

RL-0303-87/08

## **Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych**

I. Przedłożony projekt jest kolejną próbą reakcji na wyrok TK z 24.01.2006 r. (SK 40/04), który uznał za niezgodny z Konstytucją art. 108 ust. 3 prawa autorskiego (pr. aut.). W rezultacie odpadła podstawa prawna do zatwierdzenia tabel wynagrodzeń autorskich opracowywanych przez organizacje zbiorowego zarządzania (ozz), gdyż ani Minister Kultury ani Sejm nie zdołali uchwalić nowej wersji ustawy przed terminem wyznaczonym przez TK, tj. do końca sierpnia 2006 r.

W rezultacie tego zaniechania legislacyjnego dotychczas funkcjonujące tabele wynagrodzeń, które były zatwierdzone przez Komisję Prawa Autorskiego (KPA) przestały być tabelami wiążącymi strony w rozumieniu art. 109 pr. aut. Przepis ten przewiduje, że umowy mniej korzystne dla autorów niż to wynikałoby z zatwierdzonych tabel wynagrodzeń są nieważne, a ich miejsce zajmują postanowienia tabel. Przepis ten ma zatem charakter ochronny dla ozz, gdyż nawet gdyby zawarto umowę mniej korzystną niż to wynika z tabeli to i tak tabela będzie wiązać. Ozz mogły natomiast zawierać bez ograniczeń umowy korzystniejsze niż ujęte w tabelach. Projekt przewiduje uchylenie art. 109 i zastąpienie go nowym art. 110<sup>13</sup> projektu.

II. Przedkładany obecnie projekt ma na celu zachować Komisję Prawa Autorskiego, ale równocześnie całkowicie przebudować postępowanie przed tą Komisją oraz uregulować bardziej szczegółowo zagadnienie tabel wynagrodzeń, dla których dotychczasowa regulacja była niewystarczająca.

III. W przepisach dotyczących ozz następują w projekcie stosunkowo nieznaczne zmiany. Na uwagę zasługuje zwłaszcza poddanie ozz audytowi zewnętrznemu (art. 104 ust. 31 projektu), który w ostatecznym rachunku może prowadzić do cofnięcia zezwolenia (art. 105 ust. 5 pkt 1 pr. aut.). Na uwagę krytyczną zasługuje brak wyjaśnienia w wyraźnym przepisie, czy ozz podlegają tylko nadzorowi ze strony ministra właściwego ds. kultury czy także starosty jako władzy odpowiedzialnej za nadzór nad stowarzyszeniami w ogólności.

Krytycznie można ocenić także to, że projekt utrzymuje cofnięcie zezwolenia jako jedyny środek dyscyplinujący ozz. Należałoby dopuścić także mniej dotkliwe środki w tym zakresie.

W działalności ozz znaczną nowość stanowi obowiązek złożenia tabel do zatwierdzenia przewidziany w art. 110<sup>9</sup> ust. 2 projektu. Do chwili obecnej ozz konsekwentnie uważały, że nie mają obowiązku przedkładania tabel wynagrodzeń do zatwierdzenia, a przedłożenie takie stanowi prawo ozz, z którego może ona skorzystać lub nie. Obecnie ozz będzie miała obowiązek wystąpić o zatwierdzenie tabel we wskazanych przypadkach. Uchybienie temu obowiązkowi może prowadzić do cofnięcia zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zarządu przez ministra właściwego ds. kultury.

Nowością jest także możliwość wyznaczania przez ministra organizacji właściwej do udzielania licencji na korzystanie z utworów oraz do pobierania wynagrodzenia za korzystanie z utworów i przedmiotów praw pokrewnych na polu eksploatacji odtwarzanie (nowy art. 107<sup>1</sup> pr. aut.). Powstaje pytanie czy w takim przypadku wyznaczona przez ministra organizacja nie powinna być przedstawicielem ustawowym innych organizacji działających na tym samym polu zamiast przymusowym pełnomocnikiem jak tego chce art. 107<sup>1</sup> ust. 2 projektu. Przymusowe pełnomocnictwo kłóci się z konstrukcjami cywilnoprawnymi. Wyznaczona przez ministra organizacja będzie pobierać wynagrodzenia w imieniu własnym oraz innych organizacji działających na tym samym polu, a następnie rozdzielać je pomiędzy te organizacje (repartycja) potrącając ponoszone w związku z poborem koszty inkasa.

Nowelizacja art. 110 ma na celu rozciągnięcie kryteriów właściwych dla ustalania wysokości wynagrodzeń na wszystkie przedmioty praw autorskich i pokrewnych, gdy dotychczas odnosiły się one tylko do utworów i wykonań artystycznych.

W związku z tym zauważyć można, że projekt nie rozciąga obowiązku udzielenia licencji przez ozz na wszystkie prawa pokrewne, lecz pozostaje przy formule odnoszącej ten obowiązek tylko do utworów i artystycznych wykonań (art. 106 ust. 2). Zmiana w art. 110 sugerowałaby także dokonanie analogicznej zmiany w art. 106 ust. 2.

IV. Projekt utrzymuje funkcjonowanie Komisji Prawa Autorskiego. Jest to organ zbliżony w swym charakterze do sądu polubownego. Skupia 30 arbitrów orzekających według przepisów k.p.c. o postępowaniu nieprocesowym. Arbitrów powołuje minister właściwy ds. kultury spośród kandydatów przedstawianych przez ozz i użytkowników korzystających z utworów.

Rada Legislacyjna zwraca uwagę projektodawcy, że „użytkownik” to osoba, której przysługuje użytkowanie. W związku z tym zamiast tego terminu winno się w projekcie mówić o „korzystających z utworów”.

Arbitrzy po ich powołaniu korzystają z samorządu, gdyż wyłaniają przewodniczącego i jego zastępcę w drodze wyborów i są niezależni w pełnieniu swych funkcji. Kadencja KPA trwa 3 lata.

Zespoły orzekające KPA orzekają w składach 5-osobowych lub 3-osobowych. W związku z tym niejasny jest przepis mówiący o obecności 2/3 składu dla podjęcia decyzji (art. 110<sup>7</sup> projektu). Przepis ten wymagałby zatem korekty i wyznaczenia wymaganej większości dla obu składów KPA w sposób odrębny.

V. Największe znaczenie odgrywają w projekcie postępowania o zatwierdzenie tabel wynagrodzeń. Największą zmianą w stosunku do stanu sprzed wyroku TK z 24.01.2006 r. jest to, że stronami postępowania są zarówno wnioskująca ozz jak i inne ozz działające na tych samych polach eksploatacji, organizacje korzystających z utworów lub przedmiotów praw pokrewnych oraz korzystający z utworów na tych polach, o ile działają na terenie całej Polski. Takie określenie strony (art. 110<sup>9</sup> ust. 6 projektu) zapewnia udział w postępowaniu w zasadzie wszystkim zainteresowanym i wychodzi naprzeciw zastrzeżeniom zgłaszanym przez TK.

Dalszą istotną zmianą jest zakres kognicji zespołów orzekających. Mogą one nie tylko zatwierdzić lub odmówić zatwierdzenia, jak to ma obecnie miejsce, ale także mogą zmieniać przedkładane tabele. Aktywna rola zespołu orzekającego odpowiada nowym zadaniom KPA. Tabele wynagrodzeń mają ponadto być jawne i będą publikowane, co kontrastuje ze *status quo* i co powitać należy z największym zadowoleniem.

Orzeczenia KPA w sprawie zatwierdzenia zmiany lub odmowy zatwierdzenia tabel wynagrodzeń są zaskarżalne do sądu. Sąd rozpatrując taką sprawę działa jako sąd pierwszej instancji.

Zatwierdzona tabela wynagrodzeń wiąże ozz, która ją zgłosiła. Odstępstwa od tabel są możliwe tylko w odrębnej umowie między ozz a organizacją skupiającą korzystających z utworów lub przedmiotów praw pokrewnych. Możliwa jest też umowa z „dużym” korzystającym, który prowadzi działalność o charakterze ogólnopolskim.

Gdy nie ma zatwierdzonej tabeli wynagrodzeń spór o stawkę rozstrzyga sąd wyznaczony w trybie art. 694<sup>9</sup> § 2 k.p.c., którym ma być jeden z sądów okręgowych wyznaczonych przez Ministra Sprawiedliwości.

VI. Przepisy proceduralne są dalekie od doskonałości. Rada Legislacyjna zwraca uwagę na następujące usterki:

1) Art. 110<sup>9</sup> ust. 6 stanowi o „stronach postępowania” tymczasem z natury postępowania wynika, że nie ma tu stron lecz „uczestnicy postępowania”;

2) Art. 110<sup>11</sup> oraz nowy art. 694<sup>9</sup> § 3 k.p.c. wskazując, że postępowanie toczy się na wniosek. Natura tego wniosku jest niezgodna z art. 506 i nast. k.p.c.;

3) Art. 110<sup>14</sup> ust. 2 i 694<sup>9</sup> § 2 k.p.c. nieprawidłowo wskazują sąd właściwy do rozpoznania sprawy. Powinien być wskazany konkretny sąd jak np. w art. 479<sup>36</sup> k.p.c. Można też tę regulację wstawić do przepisów ustrojowych;

4) Art 110<sup>14</sup> ust. 3 przewiduje, że jeżeli nie było ogłoszenia wyroku, to termin do uzasadnienia liczy się od „wydania orzeczenia”. Tymczasem brak ogłoszenia wyroku zwykłego oznacza jego nieistnienie (art. 332 § 1 k.p.c.);

5) Art. 110<sup>14</sup> ust. 3 – zdumiewająco wskazuje co sąd ma napisać w uzasadnieniu;

6) Art. 110<sup>15</sup> ust. 5 – jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji, gdyż pozbawia stronę drugiej instancji przed sądem. Skarga kasacyjna nie jest zwykłym odwołaniem;

7) Art. 110<sup>16</sup> – „postępowanie sporne” powinno być „rozstrzygnięcie sporów”;

8) Art 694<sup>9</sup> k.p.c. Niedopuszczalne jest odsyłanie w sprawach właściwości do innych ustaw. Należy ją uregulować w k.p.c.;

9) Art. 694<sup>9</sup> k.p.c. – brak jest określenia wymogów formalnych „wniosków” i „odwołania”;

10) Art. 694<sup>10</sup> k.p.c. – sąd ma rozpatrywać zażalenia od orzeczeń, a nie precyzuje się o jakie orzeczenia chodzi;

11) Art. 694<sup>11</sup> k.p.c. stanowi, że „zainteresowanymi są wnioskodawca lub podmiot”. Tymczasem powinno się wskazać kto może być wnioskodawcą. Zainteresowanego określa art. 510 k.p.c.

12) Zasadnicze zastrzeżenia budzi w ogólności wprowadzanie zmian w k.p.c. przez ustawę tak szczególną jak prawo autorskie. Zmiany takie powinny być koniecznie uzgodnione i skoordynowane z działaniami Ministra Sprawiedliwości i Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego;

13) Zarysowany tryb postępowania pozwala przypuszczać, że proces zatwierdzania tabel wynagrodzeń będzie długotrwały i niezbyt szybko się ich doczekamy. Warto by się zatem zastanowić jak postępowania te przyspieszyć i uprościć.

VII. Przepisy przejściowe zawarte w art. 4 projektu opierają się na błędnym założeniu, że tabele wynagrodzeń zatwierdzone na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów pr. aut. pozostają w mocy przez 6 miesięcy po wejściu ustawy w życie. Podobnie projekt przewiduje kontynuację postępowań o zatwierdzenie na podstawie dotychczasowych przepisów oraz spory o stosowanie zatwierdzonych tabel wynagrodzeń na tle dawnych przepisów. Tymczasem w świetle wyroku TK od 1 września.2006 r. nie ma już zatwierdzonych tabel wynagrodzeń, gdyż podstawa, na której się one opierały odpadła jako sprzeczna z Konstytucją. Wbrew cichemu założeniu projektu decyzje o zatwierdzeniu tabel nie są takimi decyzjami, do których należałoby stosując k.p.c. występować o wznowienie postępowania skutkiem wyroku TK. Decyzje te bowiem zaliczyć należy do decyzji ustanawiających akt administracyjny generalny, do którego przepisy k.p.a. nie muszą być stosowane. W związku z tym art. 4 ust. 3, ust. 4 i ust. 7 projektu są zbędne i powinny być skreślone.

VIII. Projekt zawiera bardzo starannie opracowane uzasadnienie i ogólnie rzecz biorąc jest na dobrym poziomie legislacyjnym. Niewątpliwie nadaje się on do dalszego postępowania legislacyjnego, pod warunkiem jednakże uwzględnienia powyżej zgłoszonych uwag.

*Projekt opinii przygotował prof. dr hab. Marian Kępiński.*

**Przewodniczący Rady Legislacyjnej**

*prof. dr hab. Bogusław Bartaszk*





MINISTER KULTURY  
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO  
*Bogdan Zdrojewski*

Warszawa, dnia 1 grudnia 2008 r.

Pan  
**prof. dr hab. Bogusław Banaszak**  
Przewodniczący Rady Legislacyjnej  
przy Prezesie Rady Ministrów

*Szanowny Panie Profesorze,*

odnosząc się do *Opinii o projekcie ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, przekazanej pismem z dnia 17 listopada br., znak RL-0303-87/08, pragnę przedstawić następujące stanowisko.

1. W opinii Rady Legislacyjnej (pkt III) wskazano, iż projekt nie wyjaśnia, czy organizacja zbiorowego zarządzania podlega tylko nadzorowi ze strony ministra właściwego do spraw kultury, czy także starosty jako władzy odpowiedzialnej za nadzór nad stowarzyszeniami w ogólności. Kwestię tę reguluje obecnie obowiązujący i niezmienny art. 104 ust. 2 ustawy o prawie autorskim, wprowadzający przepis o charakterze *lex specialis* w stosunku do przepisów prawa o stowarzyszeniach, zgodnie z którym nadzór nad organizacjami sprawuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Wyłączenie nadzoru starosty, o którym mowa w art. 8 ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855 z późn. zm.) potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 21 lutego 2007 r., sygn. akt II OW 57/06. Jak wskazał NSA, „sprawowanie nadzoru w stosunku do organizacji zbiorowego zarządzania przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego nie jest ograniczone przedmiotowo, nie zostały też wyłączone z jego kompetencji żadne środki nadzoru, przypisane organom administracji przepisami Prawa o stowarzyszeniach. Poddanie organizacji zbiorowego zarządzania przepisom Prawa o stowarzyszeniach, z jednoczesnym powierzeniem funkcji nadzorczych właściwemu ministrowi, oznacza że w zakresie nadzoru nad tymi organizacjami wyłączona jest właściwość Prezydenta m.st. Warszawy”.

2. Rada Legislacyjna negatywnie ocenia także utrzymanie cofnięcia zezwolenia, jako jedyne go środka dyscyplinującego organizację zbiorowego zarządzania (pkt III opinii). Tymczasem nie jest to jedyny środek pozostający w dyspozycji organu nadzorującego. Przede wszystkim należy tu wskazać na przepis art. 104 ust. 4 ustawy o prawie autorskim, zgodnie z którym, w przypadku stwierdzenia naruszenia zakresu udzielonego zezwolenia, minister

właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wzywa organizację do usunięcia naruszenia w wyznaczonym terminie z zagrożeniem cofnięcia zezwolenia. Środek ten nie jest zatem stosowany od razu po stwierdzeniu uchybienia. W dotychczasowej praktyce ministra tylko jednej organizacji zostało cofnięte zezwolenie.

Do dyspozycji ministra pozostają też środki określone w 25-31 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach.

3. Zdaniem Rady Legislacyjnej, organizacja wyznaczona w trybie projektowanego art. 107<sup>1</sup> ustawy o prawie autorskim powinna być przedstawicielem ustawowym innych organizacji działających na tym samym polu eksploatacji, a nie ich pełnomocnikiem (pkt III opinii). Nie wydaje się to jednak rozwiązaniem właściwym, z uwagi na ograniczony zakres, w jakim wyznaczona organizacja będzie reprezentować pozostałe, tj. przy udzielaniu licencji i inkasie wynagrodzenia. W pozostałym zakresie organizacje pozostaną organizacjami właściwymi w rozumieniu ustawy, odpowiedzialnymi za zbiorowe zarządzanie prawami swoich członków. Dlatego współpraca pomiędzy nimi a organizacją wyznaczoną powinna być oparta o pełnomocnictwo, którego źródłem jest oświadczenie woli (określające podmiotowy zakres reprezentacji, bo zakres przedmiotowy określa ustawa), a nie przedstawicielstwo mające źródło w ustawie.

4. W projekcie, zgodnie z sugestią Rady Legislacyjnej (pkt III opinii), rozciągnięto obowiązek udzielenia licencji przez organizację zbiorowego zarządzania na wszystkie prawa pokrewne (projektowany art. 106 ust. 2 ustawy o prawie autorskim).

5. Ponadto, jak proponowała Rada Legislacyjna (pkt IV opinii), pojęcie „użytkownik” zastąpiono terminem „podmiot korzystający”.

Dostosowano także przepis dotyczący kworum na posiedzeniu Komisji do różnej liczby członków zespołów orzekających w poszczególnych sprawach (art. 110<sup>7</sup> ust. 1).

6. Uwzględniono także część uwag dotyczących przepisów proceduralnych (pkt VI opinii), z wyjątkiem:

- zastrzeżenia co do niezgodności wniosku o przekazanie sprawy do sądu z art. 506 i nast. Kodeksu postępowania cywilnego – projektodawca świadomie przewiduje odrębność w tym zakresie, uzasadnioną charakterem postępowań przed Komisją;
- zarzutu nieprawidłowego wskazania sądu właściwego – taki tryb został uzgodniony z Ministrem Sprawiedliwości;
- zarzutu niezgodności z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP projektowanego art. 110<sup>14</sup> ust. 6 ustawy o prawie autorskim, przewidującego jednoinstancyjne postępowanie odwoławcze przed sądem – podobną regulację zawartą w poprzednio obowiązującej ustawie o zamówieniach publicznych Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z art. 176 ust. 1 Konstytucji w wyroku z dnia 13 czerwca 2006 r., sygn. akt SK 54/04; zgodnie z tym orzeczeniem, treść art. 176 ust. 1 Konstytucji wyraża zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego, ale ponieważ przepis ten został umieszczony w rozdziale o sądach, dotyczy tylko spraw przekazanych ustawami do właściwości sądów, tzn. rozpoznawanych przez sądy od początku do końca; natomiast art. 176 Konstytucji nie dotyczy spraw, które nie były rozpatrywane od początku do końca przez sądy, lecz zostały poddane końcowej kontroli ze strony sądu - do takich spraw odnosi się art. 78 Konstytucji;

- zarzutu nie określenia wymogów formalnych wniosków i odwołania – stosować się będzie zasady określone w Kodeksie postępowania cywilnego;
- postulatu określenia, kto jest wnioskodawcą (projektowany art. 110<sup>19</sup> ust. 1 pkt 1 ustawy o prawie autorskim) – jest nim osoba składająca wniosek o rozpoznanie sprawy przez Komisję Prawa Autorskiego;
- postulatu przyspieszenia i uproszczenia procedury zatwierdzania tabel wynagrodzeń – tabele będą dotyczyły bardzo dużej liczby podmiotów i dlatego powinny być dogłębnie rozpatrzone przez zatwierdzające je organy i poddane weryfikacji w kolejnych instancjach przed sądem.

7. Nie jest uzasadniony wniosek, na którym oparta jest opinia Rady Legislacyjnej (pkt I i VII), iż orzeczenia Komisji Prawa Autorskiego, zatwierdzające tabele wynagrodzeń, utraciły moc w związku z uchynieniem przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. akt 40/04, podstawy prawnej do ich zatwierdzania (czyli art. 108 ust. 3 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, Dz. U. z 2006 r., Nr 90, poz. 631 z późn. zm.). Nie można bowiem stosować do orzeczeń Komisji zasady dotyczącej aktów prawnych, np. rozporządzeń, których moc jest uchylana w momencie uchylania podstawy prawnej (delegacji ustawowej), na podstawie której zostały wydane. Orzeczenia Komisji, poprzez odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu o zatwierdzenie tabel wynagrodzeń, mają charakter decyzji administracyjnej. Kodeks postępowania administracyjnego, którego reguły będą miały zastosowanie także w przypadku uchylenia orzeczeń Komisji, przewiduje procedurę wznowienia postępowania zakończonym wydaniem decyzji administracyjnej w oparciu o podstawę prawną, która następnie została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z ustawą zasadniczą. W związku z powyższym, nie jest dopuszczalna inna droga wzruszenia ostatecznych orzeczeń Komisji, jak tylko złożenie wniosku, o którym mowa w art. 145a Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zgodnie z tym przepisem, w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego (czyli 1 września 2006 r.), zostało złożonych 14 wniosków o wznowienie postępowań przed Komisją Prawa Autorskiego lub Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego (w zależności od tego, który z tych organów wydał decyzję w ostatniej instancji – art. 150 § 1 K.p.a.). Z uwagi na brak podstawy prawnej do ich merytorycznego rozpatrzenia, w dwóch przypadkach została złożona do sądu administracyjnego skarga na bezczynność organu. Do dnia dzisiejszego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wydał wyrok w jednej z tych spraw, przy czym także z tego wyroku nie wynika, że tabele utraciły moc.

Z poważaniem,

ZASTĘPCA WICEMARSZAŁKA  
Departamentu Prawnego  
*[Podpis]*  
Zbigniew Ziemiński

MINISTERSTWO KULTURY  
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO  
SZKICOWANIE STANU  
*[Podpis]*  
Piotr Ziembowski