

WYROK

z dnia 16 września 2003 r.

Sygn. akt K 55/02***W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Janusz Niemcewicz – przewodniczący

Teresa Dębowska-Romanowska

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska – sprawozdawca

Jerzy Stępień

Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu z udziałem wnioskodawcy oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 16 września 2003 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie, że:

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. Nr 197, poz. 1662) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP przez to, że narusza wynikający z zasady demokratycznego państwa prawnego nakaz stosowania odpowiedniego okresu dostosowawczego do regulacji w sposób istotny modyfikujących zakres dotychczasowych praw i obowiązków obywateli,

o r z e k a:

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. Nr 197, poz. 1662) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:**I**

1. We wniosku z 23 grudnia 2002 r. Rzecznik Praw Obywatelskich domagał się stwierdzenia, iż 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. Nr 197, poz. 1662) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP. Przepis ten z dniem 1 stycznia 2003 r. znosi instytucję tzw. licencji ustawowej na równoczesne i integralne rozpowszechnianie przez operatorów sieci kablowych programów radiowych i telewizyjnych.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik przedstawił dotychczasową regulację prawną sytuacji operatorów sieci kablowych. Z zestawienia art. 17 i art. 50 ustawy o prawie

* Sentencja została ogłoszona dnia 7 października 2003 r. w Dz. U. Nr 174, poz. 1690.

autorskim i prawach pokrewnych (dalej: ustawa) wynika, iż „równoczesne i integralne nadanie utworu nadawanego przez inną organizację radiową lub telewizyjną”, czyli przekaz kablowy, został objęty autorskim monopolem. Równocześnie ustawodawca wprowadził wyjątki od monopolu autorskiego w postaci tzw. dozwolonego użytku utworów chronionych. W ramach dozwolonego użytku publicznego, w art. 24 ust. 1 i 3 ustawy, wprowadzono licencje ustawowe dotyczące reemisji kablowej.

Art. 24 ust. 1 pozwala rozpowszechniać za pomocą anteny zbiorowej oraz sieci kablowej utwory nadawane przez inną organizację radiową lub telewizyjną drogą satelitarną albo naziemną, jeżeli następuje to w ramach równoczesnego, integralnego i nieodpłatnego rozpowszechniania programów radiowych lub telewizyjnych i przeznaczone jest dla oznaczonego grona odbiorców znajdujących się w jednym budynku lub w domach jednorodzinnych obejmujących do 50 gospodarstw domowych. Natomiast art. 24 ust. 3 ustawy zezwala operatorom sieci kablowych na rozpowszechnianie utworów nadawanych przez inne organizacje radiowe lub telewizyjne i dostępnych na danym obszarze, jeżeli rozpowszechnianie w sieciach kablowych ma charakter równoczesny i integralny z nadaniem pierwotnym. Dzięki tak ujętej licencji ustawowej na rzecz operatorów sieci kablowych, przy spełnieniu określonych warunków, byli oni zwolnieni z obowiązku uzyskiwania zgody innych organizacji radiowych lub telewizyjnych na eksploatację utworów przez nie nadawanych, byli natomiast zobowiązani do zapłaty wynagrodzenia.

Ustawą z dnia 9 czerwca 2000 r. o zmianie ustawy o prawach autorskich i prawach pokrewnych (Dz. U. Nr 53, poz. 637) do nowelizowanej ustawy wprowadzono nowy przepis, art. 21 ust. 4, według którego operatorom sieci kablowych wolno reemitować utwory nadawane w programach organizacji radiowych i telewizyjnych wyłącznie na podstawie umowy zawartej z właściwą organizacją zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi. Wprowadzenie tego przepisu wywołało wątpliwości co do jego stosunku do art. 24 ust. 3 ustawy. Powołani przez Rzecznika Praw Obywatelskich Autorzy stanęli na stanowisku, że art. 21 ust. 4 nie pochłania art. 24 ust. 3 ustawy; konsekwencją było uznanie, iż – w zakresie wynikającym z art. 24 ust. 3 ustawy – operatorzy kablowi nadal korzystali z licencji ustawowej. Kwestionowany przepis ustawy zmieniającej przewiduje jej zniesienie.

Rzecznik przyznaje, że uchylenie art. 24 ust. 3 ustawy jest związane z procesem harmonizacji prawa polskiego z prawem UE, a ściślej – z Dyrektywą Rady Wspólnot Europejskich Nr 93/83 z 27 września 1993 r. w sprawie koordynacji określonych przepisów prawa autorskiego oraz praw pokrewnych w odniesieniu do przekazu satelitarnego i rozpowszechniania kablowego. Rzecznik nie kwestionuje więc samego uchylenia art. 24 ust. 3 ustawy, które nastąpiło mocą art. 1 pkt 11 ustawy zmieniającej, lecz brak odpowiedniej *vacatio legis*, który jest następstwem zawartego w art. 4 ustawy zmieniającej postanowienia, iż zmiany wchodzi w życie 1 stycznia 2003 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich, powołując się na orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dowodzi, iż z art. 2 Konstytucji wynika nie tylko nakaz ustanowienia *vacatio legis*, ale także takiego określenia jej trwania, by adresaci norm mieli czas na zapoznanie się z nowym prawem i możliwość adaptacji, tj. pokierowania swoimi sprawami odpowiednio do nowej regulacji prawnej. Okres 14 dni, jako ogólnie przewidziany przez ustawodawcę w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych, nie zawsze jest adekwatny do sytuacji, zwłaszcza gdy nowe przepisy dotyczą działalności gospodarczej a niezastosowanie się do nich może pociągnąć sankcje. Zdaniem Rzecznika, w przypadku kwestionowanych przepisów okres między opublikowaniem ustawy, tj. 27 listopada 2002 r., a jej wejściem w życie, tj. 1 stycznia 2003 r., mimo iż wyniósł 34 dni, był zbyt krótki, zwłaszcza że przypadły w nim święta Bożego Narodzenia. W tym okresie operatorzy sieci kablowych musieli zawrzeć umowy z organizacjami zbiorowego zarządu.

Duża liczba tych organizacji, zróżnicowanie proponowanych przez nie stawek, występowanie na rynku podmiotów zagranicznych, to okoliczności, które utrudniały podjęcie negocjacji i zawarcie umów w terminie narzuconym przez ustawę. Operatorzy zostali postawieni wobec wyboru: przyjęcia warunków umów narzuconych im przez organizację zbiorowego zarządzania albo zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej. Rzecznik podkreślił, że po 1 stycznia 2003 r. reemisja bezumowna rodzi nie tylko odpowiedzialność majątkową, ale także – surową odpowiedzialność karną.

Tezę o zbyt krótkiej *vacatio legis* Rzecznik Praw Obywatelskich wsparł dodatkowo przez odwołanie się do postanowień Dyrektywy. Przyjęta w 1993 r. zobowiązała państwa członkowskie do dostosowania prawa wewnętrznego do 1 stycznia 1995 r., pozwalając jednocześnie na zachowanie licencji ustawowych do końca 1997 r. W Dyrektywie zalecono państwom członkowskim taki sposób jej wdrażania, by negocjacje w sprawie zezwoleń na emisję były prowadzone w dobrej wierze. Wobec regulacji europejskich, termin dany operatorom sieci kablowych przez polskiego jest rażąco krótki.

Rzecznik Praw Obywatelskich wykazał następnie, iż nie wystąpiły żadne okoliczności usprawiedliwiające niezachowanie odpowiednio długiego okresu *vacatio legis*. W szczególności, tak szybkie zniesienie licencji ustawowej nie było konieczne ze względu na harmonizację naszego prawa z prawem Unii. Z tego punktu widzenia wystarczyłoby zniesienie licencji ustawowej z chwilą przystąpienia do Unii. W końcowej części uzasadnienia Rzecznik zwrócił uwagę na społeczny aspekt zmian wprowadzonych przez kwestionowane przepisy, związany z faktem, iż telewizja kablowa dociera do 5 milionów mieszkań i dla wielu obywateli jest ona jedyną formą dostępu do programów telewizyjnych. Rzecznik wyraził obawę, że uchylenie licencji ustawowej będzie przyczyną pozbawienia wielu obywateli dostępu do telewizji.

2. Prokurator Generalny RP w piśmie z 12 maja 2003 r. przedstawił stanowisko, iż art. 1 pkt 11 lit. b w związku z art. 4 ustawy z 28 października 2002 r. o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu Prokurator podkreślił, iż w okresie od 22 lipca 2000 r. do 31 grudnia 2002 r. obowiązywały jednocześnie dwa przepisy: art. 21 ust. 4 i art. 24 ust. 3 ustawy. Porównanie tych przepisów wskazuje, że: adresatami obu są operatorzy sieci kablowych, oba dotyczą reemisji utworów nadawanych w programach organizacji radiowych i telewizyjnych, oba przewidują obowiązek zapłaty wynagrodzenia z tytułu praw autorskich. Różnica dotyczyła tylko trybu rozpoczęcia rozprowadzania programu drogą kablową. Istnienie licencji ustawowej z art. 24 ust. 3 ustawy oznaczało możliwość legalnego rozpoczęcia reemisji na podstawie samego tylko zgłoszenia programu i dokonania rejestracji na podstawie przepisów ustawy o radiofonii i telewizji. Natomiast art. 21 ust. 4 dopuszcza reemisję wyłącznie na podstawie umowy z organizacją zbiorowego zarządzania prawami autorskimi; bez umowy reemisja jest nielegalna.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, przepisy porównywanych regulacji wzajemnie się wykluczały, a – mimo to – we wskazanym okresie od lipca 2000 r. do grudnia 2002 r. obowiązywały równolegle. W konsekwencji, uchylenie art. 24 ust. 3 ustawy, dokonane przez kwestionowane przepisy, sprowadzało się do uporządkowania stanu prawnego. Dla uzasadnienia tej tezy Prokurator Generalny odwołuje się do prezentacji procesu legislacyjnego. Sprzeczność między art. 21 ust. 4 i art. 24 ust. 3 ustawy dostrzeżono już w toku nowelizacji, która zakończyła się w 2000 r. Komisja Kultury i Środków Przekazu proponowała skreślenie art. 24 ust. 3 ustawy. Poprawka tej treści została przyjęta przez Senat, ale następnie odrzucona przez Sejm. W ustawie pozostały więc dwa przepisy w sposób odmienny regulujące reemisję. Usunięcie tej sprzeczności nastąpiło dopiero w toku

nowelizacji z 2002 r. Prokurator zwraca uwagę, iż Senat określił datę utraty mocy przez art. 24 ust. 3 ustawy na 1 lipca 2003 r., jednak poprawka ta została odrzucona przez Sejm.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, analiza stanu prawnego prowadzi do wniosku o braku zasadności zarzutu sformułowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Zarzut niezachowania odpowiedniego okresu *vacatio legis* był uzasadniony raczej w odniesieniu do nowelizacji prawa autorskiego z 2000 r., która weszła w życie po 14 dniach od ogłoszenia, a jednym z jej skutków było wprowadzenie w art. 21 ust. 4 wymogu zawierania umów o reemisję. Kwestionowane przepisy ustawy nowelizującej z 2002 r. nie zmieniły już sytuacji operatorów sieci kablowych. Skoro kwestionowane przepisy nie wprowadziły nowych obowiązków, zarzut sformułowany we wniosku nie jest uzasadniony.

3. W piśmie procesowym z 29 maja 2003 r. Rzecznik Praw Obywatelskich ustosunkował się do stanowiska Prokuratora Generalnego. Polemizując z argumentami powołanymi w tym stanowisku w całości podtrzymał swój wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów.

Rzecznik Praw Obywatelskich nawiązał do dyskusji na temat wzajemnego stosunku art. 21 ust. 4 i art. 24 ust. 3 ustawy. Stwierdził, że Prokurator nie ustosunkował się do przytoczonych w uzasadnieniu wniosku poglądów doktryny, które wykluczyły tezę o pochłonięciu art. 24 ust. 3 przez art. 21 ust. 4 ustawy. Rzecznik przywołał dodatkowo inne wypowiedzi specjalistów z zakresu prawa autorskiego, wspierające pogląd, iż art. 24 ust. 3 obowiązywał do chwili uchylecia go przez kwestionowane przepisy.

Nawiązując do procesu legislacyjnego Rzecznik, inaczej niż Prokurator Generalny, zinterpretował fakt odrzucenia w 2000 r. przez Sejm poprawki senackiej zmierzającej do usunięcia art. 24 ust. 3 ustawy. Zdaniem Rzecznika, posłowie świadomie odrzucili derogację tego przepisu, kierując się potrzebą zachowania licencji ustawowej. Nie można więc mówić o oczywistej omyłce legislacyjnej; była to zamierzona decyzja ustawodawcy. Taką ocenę potwierdza też przebieg prac legislacyjnych nad nowelizacją z 2002 r. Uchylenie art. 24 ust. 3 nie było traktowane jako zmiana porządkująca stan prawny, lecz jako usunięcie z porządku prawnego licencji ustawowej. Stąd walka parlamentarna o oddalenie w czasie wejścia w życie kwestionowanego art. 1 pkt 11 ustawy zmieniającej. Istotną zmianę, polegającą na usunięciu licencji ustawowej, jaka nastąpiła na skutek nowelizacji z 28 października 2002 r., odnotowali przedstawiciele doktryny. O tym, że uchylenie art. 24 ust. 3 nie było tylko zabiegiem porządkującym świadczy też podjęta w Sejmie próba przywrócenia, do czasu wejścia Polski do Unii Europejskiej, regulacji reemisji sprzed nowelizacji.

W końcowej części swego pisma Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, iż ocena konstytucyjności przepisów nie może abstrahować od powszechnego rozumienia tychże przepisów przez adresatów norm. Rzecznik stwierdza, że liczba skarg wnoszonych przez operatorów sieci kablowych po wejściu w życie kwestionowanych przepisów najlepiej świadczy o przekonaniu adresatów art. 24 ust. 3 ustawy, iż to właśnie uchylenie tego przepisu jest przyczyną wygaśnięcia przysługującej im licencji ustawowej i konieczności zawierania umów z organizacjami zarządzającymi prawami autorskimi.

4. Marszałek Sejmu RP przedstawił swe wyjaśnienia w skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego piśmie z 14 lipca 2003 r. Wniósł o stwierdzenie zgodności kwestionowanych przepisów z art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu swego stanowiska Marszałek Sejmu podniósł dwie kwestie. Po pierwsze, podkreślił, iż okres *vacatio legis* zastosowany w przypadku kwestionowanej ustawy wynosił 34 dni, a zatem był ponad dwukrotnie dłuższy od wymaganego ustawą o

ogłaszaniu aktów normatywnych. Po drugie, zwrócił uwagę na szczególną sytuację prawną, jak powstała na skutek nowelizacji ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych z 9 czerwca 2000 r. Jak wynika z publikacji powołanych przez Marszałka Sejmu, wejście w życie nowego przepisu, a mianowicie art. 21 ust. 4 ustawy, spowodowało usunięcie licencji ustawowej. Zachowanie art. 24 ust. 3 ustawy stanowiło więc usterkę legislacyjną. Można przyjąć, że do czasu ostatniej nowelizacji funkcjonowały dwa rozwiązania prawne a operatorzy wybierali korzystniejszą dla nich regulację, licencję ustawową, przewidzianą w art. 24 ust. 3 ustawy. Jednak, zdaniem Marszałka, wobec równoległego obowiązywania art. 21 ust. 4 ustawy, obowiązek zawierania umów był znany operatorom sieci kablowych i powinni oni się liczyć ze zniesieniem licencji ustawowej w przyszłości. Trudno więc uznać, by 34-dniowy okres *vacatio legis* jaki poprzedził utratę mocy obowiązującej przez art. 23 ust. 4 ustawy był zbyt krótki.

W konsekwencji, w ocenie Marszałka Sejmu RP, wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich jest bezzasadny.

II

Na rozprawie 16 września 2003 r. stawili się umocowani przedstawiciele uczestników postępowania z wyjątkiem przedstawicielki Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, która usprawiedliwiła swoją nieobecność.

Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich podtrzymał wniosek o stwierdzenie niezgodności kwestionowanych przepisów ustawy zmieniającej z art. 2 Konstytucji. Podkreślił skutki, jakie pociągnęło za sobą zniesienie licencji ustawowej bez odpowiedniego okresu *vacatio legis*; w praktyce oznaczało ono zaprzestanie nadawania przez operatorów sieci kablowych wielu programów. Odpowiadając na pytanie Sędziego Trybunału Konstytucyjnego wnioskodawca przyznał, iż zniesienie licencji ustawowej jest konieczne ze względu na obowiązek dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej oraz, że operatorzy sieci kablowych na pewno znali standardy europejskie, obowiązujące w zakresie ich działalności.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego, podtrzymując swoje stanowisko wyrażone na piśmie, prezentował pogląd, iż licencja ustawowa została zniesiona już w 2000 r., w wyniku poprzedniej nowelizacji ustawy. Za takim poglądem, zdaniem Prokuratora, poza argumentami powołanymi już w pisemnym uzasadnieniu, przemawia dodatkowo kolejna nowelizacja ustawy, uchwalona przez Sejm w lipcu 2003 r.

W końcowych wystąpieniach przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali wcześniej wyrażone stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczy jednej ze zmian w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych, uchwalonych 28 października 2002 r., ogłoszonych w Dzienniku Ustaw z 27 listopada 2002 r. i obowiązujących od 1 stycznia 2003 r. Na podstawie art. 1 pkt 11 lit. b tej ustawy (dalej: ustawa nowelizująca) uchylony został art. 24 ust. 3 ustawy, przewidujący tzw. licencję ustawową na rzecz operatorów sieci kablowej. Zgodnie z art. 4 ustawy nowelizującej, uchylenie nastąpiło z mocą od 1 stycznia 2003 r. Od razu trzeba podkreślić, iż Rzecznik nie kwestionuje merytorycznie dokonanej zmiany, która – według powszechnego zapatrywania – oznacza dostosowanie prawa

polskiego do standardów Unii Europejskiej, lecz jedynie określenie terminu jej wejścia w życie.

Prezentując w sposób najbardziej ogólny stanowisko wnioskodawcy i Prokuratora Generalnego trzeba uchwycić zasadniczą różnicę podejścia do ocenianych przepisów. Rzecznik stoi na stanowisku, że derogacja art. 24 ust. 3 ustawy oznacza zasadniczą zmianę sytuacji prawnej operatorów sieci kablowych, a ściślej – oznacza nałożenie na nich nowego obowiązku w postaci zawierania umów z organizacjami zbiorowego zarządzania prawami autorskimi. Trwająca zaledwie 34 dni *vacatio legis* nie pozwoliła wynegocjować i zawrzeć stosownych umów, co mogło skutkować nawet zaprzestaniem działalności gospodarczej prowadzonej dotąd przez podmioty będące adresatami normy z art. 24 ust. 3 ustawy.

Odmienne zapatrywanie zaprezentował Prokurator Generalny a podstawą jego stanowiska jest teza, iż poczynając od poprzedniej nowelizacji prawa autorskiego z 2000 r., na skutek wprowadzenia do ustawy art. 21 ust. 4, operatorzy sieci kablowych byli już zobowiązani do zawierania umów pozwalających na reemisję. Pozostawienie w ustawie art. 24 ust. 3 stanowiło wynik omyłki legislacyjnej a przepis kwestionowany przez Rzecznika nie jest niczym innym jak tylko uporządkowaniem treści ustawy. W konsekwencji, derogacja art. 24 ust. 3 ustawy w zasadzie nie miała wpływu na sytuację prawną operatorów sieci kablowych. Dlatego bezprzedmiotowe jest badanie, czy *vacatio legis* była odpowiednia.

Przystępując do rozważenia zasadności wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny uważa za niezbędne dokonanie wyraźnego ograniczenia zakresu analizy. Po pierwsze, poza jej zakresem pozostaje ocena merytoryczna decyzji ustawodawcy o uchyleniu art. 24 ust. 3 ustawy. Po drugie, wzajemny stosunek art. 21 ust. 4 i art. 24 ust. 3 ustawy stanowić będzie przedmiot analizy tylko o tyle, o ile jest to konieczne dla oceny konstytucyjności okresu *vacatio legis*, przewidzianego w art. 4 ustawy nowelizującej.

2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w okresie od lipca 2000 r. do 31 grudnia 2002 r. jednocześnie obowiązywały przepisy ustawy o następującej treści:

– art. 21 ust. 4: „Operatorom sieci kablowych wolno reemitować w sieciach kablowych utwory nadawane w programach organizacji radiowych i telewizyjnych wyłącznie na podstawie umowy zawartej z właściwą organizacją zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi”

– art. 24 ust. 3: „Z zastrzeżeniem przepisu ust. 1, operatorom sieci kablowych wolno rozpowszechniać utwory nadawane przez inne organizacje radiowe lub telewizyjne dostępne na danym obszarze, jeżeli rozpowszechnianie w sieciach kablowych ma charakter równoczesny i integralny z nadaniem pierwotnym. Uprawnionym do utworów przysługuje prawo do wynagrodzenia”.

Treść tych przepisów, choć bardzo zbliżona, nie jest identyczna. Ustalenie ich wzajemnego stosunku stanowiło przedmiot dociekań prawników specjalizujących się w prawie autorskim, ale nie doprowadziło do osiągnięcia jednego, powszechnie akceptowanego stanowiska. Trybunał wyraża też przekonanie, iż odwoływanie się do wykładni historycznej, tj. sięganie do woli ustawodawcy w chwili stanowienia przepisów, jest zawodne, zwłaszcza w tym przypadku, gdy – jak wynika ze sprawozdań z obrad parlamentu – stanowiska Sejmu i Senatu były odmienne. Założenie racjonalnej woli ustawodawcy, które musi towarzyszyć dokonującemu interpretacji tekstu prawnego, każe przyjąć raczej, iż ustawa nie zawiera dwóch sprzecznych ze sobą przepisów, tzn. przepisów, które przy tej samej hipotezie zawierają dwie, wzajemnie wykluczające się dyspozycje. Taki wniosek jest szczególnie uzasadniony w niniejszej sprawie. Trudno

założyć, że posłowie świadomie odrzucili poprawkę Senatu po to, by zachować dwa pozostające ze sobą w sprzeczności przepisy, tj. art. 21 ust. 4 i art. 24 ust. 3 ustawy. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, założenie racjonalnego ustawodawcy nakazuje zatem przyjąć, że każdemu z nich ustawodawca nadał określoną, niesprzeczną z drugim przepisem, treść normatywną. Spośród wielu interpretacji wzajemnego stosunku cytowanych przepisów, które zostały zaprezentowane w literaturze i powołane przez Rzecznika Praw Obywatelskich, najcelniejsza wydaje się interpretacja kładąca nacisk na różny zakres zastosowania norm wynikających z art. 21 ust. 4 i 24 ust. 3 ustawy. Pierwsza z nich odnosi się do reemisji w sposób generalny (*lex generalis*), natomiast w odniesieniu do rozpowszechniania charakteryzującego się cechami wskazanymi w art. 24 ust. 3 ustawy, miał zastosowanie ten właśnie przepis (*lex specialis*). Umowa z organizacją zarządzającą nie była więc potrzebna, gdy chodziło o utwory dostępne na danym obszarze, gdy ich rozpowszechnianie miało charakter równoczesny i integralny z nadaniem pierwotnym (tak E. Traple [w:] *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych, Komentarz*, ABC 2001, s. 266). Do operatorów sieci kablowych dokonujących takiej właśnie reemisji nie stosował się więc wymóg zawarcia umowy.

Dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy ważniejsze od teoretycznego wyjaśnienia wzajemnych relacji art. 21 ust. 4 i art. 24 ust. 3 ustawy wydaje się jednak inne spostrzeżenie, mające swe oparcie w zasadzie państwa prawnego, a zwłaszcza – mieszczącej w niej ochronie zaufania do prawa stanowionego przez państwo. Nawet przy założeniu sprzeczności obu przepisów i przyjęciu tezy Prokuratora Generalnego, iż wprowadzony nowelą z 2000 r. art. 21 ust. 4 – jako późniejszy – zniósł licencję ustawową, zaś pozostawienie art. 24 ust. 3 w niezmienionej postaci stanowiło usterkę legislacyjną, obciążenie adresatów wyżej wymienionych norm ujemnymi następstwami przeoczenia legislatora nie znajduje dostatecznego usprawiedliwienia. W sytuacji, gdy ustawa – uchwalona i opublikowana zgodnie z obowiązującymi przepisami – zawiera i utrzymuje przepis wyraźnie statuujący określone prawo pewnej grupy podmiotów, nie można czynić im zarzutu z tego powodu, iż korzystają z przyznanego im prawa. Ujmując to zagadnienie w sposób bardziej praktyczny trzeba powiedzieć, że jeśli w okresie od 2000 r. do 31 grudnia 2002 r. operatorzy dokonywali reemisji korzystając z licencji ustawowej przewidzianej w art. 24 ust. 3 ustawy, nie można by ich było skutecznie pociągnąć do odpowiedzialności z powodu niewykonania obowiązku zawarcia umowy wprowadzonego w art. 21 ust. 4 ustawy. Ocena taka jest uzasadniona tym bardziej, iż stan taki utrzymywano przez czas dłuższy, mimo sygnałów tak ze strony doktryny jak i praktyki o trudnościach, jakie stwarza interpretacja wzajemnej relacji wymienionych przepisów.

W konsekwencji, Trybunał Konstytucyjny przyznaje, iż sytuacja prawna operatorów sieci kablowych uległa zmianie wraz z wejściem w życie nowelizacji ustawy z 28 października 2002 r. To twierdzenie otwiera pole do dalszej analizy, tj. oceny konstytucyjności zastosowanego okresu *vacatio legis*.

3. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie w pełni podziela stanowisko wielokrotnie wyrażane wcześniej, także przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., iż niezwykle doniosłym elementem prawidłowego przebiegu procesu legislacyjnego, należącym bezwzględnie do standardów demokratycznego państwa prawnego, jest zachowanie przy wprowadzaniu nowych regulacji prawnych odpowiedniego okresu *vacatio legis*. Ma to szczególne znaczenie, gdy nowe unormowanie nakłada na adresatów obowiązki, które wcześniej ich nie obciążały i – dodatkowo – z ich niewykonaniem wiąże odpowiedzialność. Jednocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, iż dotychczas nie zapadło orzeczenie, w którym Trybunał uznałby konkretną ustawę za

niezgodną z Konstytucją tylko z tego powodu, że przewidziany przez nią okres *vacatio legis* jest zbyt krótki.

Dla udowodnienia tej tezy Trybunał przypomina kolejno orzeczenia, które dla wsparcia tezy o niekonstytucyjności przepisu powołuje Rzecznik Praw Obywatelskich. I tak:

- w orzeczeniu z 18 października 1994 r., K. 2/94 (OTK w 1994 r., cz. 2, poz. 36) Trybunał uznał, iż przepisy ustawy o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania (...) „rozumiane jako odnoszące się do obowiązków podatkowych powstałych po upływie 30 dni od daty ogłoszenia tej ustawy są zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 1 przepisów konstytucyjnych (...))”,

- w orzeczeniu z 11 września 1995 r., P. 1/95 (OTK ZU nr 1/1995, poz. 3) Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepisy ustawy o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1993 r. nie są niezgodne z art. 1 ustawy konstytucyjnej, mimo iż ustawa regulująca tę kwestię z 30 grudnia 1992 r. została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 6 stycznia 1993 r. a weszła w życie 1 stycznia tegoż roku,

- w wyroku z 27 listopada 1997 r., U. 11/97 (OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 67) Trybunał Konstytucyjny uznał niezgodność przepisów rozporządzenia zmieniającego zasady zawieszania lub zmniejszania emerytury i renty z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ nowe, niekorzystne dla adresatów rozwiązania prawne zawarte w rozporządzeniu z 5 maja 1997 r. miały odnosić się do wynagrodzeń i dochodów osiągniętych przez osoby uprawnione poczynając od 1996 r.; podstawą uznania niezgodności z Konstytucją było zatem retroaktywne działanie przepisów, a nie taka lub inna *vacatio legis*,

- w wyroku z 15 grudnia 1997 r., K. 13/97 (OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 69) Trybunał Konstytucyjny uznał, że ustawa o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i ustawy o finansach publicznych nie naruszyła art. 2 Konstytucji, mimo iż kwestionowane przepisy weszły w życie po dwunastu dniach od ogłoszenia ustawy,

- w wyroku z 3 października 2001 r., K. 27/01 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 209) Trybunał Konstytucyjny uznał, iż przepis ustawy o usługach detektywistycznych, który określał datę jej wejścia w życie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, gdyż ustawa została uchwalona 6 lipca 2001 r., a – zgodnie z jej art. 51 – miała obowiązywać od 1 lipca 2001 r.; w tym przypadku także doszło więc do oczywistego naruszenia zasady *lex retro non agit*.

Dokonując pewnego uogólnienia Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż naruszenie Konstytucji było przyjmowane w zasadzie tylko wtedy, gdy ustawodawca wiązał skutki prawne aktu prawnego z datą sprzed jego publikacji. Chodziło więc o przypadki rażącego naruszenia zasady *lex retro non agit*. Przed wejściem w życie obecnie obowiązującej Konstytucji właściwym wzorcem kontroli konstytucyjnej był wyłącznie art. 1 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych. Z zasady demokratycznego państwa prawnego. wyprowadzano wtedy zarówno zasadę ogólną niedziałania prawa wstecz, jak i jej aspekt techniczny, polegający na tym, iż ogłoszenie aktu prawnego jest niezbędnym warunkiem jego obowiązywania. Ten ostatni warunek obecnie został wprost wyartykułowany w art. 88 ust. 1 Konstytucji. W tych przypadkach, gdy ustawodawca nadaje przepisom moc wiążącą przed ich publikacją, nie ma potrzeby odwoływania się do zasady państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Z zasady państwa prawnego wyprowadza się nadal regułę ogólną *lex retro non agit*. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, iż – poza wskazanymi przypadkami powiązania skutków prawnych aktu prawnego z datą sprzed jego publikacji – w powołanych przez Rzecznika orzeczeniach Trybunał nie uznał zarzutu naruszenia Konstytucji, nawet jeśli przewidziany okres *vacatio legis* wydawał się rażąco krótki (np. 12 dni w przypadku zmian w przepisach o podatkach i opłatach lokalnych).

Odnosząc się do dotychczasowego orzecznictwa a jednocześnie uzasadniając niniejsze rozstrzygnięcie, Trybunał Konstytucyjny pragnie wskazać na przyczyny kształtowania się takiej linii orzecznictwa. Pierwsza z nich ma charakter – rzecz można – ustrojowy; Trybunał określa się czasem jako ustawodawcę negatywnego, co w odniesieniu do konkretnego problemu oznacza, iż Trybunał może wyłącznie orzec niezgodność z Konstytucją przepisu przewidującego zbyt krótki okres *vacatio legis*. Trybunał nie może natomiast zastąpić ustawodawcy i zadekretować właściwego okresu. Trybunał nie ma kompetencji do ustalania właściwego okresu, ani możliwości bezpośredniego wpływania na jego ustalenie. Kompetencją Sejmu jest ustalenie właściwej *vacatio legis* przy wzięciu pod uwagę charakteru ustawy oraz warunków społecznych i gospodarczych, w jakich ma ona funkcjonować. Ustawa musi więc wrócić do Parlamentu, który określiłby nowy termin jej wejścia w życie. Tu dochodzimy do drugiej przyczyny zachowania ostrożnej linii orzecznictwa.

Otóż, w konsekwencji całego procesu kontroli konstytucyjnej i ponownego uchwalania przepisu przez Parlament, między planowanym pierwotnie przez ustawodawcę terminem wejścia w życie ustawy a ostatecznym nabraniem przez nią mocy obowiązującej mija długi okres. Nadmierne odsuwanie w czasie wejścia w życie ustaw, które – gdy chodzi o ich merytoryczną zawartość i celowość ich wprowadzenia – nie budzą wątpliwości, w ocenie Trybunału nie wydaje się zasadne. Trybunał zwraca uwagę, że nawet gdyby przyjąć, iż dla danej ustawy właściwym okresem *vacatio legis* jest okres – przykładowo – 3 miesiące, to – ze względu na długotrwałość procedury – nie da się osiągnąć takiego efektu prawnego. Jeśli założyć, że państwo poprzez działalność legislacyjną ma do zrealizowania określone cele, w niniejszym przypadku – niekwestionowany przez nikogo cel dostosowania prawa polskiego do standardów unijnych – wstrzymanie wejścia w życie ustawy wyłącznie z powodu zbyt krótkiej *vacatio legis*, budzi zasadnicze wątpliwości. Trybunał Konstytucyjny podkreśla szczególną niedogodność takiego rozwiązania, gdy kwestionowany termin wejścia w życie ustawy już minął. W praktyce oznacza to, że wielu spośród adresatów nowo wprowadzonych norm prawnych zastosowało się do nich, czasem kosztem wzmożonego wysiłku, nakładu środków finansowych, itd. Działająca wstecz decyzja przekreślająca wejście w życie aktu prawnego, który zaczął już obowiązywać, mogłaby zostać przez nich oceniona jako naruszająca ich zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa. Okazałoby się bowiem, że posłuszeństwo ustawie i staranność w dostosowywaniu swej działalności do wymagań prawnych nie popłaca; w lepszej sytuacji znaleźliby się ci adresaci normy, którzy ją zlekceważyli.

Świadomość wskazanych następstw ewentualnego uznania, już po wejściu w życie ustawy, iż przewidziany przez nią okres *vacatio legis* był zbyt krótki, nakazuje zachowanie szczególnej ostrożności przy dokonywaniu oceny konstytucyjności przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania. Jeśli *vacatio legis* odpowiada generalnym założeniom z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, uznanie przez Trybunał Konstytucyjny, że doszło do naruszenia art. 2 Konstytucji mogłoby nastąpić tylko w rażących przypadkach. Orzeczenie takie spowodowałoby bowiem konieczność stosowania fikcji, iż ustawa nie zaczęła obowiązywać a jej wejście w życie, w kształcie merytorycznie niezmiennym, uzależnione byłoby od ponownej decyzji Parlamentu w sprawie *vacatio legis*.

Powyższe uwagi należy wykorzystać w niniejszej sprawie. Punktem wyjścia musi być przypomnienie, że – stosownie do art. 88 ust. 2 Konstytucji – zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa; Konstytucja odsyła więc do ustawy. Według art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów (Dz. U. Nr 62, poz. 718), wchodzi one w życie po upływie 14 dni od

ogłoszenia, chyba że określają termin dłuższy. Kwestionowany przepis ustawy zmieniającej ustawę o prawie autorskim, opublikowany w Dzienniku Ustaw z 27 listopada 2002 r., przewidywał 34 dniowy okres *vacatio legis*. Mimo pewnej słuszności spostrzeżeń Rzecznika Praw Obywatelskich co do pośpiechu towarzyszącego zawieraniu umów, narzuconego operatorom sieci kablowych, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego trudno uznać, by kwestionowane przepisy naruszały wynikające z art. 2 Konstytucji formalnoprawne wymagania dotyczące procesu legislacji i wprowadzania w życie nowych regulacji.

4. Wynikający z art. 2 Konstytucji postulat zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, którego formuła ma w pewnym sensie charakter techniczny, przekłada się na materialnoprawne postulaty zgłaszane pod adresem ustawodawcy, a mianowicie – postulat ochrony interesów w toku, zachowania przewidywalności postępowania organów państwowych i niezaskakiwania obywateli nowymi regulacjami prawnymi. Tego rodzaju oczekiwania wobec ustawodawcy wielokrotnie były formułowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (przykł. wyrok w sprawie K. 5/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 30; K. 26/97, OTK ZU nr 5/1997, poz. 64), przy czym Trybunał podkreślał szczególną wagę przestrzegania wskazanych zasad w regulowaniu działalności gospodarczej. Wyartykułowane wyżej postulaty, pozornie, mogłyby przemawiać za uznaniem, iż w niniejszej sprawie doszło do naruszenia art. 2 Konstytucji. Jeśli jednak uwzględnić sygnalizowane już okoliczności, a zwłaszcza – przebieg procesu legislacyjnego, nie sposób dopatrzyć się pogwałcenia interesów w toku, czy elementu zaskoczenia. Teza ta wymaga krótkiego wyjaśnienia.

„Ochrony interesów w toku” w żadnym razie nie można traktować jako równoznacznej z gwarancją niezmienności prawa, w szczególności wiecznego trwania określonych przywilejów. Jest bowiem oczywiste, że ustawodawca dysponuje możliwością ograniczania uprawnień i znoszenia przywilejów; najlepszym przykładem takich działań ustawodawców jest ewolucja prawa własności, które – początkowo uznawane za prawo absolutne – współcześnie we wszystkich porządkach prawnych podlega licznym ograniczeniom ustawowym. Trzeba więc uznać, że prawa, których trwanie nie jest ograniczone przez ustawodawcę żadnym horyzontem czasowym, mogą – w toku swego istnienia – podlegać modyfikacjom. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 25 listopada 1997 r., ochrona interesów w toku ma „bardziej kateryczny charakter w tych wszystkich sytuacjach, w których ustawodawca wyznaczył pewien okres czasu, w którym miało być możliwe prowadzenie interesów według z góry ustalonych zasad czy reguł gdy” (jak wyżej K. 26/97, s. 450). Odnosząc poczynione uwagi do ocenianej regulacji Trybunał zwraca uwagę, iż ustawa nigdy nie zawierała gwarancji czasowych trwania przywileju, jaki niewątpliwie stanowiła licencja ustawowa. Co więcej, profesjonalni nadawcy, perspektywicznie myślący o swej działalności, musieli liczyć się ze zniesieniem tego przywileju, gdyż było to konieczne w ramach dostosowywania prawa polskiego do standardów unijnych. Trybunał podkreśla, że – niezależnie od tego, w jakim momencie nastąpiłoby zniesienie licencji ustawowej – zawsze można by zarzucać naruszenie interesów w toku. Takie rozumowanie musi być jednak zdecydowanie odrzucone, gdyż z art. 24 ust. 3 ustawy nie wynikała licencja „wieczysta”; treść tego przepisu nie dawała nadawcom gwarancji, że zawsze, w toku prowadzenia swej działalności, będą korzystali z licencji ustawowej. Sam fakt, iż licencję zniesiono w czasie, gdy określona grupa nadawców prowadziła działalność korzystając z możliwości wskazanej w art. 24 ust. 3 ustawy, nie może być uznany za sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego naruszenie „interesów w toku”.

Rozważania trzeba więc przenieść na płaszczyznę oceny sposobu wprowadzenia zmian. Okazuje się bowiem, że ustawodawca mógł – w zgodzie z Konstytucją – znieść licencję ustawową, powinien to jednak uczynić w sposób przewidywalny, nie zaskakując podmiotów, które z licencji korzystały. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego dopatrywanie się elementu zaskoczenia adresatów w rozpatrywanej sprawie, byłoby jednak nieuzasadnione. Wystarczy przypomnieć, że w chwili wejścia w życie kwestionowanych przepisów już od ponad dwóch lat obowiązywał art. 21 ust. 4 ustawy, który dopuszczał reemisję „wyłącznie na podstawie umowy zawartej z właściwą organizacją zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi”. Trybunał nie podzielił wprawdzie stanowiska wyrażonego przez Prokuratora Generalnego, iż wprowadzenie tego przepisu było równoznaczne z jednoczesnym uchyceniem licencji ustawowej, nie oznacza to jednak, że można całkowicie zignorować fakt nałożenia przez ustawę na operatorów sieci kablowych, z dniem 22 lipca 2000 r., obowiązku zawierania umów. Trybunał stwierdza, że fakt ten ma zasadnicze znaczenie dla oceny przewidywalności działań ustawodawcy i elementu zaskoczenia adresatów normy prawnej. Z punktu widzenia świadomości tychże adresatów okoliczność, iż obowiązek zawierania umów był sformułowany w ustawie niemal od połowy 2000 r., ma znaczenie rozstrzygające: nie sposób bowiem przyjąć, że uchycenie licencji ustawowej z dniem 1 stycznia 2003 r. było dla nich zaskoczeniem. Przeciwnie, należy stwierdzić, że – zarówno w świetle zobowiązań międzynarodowych Polski wynikających z przystąpienia do Unii Europejskiej, jak i ze względu na treść art. 21 ust. 4 ustawy – każdy podmiot prowadzący działalność w zakresie reemisji powinien liczyć się z nieuchronnością rychłego, ostatecznego zniesienia licencji ustawowej. Nieuchronność ta była oczywista zwłaszcza w perspektywie integracji z państwami unijnymi, w których zasada swobody gospodarczej dyktuje podstawowy sposób organizowania działalności, a mianowicie – oparcie jej na umowach zawieranych między uczestnikami obrotu, nie zaś – na ustawowych przywilejach poszczególnych grup przedsiębiorców.

Podsumowując Trybunał Konstytucyjny wyraża przekonanie, że kwestionowane przepisy nie naruszają wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.