

Warszawa, dnia 25 marca 2003 r.

Opinia prawna

w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich K. 55/02 dotyczącego vacatio legis przy nowelizacji ustawy o prawie autorskim

1. Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił niezgodność z Konstytucją art. 1 pkt 11 lit. b w związku z art. 4 ustawy z dnia 28 października 2002 r. o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. 197 poz. 1662) przez to, iż narusza wynikający z zasady demokratycznego państwa prawnego nakaz stosowania odpowiedniego okresu dostosowawczego do regulacji w sposób istotny modyfikujących zakres dotychczasowych praw i obowiązków obywateli.

2. W uzasadnieniu RPO wskazał, że uchylene art. 24 ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych jest związane z procesem harmonizacji prawa polskiego z prawem obowiązującym w Unii Europejskiej. Jednakże, zauważa także, że zbyt krótki okres *vacatio legis* spowodował, iż operatorzy sieci kablowych nie byli w stanie doprowadzić do zawarcia umów niezbędnych do kontynuowania działalności po 1 stycznia 2003 r. Rzecznik podkreślił, że reemisja kablowa po 1 stycznia 2003 r. bez stosownych umów z organizacjami zbiorowego zarządu rodzi odpowiedzialność majątkową z tytułu naruszenia praw autorskich oraz odpowiedzialność karną. Podkreśla także, że kraje członkowskie, które zobowiązane zostały do dostosowania swoich przepisów do regulacji Dyrektywy Rady Wspólnot Europejskich Nr 93/83 z dnia 27 września 1993 r. w sprawie koordynacji określonych przepisów prawa autorskiego oraz praw pokrewnych w odniesieniu do przekazu satelitarnego i rozpowszechniania kablowego do dnia 1 stycznia 1995 r. mogły zachować istniejące w dniu 31 lipca 1991 r. w prawie wewnętrznym do dnia 31 grudnia 1997 r. Mimo ponad rocznego terminu nie wszystkie państwa Unii Europejskiej były w stanie dopełnić w terminie obowiązku implementacji postanowień dyrektywy.

3. Argumentacja Rzecznika wydaje się być przekonująca.

W sprawach zachowania odpowiedniej *vacatio legis* wielokrotnie wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny, wywodząc konieczność przeznaczenia

pewnego czasu na zapoznanie się z treścią aktu normatywnego przez jego adresatów z konstytucyjnej zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Trybunał wyznawał zasadę, że adresaci norm prawnych muszą mieć czas na przystosowanie się do zmienionych sytuacji i podjęcie decyzji co do dalszego postępowania - jest to szczególnie istotne, gdy nowe przepisy dotyczą działalności gospodarczej¹. Zdaniem Trybunału ustalenie 14 dniowej *vacatio legis* jest rozwiązaniem standardowym, tzn. poprawnym w typowych okolicznościach, ale nawet krótszy czas na dostosowanie się adresatów norm prawnych do nowej sytuacji nie musi być uznany za niekonstytucyjny².

Trybunał wielokrotnie podkreślał³, iż adresat normy musi mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania. Nakazem konstytucyjnym jest nie tylko ustanowienie *vacatio legis*, ale też nadanie jej odpowiedniego wymiaru czasowego⁴. Wymiar ten powinien wynosić „przynajmniej 14 dni”⁵, ale i ustanowienie innego okresu jest możliwe, szczególnie gdy istnieje niemożność dostosowania się adresata do skutków obowiązywania nowej normy⁶.

Wspomnieć należy także - wyrażone przez sędziego Leszka Garlickiego - zdanie odrębne⁷, w którym stwierdził on, że „w praktyce data ogłoszenia aktu normatywnego nie jest tożsama z datą, gdy dziennik publikacyjny dociera nawet do organów państwowych, nie mówiąc już o pozostałych adresatach. Spoglądając w kalendarz łatwo zauważyć, że od 27 listopada 2002 r. (data ukazania się Dziennika Ustaw) do 1 stycznia 2003 r. (data wejścia w życie ustawy) mijало 34 dni, a więc ponad dwukrotnie więcej niż typowe *vacatio legis*, a od dnia uchwalenia ustawy przez Sejm (28 października) jeszcze miesiąc więcej. Sam Trybunał wielokrotnie podkreślał w swym orzecznictwie konieczność oddzielenia dnia ogłoszenia aktu normatywnego od daty jego wejścia w życie odpowiednio długim czasem. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718 z późn.zm.) akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Dłuższy termin winien być uzasadniony

szczególnymi sytuacjami, takimi jak zapoznanie się z nowym prawem i dostosowanie do niego.

Wydaje się, iż istotnie okres *vacatio legis*, choć aż 34 dniowy, mógł się w tym konkretnym przypadku wydawać - szczególnie z punktu widzenia operatorów sieci kablowych - zbyt krótki. W tym czasie mieli oni obowiązek zawarcia umów z organizacjami zbiorowego zarządu, których jest 14, oraz tymi podmiotami zagranicznymi, które są reprezentowane przez organizacje nie współpracujące z krajowymi organizacjami zbiorowego zarządzania. Ten czas nie był wystarczający dla przeprowadzenia negocjacji handlowych. Trybunał badając konstytucyjność wprowadzenia w życie tych przepisów będzie przede wszystkim oceniać „odpowiedniość” okresu przejściowego dla treści i charakteru tych przepisów⁸.

4. Jednakże, w sprawie tej jawi się jeszcze drugi aspekt, wynikający z przepisów ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (t.j. z 2000 r. Dz. U. Nr 80, poz. 904 z późn.zm.). Otóż, wkrótce po nowelizacji dokonanej 9 czerwca 2000 r. Profesorowie J.Barta i R.Markiewicz pisali⁹, iż projekt nowelizacji zakładał – zgodnie z jednoznacznymi wymogami dyrektywy unijnej – usunięcie licencji pozwalającej operatorom reemitować w sieciach kablowych programy radiowe i telewizyjne (z art. 24 ust. 3). Zaskoczyło ich więc przywrócenie tej licencji w końcowym etapie procesu legislacyjnego. Podkreślali, że „na dodatek utrzymano sprzeczne z nią postanowienie art. 21 ust. 2 prawa autorskiego”. Proponowali – jak sami przyznawali – nieco sztuczny sposób usunięcia tej sprzeczności – poprzez uznanie, iż pojęcie „reemisja” z art. 21 ust. 2 dotyczy tylko tych sytuacji, gdy retransmisja nie spełnia cech określonych w art. 24 ust. 3 prawa autorskiego (np. w sytuacji braku możliwości bezpośredniego odbioru nadania utworu na danym obszarze lub emisji przesuniętej w czasie). W przeciwnym wypadku należałoby uznać, że przepis art. 24 ust. 3 w całości utracił moc obowiązującą.

Taki też pogląd wyraził Profesor Jan Błeszyński¹⁰ wskazując, że pozostawienie w nowelizacji dokonanej w 2000 r. treści art. 24 ust. 3 było usterką techniczno-legislacyjną, w wyniku której nie uchylono postanowienia dotychczasowego, z nowym sprzecznego, a usunięcie go w nowelizacji w 2002 r.

jedynie zabiegiem techniczno-prawnym o charakterze porządkującym. Wyraźnie wskazał, że przepis ten stracił moc obowiązującą już w 2000 r. i nie ma obecnie żadnego uzasadnienia do stawiania pytania, czy dokonane nowelą z 2002 r. usunięcie tego przepisu z ustawy miało wystarczająco długie *vacatio legis*.

Przyjęcie tego poglądu spowoduje, iż rzeczywiście, pytanie o długość *vacatio legis* staje bezprzedmiotowe, biorąc pod uwagę, iż przepis nie obowiązuje od ponad 2 lat. Pojawia się jednak wtedy pytanie, na jakiej podstawie prawnej przez ten czas działali operatorzy sieci kablowych – ale w niniejszych rozważaniach pozostaje ono bez odpowiedzi.

Sporządziła: Joanna M. Karolczak

¹ orzeczenie z dnia 18 października 1994 r., K. 2/94

² wyrok z dnia 16 czerwca 1999 r., P.4/98

³ np. K. 13/97, K.1/94

⁴ orzeczenie z 24 maja 1994 r. K.2/94, K. 1/94

⁵ uchwała W. 3/90

⁶ orzeczenie z 2 marca 1993 r., K.9/92

⁷ do wyroku z dnia 23 listopada 1999 r. K.13/99

⁸ orzeczenie z dnia 18 października 1994 r., K.1/94

⁹ Rzeczpospolita z 23 czerwca 2000 r. „Śluzę szeroko otwarte”

¹⁰ Rzeczpospolita z 28 lutego 2003 r. „Dlaczego doszło do sprzeczności w ustawie”