

Agnieszka ŻYWICKA*

Wielopostaciowość zadań (form działania) administracji publicznej w gospodarce na przykładzie administracji miar. Wybrane zagadnienia

1. Uwagi ogólne

Współczesną administrację publiczną należy analizować pod kątem dynamiki jej działania, gdyż nie jest to pojęcie statystyczne, lecz dynamiczne¹, zarówno w odniesieniu do jej struktur instytucjonalnych, jak i, przede wszystkim, realizowanych zadań. W takim ujęciu pojawiają się pytania o strukturę instytucjonalną w kontekście powierzonych administracji zadań oraz o formę wykonywanych zadań publicznych. Powierzone zadania, ich zakres, liczba i specyfika powinny odzwierciedlać bieżące potrzeby społeczeństwa i państwa². Z tego względu zadania administracji publicznej realizowane we wszystkich sferach życia publicznego, społecznego czy gospodarczego ulegają ciągłym modyfikacjom, coraz bardziej też widoczny jest proces prywatyzacji tych zadań. Podstawowymi czynnikami powyższych zjawisk są postęp cywilizacyjny, technologiczny i zmieniające się uwarunkowania gospodarki rynkowej. Proces ten odbywa się w obrębie całego aparatu administracji publicznej z różnym nasileniem i częstotliwością, ale najbardziej zjawisko to jest zauważalne w zadaniach administracji gospo-

* Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania, e-mail: agnieszka.zywicka@onet.eu.

¹ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 3–4.

² Por. D. Tyrawa, *Proliferacja administracji publicznej a prawo jednostki do dobrej administracji*, [w:] *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2015, s. 92.

darczej. Z racji powierzonych zadań w gospodarce administracja musi na bieżąco reagować na oczekiwania przedsiębiorców i dostosowywać swoją działalność do zmieniających się potrzeb. To z kolei stawia przed ustawodawcą wyzwania w zakresie wprowadzania nowych prawnych form działania tej administracji³, wyposażania ją w adekwatne do aktualnych potrzeb instrumenty prawne⁴, co w konsekwencji generuje zjawisko wielopostaciowości zadań administracji gospodarczej.

Z uwagi na zwięzłą formę niniejszego opracowania, aby udowodnić postawioną wyżej tezę badawczą, jako przykład wielopostaciowości zadań administracji publicznej rozważaniami zostały objęte zadania administracji miar w ujęciu przedmiotowym. Jest to bowiem dział rządowej, specjalnej administracji gospodarczej, który realizuje zadania publiczne ze sfery metrologii, mające zapewniać dokładność i spójność pomiarów w gospodarce. Powyższy cel przesądza o tym, że administracja miar będzie doskonałym przykładem demonstrującym transformację zadań publicznych na przestrzeni ostatnich lat, wywołaną rozwojem cywilizacyjnym, technologicznym i zmianami gospodarczymi zachodzącymi w Polsce.

2. Wielopostaciowość – dywersyfikacja zadań administracji miar

Zadania publiczne nie stanowią jednolitej kategorii i to samo twierdzenie odnosi się do prawnych form ich wykonywania⁵, stąd zastosowanie terminu „wielopostaciowość zadań”. Z uwagi na to, że termin „wielopostaciowość” nie jest terminem prawnym, warto chociażby skrótowo odnieść się do zakresu znaczeniowego tego pojęcia. W słowniku języka polskiego „wielopostaciowy” jest definiowany jako „mający wiele różnych form”, „złożony z wielu postaci”, „występujący w wielu postaciach”⁶.

W niniejszym opracowaniu wielopostaciowość jest ujmowana na gruncie dywersyfikacji prawnych form działania administracji publicznej według dwóch kryteriów: funkcji pełnionych przez administrację miar w gospodarce oraz władczych i niewładczych form działania.

Pierwszy z wyznaczników jest jednym z podstawowych i powszechnie akceptowanych przez doktrynę prawa administracyjnego gospodarczego kryteriów wyróżniania prawnych form działania administracji

³ Por. T. Rabska, *Działania administracji publicznej*, [w:] *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, K. Kokocińska, Poznań 2009, s. 27–29.

⁴ K. Strzyczkowski, *Uwagi o zadaniach nauki o prawnych formach działania administracji gospodarczej*, [w:] *Instrumenty i formy prawne...*, s. 62.

⁵ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 41.

⁶ Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/wielopostaciowo%C5%9B%C4%87.html> (22.11.2017).

gospodarczej⁷. W odniesieniu do tradycyjnych zadań realizowanych przez administrację miar umożliwia najdokładniejsze zdefiniowanie tych zadań, ukazując ich wielopostaciowość. Każda z funkcji (policja, reglamentacja, nadzór, regulacja, kierownictwo gospodarcze, planowanie, wspieranie gospodarki) jest na tyle jasno sprecyzowana, że można wskazać cechy wyróżniające działania podejmowane w ramach wykonywania konkretnej funkcji⁸. Drugie kryterium pozwala natomiast zidentyfikować nowe obszary zadań publicznych z zakresu metrologii, podlegające ewolucji na skutek rozwoju gospodarczego i europeizacji przepisów metrologicznych.

2.1. Analiza funkcji administracji miar w gospodarce

W odniesieniu do kryterium funkcji realizowanych przez administrację miar w gospodarce należy wskazać normy prawa materialnego kodyfikujące treść i formę wykonywania administracji gospodarczej, kreujące środki i prawne formy działań⁹. Będą to w szczególności: ustawa z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach¹⁰, ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o systemie tachografów cyfrowych¹¹, ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o towarach paczkowanych¹². Analiza przepisów wymienionych ustaw pozwala na konkluzję o realizacji większości z wymienionych wyżej funkcji w gospodarce przez tę administrację, w różnym oczywiście stopniu i w zależności od organu w ramach jej struktury organizacyjnej.

Organy administracji miar standardowo realizują w gospodarce zadania z obszaru policji gospodarczej i nadzoru gospodarczego, działając w formach prawnych obejmujących nakazy, zakazy i upoważnienia, które są dodatkowo nacechowane specyficznymi dla nauk technicznych metodami z zakresu metrologii, celem ochrony dóbr wskazanych w art. 8 prawa o miarach jako dziedziny prawnie chronione (bezpieczeństwo, porządek, ochrona zdrowia publicznego, ochrona praw konsumenta, obszary związane z: ustalaniem i pobieraniem opłat, podatków i innych należności budżetowych oraz ustalaniem opustów, kar umownych, wynagrodzeń i odszkodowań, a także przy pobieraniu i ustalaniu podobnych należności i świadczeń, przy dokonywaniu kontroli celno-skarbowej). Dyspozycję nadzoru nad wykony-

⁷ K. Strzyczkowski, *op. cit.*, s. 48.

⁸ Por. *ibidem*, s. 49. Mimo różnych klasyfikacji i ujęć funkcji administracji gospodarczych występujących w literaturze w niniejszym opracowaniu została przyjęta klasyfikacja dokonana przez K. Strzyczkowskiego, gdyż zdaniem autorki najdokładniej obrazuje ona zróżnicowanie zadań administracji miar.

⁹ A. Chelmoński, *Niektóre problemy teorii działań prawnych administracji gospodarczej*, „Acta Universitatis Wartsilaviensis. Prawo” 1975, No. 318, s. 62.

¹⁰ Dz.U. z 2016 r., poz. 884 z późn. zm.

¹¹ Dz.U. z 2017 r., poz. 891.

¹² Dz.U. z 2015 r., poz. 1161.

waniem przepisów prawa o miarach i ustawy o towarach paczkowanych zawiera rozdział 5 prawa o miarach, w którym określony jest szczegółowy tryb kontroli i środki nadzorcze. Uprawnienia policyjne administracji miar przejawiają się w stosowanych środkach nadzorczych, na mocy art. 21 ust. 1 i 2 prawa o miarach należą do nich: wydawanie zaleceń pokontrolnych i sprawdzanie stanu ich realizacji; kierowanie wniosków o ukaranie do właściwego organu w sprawach o wykroczenia; stosowanie egzekucji obowiązków niepieniężnych zgodnie z przepisami o postępowaniu egzekucyjnym w administracji; kierowanie do właściwego organu zawiadomień o popełnieniu przestępstwa w przypadku uzasadnionych podejrzeń o fałszowanie dowodów przeprowadzenia prawnej kontroli metrologicznej; wycofanie w drodze decyzji z obrotu lub użytkowania przyrządów pomiarowych niespełniających wymagań. Pracownicy administracji miar w trakcie kontroli uprawnieni są do nakładania grzywnien w drodze mandatów karnych. Uprawnienia nadzorcze administracji miar zostały rozszerzone ustawą z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku¹³. Na mocy art. 58 tejże ustawy organy administracji miar zostały włączone do struktur instytucjonalnych systemu nadzoru rynku. Oznacza to, że organy administracji miar zostały wyposażone w kompetencje do weryfikowania poziomu przestrzegania przepisów normujących procedury zgodności przyrządów pomiarowych z wymaganiami przez podmioty gospodarcze. Zadania policyjne i nadzorcze realizowane są głównie przez terenową administrację miar w trybie administracyjnym.

Funkcja reglamentacyjna administracji miar jest wykonywana na szczeblu centralnym. Uprawnieniami z zakresu ingerencji w swobodę działalności gospodarczej w obszarze przyrządów pomiarowych dysponuje Prezes Głównego Urzędu Miar (GUM). Zadania z tej dziedziny sprowadzają się do wprowadzania ograniczeń w postaci zezwoleń na podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej w obszarach związanych z produkcją, wprowadzaniem do obrotu i stosowaniem przyrządów pomiarowych. Na mocy art. 16 ust. 1 prawa o miarach Prezes GUM udziela zezwoleń na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie instalacji lub napraw oraz sprawdzania urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym – tachografów samochodowych (analogowych). Z artykułu 6 ust. 1 i 2 ustawy o systemie tachografów cyfrowych wypływają kompetencje Prezesa GUM do wydawania zezwoleń na prowadzenie warsztatów w zakresie instalacji, w tym aktywacji, napraw lub sprawdzania i kalibracji pod względem zgodności z wymaganiami rozporządzenia Komisji (WE) nr 1360/2002¹⁴ tachografów cyfrowych.

¹³ Dz.U. z 2017 r., poz. 1398.

¹⁴ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1360/2002 z dnia 13 czerwca 2002 r. dostosowujące po raz siódmy do postępu technicznego rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym, Dz.U. L 207/1, 5.08.2002.

Dynamika procesów gospodarczych, w tym zwłaszcza rozwój technologiczny, oraz europeizacja przepisów metrologicznych powodują, że funkcjami realizowanymi przez administrację miar zyskującymi na coraz większym znaczeniu są kierownictwo gospodarcze, planowanie i wspieranie gospodarki w kierunku prowadzenia działań innowacyjnych. Należy jednak zauważyć, że rozumienie tych funkcji w odniesieniu do zadań realizowanych przez administrację miar powinno być ujmowane w szerszym, zmodyfikowanym znaczeniu. Rozwój stosunków gospodarczych i nowe zadania publiczne realizowane w ich ramach przez administrację powodują, że funkcje te – w konkretnych przypadkach – pełnione są łącznie, a nawet przenikają się. Tak się dzieje w przypadku zadań administracji miar, które zostaną przedstawione poniżej, stąd ich kumulatywne zestawienie.

Kierownictwo gospodarcze stanowi najszerszy przejaw aktywności państwa w życiu gospodarczym, w ramach którego organy państwowe wyznaczają cele rozwoju społeczno-gospodarczego, tworząc celowościową determinantę działalności podmiotów gospodarczych¹⁵. Wspieranie gospodarki w tym przypadku jest ujmowane w kategoriach wszelkich środków stosowanych przez szeroko rozumiane państwo, bezpośrednio lub pośrednio w sposób ogólny bądź specyficzny, w celu wspierania prywatnych podmiotów gospodarczych, aby realizować przez to cele strukturalne, ekonomiczne lub socjalne¹⁶. Udzielanie przedsiębiorcom różnych form wsparcia, nie tylko materialnych, ma na celu poprawę sytuacji gospodarczej tych podmiotów, stwarzanie im możliwości pełniejszego korzystania z wolności gospodarczej, stanowi również instrument włączania ich w realizację celów motywowanych zróżnicowanymi interesami publicznymi¹⁷.

Zadania publiczne stanowiące emanację powyższych funkcji zostały określone w art. 16 prawa o miarach wyznaczającym kompetencje Prezesa GUM, spośród których wymienić należy: utrzymywanie i rozwój systemu legalnych jednostek miar i państwowych wzorców jednostek miar; prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych w dziedzinach dotyczących metrologii, w szczególności w zakresie technologii pomiarowych, oraz współpraca z innymi jednostkami naukowymi w tym zakresie; wspieranie i inspirowanie rozwoju krajowego przemysłu wiedzą metrologiczną. Wspieranie gospodarki wyraża się również w standardowych usługach metrologicznych świadczonych na rzecz przedsiębiorców przez administrację miar z zakresu przekazywania wartości legalnych jednostek miar od państwowych wzorców jednostek do przyrządów pomiarowych (art. 6a prawa o miarach) w drodze wzorcowań przyrządów oraz w usługach z zakresu

¹⁵ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 180.

¹⁶ K. Horubski, *Funkcje administracji gospodarczej*, [w:] *System prawa publicznego*, t. 8A: *Publiczne prawo gospodarcze*, red. J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół, Warszawa 2013, s. 753.

¹⁷ Por. M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej*, Bydgoszcz–Wrocław 2011, s. 68–69.

prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych (art. 8–8ca prawa o miarach). W przypadku zadań realizowanych w ramach tych funkcji występują niejednorodne formy działania, począwszy od dokumentów planistycznych i programowych (strategiczny plan działania, roczny plan działania Głównego Urzędu Miar), poprzez akty administracyjne (wydawane w toku prawnej kontroli metrologicznej), na umowach cywilnoprawnych kończąc (stosowanych w toku wzorcowań oraz oceny zgodności przyrządów pomiarowych).

2.2. Władcze i niewładcze działania administracji miar – wybrane zagadnienia

Jak twierdzi Teresa Rabska, prawne formy działania powinny mieć charakter służebny wobec zadań i celów jej ingerencji w gospodarkę¹⁸. Tak się dzieje w przypadku form stosowanych przez administrację miar. Realizacja poszczególnych funkcji przez administrację miar w gospodarce odbywa się przy wykorzystaniu w dużej mierze władczych form działania – aktów administracyjno-gospodarczych. Należy jednak zauważyć, że nie są to klasyczne decyzje administracyjne w ujęciu kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)¹⁹, co wynika z kompleksowego i złożonego charakteru spraw, których dotyczą. Typowa forma decyzji administracyjnej w odniesieniu do aktów stosowanych przez administrację miar ma małą użyteczność²⁰. Tytułem przykładu można wskazać chociażby decyzje legalizacyjne, których struktura i treść znacząco odbiegają od elementów decyzji administracyjnej wskazanych w art. 107 k.p.a. Forma tych aktów oraz tryb ich podejmowania są dostosowane do specyfiki spraw metrologicznych będących przedmiotem rozstrzygnięcia²¹.

Administracja miar w coraz szerszym zakresie wykorzystuje również niewładcze formy działania, takie jak umowy cywilnoprawne (zlecenia), głównie podczas realizacji funkcji wspierania gospodarki. Umowy te są powszechnie wykorzystywane przy świadczeniu usług wzorcowań przyrządów pomiarowych oraz opracowywaniu ekspertyz dla przedsiębiorców. Europeizacja prawa administracyjnego z zakresu metrologii rozszerzyła prywa-

¹⁸ Por. T. Rabska, *Kontrakt wojewódzki – forma działania administracji publicznej w strukturach zdecentralizowanych*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, Kraków 2001, s. 601.

¹⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1257.

²⁰ Por. K. Strzykowski, *Prawo gospodarcze...*, s. 209–210.

²¹ Treść świadectwa legalizacji (decyzji legalizacyjnej) zawiera rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych, Dz.U. z 2017 r., poz. 969.

tyzację zadań publicznych i zaowocowała proliferacją nowych zadań administracji miar kosztem zadań realizowanych w klasycznych władczych formach działania. Proces ten zachodzi w obszarze prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych. Implementacja dyrektyw harmonizacji technicznej dotyczących przyrządów pomiarowych²² spowodowała, że znacznemu zawężeniu uległ katalog nowych (wprowadzanych do obrotu) przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej (tj. legalizacji pierwotnej, wykonywanej wyłącznie przez administrację miar) na rzecz oceny zgodności.

Umowy cywilnoprawne zawierane przez administrację miar do realizacji usług z obszaru wzorcowań i ekspertyz stanowią alternatywę jednostronnych i władczych aktów organów administracji publicznej. Organy w dalszym ciągu są związane przepisami prawa publicznego i występują w interesie publicznym, a prywatne formy działania mają charakter techniczny i nie są wyrazem ich działalności na zasadzie prywatnej autonomii. Organy administracji miar związane są kompetencją wynikającą z przepisów prawa o miarach i nie funkcjonują w przysługującej jednostkom przestrzeni swobody umownej²³. Inaczej jednak sytuacja wygląda w odniesieniu do usług oceny zgodności przyrządów pomiarowych realizowanych przez administrację miar na podstawie ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku. Tutaj bowiem powstaje relacja prawna charakterystyczna dla stosunku cywilnoprawnego ukształtowana na zasadzie równości i autonomii prywatnej stron. W tym przypadku administracja miar (jednostki organizacyjne), zawierając umowy cywilnoprawne, nie występuje w charakterze organu administracji, chociaż, mając na uwadze publiczny charakter realizowanych zadań z tego zakresu, nadal jest podmiotem administrującym²⁴. Realizacja oceny zgodności przyrządów pomiarowych mieści się w szeroko ujmowanej sferze zadań publicznych, gdyż jej celami są: zapewnienie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki; eliminowanie

²² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. 2004/22/UE w sprawie przyrządów pomiarowych (MID) Dz.U. L 135, 30.04.2004; aktualnie obowiązująca: dyrektywa 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 (MID) Dz.U. L 096, 29.03.2014, s. 149; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/23/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wag nieautomatycznych (NAWI), Dz. U. L 122, 16.05.2009, s. 6; aktualnie obowiązująca: dyrektywa 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 (NAWID), Dz.U. L 96/107, 29.03.2014; dyrektywy implementowane ustawą z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności, Dz.U. z 2017, poz. 1226; aktualnie kwestie te normuje również ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r....

²³ Por. K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze...*, s. 206.

²⁴ Przez podmioty administrujące rozumieć należy podmioty publiczne tworzące aparat administracyjny i podmioty niepubliczne, które wykonują funkcje administracji publicznej. Tak m.in.: Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 266.

zagrożeń stwarzanych przez wyroby dla zdrowia i bezpieczeństwa, w tym w miejscu pracy, w celu ochrony konsumentów, mienia, środowiska i bezpieczeństwa publicznego; znoszenie barier technicznych w handlu i ułatwianie obrotu towarowego²⁵. Świadcząc usługi z zakresu oceny zgodności, jednostki organizacyjne administracji miar (Główny Urząd Miar i okręgowe urzędy miar) występują jako jednostki notyfikowane wykonujące procedury oceny zgodności przyrządów pomiarowych, który to status uzyskują w trybie określonym w ustawie (akredytacja, autoryzacja, notyfikacja), podobnie jak podmioty niepubliczne. Na zasadzie konkurencji tożsame usługi w ramach uzyskanej akredytacji mogą wykonywać również inne jednostki notyfikowane podmioty, w tym niepubliczne. Można zatem konstatować, że prywatyzacja zadań publicznych w obszarze oceny zgodności wyrobów prowadzi do zrównania pozycji podmiotu publicznego i podmiotu prywatnego w kategorii jednostek notyfikowanych. Powyższy mechanizm w założeniu ma kształtować korzystne warunki dla producentów wyrobów, którzy zgodnie z regułami wolnorynkowymi mogą wybierać jednostkę notyfikowaną przeprowadzającą ocenę zgodności w całej Unii Europejskiej. W praktyce trudno jest konkurować administracji miar z podmiotami prywatnymi posiadającymi akredytacje w zakresie procedur oceny zgodności przyrządów pomiarowych, gdyż podmioty te mogą oferować przedsiębiorcom znacznie szerszy zakres usług dodatkowych (serwisowych) w odniesieniu do przyrządów pomiarowych, co czyni ich bardziej konkurencyjnymi od jednostek notyfikowanych administracji miar.

Analiza problematyki realizacji oceny zgodności przyrządów pomiarowych przez administrację miar wymaga odniesienia się do waloru prawnego działań potwierdzających zgodność przyrządów z wymogami. Działania te stanowią implikację charakteru norm i specyfikacji zharmonizowanych ujętych w postaci modułów w ramach procedur oceny zgodności.

Oprócz deklaracji zgodności dokumentem potwierdzającym zgodność przyrządu (w zależności od stosowanego modułu) jest certyfikat zgodności, który trudno jednoznacznie zakwalifikować w obrębie prawnych form działania administracji publicznej. Na temat charakteru prawnego aktów wydawanych w ramach procesu oceny zgodności wyrobów wypowiada się doktryna prawa administracyjnego, które to poglądy zostały zebrane przez Karola Kiczkę²⁶. Jeśli chodzi o charakter prawny certyfikatu zgodności, zgadzam się w tym zakresie ze stanowiskiem Marka Wierzbowskiego,

²⁵ Por. art. 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r....

²⁶ Z uwagi na wąski zakres opracowania nie zostały zaprezentowane szczegółowo poglądy doktryny, dlatego w szerszym zakresie odsyłam do opracowania: L. Kieres, A. Borkowski, K. Kiczka, T. Kocowski, M. Guziński, M. Szydło, *Instrumenty administracyjnoprawne w systemie oceny zgodności z zasadniczymi wymaganiami*, [w:] *Instrumenty i formy prawne...*

który kwalifikuje tego typu działania jako atesty publiczne i stwierdza, że nie jest jasny ich charakter prawny. Certyfikaty oceny zgodności nie wywołują bezpośrednio skutków prawnych, jednak ich znaczenie prawne nie może budzić wątpliwości. W tym przypadku jesteśmy na granicy deklaratoryjnego aktu administracyjnego i zaświadczenia²⁷. Według K. Kiczki „certyfikat oceny zgodności zdaje się wyczerpywać zasadnicze przymioty administracyjnych aktów kwalifikujących”²⁸. W mojej ocenie trudno jednak definitywnie uznać certyfikat zgodności przyrządu pomiarowego za akt kwalifikujący.

3. Podsumowanie

Ogromna różnorodność zadań wymaga od ustawodawcy poszukiwania odpowiednich form działania. Wykształcanie się i rozwój nowych dziedzin gospodarki wymusza – w warunkach wspólnotowego rynku wewnętrznego – ustalenie ze względu na ważny interes publiczny określonych rozwiązań administracyjnoprawnych²⁹. Zmiany w sferze zadań, ich rozbudowa, pojawianie się nowych form, europeizacja i procesy szeroko rozumianej prywatyzacji, a także zmiany cywilizacyjne prowadzą do zmian sposobów i formuł ich wykonywania³⁰. Wpływają też na sam sposób realizacji zadań publicznych, a nawet na pozycję prawną podmiotów administrujących. Procesy te są szczególnie wyraźne na tle zadań realizowanych przez administrację miar i pozwalają na potwierdzenie tezy o ich wielopostaciowości. Na tym tle istotny będzie problem adekwatności form działania do celów i realizowanych zadań publicznych, zwłaszcza w kontekście zmieniających się potrzeb otoczenia gospodarczego na gruncie prywatyzacji tych zadań. Nowe zagadnienia wymagające odrębnej naukowej analizy implikuje w powyższym kontekście mechanizm oceny zgodności.

Konkludując: forma opracowania pozwoliła jedynie na zasygnalizowanie wyzwań i problemów, z którymi musi się zmierzyć administracja miar w obliczu wielopostaciowości realizowanych zadań. Poruszone w artykule kwestie nie wyczerpują całkowicie wszystkich zagadnień. Wymagają one szerszego naukowego opracowania, znacznie wykraczającego poza ramy niniejszego artykułu.

²⁷ M. Wierzbowski, *Jakość wyrobów. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984, s. 138–142.

²⁸ Por. L. Kieres, A. Borkowski, K. Kiczka, T. Kocowski, M. Guziński, M. Szydło, *op. cit.*, s. 247.

²⁹ Por. K. Kiczka, *Wybrane praktyczne problemy administracyjnych aktów kwalifikujących*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 275.

³⁰ M. Stahl, *op. cit.*, s. 41–42.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1257.
- Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach, Dz.U. z 2016 r., poz. 884 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o systemie tachografów cyfrowych, Dz.U. z 2017 r., poz. 891.
- Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o towarach paczkowanych, Dz.U. z 2015 r., poz. 1161.
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku, Dz.U. z 2017 r., poz. 1398.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych, Dz.U. z 2017 r., poz. 969.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. 2004/22/UE w sprawie przyrządów pomiarowych (MID) Dz.U. L 135, 30.04.2004.
- Dyrektywa 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 (MID), Dz.U. L 096, 29.03.2014.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/23/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wag nieautomatycznych (NAWI), Dz. U. L 122, 16.05.2009.
- Dyrektywa 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 (NAWID), Dz.U. L 96/107, 29.03.2014.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1360/2002 z dnia 13 czerwca 2002 r. dostosowujące po raz siódmy do postępu technicznego rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym, Dz.U. L 207/1, 5.08.2002.

Opracowania

- Chelmoński A., *Niektóre problemy teorii działań prawnych administracji gospodarczej*, „Acta Universitatis Wartislaviensis. Prawo” 1975, No. 318.
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013.
- Horubski K., *Funkcje administracji gospodarcze*, [w:] *System prawa publicznego*, t. 8A: *Publiczne prawo gospodarcze*, red. J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół, Warszawa 2013.
- Kiczka K., *Wybrane praktyczne problemy administracyjnych aktów kwalifikujących*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Kieres L., Borkowski A., Kiczka K., Kocowski T., Guziński M., Szydło M., *Instrumenty administracyjnoprawne w systemie oceny zgodności z zasadniczymi wymaganiami*, [w:] *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, K. Kokocińska, Poznań 2009.
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Rabska T., *Działania administracji publicznej*, [w:] *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, K. Kokocińska, Poznań 2009.
- Rabska T., *Kontrakt wojewódzki – forma działania administracji publicznej w strukturach zdecentralizowanych*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, Kraków 2001.
- Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/wielopostaciowo%C5%9B%C4%87.html> (22.11.2017).

- Stahl M., *Zagadnienia ogólne*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.
- Strzyczkowski K., *Uwagi o zadaniach nauki o prawnych formach działania administracji gospodarczej*, [w:] *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, K. Kokocińska, Poznań 2009.
- Szydło M., *Wolność działalności gospodarczej*, Bydgoszcz–Wrocław 2011.
- Tyrawa D., *Proliferacja administracji publicznej a prawo jednostki do dobrej administracji*, [w:] *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzonych jej zadań*, Warszawa 2015.
- Wierzbowski M., *Jakość wyrobów. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984.

THE MULTIFORMITY OF TASKS (FORMS OF ACTIVITIES)
OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE ECONOMY AS EXEMPLIFIED
BY THE ADMINISTRATION OF MEASURES. SELECTED ISSUES

Abstract: The article presents selected issues of the multiformity of tasks performed by the public administration based on the example of the administration of measures in the context of diversification of legal forms of activities in the public administration according to two criteria: functions performed by the administration of measures in the economy and the authoritative and non-authoritative forms of activities.

The first part of the paper presents the legal forms of activities in the administration of measures according to the following functions: economic police, regulation, economic supervision, economic management, planning and support of the economy. Moreover, selected public tasks within the above functions are analyzed. The second part of the article provides an analysis of new tasks of the administration of measures in relation to the privatization of public tasks referring to the field of conformity assessment of products in terms of authoritative and non-authoritative forms of activities, which are subject to evolution as a result of the economic development and the europeanisation of metrological regulations.

Keywords: PUBLIC TASKS, ADMINISTRATION OF MEASURES, FUNCTIONS OF ECONOMIC ADMINISTRATION, LEGAL FORMS OF ACTIVITIES OF THE ECONOMIC ADMINISTRATION, PRIVATIZATION OF PUBLIC TASKS