



Warszawa, dnia 25 października 2004 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

RPO-480404-IV/01/GR

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Trybunał Konstytucyjny

WARSZAWA

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tj.: Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147)

wnoszę o

I stwierdzenie, że art. 108 ust. 3 i 4 w zw. z art. 109 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych - Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 904 ze zm.) są niezgodne z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2, art. 64 ust. 2, art. 20 i art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

II. określenie terminu utraty mocy obowiązującej przepisów wskazanych w punkcie I wniosku na okres niezbędny do dokonania stosownych zmian przez ustawodawcę;

Uzasadnienie

I. . Problem leżący u podstaw wniosku.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają liczne skargi od podmiotów korzystających w swojej działalności z praw autorskich i praw pokrewnych na podstawie umów licencyjnych zawieranych z organizacjami zbiorowego zarządu, dotyczące procedury ustalania przez Komisję Prawa Autorskiego tabel wynagrodzeń za korzystanie z utworów i artystycznych wykonań. Podmioty te pozbawione są prawa strony w postępowaniu administracyjnym, w którym zatwierdza się tabele, a tym samym nie mogą poddać tabel kontroli sądów administracyjnych. Rozstrzygnięcie zatwierdzające tabele nie podlega kontroli sądów powszechnych, w tym sądu ochrony konkurencji i konsumentów. W rezultacie wpływ na kształtowanie wysokości wynagrodzeń pozostawiono tylko jednej stronie stosunku prawnego, tj. organizacjom zbiorowego zarządu.

II. Kwestionowane przepisy.

II. 1. Stosownie do art. 108 ust. 3 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych - Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 904 ze zm.; dalej: ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych) Komisja Prawa Autorskiego w składzie sześciu arbitrów oraz przewodniczącego jako superarbitra, wyznaczonych przez Ministra Kultury z grona arbitrów, zatwierdza lub odmawia zatwierdzenia przedstawionych przez organizacje zbiorowego zarządzania tabel wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonań objętych zbiorowym zarządzaniem, a także wskazuje organizację właściwą w rozumieniu art. 107 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

W myśl art. 108 ust. 4 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, do postępowania przed Komisją w sprawach, o których mowa w ust. 3, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu

postępowania administracyjnego. Od orzeczeń Komisji wydanych w tym trybie służy odwołanie do ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Stosownie do art. 109 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, postanowienia umowne mniej korzystne dla twórców, niż wynikałoby to z tabel, o których mowa w art. 108 ust. 3, są nieważne, a ich miejsce zajmują odpowiednie postanowienia tych tabel. Przepis ten ma charakter semiimperatywny - strony (użytkownicy i organizacje zbiorowego zarządu) mogą uzgodnić tylko wyższe stawki (por. np. M. Poźniak - Niedzielska, *Zasada swobody umów a prawo twórcy do wynagrodzenia*, „Rzeczpospolita” z dnia 3 października 1996 r., dodatek „Prawo co dnia”; E. Trapie, [w:] *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, pod red. J. Barty i R. Markiewicza, III wyd., Dom Wydawniczy ABC 2003, s. 727).

Orzeczenie Komisji Prawa Autorskiego o zatwierdzeniu tabel wynagrodzeń ma charakter konstytutywny. Zauważyć w tym miejscu należy, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że sąd powszechny jest związany decyzją administracyjną konstytutywną, a decyzją deklaratoryjną tylko wtedy, jeżeli została wydana w sprawie administracyjnej w znaczeniu materialnym, tj. wynikającej z zakresu prawa administracyjnego. Nie ma natomiast takiego związania ostateczną decyzją administracyjną o charakterze deklaratoryjnym, wydaną w sprawie - w ujęciu materialnym - cywilnej, lecz z mocy przepisu szczególnego przekazanej do właściwości organu administracyjnego (por. np. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2003 r., III CZP 77/02, OSNC 2003/11-12/144; uchwałę składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 1995 r. II PZP 2/95, OSNP 1996/4/57 oraz J. Gudowski, *Przegląd orzecznictwa z zakresu prawa cywilnego procesowego (za II półrocze 1995 r.)*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 4, s. 109).

II, 2. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że dokonując oceny konstytucyjności zakwestionowanego przepisu uwzględnia taką jego wykładnię, jaka została przyjęta przez sądy lub inne organy stosujące prawo, zwłaszcza jeśli jest to wykładnia utrwalona. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 maja 2000 r., SK 22/99, (OTK ZU nr 4/2000, poz. 107)

stwierdził: „Dokonując wykładni badanego przepisu prawnego, Trybunał Konstytucyjny nie jest oczywiście związany rozumowaniem przyjętym w orzecznictwie innych organów państwowych czy w piśmiennictwie prawniczym. Względy racjonalności i wszechstronności analizy dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny wymagają jednak rozważenia stanowisk interpretacyjnych zarysowanych w orzecznictwie sądowym i w nauce prawa. Jednolite i ustabilizowane rozumienie przepisu w judykaturze oraz w doktrynie uzasadnia przyjęcie takiego stanowiska za punkt wyjścia w ocenie jego konstytucyjności.” Pogląd powyższy został potwierdzony m. in. przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 lipca 2004 r., SK 19/02, (OTK ZU nr 7/2004, poz. 67).

W dotychczasowym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego jednolicie prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym podmioty korzystające z utworów i artystycznych wykonań na polach eksploatacji objętych tabelami wynagrodzeń nie mają statusu strony w postępowaniu o zatwierdzenie tabel. Uzasadniając swoje stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje, że podmioty te nie mają interesu prawnego, a tylko interes faktyczny w postępowaniu o zatwierdzenie tabel (zob. niepublikowane wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 16 kwietnia 2002 r., I SA 3210-3213/01; z dnia 14 maja 2002 r. I SA 3208-3209/01; z dnia 13 stycznia 2003 r. SA 2152/02 oraz I SA 2152/02).

II. 3. Reasumując ten fragment uzasadnienia wniosku przedstawić można następujące konkluzje.

Po pierwsze, zatwierdzanie tabel wynagrodzeń za korzystanie z utworów i artystycznych wykonań następuje w drodze indywidualnego aktu administracyjnego wydawanego przez Komisję Prawa Autorskiego.

Po drugie, rozstrzygnięcie Komisji Prawa Autorskiego ma charakter konstytutywny, stwarza bowiem nowy stan prawny i jest przykładem decyzji administracyjnej wywołującej bezpośrednio skutki w sferze stosunków cywilnoprawnych między użytkownikami a organizacjami zbiorowego zarządu.

Po trzecie, stroną w postępowaniu o zatwierdzenie tabel wynagrodzeń jest wyłącznie organizacja zbiorowego zarządu przedkładająca tabele do zatwierdzenia. W konsekwencji tylko ta organizacja może wnieść odwołanie od orzeczenia Komisji Prawa Autorskiego oraz skargę do sądu administracyjnego.

Po czwarte, ostateczne orzeczenie Komisji Prawa Autorskiego w przedmiocie zatwierdzenia tabel nie podlega kontroli przez sąd powszechny, w tym sąd ochrony konkurencji i konsumentów.

III. Zarzuty wniosku.

III. 1. Naruszenie prawa do sądu.

Stosownie do art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że przepis ten zamieszczony w rozdziale poświęconym wolnościom i prawom osobistym człowieka i obywatela, jest źródłem prawa podmiotowego przysługującego jednostce. Prawo do sądu ma charakter autonomiczny. Nie jest ono jedynie instrumentem umożliwiającym wykonywanie innych praw i wolności konstytucyjnych, lecz ma być samoistny i podlega ochronie niezależnie od naruszenia innych praw podmiotowych. Konstytucyjna formuła prawa do sądu ma także inne znaczenie - stanowi zasadę prawa konstytucyjnego i w tym sensie jest dyrektywą tworzenia prawa i dyrektywą interpretacyjną (por. wyrok Trybunału z dnia 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU 3/2002, poz. 31).

W świetle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prawo do sądu obejmuje w szczególności:

- 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia postępowania przed sądem,
- 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności,

3) prawo do wyroku sądowego, tj, prawo uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd (por. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 9 czerwca 1998 r., K. 28/97, OTK ZU 4/1998, poz. 50; z dnia 12 marca 2002 r., P. 9/01, OTK ZU 2/2002, poz. 14; z dnia 7 września 2004 r., P. 4/2004, OTK ZV 8/2004, poz. 81).

Poza art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, powszechnie uważanym za normę statuującą prawo do sądu, wśród przepisów decydujących o kształcie tego prawa w polskim systemie konstytucyjnym wskazuje się także na art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Przepis ten ujmuje prawo do sądu w formule niejako "negatywnej"; jest to adresowany do ustawodawcy zakaz stanowienia przepisów, które zamykałyby komukolwiek drogę sądową do dochodzenia naruszonych wolności i praw. Wyjątek od tej zasady jest dopuszczalny tylko na podstawie wyraźnego postanowienia konstytucyjnego (por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11-12, s. 91; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2002 r., SK 32/01).

Zakres przedmiotowy prawa do sądu został wyznaczony przez konstytucyjne pojęcie sprawy. Ustalając znaczenie tego terminu. Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd (por. wyroki: z dnia z 10 maja 2000 r., K. 21/99, OTK ZU 4/1999, poz. 109; z dnia 11 czerwca 2002 r., SK 5/02, OTK ZU 4/2002, poz. 41), że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu obejmuje wszelkie sytuacje - bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura tych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (z tych właśnie powodów wykluczone są w zasadzie z drogi sądowej spory na tle podległości służbowej).

Przenosząc powyższe ustalenia Trybunału Konstytucyjnego na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, że zatwierdzenie tabel wynagrodzeń za korzystanie z utworów i artystycznych wykonań jest

rozpatrywaniem sprawy (w ujęciu konstytucyjnym) nie tylko organizacji zbiorowego zarządu przedkładającej tabelę do zatwierdzenia, ale i podmiotów, które korzystają z praw autorskich i artystycznych wykonań objętych zbiorowym zarządzaniem. Przesądza o tym treść art. 109 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Otóż z chwilą, kiedy decyzja o zatwierdzeniu tabel staje się ostateczna, zmianie ulega dotychczasowa treść umów licencyjnych łączących organizację zbiorowego zarządu i podmioty korzystające z praw autorskich i artystycznych wykonań. Innymi słowy, zmianie ulegają prawa i obowiązki tych podmiotów.

Przyjęta przez Naczelną Sąd Administracyjny interpretacja wskazanych w punkcie I *petitum* wniosku przepisów ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych pozbawia zatem podmioty korzystające z praw autorskich i praw pokrewnych - na polach eksploatacji objętych zbiorowym zarządem i uregulowanych w tabelach wynagrodzeń - prawa dostępu do sądu w zakresie ustalania wysokości wynagrodzeń, które te podmioty powinny uiszczać.

Podmioty te - jak wskazano wyżej - nie mogą również kwestionować rozstrzygnięcia Komisji Prawa Autorskiego w postępowaniu przed sądem powszechnym. Brak zatem innej (alternatywnej dla kontroli sądów administracyjnych) drogi sądowej zmierzającej do weryfikacji zasadności wysokości wynagrodzeń przyjętych w tabelach, w tym także nie można podnosić zarzutu nadużycia pozycji dominującej przez organizację zbiorowego zarządu.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zarzutu pozbawienia użytkowników prawa do sądu nie osłabia również okoliczność, że w skład Komisji Prawa Autorskiego wchodzić mogą osoby zaproponowane przez licencjobiorców. Po pierwsze, przedstawiciele użytkowników stanowią w Komisji mniejszość, a ponadto skład konkretnego zespołu orzekającego zależy od swobodnego uznania Ministra Kultury. Po drugie, argument ten przestaje być aktualny w chwili wniesienia odwołania od orzeczenia Komisji do Ministra Kultury, co uczynić może - w świetle interpretacji przyjmowanej przez Naczelną Sąd Administracyjny - tylko organizacja zbiorowego zarządu przedkładająca do zatwierdzenia tabelę wynagrodzeń. Minister władny jest zmienić rozstrzygnięcie

na korzyść organizacji zbiorowego zarządu, w tym w ten sposób, że zatwierdzi tabele zgodnie z wnioskiem organizacji zbiorowego zarządu. W praktyce możliwa jest więc sytuacja, że to faktycznie Minister Kultury rozstrzyga o tabelach, zaś decyzja Ministra może być zaskarżona do sądu administracyjnego wyłącznie przez organizację zbiorowego zarządu, która przedłożyła Komisji tabele.

Zauważyć jeszcze warto, że brak instrumentów chroniących interesy licencjohioborców w postępowaniu o zatwierdzanie tabel wynagrodzeń za korzystanie z utworów i artystycznych wykonań, na skutek ich nieuczestniczenia w tym postępowaniu, budzi również poważne zastrzeżenia w doktrynie (por. np. E. Trapie, *op. cit.*, s. 726). Podnosi się w szczególności, że dotychczasowa linia orzecznicza Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie interpretacji pojęcia strony w postępowaniu o zatwierdzenie tabel jest odebraniem „prawa głosu” w sprawie wysokości wynagrodzenia podmiotom, które mają to wynagrodzenie płacić (M. Czajkowska - Dąbrowska, *Zbiorowe zarządzanie prawami autorskimi i pokrewnymi — refleksje po ośmiu latach*, „Przeгляд Prawa Handlowego” 2002, nr 11, s. 9).

III. 2. Naruszenie zasady równej ochrony praw majątkowych.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich przyjęty w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych sposób ustalania tabel wynagrodzeń za korzystanie z utworów i artystycznych wykonań narusza nie tylko prawo dostępu do sądu, ale również nie da się pogodzić z nakazem równej ochrony praw majątkowych.

Prawa autorskie i prawa pokrewne mają charakter cywilnoprawnych praw podmiotowych. W związku z powyższym do praw tych zastosowanie znajdują podstawowe zasady prawa cywilnego, w tym zasada równości stron, będąca jednym z wyróżników prawa cywilnego w systemie prawa (por. K. Pietrzykowski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. K. Pietrzykowskiego, tom I, 3 wyd. zaktualizowane, Warszawa 2004, s. 26).

Kwestionowana w niniejszym wniosku regulacja ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych pozostawia prawo do wpływania na kształt istotnej treści stosunku cywilnoprawnego (*scil.* wysokości wynagrodzenia) tylko jednej stronie tego stosunku. Stan taki pozostaje - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - w sprzeczności z zasadą równej ochrony praw majątkowych wyrażoną w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

Stosownie do art. 64 ust. 2 własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Przepis ten stanowi rozwinięcie i uszczegółowienie ogólnej zasady ochrony własności, wyrażonej w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 1999 r., K. 36/98. OTK ZU 3/1999, poz. 40). Z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP wynika między innymi obowiązek władz publicznych podejmowania konkretnych działań umożliwiających ochronę praw majątkowych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2001 r., K. 23/00. OTK ZU 5/2001, poz. 124). Obowiązkiem ustawodawcy jest zatem ustanowienie regulacji prawnych w sposób dostatecznie zabezpieczających ochronę tych praw, a obowiązkiem władzy wykonawczej i sądowniczej jest zapewnienie właściwego i efektywnego egzekwowania owych regulacji (por. L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, tom III, Warszawa 2003, komentarz do art. 64, teza 13). Wyżej wskazano, że decyzja o zatwierdzeniu tabel wynagrodzeń oddziałuje wprost na prawa i obowiązki podmiotów korzystających z utworów i artystycznych wykonań, zmieniając treść dotychczasowych porozumień między użytkownikami a organizacjami zbiorowego zarządu. Dochodzi zatem do zmiany treści istotnego elementu stosunku umownego (*scil.* wysokości wynagrodzenia) bez udziału jednej ze stron tego stosunku. Zmiana ta może mieć przy tym charakter niekorzystny dla użytkowników, tzn. przewidywać wyższe wynagrodzenie. Prawa majątkowe użytkowników utworów i artystycznych wykonań pozbawione są tu ochrony, co trudno pogodzić ze wskazanymi wyżej wywodami Trybunału Konstytucyjnego i doktryny dotyczącymi obowiązków ustawodawcy wynikających z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

Naruszenie praw majątkowych użytkowników jest szczególnie widoczne, jeżeli uwzględni się okoliczność, że Komisja Prawa Autorskiego przyjmuje niekiedy moc wsteczną obowiązywania tabel (zob. np. punkt 22 „Tabele wynagrodzeń za wykorzystanie wykonań i realizacji artystycznych artystów wykonawców, reżyserów i scenografów z tytułu nadań (dotyczących także nadań równoczesnych i integralnych - tzw. reemisji) drogą radiową, telewizyjną, satelitarną, kodowaną i kablową” przedstawionych przez Związek Artystów Scen Polskich i zatwierdzonych przez Komisję Prawa Autorskiego w dniu 6 lutego 2002 r.). Praktyka taka, jakkolwiek w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich pozbawiona podstaw prawnych i naruszająca art. 2 Konstytucji RP, prowadzi do tego, że ostateczne rozstrzygnięcie Komisji nie tylko określa obowiązki cywilnoprawne użytkowników *pro futuro*, ale również zmienia stosunki już ukształtowane w przeszłości.

Obowiązkiem władz publicznych wypływającym z art. 64 ust. 2 Konstytucji jest nie tylko zapewnienie należytej ochrony tych praw majątkowych, ale ochrona ta powinna być równa dla wszystkich.

Zasada równości została wyrażona przede wszystkim w art. 32 ust.1 Konstytucji RP. W myśl tego przepisu, wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. W odniesieniu do praw majątkowych potwierdzenie tej zasady zawarte jest w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej (por. J. Oniszczyk, *Równość - najpierwsza z zasad i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2004, s. 72 i cyt. tam orzecznictwo).

W świetle ustalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada równości oznacza nakaz jednakowego traktowania podmiotów i sytuacji podobnych. Wszystkie podmioty prawa (sytuacje) charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Wynika stąd w szczególności, że prawodawca przyznając jednostkom określone

uprawnienia, nie może określać kręgu osób uprawnionych w sposób dowolny. Musi on przyznać dane uprawnienie wszystkim podmiotom charakteryzującym się określoną cechą istotną. Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości (por. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 20 października 1998 r., sygn. K. 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96; 21 czerwca 2001 r., sygn. SK 6/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 121; 6 stycznia 2003 r., sygn. K. 24/01, OTK ZU nr 1/2003 poz. 1; 7 kwietnia 2003 r., sygn. P 7/02, OTK ZU 4/2003, poz. 29).

Punktem wyjścia dla oceny danej regulacji pod kątem naruszenia zasady równości musi więc być najpierw ustalenie, czy istnieje wspólność cechy relewantnej pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a zatem, czy zachodzi podobieństwo tych sytuacji. Wystąpienie takiego podobieństwa stanowi przesłankę dla zastosowania zasady równości. Jeżeli więc zostaje stwierdzone, że sytuacje podobne zostały przez prawo potraktowane odmiennie, to wskazuje to na możliwość naruszenia zasady równości. Nie zawsze jednak odmiennosc potraktowania sytuacji podobnych jest konstytucyjnie niedopuszczalna, bo mogą zachodzić przypadki, gdy odmiennosc tego potraktowania będzie usprawiedliwiona. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować uzasadnienie w odpowiednio przekonywujących argumentach. Argumenty te muszą mieć: 1) charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony; 2) argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a zatem waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych. Jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada

sprawiedliwości społecznej (por. np. orzeczenie z 3 września 1996 r., K. 10/96, OTK ZU Nr 4/1996, poz. 33; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r., SK 22/01, OTK ZU 7/2001, poz. 216). Dopiero brak owych przekonujących argumentów powoduje, że regulacja różnicująca reżim prawny podmiotów czy sytuacji podobnych nabiera charakteru niekonstytucyjnej dyskryminacji bądź uprzywilejowania.

Na gruncie niniejszej sprawy nie może budzić wątpliwości, że użytkownicy utworów i artystycznych wykonań oraz organizacje zbiorowego zarządu to podmioty podobne z punktu widzenia kwestionowanej regulacji - są to bowiem strony stosunku cywilnoprawnego, którego cechą konstytutywną jest równość praw i obowiązków.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich brak racjonalnych przesłanek do dyskryminacji użytkowników w procesie ustalania treści tabel wynagrodzeń. Argumentem na rzecz tego zróżnicowania nie może być ogromna liczba użytkowników. Podobnie bowiem jak organizacje zbiorowego zarządu reprezentują liczne grona autorów i podmiotów praw pokrewnych, tak możliwa jest zbiorowa reprezentacja licencjobiorców. Zaniechanie uregulowania tej kwestii w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych nie może stać na przeszkodzie stwierdzeniu niezgodności z Konstytucją kwestionowanej regulacji. Zarzut niekonstytucyjności może bowiem dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął (regulując pewne zagadnienie), choć postępując zgodnie z konstytucją powinien był unormować (por. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 6 maja 1998 r., K. 37/97, OTK ZU 3/1998, poz. 33; z 24 października 2000, SK 7/00, OTK ZU 7/2000, poz. 256; z 24 października 2001 r., SK 22/01, OTK ZU 7/2001, poz. 216).

III. 3. Naruszenie zasady wolności gospodarczej.

III.3.1. Stosownie do art. 20 Konstytucji RP, społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

W myśl art. 22 Konstytucji RP, ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyrażał pogląd, że wolność gospodarcza obejmuje wolność wyboru działalności gospodarczej oraz wolność jej wykonywania (por. wyrok Trybunału z dnia 21 kwietnia 2004 r., K. 33/03, OTK ZU 7/2001, poz. 217). Jak stwierdzono w wyroku z 10 kwietnia 2001 r., U 7/00 (OTK ZU nr 3/2001, poz. 56) „art. 22 konstytucji pełni dwojaką funkcję. Z jednej strony traktować go należy jako wyrażenie jednej z zasad ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej (i w tym zakresie stanowi on konkretyzację ogólniejszych zasad, wyrażonych w art. 20), z drugiej strony - może on stanowić podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą”.

Z zasadą wolności gospodarczej związana jest zasada swobody umów. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02 (OTK 2003, nr 4, poz. 33) stwierdził: „Oczywiste jest bowiem, że rynkowy charakter gospodarki może być urzeczywistniony tylko przez zapewnienie swobody kształtowania się stosunków ekonomicznych przez zawieranie umów, przy istnieniu mechanizmu popytu i podaży. Zasada ta akcentuje jednak w sposób szczególny pewien aspekt swobody umów, a mianowicie możliwość "rynkowego" (bez ingerencji państwa) ustalania cen towarów i usług w drodze umownej. Bez swobody umów w tym zakresie nie można zatem wyobrazić sobie funkcjonowania prawa popytu i podaży, a zatem i gospodarki rynkowej. Można więc stwierdzić, że w tym szczególnym zakresie (ustalanie ceny) obowiązywanie zasady swobody umów "wzmocnione" jest przez wskazaną wyżej zasadę konstytucyjną”

Również w piśmiennictwie wskazuje się, że zasada swobody umów ma znaczenie podstawowe dla urzeczywistniania konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej na gruncie prawa cywilnego i handlowego (por. M. Safjan, *Zastosowanie standardów konstytucyjnych do osób prawnych*, [w:] *XX lat samorządu radców prawnych. Księga jubileuszowa*, pod red. J. Żuławskiego, Warszawa 2002, s. 51.).

Trybunał równocześnie przypomina, że wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego i może zostać w pewnych sytuacjach ograniczona, co może jednakże nastąpić wyłącznie w formie ustawowej i tylko ze względu na ważny interes publiczny (por. cyt. wyrok Trybunału z dnia 21 kwietnia 2004 r.). Wydaje się, iż uprawniony jest pogląd, że treść ważnego interesu publicznego w rozumieniu art. 22 Konstytucji RP wypełniają przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (por. cyt. wyrok Trybunału z dnia 21 kwietnia 2004 r. oraz A. Domańska „Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski”, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2001, s. 117; prezentowane jest też stanowisko, że w zakresie „ważnego interesu publicznego”, o którym mowa w art. 22 Konstytucji RP, mieszczą się również wartości nie wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji.- tak Trybunał Konstytucyjny w cyt. wyroku z dnia 29 kwietnia 2003 r.). Zgodnie z powołanym art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

W wyroku z dnia 9 sierpnia 1998 r., K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż wymóg konieczności jest spełniony, jeżeli ustanowione ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności, to znaczy, że: 1) środki zastosowane przez prawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów; 2) muszą być one niezbędne do ochrony interesu z którym są powiązane; 3) ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela. Odpowiednio w doktrynie wyróżnia się następujące kryteria oceny dopuszczalności ograniczeń praw i wolności: przydatności, konieczności, proporcjonalności *sensu stricto*.

Samo kryterium „konieczności”, oznacza, że ustawodawca chcąc osiągnąć założony cel winien wybierać najmniej uciążliwe środki doń prowadzące. Oznacza to, że jeśli ten sam cel można osiągnąć stosując środki w mniejszym stopniu ograniczające prawa i wolności, to zastosowanie

środka uciążliwszego stanowi wykroczenie ponad „konieczność”, a zatem jest naruszeniem Konstytucji (por. cyt. wyrok Trybunału z dnia 21 kwietnia 2004 r.).

III.3.2. W związku z rozwojem gospodarczym i społecznym korzystanie z dóbr kultury ulega ciągłej intensyfikacji. Dobra te stają się coraz łatwiej dostępne dla ich odbiorców. Jest to między innymi zasługą wprowadzania coraz to nowszych i doskonalszych sposobów rozpowszechniania i zwielokrotniania utworów i artystycznych wykonania. Oczywistym jest, że autorzy i podmioty praw pokrewnych nie są w stanie zarządzać indywidualnie swoimi uprawnieniami (zwłaszcza w zakresie tzw. małych praw), jak i sprawować kontroli nad rzetelnym wykorzystaniem ich dorobku twórczego. Zadania te powierza się wyspecjalizowanym podmiotom, określanym w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych organizacjami zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub pokrewnymi. Działanie na rynku organizacji zbiorowego zarządu jest zatem gospodarczą koniecznością.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich samo wprowadzenie instytucji wynagrodzeń minimalnych należnych autorom i artystom wykonawcom w związku z korzystaniem z ich praw w zakresie objętym zbiorowym zarządem nie narusza Konstytucji RP.

Inaczej jednak - zdaniem Rzecznika - ocenić należy przyjęte w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych rozwiązanie zatwierdzania tabel, biorąc pod uwagę kryterium niezbędności (konieczności) ograniczenia praw użytkowników w postępowaniu o ustalenie wysokości tabel. Odebranie „prawa głosu” użytkownikom w tym postępowaniu nie jest bowiem niezbędne do prawidłowego i sprawnego ustalenia wysokości tabel. Łatwo można sobie wyobrazić rozwiązania prawne, które zapewnią użytkownikom (*scilicet* ich reprezentantom) udział w postępowaniu o ustalenie stawek minimalnych bez szkody dla szybkości tego postępowania. Udział dwóch zainteresowanych stron w tym postępowaniu sprzyjałby również trafności rozstrzygnięć.

III.3.3. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich naruszenie przez zaskarżone przepisy ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych zasady wolności działalności gospodarczej przejawia się jeszcze w co najmniej jednym aspekcie.

Na obecnym etapie rozwoju cywilizacyjnego wolność działalności gospodarczej nie może być pojmowana li tylko formalnie. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie sposób mówić o rzeczywistym funkcjonowaniu tej wolności, jeżeli podmiot mający pozycję dominującą na rynku (tu organizacja zbiorowego zarządu) może narzucać kontrahentom uciążliwe warunki umów, w tym w zakresie nadmiernie wygórowanych cen, a podmiot wobec którego te praktyki są stosowane pozostaje bezbronny. Z taką właśnie sytuacją możemy mieć do czynienia na skutek funkcjonowania kwestionowanych w niniejszym wniosku przepisów ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Jak bowiem wykazano wyżej, rozstrzygnięcie o zatwierdzeniu tabel nie podlega kontroli sądu ochrony konkurencji i konsumentów.

Zauważyć przy tym należy, że zarzut nadużywania pozycji dominującej przez organizacje zbiorowego zarządu jest podnoszony w innych krajach Unii Europejskiej, a sprawy z tego zakresu trafiają na wokandę Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (zob. G. Materna, *Nadużywanie pozycji dominującej przez organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi w prawie wspólnotowym*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2003, nr 11, s. 8 oraz wyrok ETS z dnia 13 lipca 1989 r. w sprawie nr 395/87 *Ministere Public* przeciwko *Tournier*, [1989] ECR, s. 2521).

IV. Wniosek o odroczenie utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów.

Stosownie do art. 190 ust. 3 Konstytucji RP, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny - dwunastu miesięcy. W przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał

Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów.

Występując z niniejszym wnioskiem Rzecznik Praw Obywatelskich nie zmierza do osłabienia ochrony praw twórców i artystów wykonawców. Intencją Rzecznika jest usunięcie z porządku prawnego regulacji, które godzą w podstawowe prawa konstytucyjne użytkowników utworów i artystycznych wykonań. W ocenie Rzecznika uprawnienia licencjobiorców mogą być chronione bez uszczerbku dla interesów twórców i artystów wykonawców. Raz jeszcze podkreślić należy, że w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie sama instytucja stawek minimalnych wynagrodzeń z tytułu korzystania z utworów i artystycznych wykonań jest niekonstytucyjna, a sposób ustalania wysokości tych wynagrodzeń.

W związku z powyższym uzasadnione jest - zdaniem Rzecznika - odroczenie utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych na czas niezbędny do dokonania stosownych zmian normatywnych.

Po pierwsze, rozstrzygnięcie takie zapobiegnie chaosowi na rynku praw autorskich, który mógłby mieć miejsce w przypadku natychmiastowej utraty mocy obowiązującej.

Po drugie, wobec skuteczności w takim wypadku wyroku Trybunału Konstytucyjnego *ex nunc*, nie będzie podstaw do wznowienia zakończonych postępowań w przedmiocie zatwierdzenia tabel wynagrodzeń. Ponadto rozwiane zostaną wątpliwości co do ewentualnych żądań zwrotu uiszczonych dotychczas - w wysokości określonej w zatwierdzonych tabelach - opłat za korzystanie z utworów i artystycznych wykonań (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2002 r., I CK 150/02, OSNC 2004/7-8/132 i cyt. tam orzecznictwo).

V. Wniosek o połączenie spraw do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego pismem z dnia 20 lipca 2004 r. (sygn. akt SK 40/04) zwrócił się do Rzecznika Praw Obywatelskich o rozważenie ewentualnego zgłoszenia udziału

w postępowaniu wywołanym skargą konstytucyjną Regionalnej Telewizji Kablowej Autocom Sp. 2 o. o. w Krakowie.

Skarżąca spółka podniosła zarzut niezgodności art. 108 ust. 4 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych z art. 45, 20 i 22 Konstytucji RP.

Pismem z dnia 15 września 2004 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, że nie przystąpi do postępowania w sprawie SK 40/04. Rzecznik ocenił bowiem, że zaskarżone powinny być inne jeszcze przepisy ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych (art. 108 ust. 3 i art. 109).

Ponieważ niniejszy wniosek pozostaje w związku z problematyką, której dotyczy skarga konstytucyjna w sprawie SK 40/04, wnoszę niniejszym o połączenie tych spraw do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia (art. 219 k.p.c. w zw. z art. 20 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym - Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

VI. Mając powyższe okoliczności na uwadze, wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich