RUCH PRAWNICZY, EKONOMICZNY I SOCJOLOGICZNY
Rok LXXVII – zeszyt 2 – 2015

I. ARTYKUŁY

JAN BŁESZYŃSKI

POLSKIE PRAWO AUTORSKIE PO DWUDZIESTU LATACH OBOWIĄZYWANIA USTAWY Z 4 LUTEGO 1994 R.

I. UWAGI WSTĘPNE

Upływające w 2014 r. dwudziestolecie obowiązywania ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych z 4 lutego 1994 r.[1] skłania do podsumowań.

Podsumowanie dorobku tego okresu nie jest możliwe bez odniesienia do polskiej tradycji w zakresie prawa autorskiego oraz do zmieniających się ciągle uwarunkowań, w kontekście których obecnie obowiązująca ustawa powstała i następnie ewoluowała. Oceny wymaga zatem, czy prawo autorskie odpowiadało bieżącym i obecnym płynącym z tych uwarunkowań wyzwaniom, czy miała i ma miejsce stosowna aktywność legislacyjna, w szczególności ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego, jako gospodarza tej sfery stosunków ze strony władz naszego Państwa.

Lata dziewięćdziesiąte ubiegłego stulecia były okresem znamiennym pod wieloma względami. Przede wszystkim doszło do gruntownej zmiany systemu polityczno-gospodarczego w Polsce. Polska stała się państwem w pełni niezależnym i demokratycznym, system gospodarczy zaś przekształcony został w system oparty na gospodarce wolnorynkowej, w której główną rolę odgrywają zasady konkurencji. Istotnym elementem było wprowadzenie zasady swobodnego przepływu towarów i usług w relacjach międzynarodowych. Ważnym wydarzeniem było pełne włączenie Polski (na zasadzie członkostwa) do Unii Europejskiej, zniesienie ograniczeń w przekraczaniu granic w relacjach unijnych.

Przejście do nowych stosunków w relacjach społeczno-gospodarczych, wolnych od administracyjnej (przede wszystkim politycznej) ingerencji, nie obeszło się bez różnorakich perturbacji mających negatywny wpływ na efektywność ochrony praw autorskich i pokrewnych w Polsce. Przejawiły się one na rynku autorskim w znacznym wzroście naruszeń prawa autorskiego. Po-

[1] T.jedn.: Dz. U. 2006, Nr 90, poz. 631 ze zm. (dalej jako: pr.aut.).

wstanie w wyniku zaistniałych przemian tysięcy przedsiębiorstw zajmujących się produkcją i dystrybucją twórczości autorskiej, w tym pojawienie się niepublicznych nadawców, spowodowało, że w pierwszym okresie transformacji rynek zdominowany był przez korzystanie z twórczości z naruszeniem praw twórców, a możliwości ścigania naruszeń były mizerne. Przyczyna polegała na istnieniu jedynie ogólnych podstaw odpowiedzialności, a więc roszczenia odszkodowawczego z tytułu zawinionego wyrządzenia szkody lub bezpodstawnego wzbogacenia, bez szczególnych instrumentów ułatwiających dochodzenie odpowiedzialności, takich jak domniemanie legitymacji do dochodzenia ochrony lub umożliwiających dochodzenie informacji pozwalających na udowodnienie rozmiaru szkody lub odniesionych przez naruszyciela korzyści. Miało to szczególne znaczenie w odniesieniu do lawinowego korzystania z twórczości licencjonowanego w ramach zbiorowego zarządzania. Rozbudowania wymagały uregulowania dotyczące odpowiedzialności cywilnej, jak również odpowiedzialności karnej za naruszenia w zakresie praw autorskich i pokrewnych.

W nowej sytuacji, ukształtowanej przez coraz bardziej dynamicznie rozwijającą się cyfryzację, zagadnieniem o wielkiej doniosłości było ukształtowanie charakteru i treści prawa autorskiego oraz zakresu i zasad swobodnego korzystania z utworów. Nie ograniczało się to jedynie do weryfikacji tradycyjnych postaci dozwolonego użytku w zmienionej sytuacji wynikającej z pojawiania się nowych możliwości eksploatacyjnych. Przede wszystkim powstała konieczność weryfikacji zasady swobodnego korzystania z twórczości w ramach własnego użytku osobistego. Rozwój elektroniki spowodował bowiem przełamanie bariery pomiędzy kopiowaniem profesjonalnym i dokonywanym w ramach własnego użytku osobistego (użytku prywatnego). Spowodowało to, że użytek prywatny w coraz większym stopniu ograniczał możliwości decydowania o rozpowszechnianiu utworu, godząc w słuszne interesy twórców, a jednocześnie i producentów egzemplarzy utworów, coraz bardziej masowo wykorzystywanych w ramach własnego użytku osobistego (prywatnego).

II. TRADYCJE POLSKIEGO PRAWA AUTORSKIEGO

Podejmując prace nad nową ustawą o prawie autorskim, korzystano z dorobku ukształtowanego na gruncie międzywojennej ustawy o prawie autorskim uchwalonej 29 marca 1926 r.[2] Była ona rezultatem niezwykle gruntownych prac prowadzonych z udziałem najwybitniejszych prawników międzywojennego dwudziestolecia. Bezpośrednio motywem podjęcia, już w 1920 r., a więc bezpośrednio po odrodzeniu państwowości, prac nad przygotowaniem tej ustawy była konieczność unifikacji prawa. Od ich jakości zależało ukształtowanie rynku autorskiego w Polsce, w tym przede wszystkim sytuacja twórców polskich. Prace nad ustawą toczyły się w niezwykle skomplikowanej sytuacji kraju, zarówno politycznej, jak i gospodarczej. Było w tym kontekście znamienne przyjęcie, jako ich założenia, wysokiego poziomu ochrony twórczości.

[2] Dz. U. RP Nr 48, poz. 286.

Autorzy projektu nie ulegli naciskom, aby obniżyć poziom ochrony i w ten sposób umożliwić swobodny dostęp do twórczości zagranicznej za cenę pozostawienia bez należytej ochrony także twórców rodzimych. Jak się okazuje, jest to dylemat aktualny także i współcześnie.

Uczestnicy międzywojennych obrad nad projektem prawa autorskiego swobodnie poruszali się w materii współczesnych im europejskich systemów prawa autorskiego, z których zresztą trzy główne: niemiecki, austriacki, francusko-rosyjski obowiązywały na byłych terytoriach rozbiorowych. Materiały z obrad, zebrane w znanej publikacji Stanisława Gołąba[3], pokazują dobitnie kompetencje i ambicje uczestników obrad stworzenia aktu nowoczesnego, niebędącego kompilacją ustawodawstw państw rozbiorowych, a raczej aktem krytycznie wykorzystującym współczesne im doświadczenia zarówno legislacji, doktryny, jak i judykatury i stworzenia aktu w pełni oryginalnego i nowoczesnego. Na odnotowanie zasługuje również postawa ówczesnych władz. Komisji legislacyjnej nie przedstawiono żadnych wytycznych. Ograniczono się do powierzenia założeń przyszłej ustawy i projektu prof. Fryderykowi Zollowi, wówczas określanemu mianem „młodszego", ze względu na pozycję jego ojca, wybitnego romanisty tego samego imienia. Jednocześnie, co było posunięciem szczególnym, jednak mającym na celu zapewnienie pełnej reprezentacji systemów prawa autorskiego obowiązujących na terytorium odrodzonego Państwa, powołano koreferenta w osobie Jana J. Litauera, warszawskiego adwokata, a więc prawnika działającego w byłym zaborze rosyjskim, czyli na gruncie prawa rosyjskiego i francuskiego. Miało to szczególne znaczenie wobec tego, że na terenie byłego zaboru rosyjskiego, ze względów politycznych, nie było polskiego ośrodka naukowego. W konsekwencji prace toczyły się na podstawie dwóch projektów. Protokoły z toczonych dyskusji pokazują gruntowność ich prowadzenia i – jak powiedziano – wolę poszukiwania rozwiązań optymalnych w interesie twórców i upowszechnienia kultury. W ich toku analizowano krytycznie współczesne uczestnikom obrad rozwiązania zagraniczne, nie tylko zresztą państw rozbiorowych. W konsekwencji, w podstawowych kwestiach, przyjęte rozwiązania miały charakter oryginalny.

Główne rysy międzywojennej ustawy to przede wszystkim ujęcie prawa autora jako opartego na konstrukcji prawa podmiotowego, ukształtowanego na wzór prawa własności, jako prawa skutecznego *erga omnes*, zbywalnego, przyznającego autorowi monopol wyłącznego korzystania i rozporządzania utworem, obejmującego wszelkie znane i przyszłe sposoby korzystania, o ile wyraźny przepis regulujący dozwolony użytek nie wprowadzał wyjątku ograniczającego wyłączność przyznaną autorowi, prawa ograniczonego czasowo do 50 lat *post mortem auctoris* lub tego ze współtwórców, który pozostałych przeżył. Wyróżnikiem międzywojennej ustawy było przyznanie twórcy utworu, obok monopolu majątkowego korzystania z utworu, ochrony w zakresie

[3] *Ustawa o prawie autorskim z dnia 29 marca 1926 r. z materiałami*, Wydawnictwo Kasy im. J. Mianowskiego, Warszawa 1928. Na terenie b. zaboru rosyjskiego w zakresie prawa cywilnego obowiązywał, ze zmianami wniesionymi w 1918 i 1925 r., francuski Kodeks cywilny Napoleona, co miało znaczenie dla umów o korzystanie z twórczości. W zakresie prawa autorskiego obowiązywało wprost ustawodawstwo rosyjskie.

autorskich dóbr osobistych, ukształtowanej jako prawo niezbywalne, bezterminowe i uniwersalne, niezależne od przysługiwania ochrony majątkowej. Po śmierci twórcy ochrona osobista realizowana być mogła przez bliskich zmarłemu twórcy lub przez osobę wskazaną przez twórcę, a od nowelizacji ustawy w 1935 r. – także przez Prokuratorię Generalną. Na odnotowanie zasługuje wprowadzenie do ustawy syntetycznej definicji utworu, ujętej szeroko i obejmującej każdy przejaw działalności twórczej, ustalony w jakiejkolwiek postaci, w szczególności bez względu na rozmiar cech twórczych, wartość i przeznaczenie. W toku nowelizacji dokonanej w 1935 r. prawa wzbogacono o *droit de suite*, niestety instytucję, która w kolejnych latach, zresztą i dzisiaj, okazała się martwą.

III. OKRES POWOJENNY

Ustawa międzywojenna obowiązywała do 1952 r., kiedy to 10 lipca uchwalono ustawę o prawie autorskim[4]. Zmiany dotyczyły kilku kwestii, bezpośrednio związanych z powojennymi stosunkami gospodarczo-politycznymi narzuconymi Polsce. W istocie jednak okazały się niewielkie, co stanowi zasługę głównie autora projektu nowej ustawy – mec. Edwarda Drabienki, który zdołał zachować w nowej ustawie, promowanej jako prawo „socjalistyczne", wszystkie główne walory i zasadniczą charakterystykę ustawy międzywojennej.

Istotnym *novum* było ograniczenie czasu ochrony majątkowej do 20 lat *p.m.a.* oraz wprowadzenie umocowania dla Rady Ministrów do stanowienia, mających charakter *iuris cogentis*, zasad zamawiania, rozpowszechniania i wynagradzania twórców utworów w poszczególnych dziedzinach eksploatacji. Zasady te miały w istocie znaczenie wtórne w stosunku do ogólnej zasady poddania działalności gospodarczej, w tym rozpowszechniania twórczości, zasadom powojennej gospodarki, opartej na systemie rozdzielczo-nakazowym, z wszechogarniającą sfery wszelkiej działalności intelektualnej drobiazgowo działającą cenzurą.

IV. UCHWALENIE USTAWY Z 4 LUTEGO 1994 R.

Uchwalenie ustawy z 4 lutego 1994 r. nastąpiło już w nowych stosunkach polityczno-gospodarczych. Założeniem prac nad tą ustawą było wykorzystanie dorobku międzywojennej ustawy i jednocześnie dostosowanie wypracowywanej regulacji do nowych realiów – nie tylko gospodarczych i politycznych, ale przede wszystkim technicznych, wynikających z postępu, przede wszystkim w zakresie elektroniki. W konsekwencji zachowano koncepcję treści prawa autorskiego i ogólne ujęcie ustawy, w szczególności własnościowy charakter i ujęcie autorskich praw majątkowych, powrócono do ochrony trwającej do upływu

[4] Dz. U. Nr 34, poz. 234 ze zm.

50 lat *p.m.a.* (ze zróżnicowaniem zasad liczenia terminu ochrony w odniesieniu do utworów, do których prawa majątkowe *ex lege* służyły osobom prawnym) oraz szeroko zakrojonej ochrony autorskich praw osobistych. Usunięto szczątkowe postanowienia uzależniające ochronę majątkową od dopełnienia czynności formalnych (noty) na utworach fotograficznych oraz choreograficznych i pantomimicznych.

Novum było opracowanie rozbudowanych postanowień dotyczących zbiorowego zarządzania, w tym wyposażenie w szczególne uprawnienia licencjonowanych przez ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub pokrewnymi oraz wprowadzenie, w obrębie autorskich praw majątkowych, szczególnej kategorii praw majątkowych niezbywalnych, niepodlegających zrzeczeniu się i egzekucji.

Novum było także objęcie regulacją ustawy praw pokrewnych, w szczególności artystów wykonawców, nadawców i producentów videogramów i fonogramów.

Podstawowym oczekiwaniem względem prac z początku lat dziewięćdziesiątych, wciąż zresztą aktualnym po dzień dzisiejszy, było dostosowanie rozwiązań prawnych do przeobrażeń w sferze eksploatacji twórczości, wykorzystującej zdobycze postępu technicznego z zakresu cyfrowego zapisu utworów. Skutkiem tego rozwoju jest ciągle postępująca zmiana struktury korzystania z utworów. Stopniowo traci dotychczasowe znaczenie przesłanka publikacji utworu, rozumiana jako udostępnienie publiczności materialnych egzemplarzy utworu w rozmiarze zaspokajającym normalne zapotrzebowanie na utwór na danym polu eksploatacji. Coraz bogatsza, wydajniejsza, prostsza w obsłudze gama coraz tańszych urządzeń umożliwiających kopiowanie utworów w ramach użytku prywatnego i swobodne operowanie ich zapisem charakteryzującym się wysokim poziomem technicznym nagrania sprawia, że ukazanie się publiczne utworu (rozpowszechnienie go) w jakiejkolwiek postaci i miejscu (a więc nie tylko w postaci materialnych egzemplarzy, gdyż także żywych wykonań lub np. nadań) otwiera możliwości nieograniczonego i trudnego do kontroli kopiowania cyfrowego w ramach użytku prywatnego. Stawia to ustawodawcę przed dylematem: ograniczania dotychczasowego ujęcia normatywnego swobodnego korzystania w zakresie własnego użytku osobistego albo zachowania jego dotychczasowego zakresu i ustanowienia systemu rekompensat strat z tytułu możliwości korzystania z twórczości na znacznie większą skalę przy wykorzystaniu zdobyczy techniki. Tyle że wprowadzenie tu ograniczeń byłoby iluzoryczne, zważywszy na brak możliwości sprawowania efektywnej kontroli w sferze własnego użytku osobistego.

Generalnie w rezultacie przemian w sferze kopiowania utworów doszło do przełamania tradycyjnej granicy pomiędzy użytkiem profesjonalnym i prywatnym, polegającej na niemożności pozyskiwania w warunkach prywatnych (domowych) egzemplarza utworu o jakości zbliżonej do walorów egzemplarza produkowanego profesjonalnie (przemysłowo). Coraz większa dostępność urządzeń umożliwiających pozyskiwanie cyfrowych kopii utworów istotnie zmieniła strukturę korzystania z twórczości. Do rangi generalnej syntezy ura-

sta sarkastyczne stwierdzenie jednego z producentów fonograficznych, który powiedział, że nie ma nic przeciwko kopiowaniu prywatnemu produkowanych przezeń nagrań, jednakże sytuacja, w której jednym naciśnięciem klawisza „Enter" skopiowany zostaje cały wyprodukowany przezeń katalog nagrań, stanowi sytuację, wobec której nie można przejść obojętnie.

V. OCHRONA PRAW TWÓRCÓW W ŚWIETLE POSTĘPU TECHNICZNEGO

Zmiany w sferze techniki, otwierające coraz bogatsze możliwości korzystania i rozpowszechniania twórczości zagadnieniem pierwszoplanowym czynią kwestię konstrukcji i zakresu ochrony na gruncie prawa autorskiego. Co do zasady, uznano za niezbędne kontynuowanie w ustawie z 1994 r. tradycji traktowania prawa autorskiego jako prawa podmiotowego bezwzględnego, służącego twórcy utworu i chroniącego zarówno jego osobiste, jak i majątkowe interesy związane ze stworzeniem i rozpowszechnianiem utworu. Zachowano międzywojenne ujęcie szeroko zakreślonej i ujętej w sposób uniwersalny ochrony w zakresie autorskich praw osobistych, jako niezbywalnej i bezterminowej, po śmierci twórcy wykonywanej przez jego bliskich. Autorskie prawa majątkowe co do zasady są zbywalne i trwają przez czas określony w ustawie, początkowo 50 (według pierwotnej wersji ustawy), a obecnie 70 lat po śmierci twórcy. Ochrona majątkowa obejmuje wyłączność korzystania i rozporządzania prawami majątkowymi do utworu, jeżeli ustawa nie wprowadza ograniczeń, ujętych jako zamknięty katalog przypadków, w których korzystanie z utworu jest dozwolone za wynagrodzeniem autorskim lub bez obowiązku jego wypłaty. Znamiennym rysem ustawy z 1994 r. jest odejście od pełnej rozporządzalności autorskimi prawami majątkowymi i ograniczenie zbywalności autorskich praw majątkowych we wskazanych w ustawie przypadkach oraz wprowadzenie, także w określonych w ustawie przypadkach, niezbywalnego prawa twórcy do wynagrodzenia. Są to regulacje o dużej doniosłości, zważywszy na przewagę ekonomiczną podmiotów profesjonalnie korzystających z utworów w stosunku do twórców i coraz większe możliwości techniczne w zakresie rozpowszechniania twórczości. Problematyka prawa twórcy do wynagrodzenia została w ujęciu kompleksowym ukazana w ostatnio wydanej monografii Doroty Sokołowskiej, w której autorka ta po raz pierwszy w polskiej doktrynie analizuje w sposób gruntowny tę problematykę w świetle konstrukcji treści prawa autorskiego[5]. Istotną cechą ustawy jest także przyjęcie prymatu ochrony autorskich dóbr osobistych w stosunku do ochrony majątkowej utworów. Wyraża się on w tym, że korzystanie z utworu wymaga wykonania przez twórcę prawa do zadecydowania o ukazaniu się utworu oraz w zagwarantowaniu twórcy prawa do nadzoru autorskiego. Funkcje ochronne w stosunku do twórców pełnią także postanowienia ustawy dotyczące zbiorowego zarządzania prawami autorskim i pokrewnymi.

[5] *Prawo twórcy do wynagrodzenia w prawie autorskim*, WN UAM, Poznań 2013.

Niezwykle intensywny rozwój techniki, powodujący wykształcenie się nowej struktury korzystania z twórczości, dostępu do zasobów utworowych, pozyskiwania i zwielokrotniania kopii, przesyłania ich, przechowywania, sortowania oraz opracowywania, pojawienie się na wielką skalę rynku transgranicznego, wykorzystującego w szczególności przekaz satelitarny, spowodowały stworzenie rynku globalnie otwartego, w coraz większym stopniu dostępnego z każdego miejsca na świecie. Te wszystkie zdobycze nie zastępowały jednak klasycznych relacji i sposobów eksploatacji utworów i przedmiotów praw pokrewnych. One je raczej uzupełniały lub wzbogacały o nowe możliwości. Wynika z tego istotny wniosek. System korzystania z twórczości w wyniku rozwoju elektroniki uległ istotnemu wzbogaceniu i dywersyfikacji. Nadal aktualne pozostało fundamentalne pytanie o rolę prawa autorskiego w nowych relacjach. Dołącza się do tego wpływ konkurencji na sytuację uprawnionych z tytułu praw autorskich i praw pokrewnych. Te nowe relacje powodują, niestety, osłabienie pozycji twórcy. O powodzeniu, ba, o zaistnieniu utworu na rynku w znacznie większym stopniu niż niegdyś nie decyduje wartość utworu, obojętnie pod jakim kątem oceniana. Akt rozpowszechniania utworu jest bowiem przede wszystkim aktem gospodarczej eksploatacji utworu, inwestycją producenta lub rozpowszechniającego utwór podejmowaną w warunkach ostrej konkurencji na rynku. Powodzenie utworu na rynku w decydującej mierze zależy od trafności kalkulacji i decyzji gospodarczych producenta i dystrybutorów, w tym przede wszystkim od efektywności reklamy, której koszt stanowi poważny i coraz wyższy udział w kosztach producenta i dystrybutorów utworu.

VI. OPŁATY KOMPENSUJĄCE TWÓRCOM SKUTKI KORZYSTANIA Z UTWORÓW W RAMACH WŁASNEGO UŻYTKU OSOBISTEGO

Współczesne możliwości w zakresie prywatnego kopiowania egzemplarzy utworów muszą brać pod uwagę, zarówno interes publiczny w dostępie do twórczości, jak i stan technicznych zdobyczy obiektywnie umożliwiających ten dostęp. Poziom tych zdobyczy, ich wykorzystanie kształtują sytuację w społeczeństwie wiedzy. Prowadzi to właśnie do dylematu, czy zachować dotychczasowe ujęcie w zakresie własnego użytku osobistego z jednoczesnym wprowadzeniem do ustawy mechanizmów (opłat) kompensujących straty twórców, artystów i wydawców z tytułu kopiowania ich utworów w ramach własnego użytku osobistego. Obecnie obowiązująca ustawa przewiduje obowiązek uiszczania opłat, które mają charakter kompensacyjny, ale tylko w odniesieniu do dozwolonego własnego użytku osobistego utworów już rozpowszechnionych. Nie obejmują więc utworów, które nie były legalnie rozpowszechnione lub korzystania z utworów wykraczającego poza własny użytek osobisty. W tym ostatnim przypadku rozpowszechnianie wymaga uzyskania zezwolenia uprawnionego, a w jego braku powoduje odpowiedzialność z tytułu naruszenia autorskich praw majątkowych lub pokrewnych, chyba że rozpowszechnianie to następowało w ramach objętych innymi przypadkami dozwolonego użytku.

Tytuł do opłat w ujęciu obowiązującej ustawy stanowił w czasach jej przygotowywania ujęcie pionierskie, o kilka lat przecież wyprzedzające dyrektywę Rady i Parlamentu Europejskiego 2001/29/WE[6]. Jest ona jednak w pełni zgodna z istotą opłat ustanowionych w naszym prawie. W ujęciu obowiązującej ustawy opłaty obciążają producentów i importerów urządzeń umożliwiających kopiowanie na własny użytek osobisty i związanych z nimi czystych nośników. Tak ujęte opłaty nie stanowią wynagrodzenia autorskiego lub wykonawczego, będącego emanacją prawa podmiotowego twórcy lub artysty. Nie pozostają w związku z konkretnymi aktami korzystania z utworów w ramach własnego użytku osobistego. Nie dają w konsekwencji podstawy do dochodzenia roszczenia względem obowiązanego do opłat. Opłaty nie mają indywidualnego przeznaczenia. Są adresowane, przy uwzględnieniu przewidzianego w ustawie klucza podziału, do określonych w ustawie zbiorowo grup destynatariuszy, a mianowicie: twórców, artystów wykonawców, producentów egzemplarzy zdatnych do kopiowania w ramach własnego użytku osobistego. Powstanie obowiązku uiszczania opłat nie jest związane z konkretnym aktem eksploatacji, a z możliwością wykorzystywania urządzeń danego rodzaju do kopiowania w całości lub w części rozpowszechnionych egzemplarzy utworów w ramach własnego użytku osobistego, bez względu na to, czy dane urządzenie, od którego naliczeniu podlegają opłaty, jest w tym celu faktycznie wykorzystywane, jak również czy możliwość taka stanowi jedyną lub główną funkcję danego rodzaju urządzenia lub czystego nośnika. Ustanowiona w taki sposób kompensata odnosi się więc do potencjalnej możliwości wykorzystywania do kopiowania utworów lub przedmiotów praw pokrewnych w ramach własnego użytku osobistego na terenie Rzeczypospolitej. Dlatego opłatami objęte są także urządzenia i nośniki importowane do Polski, bez względu na to, czy pochodzą lub czy ich import nastąpił z państwa należącego do Unii lub spoza niej, jak również czy urządzenie jest nowe lub zostało np. poddane regeneracji albo wprowadzone na polski rynek jako używane. Bez znaczenia jest także, czy w państwie pochodzenia urządzenia jego producent lub eksporter (jego poprzednik prawny) poniósł odpowiednik omawianych opłat, zgodnie z prawem miejscowym. Zasadność ich poniesienia stanowi bowiem sytuację prawną, która podlega ocenie na gruncie prawa obcego i na jego zasadach może być *ad casu* rozważana kwestia uznania poniesionej tam opłaty, jako świadczenia nienależnego, ze stosownymi skutkami prawnymi. Fakt taki nie ma w każdym razie znaczenia z punktu widzenia obowiązku wnoszenia opłat wynikających z naszej ustawy, jako że opłaty w jej rozumieniu stanowią kompensatę z tytułu możliwości korzystania z danego urządzenia w ramach własnego użytku osobistego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[7].

---

[6] Z 22 maja 2001 r., Dz. Urz. L 167.

[7] Obecnie problematyka opłat kompensujących skutki kopiowania utworów w ramach własnego użytku osobistego należy, obok statusu utworu audiowizualnego i tzw. tantiem audiowizualnych (art. 70 pr.aut.), do zagadnień najbardziej spornych. Ta ostatnia była przedmiotem konferencji, której dorobek utrwalony został w publikacji J. Błeszyńska-Wysocka (red.), *Kompensata*

Opłaty zostały ujęte jako samoistny, szczególny tytuł. Do ich dochodzenia, podziału i wypłaty umocowana jest organizacja zbiorowego zarządzania (OZZ) wskazana przez ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego.

VII. NOWELIZACJE USTAWY Z 1994 R.

Ustawa z 1994 r. przygotowywana była w specyficznej sytuacji, kształtowania się nowych relacji rynkowych przy zachowaniu wysokiego poziomu demokracji, zarówno w toku prac nad projektem, jak i jego parlamentarnej drogi prowadzącej do uchwalenia i wejścia w życie obowiązującego tekstu ustawy. Istotnym elementem charakteryzującym prace legislacyjne z początku lat dziewięćdziesiątych był brak na rynku dostatecznie wykształconych *lobbies* reprezentujących interesy wielkich grup producentów, nadawców, dystrybutorów. Wolny rynek był dopiero w stadium powstawania. Na polskim rynku brakowało dużych prywatnych struktur gospodarczych, a także kapitału inwestycyjnego, w tym zwłaszcza kapitału zagranicznego. Przeważały podmioty drobne, o niestabilnej pozycji gospodarczej. Brak stabilności charakteryzował również życie polityczne. Znajdowało to wyraz w znacznej zmienności układów politycznych, istnieniu wielu partii politycznych o różnej orientacji. Mimo tego w ówczesnym życiu politycznym, a szczególnie w procesie tworzenia prawa, dominowała wola przestawienia relacji społecznych i gospodarczych na tory gospodarki rynkowej, przy jednoczesnym zachowaniu równowagi i ochrony rodzimego dorobku kulturalnego przy wykorzystaniu zarówno tradycji, jak i nowoczesnych trendów światowych oraz wola poszukiwania optymalnych w tym zakresie rozwiązań, w zasadzie bez względu na polityczną orientację uczestników prac parlamentarnych. Dotyczyło to przede wszystkim Sejmu pierwszej kadencji. Sprzyjało to poszukiwaniu stanu równowagi pomiędzy interesami twórców, artystów, producentów, dystrybutorów i interesem publicznym w zapewnieniu społecznego dostępu i rozwoju w zakresie tworzenia dóbr kultury. W kolejnych latach zaczęły się stopniowo pojawiać naciski coraz potężniejszych *lobbies* gospodarczych, w znacznej mierze związanych z organizacjami światowymi, a ich wpływ na procesy legislacyjne zaczął narastać do rozmiaru decydującego o tzw. woli politycznej sił politycznych, opartej na kalkulacjach konsekwencji politycznych decyzji w zakresie kierunku podejmowania rozwiązań legislacyjnych.

W coraz mniejszym stopniu proces legislacyjny był przedmiotem otwartej dyskusji i konfrontacji różnych stanowisk oraz wolnej gry interesów. Cezurą w tym zakresie był w szczególności 2003 r., znamienny przebiegiem prac legislacyjnych nad ustawą o radiofonii i telewizji. W zakresie prawa autorskiego dokonano natomiast drastycznych zmian w rozporządzeniu Ministra Kultury dotyczącym opłat od urządzeń kopiujących w zakresie własnego użyt-

---

strat twórców, artystów wykonawców i producentów egzemplarzy utworów kopiowanych w ramach własnego użytku osobistego za pomocą urządzeń cyfrowych, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.

ku osobistego i związanych z nimi czystych nośników[8], wychodząc jednostronnie naprzeciw oczekiwaniom importerów, producentów oraz dystrybutorów sprzętu kopiującego utwory w ramach własnego użytku osobistego nabywców tego sprzętu. Znamiennym przejawem tych tendencji było jednocześnie wprowadzenie nowego stylu pracy nad kolejnymi nowelizacjami. Nie podawano autorów ich projektów, opatrywanych w ogólnikowe uzasadnienia, nie przeprowadzano otwartych dyskusji umożliwiających konfrontację stanowisk i wybór optymalnej opcji. Również faza prac parlamentarnych prowadzona była w sposób uniemożliwiający jej krytykę, z reguły zresztą mającą na celu usunięcie błędów lub braków. Efektem było wchodzenie w życie tekstów wadliwych lub rażąco jednostronnych. Sytuacja ta w zasadzie trwa po dzień dzisiejszy. Niestety, dotyczy także i ostatnich nowelizacji ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, w szczególności nowelizacji z 2010 r.[9], po której nastąpił zastój w zakresie inicjatyw legislacyjnych w sferze prawa autorskiego. Towarzyszy temu tendencja do unikania podejmowania problematyki legislacyjnej dotykającej obszarów, z którymi związane są sprzeczne interesy. Do rangi symbolicznej urasta publicznie złożona deklaracja jednego z wiceministrów Kultury i Dziedzictwa Narodowego o gotowości niezwłocznego podjęcia pracy nad projektem nowelizacji, byleby zgłoszona została uzgodniona między zainteresowanymi grupami interesów propozycja zmiany. Oznaczało to zrezygnowanie z pełnienia funkcji gospodarza prowadzącego politykę w zakresie ochrony twórczości i dziedzictwa narodowego. Legislacyjną bezczynność może w szczególności tłumaczyć świadomość poniesienia przez tzw. decydentów politycznego ryzyka zmian usuwających wprawdzie oczywiste niedostatki lub wypełniających dotkliwe luki w stanie prawnym, pociągających jednak prawdopodobny sprzeciw jednego z *lobbies* działających na rynku, mającego wpływ na pozycję polityczną zarówno rządu, jak i ugrupowań reprezentowanych w parlamencie. Dotyczy to w szczególności niefortunnej nowelizacji art. 70 pr.aut., a następnie nowelizacji dotyczącej Komisji Prawa Autorskiego, w tym systemu zatwierdzania tabel wynagrodzeń, oraz niedoprowadzenia do końca nowelizacji regulacji dotyczących opłat z tytułu kopiowania w ramach własnego użytku osobistego (właściwie przerwania ich mimo pilnej konieczności nowelizacji), następnie znanych wydarzeń związanych z nieudaną implementacją porozumienia ACTA.

VIII. NAJNOWSZE PROJEKTY NOWELIZACJI USTAWY Z 1994 R.

W ostatnich miesiącach rozesłany został, celem zajęcia stanowiska, bardzo obszerny projekt nowelizacji, jednak – co znamienne dla omówionych wyżej tendencji – nieobejmujący zmian najbardziej pilnych i oczekiwanych: a mia-

[8] Rozporządzenie Ministra Kultury z 2 czerwca 2003 r. w sprawie określenia kategorii urządzeń i nośników służących do utrwalania utworów oraz opłat od tych urządzeń i nośników z tytułu ich sprzedaży przez producentów i importerów, Dz. U. Nr 105, poz. 991.

[9] Dz. U. Nr 152, poz. 1016.

nowicie nowelizacji uregulowań dotyczących problematyki audiowizualnej, w szczególności art. 70 pr.aut., reemisji, zatwierdzania tabel i zasad działania Komisji Prawa Autorskiego, zbiorowego zarządzania, zwłaszcza w zakresie rozpowszechniania za pomocą nowych zdobyczy technicznych. Ten rozesłany ostatnio obszerny tekst nowelizacji, z miesięcznym zaledwie terminem na zajęcie stanowiska, jest bowiem w rzeczywistości przypadkową kompilacją tekstów, o cechach lobbystycznych propozycji, o jednostronnej tendencji do preferowania, kosztem twórców i artystów wykonawców, wielkich użytkowników.

W rozesłanym projekcie na odnotowanie zasługują dwie propozycje: propozycja dotycząca implementacji dyrektywy dotyczącej utworów osieroconych oraz przedłużenia czasu ochrony autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych.

Obie te kwestie wyróżniają się tym, że ze względu na upływ terminów dyrektywy te powinny być już dawno implementowane. Szczególnie dotkliwe jest znaczne przekroczenie terminu wdrożenia dyrektywy dotyczącej czasu ochrony. Wydaje się, że implementacja ta dotyczy problematyki stosunkowo wąskiej i niepozostawiającej zbyt dużego pola manewru ustawodawcy krajowemu oraz jest stosunkowo łatwa do przygotowania.

Inaczej jest natomiast z projektem wdrożenia dyrektywy dotyczącej dzieł osieroconych. Jej implementacja wiążę się z koniecznością rozwiązania szeregu problemów, zarówno związanych z wadami dyrektywy, jak i brakiem w projekcie jej wprowadzenia uregulowań dotyczących procedury uznawania i kwestionowania uznania dzieła za osierocone. Propozycje implementacyjne nasuwają tu zasadnicze zastrzeżenia, wobec których obecnie przedłożone propozycje nie nadają się do prowadzenia na ich podstawie dalszych prac, ze względu na zbyt duże luki i sprzeczności z dyrektywą. Nie zagwarantowano w nich w sposób należyty badania spełnienia wymogu przeprowadzenia starannych poszukiwań, stanowiących przesłankę uznania utworu za osierocony. Z niezrozumiałych względów zrezygnowano z uregulowania procedury gwarantującej jawność postępowania zmierzającego do uznania utworu za osierocony, jak również z zagwarantowania uprawnionym do utworu lub przedmiotów praw pokrewnych możności zgłoszenia zastrzeżeń. Rolę Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w tej fazie postępowania sprowadzono do pozycji skrzynki kontaktowej, za pośrednictwem której wnioskodawca przekazywać będzie wniosek o uznanie utworu za osierocony do bazy OHIM. Bardzo ogólnie uregulowano możliwość podejmowania postępowania mającego na celu podważenie zamieszczenia utworu w bazie OHIM jako utworu osieroconego. Takie ujęcie powoduje niebezpieczeństwo składania wniosków nieuzasadnionych, bez należytego wyczerpania poszukiwań uprawnionych do utworu lub przedmiotu prawa pokrewnego. Jest to rozwiązanie zapewne wygodne dla zgłaszających utwór do rejestru utworów osieroconych oraz dla urzędu Ministra, ponieważ zwalnia go z obowiązków związanych z weryfikacją zgłaszanych wniosków, nasuwa ono jednak poważne obawy dokonywania lawinowych zgłoszeń godzących w prawa uprawnionych, którzy nie mają zabezpieczonej możliwości powzięcia wiedzy o podjętym postępowaniu i zgłoszenia zastrzeżeń. Niebezpieczeństwo takich sytuacji jest tym większe, że nie ure-

gulowano w sposób należyty kwestii wynagrodzeń należnych uprawnionym za czas wykorzystywania utworów uznanych za osierocone lub przedmiotów praw pokrewnych w przypadku zgłoszenia się uprawnionych i wykreślenia (unieważnienia) wpisu w rejestrze utworów osieroconych. Niejasna jest także, w omawianych propozycjach legislacyjnych, sytuacja prawna organizacji zbiorowo zarządzających prawami autorskimi lub pokrewnymi. Należy mianowicie zwrócić uwagę, że w zakresie, w którym w ustawie ma miejsce ustawowa reprezentacja organizacji zbiorowego zarządzania, regulacja dotycząca utworów osieroconych i przedmiotów praw pokrewnych wymaga regulacji jedynie w odniesieniu do wynagrodzenia za ich rozpowszechnianie.

Z istoty omawianej instytucji wynika, że stan osierocenia ma charakter tymczasowy w tym sensie, że przez czas trwania majątkowej ochrony utworu lub przedmiotu prawa pokrewnego należy się liczyć ze zgłoszeniem się uprawnionych i dochodzeniem nieprzedawnionych roszczeń o wypłatę należnego wynagrodzenia wraz z odsetkami. Powstaje ponadto kwestia odpowiedzialności za skutki wadliwego uznania utworu za osierocony. Instytucja osierocenia ze swej istoty ma na celu zastąpienie niezidentyfikowanego lub nieznanego z miejsca zamieszkania uprawnionego w zakresie reprezentacji jego praw, w szczególności udzielenia zezwolenia na określone rozpowszechnianie utworu uznanego za osierocony oraz ustalenia i zainkasowania należnego wynagrodzenia. Za naruszenie zasady proporcjonalności należy w tym kontekście uznać postanowienia projektu zmierzające do ograniczenia praw uprawnionych do utworów uznanych za osierocone, zarówno wynikające z pozbawienia ich możliwości zapobieżenia uznania utworu za osierocony, jak i pozbawienie ich prawa do wynagrodzenia za okres, w którym utwory uznane były za osierocone. Należy zwrócić uwagę, że dotyczy to w szczególności pozbawienia uprawnionych prawa do wynagrodzenia także w zakresie, w którym z mocy szczególnych przepisów jest ono niezbywalne i nie podlega zrzeczeniu się ani egzekucji. Te kwestie wymagają gruntownej rewizji. W każdym razie w kształcie przewidzianym w projekcie nie tylko nie nadają się do przyjęcia, ale i prowadzenia prac legislacyjnych, jako że zachodzi konieczność przygotowania w całości spójnego projektu w tym zakresie.

Powyższe uwagi, dotyczące zakresu i treści projektu nowelizacji, uzasadniają sformułowanie kilku wniosków ogólnych. Generalnie tekst projektu należy uznać za kompilację propozycji dotyczących bardzo zróżnicowanych obszarów, których wspólną cechą jest brak spójności i przypadkowość przyjętych rozwiązań, wskazujące na to, że są to propozycje powtarzające, bez głębszej refleksji, prawdopodobnie propozycje różnych grup interesów, przygotowane powierzchownie i bez uwzględnienia ich relacji do zasad ogólnych, jak również złożonych stosunków, do których się odnoszą.

Generalnie w proponowanych regulacjach dominuje tendencja do drastycznego ograniczania praw twórców i artystów, i to w zakresie nieuzasadnionym zasadą proporcjonalności. Negatywnie należy także ocenić przyjętą metodę postępowania w toku dalszych prac nad projektem nowelizacji. Przesłanie

tak obszernego projektu jednostkom uczestniczącym w procesie konsultacji i wyznaczenie miesięcznego terminu na zajęcie stanowiska praktycznie uniemożliwiają rzeczowe odniesienie się do przedstawionych propozycji zawartych w projekcie. Dodać do tego należy, że należycie przygotowany system konsultacji powinien zakładać możliwość konfrontacji zgłoszonych uwag, co najmniej w gronie przedstawicieli instytucji, które uwagi zgłosiły, i zajęcia wobec nich stanowiska przez autorów projektu nowelizacji. Taką metodę postępowania stosowano przy opracowywaniu projektu ustawy w latach dziewięćdziesiątych i pierwszych nowelizacjach ustawy z 1994 r., z bardzo zadowalającym rezultatem. Była to bowiem okazja do usunięcia szeregu usterek i konfrontacji z potrzebami i zagrożeniami, i zastrzeżeniami dotyczącymi poszczególnych rozwiązań.

Do powyższego należy dodać obawę, że przekazanie obecnego projektu nowelizacji do konsultacji jest w istocie wybiegiem taktycznym, mającym stanowić odpowiedź na wysunięty ostatnio w piśmiennictwie zarzut, że od nieudanej nowelizacji z 2010 r. nie zrobiono nic, poza częściowym poprawieniem przepisów rozporządzenia dotyczącego opłat od importerów i producentów sprzętu umożliwiającego kopiowanie utworów w ramach własnego użytku osobistego. Zważywszy bowiem, że parlament w obecnym składzie (kadencji) ma przed sobą perspektywę działania w okresie krótszym niż rok, projekty zaś, które pomyślnie nie przebyły pełnej drogi legislacyjnej, upadają z końcem kadencji parlamentarnej, w której są rozpatrywane – uchwalenie projektu tak obszernego i dotykającego materii tak rozległej i skomplikowanej jest możliwe jedynie, gdyby zrezygnować z pracy merytorycznej nad jego treścią, a więc w przypadku jego bezkrytycznego przyjęcia, nie zważając na liczne luki i wady.

W zaistniałej sytuacji wydaje się niezbędne ograniczenie prac nad projektem jedynie do problematyki wdrożenia dyrektywy o czasie ochrony praw pokrewnych. Jest bowiem jeszcze szansa na to, że implementacja tej dyrektywy zostanie dokonana. Zależy to jednak w decydującej mierze od otwartego i wolnego od omówionych wad procesu pracy nad projektem, bez blokowania swobody dyskusji i przy umożliwieniu publicznej konfrontacji racji podmiotów zainteresowanych udziałem w dyskusji nad tym projektem.

W pozostałym zakresie projekt powinien być wycofany jako niedopracowany lub należy potraktować go jako projekt wstępny i umożliwić przeprowadzanie publicznej dyskusji, pozwalającej zarówno na weryfikację kierunku (zasad) proponowanych regulacji, jak i ujęć szczegółowych. W takich dyskusjach niezbędne wydaje się zerwanie z praktyką, stosowaną po 2003 r., zachowywania w tajemnicy autora (autorów) projektu. Chodzi tu nie tylko o merytoryczną (naukową) odpowiedzialność za proponowany tekst, ale przede wszystkim niezbędny jest udział tych osób w toku dyskusji zmierzającej do weryfikacji poszczególnych rozwiązań. Dotychczasowa praktyka zna pożałowania godne przypadki, w których w toku debat nad projektem nie uzyskiwano rzeczowej odpowiedzi na wątpliwości i pytania w istotnych kwestiach wskazujące nie tylko na konsekwencje, ale po prostu na *ratio* zaproponowanych w projekcie rozwiązań lub określonych postanowień, co uniemożliwiało gremiom parla-

mentarnym rzeczową dyskusję i dokonanie przemyślanych rozstrzygnięć. Tak sytuacja była np. przyczyną uchwalenia wadliwego ujęcia art. 70 ust. 2^1 pr.aut. oraz braku jasnej koncepcji dotyczącej charakteru i zasad działania Komisji Prawa Autorskiego.

IX. POTRZEBY W ZAKRESIE NOWELIZACJI USTAWY

Podejmowane prace legislacyjne powinny uwzględniać stan społecznych potrzeb, wynikających z niezbędności zmian i skutków ich braku. Zasadnicze znaczenie ma ukazanie istoty rozbieżności zgłaszanych w poszczególnych kwestiach postulatów, jak i ich społecznych racji. Zarówno uzasadnienia dołączane do projektów, jak i prezentowane w toku dyskusji nad ich tekstami, są z reguły ogólnikowe i nie dają wyobrażenia o całości konsekwencji poszczególnych propozycji, a często mają charakter dezorientujący. Zagadnienie to łączy się z ogólniejszym problemem wadliwości systemu pracy nad aktami normatywnymi, w szczególności w fazie prac komisji sejmowych. Komisje z reguły podejmują zadanie redagowania tekstów projektów *ab ovo*, czyniąc to bez należytego przygotowania merytorycznego toku prac, a przede wszystkim prowadząc debaty w sposób bardzo pospieszny, często przy udziale jedynie nielicznych członków komisji i przy obecności ekspertów dobieranych według niejasnego klucza, niezapewniającego niezbędnej reprezentatywności pozwalającej na uniknięcie jednostronności spojrzenia na poszczególne analizowane kwestie. Powoduje to, że przyjmowane projekty są wadliwe lub w szeregu rozstrzygnięciach przypadkowe i nieoparte na należycie pogłębionej analizie ich znaczenia i nie ma warunków do ich poprawienia. W tym zakresie dobitnym przykładem jest nowelizacja dokonana w 2010 r., dotycząca zasad działania Komisji Prawa Autorskiego i systemu zatwierdzania tabel wynagrodzeń. W konsekwencji to ta nowelizacja, w pierwszej kolejności, wymaga rewizji. Niestety, obecny projekt nowelizacji ogłoszony przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego problematyki tej nie podjął, mimo że ostatnio była ona przedmiotem wielu krytycznych wypowiedzi w piśmiennictwie, w tym uwag *de lege ferenda*, co powinno ułatwiać sformułowanie projektu nowelizacji.

Korelatem tej problematyki jest pilna konieczność usunięcia błędów i niedopowiedzeń regulacji dotyczącej utworów audiowizualnych, w szczególności synchronizacja art. 69 i 70 ust. 1 i 2^1 pr.aut. Od wielu lat trwa sytuacja, w której brak jasnej regulacji co do tego, kto jest adresatem tantiem należnych na podstawie tego przepisu, jako że art. 70 ust. 2^1 pr.aut.[10] posługuje się niejasnym określeniem „współtwórcy utworu audiowizualnego". Ponadto ujęcie art. 70 ust. 2^1 pr.aut. jest systemowo niezsynchronizowane z ujęciem ust. 1 tego artykułu oraz z art. 69 pr.aut. Należy dodać, że dopiero najnowszy wyrok Sądu Najwyższego[11] podważył dotychczasową wadliwą praktykę orzeczniczą oraz stanowiska części doktryny upatrujące w art. 70 ust. 1 pr.aut. domniema-

[10] W brzmieniu nadanym przez nowelę z 7 września 2007 r., Dz. U. Nr 191, poz. 129.
[11] Z 17 września 2014 r., I CSK 621/13.

nia prawnego nabycia praw przez producenta audiowizualnego i interpretujące stosunek ust. 1 i 2^1 w art.70 pr.aut. jako postanowienia ze sobą związane w ten sposób, że dopiero obalenie domniemania z ust. 2^1 umożliwia dochodzenie tantiem, o których mowa w art. 2^1 tego artykułu. Sąd Najwyższy podważył ponadto wykładnię polegającą na ignorowaniu oparcia domniemania nabycia przez producenta audiowizualnego praw do utworów zamówionych lub wykorzystanych w utworze audiowizualnym na zawarciu umowy o stworzenie lub wykorzystanie takich utworów oraz związania interpretacji art. 70 ust. 2^1 pr.aut. z obaleniem domniemania, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu.

Wymaga przypomnienia, że ten ostatni przepis uchwalony został z wielkim opóźnieniem w stosunku do terminu zakreślonego w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w którym uznano poprzednika tego przepisu, art. 70 ust. 2 pr.aut., za niekonstytucyjny[12]. Niestety, treść znowelizowanego przepisu jest rażąco sprzeczna z zasadą, która legła u podstaw stanowiska Trybunału Konstytucyjnego. Warto przypomnieć, że Trybunał, choć ze względu na zakres swojej kognicji, uchylił się od wskazania, jak powinien być ujęty przepis zastępujący uznany za niezgodny z Konstytucją RP, to jednak jasno i wyraźnie wskazał, że choć ustawodawca ma możliwość kształtowania kręgu uprawnionych do tantiem audiowizualnych, to jednak jest związany zasadą równości, wynikającą z zasady sprawiedliwości społecznej. Szkoda, że dyrektywa ta została zignorowana i nie legła u podstaw dokonanej nowelizacji.

Nowelizacja art. 70 ust. 2^1 pr.aut. jest nadal jednym z najpilniejszych zadań legislacyjnych. Objąć ona powinna nie tylko usunięcie omówionych wad, ale także wymaga uwzględnienia, w zakresie przedmiotowym tego przepisu, objęcia tantiemami audiowizualnymi pól eksploatacji obejmujących lawinowo rosnące korzystanie z utworów i przedmiotów praw pokrewnych drogą cyfrową, a w szczególności korzystanie z utworów w czasie i miejscu wybranym przez korzystającego oraz drogą reemisji, w tym na platformach cyfrowych.

Pilnym zadaniem legislacyjnym jest usunięcie rażącej sprzeczności obowiązującego rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z art. 20 ust. 1 pr.aut. i doprowadzenie treści tego rozporządzenia do zgodności z delegacją do jego wydania, wynikającą z art. 20 ust. 5 pr.aut.

W ujęciu ustawy (art. 20 ust. 1 pr.aut.) obowiązek opłat połączony został z funkcją zdolności urządzenia lub nośnika do wykorzystywania do kopiowania utworów w ramach własnego użytku osobistego. Intencją ustawodawcy było objęcie opłatami wszystkich urządzeń potencjalnie zdolnych do wykonywania funkcji kopiowania w ramach własnego użytku osobistego. Takie ujęcie wynikało ze świadomości, że sporządzenie wyczerpującego wykazu urządzeń objętych opłatami jest niemożliwe i byłoby sprzeczne z legislacyjną *ratio* opłat, jako że ich lista jest pochodną rozwoju techniki, w wyniku którego powstają coraz nowe generacje takich urządzeń. Jest wiadome, że zmiany te następują niezwykle szybko. Ślady tych zmian odnaleźć można w werbalnym ujęciu art. 20 ust. 1 pr.aut. Syntetyczne ujęcie przyjęte w tym przepisie, odwołujące

[12] Wyrok z 24 maja 2006 r., K 5/05. Według tego wyroku utrata mocy obowiązującej art. 70 ust. 2 pr.aut. następowała z upływem 12 miesięcy od ogłoszenia wyroku, tj. 5 czerwca 2007 r.

się do funkcji urządzenia polegającej na zdolności kopiowania całości lub części egzemplarzy utworów w ramach własnego użytku osobistego, zilustrowane zostało przykładowym wymienieniem urządzeń w chwili przygotowywania ustawy podstawowych stosowanych wówczas do osiągnięcia takiej funkcji, takich jak magnetofony, magnetowidy, kserokopiarki, skanery – dzisiaj urządzenia te są raczej możliwe do obejrzenia w muzeum techniki. Współczesne tendencje zmierzają do wprowadzania na rynek urządzeń wielofunkcyjnych, coraz bardziej zminiaturyzowanych i coraz doskonalszych, jeśli chodzi o jakość pozyskiwanych za ich pomocą kopii oraz łatwość dalszego nimi operowania, zarówno w ramach funkcji danego rodzaju urządzenia, jak i dzięki współpracy z urządzeniami zewnętrznymi, takimi jak PC lub drukarka. Obecnie urządzeniem centralnym umożliwiającym prywatne kopiowanie egzemplarzy utworów jest już nie PC, a telefon komórkowy lub smartfon. Ich wydajność operacyjna i funkcjonalna w kolejnych ukazujących się na rynku generacjach przybiera rozmiary jeszcze niedawno nie do pomyślenia przez indywidualnego użytkownika. Jednocześnie dzięki coraz większej pojemności twardych dysków, funkcjonalności obsługujących je programów komputerowych tych zminiaturyzowanych urządzeń osobistych stale wzrastają możliwości korzystania z utworów w ramach własnego użytku osobistego. Wymaga przypomnienia, że – zgodnie z omawianym ujęciem opłat z art. 20 ust. 1 pr.aut. – pierwotnie obowiązujące rozporządzenie wykonawcze określające wysokość opłat ujęte zostało jako konsekwentne rozwinięcie zasady, że opłatami objęte są wszystkie urządzenia i nośniki spełniające wymogi funkcjonalne przewidziane w art. 20 ust. 1 pr.aut., a więc w szczególności także bieżąco pojawiające się na rynku generacje urządzeń i nośników umożliwiających wykorzystywanie ich do kopiowania utworów w ramach własnego użytku osobistego[13]. W szczególności stawka tych opłat wynosiła 3% ceny sprzedaży netto urządzenia bez VAT, w odniesieniu zaś do urządzeń umożliwiających kopiowanie reprograficzne – 1% tej ceny. Sytuacja ta uległa drastycznej zmianie w 2003 r. – ogłoszone zostało nowe rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki[14], w którym, z przekroczeniem delegacji do jego wydania oraz z brzemieniem omówionego wyżej art. 20 ust. 1 pr.aut.:

1) zawarta została zamknięta, bardzo wąsko ujęta lista urządzeń i nośników, od których należne są opłaty, zamrażająca pobór opłat jedynie do rodzajów urządzeń i nośników w niej wymienionych;

2) dokonano pogrupowania urządzeń kopiujących i czystych nośników jako odnoszących się do kopiowania utworów dźwiękowych, audiowizualnych oraz kopiowania reprograficznego, nie zważając na to, że w przypadku coraz większej liczby nowych rodzajów urządzeń zdolność kopiowania obejmuje wszystkie te sfery jako nadające się do zapisywania cyfrowego na tym samym nośniku i za pomocą tego samego urządzenia oraz z pominięciem występowania na rynku coraz mniejszej liczby rodzajów urządzeń monofunkcyjnych. Spowodowało to destrukcję podziału opłat pomiędzy organizacje zbiorowego zarządzania reprezentujące poszczególne grupy destynatariuszy opłat;

---

[13] Por. rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z 5 grudnia 1995 r., Dz. U. 1996, Nr 1, poz. 5.

[14] Por. rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z 2 czerwca 2003 r., Dz. U. Nr 105, poz. 991.

3) zaniżono wysokość opłat oraz zawężono ich przedmiot. Przypadkiem najbardziej jaskrawym było ograniczenie przedmiotu opłat od nośników reprograficznych do „papieru kserograficznego" i określenie, w ramach ustawowej stawki wynoszącej do 3% ceny, stawki w wysokości 0,001% ceny, co stanowiło o 1000-krotnym zmniejszeniu pierwotnie obowiązującej stawki w wysokości 1%! Stan ten uległ częściowej zmianie dopiero w 2011 r. Częściowego podwyższenia opłat dokonano w 2008 r. (w odniesieniu do urządzeń przypisanych sferze fono i video) oraz w 2011 (w odniesieniu do reprografii). Nadal jednak rozporządzenie regulujące wysokość opłat zachowało podział stawek, jako przynależnych do jednej z trzech sfer kopiowania, oraz utrzymało wąski i zamknięty zakres wykazu urządzeń objętych opłatami. Powoduje to uchylanie się przez importerów i producentów urządzeń od wnoszenia opłat od nowo pojawiających się na rynku rodzajów urządzeń kopiujących i czystych nośników.

Niedawno zapowiedziano przedłożenie do konsultacji nowej wersji rozporządzenia w sprawie opłat. Korespondowało to z szeregiem wypowiedzi w piśmiennictwie, wskazujących konieczność i kierunek niezbędnych zmian. Zapowiedzi te nie zostały jednak dotychczas dotrzymane. Z wypowiedzi prasowych wynika, że prace nad nowym rozporządzeniem zostały wstrzymane z inicjatywy Ministerstwa Gospodarki[15]. Nie dotrzymano w szczególności obietnicy przedstawienia projektu do publicznej dyskusji jesienią ubiegłego roku. Powoduje to uchylanie się przez importerów i producentów urządzeń od wnoszenia opłat od nowo pojawiających się na rynku rodzajów urządzeń kopiujących i czystych nośników i dalsze obowiązywanie zaniżonych opłat, wielokrotnie (kilkunasto- lub nawet kilkudziesięciokrotnie w poszczególych kategoriach urządzeń) odbiegających od wysokości opłat inkasowanych w państwach Unii Europejskiej, w których opłaty takie obowiązują. Bardzo niekorzystnie odbija się to na sytuacji materialnej twórców i artystów, a także producentów egzemplarzy utworów kopiowanych w ramach własnego użytku osobistego. W kontekście stanowiska Ministerstwa Gospodarki, personalnie kierowanego przez wicepremiera rządu, należy zwrócić uwagę, że pozostaje ono w związku z intensywnie prowadzoną przez *lobbies* producentów i importerów sprzętu i nośników akcją dezinformacji i jednocześnie nacisków na rząd i ustawodawcę. Znamienne jest tu używanie w oświadczeniu w tej sprawie, pochodzącego z Ministerstwa Gospodarki, eufemizmu „deregulowanie przepisów prawa" na określenie postulatów zmian rozporządzenia w sytuacji, w której obowiązujące rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego jest sprzeczne z ustawą, z delegacji której zostało wydane. Jednocześnie w akcjach lobbystycznych prowadzonych przez organizację reprezentującą importerów i producentów sprzętu kopiującego używa się dezorientującego argumentu

[15] Por. stanowisko w tej sprawie wicepremiera J. Piechocińskiego. Według niego „W opinii Ministerstwa Gospodarki ujęcie w znowelizowanym rozporządzeniu także smartfonów i tabletów byłoby nadmiernym deregulowaniem przepisów prawa". Por.: S. Borowiecka, *Ukryte koszty kultury. Przedstawiciele importerów i producentów sprzętu elektronicznego, popierani przez wicepremiera Janusza Piechocińskiego, nie chcą by smartfony i tablety zostały obłożone dodatkową opłatą na rzecz artystów. ZAiKS domaga się nowelizacji prawa*", uwazamrze.pl, nr 12(158), grudzień 2014, s. 17-18 i 49.

o perspektywie wzrostu cen urządzeń w przypadku poszerzenia obowiązku opłat, mającego na celu wywołanie zaniepokojenia opinii publicznej, mimo że wiadomo, iż w wielu państwach unijnych, chociaż obowiązują w nich znacznie wyższe opłaty, ceny urządzeń kopiujących są niższe niż w Polsce i że doprowadzenie rozporządzenia do zgodności z ustawą jest ustawowym obowiązkiem ministra właściwego w sprawach kultury i dziedzictwa narodowego. Przemilcza się również fakt, że wadliwe uregulowanie opłat w pierwszej kolejności godzi w rodzimych twórców i artystów wykonawców utworów muzycznych i słowno-muzycznych, a ponadto w autorów dzieł naukowych, będących w szczególnie niekorzystnej sytuacji wobec tego, że coraz rozleglejsze możliwości kopiowania utworów w ramach własnego użytku prywatnego dotykają w największym stopniu autorów utworów naukowych.

Znamiennym rysem ujęcia opłat w polskim prawie jest adresowanie ich nie tylko do twórców i artystów wykonawców, ale także do producentów (w tym wydawców) egzemplarzy kopiowanych w ramach własnego użytku osobistego. Jest to uzasadnione tym, że omówione wyżej możliwości kopiowania rozpowszechnionych egzemplarzy utworów powodują drastyczny spadek zapotrzebowania na profesjonalnie produkowane egzemplarze utworów. W szczególności dotyczy to nagrań audialnych i audiowizualnych oraz kopiowania reprograficznego utworów naukowych i technicznych. Konsekwencją jest drastyczny spadek ich nakładów oraz znaczny wzrost cen egzemplarzy tych utworów oferowanych w handlu detalicznym, a także, co jest prostą konsekwencją dla ich producentów, wzrost udziału kosztów produkcji egzemplarzy utworów. Konsekwencją omawianej sytuacji jest także tendencja do drastycznego obniżania wysokości wynagrodzeń autorskich i stałego rozszerzania strefy twórców utworów naukowych, w których egzemplarze utworów są rozpowszechniane bez wynagrodzenia dla twórców, a coraz częściej od autorów wymaga się partycypowania w kosztach wydania ich utworów lub poniesienia ich w całości. Omawiana sytuacja na rynku wydawniczym powoduje również rezygnowanie z zamawiania lub publikacji utworów nowych, autorstwa krajowych twórców, jak również przesuwanie zapotrzebowania na wydawanie tłumaczeń utworów zagranicznych. Negatywnym zjawiskiem, powodowanym poszukiwaniem możliwości obniżania kosztów produkcji, jest także drastyczne obniżanie jakości realizowanych wydań, wynikające z ograniczenia nakładów na przygotowanie utworów do wydania lub nacisk na obniżanie wynagrodzeń za tłumaczenia utworów obcych. Stan ten powoduje postępującą mizerię środowisk twórczych i kurczenie się rynku autorskiego.

Omawiana sytuacja jest przede wszystkim wynikiem wieloletnich zaniechań w podejmowaniu działań w sferze polityki kulturalnej Państwa, nakierowanych na zabezpieczenie materialnych interesów twórców, a jak wynika z powyższego omówienia – często z podejmowania działań godzących w interes kultury narodowej. Oczywiście w pewnej części dramatyczna sytuacja poziomu ochrony twórczości w Polsce jest wynikiem zmian struktury korzystania z twórczości. Nic jednak nie jest w stanie usprawiedliwić zaniechań działań władz odpowiedzialnych za sprawy nauki i kultury. Współczesne i stale rozwi-

jające się możliwości korzystania z twórczości są procesem stanowiącym zdobycz kulturową i są przesłanką rozwoju społeczeństwa wiedzy. Obowiązkiem władz, a szczególnie ustawodawcy, jest tworzenie możliwości kształtowania na rynku stanu równowagi, która nie ograniczając korzystania ze zdobyczy techniki umożliwiających dostęp do twórczości, zabezpieczy jednocześnie interes kultury i nauki, w tym warunki egzystencji i rozwoju rodzimych środowisk twórczych. Tworzenie takich warunków jest obowiązkiem Państwa. Niestety wykonywanie tego obowiązku jest w coraz większym stopniu zaniedbywane, a nawet świadomie ignorowane.

Zaniechania legislacyjne i utrzymywanie stanu sprzeczności z porządkiem konstytucyjnym, polegającego na ograniczaniu ustawowego obowiązku opłat w drodze rozporządzenia wykraczającego poza granice ustawowej delegacji, nie wyczerpuje jednak zarzutu braku równowagi w poziomie ochrony interesów twórców, artystów i producentów egzemplarzy rozpowszechnianych utworów. Niezależnie bowiem od istotnych niedostatków w istniejącym systemie dochodzenia opłat, należy uwzględnić, że omówiona instytucja opłat kompensujących straty z tytułu kopiowania rozpowszechnionych egzemplarzy utworów w ramach własnego użytku osobistego dotyczy jedynie pewnego obszaru dostępu do twórczości. Kompensata ta odnosi się bowiem jedynie – jak powiedziano – do egzemplarzy rozpowszechnionych, a więc legalnie udostępnionych publicznie i wykorzystywanych w zakresie własnego użytku osobistego. Nie obejmuje więc korzystania z utworów z naruszeniem autorskich praw majątkowych, a więc wykraczającego poza korzystanie z utworów i przedmiotów praw pokrewnych w ramach własnego użytku osobistego. Należy jednak zważyć, że współczesne możliwości dostępu do utworów, właśnie za pomocą zdobyczy techniki cyfrowej, powodują, że w znacznym i coraz większym zakresie możliwości dochodzenia skutków naruszeń są iluzoryczne. Na przeszkodzie stają coraz większe trudności procesowe, w tym dowodowe, wynikające w szczególności z uwarunkowań eksploatacji cyfrowej oraz skomplikowanych i niedostępnych nawet dla wyspecjalizowanych OZZ mechanizmów dystrybucji twórczości. Ogólne zasady odpowiedzialności, nawet uwzględniając szczególne przywileje przewidziane w ustawie dla OZZ realizujących zbiorowe zarządzanie, nie są dostateczne do zawalczenia naruszeń dokonywanych w cyberprzestrzeni, także ze względu na skalę eksploatacji. Jednocześnie ewentualne regulacje ułatwiające dochodzenie ochrony nie powinny powodować ograniczenia dostępu do twórczości. Skłania to do poszukiwania rozwiązania z jednej strony polegającego na poszerzeniu zakresu niezbywalnego i niepodlegającego zrzeczeniu się ustawowego umocowania OZZ do pośrednictwa, i realizowania w ten sposób prawa twórcy do wynagrodzenia, w tych sferach, w których korzystanie z twórczości ma charakter lawinowy. Alternatywnie możliwe byłoby wprowadzenie solidarnego obowiązku wypłaty słusznego wynagrodzenia przez podmioty umożliwiające profesjonalnie dostęp do twórczości, realizowanego za pośrednictwem wskazanej OZZ albo wprowadzenie ustawowego obowiązku opłat, będących pochodną wpływów z takiego rozpowszechniania. Oznaczałoby to, w obu wersjach omawianego rozwiązania, zwolnienie indywi-

dualnego użytkownika sieci z ryzyka odpowiedzialności za korzystanie z nielegalnie rozpowszechnianego w niej utworu, chyba że w świetle okoliczności danego przypadku powinien się on liczyć z tym, że rozpowszechnianie danego utworu jest nielegalne.

X. PODSUMOWANIE

Przedstawiony w wielkim skrócie obraz stanu prawa autorskiego w Polsce budzi obawy, czy można liczyć w najbliższym czasie na niezbędną reformę. Opublikowany program zmian wydaje się nierealny, gdyż pozostały do końca obecnej kadencji parlamentarnej czas nie daje szansy na rzetelne przeprowadzenie tak rozległych prac parlamentarnych, rokujących nadzieję na wypracowanie tekstu nowelizacji na przyzwoitym poziomie legislacyjnym. Szansą jest ograniczenie zakresu nowelizacji do dwóch kwestii: implementacji dyrektywy o czasie ochrony praw pokrewnych oraz do znowelizowania rozporządzenia wydanego z delegacji art. 20 ust. 5 pr.aut., zwłaszcza zważywszy na zaawansowanie konsultacji oraz rozpoznanie potrzeb i uwarunkowań, w tym zwłaszcza na świadomość granic umocowania do wydania tego rozporządzenia bez popadania w sprzeczność z delegacją ustawową oraz regulacją ustawową wynikającą z art. 20 ust. 1 pr.aut. Wydanie rozporządzenia pozostaje w gestii Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Do zadań tego urzędu należy odpowiedzialność za prowadzenie polityki kulturalnej. Wymaga w sposób oczywisty determinacji. Nie po raz pierwszy w ostatnim dziesięcioleciu dochodzi do sprzecznych działań resortu gospodarczego i odpowiedzialnego za sprawy kultury. Należy jednak żywić nadzieję, że rozbieżności te nie będą się kładły cieniem na ochronie rodzimej twórczości w sferze nauki i kultury, w interesie rozwoju społeczeństwa wiedzy.

prof. dr hab. Jan Błeszyński
Uniwersytet Warszawski
j.bleszynski@wpia.uw.edu.pl

POLISH COPYRIGHT 20 YEARS AFTER THE ADOPTION
OF THE ACT ON COPYRIGHT AND NEIGHBOURING RIGHTS OF 4 FEBRUARY 1994

Summary

The Act on Copyright and Neighbouring Rights of 4 February 1994 had been drafted in a new regime, shortly after the first steps in the political and economic transformation and the day before Poland joined the European Union. All this determined the necessity to adjust the law on copyright to the requirements of the new regime and to the EU standards.

The characteristic feature of this Act is a frequent and ample reference to Polish rich tradition of wide interpretation of authors' protection present in the Act on Copyright and Neighbouring Rights of 1926. This reference was made first and foremost to the interpretation of the subject of copyright protection and the essence of copyright law which includes authors' moral rights, unlimited in time, universal, non-transferable and executed by author's heirs after his death. Authors' rights also encompass property rights originating from the fact of a creation of a work. The Act regards copyright economic rights as a reflection of ownership, while at the same time the author

may enjoy these rights within all known as well as future fields of exploitation, *erga omnes*, taking into account the consequences of the intangible character of the work. These rights include the exclusivity regarding the use and disposal of a work by any means, unless the Act provides for a limitation with regard to the allowed use. The protection is also limited in time: originally it used to be 50 years following the author's death, being extended to 70 years nowadays. An important feature of this new regulation is exclusion of the unlimited disposal of a copyright economic right. In specified cases, the author is vested with a non-transferable right to remuneration and compulsory intermediation of society for collective management of copyright or related rights. Regulating collective management of copyright is a *novum* of the Act, especially in creating a system of approval with regard to the tariffs used by collective management societies for collection of remunerations and for appointment of the Copyright Commission – a body approving tariffs presented by collective management societies. A characteristic feature of the Act is provision of widely understood liability for an infringement of a copyright, both moral and economic, by civil and criminal means.

The Act has been amended many times. And yet, notwithstanding the merit of the extensive works on the first original text as well as the major works on the act during the first period of its existence, as of 2003 the legislative process has brought up subsequent novelties to the existing law, including the last one made in 2010, which in consequence raises objections as to the proportionality, legislative correctness and social justice, in particular with regard to proper protection of the rights of authors and artists, being a weaker party to a market contract. Recent drafts of amendments also raise major objections with regard to maintaining the necessary balance, as well as with regard to legislative correctness. Its reflection can be seen in a defective regulation of audiovisual works, defects and gaps in regulations on the Copyright Commission, in the system of approval of tariffs and, in particular, the specific rules on levies compensating consequences of copying for own private use.

Major objections also arise with regard to the recently published draft proposal of changes, covering in particular orphan works. Particularly severe is avoidance, in the course of the legislative works, of controversial issues between organisations of users and authors or artists, within the fields requiring regulations for some time now, such as issues related to the audiovisual remunerations and reemission.