymi takich urządzeń, podlega karze pieniężnej w wysokości do 100 000 zł. Art. 112a ust. 2 stanowi natomiast, że dystrybutor, który udostępnia na rynku ciśnieniowe urządzenie transportowe bez wymaganego znaku zgodności Π lub bez certyfikatu zgodności, podlega karze pieniężnej w wysokości do 20 000 zł.

W dotychczasowym stanie prawnym, wprowadzanie do obrotu ciśnieniowych urządzeń transportowych nie spełniających wymagań, umieszczanie oznakowania Π na takim

urządzeniu albo zaniechanie oznakowania urządzenia, na którym taki znak powinien się znaleźć, stanowi wykroczenie karane grzywną do 100 000 zł.

Wprowadzenie systemu kar administracyjnych za naruszenia przepisów ustawy przy pozostawieniu równoległego reżimu prawnokarnego oznacza, że to samo zachowanie będzie karane podwójnie. Np. dystrybutor udostępniający na rynku ciśnieniowe urządzenie transportowe bez wymaganego znaku zgodności podlegać ma karze pieniężnej do 20 000 zł (art. 112a ust. 2), ale jednocześnie może odpowiadać za wykroczenie polegające na wprowadzeniu nieoznakowanego urządzenia do obrotu (art. 112 ust. 4).

Analogiczne zastrzeżenia budzą przepisy o karach pieniężnych zawarte w ustawie o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku (rozdział 8 ustawy), przy jednoczesnym pozostawieniu w ustawie o systemie oceny zgodności niezmienionego rozdziału 7 regulującego odpowiedzialność karną za zachowania cechujące się co najmniej bardzo zbliżonymi znamionami.

Takie zbiegi odpowiedzialności karnej oraz administracyjnej, sprowadzające się do dwukrotnego karania adresata ustawy za ten sam czyn, były w przeszłości uznawane przez Trybunał Konstytucyjny za naruszające art. 2 Konstytucji, ponieważ godzące w zasadę sprawiedliwości społecznej i zasadę państwa prawnego.

Na koniec należy zwrócić uwagę, że w ramach tej samej noweli, zmieniając ustawę o wyrobach budowlanych, wprowadzając system kar pieniężnych uchylono przepisy statuujące dotychczasową odpowiedzialność karną za analogiczne zachowania (art. 105 pkt 4 i 6 w zw. z pkt 8 noweli).

23) Termin wejścia ustawy w życie określony został na 7 dni od dnia ogłoszenia. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ustawa powinna wchodzić w życie z zachowaniem odpowiedniej vacatio legis. Minimalny standard w tym zakresie określa art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, przewidując co najmniej czternastodniową vacatio legis. Wyjątki od tej zasady zawiera art. 4 ust. 2, w myśl którego w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Należy mieć na względzie, że analizowana jest bardzo obszernym aktem normatywnym, nakładającym szereg obowiązków na podmioty uczestniczące w obrocie gospodarczym. Z tego powodu jej vacatio legis powinna być na tyle długa, aby umożliwić co najmniej zapoznanie się z nową regulacją.

Maciej Telec
Główny legislator