



Skuteczność systemu nadzoru rynku

Bezpieczeństwo wyrobów ze znakiem CE

DOMINIKA MANICKA

Symbol składający się z liter „C” i „E”, pochodzący od słów *conformité européenne* (zgodność europejska), znajduje się na wielu produktach niezżywnościowych. Oznacza, że spełniają one wymagania Unii Europejskiej. Umieszczenie go jest warunkiem wprowadzenia towarów do obrotu na jednolitym rynku. Weryfikacją spełniania przez produkty określonych norm, w tym prawidłowości oznakowania CE, zajmują się organy nadzoru rynku¹. W Polsce jest ich 14. Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że system znakowania zapewnia konsumentom skuteczną ochronę przed kontaktem z towarami niespełniającymi europejskich wymogów. Niedostateczne finansowanie organów nadzoru, przy wciąż wzrastającej liczbie powierzanych im zadań, może jednak w niedalekiej przyszłości obniżyć ich skuteczność. Problemem jest również to, że konsumenci nie wiedzą co oznacza symbol CE, więc nie poszukują go na produktach.

Wstęp

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę „Bezpieczeństwa wyrobów ze znakiem CE”². Chciano sprawdzić, czy ten system zapewnia konsumentom skuteczną ochronę przed wprowadzaniem na rynek wyrobów niespełniających wymogów UE. Ponadto kontrola służyła ustaleniu, czy stworzono warunki do efektywnej współpracy uczestników

ryнку w tym obszarze, postępowania administracyjne są prawidłowo prowadzone, a działania edukacyjno-promocyjne ukierunkowane na konsumentów. Izba uznała, że finalizowanie przez Komisję Europejską prac nad przyjęciem nowego pakietu towarowego³ jest właściwym momentem na dokonanie takiej analizy.

Kontrolą wykonania zadań objęto działania pięciu organów nadzoru rynku, w tym

¹ Według stanu na 30.6.2018 system nadzoru rynku obejmował 27 sektorów wyrobów, dla których przewidziano oznakowanie CE.

² Artykuł został opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli: *Bezpieczeństwo wyrobów ze znakiem CE*, nr ewid. 163/2019/P/18/020/KGP, listopad 2019 r., Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK.

³ Nowy pakiet towarowy to propozycja zmiany prawa unijnego z 2017 r., zawierająca rozwiązania prawne służące wzmocnieniu jednolitego rynku, przez wzmocnienie zaufania do egzekwowania unijnych przepisów dotyczących produktów oraz wzajemnego uznawania towarów. Akty prawne pakietu zostały przyjęte w połowie 2019 r., a ich wejście w życie nastąpi wiosną 2021 r.

Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, prowadzone w latach 2016–2018 (I półrocze) w systemie znakowania CE. Dla uzyskania pełnego obrazu skuteczności działania systemu Izba postanowiła sprawdzić jego znajomość przez konsumentów. Dlatego zlecono badania opinii publicznej.

Konsekwencje ujednoczenia rynku

Jedną z barier w handlu między państwami europejskimi przed wprowadzeniem wspólnego rynku były krajowe wymagania dotyczące jakości i bezpieczeństwa wyrobów. Producent chcąc sprzedawać swój produkt za granicą, musiał spełnić wymagania obowiązujące w poszczególnych państwach. Dlatego na szczeblu unijnym podjęto tworzenie aktów prawnych, zwanych dyrektywami nowego podejścia, określających zasadnicze wymagania bezpieczeństwa dla różnych grup wyrobów, które należy spełnić przed ich wprowadzeniem do obrotu lub oddaniem do użytku na jednolitym rynku. Służą temu tzw. normy zharmonizowane. Ich stosowanie nie jest jednak obowiązkowe i producent może w inny sposób osiągnąć i udowodnić zgodność z dyrektywą.

Nowe podejście zakłada trzy zasady:

- tworzenie dyrektyw zawierających tylko bardzo ogólne, ale obowiązkowe wymagania zasadnicze;

- harmonizację wymagań wyłącznie w zakresie bezpieczeństwa, zdrowia i ochrony środowiska;

- swobodny obrót na terenie UE wyrobów spełniających wymagania zasadnicze.

Dyrektywy nowego podejścia obejmują swym zasięgiem zazwyczaj wąskie grupy wyrobów, takie jak zabawki czy wyroby medyczne, choć istnieją również dyrektywy o szerszym charakterze, jak np. w sprawie kompatybilności elektromagnetycznej. Niektóre wyroby mogą podlegać więcej niż jednej dyrektywie. Większość dyrektyw nowego podejścia przewiduje umieszczenie na wyrobach oznakowania CE⁴.

Odpowiedzialność za oznakowanie produktów, dla których przewidziano symbol CE, ponosi wyłącznie producent lub jego upoważniony przedstawiciel. To on jest odpowiedzialny za ustalenie przepisów, norm i innych wymagań dotyczących wyrobu, określenie sposobów oceny ich spełniania, a także za zapewnienie udziału tzw. strony trzeciej na różnych etapach oceny zgodności⁵.

Ogólne zasady dotyczące oznakowania CE określono w art. 30 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z 9 lipca 2008 r. ustanawiającego wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 339/93⁶. Dla producenta nadanie znaku

⁴ Lub równoważnego: znak koła sterowego dla wyrobów wyposażenia morskigo oraz znak Pi dla ciśnieniowych urządzeń transportowych.

⁵ Procedura oceny zgodności odbywa się przez wykonanie określonych przepisami działań (tzw. modułów) w zależności od ryzyka związanego z wyrobem. W wielu przypadkach (w zależności od wyrobu) procedura oceny zgodności wymaga udziału jednostki notyfikowanej.

⁶ Dz. Urz. UE L 218 z 13.8.2008, s. 30, dalej: rozporządzenie 765/2008.



CE oznacza, że jego produkt może swobodnie przemieszczać się na jednolitym rynku⁷, bez względu na to, gdzie został wyprodukowany.

Kraje tworzące ten rynek nie mogą zakazać wprowadzania wyrobów z takim oznakowaniem. Natomiast dla konsumentów jest on informacją, że spełniają one normy europejskie.

Ponieważ znak CE jest deklaracją, a nie dowodem zgodności produktu z przepisami UE, ustanowiono mechanizm nadzoru rynku; zapewnienie jego systemu jest obowiązkiem państwa. Organy nadzoru rynku *ex post* weryfikują prawdziwość deklaracji przedsiębiorcy i eliminują z obrotu wyroby niezgodne z prawem UE, przy jednoczesnym zapewnieniu swobodnego przepływu towarów.

Krajowy system nadzoru rynku funkcjonuje na zasadach określonych w rozporządzeniu 765/2008⁸, które ustanawia prawne ramy dla akredytacji i nadzoru rynku oraz oznakowania CE oraz w decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 768/2008/WE z 9 lipca 2008 r. w sprawie wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu, uchylającą decyzję Rady 93/465/EWG⁹. Przepisy

te stworzyły nowe ramy prawne¹⁰ dla przepisów unijnych harmonizujących wymagania określone dla produktów wprowadzanych do obrotu na jednolitym rynku.

System nadzoru rynku, co do zasady, opiera się na domniemaniu zgodności i deklaracji producentów. Stwarza to ryzyko celowego lub nieświadomego omijania przepisów albo obniżenia kosztów produkcji przez niezastosowanie wszystkich wymagań. W konsekwencji wyroby mogą stwarzać zagrożenie, pomimo umieszczenia na nich znaku CE.

Nadzór rynku w Polsce

Od kwietnia 2016 r. obowiązują dwie ustawy regulujące funkcjonowanie systemu nadzoru rynku, tj. ustawa z 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności¹¹ oraz ustawa z 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku¹². Podstawowym aktem prawnym jest druga z nich. Obie ustawy regulują kwestie procedur kontroli, sankcji za niespełnianie wymagań, współpracy organów i akredytacji jednostek notyfikowanych. Ponadto, w odniesieniu do wyrobów medycznych, ma zastosowanie ustawa z 20 maja 2010 r. o wyrobach medycznych¹³, a w odniesieniu

⁷ Jednolity rynek (*European Single Market*) tworzą państwa członkowskie Unii Europejskiej, a także Szwajcaria, Islandia, Norwegia, Liechtenstein oraz Turcja.

⁸ Przepisy rozporządzenia 765/2008 wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich UE od 1.1.2010.

⁹ Dz.Urz. UE L 218 z 13.8.2008, s. 82.

¹⁰ Ang. *New Legislative Framework*.

¹¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 155, dalej: ustawa o systemie oceny zgodności. Ustawodawca zdecydował o pozostawieniu w mocy ustawy o systemie oceny zgodności, przy ograniczeniu jej zakresu przedmiotowego, ponieważ w prawie UE nadal obowiązują dyrektywy niedostosowane do nowych ram prawnych, w odniesieniu do niektórych rodzajów wyrobów.

¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 544, ze zm., dalej: ustawa o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku.

¹³ Dz. U. z 2019 r. poz. 175, ze zm.

do budowlanych – ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych¹⁴.

System kontroli wyrobów funkcjonujący na podstawie ustawy o systemie oceny zgodności tworzą: organy celne oraz wyspecjalizowane, tj. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (PUOKiK) oraz wojewódzcy inspektorzy Inspekcji Handlowej (IH), inspektorzy pracy, okręgowi inspektorzy pracy, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (PUKE), organy Inspekcji Ochrony Środowiska (IOŚ), organy nadzoru budowlanego, Prezes Wyższego Urzędu Górniczego (PWUG), Inspekcja Transportu Drogowego (ITD) i wojewódzcy inspektorzy transportu drogowego.

System nadzoru rynku określony w ustawie o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku, tworzą organy celne oraz organy nadzoru rynku: Prezes UOKiK oraz wojewódzcy inspektorzy Inspekcji Handlowej (WIIH), inspektorzy pracy, Prezes UKE, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, organy nadzoru budowlanego, Prezes WUG, dyrektorzy urzędów morskich, wojewódzcy inspektorzy transportu drogowego, Prezes Głównego Urzędu Miar i dyrektorzy okręgowych urzędów miar.

Poza krajowym systemem oceny zgodności i nadzoru rynku pozostaje Prezes Urzędu Rejestracji Produktów Leczni-

czych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, który został objęty unijnym systemem nadzoru rynku, zwłaszcza w zakresie planowania i sprawozdawczości.

Organys wyspecjalizowane i nadzoru rynku przeprowadzają kontrole spełniania przez wyroby wymagań u podmiotów gospodarczych oraz przedsiębiorców będących użytkownikami wyrobów. Na podstawie ich ustaleń wszczynane są postępowania administracyjne, służące usunięciu stwierdzonych niezgodności, w tym także przez wycofanie wyrobu z rynku.

Prezes UOKiK jest także organem monitorującym funkcjonowanie systemu kontroli wyrobów i systemu nadzoru rynku w Polsce oraz współpracuje na poziomie unijnym z organami nadzoru rynku państw członkowskich oraz Komisją Europejską, sporządza okresowe raporty prezentujące wyniki kontroli, prowadzi rejestry publiczne oraz pełni rolę krajowych punktów kontaktowych unijnych systemów RAPEX¹⁵ i ICSMS¹⁶.

Ważniejsze ustalenia kontroli Organizacja systemu znakowania

System nadzoru rynku działa w zmienionym kształcie od czasu akcesji Polski do UE. Kompetencje organom nadzoru rynku powierza się sektorowo. W konsekwencji jeden wyrób może być

¹⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 266, ze zm.

¹⁵ *Rapid Alert System for non-food consumer products* – system zarządzany przez Komisję Europejską, służący zapewnieniu szybkiej wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej a KE w zakresie zagrożeń stwarzanych przez produkty nieżywnościowe. Podstawą prawną jego funkcjonowania jest dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 3.12.2001 w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów (Dz.Urz. UE L 11 z 15.1.2002, s. 4, ze zm.).

¹⁶ *Information and Communication System for Market Surveillance* – system informacyjno-komunikacyjny do celów nadzoru rynku; zarządzany przez KE, służący do wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej a KE w zakresie działań organów nadzoru rynku wobec wyrobów nieżywnościowych podlegających unijnemu systemowi nadzoru rynku.



kontrolowany przez różne organy nadzoru rynku. Wyrób może podlegać więcej niż jednemu przepisowi sektorowemu. Objęcie niektórych grup wyrobów kilkoma dyrektywami bądź rozporządzeniami unijnym oraz – w konsekwencji – kontrolowanie i nadzorowanie ich przez kilka organów, stanowi zagrożenie dla efektywnego funkcjonowania całego systemu. Przykładowo, zdalnie sterowana zabawka podlega przepisom dotyczącym bezpieczeństwa zabawek, co kontroluje Inspekcja Handlowa oraz wymaganiom dla urządzeń radiowych, co jest domeną Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Mając na uwadze zakaz prowadzenia łącznych kontroli, wynikający z ustawy – Prawo przedsiębiorców, ten sam wyrób może więc być kontrolowany dwukrotnie w różnych okresach.

Spełnianie wymagań jednego aktu sektorowego może być sprawdzane przez różne organy nadzoru rynku, w zależności od zastosowania badanego wyrobu. I tak np., niskonapięciowy sprzęt elektryczny jest kontrolowany przez inspektorów Państwowej Inspekcji Pracy (jeżeli jest stosowany przez profesjonalistów w zakładach pracy), kontrolerów Wyższego Urzędu Górniczego (jeżeli używają go zakłady górnicze) oraz Inspekcji Handlowej (gdy trafia do konsumentów).

Szeroki zakres badań organów systemu nadzoru rynku na poziomie unijnym, obejmujący wyroby konsumenckie oraz używane przez profesjonalistów (od zabawek, sprzętu elektrycznego i elektronicznego, przez sprzęt ochrony indywidualnej

po transformatory wysokiej mocy i systemy wentylacyjne), jak również produkty mające wpływ na środowisko (np. zużycie energii, emisja spalin), powoduje także poważne utrudnienia dla przedsiębiorców. Brakuje ogólnie dostępnej informacji, które z tych wyrobów podlegają oznakowaniu CE oraz jakie przepisy sektorowe mają zastosowanie do wybranej grupy produktów w wypadku objęcia się kilkoma dyrektywami lub rozporządzeniami

Istotny wpływ na poziom skuteczności organów nadzoru rynku ma także wydawanie przez Unię Europejską licznych nowych aktów bezpośrednio stosowanych przez państwa członkowskie, dotyczących najważniejszych zasad dokonywania oceny zgodności, w tym domniemań zgodności, oznakowania CE, obowiązków podmiotów gospodarczych, zasad notyfikacji jednostek oceniających zgodność.

Dotychczas nie zostały natomiast wyznaczone kompetencje organów nadzoru w odniesieniu do wyrobów objętych wymaganiami norm zharmonizowanych odnoszące się do ekoprojektu i etykietowania energetycznego w niektórych sektorach (poza wyrobami zużywającymi energię przeznaczonymi dla gospodarstw domowych, dla których jest wymagane oznakowanie CE¹⁷). 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.

¹⁷ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki z 17.12.2010 w sprawie procedur oceny zgodności wyrobów wykorzystujących energię oraz ich oznakowania (Dz.U. z 2015 r. poz. 1215).

Rozszerzanie kompetencji bez zapewnienia środków

Wyniki kontroli wskazują, że istnieje potrzeba włączenia do systemu kontroli i nadzoru rynku innych organów niż dotychczasowe, gdyż organy Inspekcji Handlowej – bez uzyskania odpowiedniego wsparcia kadrowego i finansowego – nie mogą skutecznie prowadzić kontroli w tak szerokim zakresie, jakim są wymagania dla ekoprojektu i etykietowania energetycznego. Bez odpowiednich środków nie jest możliwe pozyskanie odpowiednich ekspertów, mających oceniać poziom zagrożenia stwarzanego przez kontrolowane wyroby, co może w konsekwencji wpływać na ochronę odbiorców. Na problem zwiększania kompetencji i zadań organu bez zapewnienia odpowiednich środków budżetowych, w odniesieniu do jednostek IH, Izba zwróciła uwagę w informacji o wynikach kontroli „Realizacja zadań w zakresie ochrony konsumenta przez Inspekcję Handlową”¹⁸. Wyniki prezentowanej tu kontroli wykazały, że problem dotyczy także pozostałych organów nadzoru rynku.

Wysokość środków budżetowych przeznaczonych w 2017 r. na zadania z zakresu nadzoru rynku wyniosła łącznie ok. 30,7 mln zł¹⁹. Przeważającą część tej kwoty przeznaczono na wynagrodzenia dla ok. 1000 pracowników, które wyniosły 24,4 mln zł (79,5%). Pozostałą część

stanowiły wydatki związane z prowadzeniem kontroli, które wyniosły 3,8 mln zł (12,4%) oraz koszty badań laboratoryjnych – 2,5 mln zł (8,1%).

Przykładowo, w 2011 r. kompetencje Prezesa UKE rozszerzono o dużą grupę wyrobów objętych wymaganiami ekoprojektu ujętymi w czterech rozporządzeniach unijnych²⁰, a w 2016 r. dodano kolejne rozporządzenie²¹, bez przyznania nowych etatów i środków na zakup aparatury pomiarowo-badawczej. W 2013 r. na Prezesa UKE nałożono obowiązki związane z kontrolą realizacji przepisów dotyczących etykietowania niektórych produktów wykorzystujących energię (telewizory). Nałożenie powyższych obowiązków miało wiązać się z przyznaniem dodatkowych środków finansowych na zwiększenie zatrudnienia oraz zakupu wyposażenia pomiarowo-badawczego, co jednak nie nastąpiło.

Braki kadrowe

Efektywność systemu nadzoru rynku zależy głównie od dostępności zasobów finansowych i kadrowych oraz możliwości badawczych laboratoriów. Według danych za 2017 r.²² liczba etatów związanych z kontrolą w obszarze nadzoru rynku wynosiła 992,2, z tego 486,0 (49%) w ITD; 250,5 (25%) w IH; 92,5 (9%) w organach nadzoru budowlanego, 30,9 (3%) w UKE, 25,3 (3%) w IOŚ oraz trzy (0,3%) w WUG. We wszystkich skontrolowanych

¹⁸ Nr ewid. 170/2017/P/17/019/KGP, grudzień 2017 r., Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK.

¹⁹ Na podstawie danych za 2017 r.

²⁰ W tym: urzędnicy AGD, urzędnicy biurowe, zasilacze, dekodery, telewizory.

²¹ Dotyczące komputerów i serwerów.

²² Stan na 20.8.2018.



jednostkach występowały niedobory kadrowe, przy czym w trzech dostrzeżono tego negatywne konsekwencje.

I tak, niewystarczające były zasoby kadrowe Departamentu Nadzoru Rynku UOKiK. W GUNB i IOS, w konsekwencji zmniejszania się liczby zatrudnionych, nie były prowadzone zaplanowane kontrole, pomimo że plany obejmowały coraz mniejszą ich liczbę. W latach 2016 i 2017 organy nadzoru budowlanego (łącznie GUNB i WUNB) zmniejszyły liczbę kontroli (z 1652 w 2016 r. do 1607 w 2017 r. – mniej o 3%), w tym liczbę wyrobów budowlanych objętych kontrolą (z 4455 w 2016 r. do 4284 w 2017 r. – mniej o 4%). Sprawdzono też mniej wyrobów budowlanych pod względem prawidłowości oznakowania CE lub znakiem budowlanym oraz towarzyszących im informacji. W 2016 r. skontrolowano 3929 wyrobów, natomiast w 2017 r. 3782 (mniej o 4%). Odsetek stwierdzonych nieprawidłowości utrzymywał się na podobnym, wysokim poziomie i wynosił 42% w 2016 r. i 41% w 2017 r.

WUKE, pomimo przyjęcia przez Prezesa UKE nowych kompetencji, poziom zatrudnienia na stanowiskach związanych z nadzorem rynku nie zmieniał się. Nie zmniejszyła się liczba przeprowadzonych kontroli ani badań laboratoryjnych. Niemniej, zwiększenie liczby kontroli jest zasadne ze względu na bardzo dużą grupę urządzeń podlegających nadzorowi tego organu.

Nabory na wolne stanowiska, ze względu na wymagane od kandydatów specjalistyczne kompetencje oraz niekonkurencyjne warunki finansowe w stosunku do sektora prywatnego, wielokrotnie kończyły się bez rozstrzygnięcia. Pozyskanie

nowych pracowników oraz zachęcanie zatrudnionych do pozostania wymagałoby podwyższenia poziomu płac.

Niewystarczające środki na wykonywanie badań

Spśród skontrolowanych jednostek jedynie UKE i IH posiadają własne laboratoria badawcze. Pozostałe, a także w niektórych zakresach IH, korzystają z zewnętrznych usług. Ze względu na oferowane warunki finansowe laboratoria coraz mniej chętnie przystają na warunki oferowane przez organy nadzoru rynku. Przykładowo, koszt badania jednej maski antysmogowej wynosi ok. 13 tys. zł, co przekracza możliwości finansowe wielu WIIH, wysokość budżetu WIIH na wykonywanie badań w obszarze nadzoru rynku i ogólnego bezpieczeństwa produktów wynosiła średnio od 12,6 tys. zł do 22,5 tys. zł na jeden inspektorat. W przyszłości może to wpłynąć na ograniczanie działań kontrolnych. Bieżące utrzymanie i rozwój laboratoriów własnych również wymaga zwiększenia poziomu finansowania.

Współpraca organów nadzoru

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła współpracę skontrolowanych organów nadzoru rynku. Jej zasady wynikają ze stosowanych wprost postanowień rozporządzenia 765/2008 oraz realizowane są na zasadach określonych w ustawach o systemie ceny zgodności oraz o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku. Polegała ona głównie na bezpośrednich kontaktach roboczych i spotkaniach przedstawicieli urzędów w sprawach wymagających podjęcia wspólnych działań lub decyzji oraz na przedstawianiu najistotniejszych

kwestii pod obrady Komitetu Sterującego ds. Nadzoru Rynku.

Skontrolowane organy nadzoru terminowo przedkładały Prezesowi UOKiK swoje roczne plany pracy oraz sprawozdania z ich realizacji. Informacje w nich zawarte stanowiły źródło danych dla corocznie sporządzanego „Krajowego programu nadzoru rynku” oraz „Raportu z funkcjonowania krajowego systemu nadzoru rynku”, które po przyjęciu przez Komitet do Spraw Europejskich Rady Ministrów, były przekazywane Komisji Europejskiej oraz państwowemu członkowskim.

Skuteczny i spójny nadzór jednolitego rynku wymaga współpracy i koordynacji działań organów państw członkowskich. Mechanizm ochronny zawarty w unijnym prawodawstwie harmonizacyjnym zobowiązuje do wymiany informacji na temat środków ograniczających wprowadzenie danego produktu przez organy krajowe, aby inne organy mogły podjąć działania następcze. Wzajemna pomoc na podstawie rozporządzenia 765/2008 pozwala żądać informacji od podmiotów gospodarczych mających siedzibę w innym państwie członkowskim. Podstawowymi narzędziami służącymi wymianie informacji i optymalizacji podziału pracy między organami są grupy współpracy administracyjnej (ADCO) oraz systemy RAPEX i ICSMS.

Przedstawiciele skontrolowanych organów aktywnie uczestniczyli w projektach kontrolnych i innych inicjatywach

realizowanych na szczeblu międzynarodowym, w tym we współpracy z jednostkami z państw członkowskich oraz w spotkaniach grup roboczych. Przedstawiciele Prezesa UOKiK uczestniczą w projektach kontrolnych organizowanych przez organizację PROSAFE²³ (tzw. *joint actions*) w zakresie nadzoru rynku i ogólnego bezpieczeństwa. Inicjatywy te są 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 kategorii²⁴, na podstawie wyników projektu Komisja Europejska zamieściła ponad 100 notyfikacji w systemie RAPEX. W ramach projektu JA 2016, trwającego od października 2017 r. do grudnia 2019 r., UOKiK i IH brały udział 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.

W UOKiK zorganizowano Krajowy Punkt Kontaktowy (KPK) systemu RAPEX. Państwa rejestrują w nim przypadki poważnego zagrożenia zdrowia przez produkty udostępnione na ich terytorium. Notyfikacje i reakcje do RAPEX wprowadzane są przez KPK, na podstawie

²³ *Product Safety Enforcement Forum of Europe*. Międzynarodowa organizacja powstała w 1990 r. z misją wzmocnienia nadzoru rynku w zakresie bezpieczeństwa produktów i usług przez ułatwienie współpracy organów monitorujących na terenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG).

²⁴ <<https://www.uokik.gov.pl/download.php?plik=22204>>



informacji przekazanych przez organy nadzoru rynku. W okresie objętym kontrolą wprowadzono 225 notyfikacji w związku z produktami wykrytymi na terenie Polski, z których najwięcej dotyczyło zabawek. NIK stwierdziła, że trzy wyroby (na 18 zbadanych) zgłoszono z opóźnieniem od 2 miesięcy do około 13 miesięcy.

Organy nadzoru rynku korzystają z systemu informacyjno-komunikacyjnego – ICSMS. W okresie objętym kontrolą UOKiK wprowadził do niego 19 notyfikacji i zareagował na 40 wpisów dokonanych przez inne kraje członkowskie. Do ICSMS wprowadzane są informacje mające charakter transgraniczny. Wobec braku stosownych wytycznych strona polska przyjęła zasadę, że w ICSMS umieszcza sprawy, gdy wymagana jest pomoc organów z innych państw członkowskich lub gdy wymianę informacji uznano za przydatną dla innych organów nadzoru rynku.

Współpraca z organami celnymi

Wspólne działanie organów nadzoru rynku z organami celnymi odgrywa się na podstawie bezpośrednio stosowanych przepisów sekcji 3 rozporządzenia 765/2008 – Kontrola produktów przywożonych do Wspólnoty. Podejmowana jest na poziomie centralnym i lokalnie, na podstawie porozumienia oraz w trybie roboczym. Na wniosek organów celnych skontrolowane organy nadzoru rynku

wydały ponad 5 tys. opinii o spełnianiu przez wyroby wymagań. W wyniku działania służby celnej liczba produktów, którym zawieszono dostęp do swobodnego obrotu na rynku UE w latach 2016–2018 wyniosła 10,8 mln sztuk, z czego po działaniach naprawczych do obrotu dopuszczono 1,3 mln sztuk. Głównymi kierunkami importu zakwestionowanych wyrobów były: Chiny, Stany Zjednoczone, Hong-Kong, Korea Południowa i Singapur.

IH uczestniczyła w podjętej przez Krajową Administrację Skarbową (KAS) kontroli zabawek zatrzymanych na granicy. Zostały przeprowadzone we wrześniu i październiku 2017 roku przez organy celne krajów Grupy Wyszehradzkiej. Pracownicy Inspekcji Handlowej przeszkolili funkcjonariuszy KAS. Wybrane właściwości chemiczne zabawek (ftalan²⁵) zbadano w Specjalistycznym Laboratorium Produktów Włókienniczych i Analiz Instrumentalnych UOKiK w Łodzi. Skontrolowano także oznakowanie zabawek oraz poprawność towarzyszącej im dokumentacji, w tym deklaracji zgodności. KAS nie dopuściła do obrotu łącznie 295,2 tys. sztuk i 398 kg²⁶ zabawek miękkiego plastiku. Ponadto 35% próbek pobranych do badań laboratoryjnych potwierdziło przekroczenie dopuszczalnego stężenia ftalanów. Prawie wszystkie z zakwestionowanych produktów posiadały oznakowanie CE. Wyniki tej inicjatywy

²⁵ Estry kwasu ftalowego. Zakazana grupa substancji chemicznych wykorzystywanych do zmiękczenia plastiku, między innymi w produkcji zabawek. Substancje te mogą zaburzać gospodarkę hormonalną, zwiększać ryzyko zachorowania na astmę i alergię, szczególnie w przypadku dzieci.

²⁶ Według deklaracji SAD (ang. *Single Administrative Document*) Jednolity Dokument Administracyjny – uniwersalny statystyczny dokument celny wykorzystywany do dokonywania formalności w procedurach celnych.

zostały zebrane w dokumencie „Dolls V4, Final Report, May 2018”²⁷.

W latach 2013–2017 UOKiK i IH, również w współpracy z KAS, przeprowadziły kontrole bezpieczeństwa zabawek, których wyniki przedstawiono w dokumencie „Stężenie ftalanów w zabawkach; Kontrola Inspekcji Handlowej, UOKiK, Krajowej Administracji Skarbowej”²⁸. Przebadano 813 próbek, z których w 230 stwierdzono przekroczenie dopuszczalnego stężenia tych substancji (28% badanych próbek). W konsekwencji do systemu RAPEX zgłoszono 31 notyfikacji oraz osiem reakcji na zgłoszenia innych państw członkowskich, w związku z wykryciem zabawek z przekroczonym dopuszczalnym stężeniem ftalanów, wprowadzonych do obrotu przez polskich przedsiębiorców.

Kontrole i postępowania administracyjne

Organy nadzoru rynku wykonywały kontrole na podstawie rocznych planów kontroli, które poprzedzały rzetelnie prowadzone analizy ryzyka. Uwzględniano w nich oceny funkcjonowania rynku w podległych sektorach, stan ochrony interesów i praw konsumentów oraz informacje o wypadkach. Szczególną uwagę poświęcono wyrobom, które miały bezpośredni lub pośredni związek z wypadkami lub innymi niebezpiecznymi zdarzeniami i mogły stwarzać ewentualne zagrożenie.

NIK stwierdziła, że jedynie w GIOŚ nie dokonywano analizy i ocen funkcjo-

nowania oraz stanu ochrony interesów i praw konsumentów, pozabawiając się źródeł wiedzy niezbędnych dla rzetelnych analiz przedkontrolnych.

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła istotnych nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach administracyjnych oraz w egzekwowaniu ich rozstrzygnięć. Oczekiwanie na zgromadzenie niezbędnego materiału dowodowego, w tym wyniki badań laboratoryjnych, wydłużało jednak okres niezbędny do wydania decyzji administracyjnych, a tym samym opóźniało wprowadzenie w życie rozstrzygnięć.

W okresie objętym kontrolą skontrolowane organy nadzoru rynku zbadały 26 tys. wyrobów – 8,8 tys. (34%) zakwestionowały. W związku z ustaleniami kontroli wszczęto 1010 postępowań administracyjnych, z których:

- 760 (75%) umorzono w związku z podjętymi przez strony odpowiednimi działaniami;
- 250 (25%) zakończono wydaniem decyzji nakazujących wycofanie z obrotu wyrobów niezgodnych z wymaganiami.

Najczęściej wykrywane nieprawidłowości to brak lub nieprawidłowe oznakowanie, w tym znakiem CE, nieprawidłowo sporządzona deklaracja zgodności, odstępstwa od zasadniczych lub innych wymagań.

Na podstawie kontroli 101 wszczętych postępowań administracyjnych NIK stwierdziła, że organy nadzoru rynku, poza jednostkowymi przypadkami, prawidłowo prowadziły postępowania w sprawie

²⁷ *Dolls V4 Final Report, May 2018, Joint Control Action on safety of Toys of Customs and Market Surveillance Authorities of the Visegrad Group Countries.*

²⁸ <https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=14081>



wprowadzonych do obrotu lub oddanych do użytku wyrobów niezgodnych z wymaganiami zasadniczymi, szczegółowymi lub innymi, stosując proporcjonalne środki prawne w razie niepodjęcia działań naprawczych, ze względu na ich wpływ na zasadę swobodnego przepływu towarów w Unii Europejskiej. Dodatkowo w przypadku popełnienia określonego w ustawie o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku deliktu administracyjnego, nakładano administracyjne kary pieniężne, a w trybie ustawy o systemie oceny zgodności zawiadamiano właściwe organy ścigania.

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. W związku z tym wydawano decyzje obligujące do wykonania obowiązków oraz nakładano kary pieniężne, gdy to nie nastąpiło, z zasady nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności. Kosztami badań laboratoryjnych dotyczących wyrobów uznanych za niezgodne z wymaganiami prawidłowo obciążano stronę postępowania administracyjnego.

Postępowania prowadzono w terminach od kilku dni do około dziewięciu miesięcy – w zależności od stopnia skomplikowania oraz pracochłonności spraw. Kopie ostatecznych decyzji przekazywano Prezesowi UOKiK, aby mógł spowodować umieszczenie informacji o wyrobach niezgodnych z wymaganiami w systemie RAPEX lub innych rejestrach.

Na 101 skontrolowanych przez NIK postępowań, tylko jedno – odwoławcze postępowanie administracyjne prowadzone

przez Głównego Inspektora Ochrony Społeczeństwa w sprawie wycofania z obrotu 11 wyrobów – było prowadzone w sposób nieefektywny, dłużej niż było to niezbędne do załatwienia sprawy.

Istotnym czynnikiem wpływającym na wydłużanie postępowań administracyjnych było oczekiwanie na wyniki badań przez laboratoria zewnętrzne i ośrodki badawcze. Ten okres nie jest wliczany do czasu trwania postępowania administracyjnego, ale wydłuża je i opóźnia wprowadzanie w życie rozstrzygnięć. Organy nadzoru rynku prawidłowo monitorowały realizację postanowień wydanych decyzji, w tym uiszczanie nałożonych kar pieniężnych i opłat za przeprowadzone badania laboratoryjne.

NIK stwierdziła, że w jednym (na 101 skontrolowanych) przypadku zobowiązany producent nie wypełnił postanowień decyzji, natomiast organ (Prezes WUG) nie podjął stosownych działań. Zaniechania te spowodowały, że wyrób niezgodny z wymaganiami, stanowiący potencjalne zagrożenie dla zdrowia i życia jego użytkowników oraz zagrożenie dla mienia, mógł pozostawać na rynku.

Działalność edukacyjno-promocyjna

Konsument, kupując wyrób oznakowany CE, otrzymuje zapewnienie, że może go bezpiecznie używać. Jedną z ról organów nadzoru jest przybliżanie mu informacji o powodach i konsekwencjach stosowania tego symbolu, a także wyrobienie nawyku poszukiwania go na określonych wyrobach. Konsumenci powinni również wiedzieć, gdzie mogą zgłaszać informacje o wadliwych produktach. Sygnały od nich mogą

stanowić cenne źródło wiedzy dla organów nadzoru rynku i ukierunkowywać ich działania.

Z informacji zebranych w trakcie przygotowania kontroli oraz potwierdzonych w badaniu opinii publicznej²⁹ wynika, że wiedza konsumentów o oznakowaniu CE jest znikoma. Prawidłowy piktogram CE potrafiło wskazać jedynie 9,7% respondentów, a więcej niż co czwarty spośród ogółu badanych przyznał, że nie wie, która spośród okazanych czterech wersji jest właściwa (28,9%). Oznakowanie CE jest mylone ze znakiem jakości, albo znakiem pochodzenia wyrobu, a także ze znakiem o łudząco podobnym symbolu graficznym, potocznie zwanym „China export”, którym często są oznaczane wyroby pochodzące z Chin.

Zdaniem respondentów znak CE powinien być umieszczany przede wszystkim na zabawkach dla dzieci (wskazało na to 52,9% badanych). Blisko 2/5 ogółu (39,3%) stanowią osoby nieumiejące wskazać wyrobów, które powinny być oznakowanie symbolem CE. Największą grupę (44,0%) stanowią osoby niewiedzące, czym jest piktogram CE, znajdujący się na niektórych wyrobach dostępnych w handlu. Pozostali najczęściej traktują go jak certyfikat bezpieczeństwa (26,9%), bądź potwierdzenie zgodności wyrobu z zasadniczymi wymaganiami/z unijnymi przepisami (19,2%).

Większość Polaków (52,1%) nie wie, kto nadaje produktom oznakowanie CE.

Relatywnie najwięcej wskazań w tym kontekście uzyskały Komisja Europejska (18,1%) i Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (9,4%). Tylko co dwudziesty respondent wskazał właściwą odpowiedź – „producent/importer/dystrybutor wyrobu” (5,1%). W konsekwencji jedynie 14,7% ogółu badanych zadeklarowało, że w trakcie zakupów zwracają uwagę, czy wyrób posiada znak CE. Częściej niż przeciętnie czynią tak osoby z wyższym wykształceniem (20,2%), mieszkańcy największych miast (20,1%) oraz badani o wysokim statusie zawodowym (kadra kierownicza i specjaliści z wyższym wykształceniem 23,4%), a także osoby deklarujące najwyższy dochód na osobę w rodzinie (20,1%).

Skontrolowane organy nadzoru rynku, poza GIOŚ, podejmowały działania edukacyjno-promocyjne, kierowane zarówno do konsumentów, jak i pozostałych uczestników rynku. Na stronach internetowych oraz w portalach społecznościowych informowano o działaniu systemu nadzoru rynku, kompetencjach organów, w tym w ramach systemu nadzoru rynku i oznakowania CE, a także publikowano poradniki, wyniki kontroli i postępowania administracyjnych. Zamieszczano także wyjaśnienia w kwestiach budzących wątpliwości przedsiębiorców i konsumentów oraz udzielano szczegółowych porad i wyjaśnień na otrzymanywane zapytania. W ocenie NIK oraz w świetle wyników

²⁹ Na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej przeprowadziła 13-20.2.2019 badanie w formie bezpośredniego wywiadu ankieterskiego wspomaganego komputerowo (CAPI) na ogólnopolskiej próbie kwotowej, reprezentatywnej dla osób dorosłych, zrealizowanego na N=1000 wywiadów.



badania opinii publicznej, działania te należy zintensyfikować, w tym rozważyć inne niż internetowe metody dotarcia do szerszego grona konsumentów.

Podsumowanie

W ocenie NIK, system nadzoru rynku, w obszarze wyrobów oznakowanych CE, jest skuteczny i zapewnia konsumentom dostęp do wyrobów zgodnych z właściwymi regulacjami. Jednak wzrastają zagrożenia związane ze zwiększaniem zakresu zadań organów nadzoru, które w niedalekiej przyszłości mogą obniżyć skuteczność jego działania. Należy do nich niedobór wykształconej kadry, wynikający z niskich

w stosunku do sektora prywatnego wy-nagrodzeń oraz braku wystarczających środków budżetowych na prowadzenie koniecznych kontroli i badań laboratoryjnych. Pomimo prawidłowego funkcjonowania oznakowanie CE nie spełnia oczekiwanej roli, ponieważ konsumenci nie znają tego symbolu i nie wiedzą jaka treść się za nim kryje. Dlatego niezbędne są skuteczniejsze działania edukacyjne.

DOMINIKA MANICKA

Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK

Słowa kluczowe: nadzór rynku, organy nadzoru rynku, system oznakowania CE, ocena zgodności, ochrona konsumentów

ABSTRACT

DOMINIKA MANICKA: Safety of CE-Marked Products – Effectiveness of the Market Supervision System

The Supreme Audit Office has carried out an audit of the safety of products with a CE mark (European Compliance). The main objective of the audit was to answer the question whether the marking system provides the consumers with effective protection against introducing products that do not meet the EU requirements to the market. NIK also examined whether conditions were created for effective cooperation of the market players in the area, whether administrative procedures were properly conducted, and whether education and promotion campaigns were addressed to consumers. The audit comprised the activities of the Office of the Competition and Consumer Protection (Polish: *Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, UOKiK) since it monitors and coordinates the national systems of market supervision and control, as well as the performance of four market supervision bodies, and it covered the period from 1 January 2016 to 30 June 2018.

Key words: market superintendence, market superintendence authorities, CE marking system, conformity assessment, consumer protection