

Sygn. akt II OSK 1897/15



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 marca 2017 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Jerzy Siegień (spr.)

Sędziowie { Sędzia NSA Andrzej Gliniecki
Sędzia del. WSA Izabela Bąk - Marciniak

Protokolant sekretarz sądowy Agata Putkowska

po rozpoznaniu w dniu 24 marca 2017 r.

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

sprawy ze skargi kasacyjnej Instytutu Monitorowania Mediów sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 30 kwietnia 2015 r. sygn. akt VII SA/Wa 2280/14

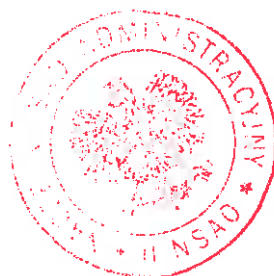
w sprawie ze skargi Instytutu Monitorowania Mediów Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie

na decyzję Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego

z dnia 11 sierpnia 2014 r. nr DWIM-WA.MC-0261/8/14

w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji

1. oddała skargę kasacyjną,
2. zasądza od Instytutu Monitorowania Mediów sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie na rzecz Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Aleksandra Tokarczyk

sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 30 kwietnia 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 2280/14 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Instytutu Monitorowania Mediów Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie na decyzję Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 11 sierpnia 2014 r., znak: DWIM-WA.MC-0261/8/14 w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji.

Przedmiotowy wyrok został wydany w następujących okolicznościach sprawy.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego decyzją z dnia 28 maja 2009 r., znak DP/926/09/JB udzielił Stowarzyszeniu Wydawców REPROPOL z siedzibą w Warszawie zezwolenia na zbiorowe zarządzanie prawami autorskimi do publikacji periodycznych oraz mających samodzielne znaczenie utworów składających się na zawartość publikacji periodycznych w zakresie, w jakim prawa te przysługują wydawcom.

W dniu 14 lutego 2011 r. Instytut Monitorowania Mediów Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. w związku z art. 104 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, ze zm.), wniósł o stwierdzenie nieważności ww. decyzji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 28 maja 2009 r., jako wydanej bez podstawy prawnej. Uzasadniając wniosek Instytut wskazał, że art. 104 ust. 1 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, będący podstawą wydania zezwolenia, nie wymienia wśród podmiotów, które może zrzeszać stowarzyszenie będące organizacją zbiorowego zarządzania - wydawców. Tak więc decyzja udzielająca Stowarzyszeniu Wydawców REPROPOL, zrzeszającemu wydawców, zezwolenia na zbiorowe zarządzanie prawami autorskimi do publikacji periodycznych oraz mających samodzielne znaczenie utworów składających się na zawartość publikacji periodycznych w zakresie, w jakim prawa te przysługują wydawcom, została wydana bez podstawy prawnej i z tego powodu należy uznać ją za nieważną.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego decyzją z dnia 18 lipca 2011 r. odmówił stwierdzenia nieważności decyzji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 28 maja 2009 r. Organ wskazał, że zawarty w art. 104 ust. 1 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych termin "twórca" obejmuje nie tylko rzeczywistego twórcę, ale również jego następców prawnych, w tym wydawców, w związku z czym decyzja z dnia 28 maja 2009 r. nie została wydana bez podstawy prawnej, co powoduje, że brak jest podstaw do stwierdzenia jej nieważności.

Po rozpoznaniu wniosku Instytutu Monitorowania Mediów o ponowne rozpatrzenie sprawy Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego decyzją z dnia 24 maja 2013 r. utrzymał w mocy własną decyzję z dnia 18 lipca 2011 r.

Wskutek skargi Instytutu Monitorowania Mediów Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie na powyższą decyzję, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 25 listopada 2013 r., sygn. akt VII SAWa 1642/13, uchylił zaskarżoną decyzję Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 24 maja 2013 r. jednak z innych powodów niż wnosiła o to skarżąca spółka. Sąd wskazał, że zgodnie z art. 157 § 2 K.p.a. postępowanie nieważnościowe wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Obowiązkiem organu było zatem w pierwszej kolejności rozważenie, czy wniosek o stwierdzenie nieważności pochodzi od podmiotu, który jest stroną postępowania. Z akt sprawy wynikało, że wnioskodawca - Instytut Monitorowania Mediów Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie nie był stroną postępowania zakończonego decyzją z dnia 28 maja 2009 r., jak też we wniosku z dnia 14 lutego 2011 r. o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 28 maja 2009 r. nie wykazał własnego interesu prawnego. Jednak pomimo tego Minister nie wyjaśnił, czy wnioskodawcy przysługuje przymiot strony w postępowaniu nieważnościowym dotyczącym udzielonego zezwolenia. Tymczasem wnioskodawca, domagając się wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji powinien wykazać własny przymiot strony poparty swoim interesem prawnym, a jeśli tego nie uczynił, to organ administracji publicznej obowiązany był wezwać go o wykazanie swojego przymiotu strony w tej konkretnej sprawie. Prowadzenie bowiem postępowania wszczętego na wniosek podmiotu, który nie jest stroną postępowania stanowi rażące naruszenie wyrażonej w art. 16 K.p.a. zasady trwałości decyzji administracyjnych.

Rozpoznając ponownie sprawę, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego decyzją z dnia 11 sierpnia 2014 r., znak: DWIM-WA.MC-0261/8/14 uchylił swoją wcześniejszą decyzję z dnia 18 lipca 2011 r. i umorzył w całości postępowanie prowadzone w pierwszej instancji. Organ wskazał, że zgodnie z wytycznymi zawartymi w wyroku, wezwał wnioskodawcę do wskazania z czego wywodzi interes prawny do dochodzenia wszczęcia przedmiotowego postępowania nieważnościowego. Spółka wskazała, że jej interes prawny wynika z możliwości wystąpienia przez Stowarzyszenie Wydawców REPROPOL na drogę postępowania sądowego przeciwko spółce w oparciu o przepis art. 105 ust. 1 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych z powodu naruszenia autorskich praw majątkowych członków stowarzyszenia, ponadto z prawa

Sygn. akt II OSK 1897/15

żądania przez Stowarzyszenie od skarżącej spółki informacji i dokumentów niezbędnych do określenia wysokości dochodzonych przez nią wynagrodzeń i opłat na podstawie art. 105 ust. 2 ww. ustawy. Spółka podała również, że jej interes prawny uzasadnia prawo żądania przez Stowarzyszenie od skarżącej spółki wynagrodzenia za odpłatne udostępnianie egzemplarzy fragmentów utworów, zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, a wreszcie samo prawo kształtowania treści stosunków prawnych, w tym umów cywilnoprawnych przez spółkę ze Stowarzyszeniem. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego analizując materiał zgromadzony w sprawie stwierdził, że Instytut Monitorowania Mediów nie ma przymiotu strony w postępowaniu o udzielenie zezwolenia na zbiorowe zarządzanie, gdyż stwierdzenie nieważności tej decyzji nie wpływałoby na zakres jego obowiązków w znaczeniu materialnoprawnym. Zdaniem organu sytuacja materialnoprawna Instytutu pozostaje bez związku z tym, czy Stowarzyszenie posiada zezwolenie na zbiorowe zarządzanie. Kierowanie roszczeń może nastąpić bowiem zarówno przez wydawców jak i przez organizację zbiorowego zarządzania. Powyższe wskazuje, że argumenty podnoszone przez spółkę dążą jedynie do wyeliminowania organizacji zbiorowego zarządzania w celu zmniejszenia zakresu realizacji obowiązków z tytułu stosownych wynagrodzeń. Minister uznał zatem, że Instytut nie wskazał przepisu prawa materialnego, który kształtowałby jego interes prawny w niniejszym postępowaniu. Podnoszone natomiast roszczenia stanowią materię cywilnoprawną, która nie wpływa na stosunki z zakresu prawa administracyjnego. Mając więc na uwadze, że postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte na wniosek podmiotu nie będącego stroną postępowania, Minister stwierdził, iż podlega ono umorzeniu, zgodnie z art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na powyższe rozstrzygnięcie wniósł Instytut Monitorowania Mediów Spółka z o.o. z siedzibą w Warszawie, dochodząc uchylecia zaskarżonej decyzji i zasądzenia zwrotu kosztów postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazanym na wstępie wyrokiem oddalił skargę uznając, że zaskarżona decyzja odpowiada przepisom prawa. Sąd stwierdził, że Minister przeprowadził postępowanie w pełni odpowiadające wytycznym zawartym w uzasadnieniu wyroku Sądu z dnia 25 listopada 2013 r., którymi organ w świetle art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami

administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.), zwanej dalej: „P.p.s.a.”, był związany.

Sąd pierwszej instancji podzielił w pełni ustalenia Ministra, że skarżąca spółka nie posiada przymiotu strony we wszczętym na jej wniosek postępowaniu nieważnościowym dotyczącym decyzji o udzieleniu zezwolenia na zbiorowe zarządzanie, gdyż w związku ze stwierdzeniem nieważności zezwolenia na zbiorowe zarządzanie udzielonego Stowarzyszeniu Wydawców zakres obowiązków skarżącej spółki w sensie materialnoprawnym - nie ulegnie zmianie. Obowiązek uiszczania wynagrodzenia czy udzielania informacji dotyczących wykorzystywanej przez skarżącą spółkę twórczości innych osób nie ulegnie zmianie. Jedyna różnica dotyczy okoliczności faktycznej, tj. uiszczania wynagrodzenia za korzystanie z praw autorskich innych osób za pośrednictwem właściwej organizacji zbiorowego zarządzania. Zawarcie bowiem umów licencyjnych, jak i kierowanie roszczeń przez uprawnionych czy to o zapłatę, czy tzw. roszczeń informacyjnych - może nastąpić zarówno za pośrednictwem Stowarzyszenia, jak też bezpośrednio przez poszczególnych wydawców. Nie zmieni się więc w żaden sposób zakres praw i obowiązków skarżącego Instytutu. Zakres ten nadal będzie uzależniony od tego, z jakiej twórczości i w jakim zakresie będzie Instytut korzystał w swojej działalności. Interes ten jest więc, w ocenie Sądu, jedynie interesem faktycznym, a nie interesem prawnym i bezpośrednim.

Za trafny uznał zatem Sąd argument Ministra, że celem działania skarżącej spółki jest eliminacja Stowarzyszenia Wydawców REPROPOL jako organizacji zbiorowego zarządzania w celu zmniejszenia zakresu realizacji obowiązku uiszczania stosownych wynagrodzeń. Sąd zgodził się również z Ministrem, że skarżąca spółka na uzasadnienie własnego interesu prawnego nie wskazała w niniejszej sprawie przepisu prawa materialnego, na podstawie którego mogłaby żądać działania od Ministra, pomimo że obowiązek taki spoczywał na niej jako na wnioskodawcy wszczęcia postępowania nieważnościowego. Natomiast powoływane przez skarżącą spółkę roszczenia cywilnoprawne nie mogą, zdaniem Sądu, stanowić o interesie prawnym skarżącej w niniejszym postępowaniu.

W kontekście powyższego za nieskuteczny dla oceny przymiotu strony skarżącej spółki uznał Sąd zarzut naruszenia przez Ministra art. 8 ust. 2, art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy o działalności gospodarczej w zw. z art. 28 K.p.a., gdyż powołane normy ogólne wynikające z tych przepisów nie mogą wprost kształtować przymiotu strony skarżącej spółki. Za bezpodstawny uznał Sąd

także zarzut naruszenia art. 105 ust. 1 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych wskazując, że fakt posiadania przez Stowarzyszenie Wydawców REPROPOL zezwolenia na zbiorowe zarządzanie i wykonywanie uprawnień z niego płynących nie stanowi ograniczenia prowadzenia przez Instytut działalności gospodarczej. Niezależnie od tego, kto uzyskałby zezwolenie na zbiorowe zarządzanie w zakresie, w jakim posiada je Stowarzyszenie, sytuacja prawna skarżącej spółki w zakresie korzystania z autorskich praw innych osób byłaby taka sama. Prawo do roszczenia informacyjnego jest bowiem prawem przysługującym każdej organizacji zbiorowego zarządzania i dotyczy całego zakresu jej działalności, a zatem ma zastosowanie w odniesieniu do pól eksploatacji objętych zbiorowym zarządzaniem. Za zasadne uznał Sąd zatem stwierdzenie, że skarżąca spółka nie legitymuje się interesem prawnym w żądaniu stwierdzenia nieważności zezwolenia, gdyż podmiot ten kwestionuje jedynie co do zasady sposób działania tej organizacji zbiorowego zarządzania, a nie podstawę uzyskania przez nią zezwolenia.

Sąd stwierdził także, że ewentualne spory powstałe na gruncie stosowania art. 105 ust. 1 i 2 w zw. z art. 80 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, są oceniane przez sądy powszechne nie zaś organy administracji i nie stanowią o przymocie strony skarżącej spółki do dochodzenia wszczęcia na jej wniosek przedmiotowego postępowania nieważnościowego.

Sąd pierwszej instancji podzielił również argumentację Ministra w kwestii nieposiadania przez Instytut statusu ośrodka informacji i dokumentacji. Sąd zauważył, że z dokumentów przedłożonych Ministrowi (np. odpisu z KRS) wynika, iż celem działania skarżącej spółki jest gromadzenie informacji i dokumentacji dla potrzeb informacyjnych czy naukowych, a analiza ukazujących się materiałów prasowych prowadzona jest w celu świadczenia usług, o których mowa powyżej i uzyskiwania dochodów z tak prowadzonej działalności gospodarczej. Za nieuzasadnione uznał zatem Sąd powoływanie się przez skarżącą spółkę na przepis art. 30 ust. 2 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych w celu wykazania posiadania interesu prawnego w stwierdzeniu nieważności zezwolenia.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł Instytut Monitorowania Mediów Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie. Zaskarżając wyrok w całości spółka zarzuciła mu naruszenie:

- 1) przepisów prawa materialnego, tj.:

- a) art. 30 ust. 2 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych w zw. z art. 28 K.p.a., w zw. z art. 157 § 2 K.p.a. w zw. z art. 104 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych poprzez:
- błędną wykładnię pojęcia „interes prawny” skutkującą uznaniem, że Instytutowi nie przysługuje interes prawny w żądaniu stwierdzenia nieważności zezwolenia na wykonywanie zbiorowego zarządu prawami autorskimi i pokrewnymi przyznanego Stowarzyszeniu Wydawców REPROPOL, w sytuacji, gdy to zezwolenie przewiduje uprawnienie do pobierania od Instytutu wynagrodzenia z tytułu korzystania przez Instytut z licencji ustawowej przewidzianej w art. 30 ust. 2 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, pomimo że zgodnie z treścią tego przepisu uprawnionymi do pobierania wynagrodzeń na tej podstawie są jedynie twórcy i reprezentujące twórców organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub pokrewnymi;
 - błędną wykładnię pojęcia „interes prawny” skutkującą uznaniem, że zmiana podmiotu uprawnionego do pobierania wynagrodzeń z tytułu korzystania z utworów i przedmiotów praw pokrewnych w ramach świadczonych przez Instytut usług oraz uprawnionego do dochodzenia roszczeń z tego tytułu, w tym roszczeń informacyjnych wobec Instytutu, jest okolicznością wyłącznie faktyczną, a nie elementem stosunku prawnego, co doprowadziło do uznania, że taka zmiana podmiotowa pozostanie bez wpływu na sytuację materialnoprawną Instytutu;
 - błędną wykładnię pojęcia „ośrodki dokumentacji i informacji” skutkującą uznaniem, że Instytut nie jest takim ośrodkiem, a w konsekwencji, że nie przysługuje mu interes prawny w żądaniu stwierdzenia nieważności zezwolenia na wykonywanie zbiorowego zarządu prawami autorskimi i pokrewnymi przyznanego Stowarzyszeniu Wydawców REPROPOL, w sytuacji, gdy Instytut prowadzi działalność ośrodka dokumentacji i informacji w ramach swojej działalności gospodarczej;
- b) art. 105 w zw. z art. 30 ust. 2 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych w zw. z art. 28 K.p.a. w zw. z art. 157 § 2 K.p.a. w zw. z art. 104 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych poprzez błędną wykładnię pojęcia „interes prawny” skutkującą uznaniem, że Instytutowi nie przysługuje interes prawny w żądaniu stwierdzenia nieważności zezwolenia przyznanego Stowarzyszeniu Wydawców REPROPOL na wykonywanie zbiorowego zarządu prawami autorskimi i pokrewnymi, w sytuacji, gdy zezwolenie przyznaje organizacji zrzeszającej wydawców uprawnienie do żądania od Instytutu informacji stanowiących tajemnicę jego przedsiębiorstwa, w tym w odniesieniu do korzystania przez Instytut z licencji

Sygn. akt II OSK 1897/15

ustawowej przewidzianej w art. 30 ust. 2 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz legitymację procesową do dochodzenia roszczeń od Instytutu w związku z korzystaniem z tej licencji;

- c) art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej w zw. z art. 20 Konstytucji RP w zw. z art. 30 ust. 2 oraz art. 105 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych w zw. z art. 28 K.p.a. w zw. z art. 157 § 2 K.p.a. w zw. z art. 104 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych poprzez błędną wykładnię skutkującą uznaniem, że Instytutowi nie przysługuje interes prawny w żądaniu stwierdzenia nieważności zezwolenia przyznanego Stowarzyszeniu Wydawców REPROPOL na wykonywanie zbiorowego zarządu prawami autorskimi i pokrewnymi, w sytuacji, gdy w wyniku zezwolenia Stowarzyszenie Wydawców REPROPOL uzyskało uprawnienia, które ograniczają działalność gospodarczą Instytutu, tj. prawo uzyskiwania wynagrodzeń od Instytutu z tytułu korzystania z licencji ustawowej przewidzianej w art. 30 ust. 2 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, uprawnienie do uzyskania informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa Instytutu oraz legitymację procesową do dochodzenia roszczeń od Instytutu w związku z korzystaniem z tej licencji;
- d) art. 45 oraz art. 20 Konstytucji RP i art. 6 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w zw. z art. 28 K.p.a. w zw. z art. 157 § 2 K.p.a. w zw. z art. 104 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych poprzez jego niezastosowanie w tej sprawie w związku z oceną interesu prawnego Instytutu w żądaniu stwierdzenia nieważności zezwolenia przyznanego Stowarzyszeniu Wydawców REPROPOL na wykonywanie zbiorowego zarządu prawami autorskimi i pokrewnymi, co doprowadziło do pozbawienia Instytutu prawa do wzruszenia zezwolenia wydanego bez podstawy prawnej na drodze sądowej, w sytuacji, gdy zezwolenie bezpośrednio oddziałuje na swobodę działalności gospodarczej Instytutu;
- 2) przepisów postępowania mających wpływ na wynik sprawy, tj.: art. 133 § 1 i art. 134 § 1 oraz art. 141 § 4 P.p.s.a. poprzez:
- niewyjaśnienie przez WSA w uzasadnieniu wyroku na jakiej podstawie Sąd uznał, że Instytut nie jest ośrodkiem informacji i dokumentacji oraz ograniczenie się w ocenie tej kwestii wyłącznie do powtórzenia stanowiska Ministra, z pominięciem opisu działalności Instytutu przedstawionym w toku postępowania i znajdującym się w aktach sprawy, co doprowadziło WSA do odmowy uznania interesu prawnego

Instytutu w postępowaniu dotyczącym stwierdzenia nieważności zezwolenia na wykonywanie zbiorowego zarządu prawami autorskimi i pokrewnymi przyznanego Stowarzyszeniu Wydawców REPROPOL;

- brak odniesienia się przez WSA do znajdujących się w aktach sprawy dokumentów świadczących o kierowaniu przez Stowarzyszenie Wydawców REPROPOL roszczeń informacyjnych do Instytutu oraz zapowiedzi wystąpienia przeciwko Instytutowi na drogę postępowania sądowego, co doprowadziło do uznania braku interesu prawnego Instytutu w postępowaniu dotyczącym stwierdzenia nieważności zezwolenia na wykonywanie zbiorowego zarządu prawami autorskimi i pokrewnymi przyznanego Stowarzyszeniu Wydawców REPROPOL i niewyjaśnienie braku tego odniesienia w uzasadnieniu wyroku.

Wobec powyższych zarzutów Instytut Monitorowania Mediów Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy WSA w Warszawie do ponownego rozpoznania, a ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i rozpoznanie skargi oraz w obu przypadkach o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wniósł o jej oddalenie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod uwagę nieważność postępowania. W sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 P.p.s.a., przesłanki nieważności postępowania sądownoadministracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny był związany granicami skargi kasacyjnej.

Skarga kasacyjna wniesiona w niniejszej sprawie nie zasługuje na uwzględnienie.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sąd pierwszej instancji wydał prawidłowe rozstrzygnięcie oddalając skargę w oparciu o art. 151 P.p.s.a., albowiem Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego właściwie zastosował, w okolicznościach rozpoznawanej sprawy, przepis art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a. uchylając swoją decyzję z dnia 18 lipca 2011 r. i umarzając w całości postępowanie prowadzone w pierwszej instancji z uwagi na brak interesu prawnego po stronie skarżącego kasacyjnie.

Wskazać należy, że jedną z fundamentalnych zasad postępowania administracyjnego jest zasada trwałości decyzji administracyjnych (art. 16 § 1 K.p.a.), a zatem żądanie wszczęcia postępowania nieważnościowego zawsze wymaga weryfikacji pod kątem przesłanek warunkujących dopuszczalność takiego wniosku. Zgodnie bowiem z art. 157 § 2 K.p.a. postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Obowiązkiem organu administracji jest zatem ustalenie czy żądanie wszczęcia postępowania nieważnościowego pochodzi od podmiotu posiadającego przymiot strony. W sytuacji zaś, gdy bez należytego zbadania dopuszczalności wniosku, postępowanie zostanie wszczęte na żądanie nieuprawnionego podmiotu, postępowanie dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji należy umorzyć jako bezprzedmiotowe w myśl art. 105 § 1 K.p.a. W niniejszej sprawie krąg stron postępowania nieważnościowego należało ustalać w oparciu o przepis art. 28 K.p.a., zgodnie z którym stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Tak więc osoba, która składała wniosek o stwierdzenie nieważności musi wykazać swój interes prawny w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. Interes prawny w postępowaniu administracyjnym oznacza ustalenie powszechnie obowiązującego przepisu prawa - najczęściej materialnego, na podstawie którego formułuje się żądania i obowiązki. Tylko taki przepis prawa stanowiąc podstawę interesu prawnego, stwarza dla określonego podmiotu legitymację procesową w postępowaniu administracyjnym. Interes prawny nie jest tożsamy z interesem faktycznym, który oznacza, że określony podmiot jest bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, lecz to "zainteresowanie" nie znajduje oparcia w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, które stanowiłyby podstawę żądania stosownych czynności organu administracji.

W rozpoznawanej sprawie Sąd pierwszej instancji słusznie uznał za prawidłowe stanowisko Ministra, że Instytut Monitorowania Mediów Sp. z o.o. nie legitymuje się interesem prawnym do skutecznego złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności zezwolenia udzielonego Stowarzyszeniu Wydawców REPROPOL na zbiorowe zarządzanie. Brak jest bowiem powszechnie obowiązującego przepisu prawa materialnego, na podstawie którego podmiot ten mógłby żądać działania od Ministra, przepisu takiego nie wskazał również sam wnioskodawca. Ponadto uzasadnienie zawartych w skardze kasacyjnej zarzutów zmierza w istocie do zakwestionowania

prawidłowości udzielonego Stowarzyszeniu Wydawców REPROPOL zezwolenia na zbiorowe zarządzanie, którego zasadność wydania nie była przedmiotem niniejszego postępowania. Organy administracji oraz Sąd pierwszej instancji oceniali jedynie kwestię istnienia po stronie wnioskodawcy interesu prawnego w żądaniu stwierdzenia nieważności zezwolenia. Negatywna ocena w tym zakresie uniemożliwiła merytoryczne rozpoznanie wniosku.

Wbrew twierdzeniom wnoszącego skargę kasacyjną art. 30 ust. 2 w zw. z art. 104 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 i art. 105 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych nie stanowią przepisów uzasadniających istnienie po stronie Instytutu interesu prawnego w żądaniu stwierdzenia nieważności zezwolenia na wykonywanie zbiorowego zarządu prawami autorskimi i pokrewnymi przyznanego Stowarzyszeniu Wydawców REPROPOL. Wskazany w tych przepisach obowiązek uiszczania wynagrodzenia, jak też udzielania informacji co do wykorzystywania twórczości innych osób jest konsekwencją prowadzenia działalności przez Instytut a nie konsekwencją udzielenia zezwolenia Stowarzyszeniu. To ustawa nakłada na podmioty korzystające w swojej działalności z twórczości innych osób określone obowiązki, a nie zezwolenie. Zezwolenie przesądza jedynie, kto jest uprawniony do pobierania od tych podmiotów wynagrodzenia. Tym samym nie ma bezpośredniego związku pomiędzy sytuacją materialnoprawną Instytutu a wydaniem zezwolenia na rzecz Stowarzyszenia REPROPOL. Słusznie zauważył Sąd pierwszej instancji, że niezależnie od tego, czy ww. Stowarzyszenie posiada zezwolenie, czy też nie, sytuacja materialnoprawna Instytutu nie ulegnie zmianie, gdyż nie ulegnie zmianie obowiązek uiszczania wynagrodzenia czy też udzielania informacji dotyczących wykorzystywanej przez Instytut twórczości innych osób. Jedyna różnica dotyczy tylko okoliczności faktycznej, tj. uiszczania wynagrodzenia za korzystanie z praw autorskich innych osób za pośrednictwem właściwej organizacji zbiorowego zarządzania lub bezpośrednio na rzecz uprawnionych. Zawarcie bowiem umów licencyjnych, jak i kierowanie roszczeń przez uprawnionych czy to o zapłatę, czy tzw. roszczeń informacyjnych - może nastąpić zarówno za pośrednictwem Stowarzyszenia, jak też bezpośrednio przez poszczególnych wydawców. Nie zmieni się zatem w żaden sposób zakres praw i obowiązków skarżącego Instytutu. Zakres ten nadal będzie uzależniony od tego, z jakiej twórczości i w jakim zakresie będzie Instytut korzystał w swojej działalności. Zobowiązania Instytutu nie są zatem skutkiem wydania zezwolenia Stowarzyszeniu Wydawców REPROPOL, gdyż powstałyby one także gdyby zezwolenie wydano innemu

podmiotowi. Interes Instytutu nie jest więc interesem bezpośrednim, a jedynie interesem wtórnym i faktycznym. Ponadto interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym nie można wyprowadzać ze zdarzeń, które ewentualnie mogą wystąpić po zakończeniu postępowania administracyjnego. W takim przypadku nie można byłoby bowiem ustalić ostatecznego kręgu stron postępowania.

Również żądanie uzasadnione interesem prawnym wynikającym z tzw. prawa refleksowego, nawet gdyby uznać za dopuszczalne, musi znajdować oparcie w konkretnych okolicznościach materialnoprawnych. Takich okoliczności nie stanowi fakt pobierania przez organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi wynagrodzenia za odpłatne udostępniane egzemplarzy fragmentów utworów, o których mowa w art. 30 ust. 2 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, jak też kierowanie roszczeń informacyjnych, wezwań do zapłaty, czy zapowiadane wszczęcie postępowania sądowego, na które powołuje się Instytut, gdyż stanowią one wyraz zwykłej działalności organizacji zbiorowego zarządzania, które mogą być realizowane przez te organizacje, ale też przez samych uprawnionych. Podkreślić także należy, że powoływane przez Instytut roszczenia mogą być rozpoznawane wyłącznie przez sądy powszechne, nie zaś przez organy administracji. Nie przesądzają one zatem o naruszeniu jakichkolwiek praw podmiotowych Instytutu.

Na uwzględnienie nie zasługuje również zarzut błędnej wykładni pojęcia „ośrodki dokumentacji i informacji” skutkującej uznaniem, że Instytut nie jest takim ośrodkiem, a w konsekwencji, że nie przysługuje mu interes prawny w żądaniu stwierdzenia nieważności zezwolenia na zbiorowe zarządzanie udzielonego Stowarzyszeniu Wydawców REPROPOL. Wskazać bowiem należy, że uprawnienie dla podmiotów wymienionych w art. 30 ust. 1 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych jest licencją ustawową. Oznacza to, że korzystanie z chronionych prawem autorskim utworów na podstawie tego przepisu nie wymaga zgody podmiotów uprawnionych (licencji), natomiast zgodnie z ust. 2 wymaga jedynie uiszczenia stosownego wynagrodzenia. Przedmiotowy przepis adresowany jest jednak do „ośrodków informacji lub dokumentacji” i choć ten krąg podmiotowy nie został należycie zdefiniowany w ustawie, wydaje się oczywiste, że nie obejmuje podmiotów komercyjnych, dla których eksploatacja repertuaru chronionego prawem autorskim jest przedmiotem działalności gospodarczej, a więc działalności wykonywanej profesjonalnie i nastawionej na osiągnięcie zysku. Nie ma przy tym znaczenia, pod jaką firmą dany przedsiębiorca występuje. Zamieszczenie w nazwie firmy wyrazów „ośrodek” czy „instytut” nie może

decydować o kwalifikacji prowadzonej przez taki podmiot działalności jako działalności komercyjnej lub niekomercyjnej. Decydujące znaczenie należy przypisać formie organizacyjnoprawnej prowadzonej działalności (spółka prawa handlowego, fundacja, stowarzyszenie, instytucja kultury) oraz faktycznym warunkom jej prowadzenia, tj. czy odpłatność ma charakter wynagrodzenia obliczonego na osiągnięcie zysku handlowego, czy też ma jedynie pokryć faktycznie poniesione i konieczne koszty przedmiotowej działalności. Z odpisu KRS Instytutu wynika, że prowadzi on komercyjną działalność związaną z badaniem potencjału rynkowego, popytu i zwyczajów konsumentów w celu zwiększenia sprzedaży i wprowadzania nowych produktów, włączając analizę statystyczną uzyskanych wyników, badanie opinii publicznej w kwestiach zagadnień politycznych, gospodarczych i społecznych oraz analizę statystyczną uzyskanych wyników. Instytut świadczy również w oparciu o zgromadzone materiały usługi doradztwa w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej i zarządzania. Trudno zatem w świetle powyższego przyjąć, że celem działania Instytutu jest gromadzenie informacji i dokumentacji w celach informacyjnych czy naukowych. Analiza ukazujących się materiałów prasowych prowadzona jest w celu świadczenia ww. usług i uzyskiwania dochodów z tak prowadzonej działalności gospodarczej. Zauważyć również należy, że wbrew twierdzeniom wnoszącego skargę kasacyjną, komercyjnej eksploatacji chronionych prawem autorskim utworów prasowych w oparciu o art. 30 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych sprzeciwia się także art. 35 ww. ustawy, stanowiący generalne ograniczenie stosowania wszystkich przepisów o dozwolonym użytku zawartych w art. 23 – 33⁵ powyższej ustawy. Stosownie do art. 35 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych dozwolony użytek nie może naruszać normalnego korzystania z utworu lub godzić w słusne interesy twórcy. Trudno więc uznać, aby udostępnianie podmiotom trzecim, klientom Instytutu, elektronicznych „opracowań dokumentacyjnych” z dołączonymi kopiami kompletnych artykułów prasowych nie godziło w słusne interesy podmiotów praw autorskich i nie naruszało normalnego korzystania z tych artykułów. Oczywiście jest zatem, że subskrypcja takich „opracowań” ogranicza potrzebę zakupu oryginalnych egzemplarzy lub wydań elektronicznych wydawnictw prasowych objętych takim monitoringiem i realnie zmniejsza przychody z ich sprzedaży, godząc w interesy autorów i wydawców. Tym samym komercyjna eksploatacja repertuaru wydawnictw prasowych przez firmy monitorujące rynek prasowy jest nie do pogodzenia z normą wynikającą z art. 35 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Powyższe powoduje, że Instytut nie

Sygn. akt II OSK 1897/15

spełnia przesłanek pozwalających zakwalifikować jego aktywność jako działalność „ośrodka dokumentacji lub informacji”. Słusznie zatem stwierdził Sąd pierwszej instancji, że art. 30 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych nie może mieć zastosowania w odniesieniu do Instytutu, gdyż nie dotyczy jego sytuacji materialnoprawnej.

Za nieuzasadniony uznać należy także zarzut naruszenia art. 20 Konstytucji RP oraz art. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej jako norm prawa materialnego, które powinny być wzięte pod uwagę przy ocenie interesu prawnego Instytutu w żądaniu stwierdzenia nieważności zezwolenia. Wskazać należy, że powyższe przepisy wyrażają jedynie generalne zasady ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej (społeczna gospodarka rynkowa - art. 20 Konstytucji RP) i działalności gospodarczej (swoboda działalności gospodarczej – art. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej), w oparciu o które nie można konstruować konkretnych żądań materialnoprawnych. Zasady te mogą doznawać bowiem ograniczeń przewidzianych w przepisach prawa. Za takie prawnie dopuszczalne ograniczenia należy uznać ochronę praw autorskich, czy też określony w ustawie obowiązek zawierania umów z organizacjami zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi. A zatem ewentualne ograniczenie w prowadzeniu działalności gospodarczej przez Instytut nie jest wynikiem wydania Stowarzyszeniu Wydawców REPROPOL zezwolenia na zbiorowe zarządzanie prawami autorskimi, ale ustanowienia pewnych ograniczeń w korzystaniu z praw autorskich w samej ustawie. Wydanie zezwolenia nie jest więc, wbrew twierdzeniom wnoszącego skargę kasacyjną, źródłem ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej przez Instytut.

Nie można również przyjąć, że wydanie przez Sąd pierwszej instancji niekorzystnego dla Instytutu wyroku pozbawiło go prawa do sądu. Odmienna ocena posiadania przez Instytut interesu prawnego w żądaniu stwierdzenia nieważności zezwolenia nie świadczy o naruszeniu jego praw. Instytut miał zagwarantowane prawo do sądu poprzez złożenie skargi od niekorzystnego dla niego rozstrzygnięcia, a następnie skargi kasacyjnej od wyroku Sądu pierwszej instancji.

Naczelny Sąd Administracyjny nie podziela także zarzutu naruszenia przez Sąd pierwszej instancji przepisów postępowania. Wbrew twierdzeniom wnoszącego skargę kasacyjną sprawa została merytorycznie rozstrzygnięta, a z uzasadnienia zaskarżonego wyroku Sądu pierwszej instancji wynikają jednoznacznie motywy rozstrzygnięcia. Sąd ten w sposób wystarczający odniósł się do podnoszonych przez Instytut przepisów i

Sygn. akt II OSK 1897/15

zgromadzonych w aktach dokumentów wyjaśniając, z jakich przyczyn nie mogły one stanowić podstawy do stwierdzenia, że Instytut miał interes prawny w domaganiu się stwierdzenia nieważności zezwolenia przyznanego Stowarzyszeniu Wydawców REPROPOL na wykonywanie zbiorowego zarządu prawami autorskimi i pokrewnymi.

Mając powyższe na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny działając na podstawie art. 184 P.p.s.a. oddalił skargę kasacyjną. O kosztach orzeczono na podstawie art. 204 pkt 1 i 205 § 2 P.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Aleksandra Tokarczyk

sekretarz sądowy