

Wyrok z 16 września 2003 r., [K 55/02](#)
**KRÓTKA VACATIO LEGIS PRZY WPROWADZENIU OBOWIĄZKU
UZYSKANIA LICENCJI NA REEMISJĘ W SIECIACH KABLOWYCH**

Rodzaj postępowania: kontrola abstrakcyjna Inicjator: Rzecznik Praw Obywatelskich	Skład orzekający: 5 sędziów	Zdania odrębne: 0
Przedmiot kontroli		Wzorzec kontroli
34-dniowy okres <i>vacatio legis</i> przy wprowadzeniu obowiązku uzyskania licencji na reemisję w sieciach kablowych [Ustawa z 28 października 2002 r. o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych: art. 1 pkt 11 lit. b w związku z art. 4]		Zasada demokratycznego państwa prawnego [Konstytucja: art. 2]

Przed 1 stycznia 2003 r. operatorzy radiowych i telewizyjnych sieci kablowych mogli reemitować programy emitowane przez polskich i zagranicznych nadawców bez konieczności zawarcia umowy licencyjnej, o ile programy te były dostępne na danym obszarze poprzez nadajniki tradycyjne lub satelitę, a reemisja następowała równocześnie i bez jakichkolwiek zmian w stosunku do emisji pierwotnej. Osobom uprawnionym do rozpowszechniania w ten sposób utworów przysługiwało prawo do wynagrodzenia.

Powyższy przywilej polskich operatorów sieci kablowych został zniesiony, z mocą od 1 stycznia 2003 r., przez nowelizację prawa autorskiego uchwaloną przez Sejm 28 października 2002 r., a ogłoszoną w Dzienniku Ustaw 27 listopada tegoż roku. Zmiana ta, dokonana w związku z dostosowywaniem polskiego prawa do europejskich regulacji wspólnotowych, w istotny sposób utrudniła działalność wspomnianych operatorów. Konsekwencją było w szczególności pozbawienie polskich telewidzów, począwszy od nowego roku, dostępu do niektórych zagranicznych programów telewizyjnych, reemitowanych dotychczas w sieciach kablowych. Zdaniem operatorów omawiana zmiana była dla nich zaskakująca i – z powodu zaledwie 34-dniowej *vacatio legis* (okres między ogłoszeniem ustawy a jej wejściem w życie) – nie pozwoliła im na niezakłócone dostosowanie się do nowych wymagań prawnych.

Krytyka tempa wprowadzenia omawianej zmiany spotkała się zrozumieniem Rzecznika Praw Obywatelskich, który zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego ustawowe określenie daty wejścia w życie tej zmiany, zarzucając naruszenie przez ustawodawcę art. 2 Konstytucji (klauzula demokratycznego państwa prawnego).

ROZSTRZYGNIĘCIE

Zaskarżona nowelizacja jest zgodna z art. 2 Konstytucji.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Doniosłym elementem prawidłowego przebiegu procesu legislacyjnego, należącym do standardów demokratycznego państwa prawnego, jest zachowanie przy wprowadzaniu nowych regulacji prawnych odpowiedniego okresu *vacatio legis*. Techniczny wymóg zachowania odpowiedniej *vacatio legis* odpowiada takim materialnoprawnym wymaganiom stawianym ustawodawcy, jak ochrona interesów w toku, zachowanie przewidywalności postępowania organów państwowych i niezaskakiwanie obywateli nowymi regulacjami prawnymi. Dostatecznie długi okres *vacatio legis* ma szczególne znaczenie wówczas, gdy nowe unormowanie nakłada na adresatów obowiązki, które wcześniej ich nie obciążały, wiążąc z ich niewykonaniem odpowiedzialność prawną.
2. Zasada ochrony interesów w toku nie oznacza gwarancji niezmienności prawa czy wiecznego trwania określonych przywilejów. W szczególności mogą w toku swego istnienia podlegać modyfikacjom prawa, których trwanie nie jest ograniczone przez ustawodawcę żadnym horyzontem czasowym. Ochrona interesów w toku ma natomiast bardziej kategoryczny 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 gry.
3. Trybunał Konstytucyjny, jako „ustawodawca negatywny”, w razie stwierdzenia zbyt krótkiego okresu *vacatio legis*, może orzec jedynie o niekonstytucyjności przepisu przewidującego taki okres, nie może natomiast zastąpić ustawodawcy i zadekretować okresu, który byłby wystarczający. W takim wypadku ustawa musiałaby wrócić do parlamentu, który określiłby nowy termin jej wejścia w życie. W konsekwencji między planowanym pierwotnie przez ustawodawcę terminem wejścia w życie ustawy a ostatecznym nabraniem przez nią mocy obowiązującej mijałby długi okres. Nadmierne odsuwanie w czasie wejścia w życie ustaw, które – gdy chodzi o ich merytoryczną zawartość i celowość ich wprowadzenia – nie budzą wątpliwości, nie wydaje się zasadne. Skoro państwo poprzez działalność legislacyjną ma do zrealizowania określone cele (w tym wypadku: 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, zwłaszcza gdy kwestionowany termin wejścia w życie ustawy już minął. W praktyce wielu spośród adresatów nowo wprowadzonych norm prawnych zastosowało się do nich, czasem kosztem wzmoczonego wysiłku, nakładu środków finansowych, itd. Działająca wstecz decyzja Trybunału Konstytucyjnego 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 art. 4 ust. 1 ustawy z dnia

20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (zasada, że akt normatywny z reguły wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia), to 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 niezmienionym, uzależnione byłoby od ponownej decyzji parlamentu w kwestii *vacatio legis*.

4. Od lipca 2000 r. do grudnia 2002 r. obowiązywały jednocześnie dwa przepisy ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych – art. 21 ust. 4 i art. 24 ust. 3, których treść i wzajemny stosunek nie były jasne. Pierwszy z nich dopuszczał reemisję w sieciach kablowych utworów nadawanych w programach radiowych i telewizyjnych wyłącznie wówczas, gdy następowało to na podstawie umowy (licencyjnej) zawartej z właściwą organizacją zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi. Drugi ustanawiał tzw. licencje ustawową: pozwalał operatorom sieci kablowych na rozpowszechnianie utworów nadawanych przez innych operatorów, o ile utwory te były „dostępne na danym obszarze”, jeżeli rozpowszechnianie to miało „charakter równoczesny i integralny z nadaniem pierwotnym”; osobom uprawnionym do rozpowszechnianych w ten sposób utworów przysługiwało prawo do wynagrodzenia. Wykładnia – zaakceptowana przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie – według której ten drugi przepis, stanowiący *lex specialis* w stosunku do pierwszego, w sytuacjach w nim określonych pozwalał na reemisję bez konieczności zawarcia umowy, stanowi podstawę do badania przez Trybunał zarzutu, iż kwestionowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich nowelizacja (wymieniona w sentencji), znosząca – zgodnie z europejskim prawem wspólnotowym – wspomniany wyjątek od wymogu zawarcia umowy na reemisję, została ustanowiona ze zbyt krótkim okresem *vacatio legis*.
5. Działając w zgodzie z Konstytucją ustawodawca mógł znieść licencję ustawową, o której mowa wyżej, pod warunkiem działania w sposób przewidywalny, nie zaskakujący podmiotów korzystających z tej licencji. W rozpatrywanym przypadku zarzut zaskoczenia adresatów prawa przez ustawodawcę jest nieuzasadniony. W chwili wejścia w życie kwestionowanych przepisów już od ponad dwóch lat (od 22 lipca 2000 r.) obowiązywał art. 21 ust. 4 ustawy, dopuszczający reemisję „wyłącznie na podstawie umowy zawartej z właściwą organizacją zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi”. Nie sposób zatem przyjąć, że uchylenie licencji ustawowej z dniem 1 stycznia 2003 r. było zaskoczeniem dla adresatów ustawy. Przeciwnie, 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 świetle zasady swobody działalności gospodarczej, która zakłada opieranie tej działalności na umowach zawieranych między uczestnikami obrotu, nie zaś na ustawowych przywilejach dla poszczególnych grup przedsiębiorców.
6. Zasada państwa prawnego, implikująca ochronę zaufania do prawa, wyklucza czynienie adresatom norm prawnych zarzutu z tego powodu, że korzystają oni z uprawnień przyznanych im w ustawie uchwalonej i opublikowanej zgodnie z obowiązującymi przepisami, nawet jeśli ma ona wady legislacyjne.
7. Przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. reguła, iż ogłoszenie aktu normatywnego jest

niezbędnym warunkiem jego obowiązywania, była wyprowadzana z konstytucyjnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Skoro obecnie wymóg ogłoszenia aktu jako warunek jego obowiązywania został wyartykułowany w art. 88 ust. 1 Konstytucji, to nie ma już potrzeby sięgania do klauzuli państwa prawnego (art. 2) jako wzorca kontroli konstytucyjności norm w przypadkach, gdy ustawodawca nadaje przepisom prawnym moc wiążącą przed ich publikacją.

Przepisy Konstytucji

Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 88. 1. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.
2. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.