

AGNIESZKA ŻYWICKA\*  
MARIUSZ PAŹDZIOR\*\*

---

## Prawo cywilne w działaniach administracji publicznej (administracji miar) – na gruncie systemu oceny zgodności z zasadniczymi wymaganiami. Tradycja i nowoczesność w instytucjach prawnych.

Wprowadzenie – teza, cel, metoda badawcza.

Potęp technologiczny i informacyjny oraz nowoczesne urządzenia coraz to kolejnych generacji są wszechobecne we wszystkich dziedzinach życia, społecznego, politycznego, i gospodarczego państwa i jego obywateli. Trend ten determinuje wiele obszarów działania państwa i wpływa również na funkcjonowanie jego aparatu administracyjnego, formułując nowe zdania publiczne, redefiniując funkcje administracji publicznej, wreszcie implikując zmiany prawa. W tym miejscu pojawiają się pytania natury prakseologicznej i funkcjonalnej dotyczące przystawalności instytucji prawa administracyjnego w ujęciu poszczególnych rozwiązań normatywnych do otaczającej rzeczywistości społecznej i gospodarczej. Czy prawo to zawiera wystarczające normy zapewniające sprawne funkcjonowanie administracji, przy jednoczesnym zabezpieczeniu jednostkom określonych pozycji wobec władzy publicznej<sup>1</sup>. Czy nie ma potrzeby wprowadzania nowych instrumentów prawnych, podno-

---

\* AGNIESZKA ŻYWICKA – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor UJK, Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, e-mail: agnieszka.zywicka@onet.eu

\*\* MARIUSZ PAŹDZIOR – doktor nauk prawnych, stanowisko: adiunkt, Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, e-mail: mpazdzior@glaw.pl

<sup>1</sup> Por uwagi sformułowane przez J. Jagielskiego, P. Gołaszewskiego, *O problemach z prawem administracyjnym oraz niektórych węzłowych zagadnieniach tego prawa (kilka refleksji z teraźniejszej*

szących jakoś zadań publicznych zwłaszcza na rzecz gospodarki stanowiącej krwioobieg funkcjonowania kraju?

Podjmując się odpowiedzi na tak sformułowane pytania badawcze można postawić tezę, że rozwój technologii w sposób szczególnie wpływa na sposób działania administracji gospodarczej, która z racji swojego istnienia jest powołana do realizacji określonych zadań wobec i na rzecz przedsiębiorców, których aktywność jest kołem zamachowym tego postępu technicznego. Dla sprawnego procesu administrowania konieczne jest jednak stosowanie form działania spoza sfery regulacji publicznoprawnej.

Administracja gospodarcza musi na bieżąco dostosowywać swoje zadania i formy prawne ich realizacji do zmieniających się oczekiwań społeczno-gospodarczych, aby jednocześnie zachować dbałość o interes publiczny oraz sprostać zmieniającym się preferencjom przedsiębiorców. Konieczne jest zatem poszukiwanie nowych form realizacji zadań publicznych i sięganie poza instrumenty właściwe prawu administracyjnemu - po instrumenty właściwe prawu cywilnemu. W wyniku tej aktywności administracji gospodarczej dochodzi do kształtowania nowych zjawisk prawnych, przenikania instrumentów prawa prywatnego do prawa publicznego, generowania nowych relacji prawnych na linii organ- jednostka w obrębie określonych dziedzin, które zostaną uczynione przedmiotem rozważań niniejszym opracowaniu.

Jako przykład w niniejszym artykule zostaną przedstawione implikacje powyższych zjawisk zachodzące w działalności administracji miar na gruncie ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku<sup>2</sup>. Opisane sytuacje można szczególnie wyraźnie zaobserwować w działaniach administracji miar, realizującej zadania państwa w gospodarce z zakresu metrologii (zapewnianie jednolitości i dokładności miar i sprawowanie nadzoru metrologicznego). Technologie pomiarowe leżą bowiem u podstaw funkcjonowania państwa i na nich zasadniczo opiera się cała gospodarka. Rzetelne pomiary wykonywane w obrocie za pomocą przyrządów pomiarowych<sup>3</sup>, wpływają zarówno na prawidłowość czasu oraz miar różnorodnych dóbr materialnych jak i na prawidłowe naliczanie opłat w obrocie gospodarczym, w tym danin publicznych (podatków, ceł, kar pieniężnych etc.).

Celem niniejszego artykułu jest próba identyfikacji nowych obszarów zastosowania prawa cywilnego w działaniach administracji publicznej – admi-

*i przyszłej perspektywy*) [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 30-36.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1398 z późn. zm.

<sup>3</sup> A. Żywicka, *W sprawie redefinicji funkcji administracji gospodarczej w warunkach społecznej gospodarki rynkowej (na przykładzie funkcji administracji miar)*- *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio IUS*, Vol. LXIV, 2017, s.265-276.

nistracji miar i nowych zjawisk prawnych zachodzących w relacjach organów administracji z przedsiębiorcami implikowanych postępem technicznym w dziedzinie metrologii, a następnie ocena ich skutków dla gospodarki z perspektywy ochrony interesu państwa i interesu jednostkowego przedsiębiorcy.

W artykule została zastosowana metoda dogmatyczno-prawna analizy aktów prawnych oraz analiza tekstów naukowych.

## Współistnienie norm prawa administracyjnego i cywilnego w relacji: organ administracji gospodarczej – przedsiębiorca - rozważania podstawowe

Regulacja administracyjnoprawna służy działalności administracji publicznej ale nie jest wyłącznie jej dedykowana. Normy administracyjnoprawne służą kształtowaniu relacji władzy publicznej z jednostką dla zapewnienia tej ostatniej jasnej i względnie trwałej pozycji prawnej stosunkach z władzą<sup>4</sup>. Z uwagi na sprawowanie imperium państwowego i władcze kształtowane sytuacji prawnej jednostek (załatwianie spraw w formie decyzji administracyjnej) nie jest to możliwe bez odpowiednich dyspozycji ustawowych, czyli wiąże się w wielu przypadkach ze zmianami prawa materialnego i proceduralnego. Coraz częściej jednak zauważa się potrzebę łagodzenia rygoryzmu prawa administracyjnego instrumentami prawa prywatnego (cywilnego)<sup>5</sup>, co ma uelastyczniać i usprawniać funkcjonowanie administracji publicznej a jednocześnie nie zwiększać inflacji prawa. Można zatem zauważyć pewne zmiany w sposobie i formach działania administracji publicznej, silnie inspirowane wpływem prawa cywilnego a nawet stosowanie bezpośrednio czynności właściwych prawu prywatnemu opartemu na cywilistycznej metodzie regulacji prawnej. Znaczenie tego problemu od dość dawna dostrzega doktryna prawa administracyjnego o jego aktualności świadczy dobitnie fakt, iż rozważania na ten temat zostały podjęte również podczas XXV Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w 2018 r. „Prawo administracyjne dziś i jutro”. W doktrynie nadal mówi się o potrzebie rewizji katalogu prawnych form działania administracji publicznej, wprowadzania nowych instrumen-

<sup>4</sup> Zob. W. L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa: 1924, s.9; H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001, s. 49 i n., J. S. Langrod, *Institucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*. Reprint, Kraków 2003.

<sup>5</sup> Por. J. Lemańska, *O potrzebie wprowadzania instrumentów prawnych łagodzących rygoryzm prawny bezwzględnie obowiązujących norm prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 75-77.

tów prawnych, czy też kwestii luk systemowych, podnoszona jest również kwestia prywatyzacji prawa publicznego i publicyzacji prawa prywatnego<sup>6</sup>.

Prawo administracyjne charakteryzuje jego rozległość co niekiedy jest traktowane jako jego słaba strona, również z uwagi na złożoność i trudność wyczerpującej regulacji. Mając na względzie ten rozległy i zróżnicowany charakter spraw objętych regulacją administracyjną, do której w istotnym stopniu przenika prawo cywilne, w niniejszym artykule wywody zostały zawężone do wybranego, konkretnego obszaru administrowania - sfery metrologii. Silny związek administracji miar z gospodarką (wszystkie usługi, które świadczy administracja miar są realizowane na rzecz podmiotów gospodarczych) powoduje, że musi ona stale nadążać za potrzebami przedsiębiorców a czasem nawet wyprzedzać te oczekiwania. Metrologia znajduje się ponadto pod silnym wpływem procesów globalizacyjnych oraz oddziaływaniem ustawodawcy unijnego, zwłaszcza w zakresie systemu oceny zgodności wyrobów z zasadniczymi wymaganiami, której podlegają przyrządy pomiarowe objęte dyrektywami harmonizacji technicznej<sup>7</sup>. Europejski charakter tego systemu spowodował, że elementy cywilnoprawne zakorzeniły się na stałe w działalności administracji miar. Można nawet stwierdzić, że implementacja dyrektyw MID i NAVI spowodowała swoistą rewolucję ustrojowo- strukturalną w strukturze organizacyjnej administracji miar oraz diametralną zmianę relacji prawnej z administracyjnoprawnej na cywilnoprawną na gruncie realizowanych zadań z zakresu oceny zgodności na rzecz przedsiębiorców przez jednostki administracji miar.

---

<sup>6</sup> Patrz poglądy zawarte w publikacji ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego WPIA Uniwersytetu Warszawskiego, *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.

<sup>7</sup> Aktualne zasadnicze ramy prawne harmonizacji technicznej tworzą: Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 768/2008/WE z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu, uchylająca decyzję Rady 93/465/EWG, Dz. Urz. UE. L nr 218 poz. 82 z 13.08.2008. i Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiające wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 339/93, Dz. Urz. UE L 218 z 13.08.2008. Decyzja ustanawia ogólne ramy o horyzontalnym charakterze dla prawodawstwa harmonizującego zasady wprowadzania do obrotu produktów. W zakresie przyrządów pomiarowych kwestie te aktualnie regulują: 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. Urz. UE L nr 96 poz. 149 z dnia 29 marca 2014 r. oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/31/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnosząca się do udostępniania na rynku wag nieautomatycznych (NAVI), Dz. Urz. UE L nr 96 poz. 107 z dnia 29 marca 2014 r.

## Zadania w systemie oceny zgodności przyrządów pomiarów z zasadniczymi wymaganiami - prywatyzacja zadań publicznych czy publiczacja stosunków cywilnoprawnych?

Prezentacja obszarów stosowania regulacji cywilnoprawnych w działalności administracji miar w pierwszej kolejności wymaga ogólnego nakreślenia sfery spraw publicznych, do których realizacji został powołany ten dział administracji rządowej. Zostały one sformułowane w ustawie z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach<sup>8</sup>, w myśl art. 1 należą do nich zapewnienie jednolitości miar i wymaganej dokładności pomiarów wielkości fizycznych w Rzeczypospolitej Polskiej. Zadania te realizowane są w trybie administracyjnym: prawnej kontroli metrologicznej (zatwierdzenie typu i legalizacja ponowna przyrządów pomiarowych) i nadzoru metrologicznego, przy czym administracja stosuje w tym zakresie klasyczne prawne formy działania, w tym środki nadzorcze typowe dla załatwiania spraw administracyjnych i nie będą one z tego względu przedmiotem dalszych rozważań w tym opracowaniu. Wspomnienie o nich ma jednak istotne znaczenie, jako że to z nich wywodzą się pierwotne, historycznie ukształtowane zadania administracji miar, które stanowią jednocześnie przyczynek do rozwoju dalszych aktywności – usług w zakresie oceny zgodności przyrządów pomiarowych, które z kolei wykonywane są w oparciu o klasyczne relacje cywilnoprawne.

Wpływ prawa cywilnego widoczny jest na płaszczyźnie usług realizowanych w systemie oceny zgodności wyrobów (przyrządów pomiarowych) z zasadniczymi wymaganiami, który można zakwalifikować jako instytucję prawa materialnego i proceduralnego, tworzoną przez przepisy określające zasadnicze i szczegółowe wymagania dotyczące wyrobów oraz przepisy i normy określające działania podmiotów uczestniczących w procesie oceny zgodności. Instrument ten stanowi egzemplifikację dyrektyw harmonizacji technicznej, implementowany do prawa krajowego ustawą o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku. Instytucja ta jest odpowiedzią na potrzeby unijnego ustawodawcy oraz przedsiębiorców, w założeniu ma niwelować bariery w swobodnym przepływie towarów (poprzez stosowanie jednolitych norm technicznych), zapewniać bezpieczeństwo państwa oraz chronić środowisko naturalne, zdrowie i życie konsumentów a w odniesieniu do przyrządów pomiarowych zapewniać ich jednolite działanie i niezawodność.

System oceny zgodności jest instytucją prawną niezwykle interesującą z naukowego punktu widzenia, jeżeli chcemy ją analizować pod kątem regulacji publicznoprawnych i prywatnoprawnych, wzajemnego przenikania instrumentów prawa prywatnego do publicznego i na odwrót. Zjawisko

<sup>8</sup> Dz. U z 2018 r., poz. 376.

prywatyzacji zadań publicznych (prawa publicznego) oraz publicyzacji prawa prywatnego jest przedmiotem szerokiego zainteresowania wielu przedstawicieli doktryny przy czym zdania na temat pozytywnych i negatywnych przejawów tych procesów są podzielone<sup>9</sup>. W ich wyniku dochodzi nie tylko do stosowania przez podmioty administrujące (administrację) form działania właściwych prawu prywatnemu – głównie umów ale również kształtują się nowe konstrukcje prawne. W niektórych przypadkach trudno będzie jednoznacznie przesądzić o ich charakterze prawnym oraz ustalić kierunek zapożyczenia: z prawa publicznego do prawa prywatnego czy odwrotnie. W moim przekonaniu można mówić o tworzeniu tzw. hybrydowych konstrukcji prawnych łączących elementy publiczno- i prywatnoprawne o równorzędnym, sprzężonym oddziaływaniu. Ten trend jest implikowany nowymi potrzebami, zmieniającymi się realiami społecznymi i gospodarczymi np.: rozwojem cywilizacyjnym czy postępem technicznym, tudzież procesami globalizacyjnymi. Do takich sytuacji dochodzi wówczas gdy dotychczasowe standardowe formy działania nie są w stanie sprostać nowym potrzebom społecznym i gospodarczym, konieczne jest poszukiwanie nowych rozwiązań prawnych, dostosowanych do bieżących wymogów.

Przykładem hybrydowej instytucji prawnej jest system oceny zgodności z zasadniczymi wymaganiami. Ten mieszany charakter analizowanej instytucji stanowi udany przykład swoistego rodzaju godzenia dwóch z pozoru przeciwstawnych interesów: publicznego (mam tutaj na uwadze ochronę takich dóbr jak porządek publiczny, finanse publiczne, środowisko naturalne, zdrowie i życie konsumentów) i interesu jednostkowego przedsiębiorców (maksymalizacja zysków ze sprzedaży produktów i usług). Instytucję systemu oceny zgodności z zasadniczymi wymogami tworzą dwa obszary: pierwszy obejmujący kontrolę spełniania przez wyroby zasadniczych i innych wymagań – normowany regulacją cywilnoprawną opierającą się na autonomii prywatnej i równorzędności stron oraz swobodzie kształtowania stosunków umownych, oraz drugi obszar: certyfikacji jednostek notyfikowanych i nadzór rynku (postępowanie w sprawie wprowadzonych do obrotu lub oddanych do

<sup>9</sup> Porównaj np. stanowiska: J. Starościami, *Prawne formy i metody działania administracji* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, (red.) T. Rabska, J. Łętowski, Wydawnictwo Ossolineum, 1978, s. 44-46; A. Żurawik, *Problem publicyzacji prawa prywatnego w kontekście ustrojowym*, PiP 2010/5, s. 39; P. Bieś-Srokosz, *Tendencje zmian prawnych form realizacji zadań publicznych*, *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa Kluwer 2018, s. 190-196; B. Dolnicki, R. Cybulska, *Nowe dwustronne formy działania administracji publicznej- zagadnienia wybrane* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann Warszawa 2007 s. 471-473.

użytku wyrobów niezgodnych z zasadniczymi lub innymi wymaganiami) osadzone w regulacji administracyjnoprawnej<sup>10</sup>.

Przechodząc do sfery działania administracji miar, istotna część realizowanych przez nią zadań publicznych została poddana procesowi prywatyzacji, gdyż czynności z zakresu prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych (legalizacja pierwotna) zostały zastąpione oceną zgodności. Zadania realizowane w oparciu o prawo prywatne (ocena zgodności wyrobów) zasadniczo są wykonywane przez podmioty posiadające status jednostek notyfikowanych<sup>11</sup>. Uzyskanie uprawnień jednostki notyfikowanej, nie jest uzależnione od kryterium własności, notyfikację może uzyskać zarówno podmiot publiczny (podmiot administrujący) jak i podmiot prywatny (np. spółka prawa handlowego)<sup>12</sup>. W metrologii wykształciło się w tym zakresie ciekawe, dość kuriozalne zjawisko, aktualnie wszystkie jednostki administracji miar (Główny Urząd Miar oraz wszystkie okręgowe urzędy miar -9 urzędów) posiadają notyfikację, natomiast nie ma krajowych podmiotów prywatnych posiadających notyfikację z zakresu oceny zgodności przyrządów pomiarowych, mimo ustawowej możliwości<sup>13</sup>. Taka sytuacja nie jest podyktowana zbyt surowymi przepisami lecz przede wszystkim długim czasem trwania procedur akredytacji, certyfikacji i notyfikacji oraz wysokimi opłatami związanymi z nabyciem uprawnień.

Mimo opisanego wyżej stanu rzeczy, należy podnieść, że ustawodawca wykreował w sferze metrologii interesujące rozwiązanie prawne, określane w doktrynie prawa jako „współdomena” zakładów państwowych i podmiotów niepublicznych, w którym występuje równoległe wykonywanie zadań przez zakłady administracyjne oraz przez podmioty niepubliczne. Działalność podmiotów niepublicznych odbywa się w tych samych dziedzinach życia gospodarczego i społecznego co działalność organów administracyjnych<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Mechanizm prawny systemu oceny zgodności z zasadniczymi wymaganiami, w tym poszczególne moduły opisuje: URZĄD OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW, (2005), K. Kiczka, *O obszarach europeizacji publicznego prawa gospodarczego* [w:] *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, (red.) H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, Warszawa 2011, s. 276.

<sup>11</sup> W świetle art. 4 pkt. 12 ustawy o systemach oceny nadzoru rynku przez jednostkę notyfikowaną należy rozumieć jednostkę oceniającą zgodność notyfikowaną przez właściwego ministra do Komisji UE.

<sup>12</sup> Procedura certyfikacji jest unormowana w art. 22-37 ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku. Zob. też: A. Żywicka, *Ochrona interesów jednostki notyfikowanej w systemie oceny zgodności*, Opolskie Studia Administracyjno-Prawne, tekst w druku.

<sup>13</sup> Rejestr jednostek notyfikowanych realizujących procedury oceny zgodności prowadzony przez KE baza NANDO: [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/nando/index.cfm?fuseaction=country.notifiedbody&cou\\_id=616](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/nando/index.cfm?fuseaction=country.notifiedbody&cou_id=616), [dostęp:10.07.2018].

<sup>14</sup> Zob. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych*, Warszawa 2004, s. 55.

Jednostki notyfikowane można zaliczyć do grupy nietypowych podmiotów administrujących<sup>15</sup>.

Prawo cywilne jest zatem obecne w tej sferze działania administracji miar, która dotyczy świadczenia usług z zakresu oceny zgodności przyrządów pomiarowych. Mamy tutaj do czynienia z wykorzystaniem umów cywilnoprawnych. Jednak trudno jest tutaj jednoznacznie mówić, tak jak jest to powszechnie przyjmowane w doktrynie<sup>16</sup>, o stosowaniu umów w administracji, czy też przez administrację. Jednostki administracji miar działają w tym obszarze jako jednostki notyfikowane – a nie jako podmioty administrujące będące dysponentami imperium państwowego. Działają na takich samych warunkach jak inne jednostki – czyli jak podmioty prywatne. Urząd miar – jednostka notyfikowana realizuje usługi z zakresu oceny zgodności przyrządów pomiarowych jako podmiot komercyjny. Zgodnie z europejskim charakterem systemu oceny zgodności, jednostki notyfikowane, mogą bowiem wykonywać usługi na całym terytorium Unii Europejskiej nie są ograniczone właściwością terytorialną kraju, w którym mają siedzibę.

## Umowy cywilnoprawne w systemie oceny zgodności z zasadniczymi wymogami przyrządów pomiarowych

W doktrynie problematyka umów zawieranych przez administrację publiczną stanowi od dłuższego czasu jeden z głównych wątków w dyskusji<sup>17</sup>. Wprowadzenie wielu rozwiązań konsensualnych do regulacji, która określa zasady funkcjonowania władzy publicznej, znacząco wpłynęła na zmianę postrzegania jej relacji z jednostką, jak również prowadzi do przekształcenia struktury ustrojowej aparatu administracyjnego<sup>18</sup>, co jest widoczne na przykładzie układu organizacyjnego administracji miar.

<sup>15</sup> Zob. J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania, Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 203-221.

<sup>16</sup> Na temat umów w administracji por. np.: B. Jaworska – Dębska, *Umowy we współczesnej administracji*, [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, I. Dziewięcka- Bokun, Wrocław: Wydawnictwo Kolonia Limited 2008, s. 15-18., E. Stefańska, *Umowy zawierane w sferze administracji publicznej – wybrane zagadnienia* [w:] *Umowy w administracji*, s. 146-147.

<sup>17</sup> J. Boć, *System prawa administracyjnego t. 5, Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 234 i n.; M. Szydło [w:] *System prawa administracyjnego t 8B, Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 500 i n.

<sup>18</sup> Z. Cieślak, *Konstytucyjne podstawy kontraktowych działań administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 177.



Na gruncie systemu oceny zgodności wszystkie usługi są realizowane w oparciu o klasyczne instrumenty prawa cywilnego – umowę zlecenia<sup>19</sup>. Ze szczególnym zastosowaniem art. 750 KC. W myśl którego *Do umów o świadczenie usług, które nie są uregulowane innymi przepisami, stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu*. Są to usługi, które polegają na świadczeniu w interesie innej osoby oznaczonych czynności faktycznych oraz zespołu czynności prawnych i faktycznych odpłatnie lub nieodpłatnie<sup>20</sup>. Przeprowadzenie oceny zgodności przyrządu pomiarowego obejmuje zespół czynności faktycznych polegających na weryfikacji parametrów technicznych przyrządu i czynności prawnych polegających na sporządzeniu certyfikatu jakości stanowi zatem przedmiot umowy zlecenia. Usługi te realizowane są odpłatnie. Zlecenie może przewidywać dokonywanie wielu czynności, także o nieustalonej z góry liczbie, w sposób stały<sup>21</sup> i takie umowy są dość często stosowane w praktyce przez jednostki notyfikowane administracji miar, dotyczą producentów przyrządów produkowanych na masową skalę (np. liczniki energii elektrycznej, wagi nieautomatyczne).

W tej sytuacji mamy do czynienia ze zleceniem stałym. Jest ono w judykaturze definiowane jako zobowiązanie ugruntowane, z reguły trwa dłuższy czas i wiążące strony ściśle, a nie okazjonalnie; z reguły umowa zlecenia zawarta jest na czas nieokreślony, chociaż w przypadku usług z zakresu oceny zgodności przyrządów pomiarowych umowa jest zawierana na czas określony ale wykazuje ona cechy stałości stosunku zlecenia gdyż jest zaprojektowana na przyszłość i ma cechy ciągłości<sup>22</sup>.

Umowa zawierana jest zatem w trybie uregulowanym w kodeksie cywilnym, zazwyczaj w drodze oferty lub przetargu. To przedsiębiorca wybiera najkorzystniejszą dla niego ofertę według reguł wolnego rynku i konkurencji, zazwyczaj nadal kryterium podstawowym jest cena usługi, ale coraz częściej producenci zwracają uwagę na jakość i rzetelność usług. Prawidłowe wykonanie usługi oceny zgodności przyrządu pomiarowego jest szczególnie

<sup>19</sup> W myśl art. 734 §1 KC. Przez umowę zlecenia przyjmujący zlecenie zobowiązuje się do dokonania określonej czynności prawnej dla dającego zlecenie.

<sup>20</sup> Zob. m.in. L. Ogiegło [w:] *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań-część szczegółowa*, t. 7, red. J. Rajski, Warszawa 2011, s. 574; W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 480; Z. Radwański, J. Panowicz-Lipska, *Zobowiązania. Część szczegółowa*, Warszawa 2012, s. 180; wyrok SN z dnia 5 grudnia 2013 r., V CSK 30/13, LEX nr 1422123.

<sup>21</sup> Zob. wyrok SA w Łodzi z dnia 18 sierpnia 2015 r., III AUa 1482/14, LEX nr 1916665.

<sup>22</sup> Zob. M. Fras red., M. Habdas, red., *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom IV. Zobowiązania. Część szczególna* (art. 535-764(9)), LEX [dostęp: 29.07.2018]; J. Gudowski, red., *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom V. Zobowiązania. Część szczegółowa*, wyd. II, LEX, [dostęp: 29.07.2018].; Postanowienie SN z dnia 15 maja 2007 r., V CZ 32/07, LEX nr 485996.

istotne z punktu widzenia przedsiębiorcy (zleceniodawcy) z uwagi na kształt ustawowego mechanizmu odpowiedzialności z tytułu zgodności wyrobu z zasadniczymi wymaganiami. Wkraczamy tutaj bowiem w publicznoprawną płaszczyznę systemu oceny zgodności – nadzór rynku. W świetle art. 13 ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku odpowiedzialność wobec organów nadzoru ponosi producent, instalator, upoważniony przedstawiciel, a nie jednostka notyfikowana oceniająca zgodność.

Zastosowanie umowy cywilnoprawnej do przeprowadzenia oceny zgodności przyrządów pomiarowych wiąże się oczywiście z przyjęciem przez jednostkę notyfikowaną (w tym przypadku jednostkę administracji miar) odpowiedzialności kontraktowej z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy wobec zleceniodawcy – przedsiębiorcy uregulowanej w kodeksie cywilnym. Nie możemy tutaj zastosować przepisów regulujących odpowiedzialność za niezgodne prawem działanie administracji publicznej, bo jednostka nie działa jako dysponent władzy państwowej. W sytuacji sporu postępowanie w kwestii dochodzenia roszczenia (odszkodowania z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy) może być prowadzone przed sądem cywilnym a nie administracyjnym. Jednostka notyfikowana danego urzędu miar występuje jako *quasi* podmiot prawa prywatnego ponosi zatem odpowiedzialność na zasadzie art. 471 kc ale tylko wobec przedsiębiorcy, a nie wobec organu nadzoru rynku. Mało tego, na podstawie art. 58 ust. 2 pkt. 9 i ust. 3 pkt. 9 ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku organy administracji miar (Prezes Głównego Urzędu Miar i dyrektorzy okręgowych urzędów miar) wchodzi w struktury organów nadzoru rynku w obszarze przyrządów pomiarowych co do których istnieje obowiązek przeprowadzania oceny zgodności.

## Próba ocena skutków działalności administracji miar dla gospodarki - zakończenie

Dokonując podsumowania przeprowadzonych w niniejszym artykule rozważań należy stwierdzić że, rozwój technologii w gospodarce znacząco determinuje sposób funkcjonowania państwa i wpływa na sposób działania jego aparatu administracyjnego a zwłaszcza administracji gospodarczej, do której zalicza się min. administracja miar. Jedną z istotnych funkcji administracji gospodarczej coraz częściej eksponowaną zarówno w doktrynie jak i w praktyce oraz w judykaturze jest bowiem wspieranie przedsiębiorczości, wymaga to od administracji bieżącego reagowania na trendy gospodarcze i dostosowywania form prawnych realizacji zadań do zmieniających się oczekiwań społeczno-gospodarczych. W tym zakresie coraz częściej wykorzystywane są instrumenty cywilnoprawne, które dzięki mniejszemu formalizmowi pozwalają na szybsze załatwianie spraw.

W niniejszym artykule została dokonana analiza systemu oceny zgodności wyrobów z zasadniczymi wymaganiami jako płaszczyzna stosowania prawa cywilnego w działaniach administracji miar. System ten z uwagi na jego hybrydowy charakter doskonale ukazuje zapotrzebowanie otoczenia gospodarczego na nowoczesne instrumenty prawne łączące elementy publiczno-i prywatnoprawne w działaniach administracji publicznej. Na skutek jego wprowadzenia do polskiego porządku prawnego w sferze metrologii nastąpiła prywatyzacja niektórych zadań publicznych realizowanych przez administrację miar, które zostały przeniesione na płaszczyznę prywatnoprawną. Tym samym poddane zostały one regulacji cywilnoprawnej. Co ciekawe jednak, jednostki administracji miar są zaangażowane w realizację usług w obrębie tego systemu i korzystają z umów cywilnoprawnych, działając przy tym jako podmioty komercyjne.

## Bibliografia:

### Źródła prawa

- Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach, Dz. U z 2018 r., poz. 376.  
Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku Dz. U. z 2017 r. poz. 1398 z późn. zm.  
Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 768/2008/WE z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu, uchylająca decyzję Rady 93/465/EWG, Dz. Urz. UE. L nr 218 poz. 82 z 13.08.2008.  
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiające wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 339/93, Dz. Urz. UE L 218 z 13.08.2008.  
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. Urz. UE L nr 96 poz. 149 z dnia 29 marca 2014 r.  
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/31/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnosząca się do udostępniania na rynku wag nieautomatycznych (NAVI), Dz. Urz. UE L nr 96 poz. 107 z dnia 29 marca 2014 r.

### Orzecznictwo

- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2013 r., V CSK 30/13, LEX nr 1422123.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2007 r., V CZ 32/07, LEX nr 485996.  
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 18 sierpnia 2015 r., III AUa 1482/14, LEX nr 1916665.

### Literatura

- BIERNAT S., *Prywatyzacja zadań publicznych*, Warszawa 2004, s. 55.

- BIEŚ-SROKOSZ P., *Tendencje zmian prawnych form realizacji zadań publicznych, Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 190-196.
- BOĆ J., *System prawa administracyjnego t. 5, Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 234 i n.;
- CIEŚLIK Z., *Konstytucyjne podstawy kontraktowych działań administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 177.
- CZACHÓRSKI W., BRZOZOWSKI A., SAFIJAN M., SKOWROŃSKA-BOCIAN E., *Zobowiązania Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 48.
- DOLNICKI B., CYBULSKA R., *Nowe dwustronne formy działania administracji publicznej- zagadnienia wybrane* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 471-473.
- FRAS M., HABDAS M. red., *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom IV. Zobowiązania. Część szczególna (art. 535-764(9))*, LEX [dostęp: 29.07.2018].
- GUDOWSKI J. red., *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom V. Zobowiązania. Część szczegółowa*, wyd. II, LEX, [dostęp:29.07.2018].
- IZDEBSKI H., *Historia administracji*, Warszawa 2001, s. 49 i n.
- JAGIELSKI J., WIERZBOWSKI M., WIKTOROWSKA A., *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania, Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 203-221.
- JAGIELSKI J., WIERZBOWSKI M., red., *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018.
- JAGIELSKI J., GOŁASZEWSKI P., *O problemach z prawem administracyjnym oraz niektórych węzłowych zagadnieniach tego prawa (kilka refleksji z teraźniejszej i przyszłej perspektywy)* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 30-36.
- JAWORSKI W. L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924. s. 9.
- KICZKA K., *O obszarach europeizacji publicznego prawa gospodarczego* [w:] *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, red. H. Gronkiewicz- Waltz, K. Jaroszyński, Warszawa 2011, s. 276.
- LANGROD J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*. Reprint, Kraków 2003.
- LEMAŃSKA J. *O potrzebie wprowadzania instrumentów prawnych łagodzących rygoryzm prawny bezwzględnie obowiązujących norm prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 75-77.
- JAWORSKA-DĘBSKA B., *Umowy we współczesnej administracji*, [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, s. 15-18.
- OGIEGŁO L. [w:] *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań-część szczegółowa*, t. 7, red. J. Rajski, Warszawa 2011, s. 574.
- RADWAŃSKI Z., PANOWICZ- LIPSKA J., *Zobowiązania. Część szczegółowa*, Warszawa 2012, s. 180.
- STAROŚCIAK J., *Prawne formy i metody działania administracji* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum, 1978, s. 44-46.
- STEFAŃSKA E., *Umowy zawierane w sferze administracji publicznej – wybrane zagadnienia* [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, s. 146-147.
- SZYDŁO M. [w:] *System prawa administracyjnego t 8B, Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 500 i n.
- ŻURAWIK A., *Problem publicyzacji prawa prywatnego w kontekście ustrojowym*, Państwo i Prawo 2010/5, s. 39.
- ŻYWICKA A., *W sprawie redefinicji funkcji administracji gospodarczej w warunkach społecznej gospodarki rynkowej (na przykładzie funkcji administracji miar)*- *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio IUS*, Vol. LXIV, 2017, s.265-276.
- ŻYWICKA A., *Ochrona interesów jednostki notyfikowanej w systemie oceny zgodności*, *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne*, tekst w druku.

[http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/nando/index.cfm?fuseaction=country.notifiedbody-&cou\\_id=616](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/nando/index.cfm?fuseaction=country.notifiedbody-&cou_id=616), [dostęp:10.07.2018]

## Streszczenie

Artykuł omawia zagadnienie stosowania instytucji prawa cywilnego w działalności administracji gospodarczej na przykładzie administracji miar na gruncie realizowanych zadań z zakresu oceny zgodności wyrobów z zasadniczymi wymaganiami.

Celem artykułu jest próba identyfikacji nowych obszarów zastosowania prawa cywilnego w działaniach administracji miar i nowych zjawisk prawnych zachodzących w relacjach organów administracji z przedsiębiorcami implikowanych postępem technicznym w dziedzinie metrologii. Następnie dokonana została ocena ich skutków dla gospodarki z perspektywy ochrony interesu państwa i interesu jednostkowego przedsiębiorcy.

Zaprezentowane zostały zjawiska prawne zachodzące pod wpływem stosowania cywilnoprawnej metody regulacji w metrologii: prywatyzacja zadań publicznych z zakresu metrologii, zastosowanie umów cywilnoprawnych w działalności administracji miar oraz zmiana statusu podmiotów administrujących (urzędów miar) i sytuacja jednostek notyfikowanych administracji miar w warunkach równoległego wykonywania zadań publicznych w systemie oceny zgodności przyrządów pomiarowych.

**Słowa kluczowe:** Administracja gospodarcza, administracja miar, metrologia, umowy w administracji, prywatyzacja zadań publicznych.

---

Civil law in activities of public administration (administration of measures) - based on the assessment system of conformity with essential requirements.

Tradition and modernity in legal institutions.

## Summary

This article discusses the issues of applying the institutions of civil law in the activities of the economic administration based on the example of the administration of measures on the grounds of implemented tasks regarding the assessment system of conformity of goods with the essential requirements.

The aim of the article is to identify new areas of applications of the civil law in the administration of measures and new legal phenomena taking place in the relations of administration authorities with entrepreneurs which are implied by the technical development in the area of metrology. Furthermore, the evaluation of their effects on the economy is presented both from the perspective of the protection of state interest and the interest of an individual entrepreneur.

The following phenomena taking place under the influence of the appliance of civil-legal regulation method in metrology are presented: privatisation of public tasks from the field of metrology, appliance of civil-legal agreements in the activity of the administration of measures and the change in the status of administrative entities (offices of measures) as well as the situation of notified entities of the administration of measures in the conditions of parallel performed tasks in the conformity assessment system regarding the measuring instruments.

**Key words:** economic administration, administration of measures, metrology, agreements in administration, privatisation of public tasks.

---