# Oświadczenie złożone przez senatorów Krzysztofa Kwiatkowskiego i Wadima Tyszkiewicza na 33. posiedzeniu Senatu w dniu 26 listopada 2021 r.

Oświadczenie skierowane do prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego

Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (DzU poz. 568) wprowadziła art. 15l ust. 1 pkt 1 i 2, zgodnie z którym w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii od przedsiębiorców w rozumieniu art. 4 ust. 1 lub ust. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców wstrzymuje się pobieranie wynagrodzeń dla organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi wynikających z umowy, której przedmiotem jest korzystanie z utworów lub przedmiotów praw pokrewnych lub pobór wynagrodzenia za takie korzystanie, a wynagrodzenia te nie są określane jako wprost zależne od faktycznego przychodu lub dochodu tego podmiotu za świadczenie przez niego usług w danym okresie, oraz pobieranie opłat abonamentowych, o których mowa w ustawie z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (DzU z 2020 r. poz. 1689).

Poczta Polska SA oraz organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i pokrewnymi po zmianie art. 15l ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o COVID-19 oraz ust. 4 ustawą z dnia 9 grudnia 2020 r., która weszła w życie 16 września 2020 r. (DzU z 2020 r. poz. 2255 zm.), zaczęły kwestionować interpretację pojęcia „wstrzymuje się", wskazując, iż nie było to zupełne zwolnienie z opłat, lecz „odroczenie zapłaty w czasie". Żądają od przedsiębiorców, w tym hotelarzy, zapłaty wynagrodzenia za odtwarzanie utworów i przedmiotów praw pokrewnych oraz opłaty abonamentowej za okres od 8 marca do 15 grudnia 2020 r., objęty zwolnieniem ustawowym.

Organizacje zbiorowego zarządzania proponują hotelarzom składanie wniosków o obniżenie wynagrodzenia proporcjonalnie do spadku przychodów w okresie epidemii (8 marca – 15 grudnia 2020 r.) w porównaniu do analogicznego okresu poprzedzającego epidemię, tj. w porównaniu do 2019 r.

Poczta Polska SA nie dopuszcza z kolei możliwości obniżenia opłat abonamentowych za okres od 8 marca 2020 r. do 15 grudnia 2020 r., żądając zapłaty w pełnej wysokości i zupełnie pomijając treść art. 15l ust pkt 2 ustawy o COVID-19 w brzmieniu nadanym ustawą z 31 marca 2020 r.

Wstrzymane ustawowo pobieranie opłat na rzecz organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi oraz opłaty abonamentowej przez Pocztę Polska SA od dnia 8 marca 2020 r. do dnia 15 grudnia 2020 r. powinno być interpretowane jako zupełne zwolnienie z tych opłat i skutkować niepobieraniem ich w przyszłości. Nie można mówić o „odroczeniu płatności". Nie ma podstaw do uznania, iż powinny być one regulowane po zakończeniu stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego, tym bardziej po zmianie ustawy dokonanej w dniu 16 grudnia 2020 r.

Oto argumenty wskazujące na prawidłowość przedstawionego stanowiska.

1. W uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 31 marca 2020 r. wskazane zostało, iż: „zmiany mają na celu odciążenie przedsiębiorców od opłat audiowizualnych i abonamentowych w związku z rozprzestrzenianiem się koronawirusa. Regulacja dotyczy usługodawców, wśród których obłożenie będzie zdecydowanie niższe niż dotychczas. W szczególności z tego rozwiązania skorzystają usługodawcy z branży gastronomicznej, hotelarskiej czy fryzjerskiej, gdzie przedmiotem jest korzystanie z utworów lub przedmiotów praw pokrewnych, a opłaty te nie są określane jako wprost zależne od faktycznego przychodu lub dochodu tego przedsiębiorcy za świadczenie przez niego usług w danym okresie. Dodatkowo zakłada się, że w tym specyficznym okresie przedsiębiorcy zostaną zwolnieni z opłat abonamentowych za każdy radioodbiornik czy telewizor w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej".

Z opinii Biura Analiz Sejmowych dotyczącej oceny skutków rządowego projektu ustawy z dnia 31 marca 2020 r. wynika, iż „zasadniczym celem projektu ustawy nowelizującej ustawę z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (…) jest wprowadzenie wielu rozwiązań szczególnych mających łagodzić negatywne skutki społeczno-gospodarcze wynikające z pandemii COVID-19 (koronowirusa)".

Należy zauważyć, iż o odciążeniu można mówić jedynie w przypadku całkowitego zwolnienia, a nie od-

roczenia w czasie płatności, albowiem po zakończeniu stanu epidemii sytuacja finansowa podmiotów nie będzie pozwalała na uregulowanie zaległych należności. Słowo „zwolnienie" użyte w uzasadnieniu oznacza, iż „wstrzymanie" ma charakter definitywny. W sposób wyraźny nawiązuje to do zasady ekwiwalentności świadczeń, jak również pośrednio do treści art. 495 k.c. Ustawodawca ze względu na niekorzystanie z praw autorskich i przedmiotów praw pokrewnych, radioodbiorników oraz telewizorów w okresie ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej związanych z epidemią zamierzał odciążyć przedsiębiorców, w przypadku których opłaty nie są uzależnione od przychodu, tak żeby nie musieli oni regulować opłat za świadczenia, z których nie korzystali.

2. Istotna w kontekście interpretacji pojęcia „wstrzymanie" była proponowana poprawka Senatu, w której słowa „wstrzymuje się" miały być zastąpione słowami „zawiesza się", które nie budzą wątpliwości co do tymczasowego charakteru regulacji. Dotyczy to także propozycji dodania fragmentu wskazującego, że „po ustaniu przyczyn zawieszenia przedsiębiorca może żądać obniżenia wynagrodzenia za okres zawieszenia proporcjonalnie do obniżenia jego przychodu, w stosunku do uzyskanego w roku przed powstaniem zagrożenia". Poprawka ta przesądzała o tymczasowym charakterze zwolnienia. Sejm jednak odrzucił wskazaną poprawkę senacką, co znaczy, że postanowił, iż „wstrzymanie" będzie oznaczało zwolnienie bez konieczności późniejszej zapłaty.

3. Potwierdzeniem interpretacji, iż „wstrzymanie poboru" wskazane w art. 15l ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o COVID-19 oznacza, że opłaty te nie będą w przyszłości pobierane, jest nowelizacja tego przepisu dokonana ustawą z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2020 r. poz. 2255), która weszła w życie 16 grudnia 2020 r.

Zgodnie ze zmianą art. 15l dokonaną ustawą z dnia 9 grudnia 2020 r. w okresie, w którym obowiązuje zakaz prowadzenia działalności na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1–6 i 8–12 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, od przedsiębiorców wstrzymuje się pobieranie wynagrodzeń dla organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi wynikających z umowy, której przedmiotem jest korzystanie z utworów lub przedmiotów praw pokrewnych lub pobór wynagrodzenia za takie korzystanie, a wynagrodzenia te nie są określane jako wprost zależne od faktycznego przychodu lub dochodu tego podmiotu za świadczenie przez niego usług w danym okresie, oraz pobieranie opłat abonamentowych, o których mowa w ustawie z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (DzU z 2019 r. poz. 1801 oraz DzU z 2020 r. poz. 383). Jest to więc rozwiązanie analogiczne do tego z art. 15l w pierwotnym brzmieniu.

W dalszej części nowelizacji ustawy ustawodawca wprowadził rozwiązanie pozwalające podmiotom, które nie są objęte zakazem, żądać obniżenia wynagrodzenia dla organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi, proporcjonalnie do obniżenia przychodu w stosunku do przychodu uzyskanego w tym samym okresie rozliczeniowym w roku przed ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii.

Rozróżniona więc została sytuacja podmiotów, które objęte są zakazem prowadzenia działalności, i tych, które objęte są ograniczeniem. Gdyby przyjąć, iż „wstrzymanie pobierania" oznacza jedynie „czasowe wstrzymanie zapłaty", od dnia 16 grudnia 2020 r. podmioty, które mają ograniczoną działalność, byłyby w korzystniejszej sytuacji (bo mogłyby żądać proporcjonalnego obniżenia) od podmiotów, które mają zakaz prowadzenia działalności (bo po ustaniu zakazu musiałyby uregulować całość opłat). W ustawie nie zostało wskazane bowiem, jak oceniana będzie sytuacja podmiotów objętych zakazem prowadzenia działalności gospodarczej po zakończeniu obowiązywania tego zakazu, tzn. czy za czas objęty zakazem będą musiały uregulować opłaty w pełnej wysokości, czy wynagrodzenie będzie należeć się proporcjonalnie. Przy braku regulacji w tym zakresie, przyjmując interpretację „czasowego wstrzymania", musielibyśmy uznać, iż podmioty te będą musiały uregulować „zawieszone" opłaty w pełnej wysokości. Interpretacja ta w nieuzasadniony sposób stawia podmioty prowadzące działalność w ograniczonym zakresie w uprzywilejowanej sytuacji w stosunku do tych, które mają zupełny zakaz jej prowadzenia.

Dokonanej ustawą z dnia 9 grudnia 2020 r. zmianie treści art. 15l nie towarzyszą żadne regulacje przejściowe, w szczególności odnoszące się do sposobu realizacji obowiązku zapłaty za okresy wstrzymania poboru, a więc okresy zawieszenia obowiązku zapłaty. Oznacza to, iż w przypadku podmiotów, w stosunku do których wstrzymane było pobieranie opłat, nie będzie można proporcjonalnie obniżyć opłat za okres od 8 marca 2020 r. do 15 grudnia 2020 r.

Przedsiębiorcy, w tym hotelarze, nie mogą żądać takiego obniżenia w przypadku opłat abonamentowych, mimo że pod koniec zeszłego roku wprowadzone zostały – poprzez kolejne rozporządzenia Rady Ministrów

w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii – ograniczenia w prowadzeniu działalności hotelarskiej (początkowo, od 28 grudnia 2020 r. do 11 lutego 2021 r., obowiązywał zamknięty katalog grup zawodowych, którym można było udostępniać pokoje hotelowe; od 12 lutego 2021 r. do dnia 19 marca 2021 r. można było udostępniać gościom 50% pokoi; od 20 marca 2021 r. do 7 maja 2021 r. ponownie można było udostępniać pokoje hotelowe jedynie określonym grupom zawodowym; następnie w okresie od 8 maja 2021 r. do 25 maja 2021 r. można było udostępniać jedynie 50% pokoi; obecnie, od 26 maja, można udostępniać 75% pokoi). Pomimo tak znacznego ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej nie zostało to przedsiębiorcom zrekompensowane w postaci zmniejszenia wysokości opłaty abonamentowej.

Zgodnie z art. 2 ust. 1. ustawy o opłatach abonamentowych z dnia 21 kwietnia 2005 r. opłaty abonamentowe pobiera się za używanie odbiorników radiofonicznych oraz telewizyjnych. W przypadku ograniczenia liczby udostępnianych pokoi opłata ta powinna być proporcjonalnie zmniejszona.

4. Powodem wprowadzenia art. 15l ustawy o COVID-19 był fakt, iż w okresie zamknięcia hoteli nie dochodziło do odtwarzania utworów i przedmiotów praw pokrewnych, wobec czego nie było świadczenia ze strony OZZ-ów i nie należało im się wynagrodzenie, bądź też dochodziło do korzystania z nich w ograniczonym zakresie ze względu na znaczny spadek obłożenia. Analogiczna sytuacja jest w przypadku opłaty abonamentowej. Niezależnie od regulacji zawartej w art. 15l ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy istniała możliwość powstrzymania się od uiszczenia opłat za odtwarzanie utworów i przedmiotów praw pokrewnych po poinformowaniu o tym organizacji zbiorowego zarządzania bądź złożenia wniosku o ograniczenie opłat proporcjonalnie do spadku przychodów. Pozwala na to treść art. 495 k.c., jest to tzw. niezawiniona niemożność spełnienia świadczenia. Przepis ten, niezależnie od postanowień umowy, przewiduje, iż w sytuacji niemożności wykonania jednego ze świadczeń (świadczenie nie może być realizowane ze względu na faktyczne zamknięcie hoteli i brak korzystania z praw autorskich i przedmiotów praw pokrewnych) druga strona (hotele) może powstrzymać się od swojego świadczenia, czyli zapłaty (art. 495 §1 k.c.), zaś w sytuacji znacznego ograniczenia korzystania z przedmiotów praw autorskich i pokrewnych na skutek spadku obłożenia przysługuje prawo do obniżenia wynagrodzenia (art. 495 §2 k.c.). Obecna treść art. 15l ustawy o COVID-19 w pełni odpowiada treści art. 495 k.c., mówiącego o tzw. niezawinionej niemożności spełnienia świadczenia.

Hotelarze, którym ustawodawca znacznie ograniczył możliwość prowadzenia działalności gospodarczej, a w praktyce zamknął hotele, próbowali korzystać ze wskazanego rozwiązania. W marcu 2020 r. organizacje zbiorowego zarządzania w odpowiedzi na wnioski hotelarzy o obniżenie opłat, jak również próby rozwiązania umów, przekonywały, iż nie ma takiej potrzeby, ponieważ opłaty zostaną ustawowo wstrzymane. Organizacje zbiorowego zarządzania na swoich stronach internetowych apelowały, by nie wypowiadać zawartych już umów, m.in. ze względu na wstrzymanie poboru opłat. Jako przykład należy wskazać znajdujący się do dnia dzisiejszego na stronie internetowej STOART komunikat, w którym wskazuje się: „z uwagi na wstrzymanie poboru wynagrodzeń nie ma potrzeby, aby wypowiadali Państwo umowy. Wypowiedzenie umowy jest wymagane tylko w przypadku, gdy zakończyli i wyrejestrowali Państwo działalność".

Na stronie https://www.gov.pl/web/gov/nie-plac-abonamentu-i-oplat-audiowizualnych znajduje się podobna informacja: „W trakcie obowiązywania ustawy lub w terminie w niej wskazanym nie musisz płacić abonamentu oraz opłat audiowizualnych".

W związku z tym zwracamy się z następującymi pytaniami.

1. Prosimy o przedstawienie interpretacji postanowień art. 15l ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o COVID-19, wprowadzonego ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, w zakresie znaczenia pojęcia „wstrzymanie". Czy miało ono charakter tymczasowy i wskazywało na odroczenie, czy oznaczało definitywne zniesienie w tym czasie obowiązku regulowania opłat za odtwarzanie utworów i przedmiotów praw pokrewnych?

2. W przypadku interpretacji, iż „wstrzymanie" nie oznaczało zwolnienia z regulowania opłat, a jedynie odroczenie płatności, prosimy o wskazanie, jak interpretacja ta ma się do treści uzasadnienia ustawy z dnia 31 marca 2020 r. (DzU z 2020 r. poz. 508), odrzucenia proponowanej przez Senat poprawki, która stanowiła, iż „po ustaniu przyczyn zawieszenia przedsiębiorca może żądać obniżenia wynagrodzenia za okres zawieszenia proporcjonalnie do obniżenia jego przychodu, w stosunku do uzyskanego w roku przed powstaniem zagrożenia", oraz celu wprowadzenia art. 15l ust. 1 pkt 1 i 2.

3. W razie przyjęcia wskazanej interpretacji prosimy o wyjaśnienie, jak należy odnieść ją w przypadku opłat za odtwarzanie utworów i przedmiotów praw pokrewnych dla organizacji zbiorowego zarzadzania do treści art. 495 k.c., a w przypadku opłat abonamentowych do treści art. 2 ust. 1 ustawy o opłatach abonamentowych z dnia 21 kwietnia 2005 r. (DzU Nr 85 poz. 728, tj. z dnia 17 września 2020 r., DzU z 2020 r.

poz. 1689).

4. Prosimy wskazać, jak należy rozumieć sytuację przedsiębiorców, którzy zgodnie z art. 15l ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o COVID-19 w związku z zakazem prowadzenia działalności zostali zwolnieni z dokonywania opłaty tytułem wynagrodzeń dla organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi i opłat abonamentowych, po zakończeniu okresu trwania tego zakazu. W ustawie brakuje rozstrzygnięcia w tym zakresie.

5. Prosimy o wyjaśnienie, dlaczego przedsiębiorcy dotknięci kryzysem i prawnymi ograniczeniami w prowadzeniu działalności gospodarczej nadal są zobowiązani do płacenia abonamentu RTV w pełnej wysokości, mimo że obowiązują ich administracyjne ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej i odnotowują oni spadek przychodów.

6. Prosimy wskazać, jakie działania zamierza podjąć w najbliższej przyszłości rząd, aby zgodnie z przepisami prawa oraz zasadami współżycia społecznego i racjonalnej gospodarki uregulować kwestię pobierania opłat abonamentowych w sytuacji administracyjnego ograniczenia prowadzenia działalności przez przedsiębiorców, w tym hotelarzy, w związku z pandemią koronawirusa.

Z poważaniem
Krzysztof Kwiatkowski
Wadim Tyszkiewicz