

Administracyjnoprawne aspekty zbiorowego zarządu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi.

Zmiana paradygmatu?

Streszczenie: przedmiotem artykułu jest analiza zjawiska odnoszącego się do przejmowania zadań ze sfery prywatnej przez administrację publiczną na przykładzie polskich regulacji z zakresu prawa autorskiego. Szczegółowa uwaga została poświęcona nadzorowi administracyjnemu w zakresie zbiorowego zarządu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi.

Słowa kluczowe: nadzór, kontrola, organ administracji publicznej, monopol administracyjny, zbiorowy zarząd prawami autorskimi lub pokrewnymi, organizacje zbiorowego zarządzania

1. Uwagi wprowadzające

Właściwie od samego początku formowania się nowożytnej struktury administracji publicznej, nieustannie zostaje ona wyposażana przez ustawodawcę, w coraz to szersze kompetencje w zakresie ingerencji w tradycyjną sferę prawa prywatnego. Stąd też ciągle aktualny jest słynny postulat Zbigniewa Cieślaka, o ciągłym prowadzeniu, rzetelnych i wielostronnych badań nad administracją publiczną (por. Cieślak, 1992). Przez wiele pierwszych dekad dwudziestego wieku, podczas kształtowania się polskiego ustawodawstwa z zakresu praw autorskich, nie było przedmiotem zainteresowania samej administracji (mimo, że w pierwszej polskiej ustawie o prawie autorskim z 1926 r., wykonanie tej ustawy „poruczono” Ministrowi Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, a w następnej z 1952 r. „Prezesowi Rady Ministrów i wszystkim ministrom”) ani nauki prawa administracyjnego. Dopiero aktualnie obowiązująca ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych z 1994 r. (u.p.a.), wprowadziła konkretne zadania i kompetencje organów administracji rządowej, pozwalające im na ingerencję w sferę działalności dotychczas zastrzeżoną prawu prywatnemu. Wydaje się, że bardzo

dynamiczny rozwój zarówno technologii znacznie poszerzających zakres pól eksploatacji utworów (a także tzw. praw pokrewnych), jak i radykalny wzrost zapotrzebowania na powszechne korzystanie z utworów (a także realizowanie tzw. praw zależnych do nich), spowodowały – niejako naturalne – wprowadzenie elementów administracyjnoprawnych, do regulacji prawnoautorskiej. Jest pewną skłonnością (nie tylko polskiego) ustawodawcy, że tam gdzie pewne zjawiska stają się powszechne, łatwo dostępne, wręcz masowe, tam następuje chęć ich „regulowania”, zazwyczaj za pomocą wprowadzania w taką sferę mechanizmów administracyjnoprawnych, albo niejako bezpośrednio przypisując stosowne zadania i kompetencje ustrojowo określonym organom administracji publicznej do wykonywania konkretnych działań, albo „pośrednio” przez przypisanie organom administracji publicznej funkcji kontrolnych lub nadzorczych wobec podmiotów prywatnych działających w danej dziedzinie ludzkiej aktywności.

2. Zbiorowy zarząd majątkowymi prawami autorskimi

Jednym z takich „nowatorskich” rozwiązań jest wprowadzenie do realizacji zbiorowego zarządzania (zwanego też zbiorowym zarządem) prawami autorskimi i prawami pokrewnymi, specjalnych podmiotów, o specjalnym statusie prawnym, zwanych organizacjami zbiorowego zarządzania (OZZ). Co prawda praktyka zbiorowego zarządu prawami autorskimi funkcjonowała także w poprzednim reżimie prawnym (był on realizowany na ogólnych zasadach prawa cywilnego), to jednak zinstytucjonalizowanie tej formy zarządu (i poddanie jej szczególnemu nadzorowi administracyjnemu), nastąpiło dopiero w połowie lat dziewięćdziesiątych dwudziestego wieku.

Samo zbiorowe zarządzanie prawami autorskimi (a także i pokrewnymi) jest kategorią prawa cywilnego. W literaturze przedmiotu (zob. Błęszyński), podkreśla się, że istotą zbiorowego zarządu jest wykonywanie na rzecz uprawnionego, określonych atrybutów autorskich praw majątkowych w warunkach powtarzalności na dużą skalę w podobnych sytuacjach eksploatacyjnych. Z punktu widzenia prawa cywilnego zbiorowy zarząd jest wzorowany na klasycznej konstrukcji zarządu własnością rzeczy. Podkreśla się, że na gruncie prawa autorskiego potrzeba zbiorowego zarządzania ma uzasadnienie eksploatacyjne. Sam uprawniony nie jest w stanie kontrolować korzystania z utworu (względnie z przedmiotu praw pokrewnych), co wynika z uwarunkowań eksploatacyjnych utworu, który może być jednocześnie przedmiotem korzystania w różnych miejscach lub przez różnych użytkowników, na tym samym lub różnych polach eksploatacji, a ponadto w postaci

oryginalnej lub różnorodnych opracowań (zob. Błęszyński). Nie ulega wątpliwości, że tak wielowymiarowa sytuacja znacznie skomplikowała skuteczną realizację zbiorowego zarządu przez poszczególnych twórców (a także uprawnionych z tytułu praw zależnych), gdyż wymaga dziś ona zorganizowania systemu ewidencji i identyfikacji (a w dalszej kolejności także windykacji), co wymaga poniesienia znacznych nakładów. Należy także zauważyć, że wraz z rozwojem technologii, w ogromnym stopniu ułatwiającym korzystanie z utworów oraz ich adoptowanie, w sposób niezwykle rozwinął się rynek tzw. użytkowników praw, czyli zazwyczaj profesjonalnych podmiotów w sposób masowy korzystający z twórczości oraz praw pokrewnych. Celem zatem wprowadzenia do obrotu prawnego OZZ, było stworzenie otoczenia prawnego dla działania wyspecjalizowanych, profesjonalnych podmiotów mających w swoisty sposób koordynować bezpieczny obrót prawami autorskimi i pokrewnym, w sposób racjonalny i relatywnie tani.

Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych przesądziła, że OZZ winny działać w formie stowarzyszeń, na podstawie powszechnego Prawa o stowarzyszeniach. Jednakże regulacja prawnoautorska wprowadza kilka charakterystycznych odstępstw od zasadniczej regulacji stowarzyszeniowej. Przede wszystkim członkami OZZ mogą być tylko twórcy, artyści, wykonawcy, producenci oraz organizacje radiowe i telewizyjne (art. 104 ust. 1 u.p.a.), dopuszcza przy tym (w przeciwieństwie do ogólnej regulacji prawa o stowarzyszeniach) członkostwo osób prawnych w stowarzyszeniu typu OZZ (decyduje w takim wypadku przedmiot wykonywanej działalności przez dany podmiot, a nie jego forma prawna). Dla ukonstytuowania się OZZ nie wystarczy – tak jak w przypadku innych stowarzyszeń – wpis do stosownego rejestru. Organizacje zbiorowego zarządzania dla legalnego podjęcia swojej działalności jako OZZ, muszą uzyskać zezwolenie ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego, w formie decyzji administracyjnej, która na dodatek winna być ogłoszona w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”. Kontrowersje wzbudza także inna specyfika OZZ, względem powszechnych stowarzyszeń (por. Grzesiok – Horosz). Stowarzyszenia co do zasady nie mogą dzielić uzyskiwanych dochodów między swoich członków. Natomiast OZZ co do zasady pobierają wynagrodzenie za udzielone zezwolenia na korzystanie z zarządzanych przez nie praw autorskich lub pokrewnych i wypłacają je twórcom (z uwzględnieniem własnych tzw. kosztów operacyjnych, ale bez formalnej realizacji zysków – por. Kępiński).

Zaproponowane w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych, rozwiązania w zakresie statusu prawnego OZZ, dają tym organizacjom pozycję uprzywilejowaną (nie posiadając statusu OZZ, nie można legalnie

wykonywać zbiorowego zarządu prawami autorskimi lub pokrewnymi). Można nawet pokusić się stwierdzenie, że obecne uregulowania ustawowa wykreowały prawny monopol OZZ, w sferze zbiorowego zarządu. Ten kierunek rozwoju ustawodawstwa prawnoautorskiego, niejako naturalnie musiał skutkować wprowadzeniem instytucji *stricte* administracyjnych, w postaci kontroli oraz nadzoru organów administracji publicznej nad prywatnymi podmiotami, które uzyskały – mocą decyzji administracyjnej ministra właściwego ds. kultury i dziedzictwa narodowego – wejście w sferę prawnego monopolu państwowego.

3. Wpływ organów administracji publicznej na zarząd prawami autorskimi

W związku z wykreowaniem „administracyjnego” monopolu w sferze zbiorowego zarządu, ustawodawca ustanowił szeroko pojęte funkcje kontrolne (często powiązane z typowymi kompetencjami o charakterze nadzorczym) organów władzy wykonawczej, które winny stać na straży prawidłowej (zgodnej z prawem, ale też i polityką administracyjną) realizacji takiego monopolu.

Nadzór ministra właściwego ds. kultury i dziedzictwa narodowego, składa się ze środków skutkujących *ex ante* oraz *ex post*. W sposób prewencyjny minister winien wykonywać swój nadzór przy prowadzeniu postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia, którego przedmiotem jest zgoda na prowadzenie działalności w zakresie zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub pokrewnymi. Podstawowym przesłanką udzielenia takiego zezwolenia, jest stan dawania „rękojmi należytego zarządzania powierzonymi prawami” przez ubiegającą się organizację (art. 104 ust. 3 u.p.a.). Samo pojęcie „rękojmi” (mimo, że samo w sobie znane polskiemu ustawodawstwu, szczególnie w regulacjach odnoszących się do kompetencji korporacji zaufania publicznego, w zakresie udzielania licencji zawodowych) nie zostało w ustawie zdefiniowane, ani nawet dopełnione jakimiś „pomocniczymi” kryteriami. Tak szerokie (i niezdefiniowane) kryterium oceny wniosków przez organ wydający zezwolenie na prowadzenie zbiorowego zarządu, z punktu widzenia procesowego rodzi podejrzenie o zbyt swobodną (a wręcz dowolną) możliwość oceny materiału dowodowego w konkretnej sprawie administracyjnej, co prowadzić może do wniosku, że została wprowadzona przez ustawodawcę możliwość stosowania przez taki organ swoistego uznania administracyjnego (co z kolei, w kontekście treści art. 7 Konstytucji RP oraz wypracowanego na jego tle orzecznictwa Trybunału

Konstytucyjnego, może budzić wątpliwości szeroko rozumianej natury prawnej).

Represyjny środek nadzoru, przysługuje ministrowi w zakresie wydawania decyzji administracyjnej dotyczącej cofnięcia przedmiotowego zezwolenia, w przypadku gdy zostanie stwierdzone naruszenie „zakresu udzielonego zezwolenia” (art. 104 ust. 4 u.p.a.). Tym razem ustawodawca pokusił się o wskazanie przesłanek możliwości wydania decyzji administracyjnej w sprawie cofnięcia zezwolenia. Dwie z nich mają charakter ogólny: 1) brak należytego wykonywania obowiązków w zakresie powierzonymi prawami oraz ich ochrony, 2) naruszenie przepisów prawa w zakresie udzielonego zezwolenia (zob. art. 104 ust. 5 pkt. 1-2 u.p.a.). Charakteryzują się stosunkowo szerokim polem interpretacyjnym w zakresie subsumcji konkretnych stanów faktycznych do tak sformułowanych kryteriów. Trzecia przesłanka – bardziej skonkretyzowana na tle poprzednich – pozwala na cofnięcie zezwolenia w sytuacji nie wypełnia obowiązku złożenia do zatwierdzenia tabel wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub przedmiotów praw pokrewnych, w przypadkach określonych w art. 21 ust. 1 i 2¹, art. 21¹ ust. 1 i art. 70 ust. 2¹, oraz na polu eksploatacji odtwarzanie (art. 104 ust. 5 pkt. 3 u.p.a.).

W stosunku do OZZ wzbudza pewne kontrowersje w jakim zakresie może być nad tymi stowarzyszeniami sprawowany ogólny nadzór administracyjny oparty o przepisy Prawa o stowarzyszeniach (szerzej na ten temat – Grzesiok – Horosz).

Ustawodawca nałożył także na OZZ obowiązki o charakterze sprawozdawczo-ewidencyjnym, będącymi w swej istocie kompetencjami o charakterze kontrolnym wobec podmiotów administrowanych sprawowanymi przez ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego (zob. art. 104 ust. 3[1] – 3 [5] u.p.a.).

Poza uregulowaniami w zakresie prawa autorskiego i praw pokrewnych, zbiorowy zarząd prawami autorskimi lub pokrewnymi został objęty także skutkami rozwiązań prawnych zawartych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów. Co prawda w tej regulacji nie został umiejscowiony konkretny przepis, na podstawie którego można obejmować swoistym nadzorem antymonopolowym działalność OZZ w zakresie wykonywania przez te stowarzyszenia zbiorowego zarządu, to jednak sąd antymonopolowy uznał, że „postanowienia zawarte w umowie licencyjnej pomiędzy organizacją a nadawcą radiowym mogą być oceniane w zakresie zgodności z przepisami prawa antymonopolowego (por. wyrok Sądu Wojewódzkiego w Warszawie – Sądu Antymonopolowego z 20 grudnia 1995 r., sygn. akt: XVII Amr 49/95,

a także wyrok Sądu Wojewódzkiego w Warszawie – Sądu Antymonopolowego z 1 kwietnia 1998, sygn. akt: XVII Ama 35/97). Skutkiem objęcia OZZ regulacjami z zakresu prawa ochrony konkurencji i konsumentów, jest zastosowanie wobec tych organizacji nadzoru w zakresie zakazanych porozumień ograniczających konkurencję (art. 5 tej ustawy), jak i w zakresie zakazanego nadużywania pozycji dominującej (art. 8 ustawy). W świetle monopolistycznej pozycji przyznanej OZZ na podstawie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, wydaje się, że należy doprecyzować zakres ingerencji w działalność tych organizacji przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, szczególnie w zakresie odnoszącym się do zakazanych porozumień ograniczających konkurencję (dodać należy, że problem ten w praktyce pojawia się także dość często w działalności – również ze swej natury monopolistycznych – korporacji zawodowych).

4. Publicyzacja prawa prywatnego w sferze zbiorowego zarządzania prawami autorskimi?

Wraz z transformacją ustrojową rozpoczętą z końcem lat osiemdziesiątych dwudziestego wieku, w doktrynie prawa administracyjnego rozgorzała dyskusja na temat zjawiska tzw. prywatyzacji zadań publicznych (Biernat). Zjawisko to miało polegać na wprowadzaniu przez ustawodawcę rozwiązań prawnych, które miały zapewnić zwiększenie roli czynnika prywatnego w wykonywaniu zadań tradycyjnie należących do sfery działalności administracji publicznej. Zaowocowało to m.in. renesansem zapożyczonych prawnych form działania administracji, jak choćby „kontrakt administracyjny”, czy „umowa administracyjna” (szerzej – Cieślík). Z drugiej strony w doktrynie prawa prywatnego prowadzi się badania analizujące odwrotne zjawisko zwane publicyzacją prawa prywatnego (por. Helios), objawiające się w swoistym zawłaszczaniu domeny tradycyjnie podlegającej regulacjom prawa prywatnego, przez aparat państwowy (względnie samorządowy).

Trudno dzisiaj jeszcze stwierdzić, które z tych dwóch podejść badawczych jest bardziej prawdziwe. Wydaje się, że niejako naturalnym procesem, który obserwujemy od lat, jest krzyżowanie się poszczególnych tzw. tradycyjnych gałęzi prawa (ich swoista konwergencja). Ustawodawca zdaje się nie być sztywno przywiązany do doktrynalnych dystynkcji i tradycyjnych metod badawczych wytyczających dość ściśle zakresy normowania poszczególnych reżimów prawnych. Raczej można odnieść wrażenie, że wypracowane tradycyjne konstrukcje prawne, czy prawne formy działania, są przez

ustawodawcę traktowane instrumentalnie i używane do regulowania poszczególnych sfer ludzkiej działalności w zależności od zapotrzebowania ideologiczno-politycznego.

5. Uwagi końcowe

Czy wprowadzenie do ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych regulacji odnoszących się do działalności OZZ, jest symptomem nowego zjawiska w administracji? W moim przekonaniu – nie. Raczej postrzegałbym opisane regulacje jako kolejne potwierdzenia ciągłego i nieprzerwanego rozwijania się zjawiska rozrastania się administracji i wraz z nią, prawa administracyjnego. Należy przy tym mieć na względzie istotne cechy administracji jako funkcji państwa i prawa administracyjnego, nie zapominając o organicznym niemal związku procesów realizowania administracji z pozaprawnymi układami wartości – jak choćby politycznymi, etycznymi czy prakseologicznymi (zob. Cieślak, 2007). Trudno więc dowieść tezy, że rozlewające się na nowe dziedziny aktywności człowieka, coraz to nowe zadania i kompetencje administracji, stanowią zmianę dotychczasowego paradygmatu regulowania przez państwo działalności obywateli. Raczej stanowi to wręcz jego potwierdzenie. Wydaje się też, że ciekawy dla celów badawczych – a przy tym istotny dla praktyki obrotu – będzie dalszy rozwój ingerencji aparatu administracyjnego w realizację zbiorowego zarządu przez OZZ, gdyż na obecnym etapie, trudno nie oprzeć się wrażeniu, że mamy stan pośredni między uniezależnieniem się OZZ od istotnie ingerującego w ich podstawową działalność nadzoru administracyjnego (co jest szczególnie kontrowersyjne w sferze tzw. prawa antymonopolowego) albo ściślejsze powiązanie tych szczególnych stowarzyszeń z aparatem administracyjnym.

Literatura

- Biernat S. (1994), *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Wydawnictwa Naukowe PWN.
- Błęszyński J. (2000), *Zbiorowe zarządzanie prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi de lege lata i de lege ferenda*, Ekspertyza nr 209, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu.
- Cieślak Z. (1992), *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

- Cieślak Z. (2007), *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] Prawo administracyjne, Niewiadomski Z. (red.), Lexis Nexis.
- Cieślak Z. (2004), *Umowa administracyjna w państwie prawa*, Zakamycze.
- Grzesiok – Horosz A. (2012), *Organizacje Zbiorowego Zarządzania jako stowarzyszenia*, *Periodyk Naukowy Akademii Polonijnej*, nr 1 (6).
- Helios J. (2013), *Publicyzacja prawa prywatnego – prywatyzacja prawa publicznego w kontekście rozważań nad prawem europejskim*, *Przegląd Prawa i Administracji*, tom 92, s. 11-36.
- Kępiński M. (2003), *Organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi*, W: System Prawa Prywatnego. Prawo autorskie, Barta J. (red.), tom 13, C.H. Beck.
- Safjan M. (2007), *Publicyzacja prawa prywatnego*, [w:] System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna, Radwański Z. (red.), tom 1, Wydawnictwo C.H. Beck. Instytut Nauk Prawnych PAN.

Abstracts: This article refers to a phenomenon of taking over the tasks from the sphere of private law by the public administration. An example that was used in this research relates to the Polish regulation in terms of the Copyright Act in respect of the administrative supervision of the collective management organizations.