



Warszawa, dnia 23 września 2022 r.

Temat: Druk senacki nr 803, Druk sejmowy nr 2479, 2584, 2584-A

**Pani**

**Maria Koc**

Przewodnicząca Komisji Gospodarki  
Narodowej i Innowacyjności

Senat Rzeczypospolitej Polskiej

ul. Wiejska 6/8, 00-902 Warszawa

[kgni@senat.gov.pl](mailto:kgni@senat.gov.pl)

### **Stanowisko Polskiej Izby Komunikacji Elektronicznej**

w przedmiocie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców

Działając w imieniu Polskiej Izby Komunikacji Elektronicznej, zraszającej przedsiębiorców telekomunikacyjnych, m.in. korzystających z przedmiotów prawa własności intelektualnej oraz uiszczających wpłaty na rzecz PISF, pragnę niniejszym złożyć uwagi Izby do ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (druk senacki nr 803, dalej również „Projekt”). Przedmiotowa ustawa została uchwalona przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na 61. posiedzeniu w dniu 15 września 2022 roku (druk sejmowy nr 2479).

**Stanowisko niniejsze jest wyrazem zdecydowanej krytyki rynku telekomunikacyjnego** wobec treści uchwalonej ustawy w zakresie dotyczącym przepisów wprowadzających zmiany w ustawie z dnia 15 czerwca 2018 r. o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi (dalej: uZZ) oraz w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o kinematografii (dalej: uK). Zdaniem Izby, proponowana nowelizacja tychże ustaw będzie przyczyną poważnych i daleko idących konsekwencji rynkowych. Podkreślamy przy tym, że podczas prac legislacyjnych nad ustawą, jak również podczas debat sejmowych – w naszej opinii - niewystarczająco dokładnie oceniono skutki wprowadzenia regulacji. Należy bowiem zwrócić uwagę, że wprowadzenie zmian, a mianowicie usunięcie ścieżki odwoławczej w przypadku postępowań dotyczących zatwierdzenia lub zmiany tabel wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub przedmiotów praw pokrewnych (art. 64 ust. 1 pkt 1 uZZ) oraz w przypadku spraw dotyczących określenia wysokości wpłat dokonywanych na rzecz Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej (art. 19 uK), budzi liczne kontrowersje i obawy. Po pierwsze wskazać należy, że zmiany te budzą wyraźne wątpliwości co do zgodności nowelizacji z przepisami Konstytucji RP. W dalszej kolejności podważyć natomiast trzeba słuszność wprowadzanych zmian, ze względu na fakt, iż tryb tych postępowań wymaga zupełnie innej reformy niż proponowana. Problem leży bowiem u podstaw organizujących tego rodzaju postępowania, a nie w wykorzystywanej przy nich

ścieżce odwoławczej. Szczegółowe propozycje w tym zakresie zostaną przedstawione w dalszej części niniejszego pisma.

## **I. Zasada dwuinstancyjności postępowania – uwagi ogólne**

Zasadą obowiązującą w polskim systemie prawnym jest dwuinstancyjność postępowania. Zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 78 Konstytucji: „*Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.*” Zdanie drugie tego artykułu formułuje możliwość wprowadzenia wyjątków od tej zasady w drodze ustawy. W zakresie prawa administracyjnego konkretyzuje tę kwestię art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: KPA): „*Postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.*” Art. 127 Ordynacji podatkowej (dalej: OP) wskazuje natomiast kategorycznie: „*Postępowanie podatkowe jest dwuinstancyjne.*”

Jakkolwiek wyjątek z art. 78 Konstytucji jest instytucją odrębną od ograniczeń, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji, to przyjmuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyr. TK z 12.6.2002 r., P 13/01, OTK-A 2002, Nr 4, poz. 42) oraz w doktrynie<sup>1</sup>, że ustawodawca nie ma nieskrępowanej swobody przy ustalaniu katalogu wyjątków. Na tej podstawie formułuje się względem ustawodawcy wymóg, by stosując art. 78 Konstytucji i wprowadzając wyjątki od zasady dwuinstancyjności, miał na względzie wymagania określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji: „*Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.*” Art. 31 ust. 3 Konstytucji jest bowiem jedyną normą konstytucyjną wyznaczającą granice ustanawiania ograniczeń w korzystaniu z wolności i praw gwarantowanych konstytucyjnie, w związku z czym na jego podstawie trzeba oceniać konstytucyjność wszelkich ingerencji ustawowych we wszystkie wolności i prawa, w tym prawo do zaskarżenia, ukształtowane jako podmiotowe prawo konstytucyjne. Podkreśla się także, iż: „*Inną kwestią jest to, że **poszczególne rodzaje orzeczeń lub decyzji, postępowania, w których one zapadają, albo sprawy lub zagadnienia, których one dotyczą, wymagać mogą zróżnicowanego ukształtowania ewentualnych warunków dopuszczalności przyjęcia wyjątku od zaskarżalności.** W szczególności **w wypadku orzeczeń lub decyzji, które dotyczą istoty sprawy (mają zatem charakter merytoryczny), należy zakładać potrzebę spełnienia bardziej restryktywnych warunków jako przesłanek wyłączenia ich zaskarżalności niż w wypadku orzeczeń lub decyzji w kwestiach incydentalnych lub akcesoryjnych,** które nie rzucają w zasadniczy sposób na sytuację procesową uczestników postępowania.*”

Zgodnie z uzasadnieniem przedmiotowego projektu ustawy, zniesienie dwuinstancyjności ma przyspieszyć wydawanie decyzji i usprawnić postępowania. Należy zatem stanowczo podkreślić, iż w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, **szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych i że sprawność tę można osiągnąć za pomocą innych mechanizmów, bez wyłączenia stronom prawa do zaskarżenia** (zob. wyr. TK z: 13.1.2004 r., SK 10/03, OTK-A 2004, Nr 1, poz. 2; 2.10.2006 r., SK 34/06, OTK-A 2006, Nr 9, poz. 118; 19.9.2007

<sup>1</sup> Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86. Red. Marek Safjan, Leszek Bosek.

r., SK 4/06, OTK-A 2007, Nr 8, poz. 98; 20.5.2008 r., P 18/07, OTK-A 2008, Nr 4, poz. 61; 8.4.2014 r., SK 22/11, OTK-A 2014, Nr 4, poz. 37, a także wyr. z 5.7.2005 r., SK 26/04, OTK-A 2005, Nr 7, poz. 78).

Trybunał Konstytucyjny bowiem, oceniając ustawowe odstępstwa od prawa do zaskarżenia, nie ogranicza się do konfrontowania tych wyjątków z uzasadniającą je wartością, którą jest sprawność, efektywność i szybkość postępowania, lecz nawiązuje, a nawet **na pierwszym miejscu stawia okoliczność, czy orzeczenie lub decyzja, które miałyby być niezaskarżalne, ingerują w prawa i obowiązki jednostki, a także do tego, jaki jest rodzaj i charakter tych praw i obowiązków.**

**W ocenie PIKE charakter postępowań prowadzonych na podstawie przepisów uZZ i uK wyklucza możliwość ich ograniczenia do jednej instancji, co zostanie wykazane szczegółowo w dalszej części stanowiska.**

## **II. Szczegółowe uwagi do projektowanych zmian w ustawie o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi**

Jednymi z postępowań uregulowanych w uZZ są postępowania przed Komisją Prawa Autorskiego (dalej: Komisja) ws. zatwierdzenia i zmiany zatwierdzonych tabel wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub przedmiotów praw pokrewnych (art. 64 ust. 1 pkt 1 uZZ). Z pierwszego zdania art. 64 ust. 2 uZZ wynika, że są to postępowania prowadzone w trybie administracyjnym – stosuje się do nich przepisy KPA. Zgodnie z drugim zdaniem art. 64 ust. 2 uZZ: „*Organem wyższego stopnia w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego w stosunku do Komisji jest minister.*” (minister właściwy ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego). W art. 41 Projektu proponuje się natomiast zmianę tego drugiego zdania art. 64 ust. 2 uZZ na następujące brzmienie: „*Od decyzji wydanych w tych postępowaniach nie służy odwołanie.*”. W uzasadnieniu Projektu wyjaśnia się to tym, że: „*Proponuje się skrócenie ścieżki zatwierdzania tabel wynagrodzeń przez rezygnację z prawa do wniesienia odwołania, co jest uzasadnione również tym, że organ odwoławczy pozbawiony jest eksperckiego zaplecza umożliwiającego szybką weryfikację decyzji.*”

PIKE wskazuje zatem, iż już podczas prac nad projektem uZZ stanowczo protestowała przeciwko administracyjnemu trybowi zatwierdzania i zmiany tabel wynagrodzeń. Był to bowiem powrót do modelu zakwestionowanego przez Trybunał Konstytucyjny<sup>2</sup>, a także w ramach prac Biura Analiz Sejmowych<sup>3</sup>. Wówczas projektodawca w odwróconej tabeli zbieżności, dołączonej do projektu uZZ, wskazywał, że po wprowadzeniu zmian, decyzje Komisji będą mogły być oceniane pod względem **legalności** przez sądy administracyjne. Oznaczało to wyłączenie merytorycznej oceny stawek wynagrodzeń przez niezależny sąd, co niewątpliwie uznać należało za krok wstecz względem gwarancji procesowych obecnych przy sądowym trybie zatwierdzania i zmiany tabel wynagrodzeń, obowiązującym do 2018 roku (przed uZZ).

<sup>2</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 stycznia 2006 r., SK 40/04

<sup>3</sup> Biuro Analiz Sejmowych – opinia zlecona prof. UW dr hab. Monika Dąbrowska nt. „Tez do projektu zmiany ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych” z dnia 30 czerwca 2009 roku: „*Czyżby autorzy „Tez” zmierzali do utrzymania w tym zakresie drogi administracyjnej, która w tak oczywisty sposób, z bulwersującymi nieraz skutkami, nie sprawdziła się?*”

Propozycja likwidacji odwołania do ministra od decyzji Komisji jest niestety kontynuacją tego niewłaściwego kierunku, określonego już w 2018 roku poprzez zmianę trybu zatwierdzenia lub zmiany tabel wynagrodzeń z cywilnego na administracyjny. Dlatego też w ocenie PIKE projektowana zmiana drugiego zdania art. 64 ust. 2 uZZ jest niedopuszczalna, a w istocie **reforma art. 64 ust. 2 uZZ powinna polegać na tym, że postępowania ws. zatwierdzenia lub zmiany tabel wynagrodzeń powróciłyby do rozpoznawania w drodze postępowania cywilnego** (np. nieprocesowego, tak jak do 2018 roku). Argumentem decydującym o likwidacji prawa do odwołania od decyzji Komisji nie może być także to, że „organ odwoławczy pozbawiony jest eksperckiego zaplecza umożliwiającego szybką weryfikację decyzji”. W stanie prawnym do 2018 roku sądy powszechne posiłkowały się bowiem opiniami biegłych przy merytorycznej ocenie tabel przedstawionych do zatwierdzenia. Możliwość taką daje także KPA (przy czym dotychczas, z niezrozumiałych dla PIKE przyczyn, minister w sprawach dot. organizacji zbiorowego zarządzania nie decydował się korzystać z tego instrumentu, pomimo istniejących podstaw).

Podkreślić należy także wagę oraz sposób wydawania decyzji Komisji, o której mowa w art. 64 ust. 1 pkt 1) oraz art. 64 ust. 2 uZZ, tj. o zatwierdzeniu lub zmianie tabeli wynagrodzeń. Zgodnie bowiem z art. 81 ust. 2 uZZ: „*W umowach, [których stroną jest organizacja zbiorowego zarządzania posiadająca zatwierdzone tabele], postanowienia umowne określające wynagrodzenie inne, niż wynikałoby to z zatwierdzonych tabel wynagrodzeń, są nieważne, a ich miejsce zajmują odpowiednie postanowienia tych tabel*”. Jest to zatem rzadki przypadek ustanawiania ceny sztywnej. Warto zatem zauważyć, iż zgodnie z art. 75 ust. 1 uZZ: „*Sprawy o zatwierdzanie tabel wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub przedmiotów praw pokrewnych rozpatruje zespół orzekający w składzie trzyosobowym.*” Jest to zatem skład mniejszy niż przed 2018 rokiem (wówczas był pięcioosobowy). Przepisy nie zapewniają przy tym należytej gwarancji, by w zespole orzekającym znalazł się przedstawiciel organizacji zrzeszającej podmioty korzystające z utworów lub przedmiotów praw pokrewnych. Wystarczające jest bowiem, by do zespołu orzekającego wyznaczony został przedstawiciel organizacji radiowych lub telewizyjnych. W ocenie PIKE sytuacja taka nie pozwala na pozbawienie prawa do wniesienia odwołania od decyzji Komisji chociażby organizacji społecznej, zrzeszającej podmioty korzystające z utworów lub przedmiotów praw pokrewnych na polach eksploatacji, których dotyczy wnioski o zatwierdzenie tabeli wynagrodzeń, uczestniczącej w postępowaniu ws. zatwierdzenia lub zmiany tabel wynagrodzeń.

Za nieprzekonujące uznać należy także przedstawione w uzasadnieniu Projektu dane statystyczne. Los 3 odwołań od decyzji zatwierdzających tabele stanowi bowiem niedostateczną próbę, by wyciągać na jej podstawie wnioski o zbędności tychże środków.

**Wobec powyższego wnosimy o:**

- **wprowadzenie przez Komisję poprawki do projektu ustawy, zakładającej usunięcie z jego treści art. 41 w całości (przepisu zakładającego zmianę art. 64 ust. 2 uZZ oraz uchylenie art. 82 i art. 83 uZZ),**
- **rozważenie powrotu do dawnego rozpoznawania wniosków ws. zatwierdzenia lub zmiany tabel wynagrodzeń w procedurze cywilnej (w tym przez sądy cywilne).**

\* \* \*

### Opinia nt. obowiązującej regulacji dot. zatwierdzania i zmiany tabel wynagrodzeń

Wobec prowadzonych prac nad nowelizacją uZZ PIKE wskazuje regulację, którą uznać należy za wysoce dysfunkcyjną, a przy tym mogącą prowadzić do nadużyć. Mianowicie w obecnym brzmieniu art. 84 ust. 1 uZZ ograniczono tylko do wnioskodawcy, który złożył wniosek o zatwierdzenie tabeli, prawo do złożenia wniosku o jej zmianę, w przypadku istotnej zmiany okoliczności stanowiących podstawę decyzji o jej zatwierdzeniu. Całkowicie niezrozumiałe pozostaje, dlaczego takiego uprawnienia pozbawieni zostali inni uczestnicy postępowania tabelowego, w tym organizacje zrzeszające użytkowników lub uprawnionych, a nawet sam przewodniczący Komisji czy minister. Można bowiem spodziewać się, że w przypadku, gdy istotna zmiana okoliczności wpływałaby na obniżenie należnego wynagrodzenia w stosunku do wynikającego z tabel wynagrodzeń, to taki wnioskodawca, na rzecz którego ta tabela została zatwierdzona, nie będzie skłonny do złożenia wniosku o jej zmianę. Wobec powyższego w ocenie PIKE należałoby zmienić art. 84 ust. 1 uZZ poprzez rozszerzenie katalogu podmiotów mogących złożyć wniosek o zmianę tabeli wynagrodzeń, o uczestników postępowania w sprawie o jej zatwierdzenie. Rozważyć można także wyraźne wymienienie w art. 98 ust. 1 uZZ, wśród uprawnień ministra, możliwości wezwania danej OZZ, która złożyła wniosek o zatwierdzenie tabeli, do złożenia wniosku o jej zmianę w sposób uwzględniający istotną zmianę okoliczności stanowiących podstawę decyzji o jej zatwierdzeniu. Wprowadzenie proponowanych zmian może być szczególnie istotne wobec planowanej w tym roku implementacji dyrektyw 2019/789 i 2019/790, która może spowodować istotną zmianę okoliczności stanowiących podstawę decyzji o zatwierdzeniu niektórych tabel wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub przedmiotów praw pokrewnych.

**Wobec powyższego wnosimy o wprowadzenie zmian w uZZ prowadzących do zapewnienia rzeczywistych zmian tabel wynagrodzeń, w przypadku istotnej zmiany okoliczności stanowiących podstawę decyzji o jej zatwierdzeniu.**

### **III. Szczegółowe uwagi do projektowanych zmian w ustawie o kinematografii**

Przepisy art. 19 ust. 1 - 6a uK określają dla wskazanych tam podmiotów obowiązek wpłat na Polski Instytut Sztuki Filmowej (PISF) w wysokości 1,5% przychodu uzyskanego z ustawowo określonych tytułów. Zgodnie z art. 19 ust. 9 uK: „Do należności z tytułu [tych] wpłat [...], stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, 1423, 2122, 2123 i 2320 oraz z 2021 r. poz. 72), z tym że uprawnienia organu podatkowego przysługują Dyrektorowi, a uprawnienia organu odwoławczego - ministrowi”. Wpłaty na PISF mają zatem charakter publicznoprawny – quasi-podatkowy.

Projekt zakłada skreślenie w art. 19 ust. 9 uK wyrazów „a uprawnienia organu odwoławczego – ministrowi” oraz dodanie art. 19 ust. 9a uK w brzmieniu: „Od decyzji Dyrektora w sprawach należności z tytułu wpłat, o których mowa w ust. 1–5, 6a i 7, nie służy odwołanie.” W konsekwencji, postępowania ws. należności z tytułu wpłat na PISF, a zatem zobowiązań quasi-podatkowych, miałyby stać się jednoinstancyjne. W ocenie PIKE charakter wpłat na PISF nie pozwala na taką zmianę. Umocowanie Dyrektora PISF jako organu podatkowego oraz charakter należności z tytułu wpłat na PISF sprawia bowiem, że postępowania ws. należności z tytułu wpłat na PISF powinny być traktowane analogicznie do postępowań podatkowych. Te z kolei, zgodnie z art. 127 Ordynacji podatkowej, są dwuinstancyjne. Nie jest

przy tym wystarczające pozostawienie możliwości zaskarżenia decyzji Dyrektora PISF do sądu administracyjnego. Jak wskazuje się bowiem w orzecznictwie: „*Nie da się pogodzić z podstawowymi zasadami praworządności sytuacja, w której organ państwowy nakłada decyzjami na obywateli obowiązki podatkowe z założeniem, iż decyzje te nie mogą być przez nich zaskarżone do organu odwoławczego*” (wyrok NSA z 11.02.1999 r., SA/Bk 1629/97, POP 1999, z. 6, s. 160). Natomiast w orzeczeniu z 13.02.2015 r. (I SA/Wr 2456/14, LEX nr 1683058) WSA we Wrocławiu skonstatował, że organ odwoławczy jest zobowiązany do ponownego rozpatrzenia sprawy w jej całokształcie. Istotą zasady dwuinstancyjności jest bowiem prawo do dwukrotnego rozpoznania sprawy. Działanie organu odwoławczego nie może zatem ograniczać się do kontroli decyzji organu pierwszej instancji i odniesienia się do zarzutów sformułowanych w odwołaniu. Tym samym uznać należy, że kontrola prowadzona przez sądy administracyjne nie będzie wystarczająca.

Warto także zauważyć, iż w uzasadnieniu Projektu wskazano, iż jedna z decyzji dyrektora PISF została uchylona przez ministra. Także w OSR Projektu rozważa się konsekwencje uchylenia decyzji przez sądy administracyjne, a zatem uznaje się taką sytuację za prawdopodobną. Powyższe potwierdza potrzebę utrzymania dwuinstancyjności postępowań ws. należności z tytułu wpłat na PISF.

**Wobec powyższego wnosimy o wprowadzenie przez Komisję poprawki do projektu ustawy, zakładającej usunięcie z jego treści art. 23 w całości (przepisu zakładającego zmianę w art. 19 uK).**

#### **IV. Podsumowanie**

Procedowana ustawa jest przedmiotem wielu wątpliwości ze strony rynku ICT. Nowelizacja dwóch ustaw, nad którymi skupiono się w niniejszym stanowisku, odczytywana jest przez rynek telekomunikacyjny jako ingerencja ustawodawcy, wykonywana wbrew rzeczywistym potrzebom rynku i z naruszeniem podstawowych zasad polskiego porządku prawnego. Izba wskazuje dodatkowo, że podczas prac sejmowych nie wypracowano rozwiązań, które stanowiłyby remedium dla istniejących problemów rynkowych. Wręcz przeciwnie – stanowisko przedstawione przez przedsiębiorców nie zostało w żadnym stopniu uwzględnione przez Sejm RP, co tym samym skutkuje obecnie ryzykiem ustanowienia niedostosowanego do realiów prawa.

Mając powyższe na uwadze, zwracamy się do Państwa z apelem, by przedstawione powyżej, w pełni obiektywne argumenty stały się przedmiotem merytorycznej dyskusji Komisji podczas posiedzenia przeprowadzanego w przedmiocie ustawy oraz, by w konsekwencji wprowadzone zostały przytoczone niniejszym poprawki.

Z wyrazami szacunku



---

**Jerzy Straszewski**  
**Prezes Zarządu**

Opracowanie na zlecenie PIKE:



r.pr. Wojciech Szymczak – [wojciech.szymczak@kancelaria.media.pl](mailto:wojciech.szymczak@kancelaria.media.pl)

Jakub Borowiak - [jakub.borowiak@kancelaria.media.pl](mailto:jakub.borowiak@kancelaria.media.pl)

033.187.22