

116/10/A/2005

WYROK

z dnia 21 listopada 2005 r.

Sygn. akt P 10/03*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Wyrzykowski – przewodniczący

Adam Jamróz – sprawozdawca

Ewa Łętowska

Janusz Niemcewicz

Marian Zdyb,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 21 listopada 2005 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Warszawie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o zbadanie:

czy 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.) jest zgodny z art. 22 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

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, z 2001 r. Nr 128, poz. 1402, z 2002 r. Nr 126, poz. 1068 i Nr 197, poz. 1662, z 2003 r. Nr 166, poz. 1610, z 2004 r. Nr 91, poz. 869, Nr 96, poz. 959 i Nr 172, poz. 1804 oraz z 2005 r. Nr 164, poz. 1365) w zakresie, w jakim dotyczy zatwierdzania lub odmowy zatwierdzenia przez Komisję Prawa Autorskiego przedstawionych przez organizacje zbiorowego zarządzania tabel wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonań objętych zbiorowym zarządzaniem, nie jest niezgodny z art. 22 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. Postanowieniem z 20 marca 2003 r. (sygn. akt XVII Ama 125/02) Sąd Okręgowy w Warszawie, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Sąd Ochrony Konkurencji) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy przepis 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) jest zgodny z art. 22 w związku z art. 2 Konstytucji. Pytanie to powstało na gruncie następującego stanu faktycznego.

* Sentencja została ogłoszona dnia 29 listopada 2005 r. w Dz. U. Nr 232, poz. 1979.

Decyzją z 17 września 2002 r. (nr DDI 77/2002) Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK) umorzył postępowanie w sprawie stosowania przez jedną z organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi (dalej: Organizacja) praktyk ograniczających konkurencję, polegających na nadużywaniu pozycji dominującej przez narzucanie nadawcom uciążliwych warunków umów licencyjnych, przynoszących Organizacji nieuzasadnione korzyści wskutek ustalenia wynagrodzeń autorskich za nadawanie niedramatycznych utworów muzycznych w wysokości 5% przychodów uzyskiwanych przez nadawcę w związku z prowadzoną działalnością nadawczą. Tą samą decyzją Prezes UOKiK umorzył postępowanie w sprawie stosowania przez tę Organizację praktyk ograniczających konkurencję, polegających na nadużywaniu pozycji dominującej przez pobieranie nadmiernie wygórowanych stawek wynagrodzeń autorskich z tytułu korzystania przez nadawców z niedramatycznych utworów muzycznych. Prezes UOKiK uznał, że nie jest organem właściwym w sprawach wysokości wynagrodzeń autorskich zatwierdzonych przez Komisję Prawa Autorskiego. Zdaniem Prezesa UOKiK, organ antymonopolowy nie może zarzucać stosowania praktyk ograniczających konkurencję w sytuacji, gdy określony podmiot posiada wprawdzie pozycję dominującą, ale pobiera opłaty zatwierdzone przez organ quasi-regulacyjny. Dodatkowo, w ocenie Prezesa UOKiK, ze względu na treść art. 110 ustawy o prawie autorskim, ostatecznie to Komisja (a nie poszczególne organizacje zbiorowego zarządzania) decyduje o wysokości stawek. Tymczasem Prezes Urzędu jest w myśl ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów uprawniony wyłącznie do kontroli działań przedsiębiorców w rozumieniu art. 4 pkt 1 tej ustawy. Komisja, która ostatecznie decyduje o wysokości stawek, tego przymiotu (przedsiębiorcy) nie posiada. Rozpoznając swą właściwość do kontroli tabel zatwierdzanych przez Komisję pod kątem zgodności z przepisami o ochronie konkurencji, Prezes UOKiK wziął ponadto pod uwagę stanowisko Sądu Antymonopolowego w kwestii właściwości Prezesa Urzędu, w zakresie kontroli wysokości opłat zatwierdzanych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Sąd uznał, że Prezes UOKiK nie ma kompetencji do kwestionowania taryf zatwierdzonych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, a zdaniem Prezesa UOKiK takie stanowisko sądu można *mutatis mutandis* odnieść do sprawy, w której przedmiotem kontroli antymonopolowej są tabele wynagrodzeń zatwierdzane przez Komisję Prawa Autorskiego. Z tych powodów postępowanie zostało umorzone ze względu na bezprzedmiotowość.

Od decyzji Prezesa UOKiK odwołali się poszczególni nadawcy (dalej: powodowie), zarzucając m.in. rażące naruszenie art. 108 ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Powodowie wskazali, że nie są uznawani za strony postępowania toczącego się przed Komisją. Nie mają zatem realnego wpływu na treść tabel, wobec tego ich interesy nie są dostatecznie chronione. Podnieśli również, że Komisja nie ma kompetencji do kontroli, czy stawki zawarte w tabeli są kalkulowane w oparciu o koszty uzasadnione, nie bada też przedłożonych tabel pod kątem zgodności z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów. Kompetencje Komisji i Prezesa UOKiK mają różny przedmiot, a organy te działają na różnych płaszczyznach, Komisja nie ma kompetencji do oceny, czy stawki wynagrodzeń przedłożone do zatwierdzenia przez Organizację są zgodne z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów. Dlatego Prezes UOKiK, jako organ ustawowo właściwy w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, powinien był orzec, czy nie ma miejsca stosowanie praktyk ograniczających konkurencję, a nie umorzyć postępowanie ze względu na bezprzedmiotowość. Ocena stawek przez Prezesa UOKiK jest – zdaniem powodów – zagadnieniem wstępnym przed rozstrzygnięciem, którego postępowanie przed Komisją w sprawie ich zatwierdzenia winno być zawieszona. W odwołaniu podniesiono również, że wbrew twierdzeniom Prezesa UOKiK, powodowie nie domagali się kontroli rozstrzygnięć Komisji, lecz praktyk stosowanych przez Organizację.

Sąd Ochrony Konkurencji, rozpoznając przedmiotowe odwołanie, powziął wątpliwość co do zgodności z Konstytucją art. 108 ust. 3 ustawy o prawie autorskim. Uznał, że od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie w sprawie, gdyż jej istotą jest charakter prawny procesu zatwierdzania przez Komisję „cen zawartych w tabelach wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonań objętych zbiorowym zarządzaniem. W szczególności zaś, czy ceny jako urzędowo zatwierdzone (...) mogą być przedmiotem postępowania antymonopolowego”. Zdaniem Sądu Ochrony Konkurencji, ustalanie cen w obrocie gospodarczym (dokonywane na podstawie zakwestionowanego przepisu) jest bezsprzecznie ingerencją w wolność gospodarczą, gdyż ogranicza strony w zakresie możliwości negocjowania ceny i innych warunków umownych. Zdaniem Sądu, „ograniczenie to co do zasady jest uzasadnione ważnym interesem publicznym, wynikającym z jednej strony z konieczności zapewnienia twórcom skutecznej ochrony ich praw, z drugiej zaś umożliwienia dość swobodnego korzystania z praw autorskich wszystkim zainteresowanym”.

Zastrzeżenia Sądu budzi jednak „zbyt ogólny charakter tego ograniczenia”, ponieważ art. 108 ust. 3 ustawy o prawie autorskim „nie zawiera żadnych kryteriów określania i zatwierdzania stawek w tabelach wynagrodzeń. Dlatego – zdaniem Sądu – mogą być one określone w sposób całkowicie dowolny. Ustawa nie wprowadza nawet kryteriów nieostrych jak „ceny godziwe”, „ceny nadmiernie wygórowane” itp. Zdaniem Sądu Ochrony Konkurencji stawki zawarte w tabelach nie mogą być uznane za ceny umowne, które byłyby przedmiotem uzgodnień między zainteresowanymi stronami. Tabele sporządzane są jednostronnie przez organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi. W procesie zatwierdzania tabel wynagrodzeń także nie dochodzi do uzgodnienia z nadawcami cen zawartych w tabelach.

Sąd zwraca dodatkowo uwagę, że minister właściwy do spraw kultury, powołując siedmioosobowy skład Komisji zatwierdzającej tabelę, nie jest zobowiązany do powołania do składu Komisji zatwierdzającej arbitrów reprezentujących twórców i użytkowników, a więc środowiska o przeciwstawnych interesach.

Zdaniem Sądu Ochrony Konkurencji, kwestionowany przepis „nie określa (...) granic ingerencji w wolność działalności gospodarczej”. Wskutek tego „podmiot prawa jest (...) pozbawiony możliwości oceny, czy ingerencja w wolność mieści się w granicach prawa, co podważa jego zaufanie do państwa i poczucie bezpieczeństwa prawnego”. Zdaniem Sądu, brak kryteriów zatwierdzania stawek tabel wynagrodzeń uniemożliwia, mimo formalnej możliwości, skuteczne wniesienie środka zaskarżenia.

2. Pismem z 1 września 2003 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Uznał, że art. 108 ust. 3 ustawy o prawie autorskim jest zgodny z art. 2 i nie jest niezgodny z art. 22 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora, z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że wątpliwości Sądu dotyczą konstytucyjności art. 108 ust. 3 ustawy o prawie autorskim w zakresie, w jakim przepis ten ustanawia Komisję jako organ właściwy do zatwierdzania tabel wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonań, a zatem wprowadza ograniczenia swobody kontraktowania (umownego ustalania wynagrodzenia), nie określając jednak kryteriów zatwierdzania przez Komisję stawek zawartych w tabelach wynagrodzeń.

Prokurator zwraca uwagę, że zaskarżony przepis nie dotyczy umów; nie nakłada na strony umów obowiązku stosowania zatwierdzonych tabel; nie określa funkcji, jaką zawarte w tabelach stawki pełnią w obrocie prawami autorskimi. O tym, że tabele zatwierdzone przez Komisję mają wpływ na treść i kształt zawieranych umów decyduje nie art. 108 ust. 3, lecz art. 109 ustawy o prawie autorskim, w myśl którego „Postanowienia umowne mniej korzystne dla twórców, niż to wynikałoby z tabel, o których mowa w art.

108 ust. 3, są nieważne, a ich miejsce zajmują odpowiednie postanowienia tych tabel”. Ograniczenie swobody umów, w zakresie umownego ustalania wysokości wynagrodzenia wprowadza więc art. 109 ustawy, który to przepis nie został poddany kontroli konstytucyjnej. Skoro art. 108 ust. 3 ustawy nie zawiera regulacji ograniczającej swobodę umów, to art. 22 Konstytucji nie może stanowić adekwatnego wzorca dla jego kontroli. Na marginesie tych uwag Prokurator podkreślił, że zasada swobody umów w znaczeniu konstytucyjnym nie jest pochodną wolności działalności gospodarczej, lecz zgodnie z poglądem Trybunału, przede wszystkim art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji. Z tego względu wyłącznie w zakresie ściśle odnoszącym się do życia gospodarczego można byłoby uznać, że art. 20 i art. 22 Konstytucji stanowią bardziej precyzyjną regulację i mogłyby stanowić adekwatny wzorzec kontroli przepisów dotyczących umów, które mogą zawierać wyłącznie podmioty gospodarcze.

Uzasadnienie pytania prawnego wskazuje, zdaniem Prokuratora Generalnego, że niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu Sąd upatruje przede wszystkim w naruszeniu zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa ze względu na niedookreśloność kryteriów ustalania i zatwierdzania wynagrodzeń minimalnych. Dlatego zasadne jest oddzielne ustosunkowanie się do naruszenia art. 2 Konstytucji, bez jego związku z art. 22 Konstytucji. Prokurator nie podziela zarzutu niedookreśloności kryteriów zatwierdzania tabel. Zwraca uwagę, że tabele zatwierdzane są przez organ bezstronny, o czym przesądza tryb powoływania Komisji, a zatwierdzenie odbywa się w oparciu o kryterium ujęte w art. 110 ustawy, w myśl którego: „Wysokość wynagrodzeń dochodzonych w zakresie zbiorowego zarządzania przez organizacje zbiorowego zarządzania powinna uwzględniać wysokość wpływów osiąganych z korzystania z utworów i artystycznych wykonań, a także charakter i zakres korzystania z tych utworów i wykonań artystycznych”. Komisja ocenia zatem, czy proponowane w tabelach stawki oparte są na ww. kryteriach. Tym samym – zdaniem Prokuratora Generalnego – art. 108 ust. 3 ustawy o prawie autorskim jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

3. W piśmie z 11 grudnia 2003 r., w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedstawił stanowisko Marszałek Sejmu. Wniósł o uznanie zaskarżonego przepisu ustawy o prawie autorskim za zgodny z art. 22 i art. 2 Konstytucji.

Marszałek podniósł, że uregulowana w Konstytucji zasada wolności gospodarczej oznacza swobodę podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w dowolnie wybranych formach prawnych i na zasadzie samodzielności. Wolność ta, która zresztą w kontekście art. 22 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego, nie jest więc zagrożona przez art. 108 ust. 3 ustawy o prawie autorskim, chociaż arbitralny sposób ustalania tabel budzi wśród przedsiębiorców korzystających z tych tabel wiele kontrowersji. Poddany kontroli przepis nie dotyczy bowiem umów, nie nakłada na strony umów obowiązku stosowania zatwierdzonych tabel wynagrodzeń. Nie określa też funkcji, jaką stawki zawarte w tabelach pełnią w obrocie prawami autorskimi. „Kompetencje Komisji powstają w związku z treścią umów, ale za sprawą (...) art. 109 ustawy, który stanowi, że postanowienia 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” – ocenia Marszałek Sejmu. Dlatego brak jest sprzeczności między postanowieniami art. 108 ust. 3 ustawy o prawie autorskim a zasadą wyrażoną w art. 22 Konstytucji.

Marszałek nie dopatruje się również sprzeczności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji i wynikającymi zeń zasadami określoności prawa, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego. Komisja powoływana jest spośród przedstawicieli różnych środowisk związanych z obrotem prawami autorskimi. Reprezentuje więc różne interesy, w tym także interesy stron umów z zakresu prawa

autorskiego. Art. 108 ust. 3 ustawy o prawie autorskim nie określa co prawda przesłanek dotyczących ustalania i zatwierdzania wysokości wynagrodzeń minimalnych proponowanych przez organizacje zbiorowego zarządzania, ale doprecyzowaniem tego przepisu jest art. 110 ustawy, który stanowi, że wysokość wynagrodzeń dochodzonych w zakresie zbiorowego zarządzania powinna uwzględniać wysokość wpływów osiąganych z korzystania z utworów i artystycznych wykonań, a także charakter i zakres korzystania z tych utworów i artystycznych wykonań. Komisja podejmuje decyzje o zatwierdzeniu lub odmowie zatwierdzenia tabel, w oparciu o kryteria wymienione w art. 110 ustawy o prawie autorskim. Dlatego niezasadny jest zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji.

4. Pismem z 12 lutego 2004 r. stanowisko w sprawie zajął Minister Kultury. Wniósł o stwierdzenie, że art. 108 ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych jest zgodny z art. 22 w związku z art. 2 Konstytucji.

Minister zaznaczył, że art. 108 ust. 3 ustawy o prawie autorskim ustanawia kompetencje Komisji Prawa Autorskiego, a samo jego brzmienie wskazuje, że zadaniem Komisji nie jest ustalanie wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonań, lecz ich zatwierdzanie. Tabele są przejawem suwerennej decyzji danej organizacji i są przyjmowane w drodze uchwały właściwego organu stowarzyszenia. Komisja Prawa Autorskiego natomiast ocenia te tabele i albo je zatwierdza, albo takiego zatwierdzenia odmawia. Zdaniem Ministra Kultury ustawodawca wprowadził taką procedurę do ustawy, aby umożliwić ukształtowanie się właściwej praktyki w zakresie zbiorowego zarządzania, a także aby stworzyć mechanizm pozwalający na ograniczenie nadużywania przez organizacje zbiorowego zarządzania pozycji monopolistycznej.

Zdaniem Ministra Kultury zarzut, że zatwierdzanie tabel przez Komisję ogranicza wolność stron, w tym twórców, w zakresie negocjowania ceny i innych postanowień umowy jest nieporozumieniem. Stawki zatwierdzone w tabeli wywierają skutek w stosunkach między organizacją zbiorowego zarządzania a użytkownikami utworu, a nie w stosunkach między twórcą a użytkownikiem. Zdaniem Ministra, ze względu na specyfikę zbiorowego zarządu prawami autorskimi, już samo powierzenie przez twórcę swych praw organizacjom zbiorowego zarządzania ogranicza go w indywidualnym negocjowaniu ceny i innych warunków umowy. Z drugiej strony, zatwierdzenie tabel przez Komisję też nie wpływa na swobodę zawierania umów, gdyż organizacje zbiorowego zarządzania stosują stawki zawarte w opracowanych przez siebie tabelach niezależnie od tego, czy zostały one zatwierdzone przez Komisję. Wynika to choćby stąd, że żadna organizacja zbiorowego zarządzania nie jest w stanie prowadzić negocjacji oddzielnie z każdym użytkownikiem praw autorskich. Ponadto konieczne jest kierowanie się przez organizację jednolitymi zasadami w stosunku do wszystkich użytkowników, co wynika z obowiązku równego traktowania podmiotów reprezentowanych przez tę organizację (art. 106 ustawy o prawie autorskim).

Minister zaznacza, że kwestionowany art. 108 ust. 3 ustawy o prawie autorskim z oczywistych przyczyn nie zawiera kryteriów określania wynagrodzenia pobieranego przez organizacje zbiorowego zarządzania. Przepis ten reguluje bowiem kwestie związane z funkcjonowaniem Komisji. Sprawy związane ze zbiorowym zarządzaniem są natomiast uregulowane w kolejnych przepisach ustawy. Kryteria, według których powinno być ustalone wynagrodzenie, zostały zawarte w art. 110 ustawy o prawie autorskim. Odnoszą się one do wszystkich wynagrodzeń pobieranych przez organizacje zbiorowego zarządzania, niezależnie od tego, czy są to wynagrodzenia zawarte w zatwierdzonych czy niezatwierdzonych przez Komisję tabelach.

Minister Kultury zwrócił uwagę na orzecznictwo Trybunału, z którego wynika, że art. 22 Konstytucji, wskazany jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie, mógłby być wzorcem kontroli w odniesieniu do umów zawieranych wyłącznie przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą, co nie jest bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Korzystający z utworów to nie tylko podmioty prowadzące działalność gospodarczą. Stąd też art. 22 Konstytucji nie może być właściwym wzorcem kontroli konstytucyjności prawa.

Zdaniem Ministra, brak jest związku pomiędzy wzorcem konstytucyjnym, jakim jest art. 22 Konstytucji, a art. 108 ust. 3 ustawy o prawie autorskim. Przede wszystkim zaskarżony przepis nie nakłada ograniczeń w zakresie swobody umów (takie ograniczenia ewentualnie ustanawia art. 109 ustawy, który nie został zakwestionowany). Ponadto umowy, zawierane pomiędzy organizacjami zbiorowego zarządzania a użytkownikami praw, nie są umowami typowymi wyłącznie dla obrotu gospodarczego.

II

Na rozprawę nie stawiał się prawidłowo powiadomiony przedstawiciel Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali wcześniejsze pisemne stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1.1. Zakres pytania prawnego.

Zaskarżony 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) reguluje dwie kwestie. Po pierwsze stanowi, że Komisja Prawa Autorskiego w siedmioosobowym składzie, wyznaczonym przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, zatwierdza lub odmawia zatwierdzenia przedstawianych przez organizacje zbiorowego zarządzania tabel wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonań, objętych zbiorowym zarządzaniem. Po drugie określa, że Komisja Prawa Autorskiego, w takim samym siedmioosobowym składzie, wskazuje organizację zbiorowego zarządzania właściwą w rozumieniu art. 107 ustawy. Przedmiotem pytania prawnego Sądu Ochrony Konkurencji jest zgodność z Konstytucją art. 108 ust. 3 ustawy o prawie autorskim w zakresie, w jakim dotyczy on procesu zatwierdzania przez Komisję Prawa Autorskiego tabel, przedkładanych przez organizacje zbiorowego zarządzania. Dlatego przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego będzie ww. przepis wyłącznie w tym zakresie.

1.2. Określenie problemu konstytucyjnego.

Sąd Ochrony Konkurencji wskazuje jako wzorzec konstytucyjny art. 22 w związku z art. 2 Konstytucji. Art. 22 Konstytucji dopuszcza ograniczenie wolności działalności gospodarczej „tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”. Sąd nie dopatruje się niekonstytucyjności w tym, że zaskarżony przepis ustawy ogranicza wolność działalności gospodarczej. Ograniczenie bowiem „jest uzasadnione ważnym interesem publicznym, wynikającym z jednej strony, z konieczności zapewnienia twórcom skutecznej ochrony ich praw, z drugiej zaś umożliwienia dość swobodnego korzystania z praw autorskich wszystkim zainteresowanym”.

Zastrzeżenia Sądu budzi jednak zbyt ogólny charakter tego ograniczenia, gdyż zaskarżony przepis „nie zawiera żadnych kryteriów określania i zatwierdzania stawek w

tabelach wynagrodzeń”, w rezultacie czego stawki te mogą być określane i zatwierdzane w sposób całkowicie dowolny. Ponieważ, w ocenie Sądu, procedura zatwierdzania lub odmowy zatwierdzenia tabel wynagrodzeń, normowana przez zaskarżony przepis, powoduje ograniczenia wolności działalności gospodarczej w sferze umów, dochodzi do ingerencji w wolność działalności gospodarczej, bez określenia granic tej ingerencji.

Sąd Ochrony Konkurencji przywołuje w związku z tym zasady: ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego, wywodzone z art. 2 Konstytucji. Nie tylko z *petitum* pytania prawnego, ale także z analizy treści i funkcji postawionego pytania prawnego wynika, że problem konstytucyjny leży na obszarze badania zgodności zaskarżonego przepisu (we wskazanym zakresie) z art. 22 Konstytucji. Wzorce normatywne z art. 2 Konstytucji są tylko wzorcami pomocniczymi. Takie ujęcie problemu konstytucyjnego, wynikające z pytania prawnego Sądu, powoduje, że nie jest możliwe traktowanie wskazanych wzorców normatywnych z art. 2 Konstytucji jako odrębnych, samodzielnych wzorców kontroli konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny nie podziela stanowiska Prokuratora Generalnego, wedle którego „zasadne wydaje się oddzielne ustosunkowanie się do naruszenia art. 2 Konstytucji, bez jego związku z art. 22 Konstytucji”.

Trybunał uważa za wskazane, ze względów metodologicznych, rozpoczęcie badania zgodności zaskarżonego przepisu z wzorcem normatywnym wskazanym w art. 22 Konstytucji, aby stwierdzić, czy jest on adekwatny dla analizowanego problemu konstytucyjnego. Najpierw bowiem należy odpowiedzieć na pytanie, czy wskazany przepis w ogóle dotyczy zagadnienia ograniczenia wolności działalności gospodarczej.

2.1. Organizacje zbiorowego zarządzania.

Organizacja zbiorowego zarządzania (dalej: organizacja z.z.) ma swe *ratio legis*. Postęp technologiczny spowodował pojawienie się nowych, masowych form korzystania z praw autorskich: wypożyczalni filmów rozpowszechnianych na kasetach wideo lub w formie DVD; telewizji kablowych; internetu. Nastąpił również szybki wzrost liczby stacji radiowych i telewizyjnych, a tym samym wystąpiło gwałtowne zwielokrotnienie liczby użytkowników. Masowość i różnorodność, a także anonimowość odbiorców utrudniają autorom indywidualne negocjacje dotyczące warunków korzystania z ich praw, a często uniemożliwiają dochodzenie przez autorów i twórców roszczeń wobec użytkowników. Stwarza to niekorzystną sytuację autorom i twórcom, zachwianie formalnie równych ich praw w relacjach umownych z użytkownikami.

Wielość sytuacji i form, w jakich współcześnie może dochodzić do korzystania z praw autorskich, wymaga stworzenia systemu kontroli, aby zapewnić właściwą ochronę tych praw. Prawa autorskie mogą być eksploatowane i rozpowszechniane jednocześnie w nieograniczonej liczbie miejsc, w różnym czasie. Nadzorowanie lub kontrolowanie tego procesu przekracza możliwości indywidualnych autorów i twórców. Takie funkcje spełniają mają organizacje z.z., które tworzą system ochrony i egzekucji praw autorskich.

Nie podając definicji organizacji z.z., ustawa o prawie autorskim określa podstawowe wymogi, które organizacja taka powinna spełniać. Organizacja z.z. jest więc: 1) stowarzyszeniem zarejestrowanym; 2) zrzeczeniem twórców, artystów wykonawców, producentów lub organizacji radiowych albo telewizyjnych; 3) jej zadaniem statutowym jest zbiorowe zarządzanie, ochrona powierzonych jej praw autorskich lub praw pokrewnych oraz wykonywanie uprawnień wynikających z ustawy.

Członkami organizacji z.z. mogą być jedynie twórcy, artyści wykonawcy, producenci, organizacje radiowe i telewizyjne. Podkreślić należy, że ustawa nie formułuje obowiązku przynależności twórców. Przepis art. 107 ustawy o prawie autorskim stanowi natomiast, że w sytuacji gdy na danym polu eksploatacji działa więcej niż jedna

organizacja z.z., a twórca lub artysta wykonawca nie należy do żadnej z nich albo nie ujawnił swojego autorstwa – organizację właściwą wskazuje Komisja Prawa Autorskiego.

Statutowym zadaniem organizacji z.z. jest zbiorowe zarządzanie prawami autorskimi lub pokrewnymi, ich ochrona i wykonywanie uprawnień wynikających z prawa autorskiego. Organizacje z.z. kontrolują sposób i zakres korzystania przez użytkowników z praw powierzonych im przez uprawnionych, pobierają należne z tego tytułu wynagrodzenie i przekazują je reprezentowanym przez siebie podmiotom. Użytkownik nie nabywa praw autorskich czy też innych praw pokrewnych. Otrzymuje jedynie licencję na korzystanie z tych praw.

2.2. Komisja Prawa Autorskiego.

Ustawa o prawie autorskim stanowi, że elementem właściwego realizowania zbiorowego zarządzania jest opracowanie przez organizację z.z. tabel wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonań. Tabele wynagrodzeń mają pełnić dwojaką funkcję. Przede wszystkim stanowią instrument zapewniający ochronę i zabezpieczenie interesów członków organizacji przed wykorzystaniem uprzywilejowanej pozycji ekonomicznej przez nabywców (użytkowników) praw autorskich, w warunkach gospodarki rynkowej i technologicznego postępu w sferze mediów. Ponadto tabele mają chronić twórców i artystów wykonawców przed ewentualną nierzetelnością organizacji z.z. Tabele mogą być zarazem pewnym punktem odniesienia dla tych, którzy nie są członkami danej organizacji z.z. oraz użytkowników ich praw. Jednakże tabele wynagrodzeń opracowane przez organizacje z.z. wywołują skutki prawne w sferze ochrony autorów i wykonawców dopiero po ich zatwierdzeniu przez Komisję Prawa Autorskiego. Zgodnie bowiem z art. 109 ustawy o prawie autorskim, postanowienia umowne mniej korzystne dla twórców, niż wynikałoby to z tabel zatwierdzonych przez Komisję, są nieważne, a ich miejsce zajmują odpowiednie postanowienia tych tabel.

Zasady organizacji i kompetencje Komisji Prawa Autorskiego wynikają bezpośrednio z ustawy o prawie autorskim. Składa się ona z 40 arbitrów, powoływanych przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 108 ust. 1 ustawy o prawie autorskim). Kandydatów przedstawiają organizacje zbiorowego zarządzania, stowarzyszenia twórców, artystów wykonawców, producentów, organizacje zrzeszające podmioty zajmujące się zawodowo korzystaniem z utworów oraz organizacje radiowe i telewizyjne w terminie wyznaczonym przez ministra (art. 108 ust. 2 ustawy o prawie autorskim).

Zaskarżony art. 108 ust. 3 ustawy o prawie autorskim stanowi, że do kompetencji Komisji należy zatwierdzanie lub odmowa zatwierdzenia, przedstawionych przez organizacje zbiorowego zarządzania, tabel wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonań objętych zbiorowym zarządzaniem. W myśl powyższego przepisu, zadaniem Komisji jest również wskazywanie organizacji właściwej w zakresie zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi. Tak jest w przypadku, gdy na danym polu eksploatacji działa więcej niż jedna organizacja zbiorowego zarządzania, a twórca lub artysta wykonawca nie należy do żadnej z tych organizacji lub nie ujawnił swego autorstwa. Kompetencje te wykonuje Komisja w składzie sześciu arbitrów oraz przewodniczącego jako superarbitra, „wyznaczonych” przez ministra z grona arbitrów (art. 107 ustawy o prawie autorskim).

Do kompetencji Komisji należy również, zgodnie z art. 108 ust. 5 ustawy o prawie autorskim, rozstrzyganie sporów dotyczących stosowania tabel wynagrodzeń oraz sporów związanych z zawarciem umowy, o której mowa w art. 21¹ ust. 1 ustawy o prawie autorskim. Spory te rozstrzyga Komisja w składzie trzyosobowym, wyznaczonym z grona

arbitrów po jednym przez każdą ze stron oraz superarbitra wybranego przez tak wyznaczonych arbitrów.

Kompetencje Komisji są więc niejednorodne. W dwu pierwszych kategoriach spraw (art. 108 ust. 3 ustawy o prawie autorskim) działa ona na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego (do którego zresztą odsyła wprost art. 108 ust. 4 ustawy). Rozstrzygając spory na obszarze wskazanym przez art. 108 ust. 5 ustawy, Komisja funkcjonuje natomiast na gruncie przepisów kodeksu postępowania cywilnego.

Odpowiedź na pytanie, czy zaskarżony (we wspomnianym zakresie) przepis art. 108 ust. 3 ustawy o prawie autorskim ogranicza wolność działalności gospodarczej, w świetle wskazanego wzorca konstytucyjnego z art. 22 Konstytucji, wymaga poddania analizie procedury zatwierdzania tabel wynagrodzeń, wynikającej z zaskarżonego przepisu, oraz skutków prawnych zatwierdzenia tabeli.

3. Procedura zatwierdzania tabel wynagrodzeń przez Komisję Prawa Autorskiego.

Zatwierdzenie lub odmowa zatwierdzenia tabel przez Komisję jest decyzją w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego. Decyzja ta stanowi rozstrzygnięcie indywidualne, skierowane do konkretnego adresata, tzn. w danym przypadku konkretnej organizacji z.z., która przedłożyła tabele wynagrodzeń do zatwierdzenia. Jeżeli jednak będzie to decyzja zatwierdzająca tabele, będzie ona wywoływać istotne skutki prawne dla każdej umowy zawieranej przez tę organizację z.z. z każdym użytkownikiem, jeżeli przedmiot umowy będzie dotyczył obszaru regulowanego przez tabele wynagrodzeń. Decyzja zatwierdzająca tabele wynagrodzeń jest aktem indywidualnym, skierowanym tylko do organizacji z.z., która przedłożyła tabele, ale zawiera w swej treści normy, które w swej istocie są normami generalnymi i abstrakcyjnymi. Tabele wynagrodzeń zawierają bowiem normy generalne i abstrakcyjne.

Trybunał Konstytucyjny przypomina swoje postanowienie z 14 stycznia 2003 r., w którym stwierdził, że „tabele zawierają normy generalno-abstrakcyjne, określające obowiązki stron umów, o których mowa w art. 109 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych”.

Trybunał Konstytucyjny zwraca zarazem uwagę, że z zaskarżonego przepisu art. 108 ust. 3 ustawy o prawie autorskim nie wynika ograniczenie swobody konkretnych umów między organizacją z.z., której decyzja dotyczy, a jakimkolwiek użytkownikiem, który chciałby z tą organizacją z.z. zawrzeć umowę na polu eksploatacji, którego dotyczą tabele wynagrodzeń. Ograniczenia swobody umów dotyczy art. 109 ustawy o prawie autorskim głoszący, że „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”. Skutki prawne decyzji Komisji zatwierdzającej przedłożone tabele wynagrodzeń wynikają więc z art. 109 ustawy o prawie autorskim. Artykuł ten wskazuje adresatów norm generalnych i abstrakcyjnych zawartych w zatwierdzonych tabelach. Są to strony każdej umowy zawartej przez organizację z.z., do której skierowana jest decyzja; z każdym użytkownikiem, na polu eksploatacji uregulowanym przez zatwierdzone tabele. Z art. 109 ustawy o prawie autorskim wynika też ochrona twórców zrzeszonych w takiej organizacji z.z. Dla każdej określonej wyżej umowy, ceny wynikające z zatwierdzonych tabel wynagrodzeń stają się cenami minimalnymi.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ograniczenie swobody umów nie wynika z zaskarżonego przepisu art. 108 ust. 3 ustawy o prawie autorskim. Problemu tego dotyczy art. 109 ustawy, gdyż odnosi się on do umów, które winny uwzględniać ceny zawarte w tabelach wynagrodzeń jako ceny minimalne. Art. 109 ustawy o prawie autorskim wskazuje więc skutki prawne decyzji zatwierdzających tabele wynagrodzeń. To na mocy tego

przepisu ceny zawarte w zatwierdzonych tabelach wynagrodzeń są cenami minimalnymi w każdej umowie zawartej przez organizację z.z., do której skierowana jest decyzja zatwierdzająca tabele wynagrodzeń.

Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko Prokuratora Generalnego, który podkreśla, że „ograniczenie swobody umów, w zakresie umownego ustalania wysokości wynagrodzenia, polegające na wprowadzeniu obligatoryjnego minimalnego wynagrodzenia” wprowadza art. 109 ustawy (w związku z jej art. 108 ust. 3). Jednakże Sąd Ochrony Konkurencji nie poddał tego przepisu kontroli konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela natomiast poglądu Sądu Ochrony Konkurencji, że Komisje Prawa Autorskiego na podstawie art. 108 ust. 3 ustawy „ustalają wynagrodzenia za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonań objętych zbiorowym zarządzaniem”.

W trakcie procesu zatwierdzania przez Komisję tabel wynagrodzeń nie dochodzi do „urzędowego zatwierdzania cen”, ani też do „ustalania cen w obrocie gospodarczym”, jak uważa Sąd Ochrony Konkurencji. Ustalanie cen następuje bowiem w konkretnej umowie między organizacją z.z. posiadającą zatwierdzone tabele a użytkownikiem. Jest jednak oczywiste, że skoro obydwie strony związane są ceną minimalną dla danego obszaru eksploatacji, wynikającą z tabel wynagrodzeń, to swoboda negocjacji cen między kontrahentami zostaje wyraźnie ograniczona. Negocjacje w zakresie cen mogą dotyczyć tego, czy użytkownik zapłaci cenę minimalną czy też wyższą od minimalnej.

Nie należy ponadto zapominać, że negocjacje, a w konsekwencji także umowa, nie dotyczą tylko ceny, ale także innych elementów umowy, np. okresu, na który umowa zostaje zawarta, warunków korzystania z licencji. Cena minimalna, wynikająca z zatwierdzonych tabel wynagrodzeń, ogranicza więc wyraźnie swobodę umów w zakresie ceny, ale cena ta konkretyzuje się, zostaje „ustalona”, przez strony umowy, tzn. organizację z.z., która przedłożyła tabele do zatwierdzenia i użytkownika. Co do istoty więc, mimo istotnego ograniczenia swobody umów w zakresie cen, stosunki między organizacją z.z. a użytkownikami, na polu eksploatacji, którego dotyczy zatwierdzona tabela wynagrodzeń, pozostają stosunkami umownymi.

4. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej nie wynika z art. 108 ust. 3 ustawy o prawie autorskim.

Konstytucyjna ocena skutków ograniczenia swobody umów, w konsekwencji obowiązku uwzględniania cen minimalnych wynikających z zatwierdzonych tabel wynagrodzeń, w świetle treści normatywnych art. 22 Konstytucji, wskazywanego przez Sąd Ochrony Konkurencji jako wzorzec normatywny dla zbadania konstytucyjności art. 108 ust. 3 ustawy o prawie autorskim, wymaga jeszcze odpowiedzi na pytanie, jaka jest relacja między zasadą swobody umów a zasadą wolności działalności gospodarczej.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że zasada wolności działalności gospodarczej może być na gruncie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. pojmowana w dwóch aspektach: 1) jako zasada ustrojowa na gruncie prawa publicznego, stanowiąca jeden z zasadniczych elementów społecznej gospodarki rynkowej określonej w art. 20 Konstytucji oraz w art. 22 określającym przesłanki dopuszczalności jej ograniczenia; 2) jako zasada odnoszona do indywidualnej działalności różnych podmiotów w sferze gospodarki, stanowiąca jeden z fundamentalnych przejawów wolności jednostki (art. 31 ust. 1 Konstytucji).

Zasada swobody umów była przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 29 kwietnia 2003 r. (sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33). Trybunał Konstytucyjny przypomina zajęte wówczas stanowisko, że możliwość swobodnego określania treści umowy przez strony, w tym określania ceny przedmiotu

umowy, stanowi jeden z zasadniczych elementów swobody umów, obok swobody decyzji co do zawarcia umowy oraz możliwości wyboru stron umowy. W wyroku tym Trybunał stwierdził, że zasada swobody umów jest w pewnym zakresie „związana z zasadą społecznej gospodarki rynkowej”. Oczywiście 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”.

Trybunał Konstytucyjny, respektując swą dotychczasową linię orzeczniczą, podkreśla, że analiza treści normatywnych art. 22 Konstytucji ujawnia, iż zamieszczone w tym przepisie wyrażenie „wolność działalności gospodarczej” oznacza nie tylko zasadę ustrojową, lecz także zasadę wolności podmiotów w sferze działalności gospodarczej, której istotnym elementem jest zasada swobody (wolności) podmiotów w zakresie stosunków umownych. Z umieszczenia „wolności działalności gospodarczej” w rozdziale I Konstytucji dotyczącym zasad ustrojowych wynika natomiast dyrektywa, że nie należy wolności podmiotów w sferze działalności gospodarczej odrywać od mechanizmów społecznej gospodarki rynkowej. W rezultacie nie należy odrywać zagadnienia swobody umów (i ich ograniczeń) podmiotów działalności gospodarczej, jako elementu wolności działalności gospodarczej, od mechanizmów społecznej gospodarki rynkowej, jeżeli rozpatruje się to zagadnienie w ogólnospołecznym wymiarze. Tak jest w przypadku zagadnienia będącego przedmiotem pytania prawnego Sądu Ochrony Konkurencji. W pytaniu prawnym przedstawionym przez Sąd chodzi bowiem o ograniczenie swobody umów jako elementu wolności działalności gospodarczej w kontekście mechanizmu konkurencyjnej gospodarki rynkowej.

Jednakże ograniczenie swobody umów w rozpatrywanej sprawie, a tym samym ograniczenie wolności działalności gospodarczej, nie wynika z samego mechanizmu zatwierdzania tabel wynagrodzeń przez Komisję, normowanego przez zaskarżony art. 108 ust. 3 ustawy o prawie autorskim, lecz – jak wskazano – z art. 109 ustawy. Dlatego art. 108 ust. 3 ustawy o prawie autorskim nie jest niezgodny z art. 22 Konstytucji.

Jeśli zatem art. 108 ust. 3 ustawy o prawie autorskim nie dotyczy problemu ograniczenia wolności działalności gospodarczej w zakresie swobody umów, to nie dotyczy również związanego ściśle z tym ograniczeniem problemu konstytucyjnego stanowiącego przedmiot pytania prawnego. Oznacza to, że art. 108 ust. 3 ustawy o prawie autorskim nie dotyczy ograniczenia wolności działalności gospodarczej z art. 22 w związku z art. 2 Konstytucji. Jak wskazano wyżej, Sąd Ochrony Konkurencji stawia bowiem pytanie w formie problemu konstytucyjnego, leżącego w obszarze treści normatywnych art. 22 Konstytucji, a zasady wskazane w art. 2 Konstytucji nie są samodzielnymi wzorcami kontroli konstytucyjnej.

5. Zakres kontroli konstytucyjnej jest wyznaczony treścią normatywną zaskarżonego przepisu.

Trybunał Konstytucyjny pragnie też zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 193 Konstytucji Trybunał udziela sądom odpowiedzi na pytania prawne dotyczące „zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą (...)”. Oznacza to, że Trybunał udziela odpowiedzi na takie pytania, które mają uzasadnienie w treści normatywnej przepisu prawa wskazanego przez sąd, gdy od odpowiedzi na pytanie, czy przepis taki jest zgodny z Konstytucją (lub aktem prawnym wyższego stopnia niż zaskarżony), zależy rozstrzygnięcie sprawy, która toczy się przed sądem. W rozpatrywanej przez Trybunał sprawie Sąd Ochrony Konkurencji wskazał art. 108 ust. 3 ustawy o prawie autorskim jako ten przepis, którego zgodność z Konstytucją (z jej art. 22 w związku z art. 2) ma być zbadana.

Treść art. 108 ust. 3 ustawy o prawie autorskim dotyczy procesu zatwierdzania tabel wynagrodzeń, przedkładanych przez organizację z.z., przez Komisję Prawa Autorskiego. Wnosząc o zbadanie zgodności z Konstytucją tego przepisu Sąd wyjaśnił, że chodzi o zbadanie charakteru prawnego procesu zatwierdzania przez Komisję cen zawartych w tabelach wynagrodzeń. Na tak postawione pytanie, konstruowane na gruncie treści normatywnych art. 108 ust. 3 ustawy o prawie autorskim, Trybunał odpowiedział, wyjaśniając zarazem, że z treści normatywnych zaskarżonego przepisu nie wynika ograniczenie wolności działalności gospodarczej w sferze umów, co sugeruje Sąd.

W związku z pytaniem prawnym dotyczącym art. 108 ust. 3 ustawy o prawie autorskim, Sąd wskazał jednak szereg wątpliwości, a także postawił szereg pytań szczegółowych, które nie mogą być przedmiotem kognicji Trybunału Konstytucyjnego dlatego, że albo nie są konstruowane na gruncie treści normatywnych zaskarżonego przepisu albo też wymagałyby wskazania innych wzorców kontroli konstytucyjnej.

Dlatego Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.