

# Ustawa Prawo probiercze – refleksje po pięciu latach obowiązywania. Część I

## The Hallmarking Law – conclusions after five years since its adoption. Part I

Jacek Motyka, Magdalena Ulaczyk (Okręgowy Urząd Probierczy w Warszawie)

Ze względu na fakt, iż zbliża się planowana od dawna reforma prawna administracji miar, podjęto próbę oceny zmian, jakie przeprowadzono w latach 2011–2012 w polskim prawie probierczym. Niniejszy artykuł, prezentujący zmiany w strukturze organów administracji probierczej oraz nowe rozwiązania prawne, jakie wprowadzono w dziedzinie nadzoru probierczego, stanowi pierwszą część opracowania.

Due to the fact that the long-awaited legal reform of the metrology administration is approaching, authors have made an attempt to evaluate the modifications that have been made in Polish hallmarking legislation in 2011–2012. The present article, which summarizes the changes in the structures of hallmark administration authorities and new legal solutions that have been implemented in hallmark supervision, is the first part of the study.

Uchwalenie w 2011 r. nowych regulacji prawnych w dziedzinie probiernictwa miało na celu dostosowanie systemu administracji probierczej do zmieniających się wymagań rynku złotniczo-jubilerskiego i potrzeb klientów we współczesnych realiach życia gospodarczego w Polsce oraz w ramach wspólnego rynku Unii Europejskiej. Ponadto – zgodnie z zamierzeniami ustawodawcy – wprowadzane regulacje prawne miały ograniczyć ingerencję władzy publicznej w działalność gospodarczą przedsiębiorców, ale nie wszystkie plany w tym zakresie zostały zrealizowane.

### Reforma struktury administracji probierczej

Na mocy ustawy z dnia 1 kwietnia 2011 r. Prawo probiercze (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 886) – w dalszej części tego artykułu nazywanej „ustawą” – przeprowadzono zmiany w strukturze organów administracji probierczej podobne do tych, które obecnie będą dokonywane w terenowej administracji miar.

Ustawa, poprzez likwidację obwodowych urzędów probierczych, zniósła trójstopniowy system organów administracji probierczej, pozostawiając organ centralny – Prezesa Głównego Urzędu Miar oraz dyrektorów okręgowych urzędów probierczych, jako organy pierwszej instancji. Skrócił się dzięki temu

system odwoławczy i uprościły procedury administracyjne. W miejsce likwidowanych urzędów obwodowych, na mocy rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 28 grudnia 2011 roku, powstały wydziały zamiejscowe okręgowych urzędów probierczych. Ich liczba i lokalizacja odpowiadała liczbie i lokalizacji likwidowanych terenowych urzędów obwodowych. W miejsce obwodowych urzędów w Warszawie i w Krakowie utworzono wydziały techniczne urzędów okręgowych.

Naczelnicy utworzonych wydziałów, którzy wcześniej, jako organy administracji, nie należeli do korpusu służby cywilnej, weszli w jego skład, co wygenerowało konieczność wprowadzenia w stosunku do nich zasad obowiązujących w służbie cywilnej, między innymi systemu ocen okresowych. Żaden z naczelników ani pracowników OUP nie otrzymał w wyniku reformy wypowiedzenia stosunku pracy: informowano ich jedynie na piśmie o przeprowadzonych zmianach organizacyjnych (zgodnie z art. 53 ust. 3 ustawy).

Ze względu na fakt, iż wszystkie decyzje administracyjne przekazano do kompetencji dyrektorów okręgowych urzędów probierczych, musieli oni upoważnić w tym zakresie naczelników wydziałów technicznych i zamiejscowych oraz pracowników wydziału nadzoru. Upoważnienia obejmują zarówno decyzje



Oznaczenie identyfikujące urząd, w którym umieszczono cechę konwencyjną



Wizerunki cechy probierczej podstawowej dla złota próby 0,750 umieszczanej w latach:

1923-1931    1931-1963    1963-1986    1986-2003    2004-obecnie



Litery informują o miejscu umieszczenia cech probierczych:

W - Warszawa K - Kraków Ł - Łódź B - Bydgoszcz

Oznaczenie urzędu, który umieścił cechę

w sprawach badania i oznaczania wyrobów, wydawane na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy, jak też decyzje dotyczące rejestru znaków imiennych, o których mowa w art. 19 ust. 8 ustawy. Upoważnienia dotyczą także postanowień i decyzji wydawanych na mocy art. 37 ust. 1 pkt. 1 i 2, podczas kontroli probierczych. W tym zakresie reforma strukturalna spowodowała znaczący wzrost odpowiedzialności organów szczebla okręgowego – w odniesieniu do liczby wydawanych decyzji, ich rangi oraz konsekwencji ekonomicznych i prawnych, a także wielkości obszaru terytorialnego, na którym są wydawane.

Oceniając po przeszło pięciu latach przeprowadzone zmiany strukturalne można stwierdzić, iż w praktyce nie spowodowały one wielkiej rewolucji. Największym problemem na etapie wdrażania prawa były opóźnienia w wydaniu aktów wykonawczych, które mogły spowodować konsekwencje formalno-prawne. Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie wysokości opłat za czynności organów administracji probierczej oraz trybu ich pobierania weszło w życie dopiero we wrześniu 2012 roku, po prawie dziesięciu miesiącach obowiązywania ustawy, co wywołało sytuację, w której przez długi czas nie można było pobierać opłat za czynności dotyczące rejestracji znaków imiennych. Czynności te po wejściu w życie ustawy stały się odpłatne, a wcześniej wykonywano je bezpłatnie.

Żadne z rozporządzeń do ustawy nie określiło właściwości terytorialnej wydziałów zamiejscowych.

Właściwość ta dotyczy tylko okręgowych urzędów probierczych, nie wykracza poza zasięg województw i nie została podczas reformy zmieniona w stosunku do obszarów określonych wcześniejszymi przepisami (zarządzenia Prezesa GUM z końca lat 90). W praktyce właściwość miejscowa dotyczy tylko sprawy rejestracji znaków imiennych oraz zagadnień związanych z nadzorem probierczym. W art. 19 ust. 3 ustawy Prawo probiercze użyte jest sformułowanie: „rejestr jest prowadzony przez **właściwego** dyrektora okręgowego urzędu probierczego”, a w artykule 37 ust. 1 – przy opisie procedury wycofania z obrotu i zabezpieczenia wyrobów znajduje się sformułowanie: „dostarczenie do **właściwego** okręgowego urzędu probierczego”.

Przepisy obowiązującego prawa nie uzależniają miejsca zgłaszania wyrobów z metali szlachetnych do badania i oznaczania w konkretnych urzędach od lokalizacji prowadzenia działalności gospodarczej i możliwy jest wybór urzędu, z czego klienci OUP chętnie korzystają, poszukując miejsca (wydziału), w którym są najkrótsze terminy realizacji zleceń.

W nowej strukturze administracyjnej zachowano tradycyjną symbolikę literową, stosowaną do oznaczania urzędu probierczego (obecnie wydziału), w którym zbadano wyrób i umieszczono cechę. Litery przypisane poszczególnym wydziałom znajdują się w wizerunku cechy podstawowej oraz cechy umieszczonej obok wspólnej cechy kontroli – CCM (cechy Konwencji Wiedeńskiej).

## Regulacje dotyczące nadzoru probierczego

W wyniku dokonanych zmian prawnych, działania organów administracji probierczej zostały ściśle wprowadzone w tryby postępowania określonego w Kodeksie postępowania administracyjnego. Gwarantuje to ochronę interesów stron uczestniczących w postępowaniu przed organami administracji probierczej i sprzyja praktycznemu stosowaniu zasady praworządności, wyrażonej w Konstytucji RP oraz aktach prawnych niższego rzędu, a także umożliwia klientom urzędów probierczych stosowanie postępowania odwoławczego.

Regulacje prawne dotyczące zasad sprawowania nadzoru, w tym zasady przeprowadzenia kontroli, ustawodawca przeniósł z aktu prawnego niższego rzędu – rozporządzenia – do aktu wyższego rzędu – ustawy. Znajdują się one w rozdziale 6. Nadanie tym normom prawnym rangi ustawowej w znacznym stopniu przyczyniło się do podniesienia znaczenia funkcji nadzorczo-kontrolnej organów administracji probierczej.

Funkcja ta została również wyraźnie podkreślona w art. 27 ust. 1 ustawy, który wymienia nadzór nad rynkiem metali szlachetnych, jako jedno z głównych zadań państwa w dziedzinie probiernictwa, obok badania i oznaczania wyrobów z metali szlachetnych i wyrobów zawierających metale szlachetne.

Przepisy ustawy dotyczące zasad przeprowadzania kontroli zostały dostosowane do wymogów postępowania administracyjnego. Wprowadzono konieczność wydawania decyzji administracyjnych lub postanowień w toku kontroli. Wycofanie z obrotu wyrobów z metali szlachetnych nieoznaczonych cechami probierczymi albo nieposiadających świadectwa badania może się obecnie odbyć wyłącznie w drodze decyzji administracyjnej, natomiast zabezpieczenie wyrobów oznaczonych cechami, których autentyczność budzi wątpliwości, w formie postanowienia. Tego rodzaju rozwiązania stanowią niewątpliwie wzmocnienie praw klientów urzędów probierczych, bowiem kontrolowany przedsiębiorca, jako strona postępowania kontrolnego niezadowolona z rozstrzygnięcia, ma możliwość wykorzystania środków odwoławczych (np. wniesienia odwołania do organu wyższego stopnia, czyli Prezesa Głównego Urzędu Miar), przewidzianych przepisami k.p.a.

Szczegółowa regulacja, między innymi funkcji nadzorczej organów administracji probierczej,

dnia .....

**DYREKTOR  
OKRĘGOWEGO URZĘDU PROBIERCZEGO**  
W .....

OUP – ..... / .....

**DECYZJA**

**O DOKONANIU WPISU ZNAKU IMIENNEGO DO REJESTRU**

Na podstawie art. 19 ust. 8 ustawy z dnia 1 kwietnia 2011 r. Prawo probiercze (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 886) po rozpatrzeniu wniosku:

Adam Bednarski  
ul. .... 00 – 000 .....

nadaje się numer ewidencyjny:

**12 345**

oraz dokonuje się wpisu do rejestru znaku(ów) imiennych(ich):



**UZASADNIENIE**

Projekt graficzny znaku imiennego spełnia warunki określone w art. 19 ust. 6 ustawy z dnia 1 kwietnia 2011 r. Prawo probiercze (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 886), to jest pozwala na jednoznaczny identyfikację podmiotu dokonującego zgłoszenia tego znaku do rejestru i nie jest podobny do znaku wpisanego wcześniej do rejestru znaków imiennych.

**Dyrektor  
Okręgowego Urzędu Probierczego**  
W .....

Przeznaczenie:  
Od niniejszej decyzji służy prawo wniesienia odwołania do Prezesa Głównego Urzędu Miar za pośrednictwem Dyrektora Okręgowego Urzędu Probierczego w Warszawie w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji stronie.  
Podmiot dokonujący wpisu do rejestru jest zobowiązany do zawiadomienia Dyrektora Okręgowego Urzędu Probierczego w Warszawie o zmianach danych objętych wpisem do rejestru znaków imiennych, w terminie miesiąca od powstania tych zmian.

w akcie rangi ustawowej, ułatwiła dostęp informacyjny do obowiązujących przepisów i w znaczącym stopniu przyczyniła się do poszerzenia znajomości obowiązującego prawa probierczego wśród szerokiego kręgu zainteresowanych przedsiębiorców.

## Rejestr znaków imiennych

Po wejściu w życie przepisów ustawy, prowadzoną w urzędach probierczych ewidencję znaków imiennych zastąpił rejestr tych znaków. W treści ustawy, w sposób szczegółowy, uregulowano zasady wpisywania znaków do rejestru, co odbywa się na podstawie decyzji administracyjnej.

Nowością w systemie rejestracji znaków imiennych, dotychczas nieznaną w polskim prawie probierczym, jest obowiązek zgłaszania do rejestru znaków, które muszą być umieszczone na wyrobach wytworzonych poza granicami Polski, zwolnionych z obowiązku badania w urzędach probierczych ze względu na małą masę (1 gram dla wyrobów ze stopów złota i platyny i 5 gramów dla wyrobów ze stopów srebra). Wprowadzenie tego obowiązku przyczyniło się do większej ochrony konsumentów, ponieważ w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości co do próby,

klienci mogą dochodzić swoich praw od konkretnego podmiotu, którego identyfikacji można dokonać na podstawie umieszczonego na wyrobie imiennika.

Rejestr znaków imiennych, do którego z mocy ustawy weszły wszystkie znaki wcześniej zaewidencjonowane, prowadzony jest wspólnie przez dyrektorów obydwu okręgowych urzędów probierczych. Zmiany w zasadach ewidencjonowania i dokumentowania znaków imiennych oraz ustawowo określona jawność rejestru pozytywnie wpływają na skuteczny nadzór i ochronę konsumentów, ponieważ ułatwiają uzyskiwanie informacji o przedsiębiorcach oraz ich identyfikację.

Wprowadzenie do ustawy przepisów dostosowujących tryb działania organów administracji probierczej do wymogów prawa administracyjnego, spowodowało wzrost liczby tworzonych i wydawanych dokumentów. Każda czynność wykonywana w ramach kontroli probierczej albo dokonania wpisu znaku imiennego do rejestru znaków imiennych musi być potwierdzona odpowiednim aktem w formie pisemnej – decyzją administracyjną albo postanowieniem. Zwiększa to pracochłonność, ale porządkuje sytuację prawną stron.

### Słabości systemu prawnego w dziedzinie nadzoru probierczego – obszary prawa do nowelizacji

#### Powiadamianie o kontrolach

W art. 44 ustawa Prawo probiercze zawiera normę ogólną, która stanowi, że do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy stosuje się przepis rozdziału 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Zastosowanie uregulowań tej ustawy w praktyce kontrolnej organów administracji probierczej, zwłaszcza przepisu o konieczności zawiadamiania o zamiarze przeprowadzenia kontroli, jest sporym utrudnieniem dla zespołów kontrolujących, działających z upoważnienia dyrektorów okręgowych urzędów probierczych, bowiem wpływa negatywnie na efektywność kontroli i zmniejsza ich skuteczność.

Konieczność zawiadamiania kontrolowanego w sposób szczególny utrudnia kontrolę obrotu wyrobami z metali szlachetnych, dokonywanego na stoiskach sezonowych oraz podczas giełd, targów i wystaw branżowych, czyli w placówkach, w których skala popełnianych wykroczeń jest największa.



Podrobiona sztabka platynowa

W takich przypadkach praktycznie nie jest możliwe zawiadomienie przedsiębiorców o zamiarze przeprowadzenia kontroli, gdyż brakuje źródła informacji o prowadzeniu działalności w takim miejscu.

Specyfiką kontroli probierczych jest krótkotrwałe przeprowadzenie oględzin wyrobów oraz znajdujących się na nich cech i oznaczeń probierczych, w związku z tym nie wymagają one złożonych czynności przygotowawczych ze strony kontrolowanych, jak to ma miejsce np. podczas kontroli skarbowej.

Głównym argumentem przemawiającym za zniesieniem obowiązku zawiadamiania o zamiarze przeprowadzenia kontroli działalności przedsiębiorcy jest fakt, że kontrolowany może łatwo ukryć dowody naruszeń prawa, a po zakończeniu czynności kontrolnych natychmiast wrócić do niedozwolonych praktyk, czyli ponownie wprowadzać do obrotu wyroby z metali szlachetnych bez wymaganych prawem cech i oznaczeń probierczych. Takie działania znacząco osłabiają bezpieczeństwo obrotu, skuteczność przeprowadzanych kontroli oraz narażają konsumentów na straty finansowe, wywołane możliwością dokonania zakupu wyrobów nie zbadanych w urzędzie probierczym.

#### Sankcje za wykroczenia

Słabością systemu kontroli są także ograniczone możliwości stosowania sankcji karnych za stwierdzone naruszenia prawa probierczego. W obecnym stanie prawnym, za wykroczenia, które wymienia ustawa, podstawową sankcją jest nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego w wysokości nie przekraczającej

kwoty 500 zł za jedno wykroczenie. Często jest to kara zbyt niska, nieadekwatna do ciężaru stwierdzonych wykroczeń.

W przyszłych uregulowaniach prawnych należy rozważyć zmianę katalogu możliwych sankcji karnych, a także ich wysokości i powiązać je choćby z wartością wyrobów nieprawidłowo wprowadzanych do obrotu. W wielu krajach, w ramach nadzoru probierczego, nakładane są kary administracyjne, co znacznie poprawia skuteczność kontroli.

### Zabezpieczanie wyrobów i przeprowadzanie ekspertyz dotyczących zgodności z próbą

Nową instytucją prawną w dziedzinie nadzoru jest możliwość zabezpieczenia wyrobów, które są ustawowo zwolnione z obowiązku oznaczania w urządach probierczych, ze względu na małą masę. Są one wprowadzane do obrotu z metkami informującymi o próbach i zespół kontrolujący, na podstawie postanowienia o zabezpieczeniu, ma prawo skierować je do ekspertyzy w urzędzie probierczym. Niestety, nie wydano żadnych innych przepisów regulujących tryb działania w takich przypadkach i określających kryteria, na podstawie których można wydawać tego rodzaju postanowienia. Nie uregulowano również procedury postępowania z wyrobami, które po ekspertyzie wykazały zgodność prób z oznaczeniami na metkach. Przedsiębiorcy mogą domagać się odszkodowań za uszkodzenie wyrobów podczas badań oraz za utracone korzyści, w związku z opóźnieniem chwili sprzedaży przedmiotów zabezpieczanych do ekspertyzy. Obawy przed konsekwencjami prawnymi, a przede wszystkim kosztami, jakie mogą być ponoszone, powodują sytuację, w której w praktyce zespoły kontrolne nie korzystają z tego rodzaju możliwości i postanowienia o zabezpieczeniu wydawane są tylko w przypadkach podejrzenia o fałszerstwo cech probierczych.

### Kontrola obrotu internetowego

Słabością przepisów dotyczących nadzoru w ustawie jest brak uregulowań, które pozwoliłyby na prowadzenie skutecznej kontroli nad obrotem wyrobami z metali szlachetnych, prowadzonym za pośrednictwem stron internetowych lub platform sprzedażowych, a według różnych danych szacunkowych obejmuje on około 60 % rynku.

Jednym z czynników przyczyniających się do występowania oszustw i fałszerstw spotykanych w Internecie jest niedostateczny nadzór probierczy nad rynkiem „e-commerce”, wynikający z braku skutecznych narzędzi kontrolnych możliwych do zastosowania. Mało skuteczny nadzór powoduje, że nieuczciwi handlowcy czują się bezpiecznie i bezkarnie.

Prowadzenie obrotu wyrobami z metali szlachetnych wyłącznie na platformie internetowej znacznie ogranicza możliwość podejmowania przez organy administracji probierczej czynności kontrolnych oraz nakładanie określonych w prawie sankcji za wykroczenia, ponieważ aby stwierdzić, z jakiego metalu wykonane są wyroby i jak zostały oznaczone, należy je poddać oględzinom oraz badaniom określającym próbę. Oznacza to, iż kontrolujący chcąc ustalić, czy popełniono wykroczenie, czy przestępstwo, musi otrzymać wyrób do ręki, a nie posiada on uprawnień do dokonywania tzw. zakupu kontrolowanego.

Z treści skarg klientów wynika, że podczas sprzedaży wyrobów z metali szlachetnych w Internecie występuje szereg nieprawidłowości, w szczególności takich jak:

- sprzedaż wyrobów z metali szlachetnych nie posiadających wymaganych prawem oznaczeń;
- sprzedaż przedmiotów wykonanych z metali nie-szlachetnych jako wyrobów ze złota lub srebra;
- sprzedaż wyrobów z metali szlachetnych o niższej niż podawana próbie;
- sprzedaż wyrobów z podrobionymi znakami towarowymi światowych marek;
- sprzedaż wyrobów wykonanych wspólnie, jako antyków, z podrobionymi cechami probierczymi i znakami wytwórców.

Wymienione wyżej, niezgodne z prawem praktyki, wyczerpują znamiona czynów niedozwolonych określonych nie tylko w ustawie Prawo probiercze, ale także w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej i Kodeksie karnym. Są to również działania stanowiące nieuczciwą konkurencję wobec przedsiębiorców prowadzących obrót handlowy metodami tradycyjnymi.

Potencjalni klienci są zazwyczaj kuszeni przez sprzedawców wyjątkowo niską ceną, konkurencyjną w stosunku do cen wyrobów sprzedawanych w sposób tradycyjny oraz nieprawdziwą informacją o próbie wyrobu (z reguły zawyżoną), jak również rzekomą znaną i cenioną marką towaru. Przeciętny

konsument, kupując biżuterię w internecie, jest przekonany, że staje się nabywcą okazjnie kupionego wyrobu, wykonanego z metalu szlachetnego, a w rzeczywistości otrzymuje przedmiot jedynie z wyglądu przypominający biżuterię złotą lub srebrną.

Ze względu na elektroniczną formę sprzedaży, nieograniczony zasięg terytorialny prowadzonych działań, duży krąg klientów stron internetowych, a także stale narastającą skalę opisanego wyżej procederu, wskazane jest podjęcie szeroko zakrojonych działań przez instytucje państwowe odpowiedzialne za ochronę konsumenta i rynku, w celu jego ograniczenia. Konieczne są regulacje prawne, które stworzą podstawę i uprawnienia do tego rodzaju działań.

### Kontrola sztabek inwestycyjnych

Kolejnym problemem, który ustawodawca powinien rozważyć, nowelizując prawo probiercze, jest konieczność objęcia nadzorem ze strony organów administracji probierczej przetwórstwa i obrotu sztabkami inwestycyjnymi (głównie wytwarzanych ze złota lub platyny), gdyż jest to dziedzina obciążona

wysokim ryzykiem fałszerstw. W myśl aktualnych przepisów przedmioty takie nie są traktowane jak wyroby, lecz jak surowiec, który nie podlega obowiązkowi badania i oznaczania cechami probierczymi. W obszarze obrotu metalami inwestycyjnymi stroną pokrzywdzoną bywa również skarb państwa, bowiem brak odpowiednich przepisów prawnych ułatwia transakcje handlowe przeprowadzane z naruszeniem przepisów skarbowych. W tej dziedzinie, poza regulacją prawa, konieczna jest ścisła współpraca różnych organów kontrolnych: administracji skarbowej, celnej, probierczej oraz inspekcji handlowej.

Wprowadzenie do ustawy Prawo probiercze nowych uregulowań umożliwiających skuteczniejszy niż dotychczas nadzór organów administracji probierczej nad stale powiększającym się obrotem wyrobami i przedmiotami z metali szlachetnych – w różnych postaciach i w różnych obszarach handlowych – pozwoli na pełniejszą ochronę interesów konsumentów, jak również przyczyni się do wzrostu bezpieczeństwa obrotu oraz eliminacji nieuczciwej konkurencji i nieuczciwych praktyk.