



MINISTER KULTURY
Waldemar Dąbrowski

DP.WPA.024/560/04

WG

36624

RPO-484074/04

Warszawa, dnia 16 maja 2005 r.

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPL.	2005-05-17 GR
ZAL.	916442

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku!

W odpowiedzi na pismo z dnia 19.10.2004 r. zn.RPO-484074-IV/04/GR przedstawiam poniżej stanowisko w sprawie opłat określonych w art.20¹ ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych / Dz.U. z 2000 r., Nr 80, poz.904 z późn. zm./ nałożonych na posiadaczy urządzeń reprograficznych, którzy prowadzą działalność gospodarczą w zakresie zwielokrotniania utworów dla własnego użytku osobistego zamawiających osób trzecich.

Istotą problemu analizowanego przez Pana w piśmie jest podstawa do naliczania przedmiotowych opłat. Zgodnie z zaprezentowanym przez Pana poglądem, *de lege lata* podstawą do naliczania tych opłat są tylko wpływy ze zwielokrotniania utworów dla własnego użytku osobistego osób trzecich, które powinny być wydzielone z całości wpływów osiąganych przez podmiot świadczący usługi reprograficzne. Pogląd ten ma uzasadniać przedstawiona w piśmie argumentacja, w tym przede wszystkim wykładnia językowa art.20¹ ustawy i rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 27 czerwca 2003 r. w sprawie opłat uiszczanych przez posiadaczy urządzeń reprograficznych /Dz.U. Nr 132,poz.1232/, która wspierają, wg Pana, argumenty natury celowościowej i systemowej.

Uprzejmie informuję , iż nie podzielam zaprezentowanego przez Pana stanowiska odnośnie wykładni art.20¹ ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych i rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 27 czerwca 2003 r. w sprawie opłat uiszczanych przez posiadaczy urządzeń reprograficznych.

Zgodnie z art.20¹ ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych posiadacze urządzeń reprograficznych, którzy prowadzą działalność gospodarczą w zakresie zwielokrotniania utworów dla własnego użytku osobistego osób trzecich, są zobowiązani do uiszczania, za pośrednictwem organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi, opłat w wysokości do 3% wpływów z tego tytułu na rzecz twórców i wydawców, chyba że zwielokrotnienie odbywa się na podstawie umowy z uprawnionym. Zgodnie z ust.2 tego przepisu Minister Kultury określa, w drodze rozporządzenia, wysokość opłat, uwzględniając proporcje udziału w zwielokrotnianych materiałach utworów zwielokrotnianych dla własnego użytku osobistego, określa też m.in. sposób ich pobierania i podziału. Wykonując delegację z art. 20¹ ust.2 ustawy Minister Kultury określił w § 2 rozporządzenia wysokość opłat, uwzględniając w/w proporcje. Wysokość opłat ustalono więc

z uwzględnieniem procentowego udziału utworów kopiowanych dla własnego użytku osób trzecich w całości wolumenu reprodukowanych tekstów.

Na wstępie zwrócić należy uwagę na to, że ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych określając kwestię poboru opłat nie rozstrzygnęła ostatecznie ich wysokości ani zasady naliczania – kwestie te zostały przesunięte do rozstrzygnięcia w rozporządzeniu. Ustawa kreuje jedynie zasadę, że opłaty te mają stanowić rekompensatę dla podmiotów autorskouprawnionych za masowe zwielokrotnianie utworów dla dozwolonego prawem własnego użytku osobistego, nie przesądza jednak, w jaki sposób zadanie to należy zrealizować.

Oczywiste jest, że omawiane opłaty pobierane są tylko w sytuacji zwielokrotniania przez przedsiębiorcę prowadzącego punkt kserograficzny utworów w rozumieniu ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych dla w/w użytku osobistego. Nie są pobierane z tytułu samego prowadzenia działalności reprograficznej, nie są więc pobierane w sytuacji, gdy w wolumenie wszystkich zwielokrotnianych materiałów nie ma takich utworów.

Przyjęty w rozporządzeniu system naliczania opłat przewiduje stawki ryczałtowe, tak skalkulowane, że ich wysokość jest zależna od zakresu udziału „utworów” kopiowanych dla własnego użytku osobistego w ogólnym wolumenie zwielokrotnianych materiałów. Stawka wynosi odpowiednio 1, 1,5 lub 3% od wszystkich wpływów z działalności reprograficznej (od wpływów ze zwielokrotniania wszystkich materiałów) w sytuacji, gdy w strukturze zwielokrotnianych materiałów odpowiednio do 25, od 26 do 75 lub powyżej 75% stanowią utwory kopiowane dla własnego użytku osobistego (§ 2 rozporządzenia).

Taki sposób ukształtowania stawek wynagrodzeń jest możliwy i akceptowany w prawie autorskim, które również w przypadkach korzystania z utworów na innych polach eksploatacji (np. nadania) dopuszcza kształtowanie stawek ryczałtowych. Takie ukształtowanie stawek wynagrodzeń jest, w ocenie Ministra Kultury, zgodne z delegacją zawartą w art.20¹ ust.2 ustawy, gdzie jest mowa o tym, że Minister ustala wysokość opłat uwzględniając proporcje udziału w zwielokrotnianych materiałach utworów zwielokrotnianych dla użytku osobistego. Takie proporcje zostały określone w rozporządzeniu. W kontekście tego trudno zgodzić się z wyrażonym przez Pana poglądem, że opłaty pobierane są od całości wpływów z działalności reprograficznej bez uwzględnienia udziału w tych wpływach wpływów ze zwielokrotniania utworów chronionych prawem autorskim dla własnego użytku osobistego osób trzecich. Należy zaznaczyć, że zdecydowanie czym innym jest naliczanie opłat od wpływów z działalności reprograficznej i naliczanie ich, wprawdzie od całości wpływów z działalności reprograficznej, ale z uwzględnieniem w wysokości opłaty procentowego udziału kopiowanych utworów we wszystkich kopiowanych tekstach – oznacza to *de facto*, przy uproszczonym systemie poboru, naliczanie opłaty jedynie od kopiowania utworów.

Należy zaznaczyć, że ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych nie przewiduje, bardzo zresztą kosztownego i uciążliwego dla przedsiębiorcy reprograficznego obowiązku szczegółowego dokumentowania i ewidencji kopiowanych przez niego materiałów. Byłoby to konieczne w sytuacji przyjęcia rozwiązania, iż opłata ma być naliczana od ściśle wyodrębnionego wpływu za kopiowanie zindywidualizowanych utworów. Rozwiązanie ustawy w tym zakresie, jest, w mojej ocenie, słuszne, gdyż w praktyce prowadzenie takiej ewidencji i kwalifikowanie co jest, a co nie jest, utworem w rozumieniu prawa autorskiego byłoby bardzo trudne do wykonania dla przeciętnego posiadacza punktu kserograficznego, biorąc pod uwagę zupełne nieprzygotowanie zobowiązanych do rozstrzygnięcia, czy dany

zwielokrotniany materiał korzysta z ochrony prawnoautorskiej. Sprawy kwalifikowania określonych efektów pracy jako utworów są często sprawami spornymi, nierzadko rozstrzyganymi przez sądy, w tym nawet przez Sąd Najwyższy.

Podzielić należy w tym miejscu pogląd prezentowany przez organizacje zbiorowego zarządzania, że w praktyce istotne wątpliwości występować mogą m.in. w przypadku kopiowania jedynie fragmentów różnych materiałów, co do których przedsiębiorca reprograficzny nie wie, czy stanowią fragment pracy objętej ochroną prawnoautorską.

Przyjęty w rozporządzeniu system określania wysokości opłaty wymaga od zobowiązanych jedynie oszacowania intensywności zwielokrotniania przedmiotów prawa autorskiego tj. określenia, przy uwzględnieniu wskaźników zawartych w rozporządzeniu, czy prowadzona działalność charakteryzuje się małą, średnią czy dużą intensywnością kopiowania utworów. Uwzględniona jest w ten sposób możliwość pewnego błędu w ocenie i takie rozwiązanie jest wyrazem realizmu zarówno ustawodawcy jak i Ministra Kultury. Nie można podzielić w tym kontekście stanowiska zaprezentowanego w piśmie, że nie jest zasadny argument wysuwany przez organizacje zbiorowego zarządzania, iż ustalenie, jaka część wpływów z kopiowanych materiałów stanowią utwory, może napotykać na przeszkody natury faktycznej, gdyż o konieczności ustalenia tej proporcji przesądził ustawodawca wprost w art.20¹ ust.2 ustawy.

Jak już wyżej wyjaśniano, proporcje udziału utworów w ogólnym wolumenie zwielokrotnianych materiałów zostały wzięte przez Ministra Kultury pod uwagę przy kalkulowaniu stawek opłat w rozporządzeniu. Art.20¹ ust.2 zawiera w delegacji wyraźne zobowiązanie dla Ministra Kultury w tym zakresie. Nie jest to bynajmniej zobowiązanie skierowane do przedsiębiorców kserograficznych, tak więc powołanego argumentu, iż treść delegacji z art. 20¹ ma przesądzać konieczność ustalenia wpływów za zwielokrotnianie utworów, nie sposób uznać za przesadzający. Należy w tym miejscu (w kontekście argumentu, że istnieje konieczność ustalenia w/w proporcji) stwierdzić, że zupełnie czym innym jest, powoływana przez Pana jako argument, sfera podziału pobranych opłat pomiędzy „właściwe” organizacje zbiorowego zarządzania. Właśnie ze względu na niemożność dokładnego i ścisłego ustalenia nie tylko zakresu, ale i rodzaju kopiowanych w ramach własnego użytku osobistego utworów, podział opłat z art. 20¹ ustawy (podobnie zresztą jak opłat z art.20 ustawy) pomiędzy te organizacje odbywa się na podstawie zleczanych przez nie profesjonalnemu podmiotowi badań statystycznych struktury kopiowania reprograficznego dla własnego użytku osobistego (§ 5 ust.2 rozporządzenia), które pozwalają uzyskać obraz rodzaju (kategorii) najczęściej kopiowanych utworów oraz na podstawie porozumień organizacji uprawnionych do partycypowania w tym podziale. Tak więc w efekcie, zgodnie z przyjętym systemem, podmiotami uprawnionymi do otrzymania wynagrodzenia, zarówno z tytułu opłat od producentów i importerów określonych w art. 20 ustawy jak i opłat określonych w art.20¹ ustawy, są autorzy i wydawcy dzieł potencjalnie przegrywanych i kopiowanych. Indywidualna renumeracja w tym zakresie może *de facto* jedynie w sposób przybliżony odpowiadać wykorzystywaniu poszczególnych utworów w zakresie własnego użytku osobistego.

Założeniem idealistycznym i obciążonym wysokimi kosztami, przyjętym tylko w niektórych krajach europejskich, byłoby dążenie do ścisłego ustalenia rozmiaru i rodzajów kopiowanych utworów i dokonywanie podziału opłat wg tych ustaleń. Musiałoby się to sprowadzać do przekazywania wskazanym w rozporządzeniu organizacjom zbiorowego zarządzania przez przedsiębiorcę reprograficznego informacji o rodzaju i objętości kopiowanych utworów oraz liczbie skopiowanych egzemplarzy każdego utworu. Jest to system bardzo uciążliwy i kosztowny przede wszystkim dla przedsiębiorców kserograficznych, chociaż, co trzeba

przyznać, pomocny dla tworzenia systemu repartycji przez organizację zbiorowego zarządzania.

Należy zaznaczyć, że cechą odróżniającą opłaty określone w art.20 i 20¹ ustawy od typowego wynagrodzenia autorskiego jest to, że dotyczą one zakresu wykorzystania utworów objętego wyjątkiem od autorskich praw wyłącznych (zakresu nie objętego monopolem autorskim). Ponadto do opłat tych zobowiązany jest nie bezpośredni użytkownik utworu (podmiot dokonujący aktu eksploatacji), ale osoba trzecia, niekorzystająca z utworu w zakresie użytku, którego obowiązek dotyczy tj. w zakresie własnego użytku osobistego. (za :W.Machała *"Dozwolony użytek prywatny w polskim prawie autorskim"*, WPiA UW, LIBER Sp. z o.o., *Wa-wa 2003, str.79*). W pierwszym przypadku zobowiązanymi do wnoszenia opłat są producenci i importerzy urządzeń i nośników, w drugim przedsiębiorca prowadzący punkt reprograficzny. Z utworów w ramach użytku osobistego korzystają zaś nabywcy urządzeń kopiujących (art.20 ustawy) i podmioty zlecające zwielokrotnienie w punkcie reprograficznym (art.20¹ ustawy). W tym sensie opłaty z art. 20 i 20¹ są podobne. Nie można też do końca podzielić Pana poglądu, że tylko w art.20 ustawodawca wyraźnie „odrywa” wysokość opłat od przychodów z tytułu korzystania z praw autorskich i pokrewnych. Tak jak, zgodnie z Pana oceną, w przypadku producentów urządzeń i nośników nie sposób ustalić, w jakim zakresie nabywcy urządzeń i nośników będą korzystać z cudzych praw autorskich i pokrewnych, tak samo przedsiębiorca reprograficzny nie jest w stanie (lub byłoby to bardzo trudne), dodatkowo przy obecnej masowości kopiowania, ściśle, dokładnie określić zakresu kopiowanych utworów w całości kopiowanych materiałów. Gdyby jednak nałożone zostało na niego takie zobowiązanie (w mojej ocenie niewykonalne i nieracjonalne), to i stawka przyjętej opłaty musiałaby być jednakowa (liniowa) dla wszystkich przedsiębiorców, a nie różnicowana na 3 wskaźniki o różnej wysokości zależne od intensywności kopiowania.

Minister Kultury, biorąc pod uwagę wszystkie uwarunkowania w omawianym obszarze, zdecydował się na przyjęcie prostego systemu poboru opłat. Jest to, w ocenie Ministra Kultury, system optymalny, zapewniający twórcom i wydawcom realną rekompensatę za zwielokrotnianie ich utworów w ramach użytku osobistego.

Zaznaczyć należy, że gdyby przyjąć system naliczania opłat zaproponowany przez Rzecznika, towarzyszyć mu musiałby zagwarantowany ustawowo system kontroli naliczanych opłat pod kątem rzetelności, aby opłaty nie były przekazywane organizacjom dowolnie.

Nawiązując do Pana argumentów wywodzonych z lektury rozporządzenia należy stwierdzić, że rozporządzenie w § 1 ust.1 wskazuje jedynie, powtarzając w tym zakresie regulację ustawową, podmioty zobowiązane do wnoszenia opłat tj. wskazuje, że opłaty nie dotyczą wszystkich przedsiębiorców reprograficznych, a tylko tych, którzy w zakresie swojej działalności zwielokrotniają utwory.

Odnosząc się do twierdzenia, że zaproponowana przez Pana interpretacja art.20¹ ustawy wynika z istniejących reguł wykładni (wykładni językowej wspieranej przez argumenty natury celowościowej i systemowej) należy zaznaczyć, że treść art.20¹ ust.1 ustawy musi być analizowana łącznie z ust. 2 tego przepisu, wskazującym, że Minister Kultury ma ustalić wysokość opłat uwzględniając proporcje udziału w zwielokrotnianych materiałach utworów zwielokrotnianych dla własnego użytku osobistego zamawiających, a ponadto, przy analizie omawianej regulacji, należy wziąć pod uwagę szczególnie, co omawiano powyżej, charakter przedmiotowych opłat jako zryczałtowanego wynagrodzenia z tytułu kopiowania dla

własnego użytku osobistego, nie będącego wynagrodzeniem rozliczanym indywidualnie, z tytułu którego twórcy czy innemu uprawnionemu służyłoby roszczenie o zapłatę do przedsiębiorcy trudniącego się odpłatnym wykonywaniem kopii. Roszczenie o zapłatę przedmiotowych opłat służy tylko wskazanym w rozporządzeniu Ministra Kultury organizacjom zbiorowego zarządzania prawami. Opłaty mają stanowić rekompensatę dla podmiotów autorskouprawnionych z tytułu masowego już obecnie kopiowania utworów na własny użytek osobisty. Skoro różnią się one od zwykłego wynagrodzenia autorskiego i mają stanowić jedynie kompensację skutków odpłatnego kopiowania reprograficznego to cel ten może być osiągnięty w różny sposób, ale musi to być taki sposób, który tę realną kompensację zapewni. W ocenie Ministra Kultury sposób ustalenia opłaty w rozporządzeniu spełnia ten warunek.

Nie można przy tym, zasadnie postawić zarzutu, że przyjęty system kłóci się z zasadami logiki. Procentowe przedziały określające zakres kopiowanych utworów w ogólnym wolumenie zwielokrotnianych materiałów przyjęto ze względu na obiektywną trudność ścisłego, pewnego określenia w każdym przypadku wielkości kopiowanych utworów dla własnego użytku osobistego (który dodatkowo trzeba odróżnić od kopiowania dla użytku publicznego) w ogólnym wolumenie zwielokrotnianych materiałów. Ponadto zwrócić należy uwagę na nieracjonalność, małą realność i wysokie koszty, zarówno dla przedsiębiorcy jak i wskazanej organizacji zbiorowego zarządzania, rozwiązania polegającego na opłatach od ściśle wyodrębnionego wpływu za kopiowanie utworów. Konsekwencją jest regulacja rozporządzenia umiejscawiania zakresu kopiowania w jednym z trzech przedziałów przyjętych w rozporządzeniu.

Minister Kultury nie podziela zaprezentowanego poglądu, iż z zasad wykładni, które należy stosować przy interpretacji art.20 i rozporządzenia Ministra Kultury wynika obowiązek naliczania opłat wyłącznie od fizycznie wydzielonego wpływu za kopiowanie utworów. W ocenie Ministra ten sam cel może być osiągnięty różnymi metodami, przy czym wybór właściwego rozwiązania tj. sposobu naliczania opłat musi uwzględniać istniejące realia po to, aby przyjęte rozwiązanie nie było rozwiązaniem niemożliwym do zrealizowania w praktyce i nieracjonalnym. Zobowiązanie przedsiębiorcy reprograficznego do dokładnego wydzielenia z kopiowanych materiałów utworów wydaje się być zadaniem prawie niewykonalnym a poza tym wymagającym dużych nakładów finansowych niezbędnych do zgromadzenia odpowiedniej dokumentacji dla wskazanej jako właściwa do poboru opłat organizacji zbiorowego zarządzania, która powinna być wyposażona w prawo do przeprowadzenia kontroli dokonanego wyodrębnienia w celu zweryfikowania prawidłowości zadeklarowanej wpłaty. W przyjętym systemie ani art. 20¹ ustawy ani rozporządzenie nie nakładają na zobowiązanych obowiązku ewidencjonowania zwielokrotnianych utworów (co w praktyce sprowadzałoby się do zobowiązania do wykonywania dodatkowej kopii każdego kopiowanego materiału). W związku z tym, że przepisy nie wprowadzają takiego obowiązku wywodzenie, że podstawę naliczenia opłaty stanowią jedynie fizycznie wyodrębnione wpływy za zwielokrotnianie utworów jest nieuprawnione.

Poza tym należy, co wskazano wyżej, podkreślić, że art.20¹ ustawy analizować trzeba łącznie z jego ust.2 nakazującym przy ustaleniu wysokości opłaty uwzględniać proporcje (i tylko proporcje) udziału w zwielokrotnianych materiałach utworów zwielokrotnianych dla własnego użytku osobistego. Takie sformułowanie przepisu zakłada, że zależnie od tych proporcji stawka winna być zróżnicowana. Gdyby opłata miała być pobierana od wpływu tylko za ściśle określone zwielokrotnione utwory - żadne proporcje udziału utworów w

ogólnym wolumenie zwielokrotnianych materiałów nie miałyby znaczenia, a poza tym bardziej uzasadniona byłaby jedna liniowa stawka opłaty. Dopiero więc na podstawie całego przepisu art.20¹ powinno się konstruować obowiązującą normę prawną i wywodzić jej *ratio legis*. Ponadto, co wyżej podkreślono, wykładnie: celowościowa i systemowa potwierdzają przyjętą przez Ministra, interpretację podstawy naliczania omawianych opłat. Poza tym nie można, w mojej ocenie, odczytywać tekstu prawnego w sposób, który prowadziłby do trudnych do zaakceptowania z punktu widzenia społecznego i ekonomicznego konsekwencji (konieczność dokładnego kwalifikowania przez przedsiębiorcę reprograficznego każdej wykonywanej kopii pod kątem spełnienia przesłanek „utworu” w rozumieniu prawa autorskiego, konieczność wykonywania dodatkowych kopii każdego kopiowanego materiału w celu zweryfikowania przez wskazaną organizację zbiorowego zarządzania prawidłowości dokonanej kwalifikacji i zadeklarowanej wpłaty, bardzo wysokie koszty realizacji takiego systemu / wyrok SN z 8.05.1998, I.CKN 664/97/.

Na marginesie należy zwrócić uwagę, że przyjęcie zaproponowanej przez Pana interpretacji skutkowałoby tym, że koszty prowadzenia odpowiedniej ewidencji przez przedsiębiorcę przerzucone zostałyby niewątpliwie na osoby zlecające kserowanie w punkcie reprograficznym. Z drugiej strony koszty dokonywania przez wskazaną organizację zbiorowego zarządzania weryfikacji prawidłowości deklarowanych wpłat obciążyc musiałyby twórców i wydawców uprawnionych do partycypowania w tych opłatach, co w efekcie skutkowałoby znacznym zmniejszeniem należnych im opłat i w efekcie uczyniło system kompensacji mało realnym.

Na zakończenie należy stwierdzić, że wszystkie podmioty (przedsiębiorcy reprograficzni), które zależnie od zakresu kopiowania utworów zaliczone zostaną odpowiednio do jednej z trzech grup określonych w § 2 w/w Rozporządzenia są traktowane jednakowo i nie ma w tym zakresie, w mojej ocenie, niezgodności z konstytucyjnymi zasadami równości i proporcjonalności.

Przedstawiona przez Ministra Kultury interpretacja art.20¹ ustawy i rozporządzenia Ministra Kultury zbieżna jest ze stanowiskiem prezentowanym w tym zakresie w doktrynie prawa autorskiego. W Komentarzu do ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych / *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz* . J.Barta, M.Czajkowska-Dąbrowska, Zb. Cwiągalski, R.Markiewicz, E.Traple, Wydanie IV, Zakamycze 2005 r., str.282/ E.Traple prezentuje stanowisko, że „opłaty określone w rozporządzeniu powinny być obliczane od całości wpływów posiadacza urządzenia reprograficznego. Brak jest podstaw do przyjęcia koncepcji, zgodnie z którą podstawę tę mogłyby stanowić wyłącznie wpływy ze zwielokrotniania utworów. Posiadacz urządzenia nie prowadzi tego rodzaju dokumentacji, która pozwalałaby wyodrębnić z ogólnej masy materiałów kopiowanych, utwory i to na dodatek chronione prawami. Masowość użytku zakłada oderwanie wynagrodzenia od wykorzystania konkretnych utworów”. Podobne stanowisko prezentuje W.Machała w pracy : *”Dozwolony użytek prywatny w polskim prawie autorskim”*, str. 78.

Reasumując, należy stwierdzić, że przyjęty w ustawie i rozporządzeniu system poboru opłat, a także jego wykładnia przedstawiona przez Ministra Kultury, są prawidłowe.

Uprzejmie proszę Pana Rzecznika o przyjęcie powyższych wyjaśnień.

Z poważaniem

z up. MINISTRA KULTURY
SEKRETARZ STANU

6

Agnieszka Odorowicz
Agnieszka Odorowicz