

Jednocześnie, w „Ocenie skutków regulacji” znalazła się informacja, iż projekt został „przygotowany w oparciu o wyłącznie krajowe doświadczenia (podobnie jak obecnie obowiązujące rozporządzenie z dnia 18.04.2011 r.)”, a „Polska jest pionierem, gdy chodzi o wprowadzanie tak szczegółowych przepisów prawnych dotyczących sprawozdawczości organizacji zbiorowego zarządzania” (dalej – ozz), bowiem „w państwach UE brak jest powszechnego standardu sprawozdawczości”.

Zgodnie z art. 43 ust. 1 Dyrektywy 2014/26/UE, która weszła w życie 9 kwietnia 2014 roku (dalej zwana Dyrektywą) – państwa członkowskie mają wprowadzić w życie przepisy ustawowe i wykonawcze niezbędne do jej implementacji **do dnia 10 kwietnia 2016 roku**.

W uzasadnieniu projektu, ani w zacytowanej wyżej „ocenie skutków regulacji” nie można znaleźć w pełni umotywowanych powodów, dlaczego polski ustawodawca faktycznie rozpoczął proces wdrożenia Dyrektywy (choć nazywa to nieformalnie „krokiem w tym kierunku”) od przepisów dotyczących sprawozdawczości ozz, dlaczego zamierza przygotować i wprowadzić w życie te przepisy w dwóch etapach, przy czym – znaczącą ich większość na blisko dwa lata przed zakreślonym w Dyrektywie (wskazany wyżej) terminem i to w sytuacji, gdy w pozostałych państwach UE nie ma obecnie tak szczegółowo uregulowanych obowiązków sprawozdawczych ozz, jak to wynika z już obowiązującego rozporządzenia z dnia 18 kwietnia 2011 r., a tym bardziej – z projektu nowego rozporządzenia, które nakłada na polskie ozz cały szereg nowych obowiązków, nota bene także takich, których Dyrektywa nie przewiduje.

W naszej ocenie wprowadzenie w życie projektu niezwłocznie po wejściu w życie Dyrektywy (a więc niewątpliwie zanim inne kraje UE dokonają jej implementacji) pogłębi jeszcze istniejące już w/w różnice i w praktyce oznaczać będzie, iż co najmniej w dwóch okresach sprawozdawczych działalność polskich ozz będzie oceniana bez możliwości porównania tej działalności, co do większości aspektów, z działalnością ozz w innych krajach UE, a przecież taki cel – ujednoczenie standardów działania wszystkich ozz – stawia Dyrektywa. Brak takiej możliwości skutkować może, z dużym stopniem prawdopodobieństwa, wyciągnięciem błędnych wniosków z podanych do publicznej wiadomości różnorodnych, bardzo szczegółowych danych, dotyczących między innymi struktury inkasa wynagrodzeń i opłat oraz ich repartycji, a także struktury kosztów i sposobu zarządzania kwotami nie wypłaconymi – tym bardziej, iż w dalszym ciągu przeciętna znajomość specyfiki warunków i zasad funkcjonowania ozz jest ograniczona.

Nie bez znaczenia dla tej oceny będzie również okoliczność, iż przewidywany w projekcie zakres sprawozdawczości ozz nie jest typowy dla sprawozdań finansowych większości podmiotów gospodarczych, funkcjonujących na polskim rynku i właściwie może być porównywalny z informacjami, jakie mają obowiązek publikować spółki akcyjne, których akcje notowane są na Giełdzie Papierów Wartościowych.

Poważne zastrzeżenia budzi zamiar wprowadzenia w życie zmian dotyczących sprawozdawczości i tzw. „przejrzystości” ozz przed ustawową implementacją Dyrektywy. Dopóki bowiem nie zostaną wprowadzone w życie stosowne zmiany ustawowe, umożliwiające między innymi implementację Dyrektywy w powyższym zakresie, nowe rozporządzenie powinno tak określić treść sprawozdań ozz, aby realizacja wynikającego z art. 104 ust 3⁴ PrAut obowiązku podawania ich do publicznej wiadomości nie naruszała praw osób fizycznych i prawnych, chronionych między innymi przez przepisy ustaw - o ochronie danych osobowych i o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

Nie możemy zgodzić się także ze stanowiskiem przedstawionym w uzasadnieniu projektu, iż nie zachodzi potrzeba wprowadzenia do nowego rozporządzenia przepisu przejściowego. Obowiązki sprawozdawcze nałożone na ozz w projekcie rozporządzenia wymagałyby gromadzenia całego szeregu danych w nowej strukturze, a także zmiany i rozbudowania systemu księgowania bądź bardzo czasochłonnego, a więc kosztownego analizowania istniejących danych. Dlatego też wdrożenie w życie w ozz nowych obowiązków sprawozdawczych wymaga czasu, a więc pierwsze sprawozdanie według nowych wzorów powinno być, naszym zdaniem, sporządzone za rok następujący po roku, w którym nowe rozporządzenie weszłoby w życie, a więc nie wcześniej niż za rok 2015.

Należy również zwrócić uwagę, że ozz są zrzeszone w wielu międzynarodowych organizacjach i są zobowiązane do przestrzegania szczegółowych zasad zawodowych (np. wynikających z członkostwa w CISAC), których również dotyczą kwestie objęte projektem. Obowiązek publikowania szczegółowych sprawozdań jedynie przez polskie ozz może naruszyć ich międzynarodowe zobowiązania w zakresie ochrony informacji poufnych. Dlatego też nowelizacja rozporządzenia powinna następować równolegle z implementacją Dyrektywy przez pozostałe państwa członkowskie, tak aby polskie ozz mogły prawidłowo wypełniać ciążące na nich zobowiązania międzynarodowe, a międzynarodowe organizacje zrzeszające ozz mogły dostosować swoje przepisy do nowej sytuacji prawnej.

Ponadto, z uwagi na wiążące ozz umowy o wzajemnej reprezentacji – upublicznienie szczegółowych danych finansowych będzie dotyczyło nie tylko polskich ozz, ale obejmie również dane ich partnerów zagranicznych, którzy – co potwierdza uzasadnienie projektu – nie są zobowiązani i nie publikują tak szczegółowych informacji o swojej działalności. Trzeba też dodać, że niezachowanie odpowiedniej symultaniczności w implementacji Dyrektywy w państwach UE może niekorzystnie wpływać na konkurencyjność niektórych organizacji (szczególnie tak dużych jak ZAiKS) na rynku zbiorowego zarządu prawami autorskimi i pokrewnymi.

Zważywszy, że przepisy wykonawcze do Dyrektywy Państwa członkowskie winny wprowadzić w życie do 10.04.2016 roku – planowanie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego wydania w stosunkowo krótkim okresie dzielącym nas od wyżej wymienionego terminu aż dwóch rozporządzeń regulujących tę samą problematykę sprawozdawczości ozz (obecny projekt i jego nowelizacja) narusza zasady ekonomii legislacyjnej, tym bardziej, że na podstawie obecnie obowiązującego rozporządzenia sporządzone zostały przez ozz dotychczas tylko dwa sprawozdania (za rok 2011 i 2012), a więc negatywna ocena ich przydatności dla celów określonych w ustawie (przedstawiona w uzasadnieniu projektu) wydaje się przedwczesna.

Dwukrotna zmiana obowiązujących przepisów w krótkim okresie czasu nie będzie służyć pewności prawa oraz spowoduje dodatkowe koszty po stronie budżetu państwa i organizacji zbiorowego zarządzania, które będą zmuszone dostosować wiele aspektów swojej działalności do brzmienia nowych przepisów. Koszty te zostaną poniesione bezpośrednio przez uprawnionych z praw autorskich. Rolą prawodawcy powinno być takie kształtowanie regulacji prawnych, które z jednej strony zapewni wykonanie zobowiązań nałożonych prawem Unii Europejskiej, a z drugiej ograniczy do minimum koszty zmiany przepisów. Dlatego konieczność nowelizacji dotychczasowego rozporządzenia, która nie uwzględnia w pełni brzmienia Dyrektywy, winna być wszechstronnie przeanalizowana.

Reasumując, Stowarzyszenie Autorów ZAiKS z wyżej przedstawionych powodów wyraża przekonanie, iż nowe rozporządzenie winno stanowić przepis wykonawczy do ustawowej implementacji Dyrektywy i obowiązywać nie wcześniej, niż do polskiego systemu prawnego wdrożone zostaną wymagane przez Dyrektywę zasady funkcjonowania ozz, których dotyczyć ma sprawozdawczość (miedzy innymi wynikające z art. 11-15 i art. 18-22 Dyrektywy).

Zachowanie takiej kolejności procesu legislacyjnego skutecznie przyczyni się do właściwej realizacji wskazanego przez Dyrektywę celu zapewnienia jednolitych standardów funkcjonowania i transparentności ozz w Unii Europejskiej w określonym w Dyrektywie terminie.

Niezależnie od powyższego stanowiska przedstawiamy następujące szczegółowe uwagi do wybranych postanowień projektu.

1. Niewątpliwie uznać należy za słuszny wskazany w uzasadnieniu projektu zamiar nadania sprawozdaniom ozz „uporządkowanej struktury”, mającej na celu zwiększenie ich przejrzystości i ułatwienie ich lektury porównawczej. Naszym jednak zdaniem, trudność w analizie sprawozdań polega na tym, że materiał porównawczy jest bardzo obszerny, pytania, a co za tym idzie – odpowiedzi, są bardzo szczegółowe i często skomplikowane, zawierają wiele załączników (sprawozdanie ZAiKS-u za 2011 rok zawierało 94 załączniki, a razem z załącznikami do załączników 142 – co daje kilkaset stron lektury; równie obszerne było sprawozdanie za rok 2012). Zmiana przepisów w zakresie proponowanym w projekcie tę sytuację tylko pogorszy (zamiast odpowiedzi na 25 pytań, sprawozdanie będzie zawierało odpowiedzi na 55 pytań, a liczba wymaganych załączników nie ulegnie zmniejszeniu).

Przede wszystkim więc – naszym zdaniem – należałoby wyeliminować ze sprawozdania te informacje i kopie dokumentów, które w sposób znaczący zwiększą objętość sprawozdań, a które albo są ogólnie dostępne, albo które nie są niezbędne dla oceny działalności ozz, których opublikowanie naruszy obowiązujące przepisy (m.in. o ochronie danych osobowych) i wreszcie takich, których upublicznienia nie wymaga Dyrektywa.

Powyższa uwaga odnosi się m.in. do obowiązku podawania:

- a) adresów, zakresu przedmiotowego i terytorialnego działania terenowych jednostek organizacyjnych (§ 3 pkt 9 projektu), ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym wymaga wpisu wyłącznie **oddziałów** podmiotów wpisanych do rejestru przedsiębiorców, **nie przewidując** jednak obowiązku określenia zakresu ich działania,
- b) podmiotów, które dokonują inkasa wynagrodzeń lub opłat na rzecz ozz na podstawie pełnomocnictw lub umów cywilnoprawnych (§ 3 pkt 10 projektu) - obowiązek ten jest niejasny – np. czy miałby dotyczyć również pracowników ozz dysponujących pełnomocnictwami do zawierania umów licencyjnych,

- c) komisji, rad lub innych zespołów powołanych przez ozz ze wskazaniem zadań poszczególnych gremiów oraz imion i nazwisk ich członków (§ 3 pkt 11 projektu) – uzasadnienie projektu nie podaje żadnego powodu wskazywania informacji dotyczących gremiów doradczych (często o charakterze incydentalnym i zmiennym (także co do składu).
- d) bardzo szczegółowych, analitycznych danych dotyczących podmiotów, które powierzyły i wycofały swoje prawa ze zbiorowego zarządu (§ 4 pkt 1-7 projektu),
- e) wzorów stosowanych przez ozz umów, kopii regulaminów oraz innych aktów, których przedmiotem jest powierzenie praw (§ 4 pkt 8 projektu),
- f) kopii tabel wynagrodzeń prawomocnie zatwierdzonych przez KPA lub sąd wraz z kopiami właściwych orzeczeń i ich uzasadnieniem oraz kopie uchwał lub innych aktów wewnętrznych określających wysokość wynagrodzeń (§ 5 pkt 1 i 2 projektu),
- g) szczegółowych analitycznych danych, dotyczących podmiotów korzystających z utworów i przedmiotów praw pokrewnych, z którymi ozz łączyły umowy (§ 5 pkt 5-8 projektu),
- h) kopii regulaminu lub innego aktu wewnętrznego określającego zasady repartycji (§ 6 pkt 11 projektu),
- i) wykazu podjętych uchwał, dotyczących zbiorowego zarządzania, zawierającego numer, datę podjęcia oraz tytuł uchwały (§ 7 projektu).

Odnosnie danych wskazanych w pkt a)–i) – Dyrektywa przewiduje podanie w sprawozdaniu na temat przejrzystości do publicznej wiadomości następujących kopii dokumentów i informacji – statutu, warunków członkostwa oraz warunków cofnięcia upoważnienia do zarządzania prawami o ile nie są ujęte w Statucie (art. 22 ust. 1 lit. a i b), opisu struktury prawnej i struktury zarządzania (ust. 1 lit. d Załącznika do Dyrektywy), wykazu osób kierujących działalnością ozz (art. 22 ust. 1 lit. d), standardowych umów licencyjnych i standardowych stosowanych stawek wynagrodzeń łącznie ze zniżkami (art. 22 ust. 1 lit. c), wykazu zawartych umów o reprezentacji oraz nazw ozz, z którymi te umowy zawarto (art. 22 ust. 1 lit. h), ogólnego podejścia do opłat z tytułu zarządzania (art. 22 ust. 1 lit. f).

Tak więc dostosowanie się przez polskiego ustawodawcę w powyższym zakresie do wymagań Dyrektywy, pozwoliłoby znacznie ograniczyć coroczne obowiązki

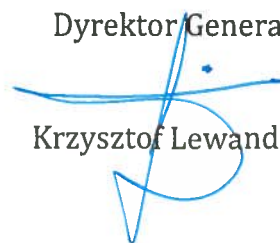
sprawozdawcze ozz, a zatem koszty ich wykonania i w konsekwencji ułatwić „ich lekturę porównawczą”, a w każdym razie wyłączyć wskazane wyżej dane i dokumenty z obowiązku publikacji.

2. Dane wymienione w projekcie w § 3 pkt 14, w § 4 pkt 9, § 5 pkt 11-15 odpowiadają (z małymi wyjątkami) informacjom, jakie winny się znaleźć – zgodnie z Dyrektywą – w sprawozdaniu ozz na temat przejrzystości i w odrębnym sprawozdaniu, o którym mowa w art. 22 ust. 3 Dyrektywy, a więc do tej części przepisów projektu odnosi się stanowisko Stowarzyszenia przedstawione w części ogólnej niniejszego pisma, dotyczące wprowadzenia w życie nowego rozporządzenia, jako przepisu wykonawczego do ustawowej implementacji Dyrektywy.

Uprzejmie prosimy Pana Ministra o wnikliwą analizę naszych uwag, mając nadzieję na ich uwzględnienie w pracach nad projektem nowego rozporządzenia.

Z poważaniem

Dyrektor Generalny



Krzysztof Lewandowski

Warszawa, dnia 16 kwietnia 2014 roku