

Dowody legalizacji przyrządów pomiarowych jako prawne formy działania administracji gospodarczej (administracji miar)

Proof of Verification of Measuring Instruments as an Activity of Legal Economic Administration (Administration of Measures)

Abstract

The study analyses the regulations governing legal metrological control to determine the legal nature of legalisation certificates and the legalisation of measuring instruments, with the aim of classifying these activities as forms of economic administration. These determinations are significant because assigning these activities to specific legal forms determines the scope of judicial control of the administration of measures performed by administrative courts, as well as the means of control (administrative sanctions) applied in the event of a legal violation. The paper proves the thesis that the certificate of legalisation and the process of legalisation are authoritative forms of economic administration activity – specifically, the administration of measures – and can be considered specific individual administrative acts.

KEYWORDS: legal forms of public administration activity, administration of measures, evidence of legalisation of measuring instruments

SŁOWA KLUCZOWE: prawne formy działania administracji publicznej, administracja miar, dowody legalizacji przyrządów pomiarowych

AGNIESZKA ŻYWICKA – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, ORCID – 0000-0002-5789-8355, e-mail: agnieszka.zywicka@ujk.edu.pl

PAULINA BIEŚ-SROKOSZ – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie, ORCID – 0000-0002-7353-3460, e-mail: p.bies@ujd.edu.pl

1 | Wprowadzenie

Dynamika i różnorodność dziedzin życia gospodarczego poddanych regulacyjnej aktywności państwa wymaga stosowania różnorodnych form realizacji zadań publicznych, a to z kolei implikuje swoiste prawne formy działania administracji gospodarczej realizującej te zadania. Do takich zadań bez wątpienia należy zapewnienie spójności pomiarowej, utrzymanie państwowych wzorców miar i zapewnienie wzajemnej zgodności i określonej dokładności wyników pomiarów przeprowadzanych w Polsce przez administrację miar m.in. w ramach prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych. Specyfika tych zadań wymaga stosowania specyficznych (swoistych) form działania, niespotykanych w innych dziedzinach – dowodów prawnej kontroli metrologicznej, do których należy m.in. świadectwo legalizacji i cecha legalizacji. Cechy normatywne obu form powodują trudności w ich jednoznacznej kwalifikacji w ramach jednej z tradycyjnych prawnych form działania administracji publicznej identyfikowanych w doktrynie, można zatem sformułować tezę, że świadectwo legalizacji i cecha legalizacji to władcze formy działania administracji gospodarczej – administracji miar, które można kwalifikować jako specyficzne indywidualne akty administracyjne.

Zamierzeniem autorów jest analiza przepisów normujących tryb prawnej kontroli metrologicznej celem ustalenia istoty prawnej świadectwa legalizacji i cechy legalizacji przyrządów pomiarowych w celu umiejscowienia tych form w katalogu prawnych form działania administracji gospodarczej. Dokonanie tych ustaleń ma istotne znaczenie, gdyż przyporządkowanie tych działań do konkretnych form prawnych warunkuje zakres wykonywanej przez sądy administracyjne sądowej kontroli działalności administracji miar oraz dostosowanie do nich środków tej kontroli (sankcji administracyjnych) stosowanych w razie stwierdzenia naruszenia prawa.

2 | Mnogość klasyfikacji prawnych form działania administracji gospodarczej

Mimo że problematyka prawnych form działania administracji publicznej, w tym gospodarczej, była wielokrotnie szeroko analizowana w różnych ujęciach, zagadnienie to nie straciło tak na znaczeniu, jak i na aktualności. Wynika to ze zróżnicowania stosunków gospodarczych, w których administracja publiczna realizuje określone zadania publiczne za pomocą rozmaitych form działania. Zdaniem Ireny Lipowicz:

[...] prawne formy działania administracji ewoluują wraz z zadaniami, dla których realizacji powstały. Zgodnie z tezą Teresy Rabskiej prawne formy działania administracji pełnią bowiem rolę służebną wobec zadań administracji publicznej^[1].

Uchwycenie istoty „formy prawnej działania administracji publicznej” w warunkach mnogości rozmaitych definicji występujących w nauce nastrocza trudności. Jednym z pierwszych autorów, który podjął się zdefiniowania i skatalogowania prawnych form działania administracji, był Jerzy Starościek. Jego zdaniem prawną formą działania administracji są regulowane prawem instrumenty, za pośrednictwem których administracja może działać^[2]. Współcześnie w nauce prawa administracyjnego przyjmowane są różne definicje prawnych form działania administracji publicznej; na potrzeby tego opracowania przyjmujemy, że prawna forma działania administracji to prawnie określony typ czynności organu administracji^[3], określony prawem, czyli dopuszczony prawem środek zastosowany przez administrację do załatwienia określonej sprawy^[4].

¹ Irena Lipowicz, „Prawne formy działania administracji publicznej. Między stabilizacją a potrzebą przełomu” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, z. 4 (2016): 41 i nast.

² Jerzy Starościek, „Prawne formy i metody działania administracji”, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, red. Janusz Łętowski, Teresa Rabska (Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1978), 39-40.

³ Marek Wierzbowski, Aleksandra Wiktorowska, „Prawne formy działania administracji”, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Marek Wierzbowski et. al. (Warszawa: Wolters Kluwer, 2015), 247.

⁴ Jerzy Starościek, *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki* (Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1974), 15 i n.

Innymi słowy, są to formy działań prawnych administracji publicznej (władcze lub niewładcze; podejmowane, w sferze wewnętrznej lub zewnętrznej; czynności prawne i działania faktyczne), przez które organy kreują określone stosunki administracyjnoprawne realizując przypisane im funkcje i zadania publiczne. Takie klasyfikacje są przyjmowane w większości podręczników akademickich. Małgorzata Stahl wskazuje na trudność traktowania tradycyjnych katalogów prawnych form działania jako zamkniętych i niezmiennych w sytuacji zmieniającego się otoczenia administracji, rozrostu jej zadań i struktur i rozwoju form związanych z wykonywaniem określonych zadań i funkcji^[5]. W rezultacie w doktrynie prawa od kilkudziesięciu lat trwa tendencja do wyodrębniania nowych form, wyszukiwania różnic i formułowania coraz to nowych, bardziej złożonych podziałów form prawnych, a zabiegi te są próbą odzwierciedlenia rzeczywistości wyników działań prawodawcy oraz poczynąń szeroko rozumianej praktyki^[6].

Czy jest możliwe zatem ustalenie katalogu prawnych form działania administracji gospodarczej i dokonanie ich klasyfikacji? W doktrynie publicznego prawa gospodarczego przeważa pogląd, że ustalenie katalogu jest utrudnione. Wiąże się to z faktem, że kompetencje organów, które są upoważnione do podejmowania działań w celu osiągnięcia celów publicznych

⁵ Małgorzata Stahl, „Szczególne prawne formy działania administracji”, [w:] *Prawne formy działania administracji. System Prawa Administracyjnego*. t. V, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel (Warszawa: C.H. Beck, 2013), 401.

⁶ Zob. np.: Katarzyna Defecińska-Tomczak, Zbigniew Kmiecik, „Dylematy typologii prawnych form działania administracji publicznej”, [w:] *Ewolucja prawnych form działania administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60 tej rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. Lidia Zacharko, Andrzej Matan, Grzegorz Łaszczyca (Warszawa: Wolters Kluwer, 2008), 53-54; Dariusz Kijowski, „Pojęcie prawnych form działania administracji publicznej”, [w:] *Administracja Publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. Jerzy Korczak (Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2016), 217-225; Adam Błaś, „Prawne formy działania administracji publicznej”, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Jan Boć (Wrocław: Kolonia Limited, 2010), 320-322; Elżbieta Ura, *Prawo administracyjne* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2010), s. 107; Jan Zimmermann, *Prawo administracyjne* (Warszawa: Wolters Kluwer: 2012), 289; Patrycja Suwaj, „Instrumenty administrowania, formy działania administracji i polityka publiczna”, [w:] *Nauka administracji*, red. Barbara Kudrycka, B Guy Peters, Patrycja Suwaj, (Warszawa: C.H. Beck, 2009), 309; Krystian Ziemiński, „Podstawy problematyki”, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. V, *Prawne formy działania administracji*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel (Warszawa: C.H. Beck, 2012), 4.

w sferze gospodarki, są na tyle zróżnicowane, że nie mieszczą się w katalogu tradycyjnych działań prawa administracyjnego⁴¹. Dlatego też trudno jest wyróżnić jeden, pełny katalog prawnych form działania w administracji gospodarczej^[7].

Bartłomiej Krzyczkowski trafnie konstatuje, że nie udało się stworzyć wyczerpującego katalogu prawnych form działania administracji, powszechnie akceptowanego przez naukę. Wynika to, jego zdaniem,

[...] z okoliczności obiektywnych oraz subiektywnych. Względy subiektywne to indywidualizacja wypowiedzi (unikanie powielania cudzych klasyfikacji), natomiast przyczyny obiektywne to, z jednej strony, hybrydalne cechy niektórych form działania, występujących na styku tych tradycyjnych i dobrze rozpoznanych (przykładem jest nieostry charakter niektórych typów „zarządzeń”, lokujących się na pograniczu decyzji i aktów normatywnych), z drugiej – obfitość form nie władczych^[8].

Przykładem specyficznych form działania będzie również analizowane w niniejszym opracowaniu świadectwo legalizacji i cecha legalizacji przyrządu pomiarowego, które nie wypełniają klasycznych kanonów identyfikowanych prawnych form działania administracji publicznej.

W uzupełnieniu powyższych uwag należy dodać, że doktrynie publicznego prawa gospodarczego podkreśla się, że prawną formą realizacji funkcji reglamentacji gospodarczej są tak naprawdę indywidualne akty administracji gospodarczej, które są wydawane przez upoważnione organy administracji gospodarczej. Organy te posiadają swoistego rodzaju kompetencje, które swoje umocowanie znajdują w normach prawa publicznego gospodarczego. Normy te zaś zawierają przesłanki, których zaistnienie skutkować może nadaniem, zmianą lub odebraniem określonych uprawnień bądź nałożeniem, zmianą lub zwolnieniem od obowiązku^[9]. W konsekwencji

⁷ Więcej na ten temat: *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, red. Bożena Popowska, Katarzyna Kokocińska (Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, 2009), 99 i n.

⁸ Bartłomiej Krzyczkowski, „Prawne formy działania administracji — uwagi terminologiczne i systematyka” *Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej*, t. XVII (2017): 275.

⁹ Teresa Rabska, *Prawny mechanizm kierowania gospodarką: działalność prawodawcza administracji i jej uwarunkowania* (Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1990), 52; Franciszek Longchamps, „Węzłowe problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego” *Państwo i Prawo*, nr 6 (1966): 895.

wydanie indywidualnego aktu administracyjnego stanowi uzasadnienie jedynie dla pośredniego określenia sytuacji adresata aktu, przy jednoczesnym powierzeniu określonego upoważnienia do działania organowi administracji gospodarczej^[10].

Odnosząc powyższe wywody do dowodów prawnej kontroli metrologicznej, analiza cechy tych działań (środków), określonych w aktach normatywnych, już na pierwszy rzut oka wywołuje trudności w dopasowaniu tych działań do rodzajów form tradycyjnie wymienianych w literaturze.

Zwięzła forma opracowania nie pozwala na prowadzenie szczegółowych rozważań na temat rodzajów prawnych form działania administracji publicznej, jednak zaprezentowany problem wymaga zwrócenia uwagi na problematykę aktu administracyjnego, któremu w literaturze prawniczej poświęcono wiele uwagi łącząc zwykle to pojęcie z jednostronnym aktem organu administracji konkretyzującym prawa i obowiązki wskazanych adresatów w sposób generalny lub indywidualny. Akty administracyjne są szczególną formą czynności organów administrujących regulowanych przepisami prawa administracyjnego o charakterze jednostronnym i władczym, których wykonanie zapewnia szereg środków, którymi administracja dysponuje we własnym zakresie^[11]. Pośród tych aktów zgodnie wskazuje się decyzje administracyjne podejmowane według reguł skodyfikowanej procedury i spełniające określone ustawowo wymogi zarówno co do sposobu dochodzenia do rozstrzygnięcia sprawy, jak i ich treści i formy unormowanej w art. 107 k.p.a.^[12], o czym będzie jeszcze mowa niżej. Obrany przedmiot badań – dowody prawnej kontroli metrologicznej – wymagają również zwrócenia uwagi na inne działania administracji publicznej, czyli formy o charakterze niewładczym, którym w literaturze przedmiotu często poświęca się niewiele miejsca, co wynika zapewne z tego, że skutek prawny występuje tylko czasem, ale nie jest on bezpośrednim celem takiego działania. Pośród tych form najczęściej wymienia się: poświadczenia, działania społeczno-organizatorskie, i wreszcie działania materialno-techniczne (faktyczne).

¹⁰ Marcin Bill, *Środki i prawne formy działania administracji gospodarczej. Prawo ochrony konkurencji i konsumentów*. [dostęp: 18.2.2025].

¹¹ Eugeniusz Ochendowski, *Prawo administracyjne, Część ogólna* (Toruń: TONiK, 2004), 179-180.

¹² Na ten temat: Ewa Szewczyk, Marek Szewczyk, *Generalny akt administracyjny* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2014) i cytowana tam literatura.

3 | Prawna kontrola metrologiczna jako specyficzne postępowanie administracyjne

Umieszczenie dowodów legalizacji przyrządów pomiarowych w katalogu prawnych form działania administracji publicznej wymaga w pierwszej kolejności przybliżenia istoty prawnej kontroli metrologicznej z perspektywy działania administracji publicznej, której tryb normuje ustawa z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach^[13]. Zgodnie z definicją legalną prawna kontrola metrologiczna to działanie właściwych organów (administracji miar) zmierzające do wykazania, że przyrząd pomiarowy spełnia wymagania określone we właściwych przepisach (art. 4 pkt. 9 prawa o miarach). Ustawodawca wyróżnił kilka rodzajów tej kontroli: 1) zatwierdzenie typu przyrządu pomiarowego na podstawie badania typu – przed wprowadzeniem typu przyrządu pomiarowego do obrotu lub 2) legalizację pierwotną albo legalizację jednostkową – przed wprowadzeniem danego egzemplarza przyrządu pomiarowego do obrotu lub użytkowania, a także 3) legalizację ponowną – w stosunku do przyrządów pomiarowych wprowadzonych do obrotu lub użytkowania (art. 8 ust. 2 ustawy). Zakres prawnej kontroli metrologicznej w zależności od rodzaju przyrządu pomiarowego może obejmować:

1. zatwierdzenie typu i legalizację pierwotną albo legalizację jednostkową oraz legalizację ponowną;
2. zatwierdzenie typu i legalizację pierwotną albo legalizację jednostkową;
3. wyłącznie zatwierdzenie typu;
4. legalizację pierwotną albo legalizację jednostkową i legalizację ponowną;
5. wyłącznie legalizację ponowną.

W tym opracowaniu rozważania ogniskują wokół legalizacji przyrządów pomiarowych i jej dowodów. Definicje legalizacji zawiera art. 4 pkt 13 ustawy prawo o miarach, zgodnie z którym legalizacja to zespół czynności obejmujących sprawdzenie i stwierdzenie w drodze decyzji, poświadczonej wyłącznie dowodem legalizacji, że przyrząd pomiarowy spełnia wymagania (art. 4 pkt 13 ustawy). Dowodami legalizacji są świadectwo legalizacji

¹³ T. j. 2022, poz. 2063.

lub cecha legalizacji umieszczana na przyrządzie pomiarowym, poświadczające dokonanie legalizacji. Kontrola przeprowadzana jest na wniosek właściwych osób wskazanych w ustawie (producenta, upoważnionego przedstawiciela, importera, użytkownika przyrządu).

Specyfikę legalizacji przyrządów pomiarowych wyznacza tryb jej prowadzenia, gdzie wydanie dowodów legalizacji wymaga przeprowadzenia badań technicznych przyrządów, pod kątem spełniania przez nich określonych norm technicznych (zgodność konstrukcji, wykonania, materiałów i charakterystyk metrologicznych z zatwierdzonym typem lub wymaganiami z tym, że w przypadku zmiany, wymagane oznaczenia i znaki, zgodność konstrukcji z dokumentacją techniczno-konstrukcyjną). W przypadku stwierdzenia na podstawie przeprowadzonego sprawdzenia przyrządu pomiarowego, że przyrząd spełnia wymagania, organ administracji miar lub podmiot upoważniony poświadczają dowodem legalizacji dokonanie legalizacji oraz zabezpieczają, jeżeli jest to niezbędne, określone elementy przyrządu pomiarowego przed dostępem osób nieuprawnionych za pomocą cech zabezpieczających. Dowód legalizacji (świadcstwo legalizacji lub cecha legalizacji) stanowi potwierdzenie, że przyrząd spełnia wymagane normy. W zależności od rodzaju przyrządu jest ono ważne przez określony prawem termin, po upływie którego konieczne jest przeprowadzenie ponownej legalizacji¹⁴. Jednocześnie wskazać należy, że legalizacja traci ważność w przypadku: stwierdzenia, że przyrząd pomiarowy przestał spełniać wymagania, uszkodzenia przyrządu pomiarowego, uszkodzenia albo zniszczenia cechy legalizacji lub cechy zabezpieczającej, zmiany miejsca instalacji lub użytkowania przyrządu pomiarowego, w którym legalizacja była wykonana. W świetle obranego problemu badawczego powstaje zatem pytanie, gdzie należy skatalogować świadectwo legalizacji i cechę legalizacji w ramach prawnych form działania w ramach powszechnie przyjmowanego podziału: form władczych i niewładczych.

Generalnie rzecz ujmując, legalizacja będąca rodzajem prawnej kontroli metrologicznej jest wyspecjalizowanym postępowaniem administracyjnym prowadzonym przez administrację miar polegającym na weryfikacji parametrów technicznych przyrządów pomiarowych pod kątem spełniania odpowiednich norm technicznych, potwierdzanym dowodami

¹⁴ Terminy ważności dowodów prawnej kontroli metrologicznej oraz rodzaje dowodów legalizacji określa Rozporządzenie Przedsiębiorczości i Technologii z 22 marca 2019 r. w sprawie prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych, Dz. U. z 2019 r., poz. 759. (stosowany skrót: rozporządzenie).

o charakterze ściśle sformalizowanym, którego tryb normuje prawo o miarach zaś w kwestiach nie unormowanych w ustawie zastosowanie znajdują przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Idąc w ślad za tym twierdzeniem sądowa kontrola tych działań administracji miar jest dokonywana w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Jednak aby ustalić zakres tej kontroli, niezbędne jest zaklasyfikowanie dowodów legalizacji w obrębie form władczych- decyzji administracyjnej^[15].

4 | Świadcstwo legalizacji i cecha legalizacji

W ustaleniu charakteru prawnego dowodów legalizacji pomocna będzie definicja decyzji administracyjnej sformułowana przez Barbarę Adamiak, która stwierdziła, że decyzją administracyjną jest oświadczenie woli kompetentnego organu administrującego, podjęte w wyniku zastosowania normy materialnego prawa administracyjnego lub w określonym zakresie normy prawa procesowego do ustalonego stanu faktycznego, w trybie, formie, strukturze uregulowanej prawem procesowym, zakomunikowanym stronie, w celu wywołania skutku prawnego w sferze stosunku materialnoprawnego bądź w sferze stosunku procesowego^[16]. W myśl § 21 rozporządzenia z dnia 22 marca 2019 r. w sprawie prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych, organ administracji miar albo podmiot upoważniony na podstawie przeprowadzonego sprawdzenia przyrządu pomiarowego i stwierdzenia zgodności z wymaganiami poświadcza dokonanie legalizacji przez: 1) wydanie świadectwa legalizacji lub 2) umieszczenie na przyrządzie pomiarowym cechy legalizacji, która wskazuje: a) organ administracji miar albo podmiot upoważniony, który dokonał legalizacji, b) rok i miesiąc ważności legalizacji.

Elementy formalne (wzory) świadectwa legalizacji i cechy legalizacji określa rozporządzenie w sprawie prawnej kontroli metrologicznej

¹⁵ Na temat przyrządów pomiarowych: Agnieszka Żywicka, „W sprawie znaczenia legalnych jednostek miar i państwowych wzorców jednostek miar dla rozwoju gospodarki – refleksje administracyjnoprawne”, [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. Jacek Jagielski, Marek Grzywacz (Warszawa: C.H. Beck, 2018), 775-781.

¹⁶ Barbara Adamiak w: *Wadliwość decyzji administracyjnej* (Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1986), 22-23.

przyrządów pomiarowych. Świadcstwo legalizacji jest dokumentem urzędowym, który można je oceniać z perspektywy władczych form działania administracji przez pryzmat ustawowych przesłanek decyzji administracyjnej zawartych w art. 107 k.p.a. Już na pierwszy rzut oka można zauważyć, że świadctwo legalizacji poza swoistą semantyką nie zawiera wszystkich elementów procesowych decyzji administracyjnej wskazanych w art. 107 § 1 k.p.a. – uzasadnienia faktycznego i prawnego. Nie jest to jednak argument dyskwalifikujący z uwagi na zachodzący, w tym przypadku, wyjątek od obowiązku uzasadnienia decyzji z art. 107 § 4 k.p.a. Odstąpienie od obowiązku uzasadnienia decyzji wynika ponadto z przepisów szczególnych^[17]. Świadcstwo legalizacji jest bowiem wydawane wyłącznie, gdy interesy strony zostały uwzględnione w całości, jeżeli przyrząd nie spełnia wymagań organ wydaje decyzję odmowną. W orzecznictwie również wskazuje się, że:

nie użycie tej czy innej nazwy nie ma znaczenia dla charakteru prawnego danego aktu jako decyzji, jeżeli jest to zgodnie z art. 4 k.p.a. akt rozstrzygający merytorycznie indywidualną sprawę należącą do właściwości organu administracji państwowej^[18].

Także w piśmiennictwie występuje pogląd, że świadctwo legalizacji to decyzja administracyjna^[19].

Podążając za powyższym tokiem rozumowania trudniej będzie go zastosować do cechy legalizacji, którą oznaczany jest przyrząd pomiarowy. Należy bowiem zauważyć, że cecha legalizacji to oznaczenie indywidualizujące przez organ administracji miar, który przeprowadza prawną kontrolę metrologiczną, umieszczając na egzemplarzu przyrządu pomiarowego naklejkę lub stempel – nie mamy tutaj do czynienia z typowym dokumentem. Zgodnie z wykazem przyrządów pomiarowych zawartych w załączniku 5 rozporządzenia w sprawie prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych, dowodem legalizacji dla części przyrządów

¹⁷ Dyspozycja zawarta w ustawie z 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach.

¹⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z 18 października 1985 r. II CR 320/85 OSNCP 1986 nr 10, poz.158; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 lutego 2009 r., II GSK 714/08, LEX nr 515980, zob. też Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 24 kwietnia 2014 r., III SA/Gd 184/14, LEX nr 1471528.

¹⁹ Katarzyna Stanik-Filipowska w: *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej centralnej*, red. Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Bogumił Szmulik (Warszawa: C.H. Beck, 2012), 578.

będzie zatem świadectwo legalizacji lub cecha (np.: areometry szklane – alkoholomierze i densymetry do alkoholu, gęstościomierze zbożowe użytkowe), dla pozostałych zaś jest to tylko świadectwo legalizacji (np.: drogowe cysterny pomiarowe, analizatory spalin samochodowych) lub tylko cecha legalizacji (np.: beczki metalowe, gazomierze). Oznacza to, że dowodem legalizacji konkretnego przyrządu pomiarowego będzie jeden z wymienionych dowodów.

Powyższe regulacje prowadzą do wniosku, że świadectwo legalizacji i cecha legalizacji na gruncie prawa wywołują analogiczny skutek prawny – poświadczają spełnienie przez przyrząd pomiarowy wymagań prawnych, potwierdzając bezpieczeństwo użytkowania przyrządów pomiarowych w obrocie, a tym samym załatwienie sprawy administracyjnej przez organy administracji miar. Zatem oba dowody należy uznać za władcze formy działania administracji gospodarczej. Tym bardziej, że odmowa legalizacji przyrządu pomiarowego bez względu na to, czy jej poświadczeniem jest świadectwo legalizacji, czy cecha legalizacji, następuje w drodze decyzji administracyjnej (art. 81 prawa o miarach). Zatem w razie wydania decyzji odmownej, stronie przysługuje skarga do sądu administracyjnego na decyzję organu administracji miar. Słuszny jest zatem pogląd, że cecha legalizacji przyrządu pomiarowego, mimo braku charakterystycznych przesłanek decyzji administracyjnej, stanowi nietypowy środek prawny o charakterze władczym, służący załatwieniu sprawy o skutkach decyzji administracyjnej w znaczeniu ogólnym.

Na marginesie warto dodać, że w opisaney sytuacji mamy do czynienia z identyfikowanym w doktrynie publicznego prawa gospodarczego specyficznym aktem kwalifikującym rzeczowym, potwierdzającym spełnianie określonych wymagań przez przyrząd pomiarowy^[20]. Zasadny będzie tutaj pogląd Jana Goli, że:

Przedstawiciele doktryny publicznego prawa gospodarczego podkreślają [...], że stanowiąc działania prawne administracji publicznej, akty kwalifikacyjne powstają w charakterystycznym dla siebie modelu stosowania prawa. Ustalały one występowanie albo niewystępowanie pewnych elementów hipotezy normy prawnej. Rozstrzygnięcia administracji, jakie niosą omawiane

²⁰ Karol Kiczka, *Administracyjne akty kwalifikujące w działalności gospodarczej* (Wrocław: Kolonia Limited: 2006), 47.

czynności prawne, nie kształtują bezpośrednio konkretnych uprawnień i obowiązków jednostki, lecz odnoszą się do stwierdzenia pewnych cech osób i rzeczy^[21].

Uprawnionym będzie twierdzenie, że zarówno świadectwo legalizacji i cecha legalizacji stanowią władcze formy działania administracji gospodarczej o skutkach decyzji administracyjnej, które potwierdzają urzędowe dopuszczenie przyrządów do obrotu gospodarczego. Za tym stanowiskiem przemawia regulacja art. 26 prawa o miarach, zgodnie z którą wprowadzanie do obrotu lub użytkowania, stosowanie bądź przechowywanie w stanie gotowości do użycia przyrządów pomiarowych, podlegających prawnej kontroli metrologicznej, bez wymaganych dowodów tej kontroli lub niepełniających wymagań, stanowi wykroczenie zagrożone karą grzywny, którą nakładają organy administracji miar w trybie nadzoru gospodarczego. Tym samym dowody prawnej kontroli metrologicznej stanowią asumpt do prewencji administracyjnej stosowanej w działalności gospodarczej przez organy nadzoru.

5 | Podsumowanie

Rekapitułując przeprowadzone w niniejszym opracowaniu ustalenia należy jeszcze raz podkreślić, że rozrost zadań publicznych generuje złożoność form działania, z których korzysta administracja publiczna. Równocześnie zaznaczyć trzeba, że zróżnicowanie zadań realizowanych w gospodarce powoduje, że nawet w tradycyjnym katalogu prawnych form działania występują wątpliwości co do jednoznacznego przyporządkowania niektórych działań w tradycyjnie formułowanym katalogu prawnych form działania administracji publicznej. Współczesne prawne formy działania administracji w Polsce podlegają procesowi ciągłej ewolucji^[22]. Pojawiają

²¹ Jan Gola, „Prewencja w obszarze aktów kwalifikujących w działalności gospodarczej” *Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji*, t. CXIV (2018): 490. Doi: 10.19195/0137-1134.114.31.

²² Por. Marcin Kamiński, „Akt administracyjny zautomatyzowany. Zasadnicze problemy konstrukcyjne zastosowania systemów sztucznej inteligencji w procesach decyzyjnych postępowania administracyjnego na tle porównawczym” *Prawo i Więź*, nr 4 (2023): 286-293. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI47.798>.

się również nowe instrumenty prawne, które nie mieszczą się w ukształtowanej w nauce prawa administracyjnego siatce pojęciowej^[23]. Administracja publiczna ulega ciągłym procesom rozwoju, stąd też potrzebne jej są nowe prawne formy działania^[24] odpowiadające jej aktualnym potrzebom. Jednakże, należy podkreślić, nie chodzi tutaj o sztuczne tworzenie nowych instrumentów prawnych, ale o uporządkowanie dotychczasowych i dostosowanie ich do zmieniającej się administracji publicznej oraz jej coraz szerszej współpracy z podmiotami niepublicznymi^[25].

Zaprezentowane w niniejszym opracowaniu rozważania na temat charakteru prawnego specyficznych form działania administracji w gospodarce (świadczenia legalizacji i cechy legalizacji-dowodów prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych stosowanych przez administrację miar) jaskrawo uwypukla powyższy problem z umiejscowieniem tych działań w katalogu prawnych form. Jednocześnie potwierdzają sformułowaną na wstępie tezę, że są to specyficzne indywidualne akty administracyjne stosowane w gospodarce. Oczywiście należy pamiętać, że wśród prawnych form działania administracji gospodarczej znajdują zastosowania typowe akty administracyjne, takie jak decyzja administracyjna⁴². Jednakże, można odnieść wrażenie, że każde zachowanie, które jest realizowane w zakresie administracji gospodarczej, będzie stanowić przykład gospodarczej prawnej formy działania^[26]. Tak też się dzieje w przypadku świadczenia legalizacji i cechy legalizacji przyrządów pomiarowych, które są aktami kwalifikującymi przyrządy pomiarowe stosowane w obrocie gospodarczym.

²³ Bogdan Dolnicki, Renata Cybulska, „Nowe dwustronne formy działania administracji publicznej: zagadnienia wybrane”, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24-27 września 2006 r.*, red. Jan Zimmermann (Warszawa: Wolters Kluwer, 2007), 471.

²⁴ Paulina Bieś-Srokosz, „Nowe formy organizacyjno-prawne warunkiem dobrego administrowania?”, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. Jan Zimmermann (Warszawa: Wolters Kluwer, 2017), 307-316.

²⁵ Dolnicki, Cybulska, „Nowe dwustronne formy działania administracji publicznej: zagadnienia wybrane”, 472.

²⁶ Kazimierz Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 220 i n.

Bibliografia

- Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej centralnej*, red. Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Bogumił Szmulik. Warszawa: C.H. Beck, 2012.
- Bieś-Srokosz Paulina, „Nowe formy organizacyjno-prawne warunkiem dobrego administrowania?”, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. Jan Zimmermann. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017.
- Bill Marcin, *Środki i prawne formy działania administracji gospodarczej. Prawo ochrony konkurencji i konsumentów*.
- Błaś Adam, „Prawne formy działania administracji publicznej”, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Jan Boć. Wrocław: Kolonia Limited, 2010.
- Defecińska-Tomczak Katarzyna, Zbigniew Kmiecik, „Dylematy typologii prawnych form działania administracji publicznej”, [w:] *Ewolucja prawnych form działania administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. tej rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. Lidia Zacharko, Andrzej Matan, Grzegorz Łaszczyca. Warszawa: Wolters Kluwer, 2008.
- Dolnicki Bogdan, Cybulska Renata, „Nowe dwustronne formy działania administracji publicznej: zagadnienia wybrane”, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24-27 września 2006 r.*, red. Jan Zimmermann. Warszawa: Wolters Kluwer, 2007.
- Gola Jan, „Prewencja w obszarze aktów kwalifikujących w działalności gospodarczej”, *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji*, t. CXIV (2018): 489-497. Doi: 10.19195/o137-1134.114.31.
- Kamiński Marcin, „Akt administracyjny zautomatyzowany. Zasadnicze problemy konstrukcyjne zastosowania systemów sztucznej inteligencji w procesach decyzyjnych postępowania administracyjnego na tle prawnoporównawczym” *Prawo i Więź*, nr 4 (2023): 282-304. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI47.798>.
- Kiczka Karol, *Administracyjne akty kwalifikujące w działalności gospodarczej*. Wrocław: Kolonia Limited: 2006.
- Kijowski Dariusz, „Pojęcie prawnych form działania administracji publicznej”, [w:] *Administracja Publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. Jerzy Korczak. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2016.
- Krzyczkowski Bartłomiej, „Prawne formy działania administracji — uwagi terminologiczne i systematyka” *Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej*, t. XVII (2017): 271-277.

- Lipowicz Irena, „Prawne formy działania administracji publicznej. Między stabilizacją a potrzebą przełomu” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, z. 4 (2016): 41-55.
- Longchamps Franciszek, „Węzłowe problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego” *Państwo i Prawo*, nr 6 (1966): 885-898.
- Ochendowski Eugeniusz, *Prawo administracyjne, Część ogólna*. Toruń: TONiK, 2004.
- Popowska Bożena, Katarzyna Kokocińska, *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, 2009.
- Rabska Teresa, *Prawny mechanizm kierowania gospodarką: działalność prawodawcza administracji i jej uwarunkowania*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1990.
- Stahl Małgorzata, „Szczególne prawne formy działania administracji”, [w:] *Prawne formy działania administracji. System Prawa Administracyjnego*, t. V, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel. Warszawa: C.H. Beck, 2013.
- Starościak Jerzy, „Prawne formy i metody działania administracji”, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, red. Janusz Łętowski, Teresa Rabska. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1978.
- Starościak Jerzy, *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1974.
- Strzyczkowski Kazimierz, *Prawo gospodarcze publiczne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Suwaj Patrycja, „Instrumenty administrowania, formy działania administracji i polityka publiczna”, [w:] *Nauka administracji*, red. Barbara Kudrycka, Guy Peters, Patrycja Suwaj. Warszawa: C.H. Beck, 2009.
- Szewczyk Ewa, Marek Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2014.
- Ura Elżbieta, *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2010.
- Wadliwość decyzji administracyjnej. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1986.
- Wierzbowski Marek, Wiktorowska Aleksandra, „Prawne formy działania administracji”, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Marek Wierzbowski et. al. Warszawa: Wolters Kluwer, 2015.
- Ziemski Krystian, „Podstawy problematyki”, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. V, *Prawne formy działania administracji*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel. Warszawa: C.H. Beck, 2012.
- Zimmermann Jan, *Prawo administracyjne*. Warszawa, Wolters Kluwer: 2012.

Żywicka Agnieszka, „W sprawie znaczenia legalnych jednostek miar i państwowych wzorców jednostek miar dla rozwoju gospodarki – refleksje administracyjno-prawne”, [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. Jacek Jagielski, Dariusz Kojowski, Marek Grzywacz. Warszawa: C.H. Beck, 2018.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.
For guidelines on the permitted uses refer to
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>