

Bartosz Kotowicz
Łukasz Nosarzewski
Przemysław Szustakiewicz

INSPEKCJA HANDLOWA STUDIUM PRAWNE



Bartosz Kotowicz
Łukasz Nosarzewski
Przemysław Szustakiewicz

INSPEKCJA HANDLOWA STUDIUM PRAWNE



Warszawa 2026

Inspekcja Handlowa. Studium prawne

Bartosz Kotowicz (Uczelnia Łazarskiego, ORCID 0000-0003-1560-9938)

Łukasz Nosarzewski (Uczelnia Łazarskiego, ORCID 0000-0001-8769-6757)

Przemysław Szustakiewicz (Uczelnia Łazarskiego, ORCID 0000-0001-9102-9308)

Recenzenci:

dr hab. Joanna Smarż, prof. URad

dr hab. Kazimierz Bandarzewski, prof. UJ

Redaktor prowadząca:

Aleksandra Szudrowicz

Redakcja językowa i korekta:

Aleksandra Wołosiuk-Burda

Projekt okładki i skład:

Studio Grafpa, www.grafpa.pl

ISBN 978-83-88690-17-4

e-ISBN 978-83-88690-51-8

DOI 10.26399/978-83-88690-51-8

© Copyright by Uczelnia Łazarskiego 2026



Wydanie 1

Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2026

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Wstęp	9
Rozdział I. Inspekcja Handlowa w strukturze administracji	
(Łukasz Nosarzewski)	11
1.1. Historia i przyszłość Inspekcji Handlowej	11
1.2. Podstawy prawne	23
1.3. Zadania i kompetencje	28
1.4. Inspekcja Handlowa jako instytucja kontroli specjalistycznej	48
Rozdział II. Organizacja Inspekcji Handlowej (Łukasz Nosarzewski) ...	52
2.1. Prezes UOKiK i terenowa struktura inspekcji. Zespole administracyjne	52
2.2. Zakres działania organów	64
2.3. Tryb pracy	72
2.4. Zasady, formy i zakres współdziałania z innymi organami	76
Rozdział III. Inspekcja Handlowa jako organ kontroli	
(Przemysław Szustakiewicz)	79
3.1. Zasady postępowania kontrolnego organów Inspekcji	79
3.2. Przebieg postępowania kontrolnego	87
3.3. Środki weryfikacji czynności kontrolnych	96
3.4. Postępowanie pokontrolne	100
Rozdział IV. Zasady postępowania z dowodami (Bartosz Kotowicz) ...	104
4.1. Zabezpieczenie dowodów	105
4.2. Pobieranie próbek produktów	118
4.3. Badanie próbek produktów. Laboratoria	134

Rozdział V. Inspekcja Handlowa jako organ ochrony interesów i praw konsumentów (Bartosz Kotowicz)	143
5.1. Pozasądowe rozwiązywanie sporów konsumenckich	144
5.2. Organizowanie i prowadzenie stałych sądów polubownych	149
5.3. Poradnictwo konsumenckie	152
Podsumowanie	155
Bibliografia	159
Literatura	159
Orzecznictwo	161
Akty prawne	163
Inne materiały	169

WYKAZ SKRÓTÓW

- k.p.a.** – Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1691
- k.p.c.** – Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1568
- k.s.h.** – Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 18
- u.I.H.** – Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, Dz.U. z 2025 r. poz. 229
- u.j.h.** – Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1980
- p.p.** – Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, Dz.U. z 2025 r. poz. 1480
- s.o.z.** – Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności, Dz.U. z 2023 r. poz. 215
- s.o.z.n.r.** – Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku, Dz.U. z 2025 r. poz. 568
- o.b.p.** – Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów, Dz.U. z 2021 r. poz. 222
- u.o.k.k.** – Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. z 2024 r. poz. 1616 z późn.zm.
- u.w.a.r.w.** – Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2025 r. poz. 428
- u.f.p.** – Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.

u.CBA – Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym,
Dz.U. z 2025 r. poz. 712

IH – Inspekcja Handlowa

UOKiK – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

WSTĘP

Inspekcja Handlowa działa w Polsce już ponad 75 lat i jest istotnym elementem polityki państwa nie tylko w zakresie ochrony konsumentów, ale również ochrony interesów gospodarczych Polski. W istocie stanowi ona element regulacji rynku, który bez nadzoru ze strony państwa ewoluuje w stronę tworzenia monopolu niszczących gospodarkę rynkową, innowacyjność nowych przedsięwzięć gospodarczych, w tym rozwój techniczny, ponieważ dążą one do utrzymania przynoszącego im ogromne zyski *status quo*. Nadto brak nadzoru ze strony państwa doprowadza do sytuacji, że w warunkach masowej produkcji i zerwania bezpośredniego kontaktu pomiędzy nabywcą a twórcą produktu łatwo może dojść do oszustw, gdy klienci otrzymują produkty niepełnowartościowe lub nawet mogące zagrażać życiu lub zdrowiu. Towary takie, wyprodukowane często w dużych ilościach, mogą doprowadzić do swego rodzaju katastrofy zdrowotnej lub narazić dużą grupę osób do utraty znacznych środków majątkowych. Stąd pojawiła się idea inspekcji chroniącej społeczeństwo przed wypaczeniami rynku.

Inspekcja Handlowa ma duże uprawnienia związane z możliwością interwencji w sytuacji, gdy przedsiębiorca prowadzi działalność w obszarze produkcji, handlu i usług w sposób nierzetelny lub sprzeczny z prawem. Jednocześnie omawiany organ został wyposażony w interesujące uprawnienia w obszarze propagowania świadomych wyborów konsumenckich i informowania konsumentów o przysługujących im uprawnieniach. Te dwa zakresy aktywności Inspekcji Handlowej mają duże znaczenie dla funkcjonowania rynku w Polsce. Codziennie inspektorzy przeprowadzają wiele kontroli przedsiębiorców, a wyniki prowadzonych postępowań są przedmiotem licznych

publikacji oraz komentarzy zarówno w mediach tradycyjnych, jak i społecznościowych. Mimo to, prowadząc badania w obszarze kontroli administracji, autorzy książki z pewnym zaskoczeniem zauważyli, że dotychczas pojawiło się niewiele publikacji obejmujących całościowo tę ważną, także z punktu widzenia pojedynczego obywatela, instytucję. Stąd pomysł, aby wypełnić tę lukę i przygotować książkę, która jest pewną próbą opisu funkcjonowania omawianego organu z punktu widzenia teorii prawa administracyjnego, tak aby zrozumieć jego znaczenie i funkcjonowanie w systemie organów administracji publicznej.

Publikacja składa się z pięciu rozdziałów. Pierwszy, zatytułowany *Inspekcja Handlowa w strukturze administracji*, stanowi w istocie wprowadzenie do publikacji, pozwala bowiem zrozumieć cel powołania omawianej inspekcji. Tytuł rozdziału drugiego *Organizacja Inspekcji Handlowej* wskazuje, że przedstawiono w nim strukturę organizacyjną IH oraz podstawy jej współpracy z innymi organami administracji publicznej. Rozdział trzeci *Inspekcja Handlowa jako organ kontroli* posiada charakter praktyczny, jest on bowiem swego rodzaju komentarzem do przepisów określających tryb kontroli przeprowadzanej przez inspektorów IH u przedsiębiorców ze szczególnym wskazaniem uprawnień przysługujących kontrolowanym. W rozdziale czwartym *Zasady postępowania z dowodami* przedstawiono tryb postępowania z materiałem dowodowym, który zabezpieczają inspektorzy podczas dokonywania kontroli. Z kolei tytuł rozdziału piątego *Inspekcja Handlowa jako organ ochrony interesów i praw konsumentów* wskazuje, że omówiono w nim kompetencje opisywanego organu w zakresie innym niż czynności kontrolne.

Książka jest przeznaczona dla osób, które interesują się funkcjonowaniem Inspekcji Handlowej zarówno od strony naukowej, jak i praktycznej. Publikacja może być również przyjęta za lekturę uzupełniającą w wykładzie akademickim poświęconym zagadnieniom kontroli państwowej, ponieważ kompleksowo omawia funkcjonowanie jednego z ważniejszych organów kontroli.

Autorzy

INSPEKCJA HANDLOWA W STRUKTURZE ADMINISTRACJI

ŁUKASZ NOSARZEWSKI

1.1. HISTORIA I PRZYSZŁOŚĆ INSPEKCJI HANDLOWEJ

W 2025 r. Inspekcja Handlowa (IH) obchodziła jubileusz 75-lecia. Pierwszym aktem prawnym tworzącym ówczesną Państwową Inspekcję Handlową był Dekret z dnia 21 września 1950 r. o Państwowej Inspekcji Handlowej (PIH)¹ wydany na podstawie art. 4 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej² i Ustawy z dnia 21 lipca 1950 r. o upoważnieniu Rządu do wydawania dekretów z mocą ustawy³. Celem utworzenia tej instytucji było usprawnienie zaopatrzenia towarowego mas pracujących, zabezpieczenie interesów konsumenta i sprawności jego obsługi oraz zwalczanie spekulacji.

Państwowa Inspekcja Handlowa podlegała Ministrowi Handlu Wewnętrznego, a jej organami były Główny Inspektorat, na którego czele stał Główny Inspektor, oraz wojewódzkie inspektoraty (inspektoraty w m. st. Warszawie

¹ Dz.U. z 1950 r. nr 44 poz. 396 z późn. zm. – akt uchylony.

² Dz.U. z 1947 r. nr 18 poz. 71 z późn. zm. – akt uchylony.

³ Dz.U. z 1950 r. nr 29 poz. 271 – akt uchylony.

i m. Łodzi), na których czele stali wojewódzcy inspektorzy. Minister Handlu Wewnętrznego mógł w razie potrzeby powołać inspektoraty powiatowe, miejskie i dzielnicowe. Głównego Inspektora oraz inspektorów wojewódzkich mianował i zwalniał Minister Handlu Wewnętrznego, a inspektorów powiatowych, miejskich i dzielnicowych Główny Inspektor – po zasięgnięciu opinii prezydium właściwej rady narodowej. Zadaniem ówczesnej PIH były ochrona interesów konsumenta, współdziałanie w zwalczaniu spekulacji oraz czuwanie nad przestrzeganiem przepisów dotyczących obrotu towarowego i nad prawidłowością działania aparatu handlowego. Szczegółowe zadania obejmowały:

- inspekcję uspołecznionej i prywatnej sieci handlowej oraz żywienia zbiorowego pod względem ilościowego, jakościowego i asortymentowego zaopatrzenia towarowego,
- inspekcję dystrybucji masy towarowej,
- sprawdzanie prowadzenia ksiąg zażaleń i sposobu załatwiania zażaleń,
- inspekcję przestrzegania obowiązujących cen i ustalonych marż zarobkowych,
- inspekcję ochrony mienia socjalistycznego w zakresie sieci zakładów obrotu towarowego, inspekcję magazynowania, transportowania i zabezpieczania towarów,
- badanie jakości artykułów, stanowiących przedmiot wewnętrznego obrotu towarowego przez prowadzenie w tym celu laboratoriów analitycznych, inspekcję przestrzegania obowiązujących standardów i receptur,
- powoływanie rzeczoznawców w zakresie technologii artykułów stanowiących przedmiot wewnętrznego obrotu towarowego, rzeczoznawców w zakresie techniki obrotu tymi artykułami oraz probierców, wagowych, klasyfikatorów branżowych,
- orzekanie o zniszczeniu lub oddaniu do przerobu artykułów stanowiących przedmiot wewnętrznego obrotu towarowego, zepsutych lub nienadających się do użytku,
- współdziałanie w zwalczaniu zarówno handlu nielegalnego i łańcuszkowego oraz innych form spekulacji, jak i gromadzenia oraz ukrywania towarów,

- sprawdzanie rzetelności miary i wagi w obrocie towarowym,
- inspekcję sprawności i poziomu obsługi konsumenta,
- współpracę z władzami sanitarnymi przy inspekcjonowaniu przestrzegania przepisów sanitarnych sieci zakładów obrotu towarowego.

PIH w celu wykonywania powyższych zadań została wyposażona w kompetencje do dokonywania inspekcji w zakładach handlowych i w związanych z nimi zakładach produkcyjnych oraz towarów do nich przewożonych, a także do przeglądania dokumentów i ksiąg oraz żądania wyjaśnień. Czynności te miały być protokołowane i wykonywane w obecności kierownika placówki lub osoby upoważnionej do jego zastępowania. Protokół należało przedstawić tym osobom, które mogły też zgłaszać swoje uwagi. Inspektorat miał przysyłać odpis protokołu do wiadomości prezydium właściwej rady narodowej oraz właściwej nadrzędnej organizacji gospodarczej, także w przypadku skierowania protokołu do organów powołanych do ścigania przestępstw. Organy PIH miały zawiadamiać jednostki ścigania przestępstw zawsze, gdy zachodziło podejrzenie ich popełnienia, a w szczególnych przypadkach były uprawnione do zatrzymania lub zabezpieczenia towarów i innych przedmiotów stanowiących dowód lub przedmiot przestępstwa. Raporty PIH miały moc protokołów sporządzanych w śledztwie. W razie stwierdzenia w toku inspekcji naruszenia przepisów albo zasad prawidłowego obrotu towarowego organy PIH mogły wydać niezbędne zarządzenia. Kiedy PIH podlegała Ministrowi Handlu Wewnętrznego, jej priorytetowymi celami były: problematyka zaopatrzenia rynku w podstawowe artykuły, zwalczanie spekulacji oraz prawidłowość realizowania kartek żywnościowych. PIH miała wówczas charakter organu ścigania⁴.

Dekret z dnia 21 września 1950 r. o Państwowej Inspekcji Handlowej utracił moc 8 marca 1958 r. wraz z wejściem w życie Ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o Państwowej Inspekcji Handlowej⁵. W pierwotnym brzmieniu ustawa utrzymywała wcześniejszą pozycję ustrojową PIH. Była ona powołana do ochrony mienia społecznego i interesów ludności przez:

⁴ Zob. B. Kurzępa, E. Kurzępa-Czopek, *Ustawa o Inspekcji Handlowej. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 1.

⁵ Dz.U. z 1958 r. nr 11 poz. 39 z późn. zm. – akt uchylony.

- zwalczanie spekulacji i nadużyć w obrocie towarowym oraz w działalności usługowej,
- kontrolę jakości towarów w jednostkach handlu i przemysłu gastronomicznego oraz towarów przeznaczonych na zaopatrzenie tych jednostek,
- czuwanie nad przestrzeganiem obowiązujących przepisów w obrocie handlowym i przy wykonywaniu usług.

PIH podlegała Ministrowi Handlu Wewnętrznego, a jej organami nadal były Główny Inspektorat, na którego czele stał Główny Inspektor, oraz wojewódzkie inspektoraty kierowane przez wojewódzkich inspektorów. Głównego Inspektora, jego zastępców oraz inspektorów wojewódzkich mianował i zwalniał Minister Handlu Wewnętrznego.

Zmiany ustrojowe w 1989 r. zachodzące w państwie istotnie wpłynęły na organizację IH, lecz, po pierwsze, z pewnym opóźnieniem, a po drugie, w niewystarczającym stopniu. Ustawa z 1958 r., chociaż znowelizowana, obowiązywała aż do 1 kwietnia 2001 r.⁶ Pierwsza istotna nowelizacja nastąpiła dopiero Ustawą z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej⁷, która zmieniła podporządkowanie organów PIH i zniosła podległość Ministrowi Handlu Wewnętrznego.

Znowelizowany przepis art. 2 wskazywał, że zadania PIH wykonują Główny Inspektorat Państwowej Inspekcji Handlowej, podporządkowany Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, oraz wojewodowie. Na czele Głównego Inspektoratu stanął Główny Inspektor PIH powoływany i odwoływany przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Obok Głównego Inspektoratu organami PIH były wojewódzkie inspektoraty, na których czele stali wojewódzcy inspektorzy. Jednakże to wojewoda wykonywał zadania PIH przy pomocy wojewódzkiego inspektora PIH jako kierownika jednostki organizacyjnej (inspektoratu) wchodzącej w skład rządowej administracji ogólnej w województwie. Wojewódzkiego inspektora PIH oraz jego zastępców powoływał i odwoływał wojewoda w porozumieniu z Głównym Inspektorem PIH.

⁶ Ostatni tekst jednolity z dnia 10 listopada 1999 r., Dz.U. z 1999 nr 105 poz. 1205.

⁷ Dz.U. z 1996 r. nr 106 poz. 496.

Dla tej nowelizacji znaczenie miała też Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej⁸. Doktryna dostrzega w niej normatywną genezę wszystkich obecnych służb, inspekcji i straży. Według J. Maćkowiaka pozycja wojewody została wzmocniona m.in. przez zespolenie organizacyjne pewnych organów administracji specjalnej z urzędem wojewody, rozszerzenie kompetencji wojewody jako organu rządowej administracji ogólnej, a także jako przedstawiciela rządu⁹. W konsekwencji przyjętych uregulowań powstała ustawowo wyodrębniona kategoria podmiotów realizujących zadania administracji rządowej w terenie, tj. kierowników służb i inspekcji oraz innych wojewódzkich jednostek organizacyjnych wykonujących (z upoważnienia wojewody) zadania i kompetencje określone w ustawach szczególnych. Wojewodzie podlegały także aparaty pomocnicze tych kierowników. Nowelizacja wpisała się w przeprowadzaną wówczas reformę tzw. centrum administracyjnego i stanowiła jej dopełnienie w układzie terenowym. Podobnie jak reforma centrum, służąca istotnemu wzmocnieniu stanowiska premiera, omawiana ustawa miała ukształtować – poniekąd przez analogię – pozycję wojewody¹⁰. Dokonując zmian w prawie materialnym, podporządkowano wojewodzie m.in. terenowe organy PIH. Zarysował się w tym względzie funkcjonalny aspekt ówczesnej koncepcji zespolenia wyrażający się w pozostawieniu aparatów pomocniczych niektórych kierowników służb, inspekcji i jednostek wojewódzkich poza strukturą urzędu wojewódzkiego (inspektoraty PIH), a więc i poza siecią powiązań służbowych. Organy PIH dalej działały w określonej prawem funkcjonalnej samodzielności prawnej jako organy administracji specjalnej¹¹.

Druga istotna nowelizacja została dokonana Ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa¹². Od jej wejścia w życie 1 stycznia 1999 r. instytucja istniała już pod obecną nazwą Inspekcji

⁸ Dz.U. z 1996 r. nr 106 poz. 498.

⁹ J. Maćkowiak, *Zmiany w organizacji i funkcjonowaniu terenowej administracji rządowej (próba oceny)*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 2, s. 20 i n.

¹⁰ P. Sarnecki, *Właściwość organów terenowych w sprawach porządku i bezpieczeństwa publicznego w nowej strukturze lokalnych władz publicznych*, Warszawa 1999, s. 17 i n.

¹¹ J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Kraków 2007, s. 112–113.

¹² Dz.U. z 1998 r. nr 106 poz. 668.

Handlowej (IH). Celem działania IH była ochrona interesów konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa. Do zadań IH należały:

- kontrola legalności i rzetelności działania przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą, w rozumieniu przepisów odrębnych, w zakresie produkcji, handlu i usług,
- kontrola jakości i bezpieczeństwa towarów i usług, w szczególności zagrażających życiu lub zdrowiu konsumentów,
- podejmowanie kontroli, mediacji i innych działań interwencyjnych w celu ochrony indywidualnych interesów i praw konsumentów,
- prowadzenie centralnych i wojewódzkich laboratoriów kontrolno-analitycznych,
- organizowanie i prowadzenie polubownego sądownictwa konsumenckiego,
- prowadzenie poradnictwa konsumenckiego,
- wykonywanie innych zadań określonych w przepisach odrębnych.

Od 1 stycznia 1999 r. do organów IH należeli Główny Inspektor IH oraz wojewoda działający przy pomocy wojewódzkiego inspektora, jako kierownika wojewódzkiej inspekcji handlowej wchodzącej w skład zespolonej administracji wojewódzkiej. Wojewódzki inspektor miał wykonywać w imieniu wojewody zadania i kompetencje IH oraz kierować działalnością wojewódzkiego inspektoratu. Główny Inspektor był zaś wobec niego organem wyższego stopnia. Głównego Inspektora powoływał i odwoływał Prezes Rady Ministrów na wniosek Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Jako organ kierował działalnością IH przy pomocy aparatu pomocniczego – Głównego Inspektoratu Inspekcji Handlowej. Wojewódzkiego inspektora i jego zastępcę powoływał i odwoływał wojewoda po zasięgnięciu opinii Głównego Inspektora. Utrzymano więc istniejący od 1996 r. model zespolenia. Organizację Głównego Inspektoratu IH określał statut nadany, w drodze rozporządzenia, przez Prezesa Rady Ministrów. IH współdziała z organami kontroli państwowej, spółdzielczej i społecznej.

Zadania ochrony konsumenta sprawowały również organy jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów powoływany i odwoływany przez radę powiatu (radę miasta na prawach powiatu). Zasady współpracy organów IH z rzecznikami

konsumentów oraz innymi organami i instytucjami określała Rada Ministrów w drodze rozporządzenia.

W ramach swoich kompetencji IH była uprawniona do dokonywania inspekcji w:

- przedsiębiorstwach oraz innych jednostkach handlowych i przemysłu gastronomicznego,
- jednostkach handlu detalicznego prowadzonych przez przedsiębiorstwa produkcyjne i usługowe,
- przedsiębiorstwach produkujących towary na potrzeby handlu i przemysłu gastronomicznego,
- portach rybackich w zakresie kontroli klasyfikacji ryb morskich wysyłanych z tych portów dla jednostek handlu hurtowego i detalicznego,
- przedsiębiorstwach i zakładach świadczących usługi dla ludności.

Ponadto IH była uprawniona do inspekcji przewożonych towarów przeznaczonych na zaopatrzenie rynku wewnętrznego, badania dokumentów i ksiąg, żądania wyjaśnień, zbierania i zabezpieczania dowodów oraz – w przypadkach uzasadnionych – zarządzenia przeprowadzania inwentaryzacji i sprawdzania tożsamości osób, a także nieodpłatnego pobierania prób towarów w trybie i na zasadach, które określał Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia. Wykonanie tych czynności, podobnie jak w przypadku procedury dekretowej, miało odbywać się w miarę możliwości w obecności kierownika inspekcjonowanej placówki lub osoby upoważnionej do zastępowania go. Z przebiegu czynności sporządzano protokół, który należało przedstawić do podpisu kierownikowi placówki lub osobie go zastępującej. Osoby te mogły zgłosić do protokołu swoje uwagi. Inspektorat przysyłał odpis protokołu właściwej jednostce nadrzędnej lub organizacji gospodarczej. W razie stwierdzenia w toku inspekcji poważnego naruszenia przepisów albo zasad prawidłowego obrotu towarowego lub działalności usługowej organy IH mogły wydawać zarządzenia.

W celu zapobieżenia wprowadzaniu do obrotu towaru, którego jakość nie odpowiadała jakości deklarowanej, organy IH mogły dokonywać jego zabezpieczenia. Zabezpieczenie takie miało być uchylane, jeżeli towar został przeklasyfikowany lub doprowadzony do właściwej jakości albo wyłączony

z obrotu. Jeżeli w czasie przeprowadzania inspekcji zachodziło podejrzenie, że popełnione zostało przestępstwo, jednostki IH miały obowiązek zawiadomić organy ścigania, a dodatkowo prowadzić własne dochodzenie w celu zabezpieczenia śladów i dowodów przestępstwa oraz ujawnienia sprawy. Po dokonaniu tych czynności organy IH przekazać miały akta dochodzenia właściwym organom Policji lub prokuratorowi.

Jak zauważa A. Wagner, wraz ze zmianami gospodarczo-politycznymi następowały zmiany w zakresie działania PIH. Zadaniem inspektorów była, coraz częściej, kontrola jakości towarów żywnościowych i nieżywnościowych, sprawdzanie przestrzegania Polskich Norm, norm branżowych i zakładowych, a nie jak wcześniej – zwalczanie spekulacji. Czas, kiedy w kraju następowały podwyżki cen czy wprowadzony został system kartkowy, to dla PIH ponownie okres monitorowania stanu zaopatrzenia rynku. Lata 90. XX w. i rozwój kapitalizmu spowodowały rozkwit handlu ulicznego, lokalnych bazarów i targów oferujących niemal każdego rodzaju towary. Inspekcja kontrolowała więc punkty małej gastronomii, sprawdzała wyroby pod kątem oznaczenia ich znakami skarbowymi akcyzy, badała towary pod względem bezpieczeństwa użytkowania, np. zabawki, wyroby kosmetyczne itp. Druga połowa lat 90. XX w. to pojawienie się i rozwój oferujących bardzo duży wybór produktów hipermarketów, które stały się kolejnymi obiektami do kontroli. Wraz z transformacją i następującymi zmianami społeczno-ekonomicznymi zagadnienia ochrony konsumentów i interesów ekonomicznych wymagały zmian. Konieczne stało się uchwalenie nowej ustawy, na podstawie której miał funkcjonować urząd w nowym tysiącleciu¹³.

Pomimo nowelizacji przepisy ustawy z 1958 r. zasadnie uznano za niezadowolające. W świetle planowanego przystąpienia do Unii Europejskiej, a także wobec potrzeby funkcjonowania organu kontroli mającego chronić konsumentów i interesy gospodarcze państwa, uchwalono nową Ustawę z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (u.I.H.)¹⁴. Projektując nowe przepisy, prawodawca wskazał, że ustawa z 1958 r. nie zawierała definicji podstawowych pojęć, niewystarczająco określała zakres kompetencji, zasady

¹³ Zob. A. Wagner, *Inspekcja Handlowa*, [w:] B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszekiewicz (red.), *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej centralnej. T. I*, Warszawa 2012, Legalis.

¹⁴ Pierwotny tekst: Dz.U. z 2001 r. nr 4, poz. 25.

postępowania i instrumenty działania IH. Brakowało w niej przepisów normujących podstawowe zagadnienia związane z prowadzeniem postępowania mediacyjnego w sprawach dotyczących sporów cywilnoprawnych pomiędzy konsumentami a przedsiębiorcami. Brakowało też regulacji dotyczących tworzenia i funkcjonowania polubownych sądów konsumenckich. Wskazano na niedostosowanie przepisów do realiów rynkowych oraz częściową ich niestosowalność. Wyrażono przy tym założenie, że działalność IH powinna być jednym z podstawowych instrumentów realizacji prokonsumenckiej polityki państwa spełniającej warunki przyjęte w Unii Europejskiej¹⁵.

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej weszła w życie 1 kwietnia 2001 r. i była wielokrotnie nowelizowana¹⁶. Istotną ustrojowo nowelizacją była Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o zniesieniu Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej, o zmianie ustawy o Inspekcji Handlowej oraz niektórych innych ustaw¹⁷. Z dniem 31 grudnia 2008 r. zniosła ona Głównego Inspektora, będącego organem IH, oraz zlikwidowała Główny Inspektorat IH. Dotychczasowe zadania i kompetencje Głównego Inspektora przejął Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W założeniach ustawodawcy taka zmiana miała na celu usprawnienie i ulepszenie struktury, w której na szczeblu centralnym istniały trzy organy. Prezesowi Rady Ministrów podlegał Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), a jemu z kolei Główny Inspektor IH stojący na czele IH, która jako całość podlegała Prezesowi UOKiK. Nowelizacja miała usprawnić funkcjonowanie IH oraz podnieść efektywność zadań realizowanych przez Prezesa UOKiK i IH, których zasadniczym celem była ochrona życia i zdrowia konsumentów, ich bezpieczeństwa oraz interesów ekonomicznych, a także ochrona interesu publicznego.

Zmiany te spowodować miały spłaszczenie struktur administracyjnych przez eliminację zbędnego ogniwa. Przekształcenie struktur i utworzenie jednego (zamiast dwóch) organu na szczeblu centralnym wpłynąć miało na większą przejrzystość działań, a w zakresie nadzoru rynku – na przyjęcie

¹⁵ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o Inspekcji Handlowej, druk nr 2049, Sejm III kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/2049> (dostęp: 31.10.2025), s. 14.

¹⁶ Na dzień 10.10.2025 r. czterdziestokrotnie.

¹⁷ Dz.U. z 2008 r. nr 157 poz. 976.

jasnych reguł w kontaktach z organem nadzoru rynku. Modyfikacje miały pozwolić z jednej strony na stworzenie bardziej efektywnych i sprawnych mechanizmów eliminowania z rynku produktów niezgodnych z wymaganiami określonymi w przepisach prawa, a z drugiej strony przyczynić się do ujednoczenia tych mechanizmów. Oczekiwano, że likwidacja dodatkowego ogniwa na szczeblu centralnym przyczyni się do istotnego zmniejszenia biurokracji, ograniczy czas przepływu informacji i pozwoli tym samym na skoncentrowanie się na najważniejszych – merytorycznych działaniach¹⁸. Jak zauważa A. Wagner, modyfikacje zadań ustawowych IH spowodowane były m.in. akcesją Polski do UE w maju 2004 r. Zmianie uległ model kontroli wyrobów, inspektorzy zaczęli pracować na nowych przepisach, stanowiących implementację przepisów unijnych.

Dzisiaj działania IH ukierunkowane są bardziej na kontrolę produktów oraz podmiotów wprowadzających je na rynek (producenci, importerzy), choć nadal prowadzone są kontrole w obszarach podobnych do tych z początku istnienia tego urzędu, np. kontrola punktów usługowych, placówek gastro-nomicznych. Obecnie IH to także szeroko pojęte poradnictwo konsumenckie¹⁹. Współczesna IH to nie tylko wyspecjalizowany organ kontroli, ale także instytucja zajmująca się poradnictwem konsumenckim, polubownym rozwiązywaniem sporów konsumenckich oraz prowadząca stałe sądy polubowne²⁰. Stałe sądy polubowne znajdują się przy wojewódzkich inspektoratach IH²¹.

Kolejne nowelizacje miały zasadniczo charakter merytoryczny. Należy zwrócić uwagę na Ustawę z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich²², która istotnie wpłynęła na regulację zadań związanych z prowadzeniem postępowań w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich oraz organizowania i prowadzenia stałych sądów polubownych.

¹⁸ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zniesieniu Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej, o zmianie ustawy o Inspekcji Handlowej oraz niektórych innych ustaw, druk nr 400, Sejm VI kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/400> (dostęp: 31.10.2025), s. 1–2.

¹⁹ Zob. A. Wagner, *Inspekcja Handlowa...*, *op. cit.*, Legalis.

²⁰ <https://uokik.gov.pl/inspekcja-handlowa> (dostęp: 31.10.2025).

²¹ <https://uokik.gov.pl/stale-sady-polubowne> (dostęp: 31.10.2025).

²² Dz.U. z 2016 r. poz. 1823.

Zgodnie z kolejną Ustawą z dnia 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej²³ uregulowano odesłanie do nowych przepisów, przez co do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy stosuje się przepisy rozdziału 5 Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (p.p.)²⁴. Ponadto od dłuższego czasu można zaobserwować trend rozszerzania zadań i kompetencji IH. Tylko w ostatnich latach nowe zadania IH objęły:

- kontrolę przestrzegania przez przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową przepisów Ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o konsumenckiej pożyczce lombardowej²⁵,
- kontrolę przestrzegania przepisów art. 3b ust. 1–3 Ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej przez przedsiębiorców prowadzących jednostki handlu detalicznego, jednostki handlu hurtowego, jednostki gastronomiczne lub pakujących i oferujących napoje lub żywność za pomocą urządzenia vendingowego²⁶,
- przeprowadzanie kontroli, o której mowa w art. 168b ust. 1 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (kontrola spełniania wymagań przez kotły na paliwo stałe)²⁷,
- kontrolę przestrzegania przez dystrybutorów przepisów o produktach kosmetycznych²⁸.

Wydaje się, że w przyszłości może nadal postępować rozszerzanie zadań IH. Warto wskazać na rządowy projekt ustawy o nadzorze nad ogólnym

²³ Dz.U. z 2018 r. poz. 650.

²⁴ Dz.U. z 2025 r. poz. 1480.

²⁵ Zadanie dodane art. 52 Ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o konsumenckiej pożyczce lombardowej, Dz.U. z 2023 r. poz. 1285.

²⁶ Zadanie dodane art. 3 Ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2023 r. poz. 877.

²⁷ Zadanie dodane art. 5 Ustawy z dnia 16 października 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2019 r. poz. 2166.

²⁸ Zadanie dodane art. 52 Ustawy z dnia 4 października 2018 r. o produktach kosmetycznych, Dz.U. z 2018 r. poz. 2227 z późn. zm.

bezpieczeństwem produktów²⁹, który zakłada rozszerzenie zadań IH o przeprowadzanie kontroli produktów w rozumieniu art. 3 pkt 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/988 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, zmieniającego Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1025/2012 i Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1828 oraz uchylającego Dyrektywę 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz dyrektywę Rady 87/357/EWG³⁰. W projekcie przewiduje się, że organami nadzoru rynku w obszarze ogólnego bezpieczeństwa produktów będą Prezes UOKiK oraz wojewódzcy inspektorzy IH, przez co zostanie utrzymany obowiązujący system organów, natomiast poszerzone zostaną ich kompetencje. Projekt zawiera też modyfikacje postępowania kontrolnego, wymagane z uwagi na specyfikę obszaru ogólnego bezpieczeństwa produktów.

Do nowych uprawnień wojewódzkich inspektorów IH należeć będą:

- możliwość uczestniczenia we wzajemnych ocenach, o których mowa w art. 12 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1020 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie nadzoru rynku i zgodności produktów oraz zmieniającym Dyrektywę 2004/42/WE oraz Rozporządzenie (WE) nr 765/2008 i (UE) nr 305/2011³¹ w zakresie ogólnego bezpieczeństwa produktów,
- prawo wystąpienia – bez wszczynania kontroli – do podmiotu gospodarczego, dostawcy internetowej platformy handlowej oraz dostawcy usług społeczeństwa informacyjnego w sprawach z zakresu bezpieczeństwa produktu i zgodności produktu z przepisami ww. Rozporządzenia 2023/988,
- prowadzenie kontroli, w tym kontroli zdalnych z możliwością dokonywania zakupu kontrolnego,
- wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych w związku z prowadzonymi działaniami,

²⁹ Rządowy projekt ustawy o nadzorze nad ogólnym bezpieczeństwem produktów w dniu 2.10.2025 r. wpłynął do Sejmu przy druku 1761, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1761> (dostęp: 31.10.2025).

³⁰ Dz.U. L 135 z 23.05.2023, s. 1–51.

³¹ Dz. Urz. UE L 169 z 25.06.2019 z późn. zm., s. 1.

- współpraca z Prezesem UOKiK przy sporządzaniu krajowej strategii nadzoru rynku w zakresie ogólnego bezpieczeństwa produktów,
- bieżąca współpraca z organami celnymi³².

1.2. PODSTAWY PRAWNE

IH zasadniczo działa na podstawie Ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej³³. To ta ustawa reguluje zadania i organizację IH, prawa i obowiązki przedsiębiorców, zasady postępowania organów IH oraz prawa i obowiązki pracowników IH. Do postępowania przed organami IH w zakresie nieuregulowanym tą ustawą stosuje się przepisy k.p.a.³⁴ Z kolei do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy stosuje się przepisy rozdziału 5 p.p.

Przepisy u.I.H. zawierają swoisty słowniczek pojęciowy (art. 2 u.I.H.), określają zadania IH (art. 3 u.I.H.), wyłączenia stosowania (art. 4 u.I.H.), organizację IH (art. 5–12 u.I.H.), postępowanie kontrolne (art. 13–22b u.I.H.), zasady zabezpieczenia dowodów (art. 25–26c) u.I.H., zasady pobierania i badania próbek produktów (art. 27–31 u.I.H.) oraz postępowanie pokontrolne (art. 32–35 u.I.H.). Ustawa ta reguluje również pozasądowe rozwiązywanie sporów konsumenckich (art. 36 u.I.H.) oraz stałe sądy polubowne (art. 37 u.I.H.). Przewiduje też reżim odpowiedzialności karnej za niezastosowanie się do decyzji IH, usuwanie dowodów, uniemożliwianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli, a także nieusuwanie uchybień stwierdzonych w toku kontroli (art. 38–39 u.I.H.).

Dodatkowo na mocy przepisów u.I.H. wydano szereg aktów wykonawczych stosowanych przez IH:

1. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2001 r. w sprawie zasad organizacji wojewódzkich inspektoratów Inspekcji Handlowej³⁵,

³² Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o nadzorze nad ogólnym bezpieczeństwem produktów, druk nr 1761, Sejm X kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=1761> (dostęp: 31.10.2025), s. 5, 9–10.

³³ Dz.U. z 2025 r. poz. 229.

³⁴ Zob. art. 1 ust. 1 i 2 u.I.H.

³⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 1173.

2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 marca 2002 r. w sprawie sposobu współdziałania organów Inspekcji Handlowej z powiatowym (miejskim) rzecznikiem konsumentów, organami administracji rządowej i samorządowej, organami kontroli oraz organizacjami pozarządowymi reprezentującymi interesy konsumentów³⁶,
3. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lipca 2017 r. w sprawie określenia regulaminu organizacji i działania stałych sądów polubownych przy wojewódzkich inspektorach inspekcji handlowej³⁷,
4. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 maja 2017 r. w sprawie regulaminu organizacji i działania Inspekcji Handlowej w zakresie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich³⁸,
5. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu pobierania i badania próbek produktów przez organy Inspekcji Handlowej³⁹,
6. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2009 r. w sprawie wzoru legitymacji służbowej pracowników Inspekcji Handlowej oraz trybu jej wydawania i wymiany, oraz wzorów protokołu kontroli, protokołu oględzin i protokołu rozprawy⁴⁰,
7. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2001 r. w sprawie list rzeczoznawców do spraw jakości produktów lub usług⁴¹,
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2001 r. w sprawie sposobu przejścia przez Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej wojewódzkich laboratoriów kontrolno-analitycznych prowadzonych dotychczas przez wojewódzkich inspektorów Inspekcji Handlowej⁴².

³⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 1072.

³⁷ Dz.U. z 2017 r. poz. 1356.

³⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 1014.

³⁹ Dz.U. z 2012 r. poz. 496.

⁴⁰ Dz.U. z 2009 r. nr 127 poz. 1056.

⁴¹ Dz.U. z 2001 r. nr 85 poz. 931.

⁴² Dz.U. z 2001 r. nr 82 poz. 890.

IH równocześnie w różnym zakresie stosuje także liczne inne zapisy ustaw prawa administracyjnego materialnego i proceduralnego, a także regulacje unijne. W ramach wykonywanych zadań stosuje m.in. przepisy:

- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1148 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie wprowadzania do obrotu i stosowania prekursorów materiałów wybuchowych, zmieniającego Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 i uchylającego Rozporządzenie (UE) nr 98/2013 (tekst mający znaczenie dla EOG)⁴³,
- Rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniającego Dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylającego Rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również Dyrektywę Rady 76/769/EWG i Dyrektywę Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE⁴⁴,
- Ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach⁴⁵,
- Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności⁴⁶,
- Ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku⁴⁷,
- Ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów⁴⁸,
- Ustawy z dnia 14 września 2012 r. o etykietowaniu energetycznym produktów związanych z energią⁴⁹,
- Ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym⁵⁰,

⁴³ Dz.U. L 186 z 11.07.2019, s. 1–20.

⁴⁴ Dz.U. L 396 z 30.12.2006, s. 1–794.

⁴⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 1816.

⁴⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 215.

⁴⁷ Dz.U. z 2025 r. poz. 568.

⁴⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 222.

⁴⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 378.

⁵⁰ Dz.U. z 2024 r. poz. 1251 z późn. zm.

- Ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużyciu sprzęcie elektrycznym i elektronicznym⁵¹,
- Ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach⁵²,
- Ustawy z dnia 30 czerwca 2011 r. o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej⁵³,
- Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁵⁴,
- Ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych⁵⁵,
- Ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi⁵⁶,
- Ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej⁵⁷,
- Ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o konsumenckiej pożyczce lombardowej⁵⁸,
- Ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁵⁹,
- Ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw⁶⁰.

Istotnym dokumentem stosowanym przez IH, niebędącym aktem wykonawczym do przepisów u.I.H., jest Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2003 r. w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Handlowej

⁵¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 573.

⁵² Dz.U. z 2025 r. poz. 809.

⁵³ Dz.U. z 2024 r. poz. 1772.

⁵⁴ Dz.U. z 2025 r. poz. 647 z późn. zm.

⁵⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 546.

⁵⁶ Dz.U. z 2025 r. poz. 870.

⁵⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 433 z późn. zm.

⁵⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 1111.

⁵⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1616 z późn. zm.

⁶⁰ Dz.U. z 2024 r. poz. 1209 z późn. zm.

uprawnień do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego⁶¹. Inspektorzy IH, będąc uprawnionymi do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego za wykroczenia, stosują przepisy:

- Ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń⁶²,
- Ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy⁶³,
- Ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁶⁴,
- Ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim⁶⁵,
- Ustawy z dnia 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych⁶⁶,
- Ustawy z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach⁶⁷,
- Ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej⁶⁸,
- Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o towarach paczkowanych⁶⁹,
- Ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji⁷⁰,
- Ustawy z dnia 13 września 2002 r. o produktach biobójczych⁷¹,
- Ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym,
- Ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁷².

⁶¹ Dz.U. z 2003 r. nr 63 poz. 587 z późn. zm.

⁶² Dz.U. z 2025 r. poz. 734.

⁶³ Dz.U. z 1974 r. nr 24 poz. 142 z późn. zm.

⁶⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 2151 z późn. zm.

⁶⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 1556 z późn. zm.

⁶⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 1816.

⁶⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 2063.

⁶⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 433 z późn. zm.

⁶⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 2255.

⁷⁰ Dz.U. z 2015 r. poz. 1483.

⁷¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 24.

⁷² Dz.U. z 2023 r. poz. 1448.

1.3. ZADANIA I KOMPETENCJE

W pierwszej kolejności rozróżnić należy pojęcia zadań i kompetencji. Jak wskazuje J. Zimmermann, zadania, jakie stawia przed administracją publiczną obowiązujące ustawodawstwo, są celami, które administracja powinna realizować. W tym kontekście trzeba zauważyć, że są one przypisywane różnym podmiotom, nie tylko organom, a jednostkom organizacyjnym⁷³. Organy władzy publicznej w swej działalności dążą więc do osiągnięcia pewnych celów, które określa się jako ich zadania⁷⁴. Tak też jest w przypadku zadań uregulowanych w art. 1 ust. 1 i art. 3 ust. 1 u.I.H. Są to zadania IH, a nie poszczególnych jej organów. Równocześnie stanowią one cele działania tej instytucji.

Podstawowym zadaniem IH jest wskazana w art. 1 ust. 1 u.I.H. ochrona interesów i praw konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa. Następnie ustawodawca w art. 3 ust. 1 u.I.H. wskazuje kontrolę legalności i rzetelności działania przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów odrębnych w zakresie produkcji, handlu i usług. Przedsiębiorcą w rozumieniu p.p. jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą. Przedsiębiorcami są także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej⁷⁵.

Działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły, przy czym nie stanowi działalności gospodarczej tzw. działalność nieewidencjonowana⁷⁶.

Kontrolą jest zaś zespół czynności wykonywanych w toku postępowania kontrolnego w celu realizacji zadań i kompetencji określonych w ustawie lub w przepisach odrębnych⁷⁷. Kryteriami kontroli IH wobec przedsię-

⁷³ Zob. J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 291.

⁷⁴ Zob. W. Góralczyk jr, *Prawa i obowiązki organu administracji publicznej*, [w:] W. Góralczyk jr (red.), *Podstawy prawa administracyjnego*, Warszawa 2024, s. 49.

⁷⁵ Zob. art. 4 ust. 1 i 2 p.p. w zw. z art. 2 pkt 1 u.I.H.

⁷⁶ Zob. art. 3 i art. 5 p.p.

⁷⁷ Zob. art. 2 pkt 7 u.I.H.

biorców są legalność i rzetelność. Na kryterium legalności składają się dwa aspekty. Po pierwsze, legalność oznacza istnienie podstawy prawnej do działania i legalne będzie to, co zostało dokonane w oparciu na właściwej podstawie prawnej. Po drugie, legalność wyraża zgodność z obowiązującym prawem, przez co legalne będą działania niesprzeczne z tym prawem. Oba te aspekty są nierozdzielnie splecione, a zatem kryterium legalności wymaga sprawdzania i oceny określonej działalności lub jakiegoś stanu z punktu widzenia zgodności z obowiązującym prawem, w tym z punktu widzenia istnienia i przestrzegania podstaw prawnych⁷⁸. Kryterium legalności oznacza zatem zgodność działalności kontrolowanego podmiotu z przepisami prawa powszechnie obowiązującego (Konstytucja, ustawy, rozporządzenia, umowy międzynarodowe, akty organów Unii Europejskiej, które stosuje się bezpośrednio), aktami prawa miejscowego (np. uchwały organów samorządu terytorialnego, zarządzenia wojewodów) oraz aktami o charakterze wewnętrznym (zarządzenia, regulaminy, instrukcje), innymi aktami (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i innych sądów, orzeczenia regionalnych izb obrachunkowych i samorządowych kolegiów odwoławczych, decyzje organów administracji itp.), a także aktami regulującymi indywidualną sytuację pracowników (np. zakresy obowiązków). Przy ocenie legalności bierze się również pod uwagę podstawę prawną do podejmowania określonych działań. Oceniając kontrolowany podmiot pod względem legalności, należy wskazać, który przepis prawa został naruszony, które przepisy nie zostały wykonane, albo wykazać brak podstawy do określonych działań⁷⁹.

Kryterium rzetelności obejmuje ocenę działania pod kątem należytej staranności co do prowadzenia działalności, realizowanych zadań merytorycznych i ogólnie dobrego wykonywania obowiązków. Miernik rzetelności oznacza też ustalenie uczciwości, sumienności i solidności w działaniu i realizacji różnych przedsięwzięć. Mieści się tu również dbałość o uwzględnienie dyrektyw płynących z ośrodków dyspozycyjnych wyższego rzędu. Wreszcie rzetelność oznacza także dochowywanie istniejących standardów,

⁷⁸ Zob. J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 80.

⁷⁹ Zob. B. Skwarka, *Ocena kontrolowanej działalności*, [w:] E. Jarzęcka-Siwik (red.), M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona, *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018, s. 214.

reguł i parametrów w danej działalności⁸⁰. W innym ujęciu badanie rzetelności obejmuje badanie wątków związanych z wypełnianiem obowiązków z należytą starannością przez jednostkę kontrolowaną i jej pracowników, a więc kontrolę przestrzegania wewnętrznych reguł funkcjonowania danej jednostki przewidzianych w odpowiednich procedurach, dla poszczególnych komórek i osób, wypełniania zasad dokumentowania określonych działań lub stanów faktycznych zgodnie z rzeczywistością, we właściwej formie i w wymaganych terminach, bez pomijania określonych faktów i okoliczności⁸¹. Należy zaznaczyć przy tym, że legalność i rzetelność działania przedsiębiorców będą określane przez przepisy obowiązującego w Polsce prawa regulującego działalność gospodarczą.

Wiele standardów legalności i rzetelności dotyczy wszystkich przedsiębiorców, a IH oceniać będzie prawidłowość prowadzonej działalności, biorąc pod uwagę treść wpisu do rejestru przedsiębiorców KRS czy CEIDG. Przedmiotem kontroli z punktu widzenia rzetelności działania przedsiębiorcy może być uwidocznianie informacji o wysokości cen na oferowane towary⁸².

Kolejne trzy zadania IH wiążą się z unijną harmonizacją techniczną oraz normalizacją. Pierwsze z nich obejmuje kontrolę spełniania przez wyroby przeznaczone dla konsumentów zasadniczych, szczegółowych lub innych wymagań w rozumieniu Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (s.o.z.)⁸³, z wyłączeniem wyrobów podlegających kontroli innych właściwych organów. Przepisy s.o.z. określają zasady funkcjonowania systemu oceny zgodności z zasadniczymi i szczegółowymi wymaganiami dotyczącymi wyrobów, zasady i tryb autoryzacji jednostek certyfikujących i kontrolujących oraz laboratoriów, a także sposób zgłaszania Komisji Europejskiej i państwu członkowskim Unii Europejskiej autoryzowanych jednostek i laboratoriów. Ponadto określają zasady działania systemu kontroli wyrobów zgodnie z ramami nadzoru rynku ustanowionymi w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. regulującym wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku,

⁸⁰ J. Jagielski, *Kontrola administracji...*, *op. cit.*, s. 87.

⁸¹ P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 257.

⁸² B. Kurzępa, E. Kurzępa-Czopek, *Ustawa o Inspekcji...*, *op. cit.*, art. 3.

⁸³ Dz.U. z 2023 r. poz. 215.

odnoszącym się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylającym rozporządzenie (EWG) nr 339/93⁸⁴. Dotyczą one wodnych kotłów grzewczych opalanych paliwami ciekłymi lub gazowymi, urządzeń używanych na zewnątrz pomieszczeń w zakresie emisji hałasu do środowiska, wyrobów ze szkła kryształowego, maszyn, wyrobów aerozolowych, sprzętu elektrycznego i elektronicznego w zakresie ograniczenia stosowania niektórych substancji niebezpiecznych, wyrobów wykorzystujących energię oraz wyrobów medycznych⁸⁵. Przepis art. 5 s.o.z. definiuje wyroby jako rzeczy, bez względu na stopień ich przetworzenia, przeznaczone do wprowadzenia do obrotu lub oddania do użytku, z wyjątkiem artykułów rolno-spożywczych oraz środków żywienia zwierząt (pasz).

Przez zasadnicze wymogi rozumie się wymagania w zakresie cech wyrobu, jego projektowania lub wytwarzania, określone w dyrektywach nowego podejścia. Szczegółowymi wymaganiami są te, które powinien spełniać wyrób, określone w aktach prawnych Wspólnot Europejskich innych niż dyrektywy nowego podejścia. Inne wymagania są związane z wyrobem lub projektem wyrobu i zostały określone w dyrektywach nowego podejścia lub w przepisach wydanych na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy, inne niż zasadnicze lub szczegółowe wymagania. Zgodnie z delegacją ustawową minister właściwy ze względu na przedmiot oceny zgodności może określić, w drodze rozporządzeń, szczegółowe wymagania dla wyrobów, które mogą stwarzać zagrożenie albo służyć ochronie lub ratowaniu życia, zdrowia, mienia lub środowiska, biorąc pod uwagę rodzaje wyrobów oraz stopień stwarzanych przez nie zagrożeń, a także pozostałe wymagania zawarte w innych aktach prawnych Wspólnoty Europejskiej niż dyrektywy nowego podejścia.

Dyrektywy nowego podejścia to dyrektywy Wspólnoty Europejskiej, uchwalone zgodnie z zasadami zawartymi w Uchwale Rady Unii Europejskiej z dnia 7 maja 1985 r., w sprawie nowego podejścia do harmonizacji technicznej oraz normalizacji⁸⁶. Powyższą uchwałą zmieniono zasady likwidacji barier technicznych. Zostało wprowadzone nowe podejście do dyrektyw. Zgodnie z tą uchwałą harmonizacja prawa została ograniczona do wymagań

⁸⁴ Dz.U. L 218 z 13.08.2008, s. 30–47.

⁸⁵ Zob. art. 1 ust. 1a i 2 s.o.z.

⁸⁶ Zob. art. 5 pkt 1, 15–17, 24 s.o.z.

zasadniczych w zakresie bezpieczeństwa produktów dla ludzi i środowiska. Wyrób, który ma być wprowadzony do obrotu lub oddany do użytku na rynek wspólnotowy, musi spełnić powyższe warunki. Dyrektywy nowego podejścia koncentrują się na podstawowych cechach wyrobów i dotyczą całych kategorii produktów oraz typów ryzyka. W Polsce najważniejszymi aktami prawnymi, które transponują dyrektywy nowego podejścia do prawa krajowego, są: Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (s.o.z.), Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku (s.o.z.n.r.) oraz Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów (o.b.p.)⁸⁷. System kontroli wyrobów tworzą organy wyspecjalizowane oraz organy celne. Do tych pierwszych organów, które prowadzą kontrolę spełniania przez wyroby zasadniczych, szczegółowych lub innych wymagań, należą wojewódzcy inspektorzy IH, a także inspektorzy pracy, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, organy Inspekcji Ochrony Środowiska, organy nadzoru budowlanego, Prezes Wyższego Urzędu Górniczego oraz wojewódzcy inspektorzy transportu drogowego. Postępowania w zakresie wprowadzonych do obrotu lub oddanych do użytku wyrobów niezgodnych z tymi wymaganiami prowadzi zaś m.in. Prezes UOKiK⁸⁸.

Kolejne z tych zadań IH to kontrola spełniania przez wyroby przeznaczone dla konsumentów wymagań oraz kontrole w zakresie stwarzania przez wyroby zagrożenia i w zakresie niezgodności formalnych w rozumieniu ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku (s.o.z.n.r.), ponownie z wyłączeniem wyrobów podlegających kontroli innych właściwych organów. Podobnie jak w przypadku systemu kontroli wyrobów system nadzoru rynku tworzą prowadzący kontrolę wojewódzcy inspektorzy IH, a Prezes UOKiK prowadzi określone ustawą postępowania⁸⁹. Systemowo powiązaniem zadaniem IH jest kontrola produktów w rozumieniu przepisów o.b.p. w zakresie spełniania ogólnych wymagań dotyczących bezpieczeństwa.

Ustawa ta określa ogólne wymagania dotyczące bezpieczeństwa produktów, obowiązki producentów i dystrybutorów w zakresie bezpieczeństwa

⁸⁷ Zob. wyjaśnienie Polskiego Komitetu Normalizacyjnego, <https://www.pkn.pl/na-skroty/faq/co-sa-dyrektywy> (dostęp: 31.10.2025).

⁸⁸ Zob. art. 38 ust. 1–3 s.o.z.

⁸⁹ Zob. art. 58 ust. 1–3 oraz art. 76 ust. 1 i 1a oraz art. 85 ust. 1 s.o.z.n.r.

produktów oraz zasady i tryb sprawowania nadzoru w celu zapewnienia bezpieczeństwa produktów wprowadzanych na rynek⁹⁰. Organem sprawującym nadzór nad ogólnym bezpieczeństwem produktów w tym zakresie jest Prezes UOKiK⁹¹. Wojewódzki inspektor IH jest przy tym adresatem szeregu uprawnień i obowiązków, m.in. producenci i dystrybutorzy – w zakresie prowadzonej działalności – są zobowiązani współpracować zarówno z organem nadzoru, jak i wojewódzkim inspektorem IH w celu uniknięcia lub eliminacji zagrożeń stwarzanych przez produkty przez nich dostarczane lub udostępniane⁹². Konsumenti i inne osoby mogą przekazywać wojewódzkiemu inspektorowi IH informacje o niespełnianiu wymagań dotyczących bezpieczeństwa produktów⁹³. Wojewódzki inspektor IH wykonuje kontrolę produktów w zakresie spełniania ogólnych wymagań dotyczących bezpieczeństwa, do której stosuje się zarówno przepisy u.I.H., jak i przepisy o.b.p.⁹⁴

Do zadań IH należy też kontrola substancji chemicznych, ich mieszanin, wyrobów i detergentów przeznaczonych dla konsumentów w zakresie określonym w przepisach o substancjach chemicznych i ich mieszaninach. Przepisami tymi jest m.in. Ustawa z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach, uchwalona w związku z obowiązkami włączenia do polskiego porządku prawnego i zapewnienia stosowania przepisów Rozporządzenia (WE) nr 1272/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin, zmieniającego i uchylającego Dyrektywę 67/548/EWG i 1999/45/WE oraz zmieniającego Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006⁹⁵. Prócz tego rozporządzenia powyższa ustawa uzupełnia bezpośrednio o obowiązujące przepisy:

- Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów

⁹⁰ Zob. art. 1 o.b.p.

⁹¹ Zob. art. 13 o.b.p.

⁹² Zob. art. 12 ust. 1 o.b.p., a także art. 11 ust. 2 o.b.p.

⁹³ Zob. art. 15 pkt 1 i art. 16 o.b.p.

⁹⁴ Zob. art. 17–19 o.b.p.

⁹⁵ Dz.U. L 353 z 31.12.2008, s. 1–1355.

- (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniająca Dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylająca Rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również Dyrektywę Rady 76/769/EWG i Dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE,
- Rozporządzenie (WE) nr 648/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie detergentów⁹⁶,
 - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 649/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. dotyczące wywozu i przywozu niebezpiecznych chemikaliów⁹⁷.

Ustawodawca, określając zadania IH, posługuje się też pojęciem nadzoru. Nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustawy o substancjach chemicznych i ich mieszaninach oraz przepisów powyższych rozporządzeń sprawują, w zakresie swojej właściwości, Państwowa Inspekcja Sanitarna oraz Wojskowa Inspekcja Sanitarna, ale także IH w zakresie przestrzegania:

- obowiązku dokonania wymaganej rejestracji substancji oraz obowiązku dostarczenia odbiorcy substancji lub mieszaniny wymaganej karty charakterystyki,
- przepisów, o których mowa w art. 26 Ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach, lub przepisów, o których mowa w art. 67 rozporządzenia nr 1907/2006 – w zakresie swoich kompetencji,
- przepisów art. 11 rozporządzenia nr 648/2004 – w zakresie oznakowania detergentów w handlu hurtowym i detalicznym,
- przepisów tytułów III i IV rozporządzenia nr 1272/2008 – w odniesieniu do handlu hurtowego i detalicznego⁹⁸.

Wyraźnie należy w tym miejscu oddzielić definicje nadzoru od kontroli. Jak wskazuje J. Jagielski, istota funkcji nadzoru „polega (...) na istnieniu

⁹⁶ Dz.U. L 104 z 8.04.2004, s. 1–35.

⁹⁷ Dz.U. L 201 z 27.07.2012, s. 60–106.

⁹⁸ Zob. art. 29 pkt 3 Ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach.

określonej przez prawo możliwości oddziaływania przez wskazany podmiot administrujący na inny podmiot w ramach układu organizacyjnego nie tylko poprzez sprawdzanie i ocenianie działalności (i stanu), ale także poprzez władczą ingerencję w tę działalność w celu jej korygowania⁹⁹. Nadzór przybiera przy tym różne formy, a dwie podstawowe to nadzór hierarchiczny oraz nadzór weryfikacyjny.

Według J. Zimmermanna „istotą nadzoru jest wewnętrzne wyciągnięcie konsekwencji z zachowania organu podporządkowanego, obserwowanego przez organ nadzorczy w procesie kontroli z punktu widzenia określonego, wybranego kryterium, czyli wzorca, z którym porównuje się dane zachowanie. Podstawowym elementem nadzoru jest więc kontrola. Organ nadzorczy wyprowadza te konsekwencje, stosując środki nadzoru, którymi są możliwości władczego i jednostronnego oddziaływania na czynności organu nadzorowanego”¹⁰⁰.

W innym ujęciu: „Nadzór to oddziaływanie jednego podmiotu (nadzorującego) na inny podmiot (nadzorowany), które opiera się na szczególnej kompetencji podmiotu nadzorującego uprawniającej do władczego ingerowania w sferę praw i obowiązków podmiotu nadzorowanego. Analizując pojęcie nadzoru, wskazać należy na dwa elementy, które stanowią o istocie nadzoru. Pierwszym jest władczość rozumiana jako możliwość ingerencji, natomiast drugim kontrola. W teorii wskazuje się, że, aby mówić o nadzorze, obydwie te części muszą wystąpić kumulatywnie”¹⁰¹.

Podstawowe pojęcia z zakresu kontroli określał też A. Sylwestrzak, wskazując, że: „Przez kontrolę rozumiemy badanie określonego problemu bez ingerencji w funkcjonowanie podmiotu kontrolowanego. Kontrola prowadzi zatem do uformowania tylko obrazu działania jednostki kontrolowanej, może wprawdzie formułować wnioski mające na celu poprawę tej działalności, lecz organ kontrolujący nie posiada żadnych uprawnień w zakresie ingerencji władczej. Zatem klasyczne rozumienie kontroli zakłada posiadanie określonego kryterium podejmowania ocen, badanie stanu

⁹⁹ Zob. J. Jagielski, *Kontrola administracji...*, *op. cit.*, s. 43.

¹⁰⁰ Zob. J. Zimmermann, *Alfabet...*, *op. cit.*, s. 141.

¹⁰¹ Zob. A. Błaszko, *Nadzór i kontrola finansów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2024, s. 29 i literatura tam wskazana, m.in. E. Knosala, *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Katowice 1998.

faktycznego i formułowanie przez kontrolującego ocen bez możliwości ingerencji w funkcjonowanie podmiotu kontrolującego. Pojęciem szerszym jest nadzór mieszczący w sobie nie tylko działalność kontrolną, lecz również oparty na posiadaniu przez organ kontrolujący możliwości bezpośredniej ingerencji w działalność jednostki kontrolowanej. Zatem pojęcie nadzoru wiązać się powinno z poszanowaniem przez organ wykonujący nadzór odpowiedzialności za dokonane interwencje w zakresie działalności jednostki kontrolowanej lub ściślej jednostki nadzorowanej¹⁰².

Jak zauważa I. Sierpowska: „Zadaniem organu kontroli jest przekazywanie wniosków z niej płynących jednostce kontrolowanej i jej zwierzchnikowi. Sama zaś instytucja kontrolująca – zgodnie z istotą pojęcia kontroli – nie ma żadnych uprawnień władczych względem badanego podmiotu. Są jednak takie rodzaje kontroli, w których pojawia się możliwość stosowania przymusu. Ta cecha zbliża kontrolę do nadzoru. Nadzór jest jednak pojęciem szerszym, obejmuje kontrolę połączoną z możliwością ingerowania w działalność podmiotu nadzorowanego. Ingerencja ta najczęściej ma charakter władczy i wiążący, odbywa się za pomocą środków przewidzianych prawem, a jej celem jest skorygowanie określonej działalności. Nadzór może być także wykonywany przy użyciu środków niewładczych np. opieki czy pomocy. Choć jego realizacja następuje zwykle w układach organizacyjnych nadrzędności i podporządkowania, to cechy tej nie należy bezwzględnie łączyć z nadzorem. Mimo podobieństw kontrola i nadzór różnią się zasadniczo¹⁰³.

Do kolejnego zadania IH należy kontrola produktów związanych z energią wprowadzonych do obrotu lub oddawanych do użytku, o których mowa w aktach delegowanych określonych w wykazie ogłaszającym na podstawie art. 2 ust. 2 Ustawy z dnia 14 września 2012 r. o etykietowaniu energetycznym produktów związanych z energią, z wyłączeniem produktów, o których mowa w Rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) 2019/2013 z dnia 11 marca 2019 r. uzupełniającym Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 w odniesieniu do etykietowania energetycznego wyświetlaczy elektronicznych i uchylającym Rozporządzenie delegowane

¹⁰² A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2006, s. 10–11.

¹⁰³ I. Sierpowska, *Funkcje kontroli państwowej. Studium prawnoporównawcze*, Wrocław 2003, s. 37.

Komisji (UE) nr 1062/2010¹⁰⁴. Ponadto IH w zakresie swoich zadań kontrolowała pojazdy, przedmioty wyposażenia lub części przeznaczone dla konsumentów w zakresie uzyskania przez producenta potwierdzenia spełnienia wymagań technicznych, o których mowa w art. 70c Ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym¹⁰⁵.

IH kontroluje produkty znajdujące się w obrocie handlowym lub przeznaczone do wprowadzenia do takiego obrotu, w tym w zakresie oznakowania i zafałszowań, a także kontroluje usługi. Dokonuje kontroli znakowania wprowadzonych do obrotu i przeznaczonych dla konsumentów produktów GMO w rozumieniu Ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych obejmującej pobieranie próbek i badanie próbek tych produktów w celu identyfikacji organizmów genetycznie zmodyfikowanych. W obu powyższych przypadkach kontrole nie obejmują kontroli jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz kontroli jakości zdrowotnej środków spożywczych określonych w przepisach odrębnych.

Do zadań IH należy przeprowadzanie kontroli uregulowanej w przepisach art. 168a ust. 1 pkt 2 oraz art. 168b ust. 1 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska obejmującej:

- kontrolę u importerów oraz sprzedawców hurtowych i detalicznych farb i lakierów do malowania budynków lub ich elementów oraz mieszanin do odnawiania pojazdów, zawierających lotne związki organiczne,
- kontrolę spełniania przez wprowadzony do obrotu kocioł na paliwo stałe o znamionowej mocy cieplnej nie większej niż 500 kW wymagań określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 169 ust. 1 ww. ustawy.

Ponadto IH kontroluje:

- przestrzeganie przez dystrybutorów obowiązków w zakresie nieodpłatnego odbioru zużytego sprzętu wynikających z przepisów art. 37

¹⁰⁴ Dz.U. L 315 z 5.12.2019, s. 1–28.

¹⁰⁵ Obecnie na etapie rządowego procesu legislacyjnego znajduje się projekt ustawy o zmianie ustawy o systemach homologacji pojazdów oraz ich wyposażenia oraz niektórych innych ustaw z 11.09.2025 r. (UC95), zgodnie z którym w u.I.H. w art. 3 w ust. 1 uchyla się pkt 1e. Dotychczasowe zadanie IH ma być przeniesione na Dyrektora TDT. Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12402254> (dostęp: 31.10.2025).

- i art. 39 Ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym;
- przestrzeganie przez sprzedawców detalicznych i sprzedawców hurtowych przepisów art. 8, art. 9, art. 10 ust. 1, art. 11, art. 31 ust. 3, art. 48–50, art. 53 oraz art. 54 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach;
 - przestrzeganie przez przedsiębiorców, których działalność polega na sprzedaży odbiorników cyfrowych, przepisów art. 6 ust. 1, 2 i 5 Ustawy z dnia 30 czerwca 2011 r. o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej;
 - przestrzeganie przez sprzedawców detalicznych i sprzedawców hurtowych przepisów art. 4 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 98/2013 z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie wprowadzania do obrotu i używania prekursorów materiałów wybuchowych¹⁰⁶. Zgodnie z tym przepisem prekursory materiałów wybuchowych podlegające ograniczeniom nie są udostępniane przeciętnym użytkownikom, wprowadzane, posiadane ani używane przez nich. W zakresie tego zadania należy zwrócić uwagę na nieaktualność u.I.H i konieczność nowelizacji. Powyższe rozporządzenie nie obowiązuje i zostało uchylone 31 stycznia 2021 r. przez Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1148 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie wprowadzania do obrotu i stosowania prekursorów materiałów wybuchowych, zmieniające Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 i uchylające Rozporządzenie (UE) nr 98/2013. Odpowiednikiem art. 4 ust. 1 uchylonego rozporządzenia jest art. 5 ust. 1 rozporządzenia nowego;
 - przestrzeganie przez przedsiębiorców prowadzących jednostki handlu detalicznego lub hurtowego przepisów art. 40a, art. 41 i art. 42 Ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi;
 - przestrzeganie przez przedsiębiorców prowadzących jednostki handlu detalicznego, jednostki handlu hurtowego, jednostki gastronomiczne lub pakujących i oferujących napoje lub żywność za

¹⁰⁶ Dz.U. L 39 z 9.02.2013, s. 1–11.

- pomocą urządzenia vendingowego przepisów art. 3b ust. 1–3 Ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej;
- przestrzeganie przez dystrybutorów przepisów o produktach kosmetycznych, w tym przepisów Ustawy z dnia 4 października 2018 r. o produktach kosmetycznych, która uzupełnia bezpośrednio obowiązujące Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1223/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. dotyczące produktów kosmetycznych (wersja przekształcona)¹⁰⁷;
 - przestrzeganie przez przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową przepisów Ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o konsumenckiej pożyczce lombardowej.

Ostatecznie zadania IH obejmują prowadzenie postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich, organizowanie i prowadzenie stałych sądów polubownych, prowadzenie poradnictwa konsumenckiego oraz wykonywanie innych zadań określonych w ustawie lub przepisach odrębnych. Warto przy tym zaznaczyć, że zadania IH mają oznaczoną granicę. Przepisów u.I.H. nie stosuje się do: przedsiębiorców działających na terenach zamkniętych, podlegających ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, Ministrowi Obrony Narodowej i Ministrowi Sprawiedliwości; przedsiębiorców wytwarzających energię elektryczną lub ciepło albo prowadzących hurtowy lub detaliczny handel energią elektryczną, paliwami gazowymi lub ciepłem, albo wykonujących działalność w zakresie przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej lub gazu ziemnego lub przesyłania i dystrybucji ciepła; przedsiębiorców produkujących paliwa; banków oraz prowadzonej przez nie działalności bankowej; ubezpieczeń oraz działalności ubezpieczeniowej; usług pocztowych i telekomunikacyjnych; usług pośrednictwa finansowego; usług informatycznych; usług naukowo-badawczych; usług w zakresie edukacji świadczonych przez podmioty publiczne; usług w zakresie ochrony zdrowia i opieki społecznej; nawozów i środków wspomagających uprawę roślin¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Dz.U. L 342 z 22.12.2009, s. 59–209.

¹⁰⁸ Zob. art. 4 u.I.H.

Po przedstawieniu zadań IH ujętych w przepisach u.I.H. warto zwrócić uwagę na faktyczną aktywność tej instytucji. Analizując sprawozdania z działalności UOKiK za lata 2024–2020, zawierające informacje z zakresu nadzoru nad IH, można wyodrębnić trzy główne obszary kontroli. IH prowadziła działania w zakresie:

1. kontroli w obszarze artykułów nieżywnościowych i usług oraz obowiązków przedsiębiorców,
2. kontroli produktów w zakresie spełniania ogólnych wymagań bezpieczeństwa i oceny zgodności z wymaganiami,
3. kontroli paliw w ramach systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw.

W 2024 r. IH kontrolowała: zabawki dla dzieci pod kątem wymagań formalnych oraz właściwości chemicznych, czujniki tlenu węgla, jakość paliw celem m.in. wyeliminowania z obrotu paliw niespełniających wymagań, a także paliwa stałe pod kątem spełniania wymogów jakościowych (określonych prawem oraz deklarowanych) oraz realizację przez przedsiębiorców obowiązku wystawiania świadectw jakości paliwa stałego i przekazywania ich kopii konsumentom¹⁰⁹. Kontrole paliw były dokonywane też w latach wcześniejszych i dotyczyły paliw ciekłych, gazu LPG oraz lekkich olejów opałowych.

W 2023 r. IH kontrolowała także produkty włókiennicze, przestrzeganie przez przedsiębiorców wykonywania obowiązków w zakresie informowania konsumentów o cenach towarów i usług, skontrolowała okulary przeciwsłoneczne, urządzenia AGD oraz wyroby pirotechniczne¹¹⁰.

W 2022 r. IH kontrolowała oznakowanie kosmetyków, oznakowanie i jakość odzieży wierzchniej, bezpieczeństwo kuchenek mikrofalowych i zabawek¹¹¹.

W 2021 r. IH kontrolowała uwidacznianie cen towarów i usług, jakość i oznakowanie odzieży dla małych dzieci, bezpieczeństwo zabawek importowanych

¹⁰⁹ Sprawozdanie z działalności UOKiK za rok 2024, <https://uokik.gov.pl/publikacje?kategoria=5> (dostęp: 31.10.2025), s. 33–35.

¹¹⁰ Sprawozdanie z działalności UOKiK za rok 2023, <https://uokik.gov.pl/publikacje?kategoria=5> (dostęp: 31.10.2025), s. 54–59.

¹¹¹ Sprawozdanie z działalności UOKiK za rok 2022, <https://uokik.gov.pl/publikacje?kategoria=5> (dostęp: 31.10.2025), s. 47–51.

spoza UE (kontrola na granicach wraz z Krajową Administracją Skarbową) oraz bezpieczeństwo czujników czadu¹¹².

W 2010 IH w związku z pandemią COVID-19 prowadziła kontrole dotyczące wzrostu cen oraz sprzedaży środków ochrony osobistej. Dodatkowo w dniu 1 lipca 2020 r. Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS) przejęła dotychczasowe kompetencje IH w zakresie produktów żywnościowych. Do tego czasu IH kontrolowała artykuły rolno-spożywcze w sklepach, hurtowniach oraz barach i restauracjach, natomiast IJHARS kontrolowała je na wcześniejszych etapach, np. u producenta czy na granicy. Zmiana skonsolidowała kompetencje w ramach jednej instytucji podległej Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Przejęciu kompetencji towarzyszyły zmiany organizacyjne. Do IJHARS przeszli pracownicy wojewódzkich inspektoratów IH, którzy do tej pory specjalizowali się w kontroli żywności. Ponadto UOKiK przekazał IJHARS pięć laboratoriów żywnościowych¹¹³.

Od zadań IH należy rozróżnić kompetencje jej organów, które określają moc prawną potrzebną do realizowania tych zadań. Zadania nie mogą być wykonywane bez kompetencji, ale są one formułowane niezależnie od niej, „na wyższym piętrze”. Stosownie do zadań prawodawca określa kompetencje i powinien to czynić aktem ustawowym (materia ustawowa)¹¹⁴. Kompetencja staje się zasadniczą cechą organu administracji publicznej. Nie wystarcza tu ogólne założenie, że jego działanie w imieniu państwa i wyposażenie go w przymus państwowy oznacza przynależność do władzy wykonawczej i daje prawne powołanie do sprawowania administracji publicznej. Organ administracji publicznej wykonuje powyższe działania w granicach przyznanych kompetencji. Bez kompetencji organ nie istnieje, a kompetencja nie istnieje bez organu, czyli podmiotu, który ma ją wykonywać. Kompetencja jest urzeczywistnieniem legitymacji państwa jako całości, wynika z organizacyjnego podziału i trybu realizacji władzy państwowej. Organ mający kompetencję ma obowiązek jej realizacji. Kompetencję administracyjną można

¹¹² Sprawozdanie z działalności UOKiK za rok 2021, <https://uokik.gov.pl/publikacje?kategoria=5> (dostęp: 31.10.2025), s. 64–67.

¹¹³ Sprawozdanie z działalności UOKiK za rok 2020, <https://uokik.gov.pl/publikacje?kategoria=5> (dostęp: 31.10.2025), s. 90–91.

¹¹⁴ Zob. J. Zimmermann, *Alfabet...*, *op. cit.*, s. 291.

więc rozumieć jako uprawnienie połączone z obowiązkiem, jak również jako upoważnienie do działania. Otwiera ona przed organem możliwość działania i tak też może być rozumiana¹¹⁵.

Kompetencje mogą być różnie zakreślone i mogą mieć różny charakter, przy czym zawsze są konkretne. Wyodrębnia się kompetencje władcze, które uprawniają do stanowienia norm prawych albo do jednostronnego nawiązywania, przekształcania lub wygaszania stosunków prawnych. Istnieją też kompetencje kontrolne, które uprawniają do badania czyjejs działalności i do oceny, czy jest ona prawidłowa – legalna, celowa, rzetelna lub gospodarna. Mogą też być kompetencje doradcze, uprawniające do formułowania opinii mających znaczenie dla działania innych organów władzy publicznej¹¹⁶.

Kompetencje podmiotów administrujących są instrumentami prawnymi realizacji ciężących na tych podmiotach zadań publicznych. Są zespołem uprawnień, będących równocześnie obowiązkami organu administracji publicznej, do władczego określania sytuacji prawnej, tj. kształtowania lub aktualizacji obowiązków i/lub uprawnień innego podmiotu. Realizacja kompetencji, czyli uprawnienia-obowiązku organu, może następować tylko na podstawie przepisu kompetencyjnego, określającego zarówno treść, jak i formę prawną jego działania w konkretnej sprawie (np. wydanie zarządzenia, podjęcie decyzji). Przepis kompetencyjny jest, obok przepisu o zadaniach organu, niezbędną podstawą podejmowania przez ten organ konkretnych działań władczych, natomiast do podejmowania organizatorskich działań niewładczych wystarczy podstawa w ogólnych przepisach ustrojowych o zadaniach (zakresie działania) organu¹¹⁷.

Kompetencja może być zatem najkrócej określana jako możliwość działania. Wskazuje ona na podmiot uprawniony do działania oraz określa czynności lub rodzaje czynności, które mają być dokonywane w ramach danej kompetencji. Norma kompetencyjna określa zatem zarówno podmiot wykonujący administrację publiczną upoważniony do działania, jak i prawną

¹¹⁵ *Ibidem*, s. 110–112.

¹¹⁶ Zob. W. Góralczyk jr, [w:] W. Góralczyk jr (red.), *Podstawy prawa administracyjnego...*, *op. cit.*, s. 45.

¹¹⁷ Zob. M. Kasiński, *Cele i zadania, kompetencja i właściwość*, [w:] M. Stahl, P. Korzeniowski (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia. Instytucje. Zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2024, s. 336–337.

formę tego działania, tj. rodzaj czynności, do której dokonania dany podmiot został upoważniony¹¹⁸.

Prawodawca, ustalając kompetencje, określa także, w jakich dziedzinach i sprawach ma ona zastosowanie. Zakres działania może być wyznaczony przez wyliczenie rodzajów spraw należących do danego organu władzy publicznej (właściwość rzeczowa szczególna) albo przez przyjęcie założenia, że organ ten może działać we wszystkich sprawach z wyjątkiem ustawowo wykluczonych (właściwość rzeczowa ogólna)¹¹⁹. To zwraca uwagę na zbliżone pojęcie właściwości. Większość przedstawicieli doktryny uznaje nawet właściwość i kompetencję za pojęcia tożsame albo też uważa, że w pojęciu kompetencji mieści się pojęcie właściwości. Część przedstawicieli doktryny uznaje zaś właściwość i kompetencję za pojęcia różne, twierdząc, że właściwość oznacza warunki, od jakich jest uzależnione wykonywanie kompetencji¹²⁰. W literaturze pojęcie „właściwości organu” używa się na określenie prawnej zdolności organu administracji do podejmowania czynności, zwłaszcza w ramach postępowania administracyjnego, w którym rozróżnia się właściwości: rzeczową, miejscową i funkcjonalną, a także delegacyjną, mającą charakter uboczny i powstającą w szczególnych przypadkach¹²¹.

Kompetencje organów IH są przede wszystkim uregulowane w przepisach u.I.H. Wskazują one podmiot upoważniony do działania. Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.I.H. zadania IH wykonują Prezes UOKiK oraz wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora IH jako kierownika wojewódzkiej IH wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie. Nie dotyczy to jedynie prowadzenia postępowań w sprawach pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich oraz organizowania i prowadzenia stałych sądów polubownych, które wykonują właściwi miejscowo wojewódzcy inspektorzy IH. W postępowaniu administracyjnym, w sprawach związanych z wykonywaniem zadań i kompetencji IH organem właściwym

¹¹⁸ P. Przybysz, *Instytucje prawa...*, *op. cit.*, s. 76–77.

¹¹⁹ Zob. W. Góralczyk jr, [w:] W. Góralczyk jr (red.), *Podstawy prawa administracyjnego...*, *op. cit.*, s. 48.

¹²⁰ Zob. J. Czerw, *Właściwość a kompetencja*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak, M. Augustyniak (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna i ustrojowe prawo administracyjne*, Warszawa 2025, s. 213–214.

¹²¹ P. Przybysz, *Instytucje prawa...*, *op. cit.*, s. 78.

jest wojewódzki inspektor IH, jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Organem wyższego stopnia jest zaś Prezes UOKiK¹²².

W przepisach u.I.H. odnaleźć można też prawną formę działania bądź rodzaj czynności, do których dokonania właściwy jest organ IH. Wojewódzki inspektor IH w drodze decyzji, może zarządzić w toku kontroli ograniczenie wprowadzania do obrotu, wstrzymanie wprowadzania do obrotu lub wycofanie z obrotu produktów albo wstrzymanie świadczenia usług, albo niezwłoczne usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, jeżeli jest to konieczne ze względu na bezpieczeństwo lub interes konsumentów albo interes gospodarczy państwa. W przypadku stwierdzenia naruszenia art. 21 ust. 1 pkt 1 p.p. wojewódzki inspektor IH może zarządzić w toku kontroli, w drodze decyzji, niezwłoczne usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości¹²³.

W przypadku stwierdzenia w toku kontroli wprowadzenia do obrotu substancji, jej mieszaniny lub wyrobu wbrew ograniczeniom określonym w przepisach, wydanych na podstawie art. 26 Ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach lub przepisach załącznika XVII do Rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 wojewódzki inspektor IH zakazuje kontrolowanemu, w drodze decyzji, dalszego przekazywania tej substancji, jej mieszaniny lub wyrobu¹²⁴. W innym przypadku wojewódzki inspektor IH może wystąpić z wnioskiem do właściwego miejscowo komendanta Policji o pomoc, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia czynności kontrolnych. Na jego wniosek właściwy miejscowo komendant Policji jest obowiązany do zapewnienia inspektorowi pomocy Policji w toku wykonywania czynności kontrolnych¹²⁵.

Ustalenia kontroli inspektor dokumentuje w protokole kontroli. Protokół podpisuje inspektor oraz kontrolowany, przy czym kontrolowany może zgłosić uwagi do protokołu, a wojewódzki inspektor IH jest obowiązany ustosunkować się do nich w ustawowym terminie¹²⁶.

¹²² Zob. art. 5 ust. 1–2 u.I.H.

¹²³ Zob. art. 18 ust. 1 i 2 u.I.H.

¹²⁴ Zob. art. 18a ust. 1 u.I.H.

¹²⁵ Zob. art. 19 ust. 1 i 2 u.I.H.

¹²⁶ Zob. art. 20 ust. 1–3 u.I.H.

Inna norma kompetencyjna przewiduje, że wojewódzki inspektor IH może, w drodze postanowienia, dokonać zabezpieczenia dowodów na czas niezbędny dla realizacji zadań kontroli¹²⁷. Może także, w drodze postanowienia, zabezpieczyć produkt w celu ustalenia jego rzeczywistej jakości, jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie, że jakość produktu nie odpowiada jakości deklarowanej przez producenta lub wymaganiom określonym w przepisach odrębnych albo dokumentach normalizacyjnych bądź produkt jest nieprawidłowo oznaczony¹²⁸. Wojewódzki inspektor IH uchyla zabezpieczenie dowodów, jeżeli stało się bezprzedmiotowe.

Na etapie pokontrolnym, jeżeli jest to niezbędne dla usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, wojewódzki inspektor IH wyda, w drodze decyzji, zarządzenie pokontrolne¹²⁹. Z kolei, gdy przemawia za tym charakter sprawy, wojewódzki inspektor IH podejmuje działania mające na celu pozasądowe rozwiązanie sporu cywilnoprawnego między konsumentem a przedsiębiorcą przez umożliwienie zbliżenia stanowisk stron w celu rozwiązania sporu przez jego strony lub przedstawienie stronom propozycji rozwiązania sporu¹³⁰. Dodatkowo IH współdziała także z powiatowym (miejskim) rzecznikiem konsumentów, organami administracji rządowej i samorządowej, organami kontroli oraz organizacjami pozarządowymi reprezentującymi interesy konsumentów. Zasady i formy tego współdziałania określa Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 marca 2002 r. w sprawie sposobu współdziałania organów Inspekcji Handlowej z powiatowym (miejskim) rzecznikiem konsumentów, organami administracji rządowej i samorządowej, organami kontroli oraz organizacjami pozarządowymi reprezentującymi interesy konsumentów.

Równocześnie niektóre kompetencje zostały określone w przepisach ustaw szczególnych, jak w przypadku systemu oceny zgodności. Jeżeli w wyniku przeprowadzonej kontroli wojewódzki inspektor IH, jako organ wyspecjalizowany, stwierdzi, że wyrób nie spełnia zasadniczych, szczegółowych

¹²⁷ Zob. art. 25 ust. 1 u.I.H.

¹²⁸ Zob. art. 26 ust. 1 u.I.H.

¹²⁹ Zob. art. 32 u.I.H.

¹³⁰ Zob. art. 36 ust. 1 u.I.H.

lub innych wymagań, może, w drodze decyzji, zakazać udostępniania wyrobu na okres nie dłuższy niż dwa miesiące¹³¹.

Obok kompetencji organów IH odrębną kwestią jest zakres ich działania. Przepisy ustrojowe określające zakres działania organów wskazują sferę spraw, którymi powinny się zajmować. Nie stanowią natomiast wystarczającej podstawy do podejmowania działań władczych przez organy państwowe, dlatego też zakres działania organów, omówiony w rozdziale II pkt 2., nie powinien być mylony z ich kompetencjami¹³².

Należy przy tym zauważyć niekonsekwencję ustawodawcy, który katalog zadań z art. 3 ust. 1 u.I.H. określa raz zadaniami (np. w art. 5 ust. 1 u.I.H.), a innym razem zadaniami i kompetencjami (art. 11 ust. 1 u.I.H.). Część przepisów może być jednak źródłem zarówno zadań, jak i kompetencji, zwłaszcza że większość z nich zakreśla szczegółowe podstawy i zakres kontroli (art. 3 ust. 1 pkt 1a–2j u.I.H.).

W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że kontrolę określoną w art. 3 ust. 1 u.I.H. wszczyna i prowadzi inspektor po okazaniu legitymacji służbowej oraz doręczeniu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli wydanego przez wojewódzkiego inspektora IH¹³³. Z definicji inspektor to pracownik IH upoważniony do przeprowadzenia kontroli¹³⁴. W toku takiej kontroli inspektor dysponuje określonymi uprawnieniami kontrolnymi, a kontrolowany jest obowiązany poddać się kontroli i czynnościom inspektora¹³⁵. Inspektor jest uprawniony do wstępu oraz poruszania się w obiektach, pomieszczeniach i na terenie jednostki kontrolowanej¹³⁶. Kluczowe w tym aspekcie jest upoważnienie inspektora wydane przez organ – wojewódzkiego inspektora IH.

Jak wskazuje W. Góralczyk jr, omawiając pojęcie upoważnienia administracyjnego, chodzi o sytuację, w której organ administracji publicznej upoważnia urzędnika zatrudnionego w jego urzędzie do wykonywania

¹³¹ Zob. art. 40k ust. 1 s.o.z.

¹³² Zob. M. Kasiński, *Cele i zadania...*, *op. cit.*, s. 336–337.

¹³³ Zob. art. 13 ust. 1 u.I.H.

¹³⁴ Zob. art. 2 pkt 10 u.I.H.

¹³⁵ Zob. art. 16 u.I.H.

¹³⁶ Zob. art. 17 ust. 1 u.I.H.

czynności należących do jego kompetencji. Upoważniony nie staje się organem, nie będzie wykonywał kompetencji w imieniu własnym, lecz w imieniu upoważniającego organu. Osobą umocowaną może być tylko ten, kogo łączy więź prawna z upoważniającym organem. Zakres upoważnienia musi się mieścić w zakresie kompetencji organu upoważniającego. Nie można bowiem upoważnić do tego, do czego samemu nie jest się uprawnionym¹³⁷. Uprawnienie organów IH do kontroli ma więc swoje umocowanie w art. 3 ust. 1 u.I.H., który przez to staje się źródłem nie tylko zadań IH, ale również kompetencji wojewódzkiego inspektora IH.

Analogiczna relacja pomiędzy kompetencją organu a udzielanym upoważnieniem zachodzi także w innych przypadkach. W ramach swoich kompetencji wojewódzki inspektor IH może bowiem upoważnić inspektora do wydania w jego imieniu w toku kontroli decyzji, o których mowa w art. 18 ust. 1 i 2 u.I.H., może także upoważnić inspektora do wydania w jego imieniu postanowienia o zabezpieczeniu dowodów na czas niezbędny dla realizacji zadań kontroli¹³⁸. Wojewódzki inspektor IH pisemnie może też upoważnić szerzej – każdego pracownika IH – do prowadzenia postępowań w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich¹³⁹. Ostatecznie zaś, kto wbrew obowiązkowi nie wykonuje decyzji, o których mowa w art. 18 i art. 32 u.I.H., wydanych przez organ IH lub z jego upoważnienia przez inspektora, podlega grzywnie¹⁴⁰. Powyższe wskazuje, że kategoryczne wyodrębnienie przepisów stanowiących źródło zadań albo kompetencji częstokroć jest problematyczne i tak też jest w przypadku zadań i kompetencji IH.

Zadania i kompetencje IH są charakterystyczne też z innego powodu. Warto w tym miejscu przywołać badania J. Dobkowskiego, który charakteryzując profil aktywności wszystkich służb, inspekcji i straży – a więc instytucji do których zaliczyć należy IH – stwierdził, że ich właściwość należy do różnych działów administracji rządowej stanowiących o rzeczowym podziale odpowiedzialności między organy naczelne, co rzutuje na niejednorodną

¹³⁷ Zob. W. Góralczyk jr, [w:] W. Góralczyk jr (red.), *Podstawy prawa administracyjnego...*, *op. cit.*, s. 46–47.

¹³⁸ Zob. art. 18 ust. 3 oraz art. 25 ust. 3 u.I.H.

¹³⁹ Zob. art. 36 ust. 9 u.I.H.

¹⁴⁰ Zob. art. 38 u.I.H.

przedmiotową stronę ich statusu prawnego. Równocześnie zadania i kompetencje służb, inspekcji i straży należą do zakresu działania tych wszystkich policji administracyjnych rozumianych jako pewne całości systemu administracji publicznej. W ramach opisu rzeczowego zakresu działania służb, inspekcji i straży autor ten wskazał, że u podstaw doktrynalnego porządkowania prawa materialnego leży ustawowy podział dziedzin administracji publicznej określony w przepisach o działach administracji rządowej. Grupując sfery właściwości przedmiotowej służb, inspekcji i straży, wyróżnił on następujące sektory materii: 1) sprawy wewnętrzne – Policja i Państwowa Straż Pożarna; 2) rolnictwo i rynki rolne – Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcja Weterynaryjna, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych; 3) budownictwo oraz gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa – nadzór budowlany oraz nadzór geodezyjny i kartograficzny; 4) środowisko – Inspekcja Ochrony Środowiska; 5) zdrowie – Inspekcja Farmaceutyczna; 6) kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – konserwatorzy zabytków; 7) oświata i wychowanie – kuratorzy oświaty; 8) transport – Inspekcja Transportu Drogowego. Na tym tle zadania IH pozostają zagadnieniem „interdyscyplinarnym”, niemieszczącym się w rzeczowej klasyfikacji¹⁴¹.

1.4. INSPEKCJA HANDLOWA JAKO INSTYTUCJA KONTROLI SPECJALISTYCZNEJ

Niezależnie od interdyscyplinarnego charakteru zadań i kompetencji IH wskazać należy, że zgodnie z art. 1 ust. 1 u.I.H. Inspekcja Handlowa jest wyspecjalizowanym organem kontroli. Przede wszystkim więc głównym i wiodącym celem działania IH jest kontrola, rozumiana szerzej niż to wynika z definicji legalnej tego pojęcia. Kontrola na gruncie przepisów u.I.H. rozumiana jest bowiem jako zespół czynności wykonywanych w toku postępowania kontrolnego w celu realizacji zadań i kompetencji określonych w ustawie lub w przepisach odrębnych¹⁴². Równocześnie jednak granice kontroli wyznaczone taką definicją nie wyczerpują działań IH.

¹⁴¹ J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji...*, op. cit., s. 180–181, 184.

¹⁴² Zob. art. 2 pkt 7 u.I.H.

Wykonywanie kontroli ma wyodrębnione etapy w postaci przygotowania kontroli, a następnie samego postępowania kontrolnego, wszczynanego po okazaniu legitymacji służbowej inspektora oraz doręczeniu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli i końącego się wraz z ustosunkowaniem się wojewódzkiego inspektora IH do uwag zgłoszonych przez kontrolowanego do protokołu kontroli. Po etapie kontrolnym następuje jeszcze etap pokontrolny, w którego toku wojewódzki inspektor IH wydaje, w drodze decyzji, zarządzenia pokontrolne lub kieruje do kontrolowanego albo jednostki nadrzędnej wystąpienie pokontrolne informujące o stwierdzonych uchybieniach i zawierające wnioski. IH jest więc nietypowym organem kontroli. Następstwem kontroli IH jest bowiem podejmowanie aktów władczych będących decyzjami administracyjnymi. IH prowadzi zatem nie tylko działania kontrolne, ale też działania jurysdykcyjne.

Według J. Bocia w przeciwieństwie do kontroli nadzór to nie tylko badanie działalności danego podmiotu, lecz również możliwości pomocy, wpływu czy modyfikacji tej działalności dokonywane przez organ kontrolujący w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a w określonych przypadkach zgodności z pewnymi wartościami szczegółowymi¹⁴³.

E. Komorowski wskazuje, że nadzór w przeciwieństwie do kontroli to takie ukształtowanie kompetencji organu, w którym organ nadzorujący posiada łącznie uprawnienia kontrolne oraz możliwość podjęcia przewidzianych prawem środków wiążących nadzorowanego lub możliwość bezpośredniego wzruszenia jego aktów. Oznacza to, iż organ nadzoru w przypadku stwierdzenia w wyniku kontroli nieprawidłowości może, w granicach środków określonych prawem, wiążąco wpływać na działalność jednostki nadzorowanej¹⁴⁴.

W tym świetle prawidłowo wskazuje się, że istotą nadzoru jest obserwowanie podmiotu nadzorowanego przez organ nadzorczy z punktu widzenia określonego kryterium oraz wyciąganie przewidzianych prawem konsekwencji. Mimo że ustawodawca określił IH jako organ kontroli, to jednak szczegółowa analiza postępowania kontrolnego przeprowadzanego w ramach

¹⁴³ J. Boć, *Nadzór w systemie organów administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 237.

¹⁴⁴ E. Komorowski, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] M. Chmaj, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2007, s. 87.

działalności tej instytucji pozwala wnioskować, że w rzeczywistości to postępowanie jest w pewnych jego elementach zbliżone do postępowania nadzorczego, gdyż podmioty przeprowadzające je, w razie dostrzeżenia w toku przeprowadzonej kontroli pewnych nieprawidłowości, posiadają w takiej sytuacji uprawnienia – środki nadzorcze o charakterze władczym i jednostronnym – do reagowania i eliminowania ich (art. 18 u.I.H.)¹⁴⁵.

IH nie stanowi zatem instytucji wyłącznie kontrolnej, ale wykonuje też funkcje nadzorcze. W działaniach IH powstaje styk wykonywania czynności kontrolnych oraz procedury administracyjnej stosowanej do wydawania decyzji¹⁴⁶. IH zalicza się do kategorii tzw. służb, inspekcji i straży. J. Dobkowski stawia tezę, że opis tego pojęcia powinien być formułowany na płaszczyźnie organizacyjnej z uwzględnieniem jakościowej specyfiki właściwości rzeczowej powiązanej z wyznacznikiem merytorycznym warunkowanym problematyką policji administracyjnej. W tym znaczeniu treść tego pojęcia kształtuje szczególna kategoria terenowych organów administracji rządowej w różny sposób włączonych w system wojewódzkiej i powiatowej administracji zespolonej, wykonujących zadania publiczne z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. W ujęciu normatywnym podmiotowy zakres służb, inspekcji i straży kształtuje katalog organów ustalony na gruncie ustaw szczególnych. W aktualnym stanie prawnym zakres podmiotowy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich obejmuje więc m.in. wojewódzkiego inspektora IH, a samą IH można zaliczyć do kategorii policji administracyjnych¹⁴⁷.

IH jest organem wyspecjalizowanym, kwalifikowanym jako inspekcja specjalna, która jest wyodrębniona, względnie niezależna i cechuje ją w działaniu wysoki stopień fachowości i obiektywizmu. Jako inspekcja specjalna IH zalicza się do instytucji kontroli specjalistycznej w obrębie systemu kontroli administracji rządowej.

J. Jagielski zauważa, że samo pojęcie inspekcji może mieć z jednej strony znaczenie funkcjonalne i oznaczać sposób wykonywania kontroli, z drugiej zaś strony może mieć także treść organizacyjną, odzwierciedlającą instytucje

¹⁴⁵ Zob. B. Kurzępa, E. Kurzępa-Czopek, *Ustawa o Inspekcji...*, *op. cit.*, art. 1.

¹⁴⁶ Zob. J. Jagielski, *Kontrola administracji...*, *op. cit.*, s. 99.

¹⁴⁷ Zob. J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji...*, *op. cit.*, s. 151–153.

(organy) sprawujące funkcje kontrolne, zwłaszcza o wyspecjalizowanym profilu. Inspekcje w tym instytucjonalnym sensie rysują się jako kategoria prawna, opierają bowiem swój byt na stosownych przepisach prawnych. „Inspekcje specjalne” są też określane jako „inspekcje resortowe” lub „inspekcje międzyresortowe”. Na tle szerszego kontekstu systemu kontroli administracji inspekcje mogą być ze względów przedmiotowych zaliczane właśnie do kontroli specjalistycznej. Z punktu widzenia usytuowania organizacyjnego pozostają one z reguły jednostkami działowymi (resortowymi), zasięg ich kompetencji zaś na ogół wykracza poza ramy jednego działu administracji. Można też mówić o inspekcjach jako instytucjach o charakterze międzydziałowym (ponadresortowym, międzyresortowym)¹⁴⁸. Taką właśnie inspekcją specjalną jest IH ze swymi interdyscyplinarnymi zadaniami i kompetencjami oraz organizacją, o której szerzej będzie mowa w kolejnym rozdziale (pkt 1).

¹⁴⁸ Zob. J. Jagielski, *Kontrola administracji...*, *op. cit.*, s. 263–264.

ORGANIZACJA INSPEKCJI HANDLOWEJ

ŁUKASZ NOSARZEWSKI

2.1. PREZES UOKiK I TERENOWA STRUKTURA INSPEKCJI. ZESPOLENIE ADMINISTRACYJNE

Organizacja IH wpisuje się w ogólną konstrukcję charakterystyczną dla inspekcji, przy czym cechuje ją też kilka rozwiązań szczególnych¹⁴⁹. IH to nie jeden podmiot, ale złożona struktura powiązanych jednostek organizacyjnych występujących jako organy IH. Najczęściej inspekcje specjalne obejmują jednostki centralne i terenowe. Centralnymi organami inspekcji, kierującymi ich działalnością, są z zasady ich główni inspektorzy będący centralnymi organami administracji rządowej. Na tym tle IH jest skonstruowana swoiście. Zadania IH na szczeblu centralnym wykonuje Prezes UOKiK przy pomocy podległego mu urzędu, zaś na poziomie terenowym wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora IH, jako kierownika wojewódzkiej IH wchodzącej w skład rządowej administracji zespolonej w województwie. Centralne organy administracji w postaci głównych inspektorów poszczególnych inspekcji najczęściej podporządkowane są właściwym ministrom

¹⁴⁹ Tło rozważań stanowi opracowanie ogólnej konstrukcji charakterystycznej dla wszystkich inspekcji, zob. J. Jagielski, *Kontrola administracji...*, op. cit., s. 264 i n.

bądź też poddane ich nadzorowi. Kreowanie obsad personalnych dokonywane jest zasadniczo w drodze powoływania (i odwoływania) na te stanowiska przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek nadzorującego ministra. Zastępców głównych inspektorów powołuje i odwołuje właściwy minister na wniosek głównych inspektorów.

W przypadku IH to Prezes UOKiK kieruje jej działalnością przy pomocy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Prezes UOKiK jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów. Powołuje go i sprawuje nadzór nad jego działalnością Prezes Rady Ministrów. Kadencja Prezesa UOKiK trwa pięć lat, a nabór na stanowisko jest otwarty i konkurencyjny. Ta sama osoba nie może pełnić funkcji dłużej niż przez dwie kadencje¹⁵⁰. Stanowisko Prezesa UOKiK może zajmować osoba, która posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny, jest obywatelem polskim, korzysta z pełni praw publicznych, nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, posiada kompetencje kierownicze, posiada co najmniej sześćoletni staż pracy, w tym co najmniej trzyletni staż pracy na stanowisku kierowniczym, posiada wykształcenie i wiedzę z zakresu spraw należących do właściwości Prezesa Urzędu oraz nie pełniła służby zawodowej ani nie pracowała w organach bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 2 Ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, ani nie była ich współpracownikiem¹⁵¹.

Prezes Rady Ministrów odwołuje Prezesa UOKiK przed upływem kadencji wyłącznie w przypadkach wymienionych w ustawie. Dotyczą one skazania prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, orzeczenia zakazu zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwa, pozbawienia praw publicznych, złożenia rezygnacji, utraty obywatelstwa polskiego, choroby stwierdzonej orzeczeniem lekarskim lub innej przeszkody, trwale uniemożliwiającej wykonywanie zadań, naruszenia

¹⁵⁰ Zob. art. 29 ust. 1 i 3 u.o.k.k.

¹⁵¹ Zob. art. 29 ust. 3a u.o.k.k.

zakazów z ustawy antykorupcyjnej¹⁵², naruszenia zakazu zajmowania innego stanowiska oraz złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu. Kadencja Prezesa UOKiK wygasa w razie jego śmierci albo odwołania. W razie wygaśnięcia kadencji do czasu powołania nowego Prezesa UOKiK jego obowiązki pełni wiceprezes wskazany przez Prezesa Rady Ministrów¹⁵³. Prezes Rady Ministrów powołuje i odwołuje wiceprezesów UOKiK. W tym przypadku nabór na stanowisko również odbywa się w konkursie otwartym i konkurencyjnym. Odwołanie wiceprezesów następuje na wniosek Prezesa UOKiK¹⁵⁴.

Prezes UOKiK kieruje działalnością IH i może jej zlecić przeprowadzenie kontroli lub realizację innych zadań należących do zakresu jego działania¹⁵⁵. Przed Prezesem UOKiK mogą toczyć się różne postępowania, prowadzone jako postępowanie wyjaśniające, postępowanie antymonopolowe, postępowanie w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone lub postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów¹⁵⁶. W toku tych postępowań może być przeprowadzona przez upoważnionego pracownika UOKiK lub IH kontrola u każdego przedsiębiorcy w zakresie objętym tym postępowaniem. Upoważnienie takie wydają odpowiednio Prezes UOKiK oraz na jego wniosek wojewódzcy inspektorzy IH¹⁵⁷.

Prezes UOKiK wykonuje swoje zadania przy pomocy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w którego skład wchodzi Centrala w Warszawie, delegatury Urzędu oraz laboratoria nadzorowane przez Prezesa Urzędu. Statut Urzędu w drodze zarządzenia nadaje Prezes Rady Ministrów¹⁵⁸. Zgodnie z Zarządzeniem nr 272 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Ochrony Konkurencji

¹⁵² Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. z 2025 r. poz. 499.

¹⁵³ Zob. art. 29 ust. 4 i 4a u.o.k.k.

¹⁵⁴ Zob. art. 30 ust. 1 u.o.k.k.

¹⁵⁵ Zob. art. 35 ust. 3 u.o.k.k.

¹⁵⁶ Zob. art. 47 ust. 1 u.o.k.k.

¹⁵⁷ Zob. art. 105a ust. 1 i 5 u.o.k.k.

¹⁵⁸ Zob. art. 29 ust. 6 oraz art. 33–34 u.o.k.k.

i Konsumentów¹⁵⁹ w skład Centrali Urzędu wchodzi m.in. Departament Inspekcji Handlowej (§ 4 pkt 16). Delegatury Urzędu mają zaś obowiązek realizacji zadań Prezesa UOKiK obejmujących współpracę z wojewódzkimi inspektorami IH (§ 7 pkt 8).

Organizację wewnętrzną, szczegółowy zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych UOKiK określa regulamin organizacyjny nadany przez Prezesa UOKiK (§ 15). Zgodnie z tym regulaminem Departament Inspekcji Handlowej UOKiK odpowiada za realizację zadań Prezesa UOKiK wynikających m.in. z przepisów u.I.H. oraz innych przepisów przewidujących prowadzenie kontroli przez IH, z wyjątkiem spraw należących do właściwości Departamentu Nadzoru Rynku UOKiK.

Do zadań Departamentu Inspekcji Handlowej UOKiK należą w szczególności:

- opracowywanie kierunków działania IH oraz okresowych planów kontroli z uwzględnieniem wkładu Departamentu Nadzoru Rynku,
- organizowanie i koordynowanie kontroli o znaczeniu krajowym, w tym opracowywanie programów kontroli, oraz sporządzanie informacji o wynikach kontroli w zakresie artykułów nieżywnościowych, paliw i usług objętych m.in. przepisami u.I.H.,
- opracowywanie zbiorczego sprawozdania z działalności IH na podstawie sprawozdań sporządzanych przez wojewódzkich inspektorów IH,
- prowadzenie działań analitycznych, w tym analizy ryzyka, wspierających planowanie działań kontrolnych IH w zakresie artykułów nieżywnościowych, paliw i usług objętych m.in. przepisami u.I.H.,
- wykonywanie kontroli realizacji przez wojewódzkich inspektorów IH zadań i kompetencji wynikających z obowiązujących przepisów, we współpracy z Departamentem Nadzoru Rynku,
- udzielanie odpowiedzi na pisma konsumentów, przedsiębiorców oraz innych instytucji dotyczących spraw objętych m.in. przepisami u.I.H.,
- analizowanie przekazanych UOKiK informacji dotyczących produktów objętych m.in. przepisami u.I.H.,

¹⁵⁹ M.P. z 2025 r. poz. 362.

- wydawanie wytycznych i zaleceń zapewniających jednolitość postępowania IH oraz nadzór nad ich realizacją w zakresie m.in. przepisów u.I.H.,
- zarządzanie systemem monitorowania i kontrolowania jakości paliw,
- gromadzenie i wykorzystywanie informacji dotyczących wyników kontroli jakości paliw, w tym przygotowanie raportów dla Rady Ministrów i Komisji Europejskiej,
- prowadzenie postępowań, w tym przygotowywanie projektów postanowień i decyzji w sprawach, w których wpłynęły odwołania od decyzji wydanych przez wojewódzkich inspektorów IH z zakresu właściwości departamentu,
- monitorowanie realizacji zadań wojewódzkich inspektorów IH jako organów uprawnionych do prowadzenia postępowań w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich,
- kontrolowanie realizacji zadań i kompetencji wojewódzkich inspektorów IH w zakresie prowadzenia poradnictwa konsumenckiego oraz prowadzenia list rzeczoznawców do spraw jakości produktów lub usług, współdziałania z rzecznikami konsumentów oraz innymi organami,
- organizowanie szkoleń inspektorów IH w zakresie m.in. przepisów u.I.H.¹⁶⁰

Na szczeblu terenowym zadania IH wykonuje wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora IH, jako kierownika wojewódzkiej IH wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie.

Jak zauważa J. Jagielski, terenowa struktura inspekcji specjalnych przedstawia obraz niejednolity, co odnosi się zarówno do liczby stopni organizacyjnych, jak i wewnętrznej struktury organizacyjnej i sytuacji prawnej poszczególnych jednostek. Generalnie dochodzi tu do usytuowania inspekcji w terenie w sposób dwojaki, a mianowicie w ramach administracji zespolonej bądź też niezespolonej. Zdecydowana większość inspekcji wkomponowana jest

¹⁶⁰ Zob. § 48 ust. 1 i 2 regulaminu organizacyjnego UOKiK stanowiącego załącznik do Zarządzenia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 27 grudnia 2024 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Dz. Urz. UOKiK poz. 16.

w system administracji zespolonej, przede wszystkim na szczeblu wojewódzkim. W rezultacie wojewódzkimi organami tych inspekcji są wojewodowie działający poprzez wojewódzkich inspektorów danych inspekcji. Inspektorzy wojewódzcy realizują tu w imieniu wojewodów zadania i kompetencje danych inspekcji, równocześnie w zakresie określonym w ustawach działają we własnym imieniu. Aparatem pomocniczym wojewódzkich inspektorów są wojewódzkie inspektoraty¹⁶¹.

Należy w tym miejscu odnieść się do kategorii zespolenia administracyjnego. Jak wskazuje A. Wiktorowska, w literaturze przedmiotu przyjęto, iż zespolenie administracyjne jest pewną zasadą konstrukcyjną aparatu administracyjnego w terenie (występującą w administracji rządowej na szczeblu wojewódzkim i w administracji samorządowej na szczeblu powiatowym), wyrażającą dążenie do skoncentrowania tego aparatu w maksymalnym stopniu w danej jednostce terytorialnej, w ramach jednego urzędu i pod jednym zwierzchnikiem, czyli do skupienia maksymalnie dużej liczby zadań i kompetencji w jednym ośrodku władzy publicznej. Zespolenie, w odniesieniu do administracji rządowej w województwie, polega na skupieniu wokół wojewody i poddaniu jego zwierzchnictwu zdecydowanej większości działających na obszarze województwa organów administracji specjalnej (kierowników służb, inspekcji i straży). Organy administracji specjalnej zespolone w urzędzie wojewody wykonują zadania i kompetencje z upoważnienia ustawowego w imieniu wojewody albo, jeżeli ustawy tak stanowią, w imieniu własnym. Sens i cel zespolenia wiążą się z zapewnieniem wojewodzie możliwości realizacji jego roli jako ośrodka dyspozycyjno-wykonawczego odpowiedzialnego za zadania przypisane administracji rządowej w województwie, w szczególności dotyczące bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego oraz zarządzania antykryzysowego (klęski żywiołowe, zagrożenie sanitarne i epidemiologiczne, zagrożenia dla środowiska, zagrożenie terrorystyczne i inne)¹⁶².

Organizację rządowej administracji zespolonej w województwie regulują przepisy Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji

¹⁶¹ Zob. J. Jagielski, *Kontrola administracji...*, *op. cit.*, s. 266.

¹⁶² Zob. A. Wiktorowska, *Terenowe organy administracji państwowej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 6, Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 384 i literatura tam przytoczona.

rządowej w województwie (u.w.a.r.w.)¹⁶³. Przyjęto w nich koncepcję rządowej administracji zespolonej jako jednolitej organizacji opartej na hierarchicznym podporządkowaniu wojewodzie (zarządzanie terytorialne, horyzontalne), której uzupełnieniem są organy niezespolonej administracji rządowej i urzędy ich obsługujące, podporządkowane ministrom kierującym działaniami administracji rządowej oparte również na hierarchicznym podporządkowaniu (zarządzanie resortowe, wertykalne)¹⁶⁴. Organy rządowej administracji zespolonej w województwie, w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, a więc i wojewódzcy inspektorzy IH, wykonują wraz z wojewodą, organami niezespolonej administracji rządowej, jednostkami samorządu terytorialnego, starostą lub innymi podmiotami zadania administracji rządowej w województwie¹⁶⁵. Wojewoda jest zarówno organem, jak i zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie¹⁶⁶. Nie jest to zwierzchnictwo służbowe, gdyż wojewoda nie jest przełożonym szefów służb, inspekcji czy straży. Istotę tego zwierzchnictwa określa konstrukcja zespolenia jako zasada organizacyjna aparatu administracyjnego¹⁶⁷. Zasady organizacji, funkcjonowania i zakres zadań organów rządowej administracji zespolonej określają odrębne ustawy¹⁶⁸, jak i przepisy u.I.H. w przypadku IH.

Wojewoda wykonuje swoje zadania przy pomocy zarówno urzędu wojewódzkiego, jak i organów rządowej administracji zespolonej¹⁶⁹. Prócz wojewódzkiego inspektora IH do organów tych należą również inne organy rządowej administracji zespolonej¹⁷⁰. Aparat pomocniczy kierowników

¹⁶³ Dz.U. z 2025 r. poz. 428.

¹⁶⁴ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, druk nr 1072, Sejm VI kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/1072> (dostęp 31.10.2025), s. 2.

¹⁶⁵ Zob. art. 2 pkt 2 u.w.a.r.w.

¹⁶⁶ Zob. art. 3 ust. 1 pkt 2 i 3 u.w.a.r.w.

¹⁶⁷ Zob. M. Stec, *Służby, inspekcje i straże w nowym ustroju administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 12, s. 22.

¹⁶⁸ Zob. art. 5 u.w.a.r.w.

¹⁶⁹ Zob. art. 13 ust. 1 u.w.a.r.w.

¹⁷⁰ Przykładowo komendant wojewódzki Policji, komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej, inspektor sanitarny, wojewódzki inspektor farmaceutyczny czy wojewódzki inspektor jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

zespoleń służb, inspekcji i straży wojewódzkich stanowią komendy, urzędy (często też o swoistej nazwie jak stacja czy kuratorium) lub inspektoraty.

Wojewoda kontroluje wykonywanie przez organy rządowej administracji zespolonej w województwie ich zadań pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności¹⁷¹. Zasady i tryb tej kontroli określają przepisy Ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹⁷². Organy rządowej administracji zespolonej w województwie muszą też przekazywać wojewodzie informacje o wynikach kontroli ich dotyczących prowadzonych przez inne organy kontroli¹⁷³. Wojewoda jako zwierzchnik rządowej administracji zespolonej w województwie kieruje nią, koordynuje i kontroluje jej działalność, zapewnia warunki skutecznego jej działania oraz ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania¹⁷⁴. Wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, które nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej, a także nie mogą dotyczyć czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń¹⁷⁵.

Wobec tego, że wojewoda nie jest przełożonym służbowym jednostek zespolonych, jego zwierzchnictwa nie można łączyć z kierownictwem. Polecenia wojewody powinno się traktować tylko jako polecenia celu, nakazujące realizację określonego działania, ale z wyłączeniem spraw określonych ustawowo oraz bez sprecyzowania środków, sposobów i trybu realizacji polecenia, co należy już do kompetencji kierownika jednostki zespolonej¹⁷⁶.

Organy rządowej administracji zespolonej w województwie co do zasady wykonywać mają swoje zadania i kompetencje przy pomocy urzędu wojewódzkiego, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej. Szczegółową organizację rządowej administracji zespolonej w województwie określać ma statut

¹⁷¹ Zob. art. 28 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 pkt 1 u.w.a.r.w.

¹⁷² Dz.U. z 2020 r. poz. 224 z późn. zm.

¹⁷³ Zob. art. 55 u.w.a.r.w.

¹⁷⁴ Zob. art. 51 u.w.a.r.w.

¹⁷⁵ Zob. art. 25 ust. 1 i 2 u.w.a.r.w.

¹⁷⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 250.

urzędu wojewódzkiego, zaś regulaminy urzędów obsługujących organy tej administracji są zatwierdzane przez wojewodę¹⁷⁷.

Jak zauważa E. Dziuban, zakres przedmiotowy zasady zespolenia nie ma jednolitego charakteru. Wyróżnić można zespolenie organizacyjne, osobowe, kompetencyjne i finansowe. Wyrazem zespolenia organizacyjnego jest jedność organizacyjna zespolonych organów działających w jednym urzędzie oraz okoliczność zatwierdzania przez zwierzchnika regulaminów organizacyjnych zespolonych służb. Związane z tą konstrukcją zespolenie finansowe oznacza włączenie budżetu służb, inspekcji i straży do budżetu organu zwierzchniego. Aspekt kompetencyjny polega na wydawaniu decyzji przez zwierzchnika lub w imieniu i na odpowiedzialność zwierzchnika przez upoważnionych kierowników zespolonych organów.

Natomiast zespolenie osobowe sprowadza się do zapewnienia zwierzchnikowi istotnego wpływu na obsadę kierowniczych stanowisk zespolonych organów. Koncepcja zespolenia w najszerszym zakresie i w pełnej postaci zakłada skoncentrowanie całego administracyjnego aparatu w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnictwem; oznacza to zespolenie organizacyjne w ramach struktur urzędu wojewódzkiego, zespolenie finansowe, zespolenie osobowe i zespolenie kompetencyjne. Jest to ujęcie modelowe, które nie występuje w czystej postaci, albowiem ustawodawca dopuszcza sytuację, kiedy nie zachodzą łącznie wszystkie elementy konstruujące zasadę zespolenia. Każdy z poszczególnych aspektów, składających się na zasadę zespolenia, może występować z większym lub mniejszym natężeniem¹⁷⁸.

W przypadku IH nie zachodzi pełne zespolenie. W aspekcie organizacyjnym aparat pomocniczy nie został włączony do urzędu wojewódzkiego. Wiąże się z tym także aspekt finansowy – zespolenie finansowe oznacza włączenie budżetu inspekcji do budżetu wojewody i jego obsługę przez służby finansowe wojewody¹⁷⁹. Wojewódzki inspektorat IH jest zaś jednostką budżetową należącą do sektora finansów publicznych¹⁸⁰. Stanowi aparat

¹⁷⁷ Zob. art. 53 ust. 1–2 i 4 u.w.a.r.w.

¹⁷⁸ Zob. E. Dziuban, *Realizacja zasady zespolenia w administracji rządowej w województwie*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 9, s. 87–88.

¹⁷⁹ Zob. M. Stec, *Służby, inspekcje i straże...*, *op. cit.*, s. 24.

¹⁸⁰ Zob. art. 8 ust. 4 u.I.H. w zw. z art. 9 pkt 4 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm. (u.f.p.).

pomocniczy wojewódzkiego inspektora IH. Jako jednostka budżetowa nie posiada osobowości prawnej, a swoje wydatki pokrywa bezpośrednio z budżetu państwa. Pobrane dochody odprowadza na rachunek budżetu państwa. Działa na podstawie statutu, a podstawą jego gospodarki finansowej jest plan dochodów i wydatków¹⁸¹. Państwowe jednostki budżetowe co do zasady tworzą, łączą i likwidują ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie oraz inne organy działające na podstawie odrębnych ustaw, a tworząc taką jednostkę, organy te nadają jej statut¹⁸². Wojewódzkie inspektoraty IH są więc tworzone przez wojewodów i działają na podstawie nadawanych przez nich statutów. Równocześnie to wojewódzki inspektor IH kieruje działalnością tak wyodrębnionego wojewódzkiego inspektoratu IH, który pozostaje poza strukturą urzędu wojewódzkiego¹⁸³. To wojewódzki inspektor IH zarządzeniem wprowadza również regulamin organizacyjny określający szczegółową organizację inspektoratu. Regulamin ten podlega jedynie zatwierdzeniu przez wojewodę¹⁸⁴.

Wojewoda może dodatkowo tworzyć delegatury inspektoratów, a szczegółowy zakres działania delegatury jest ustalany w regulaminie przez wojewódzkiego inspektora IH i zatwierdzany przez wojewodę¹⁸⁵.

Zasady organizacji wojewódzkich inspektoratów IH określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2001 r. w sprawie zasad organizacji wojewódzkich inspektoratów Inspekcji Handlowej inspektoratem kieruje wojewódzki inspektor IH przy pomocy swoich zastępców, dyrektorów delegatur oraz kierowników komórek organizacyjnych. W skład inspektoratu IH obowiązkowo wchodzi wydział kontroli, wydział (albo wieloosobowe stanowisko pracy bądź jednoosobowe stanowisko pracy) do spraw pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich, wydział prawno-organizacyjny, wydział budżetowo-administracyjny oraz sekretariat stałego sądu polubownego. W skład wojewódzkiego inspektoratu IH fakultatywnie mogą

¹⁸¹ Zob. art. 11 ust. 1–3 u.f.p.

¹⁸² Zob. art. 12 ust. 1 i 2 u.f.p.

¹⁸³ Zob. art. 8 ust. 3 u.I.H.

¹⁸⁴ Zob. art. 53 ust. 4 u.w.a.r.w.

¹⁸⁵ Zob. art. 54 w zw. z art. 53 ust. 4 u.w.a.r.w.

wchodzić wieloosobowe stanowisko pracy do spraw ochrony konsumentów albo jednoosobowe stanowisko pracy do spraw ochrony konsumentów oraz sekretariat do spraw pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich. Dopuszcza się przy tym połączenie komórek organizacyjnych do spraw pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich z wydziałem prawno-organizacyjnym.

Fakultatywnie są także delegatury, które mogą wchodzić w skład wojewódzkiego inspektoratu IH. W skład takiej delegatury wchodzi zespół lub zespoły kontroli, a dodatkowo mogą wchodzić stanowiska pracy do spraw prawnych, do spraw pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich bądź do spraw ochrony konsumentów.

Szczegółową organizację wojewódzkiego inspektoratu IH określa regulamin organizacyjny ustalany przez wojewódzkiego inspektora IH i zatwierdzany przez wojewodę. Regulamin organizacyjny powinien określać nazwy i symbole komórek organizacyjnych wojewódzkiego inspektoratu, zakresy działania komórek organizacyjnych wojewódzkiego inspektoratu, zakresy działania wieloosobowych oraz jednoosobowych stanowisk pracy wojewódzkiego inspektoratu, nazwy, siedziby, zakresy i obszary działania delegatur wojewódzkiego inspektoratu oraz zakresy działania wchodzących w ich skład komórek organizacyjnych, wieloosobowych oraz jednoosobowych stanowisk pracy oraz inne sprawy istotne dla organizacji i funkcjonowania wojewódzkiego inspektoratu.

Zespolenie osobowe oznacza zapewnienie wojewodzie wpływu na obsadę personalną służb, inspekcji i straży¹⁸⁶. Wpływ ten jest stopniowalny i może przybierać różne formy. W przypadku IH także i w tym aspekcie nie dochodzi do pełnego zespolenia. Wojewoda wprawdzie powołuje i odwołuje wojewódzkiego inspektora IH, lecz czyni to za zgodą Prezesa UOKiK¹⁸⁷.

Zgodzić należy się z E. Dziuban, że wymóg zgody jest niezbędny dla zgodnego z prawem wykonywania tej kompetencji przez wojewodę. Obsadzenie stanowiska wojewódzkiego inspektora IH wymaga zatem zgodnego współdziałania dwóch organów: wojewody oraz organu centralnego – Prezesa UOKiK. W razie braku odpowiedniej zgody wojewoda nie może

¹⁸⁶ Zob. A. Wiktorowska, *Terenowe organy administracji...*, *op. cit.*, s. 385.

¹⁸⁷ Zob. art. 8 ust. 1 u.I.H.

skutecznie powołać czy też odwołać wojewódzkiego inspektora IH, przez co pozbawiono go autonomicznej sfery decyzyjnej w tym zakresie. Wojewoda jest zobowiązany do współdziałania z innym organem, a współpraca ta polega na akceptacji jego stanowiska. Wpływ wojewody na obsadę personalną nie wyraża się więc w pełnej samodzielności. O pełnym zespoleniu można mówić wówczas, gdyby wojewoda miał stanowczy wpływ na powoływanie wojewódzkiego inspektora IH, po ewentualnym zasięgnięciu opinii organu centralnego¹⁸⁸.

Wojewoda powołuje też i odwołuje zastępców wojewódzkiego inspektora IH, w tym przypadku czyni to na wniosek wojewódzkiego inspektora IH i po zasięgnięciu opinii Prezesa UOKiK. Prezes UOKiK może zwrócić się do wojewody o odwołanie wojewódzkiego inspektora IH lub jego zastępcy i tylko w takim przypadku jego zgoda nie będzie już wymagana¹⁸⁹.

Zespolenie kompetencyjne w świetle przepisów u.w.a.r.w. polega na tym, że wojewoda wykonuje swoje zadania przy pomocy organów administracji zespolonej w województwie¹⁹⁰, co oznacza, że kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży podejmują działania w imieniu wojewody i na jego odpowiedzialność. Organem wojewódzkim rozmaitych służb, inspekcji i straży jest zatem wojewoda, działający przez kierownika (komendanta, inspektora) danej służby, inspekcji czy straży. Ustawy szczególne przewidują także, że w określonym zakresie spraw kierownicy tych służb, inspekcji i straży mają uprawnienia do działania w imieniu własnym – szczególnie w zadaniach o charakterze operacyjnym, technicznym i specjalistycznym. Realizując kompetencje we własnym imieniu, kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży mają charakter samodzielnych organów administracji – podobnie jak wojewoda. Są to organy z grupy organów administracji specjalnej, przy czym część z nich jest zespolona, a część niezespolona z organami administracji ogólnej¹⁹¹.

Za E. Dziuban wskazać należy, że regułą być powinno działanie kierownika z ustawowego umocowania w imieniu wojewody, chyba że określona

¹⁸⁸ Zob. E. Dziuban, *Realizacja zasady zespolenia...*, *op. cit.*, s. 95.

¹⁸⁹ Zob. art. 8 ust. 2–2a u.I.H.

¹⁹⁰ Zob. art. 13 ust. 1 u.w.a.r.w.

¹⁹¹ Zob. A. Wiktorowska, *Terenowe organy administracji...*, *op. cit.*, s. 385.

kompetencja przypisana jest samemu wojewodzie albo przepis szczególny nakazuje działać temu kierownikowi we własnym imieniu¹⁹².

W przypadku IH zespolenie kompetencyjne ma również niepełny charakter. Znaczną część zadań IH w województwie wykonuje wprawdzie wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora IH, lecz są i wyjątki. Nie dotyczy to bowiem prowadzenia postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich oraz organizowania i prowadzenia stałych sądów polubownych, gdyż zadania te wykonują właściwi miejscowo wojewódzcy inspektorzy IH działający samodzielnie we własnym imieniu¹⁹³. Dodatkowo w postępowaniu administracyjnym w sprawach związanych z wykonywaniem zadań i kompetencji IH organem właściwym jest wojewódzki inspektor IH, jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Organem wyższego stopnia jest Prezes UOKiK¹⁹⁴. Równocześnie IH nie posiada swoich jednostek na szczeblu powiatowym czy w ramach innych terenowych podziałów specjalnych. Nie posiada też organów wyłączonych z zespolenia i należących do niezespolonej administracji rządowej szczebla wojewódzkiego bądź powiatowego.

2.2. ZAKRES DZIAŁANIA ORGANÓW

Jak już wskazano, zadania IH wykonują Prezes UOKiK, wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora IH lub właściwi miejscowo wojewódzcy inspektorzy IH we własnym imieniu. Organy w celu wykonania zadań korzystają ze swych kompetencji przyznanych w ramach zakresu działania obejmującego sprawy przeznaczone im do załatwienia.

Do zakresu działania Prezesa UOKiK należą w szczególności:

- organizowanie i koordynowanie kontroli o znaczeniu krajowym,
- sprawowanie kontroli realizacji przez wojewódzkich inspektorów zadań i kompetencji określonych w ustawie i przepisach odrębnych,

¹⁹² Zob. E. Dziuban, *Realizacja zasady zespolenia...*, *op. cit.*, s. 95.

¹⁹³ Zob. art. 5 ust. 1 i 1a u.I.H.

¹⁹⁴ Zob. art. 5 ust. 2 u.I.H.

- wydawanie wytycznych i zaleceń zapewniających jednolitość postępowania IH oraz nadzór nad ich realizacją (nie dotyczy prowadzenia postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich oraz organizowania i prowadzenia stałych sądów polubownych),
- organizowanie szkolenia inspektorów,
- opracowywanie projektów aktów prawnych regulujących problematykę należącą do zakresu działania IH,
- dokonywanie dla potrzeb organów administracji rządowej analiz i ocen funkcjonowania rynku oraz stanu ochrony interesów i praw konsumentów,
- prowadzenie laboratoriów kontrolno-analitycznych IH. Prezes UOKiK zarządzeniem określa koszty badań przeprowadzonych w laboratoriach Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów¹⁹⁵,
- współpraca z zagranicznymi służbami kontrolnymi o podobnym charakterze,
- współpraca z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych,
- wykonywanie zadań i kompetencji określonych w przepisach odrębnych¹⁹⁶.

Powyższy katalog spraw objętych zakresem działania Prezesa UOKiK jest otwarty.

Prezes UOKiK opracowuje także kierunki działania IH oraz okresowe plany kontroli, opracowuje programy kontroli o znaczeniu krajowym lub ponadwojewódzkim oraz innych kontroli wykonywanych na jego zlecenie¹⁹⁷. Na mocy szczególnego przepisu Ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (u.o.k.k.)¹⁹⁸ Prezes UOKiK może zlecić IH przeprowadzenie kontroli lub realizację innych zadań należących do zakresu jego działania¹⁹⁹.

¹⁹⁵ Dz. Urz. UOKiK z 2024 r. poz. 9.

¹⁹⁶ Zob. art. 10 ust. 1 i 1a u.I.H.

¹⁹⁷ Zob. art. 9 ust. 3 oraz art. 9a ust. 1 u.I.H.

¹⁹⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 1616 z późn.zm.

¹⁹⁹ Zob. art. 35 ust. 3 u.o.k.k.

Za P. Korycińską-Rządcą można wskazać, że: „Korzystając z tego uprawnienia, Prezes UOKiK powinien określić zakres kontroli lub innych zleczonych zadań, wskazując w szczególności ich podmiot i przedmiot. Zlecenie przeprowadzenia takich działań jest dla IH wiążące. Kontrola lub inne zadania realizowane przez IH na podstawie tego zlecenia mogą wykraczać poza zadania wynikające z przepisów u.I.H., ponieważ w tym przypadku IH działa z ramienia Prezesa UOKiK i wykonuje przysługujące mu uprawnienia wynikające z u.o.k.k.”²⁰⁰. Jak zauważa się w doktrynie prawa: „Jest to tzw. kontrola nadzwyczajna (pozaplanowa) przeprowadzana na zlecenie Prezesa UOKiK. Instrument ten jest bardzo często wykorzystywany przez Prezesa UOKiK”²⁰¹. Dalej wskazuje się, że: „Może on zlecić tego rodzaju kontrolę np. w razie powzięcia informacji o nieprawidłowościach na rynku mogących mieć charakter praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w sytuacji, w której Prezes UOKiK ma uzasadnione podejrzenia, iż wyjaśnienia przedsiębiorcy złożone w postępowaniu są nieprawdziwe, jak też w przypadku, kiedy celem kontroli jest sprawdzenie wykonania przez przedsiębiorcę decyzji Prezesa UOKiK. We wniosku o przeprowadzenie kontroli Prezes UOKiK szczegółowo określa jej zakres przedmiotowy. Instrument generalnie może zostać wykorzystany w każdym stadium postępowania przed Prezesem UOKiK. W każdym z wymienionych przypadków zadaniem IH jest weryfikacja stanu faktycznego sprawy”²⁰².

Prezes UOKiK może także zlecić wojewódzkiemu inspektorowi IH przeprowadzenie dodatkowej kontroli, jeżeli jest to niezbędne do zbadania zjawisk lub procesów gospodarczych zachodzących na rynku lub zgodności wyrobu z zasadniczymi czy innymi wymaganiami albo zgodności produktu z ogólnymi wymaganiami bezpieczeństwa określonymi w odrębnych ustawach²⁰³.

Do zakresu działania Prezesa UOKiK należy też możliwość podawania do publicznej wiadomości informacji o wynikach kontroli IH. Dotyczy to

²⁰⁰ Zob. P. Korycińska-Rządcą, [w:] A. Jurkowska-Gomułka, A. Piszcz (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2025, Legalis/el., art. 35 oraz literatura tam wskazana.

²⁰¹ C. Banasiński, E. Piontek, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, LEX, art. 35.

²⁰² *Ibidem*.

²⁰³ Zob. art. 9 ust. 2 u.I.H.

danych identyfikujących podmiot kontrolowany oraz podmiot odpowiedzialny za produkt poddany kontroli. Gdy podmiotem tym jest osoba fizyczna wykonująca działalność gospodarczą, podawane do publicznej wiadomości są firma i miejsce wykonywania tej działalności. Ponadto publikowane są dane identyfikujące produkt poddany kontroli, a także miejsce (adres) przeprowadzonej kontroli, ustalenia kontroli oraz wykorzystanie ustaleń kontroli. Nie podaje się do publicznej wiadomości informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa i innych informacji podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów²⁰⁴.

Prezes UOKiK publikuje na stronie internetowej Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w całości treść decyzji wydawanych na podstawie przepisów u.I.H. oraz przepisów odrębnych, z zastrzeżeniem, że publikacja uzasadnienia nie obejmuje informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa i innych informacji podlegających ochronie. Publikacja jest opatrzona informacją, czy decyzja jest prawomocna²⁰⁵.

Powyższe obowiązki informacyjne zapewniają przedsiębiorcom i konsumentom dostęp do wyników kontroli IH. Wpisują się w zadania Prezesa UOKiK dotyczące gromadzenia i upowszechniania orzecznictwa w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów²⁰⁶. Działania obejmujące kompetencje w zakresie publikowania decyzji IH przyczyniać się powinny do szerszego rozpowszechnienia wiedzy o podejmowanych rozstrzygnięciach IH, a w konsekwencji przekładać na zwiększenie świadomości konsumentów i racjonalności dokonywanych przez nich wyborów na rynku²⁰⁷.

Przechodząc do zakresu działania wojewódzkich inspektorów IH, należy wskazać, że w ich gestii pozostaje wykonywanie zadań i kompetencji określonych w art. 3 u.I.H. lub w przepisach odrębnych (zob. rozdział I pkt 3. pracy), a także sporządzanie rocznych sprawozdań z działalności IH

²⁰⁴ Zob. art. 11a ust. 1 i 3 u.I.H.

²⁰⁵ Zob. art. 11a ust. 4 u.I.H.

²⁰⁶ Zob. art. 31 pkt 15 u.o.k.k.

²⁰⁷ Przepis art. 11a u.I.H. dodano Ustawą z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2020 r. poz. 285. Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 65, Sejm IX kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=65> (dostęp: 31.10.2025), s. 7–8.

i przedkładanie ich Prezesowi UOKiK i wojewodom²⁰⁸. Wojewódzki inspektor IH ustala plany pracy inspektoratu uwzględniające kierunki działania i plany IH określone przez Prezesa UOKiK oraz potrzeby określone przez wojewodę²⁰⁹. Opracowuje też programy kontroli w zakresie niezastrzeżonym dla Prezesa UOKiK²¹⁰. W takim samym zakresie jak Prezes UOKiK wojewódzki inspektor IH może podawać do publicznej wiadomości informacje o zrealizowanych przez siebie kontrolach²¹¹. Publikuje też na stronie internetowej wojewódzkiego inspektoratu treść wydanych decyzji administracyjnych z informacją, czy decyzja jest prawomocna²¹².

Wojewódzki inspektor IH prowadzi listę rzeczoznawców do spraw jakości produktów lub usług²¹³. Rzeczoznawcy są powołani do wydawania opinii o jakości produktów lub usług na zlecenie konsumenta, przedsiębiorcy, stałego sądu polubownego, wojewódzkiego inspektora IH, powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów albo organizacji społecznej, do której zadań statutowych należy ochrona konsumentów. Warunki prowadzenia list rzeczoznawców określa rozporządzeniem Prezes Rady Ministrów²¹⁴. Zgodnie z Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2001 r. w sprawie list rzeczoznawców do spraw jakości produktów lub usług wpis na listę rzeczoznawców następuje na wniosek rzeczoznawcy wnoszony do właściwego miejscowo wojewódzkiego inspektora IH (§ 2). Jak wskazuje orzecznictwo, wpis, w tym zwłaszcza odmowa wpisu na listę rzeczoznawców, nie następuje na podstawie decyzji administracyjnej, lecz ma formę czynności materialno-technicznej²¹⁵. Wojewódzki inspektor IH weryfikuje pod względem formalnym załączone do wniosku dokumenty, jak świadectwa lub dyplomy właściwych szkół, opinie właściwych branżowo stowarzyszeń albo organizacji zawodowych (§ 3). Wojewódzki inspektor IH dokonuje

²⁰⁸ Zob. art. 11 ust. 1 u.I.H.

²⁰⁹ Zob. art. 9 ust. 4 u.I.H.

²¹⁰ Zob. art. 9a ust. 2 u.I.H.

²¹¹ Zob. art. 11a ust. 2 u.I.H.

²¹² Zob. art. 11a ust. 4 u.I.H.

²¹³ Zob. art. 11 ust. 2 u.I.H.

²¹⁴ Zob. art. 11 ust. 3 i 4 u.I.H.

²¹⁵ Wyrok NSA z dnia 19 maja 2020 r., II GSK 132/20, LEX nr 2982157.

też okresowej weryfikacji rzeczoznawców wpisanych na listę przez analizę prawidłowości wykonywania obowiązków, a w szczególności ocenę obiektywizmu wydanych opinii oraz ich zgodności z przepisami prawa i stanem faktycznym (§ 4).

Skreślenie z listy rzeczoznawców następuje w razie nienależytego wykonywania obowiązków rzeczoznawcy, a w szczególności oczywistej sprzeczności wydanej opinii z przepisami prawa lub stanem faktycznym, rażącego braku obiektywizmu wydanej opinii, wykazania w treści opinii lekceważącego stosunku do konsumenta, przedsiębiorcy lub organów państwowych. Ponadto skreślenie z listy następuje w razie nieuzasadnionej odmowy wydania opinii, śmierci rzeczoznawcy albo na wniosek rzeczoznawcy (§ 5).

Wojewódzki inspektor IH może – przed podjęciem decyzji w sprawie wpisu na listę rzeczoznawców, odmowy wpisu albo skreślenia z listy – zasięgnąć opinii organizacji pozarządowej reprezentującej interesy konsumentów (§ 6). O wpisie na listę rzeczoznawców, odmowie wpisu lub skreśleniu z listy rzeczoznawców wojewódzki inspektor zawiadamia szkołę wyższą, instytut, jednostkę badawczo-rozwojową, stowarzyszenie naukowe i naukowo-techniczne lub organizację zawodową, które rekomendowały rzeczoznawcę (§ 7).

Po uzyskaniu wpisu na listę rzeczoznawców rzeczoznawca otrzymuje zaświadczenie o wpisie, którego wzór określa załącznik do rozporządzenia. Zaświadczenie podlega zwrotowi w przypadku skreślenia z listy rzeczoznawców (§ 8). Lista rzeczoznawców jest dostępna w siedzibie właściwego wojewódzkiego inspektoratu IH (§ 9).

Wojewódzki inspektor IH sprawuje też nadzór nad rzeczoznawcami wpisanymi na listę rzeczoznawców, a w szczególności rozpatruje skargi na działalność rzeczoznawców, dokonuje okresowej analizy działalności rzeczoznawców, sporządza roczną informację dotyczącą prowadzenia listy i działalności rzeczoznawców i przedkłada ją organowi centralnemu (§ 10).

Zwrócić należy uwagę, że powyższe rozporządzenie odnosi się do nieistniejącego już Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej (§ 10 i § 11). W tym względzie przewidziane rozporządzeniem zadania jak odbieranie rocznych informacji czy analiza działalności rzeczoznawców wpisanych na listę rzeczoznawców oraz prawidłowości prowadzenia przez wojewódzkich inspektorów IH list rzeczoznawców należą do zakresu działania Prezesa UOKiK.

Szczegółowy zakres działania wojewódzkiego inspektora IH wynika z regulaminu organizacyjnego danego inspektoratu lub odrębnego zarządzenia regulującego podział zadań wewnątrz inspektoratu. Analizując regulaminy wojewódzkich inspektoratów, należy wskazać, że do zakresu działania wojewódzkich inspektorów zaliczyć można ogólnie zadania określone w przepisach u.I.H., a ponadto: reprezentowanie inspektoratu na zewnątrz, zarządzanie, kierowanie i koordynowanie działalnością inspektoratu, wydawanie decyzji, postanowień oraz aktów prawa wewnętrznego, dysponowanie środkami budżetowymi w ramach obowiązującego rocznego planu finansowego dochodów i wydatków budżetowych inspektoratu, zapewnianie funkcjonowania kontroli zarządczej, koordynowanie działalności w zakresie obronności kraju i obrony cywilnej, ochrony informacji niejawnych, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ochrony przeciwpożarowej oraz przyjmowanie interesantów w sprawach skarg i wniosków²¹⁶.

Bardziej szczegółowy zakres działania może obejmować: zapewnianie funkcjonowania i ciągłości pracy inspektoratu, warunków jego działania i organizacji pracy, ustalanie regulaminu organizacyjnego i regulaminu pracy, sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań wykonywanych przez zastępców i kierowników komórek organizacyjnych, sprawowanie nadzoru nad sporządzaniem planów dochodów i wydatków, zatwierdzanie planów finansowych inspektoratu, dysponowanie środkami budżetowymi, nadzorowanie wykonania budżetu, reprezentowanie Skarbu Państwa w odniesieniu do mienia inspektoratu i gospodarowanie mieniem, zapewnianie funkcjonowania kontroli zarządczej, zapewnianie przestrzegania przez pracowników inspektoratu przepisów z określonego zakresu, ustalanie planów pracy, sporządzanie sprawozdań, wydawanie decyzji administracyjnych i postanowień oraz aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym, przyjmowanie stron w sprawie skarg, wniosków i petycji oraz nadzór nad ich rozpoznawaniem, udzielanie pracownikom pisemnych upoważnień i pełnomocnictw, powoływanie komisji, grup lub zespołów roboczych oraz określanie zasad

²¹⁶ Przykładowo zob. § 7 ust. 3 Regulaminu Organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Warszawie, stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 6 Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej z dnia 29 września 2020 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Warszawie, <https://bip.wiih.org.pl/inspektorat/regulamin/> (dostęp: 31.10.2025).

ich funkcjonowania, dokonywanie czynności z zakresu prawa pracy wobec osób zatrudnionych w inspektoracie, rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy komórkami organizacyjnymi, wykonywanie kompetencji kierownika zamawiającego i nadzorowanie należytego stosowania procedur udzielania zamówień publicznych, nadzorowanie prawidłowego wykonywania przez pracowników czynności kancelaryjnych oraz właściwego postępowania z materiałami archiwalnymi, współpracę z organami administracji rządowej, samorządowej, kontroli państwowej i organizacjami pozarządowymi²¹⁷.

W niektórych przypadkach w regulaminach organizacyjnych zastrzega się podpis wojewódzkiego inspektora IH dla określonych pism lub dokumentów. Przykładowo do decyzji i podpisu inspektora zastrzeżone mogą być: pisma kierowane do wojewody i urzędu wojewódzkiego, Prezesa UOKiK, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz innych organów i jednostek administracji rządowej, rozstrzygnięcia administracyjne, programy kontroli i plany pracy, dokumenty dotyczące spraw budżetowo-administracyjnych i kadrowych, dokumenty dotyczące informacji niejawnych, pisma i decyzje w sprawach związanych z wnioskami o udzielenie informacji publicznej, dokumenty związane ze skargami na inspektorat i jego pracowników, wewnętrzne akty prawne lub oświadczenie o stanie kontroli zarządczej²¹⁸.

W innych przypadkach odrębnym od regulaminu organizacyjnego zarządzeniem dokonuje się podziału zadań między wojewódzkim inspektorem IH a jego zastępcą i strukturą organizacyjną. Do zadań zastępcy wojewódzkiego inspektora IH należeć może: nadzorowanie działalności kontrolnej i pokontrolnej, przeprowadzanie okresowych kontroli w podległych komórkach organizacyjnych w zakresie prawidłowości przeprowadzonego postępowania kontrolnego, monitorowanie na bieżąco stopnia wykonania

²¹⁷ Przykładowo zob. § 9 Regulaminu Organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Katowicach stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 288/21 Wojewody Śląskiego z dnia 1 września 2021 r., <https://katowice.wiih.gov.pl/p,108,statut-i-regulamin> (dostęp: 31.10.2025).

²¹⁸ Przykładowo zob. § 22 Regulaminu Organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Krakowie ustalonego Zarządzeniem Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej nr 30/2024 z dnia 20 grudnia 2024 r., zatwierdzonego Zarządzeniem nr 425/24 Wojewody Małopolskiego z dnia 31 grudnia 2024 r., <https://bip.malopolska.pl/wiihkrakow,a,387848,regulamin-organizacyjny.html> (dostęp: 31.10.2025).

planów pracy kontrolnej wojewódzkiego inspektoratu oraz wykonywanie innych zadań zleconych przez wojewódzkiego inspektora IH²¹⁹.

2.3. TRYB PRACY

Podstawowym zadaniem IH jest wykonywanie kontroli. Kontrole IH można podzielić na: 1) planowe, wykonywane na podstawie okresowych planów kontroli; 2) doraźne, wykonywane poza planem kontroli, jeżeli wymaga tego interes konsumentów lub interes gospodarczy państwa. Kierunki działania IH oraz okresowe plany kontroli opracowuje Prezes UOKiK²²⁰.

W sprawozdaniach z działalności UOKiK, które obejmują informacje z zakresu nadzoru nad IH, wskazuje się, że działania o znaczeniu krajowym znajdują odzwierciedlenie w rocznym planie kontroli IH. Są one ustalane przede wszystkim w oparciu na wykrytych nieprawidłowościach w latach poprzednich, ich znaczenie, a także powszechność występowania danej kategorii produktów. Dodatkowo, w celu realizacji okresowych planów kontroli, Prezes UOKiK opracowuje też programy kontroli o znaczeniu krajowym lub ponadwojewódzkim oraz innych kontroli wykonywanych na jego zlecenie. Programy kontroli powinny zawierać w szczególności określenie podmiotowego i przedmiotowego zakresu kontroli oraz wykaz przepisów prawnych regulujących zagadnienia objęte zakresem kontroli²²¹. Wojewódzki inspektor IH ustala plany pracy inspektoratu oparte na kierunkach działania i okresowych planach kontroli opracowanych przez Prezesa UOKiK, uwzględniając także potrzeby określone przez wojewodę²²². Ponadto, w przypadkach niezastrzeżonych dla Prezesa UOKiK, wojewódzki inspektor IH opracowuje programy kontroli. Dotyczy to kontroli o znaczeniu wojewódzkim. Programy

²¹⁹ Przykładowo zob. § 2 Zarządzenia nr 2/20 Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej z dnia 14 sierpnia 2020 r. w sprawie podziału zdań pomiędzy Wielkopolskim Wojewódzkim Inspektorem Inspekcji Handlowej i zastępcą Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej oraz struktury organizacyjnej, a także schematu organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Poznaniu, <https://poznan.wiih.gov.pl/inspektorat/regulamin/> (dostęp: 31.10.2025).

²²⁰ Zob. art. 9 ust. 1 i 3 u.I.H.

²²¹ Zob. art. 9a ust. 1 i 3 u.I.H.

²²² Zob. art. 9 ust. 4 u.I.H.

kontroli opracowane przez Prezesa UOKiK i wojewódzkiego inspektora IH są podstawą przeprowadzania kontroli przez inspektorów IH²²³.

IH może podejmować też kontrole doraźne, nieplanowane. Będą to kontrole własne, oparte na wybranych tematach, bądź kontrole interwencyjne, wykonywane wobec napływających skarg lub informacji od konsumentów, organów administracji bądź przedsiębiorców. Kontrole te są wykonywane na skutek otrzymywanych sygnałów i informacji o nieprawidłowościach lub innych okolicznościach uzasadniających kontrolę. Kontrole zaplanowane może też zlecić Prezes UOKiK w oparciu na przepisach u.o.k.k. w trybie nadzwyczajnym²²⁴ lub w oparciu na przepisach u.I.H. w trybie dodatkowym²²⁵. W tym przypadku Prezes UOKiK może zlecić wojewódzkiemu inspektorowi IH przeprowadzenie kontroli po pierwsze, gdy jest to niezbędne do zbadania zjawisk lub procesów gospodarczych zachodzących na rynku. Po drugie, gdy kontrola jest niezbędna do zbadania zgodności wyrobu z zasadniczymi lub innymi wymaganiami albo zgodności produktu z ogólnymi wymaganiami bezpieczeństwa określonymi w odrębnych ustawach (zasadnicze lub inne wymagania wyrobów przewidują przepisy s.o.z., zaś ogólne wymagania bezpieczeństwa określają przepisy o.b.p.).

Przykładowo działalność inspekcyjną Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Rzeszowie w roku 2023 prowadzono w oparciu na rocznym planie kontroli, opracowanym na podstawie wytycznych Prezesa UOKiK, określających przedmiot i zakresy poszczególnych tematów kontroli, doraźne zlecenia kontroli i innych czynności przez Prezesa UOKiK oraz informacje konsumentów wskazujące na możliwość wystąpienia naruszeń prawa.

Podstawowym narzędziem wykorzystywanym do doboru podmiotów kontrolowanych na zlecenie Prezesa UOKiK oraz doboru tematów i podmiotów w ramach kontroli własnych była analiza ryzyka wystąpienia nieprawidłowości uwzględniająca problemy i zagrożenia identyfikowane w trakcie zarówno działalności w okresach wcześniejszych, jak i w pracy bieżącej²²⁶.

²²³ Zob. art. 9a ust. 2 i 4 u.I.H.

²²⁴ Zob. art. 35 ust. 3 u.o.k.k.

²²⁵ Zob. art. 9 ust. 2 u.I.H.

²²⁶ Sprawozdanie z działalności Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Rzeszowie za rok 2023, <https://wiih.rzeszow.pl/sprawozdania-z-dzialalnosci-wiih-w-rzeszowie/sprawozdania-z-dzialalnosci-wojewodzkiego-2023> (dostęp: 31.10.2025), s. 2–3.

Podobnie działalność kontrolną Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Białymstoku w roku 2024 prowadzono głównie w oparciu na rocznym planie pracy zawierającym kontrole zlecone przez Prezesa UOKiK oraz kontrole realizowane w oparciu na tematach własnych. Ponadto przeprowadzono kontrole doraźne (interwencyjne) wynikające z kierowanych do Inspektoratu sygnałów o występowaniu nieprawidłowości na rynku towarów i usług. Plan kontroli określał tematy kontroli oraz ich zakres podmiotowy i przedmiotowy. Poszczególne tematy realizowano zgodnie z programami kontroli opracowanymi przez Prezesa UOKiK lub Wojewódzkiego Inspektora IH w Białymstoku²²⁷.

Analizując sprawozdania z działalności UOKiK z lat 2021–2024, można wskazać, że co do zasady dominują kontrole planowe. W 2024 r. IH łącznie przeprowadziła 13 073 kontrole w zakresie artykułów nieżywnościowych i usług oraz obowiązków przedsiębiorców, 1490 kontroli w zakresie ogólnego bezpieczeństwa produktów oraz w zakresie oceny zgodności wyrobów z wymaganiami, 1886 kontroli w zakresie jakości paliw oraz 491 kontroli w zakresie jakości paliw stałych. Sprawozdanie nie wskazuje, ile z tych kontroli było planowanych, a ile doraźnych²²⁸.

W 2023 r. IH przeprowadziła:

- 13 719 kontroli w zakresie artykułów nieżywnościowych i usług oraz obowiązków przedsiębiorców, w tym: 9177 – planowych UOKiK, 1218 – planowych wojewódzkich inspektorów IH oraz 3324 – pozaplanowe,
- 1500 kontroli w zakresie ogólnego bezpieczeństwa produktów oraz w zakresie oceny zgodności wyrobów z wymaganiami, w tym: 845 – planowych UOKiK, 297 – planowych wojewódzkich inspektorów IH oraz 358 – pozaplanowych,
- 1850 kontroli w zakresie jakości paliw.

We wskazanym roku nie przeprowadzano kontroli w zakresie jakości paliw stałych. Sprawozdanie nie wskazuje liczby kontroli wg ich rodzaju²²⁹.

²²⁷ Sprawozdanie z działalności Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Białymstoku za rok 2024, <https://www.bialystok.wiih.gov.pl/dzialalnosc/sprawozdania/> (dostęp: 31.10.2025), s. 3.

²²⁸ Sprawozdanie z działalności UOKiK za rok 2024, <https://uokik.gov.pl/publikacje?kategoria=5> (dostęp: 31.10.2025), s. 33–35.

²²⁹ Sprawozdanie z działalności UOKiK za rok 2023, <https://uokik.gov.pl/publikacje?kategoria=5> (dostęp: 31.10.2025), s. 55–56.

W 2022 r. IH przeprowadziła:

- 18 233 kontrole w zakresie artykułów żywnościowych i usług oraz obowiązków przedsiębiorców, w tym: 5420 – planowych UOKiK, 2447 – planowych wojewódzkich inspektorów IH oraz 10 366 – pozaplanowych,
- 381 kontrole w zakresie ogólnego bezpieczeństwa produktów, w tym: 206 – planowych UOKiK, 96 – planowych wojewódzkich inspektorów IH oraz 79 – pozaplanowych,
- 1129 kontrole w zakresie oceny zgodności wyrobów z wymaganiami, w tym: 526 – planowych UOKiK, 351 – planowych wojewódzkich inspektorów IH oraz 252 – pozaplanowe,
- 1756 kontrole w zakresie jakości paliw, 305 kontrole w zakresie jakości paliw stałych oraz 488 kontrole świadectw jakości paliw stałych.

Sprawozdanie nie wskazuje liczby kontroli wg ich rodzaju²³⁰.

W 2021 r. IH przeprowadziła:

- 13 823 kontrole w zakresie artykułów żywnościowych i usług oraz obowiązków przedsiębiorców, w tym: 9126 – planowych UOKiK, 2329 – planowych wojewódzkich inspektorów IH oraz 2368 – pozaplanowych,
- 573 kontrole w zakresie ogólnego bezpieczeństwa produktów, w tym: 347 – planowych UOKiK, 120 – planowych wojewódzkich inspektorów IH oraz 106 – pozaplanowych,
- 1260 kontrole w zakresie oceny zgodności wyrobów z wymaganiami, w tym: 645 – planowych UOKiK, 301 – planowych wojewódzkich inspektorów IH oraz 314 – pozaplanowych,
- 1845 kontrole w zakresie jakości paliw, 487 kontrole w zakresie jakości paliw stałych oraz 940 kontrole świadectw jakości paliw stałych.

Sprawozdanie nie wskazuje liczby kontroli wg ich rodzaju²³¹.

Kontrole planowe nie muszą wiązać się z mniejszą efektywnością. Obrazują to dane Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Gdańsku.

²³⁰ Sprawozdanie z działalności UOKiK za rok 2022, <https://uokik.gov.pl/publikacje?kategoria=5> (dostęp: 31.10.2025), s. 48–49.

²³¹ Sprawozdanie z działalności UOKiK za rok 2021, <https://uokik.gov.pl/publikacje?kategoria=5> (dostęp: 31.10.2025), s. 62–65.

W 2024 r. Inspektorat ten w obszarze artykułów żywnościowych i usług przeprowadził łącznie 605 kontroli, w tym: 376 kontroli planowych, 157 kontroli interwencyjnych wynikających ze zgłoszeń konsumentów, 58 kontroli w oparciu na tematach własnych oraz 14 kontroli poza planem, tzn. zleconych przez Prezesa UOKiK. Łącznie stwierdzono 221 nieprawidłowości. Liczba stwierdzonych nieprawidłowości w ramach przeprowadzonych kontroli rozkładała się następująco: 147 nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli planowych (41%), 59 – w toku kontroli interwencyjnych (37%) oraz 15 – w toku kontroli opartych na własnym rozeznaniu (25%)²³².

2.4. ZASADY, FORMY I ZAKRES WSPÓŁDZIAŁANIA Z INNYMI ORGANAMI

IH współdziała z powiatowym (miejskim) rzecznikiem konsumentów, organami administracji rządowej i samorządowej, organami kontroli oraz organizacjami pozarządowymi reprezentującymi interesy konsumentów²³³. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na zadania w dziedzinie ochrony interesów konsumentów wykonywane przez samorząd terytorialny oraz organizacje konsumenckie. Zadania samorządu powiatowego w tym zakresie wykonuje powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów²³⁴. Rzecznik jest bezpośrednio podporządkowany staroście (prezydentowi miasta) i zostaje wyodrębniony organizacyjnie w strukturze starostwa powiatowego (urzędu miasta), a w większych powiatach i w miastach na prawach powiatu może wykonywać swoje zadania przy pomocy wyodrębnionego biura²³⁵. Do zadań powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów należą: zapewnianie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów, składanie wniosków w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego w zakresie ochrony

²³² Sprawozdanie roczne z działalności Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Gdańsku za rok 2024, <https://bip.ihgd.pl/arttykul/115/212/sprawozdanie-z-dzialalnosci-wojewodzkiego-inspektoratu-inspekcji-handlowej-w-gdansk-u-za-2024-r> (dostęp: 31.10.2025), s. 8–9.

²³³ Zob. art. 12 ust. 1 u.I.H.

²³⁴ Zob. art. 37–39 u.o.k.k.

²³⁵ Zob. art. 40 ust. 3 i 4 u.o.k.k.

interesów konsumentów, występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów, współdziałanie z Prezesem UOKiK, organami IH oraz organizacjami konsumenckimi, a także wykonywanie innych zadań odrębnych²³⁶.

Z kolei organizacje konsumenckie reprezentują interesy konsumentów wobec organów administracji rządowej i samorządowej i mogą uczestniczyć w realizacji rządowej polityki konsumenckiej. Mają one prawo do wyrażania opinii o projektach aktów prawnych i innych dokumentów dotyczących praw i interesów konsumentów, opracowywania i upowszechniania konsumenckich programów edukacyjnych, wykonywania testów produktów i usług oraz publikowania ich wyników, wydawania czasopism, opracowań badawczych, broszur i ulotek, prowadzenia nieodpłatnego poradnictwa konsumenckiego oraz udzielania nieodpłatnej pomocy konsumentom w dochodzeniu ich roszczeń, udziału w pracach normalizacyjnych, realizowania zadań państwowych w dziedzinie ochrony konsumentów, zleczanych przez organy administracji rządowej i samorządowej wraz z ubieganiem się o dotacje w tym zakresie, a także wytaczania powództw w postępowaniach grupowych w sprawach o stwierdzenie stosowania praktyk naruszających ogólne interesy konsumentów oraz w sprawach o roszczenia związane z ich stosowaniem. Organy administracji rządowej i samorządowej są zaś obowiązane do zasięgania opinii organizacji konsumenckich w sprawach dotyczących kierunków działania na rzecz ochrony interesów konsumentów²³⁷.

Sposób współdziałania organów oraz jego zasady i formy określa Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 marca 2002 r. w sprawie sposobu współdziałania organów Inspekcji Handlowej z powiatowym (miejskim) rzecznikiem konsumentów, organami administracji rządowej i samorządowej, organami kontroli oraz organizacjami pozarządowymi reprezentującymi interesy konsumentów. Na mocy tego aktu wykonawczego organy IH współpracują z powiatowymi (miejskimi) rzecznikami konsumentów i organizacjami pozarządowymi reprezentującymi interesy konsumentów w zakresie wymiany wiedzy fachowej, wymiany informacji o praktykach rynkowych naruszających prawa konsumentów, pozasądowego rozwiązywania sporów

²³⁶ Zob. art. 42 ust. 2 u.o.k.k.

²³⁷ Zob. art. 45 ust. 1–3 u.o.k.k.

konsumenckich i sądownictwa polubownego oraz lokalnych inicjatyw dotyczących ochrony konsumentów. Mogą one przekazywać sobie wzajemnie informacje o naruszeniach prawa ujawnionych w wyniku kontroli lub uzyskanych w inny sposób, które mogą być wykorzystane przez zainteresowany organ w zakresie jego działania. Organy IH i inne organy kontroli mogą, na podstawie porozumienia, organizować wspólne kontrole oraz udzielać sobie doraźnej pomocy merytorycznej w toku prowadzonej kontroli. Ponadto wojewódzcy inspektorzy IH współpracują z właściwymi miejscowo delegaturami UOKiK w zakresie przekazywania wyników kontroli, które mogą być podstawą wszczęcia przez delegatury postępowania na podstawie odrębnych przepisów, wzajemnego przekazywania informacji i wniosków oraz podejmowania wspólnych działań kontrolnych oraz pozostałych wspólnych przedsięwzięć w zakresie ochrony konsumentów.

Współpraca z innymi organami, jak w przypadku organów celno-skarbowych, wpisuje się w założenia realizowanych zadań przez IH. Przykładowo Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej we Wrocławiu w toku działań podejmowanych w związku z zatrzymaniem przez organy celno-skarbowe wyrobów, co do których istniały obawy niespełnienia wymagań unijnej harmonizacji, w roku 2024 wydał 107 opinii celnych na wnioski tychże organów. Dodatkowo w ramach wspólnego projektu UOKiK i KAS wydano 14 opinii celnych w zakresie prawidłowości oznakowania pomp ciepła (3 opinie) oraz prawidłowości oznakowania obuwia (11 opinii)²³⁸. Z kolei Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Gdańsku w toku tych samych działań podejmowanych w związku z zatrzymaniem wyrobów wydał organom celno-skarbowym 888 opinii, w tym 299 – pozytywnych oraz 579 – negatywnych²³⁹.

²³⁸ Sprawozdanie roczne z działalności Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej we Wrocławiu za rok 2024, <https://www.gov.pl/web/wiuh-wroclaw/sprawozdanie-roczne> (dostęp: 31.10.2025), s. 14.

²³⁹ Sprawozdanie roczne z działalności Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Gdańsku za rok 2024, <https://bip.ihgd.pl/artukul/115/212/sprawozdanie-z-dzialalnosci-wojewodzkiego-inspektoratu-inspekcji-handlowej-w-gdansk-u-za-2024-r> (dostęp: 31.10.2025), s. 11.

INSPEKCJA HANDLOWA JAKO ORGAN KONTROLI

PRZEMYSŁAW SZUSTAKIEWICZ

3.1. ZASADY POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO ORGANÓW INSPEKCJI

Postępowanie kontrolne prowadzone przez IH stanowi dość skomplikowane zagadnienie, ponieważ regulują go przed wszystkim dwa akty prawne:

- Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (rozdziały 3–7),
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (rozdział 5).

Tak więc, opisując zasady rządzące postępowaniem kontrolnym IH, należy odwoływać się do dwóch aktów prawnych, przy czym podstawowe znaczenie ma Prawo przedsiębiorców, bowiem, jak podkreślono w uzasadnieniu do projektu ustawy: „Ustawa – Prawo przedsiębiorców ma zatem spełniać funkcję aktu prawnego o charakterze podstawowym i wiodącym w dziedzinach spraw związanych z podejmowaniem, wykonywaniem i zakończeniem na terytorium RP działalności gospodarczej oraz z zadaniami organów władzy publicznej w tym zakresie”²⁴⁰. Prawo przedsiębiorców stanowi

²⁴⁰ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców, druk nr 2051, Sejm VIII kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2051> (dostęp: 31.10.2025), s. 9.

zatem swego rodzaju „akt fundamentalny” określający zarówno reguły podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, jak i zasady, na jakich państwo może podejmować ingerencję w tego rodzaju działalność. Oczywiście jest, że jednym ze sposobów tego rodzaju ingerencji jest kontrola działalności gospodarczej. Kontrola w znaczeniu dotyczącym działania uprawnionych państwowych (w tym oczywiście IH) organów oznacza funkcje, które obejmują:

- „obserwowanie i rozpoznawanie danej działalności lub stanu, czyli ustalenia ich rzeczywistego obrazu w określonym miejscu lub czasie;
- dokonywanie oceny tej działalności lub stanu poprzez konfrontację faktycznego (rzeczywistego) ich obrazu z odnoszącym się do nich – jako całości, jak również do ich poszczególnych fragmentów – założeniami wyjściowymi (znajdującymi się w przyjętych standardach, parametrach itd.). Ocena ta prowadzić ma do stwierdzenia prawidłowości bądź nieprawidłowości określonych działań lub stanów;
- stawianie diagnozy przyczyn ewentualnych nieprawidłowości mającej możliwie szeroki zasięg, w tym uwzględniającej przedmiotowe i personalne aspekty przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości;
- formułowanie wniosków, co do tej działalności lub stanu w przyszłości, mającej na celu przeciwdziałanie powstawaniu nieprawidłowości”²⁴¹.

Kontrola stanowi zatem szereg uporządkowanych czynności uprawnionych organów mających na celu sprawdzenie określonego stanu faktycznego lub prawnego poprzez porównywanie go z założonymi wzorcami, a następnie wysnucie wniosków na przyszłość poprzez wykazanie uchybień lub wskazanie wzorców prawidłowego postępowania.

Ustawa o państwowej Inspekcji Handlowej definiuje w art. 3 pkt 7 kontrolę jako „zespół czynności wykonywanych w toku postępowania kontrolnego w celu realizacji zadań i kompetencji określonych w ustawie lub w przepisach odrębnych”. W tym zakresie kontrola IH stanowi realizację zadań Inspekcji określonych w art. 1 ust. 1 u.I.H oraz dookreślonych szczegółowo

²⁴¹ J. Jagielski, *Kontrola administracji...*, *op. cit.*, s. 15.

w art. 4 u.I.H. Cechą kontroli jest to, że nie stosuje środków władczych, a dopiero po jej zakończeniu takie środki mogą być zastosowane.

Prawo przedsiębiorców statuuje ogólne zasady tak rozumianej kontroli, które dotyczą również kontroli IH:

1. Zasada pierwszeństwa przepisów Prawa przedsiębiorcy (art 45 ust. 1–2 p.p.). Zasada ta wskazuje, jak podniesiono jeszcze w poprzednim stanie prawnym, że: „Organy kontroli mają bezwzględny obowiązek stosowania przepisów rozdziału 5. u.s.d.g. [obecnie rozdziału 5 p.p. – przyp. autora], z których wynikają określone standardy kontrolowania, a w dalszej kolejności – przepisów ustaw szczególnych, gdyż stosowanie tych ostatnich jest dopuszczalne w zakresie nieuregulowanym w przepisach powołanego rozdziału. Innymi słowy, dopuszczalność stosowania przepisów ustaw szczególnych w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy zależy od nieuregulowania określonych kwestii w przepisach rozdziału”²⁴², a zatem w trakcie kontroli należy stosować najpierw przepisy Prawa przedsiębiorcy, a dopiero w sytuacji, gdy pewne elementy regulacji nie są ujęte w p.p., inspektorzy IH przeprowadzają czynności na podstawie ustawy o Inspekcji Handlowej.
2. Zasada legalizmu występuje w charakterze czynnym (art. 46 ust 1 i 3 p.p.) i biernym (art. 47 ust. 1 p.p.). Charakter czynny zasady legalizmu dotyczy organu kontroli i nakazuje mu przeprowadzenie czynności kontrolnych zgodnie z prawem. Sankcjami za bezprawne działania organu kontroli są: po pierwsze, prawo do odszkodowania dla przedsiębiorcy, który poniósł szkodę w wyniku nieuprawnionych działań organu kontroli, po drugie, zakaz przeprowadzenia bezprawnie pozyskanych dowodów w postępowaniach administracyjnym, podatkowym, karnym lub karnym skarbowym dotyczących kontrolowanego. Z kolei bierny charakter zasady legalizmu odnosi się do samego kontrolowanego. Oznacza on, że: „Organy kontroli planują i przeprowadzają kontrole po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w trakcie wykonywania

²⁴² D. Szafrąński, *Standardy kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy*, „Studia Iuridica” 2011, nr 53, s. 260–261.

działalności gospodarczej. Analiza ta obejmuje identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe. Kontrole inne niż planowe lub wynikające z przepisów prawa powinny uwzględniać ryzyko wystąpienia nieprawidłowości oraz ustalenie i ocenę środków niezbędnych do jego ograniczania²⁴³. Celem kontroli przedsiębiorcy jest zatem zbadanie ewentualnego naruszenia przez niego prawa. Organy kontroli nie są uprawnione do kontroli celowości, rzetelności lub gospodarności działań podejmowanych przez przedsiębiorcę.

3. Zasada uprzedzenia (art. 48 p.p.) nakazuje poinformować kontrolowanego o planowanej kontroli. Organ kontroli może wszcząć kontrolę nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. Natomiast jeśli kontrola taka nie zostanie wszczęta w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, wszczęcie kontroli wymaga kolejnego zawiadomienia. Samo zawiadomienie jest pismem sformalizowanym, w którym informuje się kontrolowanego o tym, kto i kiedy przeprowadzi kontrolę, jaki jest jej zakres i jakie dokumenty będą potrzebne w związku z postępowaniem. Przyjęte rozwiązanie „zapewnia sprawny przebieg postępowania kontrolnego. Przedsiębiorca zawiadomiony o zamiarze wszczęcia kontroli ma możliwość przygotowania się do kontroli poprzez skompletowanie niezbędnej dokumentacji²⁴⁴. Nadto realizacja tej zasady posiada duże znaczenie dla oceny legalności działań organu kontroli, ponieważ „skuteczne zawiadomienie jest koniecznym warunkiem przeprowadzenia kontroli. Brak jednoznacznego ustalenia, z jaką datą doręczono przedsiębiorcy zawiadomienie o zamierzonej kontroli, nie pozwala na ustalenie daty wszczęcia kontroli, a w konsekwencji nie pozwala na ustalenie ram czasowych kontroli, w toku której można przeprowadzać dowody mogące następnie stanowić dowody

²⁴³ A. Żywicka, *Legalność i sprawność kontroli działalności gospodarczej w świetle Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, nr 1, s. 354–355.

²⁴⁴ E. Śladkowska, *Kontrola przedsiębiorcy*, [w:] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Administracyjne procedury kontrolne: wybrane zagadnienia*, Katowice 2016, s.110.

- w innym postępowaniu dotyczącym kontrolowanego przedsiębiorcy”²⁴⁵. Wyjątki od obowiązku stosowania zasady uprzedzenia zostały enumeratywnie statutowane w art. 48 ust. 11 p.p.
4. Zakaz prowadzenia więcej niż jednej kontroli u przedsiębiorcy (art. 54 ust. 1). Zasada określona w tym przepisie ma charakter ochronny, ponieważ „intencją ustawodawcy jeszcze na gruncie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej było zmniejszenie dolegliwości kontroli poprzez eliminowanie sytuacji, w wyniku których zbieg kontroli działalności gospodarczej prowadzonej jednocześnie przez kilka organów kontroli praktycznie uniemożliwia lub znacznie utrudnia bieżącą działalność przedsiębiorstwa”²⁴⁶. Kontrole jednego lub więcej organów nie powinny się dublować, a przedsiębiorca nie może być poddany swego rodzaju „najazdowi” organów kontroli. W sytuacji, gdy działalność gospodarcza przedsiębiorcy jest już objęta kontrolą innego organu, IH powinna odstąpić od podjęcia czynności kontrolnych, a także może ustalić z kontrolowanym inny termin kontroli. Zakaz ten nie jest jednak bezwzględny i p.p. przewiduje od niego liczne wyjątki.
 5. Zasada ograniczonego czasu kontroli (art. 55 ust. 1 p.p.). Prawo przedsiębiorców statuuje limity okresu czasu trwania wszystkich kontroli organu u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym. Czas kontroli nie może przekraczać w odniesieniu do: mikroprzedsiębiorców – 6 dni roboczych, małych przedsiębiorców – 18 dni roboczych, średnich przedsiębiorców – 24 dni roboczych, a pozostałych przedsiębiorców – 48 dni roboczych. Celem przejętych rozwiązań jest „unikanie utrudnień i dezorganizacji funkcjonowania przedsiębiorcy, które mogą wywoływać przedłużające się kontrole. Ustawowe limity kontroli mają wprawdzie zastosowanie wyłącznie do postępowań kontrolnych prowadzonych przez jeden organ, jednak ich celem jest dyscyplinowanie tego organu do sprawnego

²⁴⁵ A. Hołda-Wydrzyńska, *Sprawność kontroli przedsiębiorcy – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024, nr 64, s. 83.

²⁴⁶ A. Żywicka, [w:] L. Bielecki, J. Gola, K. Horubski, K. Kokocińska, E. Komierzyńska-Orlińska, A. Żywicka, *Komentarz do ustawy – Prawo przedsiębiorców*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz*, LEX 2019, art. 54.

prowadzenia czynności, co stanowi przejaw realizacji zasady sprawności²⁴⁷. Omawiana zasada chroni przedsiębiorcę przed nadmiernym obciążeniem kontrolami, ale jednocześnie ma przyczynić się do zwiększenia efektywności samego postępowania kontrolnego, które powinno być przeprowadzone w sposób sprawny, aby jak najszybciej otrzymać wyniki kontroli. Od zasady ograniczonego czasu kontroli są jednak liczne, statuowane w art. 57 ust. 2 p.p. wyjątki, ale organ kontroli w sytuacji, gdy przedłuża czas czynności kontrolnych jest zobowiązany do powiadomienia kontrolowanego na piśmie, uzasadniając uchybienie terminom kontroli, a nadto czas przedłużonej kontroli nie może przekraczać dwukrotności podstawowego okresu czynności kontrolnych.

6. Zakaz ponownej kontroli dotyczącej przedmiotu kontroli objętego uprzednio zakończoną kontrolą przeprowadzoną przez ten sam organ (art. 58 ust. 1). IH tylko w wyjątkowych przypadkach – gdy: kontrola ma dotyczyć okresu nieobjętego uprzednio zakończoną kontrolą; kontrola ma na celu przeciwdziałanie zagrożeniu życia lub zdrowia; kontrola jest niezbędna do przeprowadzenia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności, stwierdzenia wygaśnięcia, uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej lub wznowienia postępowania w sprawie zakończonej decyzją ostateczną; kontrola jest konieczna do przeprowadzenia postępowania w związku z uchyleciem lub stwierdzeniem nieważności decyzji przez sąd administracyjny; kontrola jest nieodzowna do przeprowadzenia postępowania w celu sprawdzenia wykonania zaleceń pokontrolnych organu lub wykonania decyzji lub postanowień nakazujących usunięcie naruszeń prawa, w związku z przeprowadzoną kontrolą, albo do sprawdzenia wykonania wezwania, o którym mowa w art. 21a ust. 1 p.p., zobowiązania, o którym mowa w art. 21a ust. 2 p.p., lub weryfikacji powiadomienia, o którym mowa w art. 21a ust. 5 lub 6 p.p.; kontrola jest konieczna do przeprowadzenia postępowania związanego ze złożeniem korekty rozliczenia objętego uprzednio zakończoną kontrolą lub gdy organ kontroli poweźmie uzasadnione podejrzenie,

²⁴⁷ A. Żywicka, *Legalność i sprawność kontroli działalności gospodarczej...*, *op. cit.*, s. 357.

że uprzednio zakończona kontrola została przeprowadzona z naruszeniem prawa mającym wpływ na wynik kontroli, lub dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe, lub protokół kontroli został sporządzony w wyniku przestępstwa – może przeprowadzić postępowanie dotyczące tego samego co uprzednio przedmiotu kontroli. Natomiast gdy IH dokonuje kontroli nawet przedmiotowo tożsamej z kontrolą przeprowadzoną przez inny organ – omawiany zakaz jej nie dotyczy²⁴⁸.

Drugim aktem regulującym postępowanie kontrolne opisywanego organu jest Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 roku o Inspekcji Handlowej, która statuuje zasady szczegółowe kontroli IH. Zasady szczegółowe określają reguły kontroli odnoszące się bezpośrednio do Inspekcji Handlowej.

Ustawa określa następujące zasady szczególne kontroli IH:

1. Zasada praworządności stanowiąca rozwinięcie zasady ogólnej legalności na gruncie u.I.H. (art. 1 ust. 1 i 4 pkt 1–2j u.I.H.). Wedle tej zasady IH może dokonywać kontroli tylko w tym zakresie, który jest dozwolony prawem. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.I.H. opisywany organ jest wyspecjalizowanym organem państwa utworzonym w celu ochrony interesów i praw konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa. Ważnym, i jak się wydaje podstawowym zadaniem IH, jest dokonywanie kontroli, której szczegółowy zakres został określony w art. 4 pkt 1–2j oraz ustawach szczególnych²⁴⁹.
2. Zasada prowadzenia postępowania w siedzibie kontrolowanego (art. 15 ust. 1 u.I.H.). Kontrola powinna być prowadzona w siedzibie kontrolowanego i w jego obecności lub osoby przez niego

²⁴⁸ Por. wyrok WSA w Opolu z dnia 23 marca 2021 r., II SA/Op 377/20, LEX nr 3162642.

²⁴⁹ Np. w art. 9c Ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (statuowano obowiązek IH do kontroli dokumentacji poświadczającej jakość dystrybuowanego paliwa oraz podatkowej przedsiębiorcy prowadzącego obrót paliwami stałymi, a także kontrolowania wykonania obowiązku odpowiedniego oznakowania pistoletów wydawczych, dystrybutorów oraz informowania o rodzaju paliwa ciekłego wykorzystywanego w napędzie danego pojazdu samochodowego.

upoważnionej²⁵⁰. Wyjątkowo, gdy spełnione są zgodnie z art. 15 ust. 2 łącznie dwie przesłanki – tj. zgoda kontrolowanego oraz przekonanie, że czynności usprawnią postępowanie kontrolne – czynności postępowania lub cała kontrola może być przeprowadzona w siedzibie Inspekcji. Również wyjątkowo, gdy nie ma kierownika kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej, czynności kontrolne mogą być wykonywane w obecności pracownika kontrolowanego, który jest uznawany na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego za „osobę czynną w lokalu przedsiębiorstwa”, lub funkcjonariusza publicznego, ale nie będącego pracownikiem IH. Osoba taka ma status świadka. Celem takich rozwiązań jest zarówno zabezpieczenie sprawności postępowania, ponieważ obecność kierownika kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej pozwala niejako „na bieżąco” wyjaśniać wszelkie wątpliwości, które pojawiają się podczas czynności, jak i zabezpieczenie transparentności dokonywanych czynności, gdyż inspektorzy są cały czas obserwowani, a ich działania są monitorowane przez kontrolowanego.

3. Zasada prowadzenia postępowania w godzinach pracy kontrolowanego (art. 15 ust. 1 u.I.H.). Inspektorzy dokonują kontroli w godzinach pracy lub w czasie faktycznego wykonywania działalności przez kontrolowanego. Ustawa o Inspekcji Handlowej nie przewiduje możliwości prowadzenia postępowania poza godzinami pracy lub faktycznego wykonywania działalności przez podmiot poddany kontroli.
4. Zasada sprawności postępowania (art. 15 ust. 4 u.I.H.), wedle której „ustawodawca ustanawia zatem tzw. dyrektywę efektywności, która powinna być stosowana czasie przeprowadzania czynności kontrolnych. Zgodnie z tą dyrektywą, czynności kontrolne powinny być przeprowadzane w sposób sprawny, wydajny i niezakłócający funkcjonowania kontrolowanego przedsiębiorcy. W myśl tej dyrektywy należy ograniczać do minimum uciążliwości związane

²⁵⁰ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2019 r., VI SA/Wa 805/19, Legalis.

z przeprowadzaniem kontroli”²⁵¹. Zasada sprawności postępowania stanowi swego rodzaju zwieńczenie pozostałych zasad szczególnych, które stanowią jej wykonanie w pojedynczych elementach. Oczywiście jest, że kontrola IH stanowi uciążliwość dla przedsiębiorcy, a zatem organ powinien poprowadzić poszczególne jej czynności w taki sposób, aby stanowiła ona jak najmniejsze obciążenie dla jego działalności gospodarczej. Szczególnie nie powinna ona powodować straty w jego funkcjonowaniu. Zarówno p.p. jak i u.I.H. przewidują środki ochrony przedsiębiorcy przed sytuacją, w której zasada sprawności postępowania jest łamana przez Inspekcję.

3.2. PRZEBIEG POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO

Postępowanie kontrolne przeprowadzane przez Inspekcję Handlową można podzielić na trzy etapy:

- przygotowanie kontroli,
- kontrola,
- realizacja wyników kontroli.

Każdy z etapów postępowania kontrolnego jest, zgodnie z zasadą legalizmu, prawnie uregulowany, a ich zadaniem jest jak najbardziej efektywne, tak jak wymaga tego zasada sprawności postępowania, przeprowadzenie czynności kontrolnych.

Etap przygotowania postępowania ma charakter wewnętrzny. Polega ono na zebraniu informacji, które następnie posłużą do przygotowania programu kontroli stanowiącego dla inspektora swego rodzaju przewodnik po tematyce kontroli. Zgodnie bowiem z art. 9a ust. 23 u.I.H. program każdej kontroli niezależnie, czy jest to kontrola planowa, czy doraźna, zawiera w szczególności określenie zarówno podmiotowego, jak i przedmiotowego zakresu kontroli oraz wykaz przepisów prawnych regulujących zagadnienia objęte zakresem kontroli. Program kontroli powinien zawierać dobrze określone cele postępowania, bowiem, jak zauważa się na tle rozwiązań dotyczących programu

²⁵¹ B. Kurzepa, E. Kurzepa-Czopek, *Ustawa o Inspekcji...*, *op. cit.*, art. 15.

kontroli NIK, „precyzyjnie sformułowane cele kontroli w dużym mierze decydują o efektywności kontroli. Określają one podmiotowy i przedmiotowy zakres kontroli, wskazują też optymalny sposób prowadzenia postępowania, w tym stosowane środki dowodowe”²⁵². Dobrze sformułowany program kontroli umożliwia inspektorowi zrozumienie problematyki kontroli oraz pozwala mu dobrać takie narzędzia kontroli, które zwiększają możliwość wykrycia ewentualnych nieprawidłowości. Inspektor jest zobowiązany do przeprowadzenia kontroli na podstawie jej programu. Programy kontroli o znaczeniu ogólnokrajowym opracowuje Prezes UOKiK, z kolei inne programy są opracowywane przez inspektorów wojewódzkich.

Ustawa o Inspekcji Handlowej rozróżnia dwa rodzaje kontroli: planowa i doraźna (nieplanowana). Kontrola planowa jest podejmowana na podstawie okresowych planów kontroli. Natomiast kontrola doraźna „zostaje podjęta natychmiast w rezultacie konkretnych wydarzeń i nie została wcześniej zaplanowana”²⁵³. Kontrola doraźna jest zatem podejmowana poza planem jako reakcja na informacje o powstałych nieprawidłowościach, które wymagają natychmiastowej reakcji organu kontroli. Tryb postępowania kontrolnego opisywanej inspekcji jest taki sam, niezależnie od charakteru kontroli.

Etap kontroli rozpoczyna się z chwilą, gdy inspektor wylegitymuje się u kontrolowanego dwoma dokumentami: legitymacją służbową, której wzór został określony w załącznik nr 1 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2009 r. w sprawie wzoru legitymacji służbowej pracowników Inspekcji Handlowej oraz trybu jej wydawania i wymiany, oraz wzorów protokołu kontroli, protokołu oględzin i protokołu rozprawy, wydanym przez inspektora wojewódzkiego upoważnieniem do przeprowadzenia kontroli. Nie można przeprowadzić kontroli tylko na podstawie legitymacji służbowej, a u.I.H. nie przewiduje możliwości tzw. kontroli *ad hoc*, gdy kontrola może zostać wszczęta tylko po wylegitymowaniu się kontrolera, z tym że czynności kontrolne powinny zostać potwierdzone przez właściwego przełożonego²⁵⁴.

²⁵² E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2017, s. 123.

²⁵³ A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2004, s. 10.

²⁵⁴ Takie uprawnienie jest statutowane w art. 33 ust. 5 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz.U. z 2025 r. poz. 712.

Upoważnienie do przeprowadzenia kontroli zawiera informacje o zakresie podmiotowym i przedmiotowym kontroli²⁵⁵. Upoważnienie ma charakter ochrony, określa, kto będzie dokonywał kontroli i czy istotnie dana osoba jest uprawniona do jej podjęcia oraz jakie konkretne zagadnienia są przedmiotem rozpoczynającego się postępowania. Nie może dokonywać kontroli inny inspektor niż wskazany w upoważnieniu. Upoważniony inspektor zaś nie może wychodzić poza zakres kontroli. Zasadą jest, że kontrole przeprowadza inspektor IH, jednak w wyjątkowych przypadkach, gdy pobranie próbek produktu do badań lub wykonanie innych czynności kontrolnych wymaga wiedzy lub umiejętności specjalnych, udział w kontroli może wziąć osoba spoza IH, ale legitymująca się wiedzą lub umiejętnościami niezbędnymi do dokonania takich czynności. Taka osoba może jednak wykonywać tylko te czynności, które wymagają jej wiedzy specjalistycznej. Natomiast nie może „wyręczać” lub zastępować inspektora w typowych czynnościach postępowania kontrolnego.

Zapewnieniu właściwego przebiegu kontroli służy rozwiązanie prawne, wedle którego inspektorzy IH w trakcie postępowania podlegają ochronie takiej jak funkcjonariusze publiczni. Nadto w sytuacji, gdy jest to niezbędne dla przeprowadzenia kontroli – np. istnieje duże prawdopodobieństwo, że kontrolowany nie wpuści inspektorów lub wobec nich wypowiedział groźby karalne – wojewódzki inspektor może zażądać asysty policji, a właściwy komendant policji nie może odmówić pomocy w tym zakresie.

Kontrolowany jest obowiązany do umożliwienia inspektorowi przeprowadzenia czynności kontrolnych oraz poświadczenia za zgodność dokumentów pobranych na potrzeby postępowania.

²⁵⁵ Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.I.H. upoważnienie powinno zawierać w szczególności takie dane jak: oznaczenie organu IH dokonującego kontroli; wskazanie jej podstawy prawnej; datę i miejsce wystawienia; dane osobowe inspektora oraz numer jego legitymacji służbowej, a w przypadku upoważnienia do udziału w kontroli innych osób – imiona i nazwiska tych osób oraz numery dokumentów potwierdzających tożsamość; oznaczenie kontrolowanego; określenie przedmiotu i zakresu kontroli; datę rozpoczęcia kontroli i przewidywanego jej ukończenia; podpis osoby udzielającej upoważnienia, z podaniem zajmowanego stanowiska lub funkcji, a także pouczenie o prawach i obowiązkach kontrolowanego.

Ustawa o Inspekcji Handlowej statuuje szereg uprawnień, które umożliwiają inspektorom prowadzenie czynności kontrolnych. Mają oni przede wszystkim prawo do:

- badania aktów, dokumentów, ewidencji i informacji w zakresie objętym kontrolą,
- żądania od kontrolowanego lub jego przedstawiciela sporządzenia niezbędnych kopii oraz urzędowego tłumaczenia na język polski dokumentów sporządzonych w języku obcym,
- wstępu oraz poruszania się w obiektach, pomieszczeniach i na terenie jednostki kontrolowanej za okazaniem legitymacji służbowej. W tym zakresie inspektor nie ma obowiązku uzyskiwania przepustki przewidzianej w regulaminie wewnętrznym oraz nie podlega rewizji osobistej. Natomiast wyjątkowo w przypadku kontroli wykonywanej u tych z przedsiębiorców, którzy prowadzą działalność gospodarczą na terenach podlegających ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, niewymienionych w art. 4 pkt 1 d u.I.H., a niewyłączonych spod kontroli IH, kontroler powinien przestrzegać przepisów regulujących zasady wstępu na tego rodzaju tereny. W trakcie poruszania się po obiektach kontrolowanego inspektor jest zobowiązany do przestrzegania przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy obowiązujących w jednostce poddanej kontroli,
- dokonywania oględzin terenów, obiektów, pomieszczeń, środków przewozowych, produktów i innych rzeczy w zakresie objętym kontrolą,
- obserwacji przebiegu określonych czynności,
- legitymowania osób w celu stwierdzenia ich tożsamości, jeżeli jest to niezbędne dla potrzeb kontroli,
- żądania od kontrolowanego lub jego przedstawiciela niezwłocznego usunięcia uchybień porządkowych i organizacyjnych,
- domagania się od kontrolowanego oraz jego przedstawiciela udzielenia w wyznaczonym terminie pisemnych i ustnych wyjaśnień w sprawach objętych zakresem kontroli,
- dokonywania przesłuchiwań określonych osób w charakterze strony, świadka lub biegłego, gdy jest to niezbędne dla wyczerpującego wyjaśnienia okoliczności sprawy,
- zasięgania opinii biegłych,

- zabezpieczania dowodów, produktów, pomieszczeń lub środków przewozowych. Zabezpieczenia dokonuje w drodze postanowienia wojewódzki inspektor, gdy jest to konieczne dla realizacji zadań kontroli. Postanowienie powinno zawierać termin, na który dowody są zabezpieczone, oraz ilość niezbędnych dowodów podlegających zabezpieczeniu, a z czynności zabezpieczenia produktów, dokumentów i innych rzeczy inspektor sporządza protokół. Czynności zabezpieczenia różnią się w zależności od tego co ma być przedmiotem zabezpieczenia. W przypadku:
 - produktów – zabezpiecza się je poprzez opatrzenie ich plombami, pieczęciami lub innymi znakami urzędowymi oraz przekazuje do przechowania kontrolowanemu lub jego przedstawicielowi albo do przechowania ich w zabezpieczonym pomieszczeniu kontrolowanego, w warunkach właściwych dla poszczególnych rodzajów produktów,
 - dokumentów, ewidencji, informacji lub innych rzeczy niebędących produktami oraz produktów, które mogą być dowodami w sprawach o wykroczenia lub w sprawach karnych – zabezpiecza się w dwojaki sposób: poprzez oddanie ich na przechowanie kontrolowanemu lub jego przedstawicielowi w zamkniętym i zabezpieczonym pomieszczeniu albo poprzez opieczętowanie ich lub nałożenie innych znaków urzędowych i oddanie na przechowanie kontrolowanemu lub jego przedstawicielowi,
 - pomieszczeń – zabezpiecza się je przez ich zamknięcie oraz nałożenie plomb, pieczęci lub innych znaków urzędowych,
 - produktów niebezpiecznych – poprzez ich umieszczenie w pomieszczeniach i w warunkach spełniających wymagania określone w przepisach odrębnych,
- pobierania nieodpłatnie próbek produktów do badań, przy czym pobiera się je jedynie wówczas, gdy niezbędnym jest ustalenie, na ile dany produkt spełnia wymagania jakościowe i bezpieczeństwa określone w przepisach odrębnych lub dokumentach normalizacyjnych lub czy jego jakość odpowiada jakości deklarowanej przez kontrolowanego. Materiał do badań pobiera się w sposób sformalizowany, ponieważ z pobrania próbki sporządza się protokół wedle

wzoru określonego w załączniku nr 1 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu pobierania i badania próbek produktów przez organy Inspekcji Handlowej. Próbki są badane przez specjalistyczne laboratoria IH, a jeśli laboratoria Inspekcji nie mogą wykonać badań, organ Inspekcji może zawrzeć umowę o wykonanie badań pobranej próbki z innym wyspecjalizowanym laboratorium. Koszty analizy w przypadku, gdy nie wykaże ona nieprawidłowości, pokrywa Skarb Państwa, natomiast jeśli analiza wykaże uchybienie, wówczas koszty analizy pokrywane są ze środków kontrolowanego²⁵⁶,

- dokonywania innych czynności dowodowych, w tym oględzin, jeżeli są one konieczne dla prawidłowego wyjaśnienia kontrolnych zagadnień. Z tego rodzaju czynności dowodowych sporządza się protokół,
- sprawdzania rzetelności obsługi poprzez dokonanie zakupu produktu lub usługi, przy czym po dokonaniu sprawdzenia produkt podlega zwrotowi, jeśli jest w stanie nienaruszonym, a uiszczona należność również jest zwracana,
- zbierania innych niezbędnych materiałów dla potrzeb postępowania.

Ustawa o Inspekcji Handlowej statuuje w art. 18 i 18a decyzje, które mogą być wydane przez wojewódzkiego inspektora lub inspektora przez niego upoważnionego już w trakcie kontroli. Nie mają one charakteru znanego z innych postępowań kontrolnych „zarządzenia tymczasowego”, a więc środka o charakterze przejściowym, które jest podejmowane wówczas, gdy zaistnieją nadzwyczajne zdarzenia wymagające natychmiastowej interwencji uprawnionego organu (z reguły nadzorującego podmiot kontrolowany). Decyzje określone ww. przepisach u.I.H. są bowiem wydawane przez organ kontrolujący i są to decyzje konstytutywne, administracyjne, zaskarżane w toku pierwszej instancji, a wobec tego rodzące skutki prawne względem kontrolowanego.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 u.I.H. wojewódzki inspektor lub upoważniony przez niego kontroler może w trakcie kontroli zarządzić o ograniczeniu wprowadzania do obrotu, wstrzymaniu wprowadzania do obrotu lub wycofaniu z obrotu produktów albo wstrzymaniu świadczenia usług, albo

²⁵⁶ Szerzej rozdział IV.

niezwłocznym usunięciu stwierdzonych nieprawidłowości, gdy spełniona jest jedna z trzech przesłanek:

1. konieczność ze względu na bezpieczeństwo,
2. konieczność ze względu na interes konsumentów,
3. konieczność ze względu na interes gospodarczy państwa.

Decyzja wydana na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 u.I.H. podlega natychmiastowemu wykonaniu. Decyzja taka ma charakter uznaniowy, zatem inspekcja powinna wykazać w niej, że istotnie spełniona została jedna z ww. przesłanek do jej wydania, a ustalenia w tym zakresie nie mogą budzić wątpliwości²⁵⁷. Zarządzenie tymczasowe inspektor może także wydać w sytuacji, gdy stwierdzi naruszenie przez kontrolowanego przedsiębiorcę (art. 21 ust. 1 pkt 1 p.p.), a więc zaniechanie obowiązku importera umieszczenia na towarze, jego opakowaniu, etykiecie lub w instrukcji, lub do dostarczenia w inny, zwyczajowo przyjęty sposób pisemnej informacji w języku polskim o firmie producenta, jego adresie, a także państwie siedziby wytwórcy, jeżeli ma on siedzibę poza terytorium państw członkowskich UE i stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym.

Na podstawie art. 18a ust. 1 u.I.H. wojewódzki inspektor wydaje zakaz dalszego przekazywania substancji, jej mieszaniny lub wyrobu, które zostały wprowadzone do obrotu wbrew ograniczeniom określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 26 Ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach lub przepisach załącznika XVII do Rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniającego Dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylającego Rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również Dyrektywę Rady 76/769/EWG i Dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/W. W zależności od charakteru wprowadzonej substancji inspektor wojewódzki IH jest zobowiązany do powiadomienia Prezesa Biura do spraw Substancji Chemicznych lub państwowego inspektora sanitarnego.

²⁵⁷ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 października 2017 r., VI SA/Wa 937/17, LEX nr 2419458.

Etap kontroli kończy sporządzenie przez kontrolera protokołu kontroli. Ten dokument sporządza się w dwóch egzemplarzach, z których jeden pozostawia się w aktach kontroli, a drugi jest przekazywany za pokwitowaniem samemu kontrolowanemu lub osobie przez niego upoważnionej. Protokół kontroli „to dokument, który stanowi odzwierciedlenie wyników i ustaleń, jakie zostały poczynione przez inspektora Inspekcji Handlowej podczas przeprowadzanej kontroli”²⁵⁸. Protokół zawiera zatem ustalenia, jakie poczynił inspektor w trakcie postępowania kontrolnego, i zgodnie z zasadą legalności powinien, po pierwsze, zawierać tylko to, co wynika z dowodów przeprowadzonych w trakcie kontroli, po drugie, jest on sporządzony w określonej przez prawo formie, która zostało określona w załączniku nr 2 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2009 r. w sprawie wzoru legitymacji służbowej pracowników Inspekcji Handlowej oraz trybu jej wydawania i wymiany, oraz wzorów protokołu kontroli, protokołu oględzin i protokołu rozprawy.

Protokół zgodnie z treścią ww. załącznika nr 2 zawiera: oznaczenie organu kontroli, numer akt kontroli, datę i godziny rozpoczęcia czynności kontrolnych, dane osobowe inspektorów przeprowadzających kontrolę, ich stanowiska i numery legitymacji służbowych, numer upoważnienia wydane-go przez właściwego wojewódzkiego inspektora, oznaczenie poprzez podanie firmy, siedziby, adresu oraz NIP-u kontrolowanego, miejsce przeprowadzenia kontroli, dane osobowe osób, w których obecności przeprowadzono kontrolę, opis ustaleń kontroli, dane odrębnych protokołów sporządzonych w trakcie kontroli, uwagi kontrolowanego lub wzmiankę, że nie zgłasza uwag, ewentualne załączniki, omówienie poprawek, informacje o dacie i godzinie zakończenia kontroli, podpisy kontrolowanego lub upoważnionej przez niego osoby, inspektorów przeprowadzających kontrolę albo osoby, w której obecności przeprowadzono kontrolę. Kontroler jest zobowiązany do zapoznania kontrolowanego z protokołem, a sytuacja, w której nie przedstawiono protokołu kontroli kontrolowanemu, stanowi poważne uchybienie organu skutkujące uchynieniem decyzji wydanych na podstawie takiego protokołu²⁵⁹.

²⁵⁸ B. Kurzępa, E. Kurzępa-Czopek, *Ustawa o Inspekcji...*, *op. cit.*, art. 20.

²⁵⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 grudnia 2010 r., I SA/Wa 1727/10, *Legalis*.

W związku z przedstawieniem protokołu kontroli kontrolowanemu przysługują trzy uprawnienia. Może on, po pierwsze, odmówić podpisania protokołu. Należy mieć jednak na względzie to, że odmowa taka nie wstrzymuje dalszych czynności kontrolnych, a jej zaistnienie znajduje jedynie odzwierciedlenie w samym protokole, w którym inspektor odnotowuje, iż nie doszło do podpisania oraz przyczynę tego zdarzenia.

Po drugie, może on złożyć zastrzeżenia²⁶⁰, po trzecie, ma on prawo złożyć wnioski o sprostowanie oczywistych pomyłek lub błędów rachunkowych, które znalazły się w protokole kontroli lub innych protokołach. Nadto również inspektor z urzędu jest uprawniony do sprostowania błędów pisarskich i rachunkowych lub innych oczywistych pomyłek. Takie zmiany dotyczą błędów, które są bezsprzeczne, a zmiany nie mogą zmieniać w istocie treści ustaleń poczynionych w trakcie postępowania kontrolnego.

Weryfikacja treści protokołu kontroli następuje w trybie ustalonym przez ustawę o Inspekcji Handlowej i nie podlega kontroli sądów administracyjnych, ponieważ, jak zauważano, jeszcze na tle stosowania przepisów Ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o Państwowej Inspekcji Handlowej²⁶¹ „protokół kontroli Inspekcji Handlowej jest jedynie elementem postępowania dowodowego, dokumentującym stan faktyczny: zawiera obliczenia ilości i wartości towarów wprowadzonych do obrotu z naruszeniem przepisów ustawy o badaniach i certyfikacji i wysokość sankcji ekonomicznej. Na podstawie protokołu i przy uwzględnieniu jego ustaleń oraz zgłoszonych do niego uwag strony, może być wydana decyzja administracyjna określająca ilość i wartość zakwestionowanego towaru oraz wysokość sankcji ekonomicznej. Ta decyzja, wydana z zachowaniem wymogów KPA, przez organ pierwszej instancji – wojewódzkiego inspektora handlowego, podlega zaskarżeniu”²⁶². Stanowisko to jest w całości kontynuowane na tle stosowania obecnie obowiązującej regulacji²⁶³.

²⁶⁰ Patrz rozdział III pkt 3.

²⁶¹ Dz.U. z 1999 r. nr 195 poz. 1205.

²⁶² Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 5 maja 2004 r., IV SA3355/02, CBOSA wraz z przytoczonym w nim orzecznictwem NSA.

²⁶³ Por. postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 28 września 2022 r., II SA/Rz 1082/22, LEX nr 3409899 i postanowienie WSA w Opolu z dnia 17 lipca 2025 r., I SAB/Op 32/23, CBOSA.

3.3. ŚRODKI WERYFIKACJI CZYNNOŚCI KONTROLNYCH

Ustawa o Inspekcji Handlowej przewiduje dwa sposoby – w zależności od tego, kto jest uprawniony – weryfikacji prawidłowości czynności kontrolnych:

1. nadzorcze, określone w art. 22a u.I.H.,
2. przysługujące kontrolowanemu, które są statuowane w dwóch aktach prawnych:
 - prawo do wniesienia sprzeciwu – art. 59 p.p.,
 - prawo do wniesienia uwag do protokołu – art. 20 ust. 2–3 u.I.H.

Postępowanie nadzorcze jest narzędziem, za pomocą którego Prezes UOKiK może kontrolować prawidłowość wykonywania kontroli przez inspektorów IH i za pomocą środków prawnych dokonywać koniecznych korekt ich działania. Postępowanie przeprowadzają pracownicy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów upoważnieni przez Prezesa. Statuowane w art. 22a u.I.H. postępowanie powinno odbywać się w trakcie kontroli IH wykonywanej u przedsiębiorcy. Zaczyna się ono, podobnie jak kontrola IH, od okazania przez pracownika UOKiK kontrolowanemu oraz inspektorowi legitymacji służbowej oraz doręczenia kontrolowanemu upoważnienia do kontroli przeprowadzanych na terenie kraju postępowań kontrolnych w celu sprawdzenia ich prawidłowości. Czynności nadzorcze przeprowadza się w obecności kontrolowanego, jego pracownika lub innej odpowiedniej osoby. Pracownik UOKiK w trakcie wykonywania czynności nadzorczych podlega takiej ochronie jak funkcjonariusz publiczny. W trakcie kontroli pracownik jest uprawniony do:

- wstępu oraz poruszania się w obiektach, pomieszczeniach i na terenie jednostki kontrolowanej za okazaniem legitymacji służbowej, bez obowiązku uzyskiwania przepustki, przewidzianej w regulaminie wewnętrznym, i poddania się rewizji osobistej,
- zbadania niezbędnych akt, dokumentów, ewidencji i innych informacji, ale tylko w zakresie objętym kontrolą,
- żądania od kontrolowanego lub jego przedstawiciela sporządzenia niezbędnych kopii oraz urzędowego tłumaczenia na język polski dokumentów sporządzonych w języku obcym,

- dokonywania oględzin zarówno nieruchomości, jak i produktów oraz innych rzeczy w zakresie objętym kontrolą,
- badania przebiegu określonych czynności,
- legitymowania osoby w celu stwierdzenia jej tożsamości, o ile jest to niezbędne dla potrzeb kontroli,
- żądania od kontrolowanego oraz jego przedstawiciela udzielenia w wyznaczonym terminie pisemnych i ustnych wyjaśnień w sprawach objętych zakresem kontroli,
- dokonywania przesłuchiwań stron, świadków lub biegłych, gdy jest to niezbędne dla wyczerpującego wyjaśnienia okoliczności sprawy,
- zasięgania opinii biegłych,
- zabezpieczania dowodów, produktów, pomieszczeń i środków przewozowych, co dokumentuje się – tak jak w przypadku kontroli IH – poprzez sporządzenie odpowiedniego protokołu.

Po zakończeniu postępowania pracownik UOKiK sporządza dwa dokumenty: protokół kontroli i raport służbowy.

Środki naprawienia stwierdzonych nieprawidłowości w nadzorczym postępowaniu kontrolnym można podzielić w zależności od okresu ich zastosowania na natychmiastowe i pokontrolne. Do pierwszych należy zaliczyć zalecenie niezwłocznego usunięcia nieprawidłowości – są one wydawane wówczas, gdy już w trakcie postępowania nadzorczego stwierdzone zostaną uchybienia, których korekta ma szczególne znaczenie dla właściwego przebiegu kontroli Inspekcji Handlowej. Natomiast do drugich należy zalecenie. Po zakończeniu czynności kontrolnych w razie stwierdzenia nieprawidłowości w postępowaniu inspektora IH Prezes UOKiK kieruje do właściwego wojewódzkiego inspektora zalecenia, wskazując jednocześnie termin wykonania wskazanych zaleceń. Właściwy wojewódzki inspektor IH jest z kolei obowiązany poinformować Prezesa UOKiK w wyznaczonym terminie o sposobie wykonania zaleceń.

Pierwszym środkiem prawnym służącym ochronie kontrolowanego podczas kontroli jest statuowany w art. 59 p.p. sprzeciw „będący szczególnym środkiem prawnym ukierunkowanym na ochronę przedsiębiorcy poprzez zapewnienie możliwości weryfikowania działań organów kontroli, ograniczenia uznaniowości i dowolności ich zachowań, który pozwala przedsiębiorcy

skutecznie reagować w sytuacji podjęcia i prowadzenia czynności kontrolnych z naruszeniem przepisów regulujących zasady i tryb kontroli działalności gospodarczej²⁶⁴. Sprzeciw jest zatem środkiem ochrony w sytuacji, gdy kontrolujący narusza w oczywisty sposób zasady kontroli ustalone w Prawie przedsiębiorców. Kontrolowany może wnieść ten środek prawny w przypadku naruszenia enumeratywnie wymienionych przepisów p.p., tj.:

- art. 48 p.p. – określającego zasadę uprzedzenia,
- art. 49 p.p. – statuującego obowiązek okazania legitymacji służbowej lub doręczenia upoważnienia przez inspektora,
- art. 50 ust. 1 i 5 p.p. – dotyczącego wykonywania kontroli w obecności przedsiębiorcy lub, w określonych przypadkach, pod jego nieobecność,
- art. 51 ust. 1 p.p. – dotyczącego miejsca przeprowadzania kontroli, tj. gdy kontrolę prowadzono poza siedzibą przedsiębiorcy lub miejscem wykonywania działalności gospodarczej oraz poza godzinami pracy przedsiębiorcy lub czasu faktycznego wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę,
- art. 54 ust. 1 p.p. – określającego zakaz prowadzenia więcej niż jednej kontroli,
- art. 55 ust. 1 p.p. – statuującego zasadę ograniczanego czasu kontroli,
- art. 55 ust. 2 p.p. – w sytuacji, gdy podjęto kontrolę bez ograniczeń czasowych,
- art. 58 p.p. – określającego zakaz prowadzenia kontroli w tym samym przedmiocie u tego samego kontrolowanego.

Sprzeciw jest wnoszony na piśmie do organu kontroli, którego czynności sprzeciw dotyczy, i powinien być uzasadniony. Wraz z wniesieniem sprzeciwu kontrolowany jest obowiązany do powiadomieniach o nim na piśmie inspektora. Sprzeciw wnosi się w terminie trzech dni roboczych od dnia wszczęcia kontroli przez organ kontroli lub wystąpienia przesłanki do wniesienia sprzeciwu, przy czym termin ten ma charakter nieprzywracany²⁶⁵. Moment

²⁶⁴ M. Eteł, *Gwarancje jakości prawa w przepisach Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców*, „Studia Prawa Publicznego” 2023, nr 3, s. 48.

²⁶⁵ Por. wyrok NSA z dnia 24 lutego 2017 r., II OSK 1574/15, LEX nr 2283258.

wniesienia sprzeciwu jest bardzo ważny dla przebiegu postępowania kontrolnego, ponieważ jego wniesienie powoduje wstrzymanie z urzędu zarówno czynności kontrolnych przez organ kontroli, którego czynności sprzeciw dotyczy, z chwilą doręczenia kontrolującemu zawiadomienia o wniesieniu sprzeciwu, jak i biegu czasu trwania kontroli – od dnia wniesienia sprzeciwu do dnia zakończenia postępowania wywołanego jego wniesieniem. Ustawodawca przewidział jednak wyjątek od tej reguły. W sytuacji, gdy kontrola jest niezbędna dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia, lub enumeratywnie statutowanych w art. 62 p.p. rodzajów szczególnej kontroli dotyczącej spraw celnych bezpieczeństwa towarów lub środków transportu – wówczas wniesienie sprzeciwu nie wstrzymuje czynności kontrolnych.

Do czasu rozpoznania sprzeciwu organ kontroli może, w drodze postanowienia, dokonać zabezpieczenia dowodów mających związek z przedmiotem i zakresem kontroli na czas rozpatrzenia sprzeciwu. Zabezpieczeniu podlegają dokumenty, informacje, próbki wyrobów oraz inne nośniki informacji, jeżeli stanowią lub mogą stanowić dowód w toku kontroli.

Sprzeciw powinien być rozpoznany przez organ kontroli w terminie trzech dni roboczych od dnia otrzymania sprzeciwu. Formą rozpoznania sprzeciwu jest postanowienie, w którym organ kontroli albo orzeka o odstąpieniu od czynności kontrolnych, gdy sprzeciw jest uzasadniony, albo orzeka o kontynuowaniu czynności kontrolnych, jeśli argumentacja sprzeciwu jest nieuzasadniona. Natomiast nierozpatrzenie sprzeciwu w terminie trzech dni roboczych od dnia otrzymania sprzeciwu jest równoznaczne w skutkach z wydaniem przez organ właściwy postanowienia o odstąpieniu od czynności kontrolnych.

Postanowienie o kontynuowaniu czynności kontrolnych jest zaskarżalne. Kontrolowany jest bowiem uprawniony do wniesienia na nie zażalenia w terminie trzech dni od dnia doręczenia postanowienia. Właściwy organ odwoławczy powinien rozpoznać ten środek zaskarżenia w terminie siedmiu dni od dnia jego wniesienia. Organ odwoławczy, rozpoznając zażalenie, wydaje postanowienie albo o utrzymaniu w mocy zaskarżonego postanowienia, jeśli zażalenie jest niezasadne, albo o uchyleniu zaskarżonego postanowienia i odstąpieniu od czynności kontrolnych, gdy argumentacja

zażalenia jest przekonywująca. W sytuacji, gdy organ odwoławczy nie dotrzyma terminu do rozpoznania zażalenia, uznaje się, że jest to równoznaczne w skutkach z wydaniem postanowienia o uchyleniu zaskarżonego postanowienia i odstąpieniu od czynności kontrolnych. Postanowienia wydane w toku postępowania statuowanego w art. 59 p.p. są zaskarżalne do sądu administracyjnego²⁶⁶.

Nadto kontrolowany jest uprawniony do wniesienia do sądu administracyjnego skargi na przewlekłe prowadzenie kontroli lub rozpoznania sprzeciwu. Jednak wniesienie skargi nie powoduje wstrzymania samych czynności kontrolnych.

Środkiem ochrony kontrolowanego przewidzianym w ustawie o Inspekcji Handlowej są uwagi do protokołu. Zgodnie z art. 20 ust. 2–3 u.I.H. kontrolowany może zgłosić w terminie siedmiu dni od dnia przedstawienia protokołu do podpisu – ustnie do inspektora lub pisemnie – uwagi do protokołu kontroli. Wojewódzki inspektor jest obowiązany ustosunkować się do uwag zgłoszonych do protokołu kontroli niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 14 dni od dnia ich otrzymania. Jeżeli uwagi są uzasadnione, powinno to skutkować zmianą treści protokołu kontroli.

Ten środek weryfikacji wyników kontroli ma charakter „wewnątrzkontrolny”, ponieważ rozstrzygnięcia w nim zapadłe nie są zaskarżalne, a weryfikacja kończy się na etapie przedstawienia, po ustosunkowaniu się przez wojewódzkiego inspektora do uwag, protokołu kontroli. Należy jednak wskazać, że brak złożenia uwag do protokołu może w przyszłości zaważyć na ocenie przez sąd administracyjny twierdzeń kontrolowanego co do niezetelności postępowania kontrolnego²⁶⁷.

3.4. POSTĘPOWANIE POKONTROLNE

Postępowanie pokontrolne jest trzecim, ostatnim etapem postępowania kontrolnego, który polega na realizacji wyników kontroli. Jest to swego rodzaju efekt kontroli, z której wyciągane są wnioski zmierzające do naprawy

²⁶⁶ Por. wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2021 r., II GSK 1652/20, LEX nr 3117506.

²⁶⁷ Por. wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2020 r., II GSK 1334/19, CBOSA.

opisanych w protokole kontroli nieprawidłowości. Postępowanie pokontrolne stanowi wykonanie dwóch funkcji kontroli – korekty podejmowanych decyzji oraz utrwalania wzorców poprawnego postępowania. Pierwsza z nich „polega na takim skorygowaniu stanu faktycznego, aby był jak najbliższy stanowi pożądanemu. Można więc uznać, iż jest to funkcja naprawcza, która polega na wprowadzeniu pewnych zmian w zaistniałej rzeczywistości, po to, aby wspomniana rzeczywistość zbliżyła się do zakładanego stanu rzeczy”²⁶⁸. Funkcja korekty polega zatem na poinformowaniu kontrolowanego o wykrytych nieprawidłowościach, aby mógł on na podstawie rzetelnych, pochodzących z kontroli danych podjąć działania zmierzające do usunięcia błędów. Z kolei funkcja utrwalenia wzorców poprawnego postępowania polega na tym, że organ kontroli w dokumentach skierowanych po kontroli do podmiotu poddanego kontroli wskazuje prawidłowe działanie, które powinien wziąć pod uwagę kontrolowany, aby ustrzec się przed popełnieniem błędów w swoich działaniach w przyszłości. Można zatem uznać, że funkcja korekty podejmowanych decyzji skierowana jest na zmianę działania kontrolowanego już „tu i teraz”, natomiast funkcja utrwalania wzorców poprawnego postępowania jest ukierunkowana na jego postępowanie w przyszłości, tak aby już więcej nie popełnił błędów.

Ustawa o Inspekcji Handlowej statuuje dwa rodzaje środków prawnych, które organ może zastosować po przeprowadzonej kontroli:

- zarządzenie pokontrolne,
- wystąpienie pokontrolne.

Statuowane w art. 32 u.I.H. zarządzenie pokontrolne ma charakter sformalizowany – ponieważ jest ono wydawane w formie decyzji administracyjnej, a więc zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a. – i powinno zawierać:

- oznaczenie organu administracji publicznej,
- datę jego wydania,
- oznaczenie kontrolowanego,
- powołanie podstawy prawnej wydania zarządzenia,
- rozstrzygnięcie,

²⁶⁸ E. Kubas, *System kontroli administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2014, nr 84, s. 71.

- uzasadnienie faktyczne i prawne,
- pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niego odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania,
- podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji,
- w przypadku, gdy może być od niego wniesiona skarga do sądu administracyjnego – pouczenie o tej możliwości.

Zarządzenie może również zawierać rygor natychmiastowej wykonalności w sytuacji, gdy zgodnie z art. 108 k.p.a. organ uzna, że wystąpiła jedna z przesłanek określonych w tym przepisie, tj. bezzwłoczne wykonanie decyzji jest konieczne dla:

1. ochrony zdrowia lub życia ludzkiego,
2. zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami,
3. innego interesu społecznego.

Cechami charakterystycznymi decyzji wydanej na podstawie art. 32 ust. 1 u.I.H. jest to, że powinna ona zawierać dokładne określenie stwierdzonych nieprawidłowości – ze wskazaniem przyczyn, dla których organ uznał, że koniecznym jest ich usunięcie – oraz termin, w którym kontrolowany jest zobowiązany do wykonania zarządzenia²⁶⁹. Organem, który wydaje zarządzenie pokontrolne, jest wojewódzki inspektor, a odwołanie od niego wnosi się do Prezesa UOKiK.

W przeciwieństwie do zarządzenia pokontrolnego określone w art. 33 wystąpienie pokontrolne nie jest decyzją administracyjną, a „zawiera jedynie ustalenia i związane z nimi wnioski, które z istoty swej nie tworzą nowej sytuacji prawnej kontrolowanego”²⁷⁰. Wystąpienie stanowi zatem swego rodzaju podsumowanie oceny działania kontrolnego, ale w przeciwieństwie do zarządzenia pokontrolnego nie kształtuje w sposób wiążący jego sytuacji prawnej. Stąd wystąpienie nie podlega kontroli instancyjnej

²⁶⁹ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 grudnia 2005 r., VI SA/Wa 1234/05, LEX nr 190853 oraz wyrok NSA z dnia 8 września 2022 r., II GSK 745/19, CBOSA.

²⁷⁰ Wyrok NSA z dnia 30 maja 2023 r., II GSK 179/23, Legalis.

i sądowniczoadministracyjnej²⁷¹. Wystąpienie pokontrolne jest kierowane przez wojewódzkiego inspektora w dwóch przypadkach:

- do kontrolowanej lub jednostki nad nią nadrzędnej, gdy informuje o stwierdzonych nieprawidłowościach, wraz z wnioskiem o ich usunięcie (art. 33 ust. 1 u.I.H.),
- do producenta lub importera produktów badanych w toku kontroli w sytuacji, jeżeli jest to niezbędne do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości (art. 34 ust. 1 u.I.H.).

W wystąpieniu pokontrolnym wojewódzki inspektor określa podmiotowi, do którego jest ono skierowane, termin do udzielenia odpowiedzi na nie. Podmiot, do którego skierowano wystąpienie pokontrolne, nie musi zgadzać się z jego wnioskami, w szczególności wykonywać wskazanych w nim propozycji zmian. W tym jednak wypadku bierze na siebie odpowiedzialność za dalsze ich tolerowanie, tym bardziej że w przyszłości nie będzie mógł zasłonić się niewiedzą o ich występowaniu.

²⁷¹ Por. postanowienia NSA: z dnia 25 września 2014 r., II GSK 1215/13, i z dnia 12 września 2012 r., II GSK 1085/11, CBOSA.

ZASADY POSTĘPOWANIA Z DOWODAMI

BARTOSZ KOTOWICZ

Prawidłowe postępowanie z dowodami oraz właściwe pobieranie i badanie próbek produktów stanowią jeden z kluczowych filarów działalności Inspekcji Handlowej. To na podstawie zabezpieczonych dowodów możliwe są: rzetelne ustalenie stanu faktycznego, weryfikacja przestrzegania wymagań jakościowych i bezpieczeństwa, a także skuteczne prowadzenie dalszych czynności kontrolnych.

Rozdział obejmuje omówienie zasad obowiązujących przy zabezpieczeniu dowodów, pobieraniu próbek oraz ich laboratoryjnej analizie. Omawiane przepisy precyzują, kiedy i w jakiej formie wojewódzki inspektor, bądź upoważniony inspektor, może zabezpieczyć dokumenty, ewidencje, informacje, produkty czy pomieszczenia, a także jakie elementy powinno zawierać postanowienie o zabezpieczeniu. Szczególne znaczenie ma również procedura pobierania próbek produktów – zarówno tych przeznaczonych do badań, jak i próbek kontrolnych – wraz z obowiązkiem ich prawidłowego utrwalenia w protokole oraz zabezpieczenia w warunkach uniemożliwiających zmianę parametrów.

Należy podkreślić, że regulacje te mają charakter nie tylko techniczno-organizacyjny, lecz przede wszystkim gwarancyjny. Ich celem jest zapewnienie rzetelności postępowania dowodowego, ochrony praw kontrolowanego przedsiębiorcy oraz zachowania standardów legalności i proporcjonalności działań organów Inspekcji Handlowej. W praktyce oznacza to, że każde

odstępstwo od ustawowo określonych procedur może prowadzić do podważenia wartości dowodowej zgromadzonego materiału, a w konsekwencji – do wadliwości dalszych rozstrzygnięć.

W rozdziale przedstawiono również zasady funkcjonowania laboratoriów Inspekcji Handlowej, zakres ich kompetencji oraz tryb zlecania badań zewnętrznym jednostkom, a także regulacje dotyczące kosztów badań i sposobu ich ustalania. Zasady te należy postrzegać również w świetle konstytucyjnej zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) oraz zasady zaufania do organów władzy publicznej, co dodatkowo wzmacnia gwarancyjny charakter regulacji dotyczących postępowania dowodowego prowadzonego przez Inspekcję Handlową.

4.1. ZABEZPIECZENIE DOWODÓW

Zabezpieczenie dowodów stanowi jeden z podstawowych instrumentów zapewniających skuteczność czynności kontrolnych prowadzonych przez Inspekcję Handlową. Celem tego działania jest utrwalenie i ochrona materiału, który może potwierdzać stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości lub umożliwiać ustalenie rzeczywistej jakości produktu. Ustawodawca przyznaje wojewódzkiemu inspektorowi, a w określonych sytuacjach także upoważnionemu inspektorowi, uprawnienie do wydania postanowienia o zabezpieczeniu dokumentów, ewidencji, informacji, produktów oraz innych rzeczy, jeśli mogą one mieć znaczenie dowodowe dla toczącego się postępowania kontrolnego. Przepisy regulujące tę materię określają zarówno przesłanki zastosowania zabezpieczenia, jak i jego formy.

Zabezpieczenie dowodów nie może mieć jednak charakteru automatycznego ani prewencyjnego. Jego zastosowanie każdorazowo wymaga uprzedniego stwierdzenia nieprawidłowości oraz oceny, czy brak zabezpieczenia mógłby realnie zagrozić możliwości ustalenia stanu faktycznego. W tym zakresie istotne znaczenie ma konstytucyjna zasada proporcjonalności, która nakazuje organowi dobrać środek najmniej uciążliwy, a jednocześnie skuteczny dla realizacji celu postępowania.

Czynność zabezpieczenia dowodów następuje na podstawie postanowienia wydanego przez wojewódzkiego inspektora (art. 25 ust. 1 u.I.H.) albo

przez pracownika UOKiK upoważnionego do tego przez Prezesa Urzędu (art. 22a ust. 4 u.I.H.). Czynność ta ma charakter pomocniczy – nie rozstrzyga o istocie sprawy, lecz stwarza warunki do prawidłowego przebiegu kontroli. Organ musi zatem każdorazowo ocenić, czy konkretne dokumenty, ewidencje, informacje, produkty lub inne przedmioty mają lub mogą mieć znaczenie dowodowe w świetle stwierdzonych nieprawidłowości. Ustawa zakłada przy tym, że dopiero po ujawnieniu nieprawidłowości można przystąpić do zabezpieczenia dowodów. Działanie uprzedzające pozbawione byłoby racjonalnego celu i mogłoby niepotrzebnie narażać Inspekcję Handlową i kontrolowany podmiot na ponoszenie niepotrzebnych kosztów. Ustawodawca zakłada, że zabezpieczenie ma charakter środka koniecznego, stosowanego w sytuacjach, w których brak jego podjęcia mógłby spowodować nieodwracalne ograniczenie możliwości ustalenia stanu faktycznego. Ocena zasadności zabezpieczenia wymaga uwzględnienia zasady proporcjonalności – organ powinien dobrać taki sposób utrwalenia dowodu, który pozwoli osiągnąć jego cel przy najmniejszej ingerencji w sferę praw przedsiębiorcy.

Przedmiotem zabezpieczenia mogą być w szczególności dokumenty, ewidencje, informacje, produkty lub inne rzeczy.

Dokumentem w szerokim znaczeniu jest każdy przedmiot, w którym zawarta jest jakaś myśl, przejaw ludzkiej działalności²⁷². Dokument stanowi rzeczowe świadectwo pewnego zjawiska, sporządzone w formie właściwej dla danego czasu i miejsca. Za tego typu dokumenty mogą być uznane wszelkie rzeczy ruchome zawierające jakąś treść, w szczególności plany, szkice, rysunki, fotografie itp.²⁷³ Dokumentem mogą być zatem zarówno tradycyjne pisma czy wydruki, jak i materiały elektroniczne lub audiowizualne mające znaczenie dla sprawy. W ustawie brak jest odrębnej definicji pojęcia „dokument”, co oznacza, że inspektor dokonujący kontroli będzie musiał każdorazowo uznać, co jest dokumentem stanowiącym dowód nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli. W praktyce kontrolnej Inspekcji Handlowej do kategorii „dokumentów” kwalifikowane są również nośniki nieutralone w formie tradycyjnej, takie jak elektroniczne rejestry zdarzeń produkcyjnych,

²⁷² S. Kotecka, *Zmiany w postępowaniu cywilnym dotyczące dokumentów elektronicznych*, „Kwartalnik Naukowy Prawo Mediów Elektronicznych”, wydanie specjalne, 2011, s. 17.

²⁷³ E. Rudkowska-Ząbczyk, [w:] E. Marszałkowska-Krześ (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2016, art. 244.

raporty systemów sprzedażowych, metryki produktów, pliki konfiguracyjne urządzeń etykietujących czy dokumentacja fotograficzna przedstawiająca ekspozycję towaru.

Ewidencja to spis zawierający dane dotyczące stanu i ruchu ludności, rzeczy lub spraw²⁷⁴. W zakresie prowadzonego przedsiębiorstwa ewidencja obejmuje różnego rodzaju zbiory danych – papierowe lub cyfrowe – obrazujące przebieg działalności gospodarczej, zwłaszcza w zakresie sprzedaży i obrotu towarami. Ewidencja jest wykazem ilościowym, wartościowym lub asortymentowym. Za ewidencję można uznać m.in. rejestry przyjęć i wydań magazynowych, wykazy partii produkcyjnych, dane dotyczące terminów minimalnej trwałości, a także ewidencję reklamacji, rejestry partii i dat minimalnej trwałości, wykazy użytych dodatków technologicznych.

Informacja (łac. *informatio* – przedstawienie, wizerunek; *informare* – kształtować, przedstawiać) – termin interdyscyplinarny, definiowany odmiennie w różnych dziedzinach nauki; najogólniej jest to właściwość pewnych obiektów²⁷⁵, relacja między elementami zbiorów pewnych obiektów, której istotą jest zmniejszanie niepewności (nieokreśloności)²⁷⁶. W realiach art. 25 ust. 2 u.I.H. chodzi o takie dane, które mogą mieć znaczenie dla prawidłowego przeprowadzenia kontroli. Trzeba mieć na uwadze, że informacje pozyskane przez inspektora w trakcie czynności kontrolnych, jeśli odnoszą się do stosowanej technologii lub stanowią tajemnicę handlową podmiotu, podlegają ochronie jako tajemnica służbowa. Ograniczenie to nie obowiązuje jednak wtedy, gdy ujawnienie danych jest konieczne, by wyeliminować zagrożenia wynikające z procesu produkcji albo świadczonej usługi (art. 16 ust. 5 u.I.H.).

Produktem, zgodnie z art. 2 pkt 2 u.I.H., jest dostarczana przez przedsiębiorcę, zarówno odpłatnie, jak i nieodpłatnie, rzecz ruchoma przeznaczona do użytku dla konsumentów lub nadająca się do takiego użytku; produktem jest zarówno rzecz nowa, jak i używana lub naprawiana bądź regenerowana. W rozumieniu ustawy produktem nie są jednak rzeczy używane wprowadzane

²⁷⁴ https://sjp.pwn.pl/sjp/ewidencja;2557291.html#google_vignette (dostęp: 31.10.2025).

²⁷⁵ K. Szaniawski, hasło „Informacja”, [w:] *Filozofia a nauka*, Wrocław 1987, s. 244.

²⁷⁶ G. Lissowski, hasło „Informacja”, [w:] *Wielka encyklopedia powszechna*, Warszawa 2002, s. 126.

na rynek jako antyki albo rzeczy wymagające naprawy lub remontu przed użyciem, jeżeli dostarczający powiadomił konsumenta o właściwościach rzeczy.

Określenie „inne rzeczy” obejmuje wszelkie pozostałe przedmioty, które mogą uzupełniać obraz naruszenia – np. pomieszczenia, sprzęty czy urządzenia wykorzystywane w działalności.

Warto zwrócić uwagę na ograniczenie wynikające z art. 25 ust. 2 u.I.H. dotyczącego produktów łatwo psujących się lub szybko ulegających zmianom biochemicznym, które nie podlegają zabezpieczeniu w tym trybie. Ich jakości nie weryfikuje się poprzez zatrzymanie towaru, lecz poprzez pobieranie próbek i wykonywanie badań w trybie określonym w art. 26 ust. 1 u.I.H. W takiej sytuacji materiałem dowodowym staje się sprawozdanie z przeprowadzonych badań lub opinia właściwego laboratorium. Odtworzenie rzeczywistej jakości towaru następuje zatem wyłącznie w oparciu na wynikach badań laboratoryjnych, które w praktyce mają walor dowodu zastępczego w stosunku do samego produktu.

Postanowienie dotyczące zabezpieczenia dowodów musi odpowiadać wymogom formalnym określonym w Kodeksie postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 124 k.p.a. postanowienie powinno zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę jego wydania, oznaczenie strony lub stron albo innych osób biorących udział w postępowaniu, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, pouczenie, czy i w jakim trybie służą na nie zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego, oraz podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do jego wydania lub, jeżeli postanowienie wydane zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Jeśli na postanowienie przysługują zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego oraz gdy wydane zostało na skutek zażalenia na postanowienie, to musi ono zawierać także uzasadnienie.

W strukturze prawnej zabezpieczenia dowodów szczególne znaczenie mają elementy wymagane wprost przez art. 26b ust. 1 u.I.H., a więc termin zabezpieczenia oraz liczba dowodów objętych zabezpieczeniem. Przepis ten stanowi rozwinięcie ogólnego sformułowania z art. 25 ust. 1 u.I.H. dotyczącego „czasu niezbędnego dla realizacji zadań kontroli”, nadając mu

charakter normy o treści wiążącej. Organ nie może posługiwać się klauzulami niedookreślonymi ani pozostawiać czasu obowiązywania zabezpieczenia do własnej, późniejszej oceny. Termin musi zostać wskazany w sposób precyzyjny – poprzez oznaczenie konkretnej daty, przedziału czasowego lub innego jednoznacznie wyznaczonego momentu końcowego. Tylko takie ujęcie zapewnia przewidywalność ingerencji w sferę majątkową przedsiębiorcy i pozwala podmiotowi kontrolowanemu ocenić proporcjonalność zastosowanego środka.

Ustawodawca przewidział, że jeżeli specyfika dowodu na to pozwala, organ powinien przy wyznaczaniu terminu uwzględniać szczególne parametry dotyczące produktów, takie jak termin gwarancji, termin przydatności do spożycia lub inne okresy wiążące się z trwałością i użytecznością towaru. Celem tej regulacji jest zapobieżenie sytuacjom, w których zabezpieczenie samo w sobie prowadziło do zniszczenia lub utraty wartości dowodu, co mogłoby wykraczać poza zakres koniecznej ingerencji. Jednocześnie posłużenie się formułą „jeżeli jest to możliwe” wskazuje, że obowiązek ten ma charakter względny i pozostaje uzależniony od realiów konkretnej sprawy, w szczególności od rodzaju dowodu, zagrożenia dla interesu konsumentów oraz potrzeb związanych z przebiegiem kontroli.

Drugim elementem, który obligatoryjnie musi znaleźć się w treści postanowienia, jest określenie liczby zabezpieczanych dowodów. Wymóg ten ma istotne znaczenie praktyczne. Po pierwsze, zapewnia transparentność działań organu, umożliwiając przedsiębiorcy weryfikację, czy zakres faktycznie zastosowanego zabezpieczenia odpowiada zakresowi wynikającemu z postanowienia. Po drugie, ogranicza ryzyko rozszerzania zabezpieczenia w toku czynności kontrolnych na dodatkowe dokumenty lub przedmioty, które nie zostały objęte pierwotnym rozstrzygnięciem. Przepis art. 26b ust. 1 u.I.H. wymaga zatem nie tylko wskazania rodzaju dowodów, lecz także ich liczby lub jednoznacznego sposobu ich indywidualizacji (np. poprzez numery partii towaru, zakresy dat dokumentów lub konkretne nośniki danych).

Brak któregokolwiek z tych elementów stanowi naruszenie przepisu art. 26b ust. 1 u.I.H. i może prowadzić do uchylecia postanowienia w wyniku wniesienia zażalenia na podstawie art. 25 ust. 4 u.I.H. Ustawodawca wymaga bowiem, aby zakres ingerencji w sferę majątkową i organizacyjną przedsiębiorcy był opisany w sposób pełny i jednoznaczny już w chwili wydawania

postanowienia. Wymogi te należy traktować jako integralną część gwarancji procesowych chroniących zarówno interes publiczny – poprzez zapewnienie właściwego przebiegu kontroli – jak i prawa przedsiębiorcy, który musi znać zakres i czas trwania ingerencji organu.

Na postanowienie o zabezpieczeniu dowodów przysługuje zażalenie (art. 25 ust. 4 u.I.H.). Jest to środek ochrony prawnej, który pozwala przedsiębiorcy kwestionować zarówno samo zastosowanie zabezpieczenia, jak i jego zakres. Organem wyższego stopnia w stosunku do wojewódzkiego inspektora jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, do którego zażalenie jest wnoszone za pośrednictwem organu pierwszej instancji. W przypadku, gdy tego rodzaju postanowienie wydał pracownik UOKiK działający w trybie art. 22a ust. 4 u.I.H., strona niezadowolona z treści wspomnianego postanowienia może zwrócić się do Prezesa UOKiK z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie zasadności jego wydania (art. 127 § 3 k.p.a.).

W art. 25 ust. 3 u.I.H. ustawodawca przewidział możliwość upoważnienia przez wojewódzkiego inspektora IH podległych mu inspektorów do wydania w jego imieniu postanowienia o zabezpieczeniu dowodów. Upoważnienie to nie może być subdelegowane. Pracownik działający na podstawie upoważnienia nie staje się organem – wykonuje jedynie kompetencję organu i tylko w zakresie powierzonym mu imiennie. Dobitnie pogląd ten zaakcentował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który w wyroku z 14 grudnia 2005 r. (II SA/Wa 1918/2005) stwierdził, iż pracownik upoważniony do wykonywania kompetencji organu nie staje się przez to organem administracji publicznej. Wykonuje on tylko kompetencje organu, lecz sam ich nie posiada. W konsekwencji pracownik ten nie może uzyskanego uprawnienia scedować dalej. Nie ma zatem uprawnienia do upoważniania innych pracowników do działania w imieniu organu. Działanie pracownika bez upoważnienia właściwego organu administracji publicznej pociąga za sobą nieważność decyzji z mocy art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.²⁷⁷

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29 sierpnia 2012 r. (VI SA/Wa 985/12) podkreślono, że przepis art. 25 ust. 3 ustawy wymaga, by wydający postanowienie o zabezpieczeniu dowodów był

²⁷⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2005 r., II SA/Wa 1918/2005, LexisNexis nr 1254109.

do tej czynności upoważniony przez Inspektora Wojewódzkiego. W przedmiotowej sprawie inspektor, wydając postanowienie, posiadał w trakcie kontroli upoważnienie Inspektora Wojewódzkiego o numerze 34. Zgodnie z ustaleniami organu strona kontrolowana nie żądała okazania tego postanowienia. Ponieważ zgodnie z art. 13 ust. 1 u.I.H. inspektor jest obowiązany bez wezwania okazać jedynie upoważnienie do przeprowadzenia kontroli, upoważnienia do wydania postanowienia nie okazał w tym dniu. Jednakże w dniu następnej kontroli, kiedy strona zażądała okazania tego upoważnienia, zostało jej ono okazane. W tych warunkach zarzut skarżącej dotyczący przedmiotowej kwestii nie był zasadny²⁷⁸. Orzeczenie to potwierdza, że obowiązek „niezwłocznego” udokumentowania swoich kompetencji dotyczy jedynie upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, natomiast upoważnienie do wydania postanowienia o zabezpieczeniu dowodów organ okazuje dopiero na żądanie strony.

Wykonanie postanowienia o zabezpieczeniu dowodów rodzi po stronie inspektora obowiązek udokumentowania podjętych czynności w formie odrębnego protokołu. Chociaż ustawa nie zawiera szczegółowego przepisu określającego treść protokołu z czynności zabezpieczenia, jego sporządzenie należy uznać za konieczne z uwagi na dwa elementy systemowe: po pierwsze – art. 21 ust. 2 u.I.H., który wymaga odnotowania faktu sporządzenia takiego protokołu w protokole kontroli, po drugie – charakter samego zabezpieczenia jako czynności, która ingeruje w sferę majątkową i organizacyjną przedsiębiorcy, a zatem wymaga pełnej dokumentacji umożliwiającej kontrolę legalności działań organu.

Protokół z czynności zabezpieczenia powinien odzwierciedlać przebieg czynności w sposób pełny i weryfikowalny, w szczególności poprzez wskazanie rodzaju i liczby zabezpieczonych dowodów, sposobu ich oznaczenia, sposobu zabezpieczenia oraz wyszczególnienie osób uczestniczących w czynności. Jako dokument stanowiący część akt kontroli protokół ten podlega tym samym regułom, które dotyczą protokołu kontroli. W razie stwierdzenia błędów pisarskich, rachunkowych lub innych oczywistych omyłek inspektor może je sprostować w trybie art. 21a u.I.H., działając zarówno z urzędu, jak i na wniosek kontrolowanego.

²⁷⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2012 r., VI SA/Wa 985/12, LEX nr 1277597.

Z punktu widzenia gwarancji procesowych przedsiębiorcy istotne jest, że protokół zabezpieczenia – jako element dokumentacji czynności kontrolnych – powinien być przedstawiony kontrolowanemu do podpisu. Jeden egzemplarz dokumentu doręcza się kontrolowanemu albo osobie przez niego upoważnionej, za pokwitowaniem odbioru, natomiast drugi włącza się do akt sprawy. W sytuacji odmowy podpisania lub odmowy odbioru dokumentu inspektor odnotowuje ten fakt w protokole wraz z informacją o przyczynach odmowy, o ile zostały one ujawnione.

Możliwość zgłaszania uwag lub zastrzeżeń do protokołu zabezpieczenia wynika z ogólnego mechanizmu przewidzianego w art. 20 ust. 1a i 2 u.I.H., odnoszącego się do protokołu kontroli. Kontrolowany może wnieść uwagi bezpośrednio do dokumentu albo w terminie siedmiu dni od przedstawienia protokołu do podpisu – w formie pisemnej. Wojewódzki inspektor jest zobowiązany ustosunkować się do zgłoszonych uwag niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 14 dni. Mechanizm ten wzmacnia transparentność czynności kontrolnych i stanowi istotną gwarancję procesową, przeciwdziałając nadmiernym lub nieprawidłowym ingerencjom organu w sferę praw przedsiębiorcy.

Przepis art. 26 u.I.H. stanowi podstawę do stosowania szczególnej formy zabezpieczenia, która służy ustaleniu faktycznej jakości produktu. Instrument ten ma odmienny charakter niż zabezpieczenie dowodów, o którym mowa w art. 25 u.I.H. – jego celem nie jest jedynie ochrona materiału przed utratą, lecz stworzenie warunków do rzetelnego zbadania towaru. Ustawodawca posługuje się tu pojęciem „rzeczywistej jakości”, które należy rozumieć jako sumę faktycznych właściwości produktu, a nie cech przypisywanych mu w deklaracjach producenta. Zgodnie bowiem z art. 2 pkt 5 u.I.H. przez jakość należy rozumieć ogół właściwości produktów lub usług, które wiążą się z ich zdolnością do zaspokajania stwierdzonych lub przewidywanych potrzeb konsumenta.

Zastosowanie środka, o którym mowa w art. 26 ust. 1 u.I.H., jest fakultatywne, lecz wymaga spełnienia jednej z ustawowych przesłanek. Wystarczające jest uzasadnione podejrzenie, że produkt może odbiegać jakością od deklaracji, nie spełnia wymagań określonych w przepisach szczególnych lub normach technicznych albo jego oznakowanie jest nieprawidłowe. Podejrzanie musi jednak wynikać z obiektywnych spostrzeżeń – organ nie może

opierać decyzji na przypuszczeniach pozbawionych podstaw. Obowiązkiem przedsiębiorcy jest udostępnienie produktu na żądanie inspektora, co wynika wprost z art. 16a u.I.H.

Dokumenty normalizacyjne stanowią przy tym ważny punkt odniesienia dla oceny jakości. Obejmują one normy i specyfikacje techniczne wskazujące parametry i procedury sprawdzania, które mają zagwarantować jednolite standardy oceny. W przypadku produktów jednorodnych pobór zwykle polega na utworzeniu próbki zbiorczej z wielu elementów partii i jej homogenizacji. Przy towarach zróżnicowanych konieczne jest pobranie elementów z różnych miejsc partii, aby ograniczyć ryzyko błędu próbkowania. Dla wyrobów paczkowanych ważne jest objęcie poborem także jednostek z różnych serii produkcyjnych, jeśli w obrocie są równocześnie partie o odmiennych kodach. W protokole należy odzwierciedlić miejsce i warunki poboru (temperaturę, wilgotność, daty i numery partii), bo parametry środowiskowe mogą wpływać na późniejszą interpretację wyników. Gdy badanie ma charakter destrukcyjny, wielkość próbki trzeba dobrać tak, by wystarczyła zarówno do analizy podstawowej, jak i potencjalnego badania próbki kontrolnej.

Zabezpieczenie produktu polega na podjęciu czynności, które mają utrzymać towar w stanie nienaruszonym do czasu przeprowadzenia badań. Sposób zabezpieczenia określa art. 26a u.I.H. W przypadku produktów mogących stanowić dowód w sprawach wykroczeniowych lub karnych ustawodawca wymaga dodatkowego zabezpieczenia pomieszczenia, w którym produkt jest przechowywany. Każda czynność zabezpieczenia musi zostać udokumentowana w protokole, a jej przeprowadzenie odnotowuje się w protokole kontroli (art. 21 u.I.H.).

Aby organ mógł skorzystać z trybu zawartego w art. 26 u.I.H., musi istnieć uzasadnione podejrzenie wady jakościowej lub błędnego oznakowania. Podstawę mogą stanowić takie okoliczności jak nietypowy wygląd produktu, zapach, nietrwałość, niespójność danych podanych na etykiecie czy widoczne odstępstwa od wymagań technicznych. W praktyce to właśnie takie sygnały wywołują konieczność zbadania towaru w laboratorium.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na orzecznictwo. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 kwietnia 2016 r. (VI SA/Wa 2574/15) podkreślono, że zabezpieczenie produktu – w tym

przypadku paliwa – oznacza objęcie ochroną całej ilości surowca znajdującego się w zbiorniku. Sąd wyjaśnił, że ustalenie rzeczywistej jakości paliwa odbywa się na podstawie próbki podstawowej i próbki kontrolnej, a żądanie pobrania dodatkowej próbki „prosto ze zbiornika” prowadziłoby w praktyce do naruszenia samego zabezpieczenia. Sąd zwrócił uwagę, że art. 26 ust. 2 u.I.H. dopuszcza uchylenie zabezpieczenia wyłącznie w trzech przypadkach: wyeliminowania produktu z obrotu, zmiany jego klasyfikacji lub uzyskania przez produkt właściwej jakości. W konsekwencji organ prawidłowo odmówił pobrania trzeciej próbki, skoro jej pobranie ingerowałoby w zabezpieczoną partię towaru²⁷⁹. Stanowi to jasny sygnał, że zabezpieczenie produktu zgodnie z art. 26 u.I.H. ma charakter całościowy i nie może być dowolnie naruszane w toku kontroli.

Uprawnienie do wydania postanowienia przysługuje wojewódzkiemu inspektorowi, lecz niezależnie od tego może on udzielić upoważnienia inspektorowi przeprowadzającemu kontrolę. Inspektor działający na podstawie umocowania działa w imieniu organu, a jego postanowienie ma taką samą moc jak decyzja organu pierwszego stopnia.

Przepis art. 26 ust. 2 u.I.H. reguluje moment uchylenia zabezpieczenia. Organ ma obowiązek uchylić postanowienie w przedmiocie zabezpieczenia, gdy zaistnieje którakolwiek z przesłanek wskazanych w ustawie – a więc gdy produkt zostanie wycofany z obrotu, zmieni kategorię lub zostanie doprowadzony do prawidłowej jakości. Uchylając zabezpieczenie, organ wydaje stosowne postanowienie, kończąc stan odrębnego reżimu dotyczącego zabezpieczonego produktu.

Na postanowienie wydane na podstawie art. 26 u.I.H. nie przysługuje zażalenie. Jest to konsekwencja art. 141 § 1 k.p.a., który przewiduje możliwość wniesienia zażalenia wyłącznie w przypadkach wprost wskazanych w ustawie – a omawiana ustawa takiej możliwości w tym zakresie nie przewiduje.

Przepis art. 26 u.I.H. tworzy zatem wyspecjalizowany, precyzyjny mechanizm pozwalający organowi na rzetelne ustalenie stanu jakościowego produktu w sytuacjach budzących uzasadnione wątpliwości. Mechanizm ten zapewnia właściwą ochronę interesów konsumentów i pewność obrotu, przy jednoczesnym zachowaniu proporcjonalności działań organu kontrolnego.

²⁷⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2016 r., VI SA/Wa 2574/15, CBOSA.

W art. 26a u.I.H. określono techniczne i praktyczne metody zabezpieczania dowodów, w zależności od ich rodzaju oraz potencjalnej roli w postępowaniu. Przepis ma charakter wykonawczy wobec art. 25 i 26 u.I.H., wskazując w sposób szczegółowy, jak należy postępować z produktami, dokumentami, innymi rzeczami oraz pomieszczeniami, aby zapewnić ich integralność i wykluczyć możliwość naruszenia przez osoby nieuprawnione. Centralnym założeniem regulacji jest to, że zabezpieczone przedmioty pozostają co do zasady u kontrolowanego lub jego przedstawiciela, którzy ponoszą odpowiedzialność za ich prawidłowe przechowywanie. Na gruncie u.I.H. przedstawicielem jest osoba uprawniona do reprezentowania kontrolowanego lub przez niego zatrudniona przy wykonywaniu czynności związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (art. 2 pkt 11 u.I.H.).

Zabezpieczenie produktów może odbywać się na jeden z poniższych sposobów poprzez:

1. przekazanie ich do przechowania kontrolowanemu,
2. przekazanie ich przedstawicielowi kontrolowanego,
3. przechowywanie ich w zabezpieczonych pomieszczeniach kontrolowanego.

W przypadku produktów ustawodawca przewidział kilka sposobów zabezpieczenia. Mogą zostać opatrzone plombami, pieczęciami lub innymi znakami urzędowymi, a następnie przekazane do przechowania kontrolowanemu albo osobie reprezentującej go w prowadzonej działalności. Alternatywnie organ może zdecydować o przechowywaniu takich produktów w specjalnie zabezpieczonym pomieszczeniu znajdującym się u kontrolowanego. We wszystkich przypadkach kluczowe jest zachowanie odpowiednich warunków przechowywania, dostosowanych do rodzaju towaru – tak, aby nie doszło do zmian jego właściwości wynikających np. z temperatury, wilgotności czy ekspozycji na światło. Ten sposób postępowania stosuje się wyłącznie do produktów, które nie są przedmiotem postępowań o charakterze wykroczeniowym lub karnym.

Pojęcia „plomba” i „pieczęć” mają tu znaczenie techniczne. Plomba to zabezpieczenie uniemożliwiające otwarcie opakowania bez pozostawienia widocznego śladu, natomiast pieczęć – tradycyjny znak uwierzytelniający – służy zarówno ochronie, jak i potwierdzeniu autentyczności. W praktyce

mogą to być klasyczne pieczęcie urzędowe lub inne oznaczenia stosowane przez Inspekcję Handlową.

Odmienne uregulowano zabezpieczenie dokumentów, ewidencji, informacji i innych rzeczy, które nie są produktami, a także produktów o szczególnym znaczeniu dowodowym w postępowaniach wykroczeniowych lub karnych. W takich przypadkach organ wymaga, by przedmioty te były przechowywane wyłącznie w zamkniętym pomieszczeniu, odpowiednio zabezpieczonym i dostępnym jedynie dla osób upoważnionych. Powinny również zostać oznaczone plombami lub innymi znakami urzędowymi. Ciężar odpowiedzialności za ich przechowanie spoczywa na kontrolowanym lub jego przedstawicielu, którzy muszą zapewnić, że pomieszczenie pozostaje nienaruszone do czasu uchylenia zabezpieczenia przez organ.

Przepis przewiduje także możliwość zabezpieczenia pomieszczeń jako takich. W tym przypadku czynność polega na ich zamknięciu oraz nałożeniu plomb lub pieczęci, które uniemożliwiają wejście osobom nieuprawnionym. Tego rodzaju zabezpieczenie jest stosowane, gdy organ musi zagwarantować, że przedmioty lub produkty znajdujące się w pomieszczeniu pozostaną w stanie nienaruszonym, a ich miejsce położenia nie zostanie zmienione.

Odrębną kategorię stanowią produkty niebezpieczne – jako towary stwarzające potencjalne zagrożenie dla życia, zdrowia lub środowiska wymagają one szczególnych warunków. Ustawodawca odsyła tu do przepisów odrębnych, które określają wymagania dla przechowywania tego rodzaju produktów, w tym warunki techniczne pomieszczeń, środki ostrożności oraz zabezpieczenia minimalizujące ryzyko.

Przepis art. 26a u.I.H. pełni zatem funkcję praktycznego przewodnika dla inspektora, wskazując krok po kroku, w jaki sposób należy zabezpieczyć poszczególne typy dowodów. Przepisy te mają charakter gwarancyjny – chronią przed możliwością manipulacji materiałem dowodowym, jednocześnie zapewniając, że kontrolowany podejmuje współodpowiedzialność za ich zachowanie.

Materialnoprawna podstawa uchylenia zabezpieczenia dowodów została ujęta w art. 26c u.I.H. Konstrukcja przepisu jest jednoznaczna – organ ma obowiązek, a nie jedynie możliwość, uchylenia zabezpieczenia w sytuacji, w której stało się ono „bezprzedmiotowe”. Pojęcie to należy rozumieć jako stan, w którym utrzymywanie zabezpieczenia nie realizuje już celu, dla którego

zostało formalnie zastosowane. *Ratio legis* zabezpieczenia dowodów polega na zapewnieniu nienaruszalności i dostępności materiału dowodowego na okres niezbędny dla ustalenia stanu faktycznego. W praktyce organów Inspekcji Handlowej przypadki bezprzedmiotowości mogą przybierać różne postacie. Może do niej dojść, gdy zakończono już czynności wymagające zabezpieczenia, a ustalony stan faktyczny nie wymaga dalszej ochrony dowodów; gdy wynik badań próbek lub innych czynności dowodowych wyczerpująco potwierdził lub wykluczył naruszenia; gdy zabezpieczony przedmiot nie posiada już wartości informacyjnej (np. utracił właściwości techniczne lub użytkowe będące przedmiotem oceny); lub wreszcie, gdy dalsze przechowywanie dowodów prowadziłoby do nadmiernej ingerencji w działalność przedsiębiorcy, bez proporcjonalnego uzasadnienia w celach kontroli. W każdej z tych sytuacji obowiązek uchylenia zabezpieczenia wynika wprost z art. 26c u.I.H. i nie wymaga dokonywania dodatkowej oceny celowości przez organ.

Przepis art. 26c u.I.H. należy interpretować w ścisłym związku z art. 26 ust. 2 u.I.H. Ten ostatni reguluje szczególny przypadek postępowania z produktami, które po wydaniu postanowienia o zabezpieczeniu zostały wyłączone z obrotu lub przeklasyfikowane albo uzyskały właściwą jakość. Wówczas uchylenie zabezpieczenia następuje niejako „z mocy rzeczy”, na podstawie rozstrzygnięcia podjętego w trybie art. 26 ust. 2 u.I.H., bez konieczności sięgania po dodatkowy instrument z art. 26c u.I.H. Oznacza to, że art. 26c u.I.H. znajduje zastosowanie jedynie w sytuacjach ogólnych, natomiast w odniesieniu do produktów objętych szczególną regulacją przepis art. 26 ust. 2 u.I.H. ma charakter przepisu szczególnego (*lex specialis*), wyłączającego ponowne stosowanie art. 26c u.I.H.

Uchylenie zabezpieczenia dowodów następuje na mocy postanowienia wojewódzkiego inspektora. Postanowienie kończy stan ograniczeń wynikających z zabezpieczenia i restytuuje kontrolowanemu pełną swobodę dysponowania dowodami, chyba że pozostają one objęte innymi środkami prawnymi, np. zostały równolegle zajęte jako dowody w postępowaniu karnym lub administracyjnym prowadzonym przez inny organ. W praktyce organ, podejmując decyzję o uchyleniu zabezpieczenia, powinien także rozstrzygnąć o sposobie zwrotu dowodów lub ich pozostawienia w aktach sprawy, a w odniesieniu do dokumentów elektronicznych – o zgodnym z zasadami

bezpieczeństwa przekazaniu nośników lub przywróceniu dostępu do danych. Należy przyjąć, że w zakresie nieuregulowanym w u.I.H. stosuje się ogólne standardy wynikające z zasad postępowania administracyjnego.

4.2. **POBIERANIE PRÓBEK PRODUKTÓW**

Pobieranie próbek produktów jest kluczowym etapem postępowania kontrolnego, pozwalającym na obiektywną ocenę jakości i bezpieczeństwa towarów wprowadzanych do obrotu. Ustawowe zasady dotyczące pobrania próbek mają zagwarantować, że badania laboratoryjne będą prowadzone na materiale reprezentatywnym, pobranym w sposób jednolity, udokumentowany i możliwy do zweryfikowania. To właśnie wyniki badań próbek stanowią często najistotniejszy dowód potwierdzający zgodność produktu z wymaganiami prawa lub deklaracją producenta. Przepisy regulują zarówno cel pobierania próbek, jak i ich ilość, sposób pobierania oraz obowiązek odnotowania tej czynności w protokole. Szczególne znaczenie ma instytucja próbki kontrolnej, która pełni funkcję zabezpieczenia na wypadek konieczności zweryfikowania wyników badań podstawowych. Zasady jej pobierania, przechowywania oraz sytuacje, w których może zostać pominięta, są ściśle określone w ustawie, aby zapewnić rzetelność i powtarzalność procesu kontrolnego.

Zasady pobierania próbek produktów na potrzeby ustalenia ich jakości i bezpieczeństwa reguluje art. 27 u.I.H. Próbką jest tu rozumiana jako wydzielona część produktu mająca reprezentować całą partię i stanowiąca podstawę do oceny zgodności z wymaganiami prawnymi oraz deklaracjami przedsiębiorcy. Pobieranie próbek jest jedną z najbardziej doniosłych czynności kontrolnych – to właśnie próbka, a nie inne materiały przedstawiane przez przedsiębiorcę, staje się później fundamentem ustaleń organu.

Ustawodawca określa cel pobierania próbek w sposób precyzyjny: mają one umożliwić ustalenie: „Czy produkt spełnia wymagania jakościowe i bezpieczeństwa (...) lub czy jego jakość odpowiada jakości deklarowanej przez przedsiębiorcę”. Oznacza to, że próbka jest narzędziem służącym wyłącznie weryfikacji faktów, a nie tworzeniu dowodów zastępczych czy zastępowaniu nieprawidłowej dokumentacji producenta. W praktyce

oznacza to również, że materiały przedstawiane przez przedsiębiorcę – takie jak prywatne wyniki badań – nie mają mocy obalającej wyników badań próbek pobranych przez inspektora. Hierarchia źródeł dowodowych jest tu zdeterminowana ustawowo – miarodajne są wyniki badań wykonanych na próbkach pobranych przez Inspekcję, zgodnie z art. 27 u.I.H. i nast. Dowody prywatne, w tym sprawozdania z badań zlecone przez przedsiębiorcę poza trybem ustawowym, mogą mieć jedynie znaczenie pomocnicze. Aby obalić konkluzje organu, strona powinna przede wszystkim skorzystać z instytucji próbki kontrolnej i żądać jej przebadania w wyznaczonym laboratorium. Linie orzecznicze konsekwentnie podkreślają, że marginalizowanie próbki kontrolnej i opieranie się na analizach materiału niepobranego w trybie art. 27 u.I.H. nie podważa rzetelności wyniku uzyskanego przez organ.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 czerwca 2015 r. (VI SA/Wa 123/15) podkreślono, że – zgodnie z przepisami art. 27 ust. 1 u.I.H. w zw. z art. 17 ust. 2 Ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów²⁸⁰ – sprawdzenie, czy produkt spełnia wymagania bezpieczeństwa, dokonywane jest w oparciu na pobranych próbkach produktów. Stanowią one zatem wyłączny, prawnie relewantny na gruncie wskazanych przepisów, przedmiot badań istotnych dla postępowania w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów. Tymczasem produkt, którego wyniki badań zostały przedłożone przez stronę postępowania, nie stanowił próbki produktu pobranego przez inspektorów Inspekcji Handlowej i tym samym wyniki jego badań nie mogą stanowić podstawy dla stwierdzenia, iż produkt będący przedmiotem niniejszego postępowania spełnienia ogólne wymagania bezpieczeństwa. Sąd wyjaśnił, że badania produktów dostarczonych przez przedsiębiorcę na własną rękę nie mogą zastąpić badań próbek pobranych przez Inspekcję, ponieważ nie wynikają z ustawowo przewidzianej procedury²⁸¹.

Procedura pobierania próbek jest określona w przepisach odrębnych lub dokumentach normalizacyjnych. Jeśli brak takich regulacji, inspektor pobiera ilości „niezbędne do przeprowadzenia badań”. W orzecznictwie podkreśla się znaczenie norm technicznych, które w takich sytuacjach pełnią rolę

²⁸⁰ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 222.

²⁸¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 czerwca 2015 r., VI SA/Wa 123/15, CBOSA.

swoistej instrukcji. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 7 września 2011 r. (II GSK 881/10) wskazał, że w razie braku szczególnych przepisów sposób pobierania próbek określają dokumenty normalizacyjne, zawierające zasady i kryteria ich reprezentatywności²⁸².

Czynność pobrania próbki musi być udokumentowana w protokole. To element formalny niezbędny do prawidłowego przebiegu całego postępowania. Wzór protokołu stanowi załącznik nr 1 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 27 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu pobierania i badania próbek produktów przez organy Inspekcji Handlowej²⁸³.

Zdarzają się sytuacje, w których przedsiębiorca kwestionuje doręczenie protokołu. W takim przypadku praktycznego znaczenia nabierają orzeczenia dotyczące odbioru protokołu pobrania próbki. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 3 października 2019 r. (VI SA/Wa 1428/19) stwierdził, że kontrolę, w związku z brakiem osoby upoważnionej do reprezentowania strony w trakcie kontroli, przeprowadzono w obecności managera sklepu. W przedmiotowej sprawie manager sklepu pokwitował odbiór zarówno protokołu kontroli, jak i protokołów pobrania próbki produktu i próbki kontrolnej w postaci jednego egzemplarza, nie zgłaszając do nich uwag. Organ podkreślił, że takich uwag nie zgłosiła na piśmie również strona. Sąd uznał, że odbiór dokumentu przez osobę faktycznie-obecną w miejscu kontroli – choćby nieposiadającą pełnomocnictwa formalnego – wypełnia obowiązek doręczenia, o ile nie zgłoszono zastrzeżeń²⁸⁴. To istotne z praktycznego punktu widzenia, bo kontrola rzadko odbywa się w obecności właściciela lub innego podmiotu zarządzającego przedsiębiorstwem (np. prokurenta).

Wyniki badań laboratoryjnych są kolejnym elementem, który ustawodawca wiąże z próbkami pobranymi przez inspektorów. Organ musi przekazać próbki do laboratorium kontrolno-analitycznego lub laboratorium współpracującego z Inspekcją. Orzecznictwo konsekwentnie broni zasady, że tylko takie laboratoria mogą wykonać badania będące dowodem.

²⁸² Wyrok NSA z dnia 7 września 2011 r., II GSK 881/10, LEX nr 1068891.

²⁸³ Dz.U. z 2012 r. poz. 496.

²⁸⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 października 2019 r., VI SA/Wa 1428/19, LEX nr 3027357.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 grudnia 2013 r. (II GSK 1393/12) wskazano, że badania pobranych próbek produktów i próbek kontrolnych przeprowadzają laboratoria kontrolno-analityczne Inspekcji, obecnie włączone w skład UOKiK. Sąd podniósł, że skarżąca, mając możliwość wystąpienia z wnioskiem o przebadanie próbki kontrolnej, zrezygnowała z przysługującego jej prawa i uznała tym samym prawidłowość przedstawionych jej wyników badań. Sąd podzielił stanowisko organu, że tam, gdzie obowiązują procedury kontrolne określone w prawie, nie jest dopuszczalne przyjmowanie innych, gdyż wypaczałoby to sens prowadzonych kontroli. Dlatego też zasadnie Prezes UOKiK nie uznał żądania strony w kwestii dopuszczenia sprawozdań z badań wykonanych na zlecenie producenta – jako dowodów mających istotne czy decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy – w sytuacji, gdy strona zrezygnowała z badań próbek kontrolnych. Sąd wskazał, że warunki, jakim musi odpowiadać laboratorium wykonujące analizę próbek pobranych w trakcie kontroli urzędowych, zostały ustalone w Rozporządzeniu (WE) nr 882/2004²⁸⁵.

Zgodnie z postanowieniami art. 12 Rozporządzenia (WE) nr 882/2004 – właściwy organ wyznacza laboratoria, które mogą przeprowadzać analizę próbek pobranych w trakcie kontroli urzędowych. Laboratoria te muszą funkcjonować, podlegać ocenie i być akredytowane zgodnie z normami europejskimi dotyczącymi akredytacji laboratoriów badawczych, przy czym akredytacja i ocena laboratoriów badawczych może odnosić się do pojedynczych badań i zestawów badań (art. 12 ust. 3 ww. rozporządzenia). Realizując postanowienia art. 12 Rozporządzenia (WE) nr 882/2004, zostały wyznaczone laboratoria, które mogą przeprowadzać analizę próbek pobranych w trakcie kontroli urzędowych.

Należy podkreślić, że akredytacja to postępowanie, w którym upoważniona jednostka wydaje formalne potwierdzenie, gdzie oświadcza, że organizacja lub osoby są kompetentne do wykonywania określonych zadań. W Polsce upoważnioną jednostką akredytującą jest Polskie Centrum Akredytacji (PCA). Laboratorium UOKiK posiada natomiast certyfikat akredytacji PCA

²⁸⁵ Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt, Dz.U. L 165 z 30.04.2004, s. 1–141.

nr AB 433, który dowodzi, że niniejsze laboratorium spełnia wymagania zawarte w normie PN-EN ISO/IEC 17025:2005 – „Ogólne wymagania dotyczące kompetencji laboratoriów badawczych i wzorcujących” – a tym samym posiada wdrożony system jakości i spełnia wszystkie niezbędne warunki dla uznania jego kompetencji w zakresie wykonywanych badań²⁸⁶.

Podobne stanowisko wyrażono w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 czerwca 2015 r. (II GSK 1198/14), gdzie podkreślono, że laboratoria Inspekcji Handlowej posiadają właściwe akredytacje, a metody badawcze stosowane przy analizie próbek są objęte zakresem akredytacji. Sąd wyraźnie zaznaczył, że: „W zakresie odnoszącym się do uprawnień podmiotów przeprowadzających badania pobranych próbek, stwierdzić należy, że przedmiotem badania zarówno próbki zasadniczej, przeprowadzonego w Laboratorium Kontrolno-Analitycznym UOKiK, jak i próbki kontrolnej w Laboratorium Kontrolno-Analitycznym UOKiK były w istocie filety rybne bez skóry pangii sum, głęboko mrożone, glazurowane o określonym składzie. Oznacza to, że zasadnie wskazuje Sąd I instancji, iż przedmiotem badania było ustalenie poziomu glazurowania przetworu rybnego. Poza sporem winna pozostawać okoliczność, że oba laboratoria posiadały akredytacje do badania zawartości glazury w filetach rybnych, w tym akredytacja laboratorium obejmowała także uprawnienia do badania zawartości glazury w przetworach rybnych. Tym samym zastosowana przez laboratorium metoda badawcza, jako właściwa procedura akredytowana, mogła służyć ustaleniu poziomu glazury w kontrolowanym produkcie. Zgodnie z art. 12 ust. 1 i ust. 3 Rozporządzenia (WE) nr 822/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzonych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt, właściwy organ wyznacza laboratoria, które mogą przeprowadzić analizę próbek pobranych w trakcie kontroli urzędowych, a akredytacja i ocena laboratoriów badawczych może odnosić się do pojedynczych badań i zestawów badań. Na gruncie przepisów prawa krajowego sposób pobierania i badania próbek określają przepisy art. 27–29 u.I.H. W związku z powyższym, jak również w świetle okoliczności stanu sprawy poza sporem była

²⁸⁶ Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2013 r., II GSK 1393/12, LEX nr 1530326.

okoliczność, że badania próbek, pobranych w trakcie kontroli w hurtowni strony wnoszącej skargę kasacyjną, przeprowadzone zostały przez laboratoria kontrolno-analityczne, o których mowa w przywołanych przepisach prawa unijnego i prawa krajowego. Również sprawozdania z badań pobranych próbek zawierały wyniki badań objętych właściwą akredytacją. Z treści sprawozdań wynikało, że badania kontrolowanych próbek zostały wykonane metodami akredytowanymi, a ich wynik wskazuje jednoznacznie na to, że kontrolowany produkt miał zawyżoną zawartość glazury²⁸⁷.

Rezultatem analiz wykonanych na pobranej próbce w laboratorium kontrolno-analitycznym Inspekcji Handlowej jest sporządzenie sprawozdania z badań. Dokument ten ma ujednoliczoną postać określoną w załączniku nr 3 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 27 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu pobierania i badania próbek produktów przez organy Inspekcji Handlowej. Jeżeli badania prowadzi inne, uprawnione laboratorium, sprawozdanie musi zawierać co najmniej dane pozwalające na jednoznaczną identyfikację próbki, opis zastosowanej metody badawczej, datę przyjęcia materiału do badań, termin wykonania analizy oraz przedstawienie uzyskanych rezultatów. Dokument ten sporządza się w trzech egzemplarzach, z czego dwa przekazywane są organowi zlecającemu wykonanie badań, natomiast jeden pozostaje w dokumentacji laboratorium. Organ zlecający badania doręcza następnie kontrolowanemu jeden egzemplarz sprawozdania za pokwitowaniem, drugi zaś włącza do akt sprawy (§ 3 ww. rozporządzenia).

Podsumowując, pełna gwarancja rzetelności postępowania dowodowego powstaje dopiero w zestawieniu następujących czynności: 1) prawidłowy pobór, 2) należyte zabezpieczenie i niezwłoczne przekazanie do laboratorium wyznaczonego lub współpracującego, którego kompetencje potwierdza akredytacja obejmująca konkretną metodę badawczą.

Przepis art. 27 u.I.H. tworzy więc fundament proceduralny pobierania i badania próbek. Jego zapisy i interpretacja sądów wskazują, że procedura ta musi być prowadzona w sposób precyzyjny, powtarzalny i od początku do końca kontrolowany. Tylko wtedy wyniki badań laboratoryjnych mogą

²⁸⁷ Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2015 r., II GSK 1198/14, LEX nr 1982562.

zostać uznane za wiarygodny i prawnie skuteczny dowód w sprawach dotyczących jakości i bezpieczeństwa produktów.

Na gruncie omawianej ustawy wprowadzono również konstrukcję tzw. próbki kontrolnej, czyli drugiej próbki pobieranej z tej samej partii produktu, która służy jako materiał porównawczy umożliwiający ponowne sprawdzenie wyniku badań wykonanych na próbce podstawowej. Jej materię reguluje art. 29 u.I.H. Pobranie oraz odpowiednie zabezpieczenie próbki kontrolnej stanowi zasadę – ustawodawca posługuje się w tym zakresie formułą nakazującą („należy pobrać i zabezpieczyć”). Wyjątki od tej reguły zostały przewidziane w art. 28 ust. 3 pkt 1–3 u.I.H. Zarówno pobranie próbki kontrolnej, jak i odstąpienie od tej czynności muszą zostać szczegółowo odnotowane w protokole pobrania próbki.

Próbkę kontrolną pobiera się w tej samej ilości co próbkę zasadniczą, z zachowaniem identycznych zasad technicznych dotyczących sposobu jej pobrania i zabezpieczenia. Jeżeli przepisy szczególne lub dokumenty normalizacyjne nie określają tych parametrów, ilość próbki kontrolnej powinna odpowiadać ilości niezbędnej do przeprowadzenia badań laboratoryjnych.

Próbka kontrolna pozostaje w dyspozycji kontrolowanego podmiotu. Jest ona przekazywana przedsiębiorcy wraz z egzemplarzem protokołu pobrania próbki i musi być przechowywana w warunkach, które wykluczają zmianę jej właściwości fizycznych lub chemicznych. Przedsiębiorca nie może wprowadzić próbki kontrolnej do obrotu.

Jeżeli podczas kontroli nie było możliwe pobranie próbki kontrolnej, inspektor jest zobowiązany uwzględnić tę okoliczność w protokole pobrania próbki, wskazując przyczynę oraz podstawę prawną odstąpienia od tej czynności. Rubryka dotycząca takich sytuacji została wyraźnie przewidziana we wzorze protokołu, a podstawy prawne odstąpienia wynikają z art. 28 ust. 3 pkt 1–3 u.I.H.

Zgodnie z § 3 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 27 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu pobierania i badania próbek produktów przez organy Inspekcji Handlowej pobranie próbki dokumentuje się protokołem według wzoru z załącznika nr 1 (druk ścisłego zarachowania). Protokół sporządza się co do zasady w trzech egzemplarzach (kontrolowany, akta, laboratorium); musi on obejmować m.in. oznaczenie partii, sposób pobrania, warunki zabezpieczenia, oznaczenie osób uczestniczących

oraz – gdy nie pobrano próbki kontrolnej – adnotację o przyczynie i podstawie prawnej (§ 3 ust. 5 w zw. z § 8 ww. rozporządzenia, gdy odstąpienie uzasadnia badanie organoleptyczne).

W sytuacji, gdy dalsze przechowywanie próbki kontrolnej traci celowość – w szczególności po potwierdzeniu, że produkt spełnia wymagania jakościowe i bezpieczeństwa oraz że jego właściwości odpowiadają deklaracji przedsiębiorcy – wojewódzki inspektor ma obowiązek zwolnić próbkę. Ustawodawca wymaga, aby czynność ta została dokonana bez zbędnej zwłoki.

Próbka kontrolna może zostać wykorzystana do ponownego badania produktu w przypadku konieczności weryfikacji wyniku badań próbki zasadniczej. Badanie próbki kontrolnej może zostać zainicjowane zarówno na wniosek przedsiębiorcy, jak i z urzędu, jeżeli organ uzna to za uzasadnione dla dalszego toku postępowania.

Znaczenie próbki kontrolnej dla całego postępowania zostało wielokrotnie podkreślone w orzecznictwie, które w sposób jednoznaczny wskazuje, że stanowi ona fundamentalny element gwarancyjny. Sądy akcentują, że naruszenia procedury jej pobrania lub zabezpieczenia mogą rzutować na ważność całego postępowania, a w określonych sytuacjach wręcz uniemożliwiać nałożenie sankcji lub dochodzenie kosztów badań.

Jednym z najważniejszych orzeczeń w tym zakresie są tożsame wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 lipca 2012 r. (II GSK 916/11, II GSK 917/11). Sąd wyraził w nich niezwykle klarowne stanowisko dotyczące niedopuszczalności zastępowania próbki kontrolnej innymi materiałami dowodowymi. Zdaniem sądu należałoby, co do zasady, opowiedzieć się za niedopuszczalnością korzystania przez stronę z innych środków dowodowych, które bazują na badaniu towaru w oparciu na innych próbkach, niż próbka kontrolna pobrana przez organ. Próbka kontrolna towaru, o której mowa w art. 28 ust. 3 u.I.H. i która jest pobierana równocześnie z próbką produktu w celu przeprowadzenia przez organ badania jakości produktu, co do zasady stanowi jedyny materiał źródłowy dla przeprowadzenia badania kontrolnego dla zweryfikowania wyniku wcześniejszego badania organu²⁸⁸. Przedstawiona teza oddaje *ratio legis* mechanizmu próbki kontrolnej – przedsiębiorca nie

²⁸⁸ Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2012 r., II GSK 916/11, LEX nr 1225708; wyrok NSA z dnia 4 lipca 2012 r., II GSK 917/11, LEX nr 1219243.

może, po otrzymaniu negatywnych wyników, próbować podważać ustaleń organu poprzez przedstawienie badań wykonanych na innych próbkach. Jest to wykluczone, ponieważ prowadziłyby do obejścia procedury, której celem jest zapewnienie jednolitego materiału porównawczego. Próbką kontrolną, która jest pobierana równocześnie z próbką produktu w celu przeprowadzenia przez organ badania jakości produktu, co do zasady stanowi jedyny materiał źródłowy dla przeprowadzenia badania kontrolnego w celu zweryfikowania wyniku wcześniejszego badania organu²⁸⁹.

W kolejnym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 marca 2015 r. (VI SA/Wa 2296/14) – podkreślono, że przepisy art. 28 u.I.H. wprowadzają rozwiązanie zbliżone do formalnej teorii dowodów. Sąd stwierdził, że: „Przepis art. 28 ust. 3 u.I.H. można traktować jako nawiązanie do legalnej (formalnej) teorii dowodów, nakazującej w przedmiotowej sprawie wykorzystanie próbki kontrolnej jako materiału badawczego dla przeprowadzenia badań i ekspertyz mających na celu podważenie wcześniejszego badania organu. Skorzystanie przez stronę z tego samego źródłowego materiału dowodowego, z jakiego wcześniej skorzystał organ przeprowadzający badanie, jest rozwiązaniem racjonalnym, niestwarzającym stronie zbędnych utrudnień dla dochodzenia swoich racji, a zarazem chroniącym zasadę prawdy materialnej. Takie podejście w pełni mieści się w ramach konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Natomiast, gdyby miałyby być inaczej, jak tego domagała się skarżąca, wówczas nie ma żadnej pewności, w jaki sposób i z jakiej partii towaru została pobrana próbka na potrzeby przeprowadzenia badania kontrolnego, weryfikującego wcześniejsze badanie organu. Takie badania, gdyby miano je dopuścić jako materiał dowodowy w sprawie, jak można sądzić, powołując się na doświadczenie życiowe, byłyby obarczone znacznym ryzykiem niewiarygodności”²⁹⁰. Sąd w omawianym orzeczeniu jednoznacznie wskazuje, że próbka kontrolna nie jest tylko dodatkowym, opcjonalnym zabezpieczeniem, lecz elementem konstrukcyjnym całej procedury. Jej brak nie oznacza formalnej niedopuszczalności innych środków dowodowych, lecz w praktyce uniemożliwia

²⁸⁹ Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2012 r., II GSK 916/11, LEX nr 1225708.

²⁹⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 marca 2015 r., VI SA/Wa 2296/14, LEX nr 2003265.

przeprowadzenie miarodajnej kontroli wyników badania pierwotnego, a tym samym istotnie osłabia możliwość skutecznego zakwestionowania ustaleń organu.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 grudnia 2013 r. (II GSK 1393/12) podkreślono wartość dowodową badań wykonanych poza systemem laboratoriów Inspekcji Handlowej. Sąd stwierdził, że sąd pierwszej instancji, wskazując na znaczenie dowodu z badań akredytowanego laboratorium, nie twierdził jednocześnie, że dowód ten nie może być w żaden sposób podważony czy zakwestionowany. Naczelny Sąd Administracyjny podzielił natomiast stanowisko zajęte w zaskarżonym wyroku, akceptujące odmowę dopuszczenia dowodu z badań wykonanych na zlecenie producenta czekolady dla podważenia badania przeprowadzonego przez Laboratorium UOKiK. NSA zgodził się z sądem pierwszej instancji w kwestii istnienia procedury ukierunkowanej na podważenie wyników badań dotyczących jakości żywności wprowadzonej do obrotu poprzez przeprowadzenie badań kontrolnych z wykorzystaniem próbki kontrolnej, o której mowa w art. 28 ust. 1 u.I.H. „Takie jest bowiem zadanie próbki kontrolnej, którą pobiera się równocześnie z próbką produktu z tej samej partii towaru. Co więcej, przepis art. 28 ust. 1 u.I.H. można traktować jako nawiązanie do legalnej (formalnej) teorii dowodów, nakazującej w omawianej sytuacji wykorzystanie próbki kontrolnej jako materiału badawczego dla przeprowadzenia badań i ekspertyz mających na celu podważenie wcześniejszego badania organu. Skorzystanie przez stronę z tego samego źródłowego materiału dowodowego, z jakiego wcześniej skorzystał organ przeprowadzający badanie, jest rozwiązaniem racjonalnym, nie stwarzającym stronie zbędnych utrudnień dla dochodzenia swoich racji, a zarazem chroniącym zasadę prawdy materialnej. Takie podejście w pełni mieści się w ramach konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Natomiast, gdyby miałyby być inaczej, jak tego domagała się skarżąca, wówczas nie ma żadnej pewności w jaki sposób i z jakiej partii towaru została pobrana próbka na potrzeby przeprowadzenia badania kontrolnego, weryfikującego wcześniejsze badanie organu. Jest niesporne, że badania wykonane przez producenta czekolady w niniejszej sprawie były przeprowadzone w oparciu o inną partię towaru, niż zakwestionowana u skarżącej w toku kontroli – była to bowiem próbka produktu pochodząca bezpośrednio od producenta. Zatem takie badania, gdyby miano je dopuścić

jako materiał dowodowy w sprawie, nie mogłyby zostać uznane za adekwatny przeciwdowód dla przeprowadzonych w akredytowanym laboratorium badań innych partii towaru”²⁹¹. Powyższe twierdzenia potwierdzają jedno z najsilniejszych uzasadnień wyłączności próbki kontrolnej i potwierdzają ścisły związek między art. 27, 28 a 29 u.I.H.

Wyjątkowo doniosły i praktyczny jest wyrok WSA w Warszawie z 5 maja 2021 r. (VI SA/Wa 2763/20 i VI SA/Wa 2770/20). Sąd w bardzo obszernym fragmencie rozważał obowiązkowy charakter pobrania próbki kontrolnej, a także skutki błędnego odstąpienia od pobrania próbki kontrolnej.

W orzeczeniu wskazano, że: „Z przywołanego powyżej przepisu art. 28 u.I.H. jasno wynika, że pobranie i zabezpieczenie próbki kontrolnej jest obowiązkowe, o czym świadczy użycie w nim wyrażenia »należy (...) pobrać i zabezpieczyć«. Jedynym wyjątkiem, pozwalającym na odstąpienie od wykonania powyższego obowiązku, jest zaistnienie przesłanek ujętych w art. 28 ust. 3 pkt 1, 2 lub 3 ustawy. Co istotne, zgodnie z § 3 pkt 5 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2012 roku w sprawie szczegółowego trybu pobierania i badania próbek produktów przez organy Inspekcji Handlowej, gdy, podczas kontroli nie pobrano próbki kontrolnej, należy o tym uczynić adnotację w protokole pobrania próbki, podając przyczynę i podstawę prawną odstąpienia od pobrania próbki kontrolnej. W realiach przedmiotowej sprawy, w punkcie 6 protokołu pobrania próbki zapisano, że próbki kontrolnej nie pobrano z uwagi na art. 28 ust. 3 pkt 3 u.I.H. W myśl cytowanego przepisu, który stanowił podstawę prawną do odstąpienia przez kontrolujących od obowiązku pobrania próbki kontrolnej, nie pobiera się jej, jeżeli próbka produktu została poddana badaniom organoleptycznym w toku kontroli, chyba że wyniki tych badań uzasadniają podejrzenie, że produkt nie spełnia wymagań określonych w przepisach prawa lub dokumentach normalizacyjnych albo jego jakość nie odpowiada jakości deklarowanej. W takim przypadku jednakże, zgodnie z § 8 pkt 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2012 r., po przeprowadzeniu badań organoleptycznych próbki produktu w toku kontroli wykonujący badanie sporządza sprawozdanie z badań organoleptycznych. Sprawozdanie podpisuje kontrolowany albo osoba upoważniona do reprezentowania kontrolowanego,

²⁹¹ Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2013 r., II GSK 1393/12, LEX nr 1530326.

a w razie ich nieobecności – pracownik kontrolowanego lub świadek oraz wykonujący badanie.

Tymczasem w realiach omawianej sprawy, po pierwsze, nie sporządzono wymaganego sprawozdania z badań organoleptycznych, pomimo, że to właśnie poddanie próbki badaniom organoleptycznym wskazano, jako powód do odstąpienia od pobrania próbki kontrolnej. Po drugie, uwzględniając treść przepisu art. 28 ust. 3 pkt 3 u.I.H., wskazanej jako podstawa do odstąpienia od pobrania próbki kontrolnej, nie mógł on, zdaniem sądu orzekającego, znaleźć zastosowania w tej konkretnej sprawie. W trakcie kontroli pobrano do badań laboratoryjnych próbki produktu pod nazwą »Schab wieprzowy Rzeźnik«, przekazaną następnie do Laboratorium UOKiK i dopiero wykonane tam badania laboratoryjne wykazały zaniżoną masę netto mięsa w stosunku do deklaracji producenta na opakowaniach jednostkowych. Jeżeli zgodnie z art. 28 ust. 3 pkt 3 u.I.H. próbki kontrolnej nie pobiera się jej, jeżeli próbka produktu została poddana badaniom organoleptycznym w toku kontroli, chyba że wyniki tych badań uzasadniają podejrzenie, że produkt nie spełnia wymagań określonych w przepisach prawa lub dokumentach normalizacyjnych albo jego jakość nie odpowiada jakości deklarowanej, to oczywistym jest, że przepis ten nie może znaleźć zastosowania w przypadku, gdy próbki schabu wieprzowego przekazano do Laboratorium UOKiK z szerokim zakresem proponowanych badań laboratoryjnych (obejmujących nie tylko zawartość netto mięsa z wyciekami i bez, ale też zawartość białka, wody, tłuszczu, fosforu, itp.).

W ocenie sądu, doszukiwanie się na późniejszym etapie postępowania innych podstaw prawnych, zdaniem organu – właściwych, do podejmowania określonych czynności, tudzież odstąpienia od nich, przez osoby dokonujące kontroli, niż podstawy prawne wskazane przez te osoby w protokole pobrania próbek, całkowicie zniwelowałoby jego gwarancyjny charakter. To bowiem zapisy protokołu pobrania próbek odzwierciedlają na bieżąco, zarówno faktyczne czynności podejmowane przez osoby kontrolujące, jak i każdorazowo ich podstawę prawną. Co więcej, zdaniem Sądu, tak daleko idący błąd na tym etapie kontroli, polegający na odstąpieniu od pobrania próbki kontrolnej, w oparciu na przepisie, który w realiach tej konkretnej sprawy, nie mógł znaleźć zastosowania, uniemożliwił wszczęcie postępowania przez Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej, wobec

skarżącej, zarówno, jeżeli chodzi o nałożenie kary pieniężnej za wprowadzenie do obrotu handlowego produktu zafałszowanego, jak i zobowiązania spółki do pokrycia kosztów przeprowadzonych badań laboratoryjnych próbek produktu”²⁹².

Cytowany fragment podkreśla fundamentalną gwarancję procesową – próg ingerencji organu w prawa przedsiębiorcy jest nierozzerwalnie związany z rzetelnością procedury pobierania próbek.

Szczególne znaczenie ma także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 lutego 2018 r. (II GSK 1184/16), który dotyczy obowiązków organu w zakresie poinformowania przedsiębiorcy o jego prawie do badania próbki kontrolnej. Sąd wyraził to w sposób niezwykle wyczerpujący, wskazując, że w celu zagwarantowania podmiotowi kontrolowanemu prawa dokonania na jego wniosek ponownego badania jakości produktu obowiązujące przepisy nakładają na organ obowiązek pobrania próbki dodatkowej produktu z tej samej partii w ilości odpowiadającej ilości pobranej do badań (art. 28 ust. 1 u.I.H. oraz art. 11 ust. 6 Rozporządzenia WE Parlamentu i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. nr 882/2004 w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt). Badanie próbki kontrolnej może być przeprowadzone na wniosek strony (art. 29 ust. 3 u.I.H. oraz art. 11 ust. 5 ww. rozporządzenia). Te obowiązki w omawianej sprawie zostały przez organ należycie wykonane. Poprzez skierowane do strony pisma informujące o wynikach badań próbki podstawowej oraz przysługujących jej uprawnieniach w zakresie próbki kontrolnej organ prawidłowo zapewnił spółce realizację wskazanego powyżej prawa do wnioskowania o badanie dodatkowe. Skoro strona w ogóle nie zareagowała na informację uzyskaną od organu, możliwe było przyjęcie przez organ, że rezygnuje ona z przeprowadzenia badania próbki kontrolnej. Wbrew zarzutom skargi kasacyjnej wyznaczenie stronie przez organ siedmiodniowego terminu na złożenie wniosku w sprawie ponownego badania jakości produktu było dopuszczalne. Nie był bowiem zasadny sformułowany przez spółkę wobec organu zarzut naruszenia prawa i arbitralnego wyznaczenia

²⁹² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 maja 2021 r., VI SA/Wa 2763/20, LEX nr 3265683; wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 maja 2021 r., VI SA/Wa 2770/20, LEX nr 3265624.

terminu, skoro strona została poinformowana o przysługującym jej uprawnieniu, terminie, w jakim może z nich skorzystać, oraz konsekwencjach nieskorzystania z uprawnienia w tym terminie.

Podkreślenia wymaga fakt, że spółka w przedmiotowej sprawie w ogóle nie odpowiedziała na to pismo organu. Nie sygnalizowała zatem organowi, że wskazany przez niego termin, w ciągu którego spółka powinna zdecydować, czy będzie korzystać ze swego uprawnienia do wnioskowania o ponowne badanie, był zbyt krótki. W aktach sprawy nie było żadnych dowodów na jakąkolwiek aktywność spółki w tym zakresie. Także w skardze kasacyjnej spółka nie wskazywała powodów uzasadniających uznanie, że ten termin nie był dla niej wystarczający.

Podkreślenia przy tym wymaga to, że organ pomimo wyznaczenia pismem siedmiodniowego terminu, faktycznie zwolnił próbkę kontrolną znacznie później niż bezpośrednio po jego upływie. W tym okresie, znacznie dłuższym niż wyznaczony siedmiodniowy termin, spółka nie wykazała jednak żadnej aktywności co do tej próbki kontrolnej. Dopiero po powzięciu wiadomości od producenta o wątpliwościach co do marginesu błędu pomiaru, po niemal dwóch miesiącach od otrzymania od organu pisma informującego o wynikach badań i możliwości złożenia wniosku oraz ponowne badanie skierowała do organu pismo o przeprowadzenie ponownego badania z uwzględnieniem błędu pomiaru. Nie był zatem uzasadniony zarzut spółki, że organ przedwcześnie zwolnił próbkę kontrolną.

Organ, prowadząc postępowanie administracyjne, związany jest wynikającymi z kodeksu postępowania administracyjnego terminami załatwienia sprawy (art. 35 k.p.a.). Nie mógł zatem przez nieokreślony czas oczekiwać na reakcję strony, w ten sposób bowiem naruszyłby zasadę szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.) i naraził się na zarzut bezczynności (art. 37 k.p.a.). W ocenie NSA w rozpoznawanej sprawie organ nie naruszył gwarancji procesowych stron poprzez nadmierny pośpiech, zachowując równocześnie niezbędną równowagę pomiędzy zasadą szybkości a zasadami legalności i praworządności oraz prawdy obiektywnej. Nie był też zasadny podniesiony w punkcie 1 b skargi kasacyjnej zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w związku z art. 28 ust. 2 u.I.H. w związku z § 5 oraz § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego trybu pobierania i badania próbek przez nieprawidłowe zwolnienie przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego

Inspektora Inspekcji Handlowej próbki kontrolnej²⁹³. Wyrok ten pokazuje, że próbka kontrolna nie jest jedynie instrumentem ochronnym w abstrakcji – aby funkcjonowała, przedsiębiorca musi wykazać aktywność.

Tożsame stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 16 lutego 2011 r. (VI SA/Wa 2438/10), gdzie wskazano, że badanie próbki kontrolnej przeprowadza się na wniosek lub z urzędu (art. 29 ust. 3 u.I.H.). Stwierdzić należy, iż strona skarżąca, mając możliwość wystąpienia z wnioskiem o przebadanie próbki kontrolnej, zrezygnowała z przysługującego jej prawa, uznając tym samym prawidłowość przedstawionych jej wyników badań. Sąd podzielił stanowisko organu, że tam, gdzie obowiązują procedury kontrolne określone w prawie, nie jest dopuszczalne przyjmowanie innych, gdyż wypaczałoby to sens prowadzonych kontroli. Dlatego też zasadnie Prezes UOKiK nie uznał żądania strony w kwestii dopuszczenia sprawozdań z badań wykonanych na zlecenie producenta jako dowodów mających istotne czy decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy w sytuacji, gdy strona zrezygnowała z badań próbek kontrolnych, a następnie poddała je zniszczeniu.

Bezprzedmiotowe było również badanie przez organy, czy badana przez producenta próbka masła była tożsama z kwestionowaną partią. Aktywność strony miała zatem znaczenie dla prowadzonego postępowania dowodowego, bowiem to, u kogo próbka kontrolna jest przechowywana, nie ma znaczenia dla możliwości jej przebadania przez właściwe laboratorium, jednakże pod warunkiem wystąpienia przez kontrolowanego (jeżeli organ nie uzna za stosowne dokonanie jej przebadania z urzędu) ze stosownym wnioskiem. Z ustaleń organu nie wynikało, by skarżąca wystąpiła z wnioskiem o przebadanie próbki kontrolnej, zatem zarzut oparty na art. 28 ust. 2 u.I.H. nie mógł prowadzić do wzruszenia zaskarżonej decyzji²⁹⁴.

W szeregu orzeczeń sądy podkreślały, że pobranie próbki kontrolnej ma służyć ewentualnemu weryfikowaniu badań przeprowadzonych na próbce podstawowej pobranej z tej samej partii towaru, a badanie próbki kontrolnej, jak wynika z art. 29 ust. 3 u.I.H., odbywa się na wniosek lub z urzędu w laboratorium kontrolno-analitycznym Inspekcji, to wydanie – wbrew

²⁹³ Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2018 r., II GSK 1184/16, LEX nr 2462903.

²⁹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2011 r., VI SA/Wa 2438/10, LEX nr 996315.

obowiązku wynikającemu z art. 28 ust. 2 ustawy – przez kontrolowanego próbki kontrolnej osobie trzeciej (producentowi produktu) i przeprowadzenie badań tej próbki z pominięciem uregulowania zawartego w art. 29 u.I.H. prowadzi do wniosku, że skarżąca nie skorzystała z przysługującego jej uprawnienia i skutecznie nie poddała weryfikacji wyników badań wskazanych w sprawozdaniu. Jest to konsekwencja zasady integralności próbki kontrolnej i obowiązku jej przechowywania „w warunkach uniemożliwiających zmianę jakości lub cech charakterystycznych”²⁹⁵.

Podsumowując, wskazać należy, że orzecznictwo dotyczące art. 28 u.I.H. tworzy spójny system interpretacyjny, w którym próbka kontrolna stanowi:

- dopuszczalny sposób weryfikacji wyników badań próbki podstawowej,
- gwarancję procesową przedsiębiorcy,
- instrument zapewniający wiarygodność materiału dowodowego,
- element formalnej teorii dowodów obowiązującej w obszarze kontroli jakości produktów,
- warunek *sine qua non* prawidłowości całej procedury pobierania próbek.

Każde odstępstwo od zasad jej pobierania, zabezpieczenia i przechowywania – czy to przez organ, czy przez przedsiębiorcę – wywołuje doniosłe skutki procesowe i materialnoprawne. Cytowane powyżej orzeczenia potwierdzają, że art. 28 u.I.H. jest jednym z kluczowych przepisów gwarancyjnych ustawy o Inspekcji Handlowej, a procedura próbki kontrolnej jest nierozdzielnie związana z zasadą rzetelności kontroli oraz ochroną praw obu stron.

W praktyce kontrolnej oznacza to, że zarówno organ Inspekcji Handlowej, jak i przedsiębiorca powinni traktować procedurę pobierania i badania próbek jako nierozdzielny całość. Prawidłowo pobrana i zabezpieczona próbka kontrolna nie jest jedynie formalnym elementem postępowania, lecz warunkiem *sine qua non* jego legalności. Z perspektywy stosowania prawa wszelkie uchybienia w tym zakresie powinny być oceniane rygorystycznie, z uwzględnieniem ich wpływu na możliwość obrony praw kontrolowanego.

²⁹⁵ Wyrok NSA z dnia 7 października 2015 r., II GSK 1929/14, LEX nr 2093236.

4.3. **BADANIE PRÓBEK PRODUKTÓW. LABORATORIA**

Badanie próbek produktów stanowi zasadniczy element procesu kontrolnego, ponieważ to właśnie wyniki analiz laboratoryjnych pozwalają jednoznacznie stwierdzić, czy produkt spełnia wymagania jakościowe i bezpieczeństwa określone w przepisach prawa lub deklarowane przez przedsiębiorcę. Ustawa wyraźnie określa, które laboratoria są uprawnione do wykonywania takich badań, a także dopuszcza możliwość korzystania z innych wyspecjalizowanych jednostek w sytuacjach, gdy laboratoria Inspekcji nie dysponują odpowiednimi możliwościami technicznymi lub organizacyjnymi.

Regulacje dotyczą również badania próbek kontrolnych oraz trybu ponownej weryfikacji wyników, co ma zapewniać przejrzystość i powtarzalność procesu. Ważnym elementem jest także kwestia kosztów badań – obciążających kontrolowanego w przypadku stwierdzenia niezgodności – oraz delegacja ustawowa umożliwiająca doprecyzowanie szczegółowych zasad w akcie wykonawczym. Kompleksowe ujęcie tych zagadnień służy zapewnieniu, by badania były prowadzone w sposób profesjonalny, jednolity i zgodny z przepisami, co stanowi podstawę rzetelnych ustaleń w toku postępowania kontrolnego.

Mechanizm badania próbek w reżimie Inspekcji Handlowej nie jest prostym zabiegiem technicznym, lecz starannie sformalizowaną procedurą dowodową, w której kluczową rolę odgrywa art. 29 u.I.H. Przepis ten określa, gdzie i przez kogo prowadzi się badania pobranych próbek produktów oraz próbek kontrolnych.

Ustawodawca ustalił w tym miejscu zamknięty katalog jednostek, które mogą wykonywać analizy – zasadniczo są to laboratoria kontrolno-analityczne pozostające w strukturze Inspekcji Handlowej. Dopiero gdy te nie mają możliwości technicznych lub organizacyjnych, organ kontroli może zlecić badania innemu wyspecjalizowanemu laboratorium. Konstrukcja ta ma istotne znaczenie dla wiarygodności całego procesu – badania muszą odbywać się w warunkach gwarantujących jednolitość metod i nadzór nad ich przebiegiem, a odstępstwo od zasady korzystania z laboratoriów Inspekcji ma charakter wyjątkowy i wymaga zawarcia odpowiedniej umowy.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 31 października 2014 r. (II GSK 1304/13), wskazał, że to nie strona, a organ decyduje o możliwości przeprowadzenia badań przez inne laboratorium aniżeli należące do Inspekcji i może to nastąpić tylko w przypadkach wskazanych w u.I.H. Przepis art. 29 ustawy jest przepisem szczególnym wobec przepisów k.p.a., gdyż uregulował obowiązujące procedury kontrolne w prawie. Nie jest dopuszczalne przyjmowanie innych wyników badań dokonanych przez inne laboratoria, gdyż wypaczałoby to sens prowadzonych kontroli. Procedury kontrolne, które obowiązują w prawie, nie dopuszczają przyjmowania innych dowodów. Oznacza to także, że wyniki badań wykonanych na zlecenie producenta jako dowód mający istotne znaczenie w sprawie nie mogą być również uznane. W praktyce wybór laboratorium nie jest elementem dyspozycji strony. Jeżeli laboratoria IH mogą wykonać badanie, organ nie powinien cedować zadań na zewnątrz; jeśli nie mogą – dopuszczalne jest zawarcie umowy z innym laboratorium (art. 29 ust. 2 u.I.H.), ale to wciąż decyzja organu, nie kontrolowanego.

W podobnym duchu NSA w wyroku z 18 marca 2016 r. (II GSK 311/14)²⁹⁶ potwierdził, że regulacje „laboratoryjne” w przepisach o jakości handlowej (art. 32 Ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych²⁹⁷) funkcjonują analogicznie do art. 29 u.I.H.: nie jest dopuszczalne przyjmowanie innych wyników badań dokonanych przez inne laboratoria, gdyż wypaczałoby to sens przeprowadzanych kontroli²⁹⁸.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 11 stycznia 2016 r. (VI SA/Wa 201/15) syntetycznie ujął mechanizm weryfikacyjny, wskazując, iż w orzecznictwie sądowym za niedopuszczalne przyjmuje się korzystanie przez stronę z innych środków dowodowych, które bazują na badaniu towaru w oparciu na innych próbkach niż próbka kontrolna pobrana przez organ. Próbka kontrolna co do zasady stanowi jedyny materiał źródłowy dla wykonania badania kontrolnego w celu zweryfikowania wyniku wcześniejszego badania organu²⁹⁹. W praktyce w odpowiedzi

²⁹⁶ Wyrok NSA z dnia 18 marca 2016 r., II GSK 311/14, LEX nr 2066313.

²⁹⁷ Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1980.

²⁹⁸ Wyrok NSA z dnia 31 października 2014 r., II GSK 1304/13, LEX nr 1588127.

²⁹⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2016 r., VI SA/Wa 201/15, LEX nr 2043911.

na „kontrsprawozdania” należy przypomnieć stronie właściwy tryb obalenia ustaleń – badanie próbki kontrolnej (art. 29 ust. 3 w zw. z art. 28 u.I.H.). Brak skorzystania z tej ścieżki zamyka drogę do skutecznego podważenia wyniku.

W zakresie podmiotów uprawnionych do przeprowadzenia badań w orzecznictwie pojawiają się dwa akcenty. Po pierwsze, sądy podkreślają wagę akredytacji i wyznaczenia laboratoriów na gruncie rozporządzenia (WE) nr 882/2004. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 10 stycznia 2014 r. (VI SA/Wa 2836/13) wskazał, że sprawozdania laboratoriów IH obejmują badania w zakresie akredytacji PCA, a laboratoria są wyznaczone do urzędowych kontroli, co przesądza o ich wiarygodności i mocy dowodowej. Zgodnie z art. 12 ust. 1 i ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004 właściwy organ wyznacza laboratoria, które mogą przeprowadzić analizę próbek pobranych w trakcie kontroli urzędowych, a akredytacja i ocena laboratoriów badawczych, określone w ust. 2, mogą odnosić się do pojedynczych badań i zestawów badań. Z przepisu art. 29 ust. 1 u.I.H. wynika zaś, że co do zasady badania pobranych próbek produktów i próbek kontrolnych przeprowadzają laboratoria kontrolno-analityczne Inspekcji. W związku z powyższym, jak również w świetle okoliczności stanu faktycznego sprawy, nie budzi wątpliwości fakt, że badania próbek pobranych w trakcie ww. kontroli w hurtowni skarżącej przeprowadzone zostały w laboratoriach kontrolno-analitycznych, o których mowa w przywołanych przepisach unijnych i krajowych³⁰⁰.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 czerwca 2015 r. (II GSK 1149/14), podkreślono, iż w art. 29 ust. 1 u.I.H. ustawodawca wprowadził zasadę, że badania pobranych próbek produktów i próbek kontrolnych przeprowadzają laboratoria kontrolno-analityczne Inspekcji. Wyjątek od tej zasady określa art. 29 ust. 2 u.I.H., w myśl którego w przypadku, gdy laboratoria Inspekcji nie mogą wykonać badań, organ inspekcji może zawrzeć umowę o wykonanie badań pobranej próbki z innym wyspecjalizowanym laboratorium. Regulacja ta jest jasna i nie pozwala na zlecenie badań innemu laboratorium w innych okolicznościach niż przewidzianych w przepisie. W orzecznictwie sądów administracyjnych konsekwentnie prezentowany

³⁰⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2014 r., VI SA/Wa 2836/13, LEX nr 1577955.

jest pogląd, że przepis art. 29 u.I.H. jest przepisem szczególnym w stosunku do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego³⁰¹.

Z powyższego jednoznacznie wynika, że kluczowa jest akredytacja/wyznaczenie laboratorium i walidacja stosowanych metod pod kątem celu badania. Jeżeli strona kwestionuje „brak akredytacji metody”, organ powinien sprawdzić, czy metoda jest zwalidowana i przewidziana procedurami jednostki (lub dokumentami normalizacyjnymi) oraz czy laboratorium ma właściwe kompetencje i wyznaczenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 7 stycznia 2015 r. (VI SA/Wa 1902/14) wskazał możliwość zlecenia badań podmiotom innym niż laboratoria kontrolno-analityczne Inspekcji Handlowej. Sąd wyraźnie wskazał, że możliwość taka istnieje, lecz ma charakter ściśle wyjątkowy i wynika wprost z art. 29 ust. 2 u.I.H. Zdaniem sądu Prezes UOKiK wskazał, że zgodnie z przepisami zawartymi w art. 29 u.I.H. i art. 32 u.j.h. badania związane z kontrolą jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych przeprowadzane są w laboratoriach Inspekcji Handlowej, a w uzasadnionych przypadkach – w innych wyspecjalizowanych laboratoriach. Przepisy zawarte w u.I.H. i u.j.h. nie nakładają obowiązku przeprowadzania badań jakości w laboratoriach akredytowanych, a tym bardziej przy użyciu wyłącznie metod akredytowanych³⁰².

Zestawienie powyższych orzeczeń, potwierdzone analizą literalnego brzmienia art. 29 u.I.H., prowadzi do wniosku, że przepis ten ustanawia przede wszystkim gwarancję instytucjonalną rzetelności badań polegającą na powierzeniu ich wyspecjalizowanym laboratoriom Inspekcji Handlowej, a jedynie wyjątkowo innym laboratoriom o potwierdzonych kompetencjach w sytuacji, gdy laboratoria Inspekcji nie mogą wykonać badań. Przepis art. 29 u.I.H. reguluje zatem właściwość podmiotową do wykonywania badań, nie zaś formalne przesłanki ich mocy dowodowej; nie wprowadza bezwzględnego wymogu, aby badania były przeprowadzane wyłącznie w laboratoriach posiadających akredytację w rozumieniu przepisów o systemie oceny zgodności ani nie uzależnia ważności zastosowanej metody badawczej od jej formalnego statusu akredytacyjnego.

³⁰¹ Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2015 r., II GSK 1149/14, LEX nr 1774797.

³⁰² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 stycznia 2015 r., VI SA/Wa 1902/14, LEX nr 1747115.

W konsekwencji należy odróżnić dwie kwestie: dopuszczalność powierzenia badań określonemu podmiotowi (uregulowaną w art. 29 u.I.H.) oraz ocenę wiarygodności zastosowanej metody badawczej, która dokonywana jest na gruncie ogólnych zasad postępowania dowodowego. Brak akredytacji metody nie przesądza więc automatycznie o niedopuszczalności dowodu, lecz wymaga ustalenia, czy metoda była zwalidowana, stosowana zgodnie z procedurami jednostki oraz adekwatna do celu badania.

Tak rozumiana regulacja pozostaje spójna z zasadą prawdy obiektywnej i swobodnej oceny dowodów, gdyż ustawodawca nie uzależnia mocy dowodowej wyników badań od formalnego statusu akredytacyjnego laboratorium, lecz od ich merytorycznej rzetelności i możliwości weryfikacji. Przepis art. 29 u.I.H. nie ustanawia zatem formalnej teorii dowodów opartej na kryterium akredytacji, lecz model kontroli oparty na specjalizacji podmiotowej i weryfikowalności zastosowanych metod.

Jeśli chodzi o finansowe konsekwencje negatywnego wyniku badań laboratoryjnych to zostały one ujęte w art. 30 u.I.H. Przepis wprost stanowi, że jeżeli analiza pobranych próbek wykaże niespełnienie wymagań wynikających z przepisów szczególnych lub z deklaracji producenta, kontrolowany jest zobowiązany do poniesienia kosztów badań. Charakter odpowiedzialności ma zatem naturę obiektywną – znaczenie ma wyłącznie ustalenie, że produkt nie odpowiada wymaganiom, a nie to, z jakiej przyczyny lub na jakim etapie procesu taka nieprawidłowość powstała.

Obowiązek ten powstaje z mocy ustawy i nie wymaga badania winy ani stopnia zawinienia przedsiębiorcy. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 15 marca 2017 r. (II GSK 1663/15) jednoznacznie wskazał, że przepis art. 30 ust. 1 u.I.H. ma charakter bezwzględnie obowiązujący, co oznacza, że wypełnienie przesłanek objętych jego hipotezą stwarza po stronie organu obowiązek wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie kosztów badań. Sąd podkreślił również autonomiczny charakter regulacji – obowiązek zapłaty nie wynika z innych przepisów ustawy o jakości handlowej czy z ogólnych zasad odpowiedzialności administracyjnej, lecz wyłącznie z art. 30 u.I.H.³⁰³

Koszty, które obciążają kontrolowanego, muszą zostać określone w sposób transparentny i weryfikowalny. W myśl § 9 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Prezesa

³⁰³ Wyrok NSA z dnia 15 marca 2017 r., II GSK 1663/15, LEX nr 2268751.

Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu pobierania i badania próbek produktów przez organy Inspekcji Handlowej, wysokość należności pieniężnej, o której mowa w art. 30 ust. 1 u.I.H., ustala kierownik laboratorium, z uwzględnieniem rodzaju badanego produktu, rodzaju materiałów lub urządzeń użytych w toku przeprowadzania badań oraz uzasadnionego kosztu pracy jednej osoby w jednym dniu lub godzinie pomnożonego przez liczbę osób i dni lub godzin. Wysokość należności pieniężnej różnicuje się w zależności od stopnia skomplikowania i zakresu przeprowadzonych badań (§ 9 ust. 3 ww. rozporządzenia). Jeżeli zaś badanie musiało zostać zlecone jednostce zewnętrznej na podstawie art. 29 ust. 2 u.I.H., podstawą ustalenia należności jest dokumentacja przedstawiona przez laboratorium, w szczególności faktura lub kosztorys. W obu przypadkach organ wydaje decyzję określającą ostateczną wysokość należności, co otwiera drogę do jej egzekwowania.

Przedsiębiorca zobowiązany jest wpłacić ustaloną kwotę na rachunek wskazany przez organ Inspekcji – odpowiednio Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów albo wojewódzkiego inspektoratu. Środki te stanowią dochód budżetu państwa, co potwierdza, że obowiązek zapłaty nie ma charakteru „odszkodowawczego”, lecz publicznoprawny. Jeżeli kontrolowany nie uiści należności w wyznaczonym terminie, podlega przymusowi w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a egzekucję prowadzi naczelnik urzędu skarbowego właściwy ze względu na siedzibę zobowiązanego. Organ inspekcji nie dysponuje w tym zakresie luzem decyzyjnym: po upływie terminu płatności obowiązany jest wszcząć postępowanie egzekucyjne.

Brak dobrowolnej wpłaty uruchamia mechanizmy egzekucji administracyjnej. Należność z tytułu kosztów badań ma charakter publicznoprawny i podlega ściągnięciu według ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wykonalność decyzji w tym zakresie nie jest uzależniona od rozstrzygnięcia innych wątków merytorycznych, jeśli tylko negatywny wynik badań – uzyskany w prawidłowej procedurze – jest utrwalony w aktach sprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 19 grudnia 2012 r. (II GSK 1933/11) jednoznacznie potwierdził, że art. 30 ust. 1 u.I.H. ma charakter przepisu bezwzględnie obowiązującego. Na gruncie przywołanego ustawodawca

stanowi bowiem o obowiązku uiszczenia przez kontrolowanego równowartości kosztów przeprowadzonych badań, jeżeli wykazały one, że badany produkt nie spełnia wymagań, nie przewidując żadnej możliwości odstąpienia od obciążenia podmiotu kontrolowanego kosztami badań takiego produktu. Wystąpienie okoliczności objętych hipotezą przywołanego przepisu aktualizuje obowiązek organu administracji do wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie kosztów przeprowadzonych badań³⁰⁴. Powyższe oznacza, że ustawodawca nie przewidział żadnej możliwości odstąpienia od obciążenia kontrolowanego kosztami badań, jeśli badanie wykaże niezgodność produktu. Sąd podkreślił, że samo spełnienie przesłanek ustawowych uruchamia po stronie organu obowiązek wydania decyzji w przedmiocie kosztów, a organ nie może przyjmować żadnych okoliczności łagodzących lub tworzyć dodatkowych kryteriów, które w praktyce ograniczałyby działanie przepisu.

Pogląd ten został ponownie i wyraźnie powtórzony w najnowszym orzecznictwie. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 15 marca 2023 r. (II GSK 1509/19) wskazał, że art. 30 ust. 1 u.I.H. stanowi samodzielną podstawę prawną obciążenia kontrolowanego podmiotu kosztami przeprowadzonych badań kontrolowanego produktu w warunkach przepisem określonych, a na określony, wskazaną normą obowiązek należy patrzeć przede wszystkim z perspektywy przepisów tejże ustawy. Jak stanowi art. 30 ust. 1 ustawy w przypadku, gdy przeprowadzone badania wykażą, że produkt nie spełnia wymagań określonych w odrębnych przepisach lub w deklaracji, kontrolowany jest obowiązany do uiszczenia kwoty stanowiącej równowartość kosztów przeprowadzonych badań.

Analiza przywołanej normy nie nastrocza żadnych wątpliwości, że ukształtowany cytowanym przepisem obowiązek spoczywa na kontrolowanym przedsiębiorcy i wiąże się z negatywnym wynikiem kontroli znajdującego się w jego posiadaniu produktu, zaś ustawodawca nie przewidział żadnych dodatkowych warunków lub przesłanek, których spełnienie prowadziło do ograniczenia lub wyłączenia tego obowiązku, nie przyjął także żadnych wyłączeń podmiotowych³⁰⁵. Sąd wyjaśnił, że odpowiedzialność ta wiąże się wyłącznie z negatywnym wynikiem badań produktu znajdującego

³⁰⁴ Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2012 r., II GSK 1933/11, LEX nr 1367233.

³⁰⁵ Wyrok NSA z dnia 15 marca 2023 r., II GSK 1509/19, LEX nr 3575957.

się w posiadaniu kontrolowanego, bez względu na jakiegokolwiek dodatkowe okoliczności, a przepis nie przewiduje ani ograniczeń podmiotowych, ani materialnych wyjątków od obowiązku. Oznacza to, że przedsiębiorca nie może skutecznie powołać się na brak winy, nienależyte działanie dostawcy, niejednorodność partii czy inne czynniki leżące poza jego kontrolą.

Jednocześnie w orzecznictwie podkreśla się, że automatyzm odpowiedzialności z art. 30 ust. 1 u.I.H. nie może abstrahować od prawidłowości procedury pobrania próbek. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5 maja 2021 r. (VI SA/Wa 2763/20) podkreślono, że obciążenie kontrolowanego kosztami badań jest możliwe wyłącznie wtedy, gdy pobranie próbek – w tym próbki kontrolnej – odbyło się zgodnie z art. 27 i 28 u.I.H. oraz z rozporządzeniem w sprawie próbek. Jeżeli przedsiębiorca został pozbawiony realnej możliwości weryfikacji wyniku poprzez badanie próbki kontrolnej, obowiązek zapłaty nie może powstać. W omawianej sprawie sąd uznał, że naruszenia proceduralne były na tyle poważne, iż prowadzenie postępowania stało się niedopuszczalne. Zdaniem sądu, aby obciążyć kontrolowanego kosztami badań, procedura pobrania próbek, poddanych następnie badaniom, musi w pełni odpowiadać wymaganiom art. 27 i 28 u.I.H. i przepisom rozporządzenia w sprawie próbek, w tym co do prawidłowości pobrania próbki kontrolnej lub odstąpienia od tej czynności. Pamiętać bowiem należy o celu pobrania próbki kontrolnej, umożliwiającej badanemu podmiotowi na weryfikację wyników poprzednich badań, a takiej możliwości spółka została w omawianej sprawie bezpodstawnie pozbawiona³⁰⁶.

Odmienny charakter mają natomiast sprawy, w których wszystkie wymogi proceduralne zostały dochowane. W takich wypadkach sądy są zgodne, że art. 30 ust. 1 u.I.H. musi znaleźć zastosowanie. W wyroku z 3 października 2019 r. (VI SA/Wa 1428/19) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyjaśnił, że skoro produkt nie spełnia wymagań, a procedura pobrania i badania próbek była prawidłowa, organ ma obowiązek obciążyć przedsiębiorcę kosztami badań. Sąd wskazał przy tym, że kwestionowanie wyników na podstawie metod badań – w szczególności ich nieakredytowanego

³⁰⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 maja 2021 r., VI SA/Wa 2763/20, LEX nr 3265683.

charakteru – nie uchyla obowiązku zapłaty, ponieważ przepisy nie wymagają stosowania wyłącznie metod akredytowanych³⁰⁷.

Dopełnieniem wykładni jest orzeczenie dotyczące sukcesji administracyjnoprawnej. W wyroku WSA w Warszawie z 20 grudnia 2017 r. (VI SA/Wa 2091/17) sąd zajął się sytuacją, gdzie obowiązek zapłaty miałby obciążyć podmiot, który przejął przedsiębiorstwo kontrolowanego już po zakończeniu kontroli. Sąd uznał, że obowiązek wynikający z art. 30 ust. 1 u.I.H. podlega sukcesji generalnej z mocy art. 494 Ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych³⁰⁸, a więc przechodzi na podmiot przejmujący. Oznacza to, że odpowiedzialność z art. 30 ust. 1 może mieć charakter „deliktu administracyjnego cudzej działalności”, jeżeli nastąpiło prawne przejęcie przedsiębiorstwa.

Wreszcie, orzecznictwo potwierdza także, że organy mają obowiązek precyzyjnego i zgodnego z przepisami ustalenia wysokości kosztów badań. W wyroku z 18 kwietnia 2011 r. (VI SA/Wa 17/11) Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że dokumentacja kosztowa musi odpowiadać wymogom określonym w przepisach wykonawczych, w szczególności dotyczących rodzaju badań, materiałów, sprzętu, nakładu pracy i stopnia skomplikowania analizy. Jeżeli dokumentacja spełnia wymogi formalne i merytoryczne, a produkt nie spełnia wymagań, obowiązek uiszczenia kosztów powstaje z mocy ustawy³⁰⁹.

Powyższa linia orzecznicza potwierdza, że art. 30 ust. 1 u.I.H. pełni w systemie kontroli jakości rolę zarówno kompensacyjną, jak i prewencyjną: z jednej strony odzyskuje środki wydatkowane przez państwo na badania, z drugiej – wzmacnia obowiązek zachowania należytej staranności przez przedsiębiorców wprowadzających produkty do obrotu. W połączeniu z wymogami rzetelnego pobrania próbek oraz możliwością weryfikacji wyniku poprzez próbkę kontrolną przepis ten tworzy zamknięty i spójny mechanizm odpowiedzialności, który sądy stosują w sposób jednolity i konsekwentny.

³⁰⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 października 2019 r., VI SA/Wa 1428/19, LEX nr 3027357.

³⁰⁸ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 18 z późn. zm.

³⁰⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2011 r., VI SA/Wa 17/11, CBOSA.

INSPEKCJA HANDLOWA JAKO ORGAN OCHRONY INTERESÓW I PRAW KONSUMENTÓW

BARTOSZ KOTOWICZ

Inspekcja Handlowa, obok funkcji kontrolnej oraz czynności dowodowych, pełni również istotną rolę w systemie ochrony interesów i praw konsumentów. O ile działalność kontrolna koncentruje się przede wszystkim na weryfikacji legalności i rzetelności działania przedsiębiorców oraz jakości i bezpieczeństwa produktów, o tyle funkcje prokonsumenckie mają charakter bardziej ochronny, mediacyjny i informacyjny, stanowiąc uzupełnienie klasycznych instrumentów nadzoru rynku.

Znaczenie tej sfery aktywności organów Inspekcji Handlowej systematycznie wzrasta wraz z rozwojem rynku towarów i usług oraz zwiększającą się złożonością relacji pomiędzy przedsiębiorcą a konsumentem. W warunkach masowego obrotu gospodarczego i asymetrii informacyjnej konsument wymaga nie tylko ochrony przed produktami niebezpiecznymi lub niezgodnymi z prawem, lecz także wsparcia w dochodzeniu swoich indywidualnych roszczeń oraz dostępu do rzetelnej informacji o przysługujących mu uprawnieniach.

Rozdział obejmuje omówienie kompetencji Inspekcji Handlowej realizowanych poza ścisłym postępowaniem kontrolnym, w szczególności w zakresie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich, organizowania i prowadzenia stałych sądów polubownych oraz prowadzenia poradnictwa

konsumenckiego. Instrumenty te mają charakter nie tylko organizacyjny, lecz przede wszystkim gwarancyjny, gdyż służą zapewnieniu realnej ochrony praw konsumentów w relacjach z profesjonalnymi uczestnikami obrotu.

Należy podkreślić, że działalność prokonsumencka Inspekcji Handlowej wpisuje się w szerszy model administracyjnoprawnej ochrony konsumenta, w którym organ nie ogranicza się do reaktywnej kontroli naruszeń, lecz podejmuje także działania mediacyjne, edukacyjne i informacyjne. W praktyce oznacza to, że Inspekcja Handlowa stanowi nie tylko wyspecjalizowany organ kontroli rynku, lecz również instytucję wspierającą konsumentów w rozwiązywaniu sporów i korzystaniu z przysługujących im praw, co stanowi jeden z podstawowych celów jej ustawowej działalności.

5.1. POZASĄDOWE ROZWIĄZYWANIE SPORÓW KONSUMENCKICH

Pozasądowe rozwiązywanie sporów konsumenckich prowadzone przez Inspekcję Handlową stanowi element szerszego systemu ochrony konsumentów, uzupełniającego kompetencje Prezesa UOKiK oraz sądów powszechnych, przy zachowaniu autonomii procedur właściwych dla każdego z tych mechanizmów.

Pozasądowe rozwiązywanie sporów konsumenckich stanowi odrębny, wyjątkowy obszar działalności Inspekcji Handlowej. W tym trybie Inspekcja przestaje być organem wyłącznie kontrolnym, a staje się instytucją pomagającą konsumentowi i przedsiębiorcy zakończyć spór cywilnoprawny bez angażowania sądu. Zmiana tej perspektywy funkcjonalnej wymaga od Inspekcji Handlowej odmiennego podejścia proceduralnego – akcentującego bezstronność, równość stron oraz dążenie do polubownego zakończenia sporu, przy jednoczesnym zachowaniu standardów rzetelności i przejrzystości postępowania.

Całe postępowanie ADR (ang. *alternative dispute resolution*) zostało wpisane w ramy Ustawy z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich³¹⁰, do której art. 36 u.I.H. wyraźnie się odwołu-

³¹⁰ Dz.U. z 2016 r. poz. 1823.

je. Inspekcja jest jednym z podmiotów uprawnionych do prowadzenia takich postępowań, a brakującą część regulacji uzupełniają przepisy tej ustawy. Sam art. 36 u.I.H. określa natomiast podstawy wszczęcia postępowania, minimalne wymagania wniosku, dokumenty, które należy dołączyć, oraz sytuacje, w których Inspekcja może – albo musi – odmówić rozpoznania sporu.

Wprowadzenie do tego rozdziału pozwala spojrzeć na działalność Inspekcji szerzej, jako na organ, który nie tylko kontroluje i wymierza sankcje, lecz także ułatwia stronom osiągnięcie porozumienia. Dzięki temu pozasądowe rozwiązywanie sporów stanowi uzupełnienie tradycyjnych form ochrony konsumentów, oferując szybszą i mniej sformalizowaną drogę do zakończenia konfliktu.

Na gruncie omawianej ustawy to jej art. 36 wyznacza ramy pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich przez Inspekcję Handlową. Punktem wyjścia jest założenie, że w sprawach, w których charakter sporu na to pozwala, wojewódzki inspektor może poprowadzić postępowanie ADR między konsumentem a przedsiębiorcą. Narzędzia są dwa:

1. umożliwienie zbliżenia stanowisk stron w celu rozwiązania sporu przez jego strony lub
2. przedstawienie stronom propozycji rozwiązania sporu.

W zakresie nieuregulowanym bezpośrednio w u.I.H. stosuje się Ustawę z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich. Ta ustawa nadaje Inspekcji status podmiotu uprawnionego do prowadzenia ADR, a więc potwierdza jej niezależność i bezstronność w tej roli oraz porządkuje kwestie organizacyjne (terminy, obowiązki informacyjne, zasady bezpłatności dla konsumenta, sposób komunikacji itp.).

Wszczęcie postępowania następuje wyłącznie na wniosek. Wniosek może zostać złożony zarówno w formie papierowej, jak i elektronicznej, przy czym wnioskodawca korzysta z adresów i formularzy udostępnianych na stronie odpowiedniego wojewódzkiego inspektoratu. Może go złożyć zarówno konsument, jak i przedsiębiorca, ale zawsze do właściwego miejscowo wojewódzkiego inspektora (według miejsca wykonywania działalności przez przedsiębiorcę). Do wniosku dołącza się: opis stanu faktycznego, krótką historię dotychczasowych prób zakończenia sporu oraz kopie dokumentów, na które wnioskodawca się powołuje (art. 36 ust. 6 u.I.H.).

Nie każdy spór może być rozpatrzony przez Inspekcję Handlową. Po pierwsze, jeżeli przedmiot sprawy nie mieści się w kategoriach objętych właściwością Inspekcji, następuje obligatoryjna odmowa. Po drugie, ustawa przewiduje katalog przesłanek fakultatywnych, które również mogą skutkować odmową (art. 36 ust. 8 u.I.H.):

- wnioskodawca nie podjął przed złożeniem wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich próby kontaktu z drugą stroną i bezpośredniego rozwiązania sporu,
- spór jest błahy lub wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich spowoduje uciążliwość dla drugiej strony,
- sprawa o to samo roszczenie między tymi samymi stronami jest w toku albo została już rozpatrzona przez Inspekcję, stały sąd polubowny, inny właściwy podmiot albo sąd,
- wartość przedmiotu sporu jest wyższa albo niższa od progów finansowych określonych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie ust. 12,
- wnioskodawca złożył wniosek o wszczęcie postępowania po upływie roku od dnia, w którym podjął próbę kontaktu z drugą stroną i bezpośredniego rozwiązania sporu,
- rozpatrzenie sporu spowodowałoby poważne zakłócenie działania Inspekcji.

Za prowadzenie danej sprawy odpowiada wyznaczony pracownik Inspekcji. Wojewódzki inspektor udziela mu pisemnego upoważnienia na czas oznaczony (art. 36 ust. 9 u.I.H.). Rozporządzenie wprowadza rozwiązanie nietypowe dla administracji – upoważnienie do prowadzenia postępowań ADR udzielane jest na czas nie krótszy niż cztery lata, a pracownik ten bierze udział w sprawach rozpoczętych z jego udziałem nawet po upływie okresu upoważnienia, chyba że zostało ono cofnięte z przyczyn ustawowych. Konstrukcja ta wzmacnia stabilność postępowania i zaufanie stron do osoby prowadzącej sprawę. Jednocześnie rozporządzenie określa minimalne wymagania wobec pracownika: co najmniej średnie wykształcenie oraz ogólna znajomość prawa, szczególnie w zakresie ochrony konsumentów

(§ 3 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 maja 2017 r.³¹¹). Upoważniony pracownik staje się „osobą prowadzącą postępowanie” w rozumieniu Ustawy z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich.

Ustawodawca przewidział również przesłanki cofnięcia upoważnienia, do których zaliczają się: rażąco naruszenia prawa przy wykonywaniu funkcji, skazanie prawomocnym wyrokiem za popełnione umyślnie przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, choroba trwale uniemożliwiająca wykonywanie zadań, złożenie rezygnacji (art. 36 ust. 10 u.I.H.). Mechanizm ten ma charakter gwarancyjny, ponieważ zabezpiecza bezstronność, rzetelność i ciągłość postępowania.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 maja 2017 r. w sprawie regulaminu organizacji i działania Inspekcji Handlowej w zakresie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich określa regulamin organizacji i działania Inspekcji Handlowej w zakresie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich, w szczególności:

- tryb działania wojewódzkich inspektorów inspekcji handlowej, zwanych dalej „wojewódzkimi inspektorami”, realizujących zadania w zakresie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich,
- szczegółową treść wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich i niezbędne dokumenty, które należy dołączyć do wniosku,
- sposób wnoszenia wniosków o wszczęcie postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich,
- sposób wymiany informacji między stronami postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub przesyłki pocztowej,
- treść upoważnienia do prowadzenia postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich, szczegółowe kwalifikacje pracowników Inspekcji, którym może być udzielone upoważnienie, oraz minimalny czas, na jaki jest udzielane upoważnienie,
- termin na wyrażenie przez strony zgody na przedstawioną propozycję rozwiązania sporu lub zastosowanie się do niej.

³¹¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 1014.

W toku postępowania każda ze stron otrzymuje komplet informacji o żądaniach przeciwnika oraz o przepisach prawa mających zastosowanie w sprawie. Rozporządzenie przewiduje minimalny termin 10 dni na ustosunkowanie się do żądania wnioskodawcy. Brak reakcji w tym terminie lub wyrażenie sprzeciwu wobec udziału w postępowaniu kończy ADR – zgodnie z § 8 ust. 3 rozporządzenia. Na dalszym etapie Inspekcja może przedstawić propozycję rozwiązania sporu. Stronom wyznacza się wtedy co najmniej 10 dni na wyrażenie zgody na jej przyjęcie lub na zastosowanie się do niej. Brak odpowiedzi znów traktowany jest jako odmowa. W obu tych wariantach postępowanie kończy się sporządzeniem protokołu – jego treść została szczegółowo wskazana w § 10 ust. 2 ww. rozporządzenia i obejmuje m.in. opis przedmiotu sporu, wartość roszczeń, końcowe stanowiska stron oraz informację o wyniku postępowania.

Co do istoty, ADR prowadzone przez Inspekcję opierają się na zasadach typowych dla mediacji/koncyliacji: dobrowolności, poufności, bezstronności prowadzącego, neutralności względem treści ugody oraz efektywności postępowania. Rola Inspekcji polega z jednej strony na ułatwieniu komunikacji i uporządkowaniu sporu w kategoriach prawnych, z drugiej – na sformułowaniu realistycznej propozycji rozwiązania. Zarówno konsument, jak i przedsiębiorca mogą w każdym momencie zrezygnować z ADR. Jeżeli dojdzie do porozumienia, przybiera ono postać ugody.

W praktyce Inspekcja czuwa również nad ramami czasowymi postępowania. Ustawa nie narzuca sztywnego terminu zakończenia ADR, ale organ może wyznaczać rozsądne terminy na czynności stron (np. uzupełnienie dokumentów, przedstawienie propozycji ugodowych, uzyskanie opinii rzeczoznawcy). Gdy dalsze prowadzenie sprawy nie rokuje polubownego finału albo choć jedna ze stron wyrazi sprzeciw wobec ugodowego zakończenia – wojewódzki inspektor kończy ADR.

Konstrukcja art. 36 u.I.H. zapewnia z jednej strony dostępny i bezpłatny dla konsumenta kanał rozmowy z przedsiębiorcą przed neutralnym podmiotem, z drugiej – nie zamyka drogi do formalnego dochodzenia roszczeń, jeżeli ugoda okaże się nieosiągalna. To rozwiązanie porządkuje także kompetencje wewnątrz Inspekcji i pozwala na krajowe dostosowanie standardów unijnych ADR do realiów polskiego rynku.

5.2. ORGANIZOWANIE I PROWADZENIE STAŁYCH SĄDÓW POLUBOWNYCH

Ustawodawca przewidział, że obok mediacji (art. 36 u.I.H.) istnieje inny wariant alternatywnego rozwiązywania sporów w postaci rozstrzygnięcia sporu przez stały sąd polubowny działający przy wojewódzkim inspektorze (art. 37 u.I.H.).

Pierwszy krok to stworzenie sądu. Przepis zakłada model umowny, w którym wojewódzki inspektor zawiera umowę o zorganizowanie sądu z partnerami społecznymi – organizacjami konsumenckimi, organizacjami przedsiębiorców, ewentualnie innymi zainteresowanymi jednostkami. Umowa musi precyzować m.in. zasady finansowania wynagrodzeń arbitrów oraz zwrotu ponoszonych przez nich kosztów (art. 37 ust. 1 i 2 u.I.H.).

Sądy rozpatrują spory o prawa majątkowe wynikłe z umów zawartych między konsumentami a przedsiębiorcami. To obejmuje typowe roszczenia „umowne” (np. o obniżenie ceny, odszkodowanie, odstąpienie i zwrot świadczeń), ale nie sprawy niemajątkowe same w sobie ani spory czysto publicznoprawne. Szczegóły – w tym właściwość miejscowa czy układ czynności – doprecyzowuje regulamin wydany w Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lipca 2017 r. w sprawie określenia regulaminu organizacji i działania stałych sądów polubownych przy wojewódzkich inspektorach inspekcji handlowej³¹².

Nie w każdym przypadku sąd rozpatrzy spór. Sąd może odmówić rozpatrzenia sporu w przypadku, gdy (art. 37 ust. 4 u.I.H.):

- wnioskodawca nie podjął przed złożeniem wniosku o wszczęcie postępowania próby kontaktu z drugą stroną i bezpośredniego rozwiązania sporu,
- spór jest błahy lub wniosek o wszczęcie postępowania spowoduje uciążliwości dla drugiej strony,
- sprawa o to samo roszczenie między tymi samymi stronami jest w toku albo została już rozpatrzona przez Inspekcję, sąd, inny właściwy podmiot albo sąd powszechny,

³¹² Dz.U. z 2017 r. poz. 1356.

- wartość przedmiotu sporu jest wyższa albo niższa od progów finansowych określonych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie ust. 8,
- wnioskodawca złożył wniosek o wszczęcie postępowania po upływie roku od dnia, w którym podjął próbę kontaktu z drugą stroną i bezpośredniego rozwiązania sporu,
- rozpatrzenie sporu spowodowałoby poważne zakłócenie działania sądu.

Warunkiem merytorycznego rozpoznania jest zgoda stron na arbitraż – zapis na sąd polubowny. W realiach sądów konsumenckich często przybiera on postać zgody procesowej po doręczeniu wniosku (konsument składa wniosek, a przedsiębiorca – po wezwaniu – wyraża zgodę albo odmawia). Brak zgody strony przeciwnej kończy sprawę na etapie wstępnego badania i zwrotu wniosku.

Skład i gwarancje bezstronności wynikają z hybrydowego charakteru sądu. Strony – co do zasady – wskazują po jednym arbitrze z listy prowadzonej przez wojewódzkiego inspektora, a przewodniczącego składu (superarbitra) wyznacza przewodniczący sądu spośród arbitrow, którzy ukończyli studia wyższe na kierunku prawo. Równe reprezentacje i formalne wymogi co do kwalifikacji mają ograniczyć ryzyko stronniczości. Każdemu arbitrowi ciąży obowiązek ujawnienia potencjalnych konfliktów interesów; w razie wątpliwości możliwe jest wyłączenie zgodnie z regułami części piątej Kodeksu postępowania cywilnego (§ 18 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lipca 2017 r. w sprawie określenia regulaminu organizacji i działania stałych sądów polubownych przy wojewódzkich inspektorach inspekcji handlowej).

Tok postępowania przed sądem konsumenckim ma strukturę klasycznego arbitrażu, ale „ucywilizowanego” przez szczególne reguły ochrony konsumenta. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lipca 2017 r. w sprawie określenia regulaminu organizacji i działania stałych sądów polubownych przy wojewódzkich inspektorach inspekcji handlowej ustala w tym przypadku bardzo szczegółowy porządek czynności, który – choć nim nie epatuje sama ustawa – w praktyce determinuje cały przebieg sprawy:

1. Wstępne badanie wniosku (§ 13 – § 15 ww. rozporządzenia). Po wpływnięciu wniosku przewodniczący sądu dokonuje jego weryfikacji

- formalnej i przedmiotowej. Jeżeli we wniosku brakuje oznaczenia stron, przedmiotu sporu, podpisu albo odpisu dla strony przeciwnej, przewodniczący wzywa do uzupełnienia braków w terminie tygodniowym. Jest to termin „zwykły” – niezachowanie go skutkuje zwrotem wniosku, ale nie powoduje żadnych negatywnych następstw materialnoprawnych. Zwrot jest czysto techniczny i nie zamyka drogi do ponownego złożenia prawidłowego wniosku. Jeżeli natomiast spór w ogóle nie należy do kognicji sądu (np. dotyczy odpowiedzialności publicznoprawnej albo relacji między przedsiębiorcami), przewodniczący pozostawia wniosek bez dalszego biegu i informuje o tym wnioskodawcę.
2. Uzyskanie zgody drugiej strony – zapis na sąd polubowny (§ 16 ww. rozporządzenia). Dopiero gdy wniosek przejdzie etap wstępny, przewodniczący doręcza jego odpis stronie przeciwnej. W tym samym piśmie wzywa ją do wyrażenia – w ciągu tygodnia – zgody na rozstrzygnięcie sporu przez wskazany sąd polubowny. Ten krok jest kluczowy, bo dopiero zgoda obu stron tworzy zapis na sąd polubowny w rozumieniu art. 1161 § 1 k.p.c. Jeżeli przedsiębiorca (lub konsument – gdy to przedsiębiorca jest wnioskodawcą) odmówi zgody lub milczy po upływie terminu, wniosek jest zwracany, a postępowanie nie może się rozpocząć. Model jest więc czysto konsensualny.
 3. Wyznaczenie arbitrów i składu orzekającego (§ 17 – § 19 ww. rozporządzenia). Gdy druga strona wyrazi zgodę, przewodniczący ustala termin rozprawy i – zgodnie z rozporządzeniem – jednocześnie wzywa każdą ze stron do wskazania arbitra z listy prowadzonej przez wojewódzkiego inspektora. Brak wskazania w terminie oznacza, że przewodniczący wyznaczy arbitra samodzielnie, dbając o zachowanie parytetu: jeden arbiter z listy „konsumenckiej”, drugi z listy „przedsiębiorczej”. Po obsadzeniu dwóch arbitrów przewodniczący wyznacza superarbitra spośród arbitrów z wykształceniem prawniczym. To on przewodniczy rozprawie i odpowiada za formalny tok postępowania. W tym momencie mogą pojawić się wnioski o wyłączenie arbitrów – odpowiednio do art. 1174 k.p.c. – jeżeli zachodzą wątpliwości co do ich bezstronności. Rozporządzenie odsyła wprost do zasad k.p.c., zapewniając stronom realne gwarancje równości.

4. Rozprawa (§ 26 – § 29 ww. rozporządzenia). Rozprawa jest jawna. Po wywołaniu sprawy superarbiter udziela głosu najpierw wnioskodawcy, następnie stronie przeciwnej. Postępowanie dowodowe przebiega w sposób elastyczny – sąd może przeprowadzić dowody dokumentów, przesłuchać świadków, a gdy sprawa wymaga wiadomości specjalnych, powołać biegłego z listy rzeczoznawców prowadzonej przez wojewódzkiego inspektora. Istotą rozprawy nie jest jednak jedynie formalna prezentacja argumentów, lecz również skłanianie stron do ugody. Superarbiter – zgodnie z regulaminem – powinien aktywnie dążyć do pojednania. Uzgodniona treść ugody jest wpisywana do protokołu i stwierdzona podpisami stron.
5. Wyrok i jego doręczenie (§ 33 – § 34 ww. rozporządzenia). Jeśli do ugody nie dojdzie, po zamknięciu rozprawy skład orzekający odbywa niepubliczną naradę i wydaje wyrok większością głosów. Wyrok doręcza się stronom w terminie 14 dni – wraz z pouczeniem o trybach sprostowania, wykładni lub uzupełnienia przewidzianych w art. 1200–1202 k.p.c.
6. Zakończenie sprawy w inny sposób (§ 30 – § 31 ww. rozporządzenia). Zamiast wyroku sąd może wydać postanowienie o umorzeniu postępowania – np. gdy powód cofnie pozew albo gdy dalsze prowadzenie sprawy jest niemożliwe lub zbędne.

Przepis art. 37 u.I.H. wprost odsyła do k.p.c. w zakresie nieuregulowanym ustawą.

Warto odróżnić art. 36 i 37 u.I.H. funkcjonalnie. Mediacja (art. 36 u.I.H.) to narzędzie „miękkie” – ułatwianie rozmowy i formułowanie propozycji, bez mocy rozstrzygającej. Arbitraż konsumencki (art. 37 u.I.H.) kończy się wyrokiem, który może podlegać przymusowemu wykonaniu. Oba tryby są dobrowolne dla stron, ale różnią się ciężarem procesowym i skutkami.

5.3. PORADNICTWO KONSUMENCKIE

Poradnictwo konsumenckie należy do tych obszarów ochrony konsumentów, które łączą funkcję edukacyjną, informacyjną i prewencyjną. Jest

to fundament całej konstrukcji rynku konsumenckiego, bo zapewnia osobie fizycznej dostęp do wiedzy prawnej i faktycznej jeszcze zanim spór z przedsiębiorcą zdąży przybrać postać konfliktu wymagającego interwencji ADR czy arbitrażu. Inspekcja Handlowa realizuje tę funkcję równoległe z działalnością rzeczników konsumentów, tworząc razem system wczesnego wsparcia, którego celem jest deeskalacja sporów i uporządkowanie relacji prawnych między konsumentem a przedsiębiorcą.

Poradnictwo ma przede wszystkim charakter informacyjny. Konsument uzyskuje wiedzę o swoich prawach i obowiązkach, ale także o standardach rynkowych, zasadach reklamacji, sposobach zawierania i wykonywania umów, ryzykach związanych z określonymi praktykami handlowymi czy procedurach dostępnych w przypadku niezgodności towaru z umową. Inspekcja udziela również porad dotyczących jakości towarów, znakowania produktów, interpretacji przepisów branżowych i ich praktycznego znaczenia. W wielu przypadkach porada polega nie tyle na wyjaśnieniu przepisu, ile na przełożeniu języka prawa na praktykę – na pokazaniu konsumentowi, jakie ma realne opcje działania w konkretnej sytuacji.

Poradnictwo to jednak nie tylko obsługa zapytań. Ważnym elementem jest też profilaktyka, czyli informowanie o prawach konsumenta przed zawarciem umowy na odległość, wskazywanie na obowiązki przedsiębiorcy, wyjaśnianie mechanizmów działania usług finansowych, kredytów konsumenckich, usług telekomunikacyjnych, gwarancji i rękojmi. Często już sama rozmowa z przedstawicielami IH uświadamia konsumentowi, że jego problem można rozwiązać etap wcześniej – złożeniem reklamacji we właściwej formie, żądaniem doprecyzowania informacji handlowej lub wskazaniem przedsiębiorcy uchybień, które w świetle prawa są jednoznaczne.

W praktyce poradnictwo pełni także rolę filtra dla postępowań ADR. Konsument, który zgłasza problem, często nie dysponuje dokumentami, nie rozumie różnicy między reklamacją a odstąpieniem od umowy albo nie wie, że przedsiębiorca nie ma obowiązku odpowiadać na roszczenia, które nie wynikają z przepisów. Inspekcja pomaga uporządkować stan faktyczny i zebrać materiał, co w razie potrzeby ułatwia płynne przejście do mediacji lub postępowania przed stałym sądem polubownym.

Poradnictwo jest również ściśle powiązane z edukacyjną rolą Inspekcji. W ramach tego obszaru organizowane są spotkania, publikowane materiały

informacyjne, poradniki oraz komunikaty dotyczące nieuczciwych praktyk rynkowych. Dzięki temu konsumenci mają realny dostęp nie tylko do „obrony” w sytuacjach konfliktowych, lecz także do wiedzy pozwalającej im unikać sporów.

Ważne jest, że poradnictwo konsumenckie nie ma charakteru władczego. Inspekcja nie wydaje „decyzji”, nie ocenia formalnie stanowiska przedsiębiorcy i nie zastępuje sądu w rozstrzygnięciu sporów. Jej rolą jest rzetelne, obiektywne poinformowanie obu stron, jakie skutki prawne mogą wiązać się z określonym działaniem lub jego brakiem. Celem jest uzbrojenie konsumenta w wiedzę pozwalającą świadomie dochodzić swoich roszczeń lub – przeciwnie – ocenić, że żądanie jest bezzasadne.

Znaczenie poradnictwa stale rośnie. Dane publikowane przez Inspekcję Handlową wskazują, że corocznie udzielane są dziesiątki tysięcy porad oraz instruktaży, z których korzystają nie tylko konsumenci, ale również przedsiębiorcy poszukujący informacji o prawidłowym wykonywaniu obowiązków wynikających z prawa konsumenckiego. Porady są udzielane w różnych formach – podczas osobistej wizyty w inspektoracie, telefonicznie lub za pośrednictwem poczty elektronicznej – co ułatwia dostęp do wsparcia niezależnie od sytuacji życiowej zainteresowanego³¹³.

W efekcie poradnictwo konsumenckie staje się istotnym instrumentem ochrony konsumenta pozwalającym zarówno zapobiegać eskalacji sporów, jak i właściwie kierować sprawę do dalszych procedur. W połączeniu z postępowaniami ADR i funkcjonowaniem stałych sądów polubownych tworzy ono spójny system reagowania na problemy pojawiające się na rynku konsumenckim, w którym informacja i edukacja są równie ważne jak rozstrzygnięcie sporów.

W praktyce rosnące znaczenie mechanizmów ADR prowadzonych przez Inspekcję Handlową potwierdza ewolucję tej instytucji w kierunku organu nie tylko kontrolnego, lecz także mediacyjnego i prewencyjnego, odpowiadającego na współczesne potrzeby rynku konsumenckiego.

³¹³ <https://poznan.wiih.gov.pl/inspekcja-handlowa-sprawdzi-doradzi-pomoze/> (dostęp: 31.10.2025).

PODSUMOWANIE

Inspekcja Handlowa istnieje od ponad 75 lat, a od 25 lat funkcjonuje na podstawie przepisów jednej ustawy, choć wielokrotnie nowelizowanej. Dodatkowo wykonuje zadania określone w różnych rozproszonych aktach prawnych prawa krajowego i unijnego. Instytucja ta ewoluowała od organu kontroli handlu do wyspecjalizowanego organu kontroli chroniącego zarówno prawa konsumentów, jak i interesy państwa, prowadzącego poradnictwo konsumenckie i zaangażowanego w pozasądowe rozwiązywanie sporów konsumenckich. Do podstawowych zadań IH należy kontrola nie tylko przedsiębiorców i wykonywania przez nich obowiązków w zakresie produkcji, handlu i usług, ale także wyrobów i produktów w zakresie bezpieczeństwa i zgodności z wymaganiami krajowymi i unijnymi oraz paliw. Od 2020 r. kontrola IH dotyczy produktów nieżywnościowych. IH prowadzi postępowania dotyczące pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich, organizuje i prowadzi stałe sądy polubowne, a także poradnictwo konsumenckie.

Od zadań IH należy rozróżnić kompetencje jej organów: Prezesa UOKiK oraz wojewody działającego przy pomocy wojewódzkiego inspektora IH. Kategoryczne wyodrębnienie zadań i kompetencji IH może być problematyczne ze względu na jej zróżnicowany profil aktywności o charakterze „interdyscyplinarnym”, niemieszczący się w klasyfikacji działań administracji publicznej. IH nie stanowi instytucji wyłącznie kontrolnej, ale dysponuje też władczymi narzędziami nadzoru, równocześnie będąc instytucją pomagającą w rozwiązywaniu sporów konsumenckich. Zaliczyć ją należy do kategorii policji administracyjnych. Jako inspekcja specjalna zalicza się do instytucji kontroli specjalistycznej w obrębie systemu kontroli administracji rządowej.

IH jest instytucją wyspecjalizowaną, wyodrębnioną, względnie niezależną, którą powinny cechować fachowość i obiektywizm.

Zadania IH na szczeblu centralnym wykonuje Prezes UOKiK przy pomocy podległego mu urzędu, zaś na poziomie terenowym wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora IH, jako kierownika wojewódzkiej IH wchodzącej w skład rządowej administracji zespolonej w województwie. W przypadku IH nie zachodzi pełne zespolenie, co determinuje swoistą pozycję ustrojową tej instytucji. W aspekcie organizacyjnym aparat pomocniczy IH nie został włączony do urzędu wojewódzkiego. W aspekcie finansowym wojewódzki inspektorat IH jest jednostką budżetową należącą do sektora finansów publicznych, tworzoną przez wojewodów i działającą na podstawie nadawanych przez nich statutów. Wojewoda może dodatkowo tworzyć delegatury inspektoratów. Równocześnie wojewoda powołuje i odwołuje wojewódzkiego inspektora IH, lecz czyni to za zgodą Prezesa UOKiK. Obsadzenie stanowiska wojewódzkiego inspektora IH wymaga zatem zgodnego współdziałania wojewody oraz Prezesa UOKiK. Znaczną część zadań IH w województwie wykonuje wprawdzie wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora IH, lecz są i wyjątki. W zakresie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich oraz organizowania i prowadzenia stałych sądów polubownych zadania wykonują właściwi miejscowo wojewódzcy inspektorzy IH działający samodzielnie i we własnym imieniu.

Podstawowym zadaniem IH jest wykonywanie kontroli. Są to zarówno kontrole planowe, jak i doraźne. Kierunki działania IH oraz okresowe plany kontroli opracowuje Prezes UOKiK. Wojewódzki inspektor IH opracowuje programy kontroli o znaczeniu wojewódzkim. Programy są podstawą przeprowadzania kontroli przez inspektorów. IH przy wykonywaniu zadań może współdziałać z powiatowym (miejskim) rzecznikiem konsumentów, organami administracji rządowej i samorządowej, organami kontroli oraz organizacjami pozarządowymi reprezentującymi interesy konsumentów.

Kontrola IH stanowi szereg uporządkowanych czynności mających na celu sprawdzenie określonego stanu faktycznego lub prawnego i porównanie go z założonymi wzorcami, a następnie określenie wniosków poprzez wykazanie uchybień lub wskazanie wzorców prawidłowego postępowania. Cechą samej kontroli jest brak środków władczych, które mogą być zastosowane dopiero po jej zakończeniu.

Do zasad kontroli IH zaliczyć należy: zasadę pierwszeństwa przepisów Prawa przedsiębiorcy, zasadę legalizmu, zasadę uprzedzenia, zakaz prowadzenia więcej niż jednej kontroli u przedsiębiorcy, zasadę ograniczonego czasu kontroli, zakaz ponownej kontroli, zasadę praworządności, zasadę prowadzenia postępowania w siedzibie kontrolowanego, zasadę prowadzenia postępowania w godzinach pracy kontrolowanego, zasadę sprawności postępowania.

Postępowanie kontrolne IH można podzielić na etapy przygotowania kontroli, kontroli oraz realizacji wyników kontroli. Do sposobów weryfikacji prawidłowości czynności kontrolnych zaliczyć należy środki nadzorcze Prezesa UOKiK oraz przysługujące kontrolowanemu prawo do wniesienia sprzeciwu oraz prawo do wniesienia uwag do protokołu. Ostatnim etapem jest postępowanie pokontrolne mające na celu realizację wyników kontroli. Co istotne, jego celem jest zarówno korekta działań, jak i utrwalenie wzorców prawidłowego postępowania.

IH dysponuje dwoma środkami prawnymi po przeprowadzeniu kontroli: zarządzeniami pokontrolnymi oraz wystąpieniami pokontrolnymi. Pierwsze z nich mają charakter sformalizowany i są wydawane w formie decyzji administracyjnej. Powinny one zawierać określenie stwierdzonych nieprawidłowości, wykazanie konieczności ich usunięcia oraz określenie terminu wykonania zarządzenia. Zarządzenie pokontrolne wydaje wojewódzki inspektor IH, a odwołanie wnosi się do Prezesa UOKiK. Na ostateczną decyzję Prezesa UOKiK przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Z kolei wystąpienie pokontrolne nie jest decyzją administracyjną, wskazuje na ustalenia w zakresie uchybień i wnioski o ich usunięcie, które nie zmieniają sytuacji prawnej kontrolowanego. Jest to swoiste podsumowanie oceny działania kontrolnego, które nie kształtuje wiążąco jego sytuacji prawnej. Wystąpienie pokontrolne w przeciwieństwie do zarządzenia pokontrolnego nie podlega kontroli instancyjnej i sądownoadministracyjnej.

Istotny aspekt działalności IH obejmuje postępowanie z dowodami oraz właściwe pobieranie i badanie próbek produktów, co umożliwia nie tylko zachowanie rzetelności, jakości i bezpieczeństwa, ale wpływa też na skuteczność kontroli. Sposób pobierania i zabezpieczania próbek ma bowiem szczególne znaczenie dla utrwalenia wyników kontroli. Zasady postępowania z dowodami, jak i zasady funkcjonowania laboratoriów mają zapewnić

nie tylko rzetelność kontroli, ale również ochronę praw kontrolowanego przy zachowaniu legalności i proporcjonalności działań organów IH, które powinny być podejmowane w sposób budzący zaufanie do organów władzy publicznej. Każde odstępstwo od zasad postępowania dowodowego może wywołać doniosłe skutki prawne. W szczególności pobieranie próbek kontrolnych wiąże się z istotnymi gwarancjami rzetelności kontroli oraz ochrony praw stron. Procedura pobierania i badania próbek to nierozzerwalna całość, a prawidłowość zabezpieczenia próbki kontrolnej jest warunkiem legalności postępowania kontrolnego. Wszelkie uchybienia w tym zakresie powinny być oceniane rygorystycznie, zwłaszcza w świetle możliwości obrony praw kontrolowanego.

Obecnie IH to nie tylko organ kontroli, ale również instytucja chroniąca prawa i interesy konsumentów, pomagająca im oraz przedsiębiorcom w pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich. Wymaga to od IH bezstronności i zapewnienia równości stronom przy zachowaniu standardów rzetelności i przejrzystości postępowania. Wprowadzenie postępowania ADR pozwala spojrzeć na działalność IH nie tylko z perspektywy kontroli i sankcji, lecz także ułatwiania stronom osiągnięcia porozumienia. Obok mediacji alternatywne rozwiązywanie sporu może nastąpić przez rozstrzygnięcie stałego sądu polubownego działającego przy wojewódzkim inspektorze IH. Oba tryby są dobrowolne, ale różnią się ciężarem procesowym i skutkami. Mediacja umożliwia rozmowy i formułowanie propozycji ugodowych, a arbitraż przed sądem kończy się wyrokiem podlegającym przymusowemu wykonaniu.

IH prowadzi też działania edukacyjne, informacyjne i prewencyjne w ramach poradnictwa konsumenckiego. Zapewniając dostęp do wiedzy, umożliwia deeskalację sporów i uporządkowanie relacji we wczesnej fazie, zanim konieczny będzie arbitraż bądź mediacja dla rozwiązania konfliktu. Znaczenie informacji w codziennym życiu stale rośnie, a wraz z nim znaczenie poradnictwa w różnych formach. Organy IH powinny przedstawiać informacje rzetelne i obiektywne, aby podnosić świadomość prawną konsumentów i wyposażać ich w wiedzę konieczną do ochrony swych praw. Ten aspekt działalności IH ostatecznie potwierdza ewolucję tej instytucji w kierunku organu mediacyjnego i prewencyjnego, odpowiadającego na współczesne potrzeby rynku.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Banasiński C., Piontek E., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, LEX.
- Błaszko A., *Nadzór i kontrola finansów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2024.
- Boć J., *Nadzór w systemie organów administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- Czerw J., *Właściwość a kompetencja*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak, M. Augustyniak (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna i ustrojowe prawo administracyjne*, Warszawa 2025.
- Dobkowski J., *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Kraków 2007.
- Dziuban E., *Realizacja zasady zespolenia w administracji rządowej w województwie*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 9.
- Etel M., *Gwarancje jakości prawa w przepisach Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców*, „Studia Prawa Publicznego” 2023, nr 3.
- Góralczyk W. jr, *Prawa i obowiązki organu administracji publicznej*, [w:] W. Góralczyk jr (red.), *Podstawy prawa administracyjnego*, Warszawa 2024.
- Hołda-Wydrzyńska A., *Sprawność kontroli przedsiębiorcy – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024, nr 64.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018.
- Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B., *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2017.

- Kasiński M., *Cele i zadania, kompetencja i właściwość*, [w:] M. Stahl, P. Korzeniowski (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia. Instytucje. Zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2024.
- Knosala E., *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Katowice 1998.
- Komorowski E., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] M. Chmaj, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2007.
- Korycińska-Rządca P., [w:] A. Jurkowska-Gomułka, A. Piszcz (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2025, Legalis/el.
- Kotecka S., *Zmiany w postępowaniu cywilnym dotyczące dokumentów elektronicznych*, „Kwartalnik Naukowy Prawo Mediów Elektronicznych”, wydanie specjalne, 2011.
- Kubas E., *System kontroli administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2014, nr 84.
- Kurzępa B., Kurzępa-Czopek E., *Ustawa o Inspekcji Handlowej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Maćkowiak J., *Zmiany w organizacji i funkcjonowaniu terenowej administracji rządowej (próba oceny)*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 2.
- Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.
- Rudkowska-Ząbczyk E., [w:] Marszałkowska-Krześ E. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Sarnecki P., *Właściwość organów terenowych w sprawach porządku i bezpieczeństwa publicznego w nowej strukturze lokalnych władz publicznych*, Warszawa 1999.
- Sierpowska I., *Funkcje kontroli państwowej. Studium prawnoporównawcze*, Wrocław 2003.
- Skwarka B., *Ocena kontrolowanej działalności*, [w:] E. Jarzęcka-Siwik (red.), M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona, *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018.
- Stec M., *Służby, inspekcje i straże w nowym ustroju administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 12.
- Sylwestrzak A., *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2004.
- Sylwestrzak A., *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2006.
- Szafrański D., *Standardy kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy*, „Studia Iuridica” 2011, nr 53.

- Śladkowska E., *Kontrola przedsiębiorcy*, [w:] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Administracyjne procedury kontrolne: wybrane zagadnienia*, Katowice 2016.
- Wagner A., *Inspekcja Handlowa*, [w:] B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej centralnej. T. I*, Warszawa 2012.
- Wiktorowska A., *Terenowe organy administracji państwowej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 6, Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.
- Zimmermann J., *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
- Żywicka A., [w:] L. Bielecki, J. Gola, K. Horubski, K. Kokocińska, E. Komierzyńska-Orlińska, A. Żywicka, *Komentarz do ustawy – Prawo przedsiębiorców*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Żywicka A., *Legalność i sprawność kontroli działalności gospodarczej w świetle Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, nr 1.

ORZECZNICTWO

- Postanowienie NSA z dnia 12 września 2012 r., II GSK 1085/11, CBOSA.
- Postanowienie NSA z dnia 25 września 2014 r., II GSK 1215/13, CBOSA.
- Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 5 maja 2004 r., IV SA3355/02, CBOSA.
- Postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 28 września 2022 r., II SA/Rz 1082/22, LEX nr 3409899.
- Postanowienie WSA w Opolu z dnia 17 lipca 2025 r., I SAB/Op 32/23, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 7 września 2011 r., II GSK 881/10, LEX nr 1068891.
- Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2012 r., II GSK 916/11, LEX nr 1225708.
- Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2012 r., II GSK 917/11, LEX nr 1219243.
- Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2012 r., II GSK 1933/11, LEX nr 1367233.
- Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2013 r., II GSK 1393/12, LEX nr 1530326.
- Wyrok NSA z dnia 31 października 2014 r., II GSK 1304/13, LEX nr 1588127.
- Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2015 r., II GSK 1149/14, LEX nr 1774797.
- Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2015 r., II GSK 1198/14, LEX nr 1982562.
- Wyrok NSA z dnia 7 października 2015 r., II GSK 1929/14, LEX nr 2093236.

- Wyrok NSA z dnia 18 marca 2016 r., II GSK 311/14, LEX nr 2066313.
- Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2017 r., II OSK 1574/15, LEX nr 2283258.
- Wyrok NSA z dnia 15 marca 2017 r., II GSK 1663/15, LEX nr 2268751.
- Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2018 r., II GSK 1184/16, LEX nr 2462903.
- Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2020 r., II GSK 1334/19, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 19 maja 2020 r., II GSK 132/20, LEX nr 2982157.
- Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2021 r., II GSK 1652/20, LEX nr 3117506.
- Wyrok NSA z dnia 8 września 2022 r., II GSK 745/19, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 15 marca 2023 r., II GSK 1509/19, LEX nr 3575957.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 grudnia 2005 r., VI SA/Wa 1234/05, LEX nr 190853.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2005 r., II SA/Wa 1918/2005, Lexis-Nexis nr 1254109.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 grudnia 2010 r., I SA/Wa 1727/10, Legalis.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2011 r., VI SA/Wa 2438/10, LEX nr 996315.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2011 r., VI SA/Wa 17/11, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2012 r., VI SA/Wa 985/12, LEX nr 1277597.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2014 r., VI SA/Wa 2836/13, LEX nr 1577955.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 stycznia 2015 r., VI SA/Wa 1902/14, LEX nr 1747115.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 marca 2015 r., VI SA/Wa 2296/14, LEX nr 2003265.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 czerwca 2015 r., VI SA/Wa 123/15, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2016 r., VI SA/Wa 201/15, LEX nr 2043911.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2016 r., VI SA/Wa 2574/15, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 października 2017 r., VI SA/Wa 937/17, LEX nr 2419458.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2019 r., VI SA/Wa 805/19, Legalis.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 października 2019 r., VI SA/Wa 1428/19, LEX nr 3027357.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 23 marca 2021 r., II SA/Op 377/20, LEX nr 3162642.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 maja 2021 r., VI SA/Wa 2763/20, LEX nr 3265683.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 maja 2021 r., VI SA/Wa 2770/20, LEX nr 3265624.

AKTY PRAWNE

Dekret z dnia 21 września 1950 r. o Państwowej Inspekcji Handlowej, Dz.U. z 1950 r. nr 44 poz. 396 z późn. zm.

Regulamin Organizacyjny Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Warszawie stanowiący załącznik do Zarządzenia nr 6 Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej z dnia 29 września 2020 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Warszawie, <https://bip.wiih.org.pl/inspektorat/regulamin/> (dostęp: 31.10.2025).

Regulamin Organizacyjny Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Katowicach stanowiący załącznik do Zarządzenia nr 288/21 Wojewody Śląskiego z dnia 1 września 2021 r., <https://katowice.wiih.gov.pl/p,108,statut-i-regulamin> (dostęp: 31.10.2025).

Regulamin Organizacyjny Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Krakowie ustalony Zarządzeniem nr 30/2024 Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej z dnia 20 grudnia 2024 r., zatwierdzony Zarządzeniem nr 425/24 Wojewody Małopolskiego z dnia 31 grudnia 2024 r., <https://bip.malopolska.pl/wiihkrakow,a,387848,regulamin-organizacyjny.html> (dostęp: 31.10.2025).

Regulamin organizacyjny UOKiK stanowiący załącznik do Zarządzenia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 27 grudnia 2024 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Dz. Urz. UOKiK poz. 16.

Rozporządzenie (WE) nr 648/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie detergentów, Dz.U. L 104 z 8.04.2004.

Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regulami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt, Dz.U. L 165 z 30.04.2004.

- Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające Dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające Rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również Dyrektywę Rady 76/769/EWG i Dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE, Dz.U. L 396 z 30.12.2006.
- 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.U. L 218 z 13.08.2008.
- Rozporządzenie (WE) nr 1272/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin, zmieniające i uchylające Dyrektywy 67/548/EWG i 1999/45/WE oraz zmieniające Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006, Dz.U. L 353 z 31.12.2008.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1223/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. dotyczące produktów kosmetycznych (wersja przekształcona), Dz.U. L 342 z 22.12.2009.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 649/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. dotyczące wywozu i przywozu niebezpiecznych chemikaliów, Dz.U. L 201 z 27.07.2012.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 98/2013 z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie wprowadzania do obrotu i używania prekursorów materiałów wybuchowych, Dz.U. L 39 z 9.02.2013.
- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/2013 z dnia 11 marca 2019 r. uzupełniające Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 w odniesieniu do etykietowania energetycznego wyświetlaczy elektronicznych i uchylające Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1062/2010, Dz.U. L 315 z 5.12.2019.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1020 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie nadzoru rynku i zgodności produktów oraz zmieniające Dyrektywę 2004/42/WE oraz Rozporządzenia (WE) nr 765/2008 i (UE) nr 305/2011, Dz. Urz. UE L 169 z 25.06.2019 z późn. zm.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1148 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie wprowadzania do obrotu i stosowania prekursorów materiałów

- wybuchowych, zmieniające Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 i uchylające Rozporządzenie (UE) nr 98/2013 (tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 186 z 11.07.2019 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/988 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, zmieniające Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1025/2012 i Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1828 oraz uchylające Dyrektywę 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i Dyrektywę Rady 87/357/EWG, Dz.U. L 135 z 23.05.2023.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2001 r. w sprawie sposobu przejęcia przez Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej wojewódzkich laboratoriów kontrolno-analitycznych prowadzonych dotychczas przez wojewódzkich inspektorów Inspekcji Handlowej, Dz.U. z 2001 r. nr 82 poz. 890.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2001 r. w sprawie zasad organizacji wojewódzkich inspektoratów Inspekcji Handlowej, Dz.U. z 2018 r. poz. 1173.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2001 r. w sprawie list rzeczoznawców do spraw jakości produktów lub usług, Dz.U. z 2001 r. nr 85 poz. 931.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 marca 2002 r. w sprawie sposobu współdziałania organów Inspekcji Handlowej z powiatowym (miejskim) rzecznikiem konsumentów, organami administracji rządowej i samorządowej, organami kontroli oraz organizacjami pozarządowymi reprezentującymi interesy konsumentów, Dz.U. z 2018 r. poz. 1072.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2003 r. w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Handlowej uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, Dz.U. z 2003 r. nr 63 poz. 587 z późn. zm.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2009 r. w sprawie wzoru legitymacji służbowej pracowników Inspekcji Handlowej oraz trybu jej wydawania i wymiany, oraz wzorów protokołu kontroli, protokołu oględzin i protokołu rozprawy, Dz.U. z 2009 r. nr 127 poz. 1056.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu pobierania i badania próbek produktów przez organy Inspekcji Handlowej, Dz.U. z 2012 r. poz. 496.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 maja 2017 r. w sprawie regulaminu organizacji i działania Inspekcji Handlowej w zakresie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich, Dz.U. z 2017 r. poz. 1014.

- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lipca 2017 r. w sprawie określenia regulaminu organizacji i działania stałych sądów polubownych przy wojewódzkich inspektorach inspekcji handlowej, Dz.U. z 2017 r. poz. 1356.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1947 r. nr 18 poz. 71 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 lipca 1950 r. o upoważnieniu Rządu do wydawania dekretów z mocą ustawy, Dz.U. z 1950 r. nr 29 poz. 271.
- Ustawa z dnia 25 lutego 1958 r. o Państwowej Inspekcji Handlowej, Dz.U. z 1999 r. nr 195 poz. 1205.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1691.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1568.
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, Dz.U. z 2025 r. poz. 734.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy, Dz.U. z 1974 r. nr 24 poz. 142 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz.U. z 2023 r. poz. 2151 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej, Dz.U. z 1996 r. nr 106 poz. 496.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, Dz.U. z 1996 r. nr 106 poz. 498.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. z 2024 r. poz. 1251 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. z 2025 r. poz. 499.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa, Dz.U. z 1998 r. nr 106 poz. 668.
- Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim, Dz.U. z 2024 r. poz. 1556 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 18 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, Dz.U. z 2025 r. poz. 229.

- Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1980.
- Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach, Dz.U. z 2022 r. poz. 2063.
- Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej, Dz.U. z 2024 r. poz. 433 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych, Dz.U. z 2022 r. poz. 1816.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2025 r. poz. 647 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, Dz.U. z 2022 r. poz. 546.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o towarach paczkowanych, Dz.U. z 2022 r. poz. 2255.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności, Dz.U. z 2023 r. poz. 215.
- Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji, Dz.U. z 2015 r. poz. 1483.
- Ustawa z dnia 13 września 2002 r. o produktach biobójczych, Dz.U. z 2021 r. poz. 24.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów, Dz.U. z 2021 r. poz. 222.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz.U. z 2025 r. poz. 712.
- Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz.U. z 2023 r. poz. 1448.
- Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, Dz.U. z 2024 r. poz. 1209 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. z 2024 r. poz. 1616 z późn.zm.
- Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o zniesieniu Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej, o zmianie ustawy o Inspekcji Handlowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2008 r. nr 157 poz. 976.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2025 r. poz. 428.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach, Dz.U. z 2025 r. poz. 809.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.

- Ustawa z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach, Dz.U. z 2022 r. poz. 1816.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2011 r. o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej, Dz.U. z 2024 r. poz. 1772.
- Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, Dz.U. z 2020 r. poz. 224 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 września 2012 r. o etykietowaniu energetycznym produktów związanych z energią, Dz.U. z 2020 r. poz. 378.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, Dz.U. z 2025 r. poz. 870.
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, Dz.U. z 2024 r. poz. 573.
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku, Dz.U. z 2025 r. poz. 568.
- Ustawa z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich, Dz.U. z 2016 r. poz. 1823.
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej, Dz.U. z 2018 r. poz. 650.
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, Dz.U. z 2025 r. poz. 1480.
- Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o produktach kosmetycznych, Dz.U. z 2018 r. poz. 2227 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 października 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2019 r. poz. 2166.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2020 r. poz. 285.
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o konsumenckiej pożyczce lombardowej, Dz.U. z 2024 r. poz. 1111.
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2023 r. poz. 877.
- Zarządzenie nr 272 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów, M.P. z 2025 r. poz. 362.

Zarządzenie nr 2/20 Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej z dnia 14 sierpnia 2020 r. w sprawie podziału zadań pomiędzy Wielkopolskim Wojewódzkim Inspektorem Inspekcji Handlowej i zastępcą Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej oraz struktury organizacyjnej, a także schematu organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Poznaniu, <https://poznan.wiih.gov.pl/inspektorat/regulamin/> (dostęp: 31.10.2025).

Zarządzenie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 5 sierpnia 2024 r. w sprawie kosztów badań przeprowadzonych w laboratoriach Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Dz. Urz. UOKiK z 2024 r. poz. 9.

INNE MATERIAŁY

<https://uokik.gov.pl/inspekcja-handlowa> (dostęp: 31.10.2025).

<https://uokik.gov.pl/stale-sady-polubowne> (dostęp: 31.10.2025).

Inspekcja Handlowa – sprawdzi, doradzi, pomoże, <https://poznan.wiih.gov.pl/inspekcja-handlowa-sprawdzi-doradzi-pomoze/> (dostęp: 31.10.2025).

Lissowski G., hasło „Informacja”, [w:] *Wielka encyklopedia powszechna*, Warszawa 2002.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemach homologacji pojazdów oraz ich wyposażenia oraz niektórych innych ustaw z 11.09.2025 r., UC95, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12402254> (dostęp: 31.10.2025).

Rządowy projekt ustawy o nadzorze nad ogólnym bezpieczeństwem produktów z 2.10.2025 r., nr druku 1761, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/Przebieg-Proc.xsp?nr=1761> (dostęp: 31.10.2025).

Słownik Języka Polskiego PWN, https://sjp.pwn.pl/sjp/ewidencja;2557291.html#-google_vignette (dostęp: 31.10.2025).

Sprawozdanie roczne z działalności Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Gdańsku za rok 2024, <https://bip.ihgd.pl/arttykul/115/212/sprawozdanie-z-dzialalnosci-wojewodzkiego-inspektoratu-inspekcji-handlowej-w-gdanskuz-za-2024-r.> (dostęp: 31.10.2025).

Sprawozdanie roczne z działalności Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej we Wrocławiu za rok 2024, <https://www.gov.pl/web/wiih-wroclaw/sprawozdanie-roczne> (dostęp: 31.10.2025).

- Sprawozdanie z działalności UOKiK za rok 2020, https://uokik.gov.pl/publikacje?i_kategoria=5 (dostęp: 31.10.2025).
- Sprawozdanie z działalności UOKiK za rok 2021, https://uokik.gov.pl/publikacje?K_kategoria=5 (dostęp: 31.10.2025).
- Sprawozdanie z działalności UOKiK za rok 2022, https://uokik.gov.pl/publikacje?K_kategoria=5 (dostęp: 31.10.2025).
- Sprawozdanie z działalności UOKiK za rok 2023, https://uokik.gov.pl/publikacje?K_kategoria=5 (dostęp: 31.10.2025).
- Sprawozdanie z działalności UOKiK za rok 2024, https://uokik.gov.pl/publikacje?K_kategoria=5 (dostęp: 31.10.2025).
- Sprawozdanie z działalności Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Rzeszowie za rok 2023, <https://wiih.rzeszow.pl/sprawozdania-z-dzialalnosci-wiih-w-rzeszowie/sprawozdania-z-dzialalnosci-wojewodzkiego-2023> (dostęp: 31.10.2025).
- Sprawozdanie z działalności Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Białymstoku za rok 2024, <https://www.bialystok.wiih.gov.pl/dzialalnosc/sprawozdania/> (dostęp: 31.10.2025).
- Szaniawski K., hasło „Informacja”, [w:] *Filozofia a nauka*, Wrocław 1987.
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o Inspekcji Handlowej, druk nr 2049, Sejm III kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/2049> (dostęp: 31.10.2025).
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, druk nr 1072, Sejm VI kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/1072> (dostęp: 31.10.2025).
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców, druk nr 2051, Sejm VIII kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2051> (dostęp: 31.10.2025).
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 65, Sejm IX kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=65> (dostęp: 31.10.2025).
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o nadzorze nad ogólnym bezpieczeństwem produktów, druk nr 1761, Sejm X kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=1761> (dostęp: 31.10.2025).

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zniesieniu Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej, o zmianie ustawy o Inspekcji Handlowej oraz niektórych innych ustaw, druk nr 400, Sejm VI kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/Druk6ka.nsf/wgdruk/400> (dostęp: 31.10.2025).

Wyjaśnienie Polskiego Komitetu Normalizacyjnego, <https://www.pkn.pl/na-skroty/faq/co-sa-dyrektywy> (dostęp: 31.10.2025).

Monografia stanowi szczegółowe opracowanie problematyki prawnej funkcjonowania Inspekcji Handlowej w Polsce. Autorzy podejmują ambitne zadanie kompleksowego przedstawienia tej instytucji, zarówno w perspektywie historycznej, ustrojowej, organizacyjnej, jak i proceduralnej, osadzając analizę w aktualnym stanie prawnym oraz w realiach funkcjonowania administracji publicznej.

Dr hab. Joanna Smarż, prof. URad

Monografia stanowi ważną pozycję naukową w zakresie analizy Inspekcji Handlowej jako struktury administracji publicznej. Jest to wartościowe dzieło wypełniające lukę w piśmiennictwie polskim w tym zakresie. Dotychczas nie pojawiło się syntetyczne opracowanie w formule monograficznej, zawierające aktualną ocenę stanu badań w zakresie tematyki tej pracy.

Dr hab. Kazimierz Bandarzewski, prof. UJ

DOI 10.26399/978-83-88690-51-8

ISBN 978-83-88690-51-8

