

Warszawa, dnia 20 sierpnia 2025 r.

Szanowna Pani
Marta Cienkowska
Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Szanowna Pani Minister,

W imieniu Związku Cyfrowa Polska, reprezentującego branżę nowoczesnych technologii, w tym producentów i dystrybutorów sprzętu komputerowego, przedkładam stanowisko do *Projektu rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia kategorii urządzeń i nośników służących do utrwalania utworów oraz opłat od tych urządzeń i nośników z tytułu ich sprzedaży przez producentów i importerów (numer z wykazu 34).*

Apelujemy o wstrzymanie prac nad projektem oraz o rozpoczęcie rzetelnej debaty, w formule grupy roboczej - na temat systemowej korekty całego modelu rekompensaty za prywatne kopiowanie, z udziałem wszystkich stron systemu, w tym płatników – importerów i producentów – oraz beneficjentów – uprawnionych do wynagrodzenia z tytułu opłaty reprograficznej. Ten apel nie wynika z przywiązania do status quo, lecz z troski o zgodność polskich rozwiązań z prawem Unii Europejskiej, o interes twórców i o elementarną racjonalność regulacyjną. Obecnie przyjęty kierunek grozi przekształceniem opłaty – z precyzyjnej rekompensaty za realną szkodę – w powszechną daninę nakładaną na urządzenia służące przede wszystkim do konsumpcji legalnie licencjonowanych treści, a nie do kopiowania. Stawiamy sprawę jasno: kierunek prac należy skorygować.



Let's talk
about technology!



Związek Cyfrowa Polska
ul. Twarda 2, 00-105 Warszawa
e-Doręczenia:
AE:PL-30344-97239-IDARJ-15



+48 (22) 666 222 46
biuro@cyfrowapolska.org
cyfrowapolska.org



KRS: 0000250359
REGON: 140463214
NIP: 5222802518

Podstawa prawna jest jasna: opłata istnieje po to, by kompensować szkodę, która powstaje wskutek dozwolonego użytku osobistego – prywatnego kopiowania i dzielenia się w wąskim kręgu. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE dopełnia ten obraz czterema regułami: opłata nie może być nakładana „w ciemno” (sprzęt zawodowy powinien być wyłączony), musi istnieć związek z typowym, rzeczywistym kopiowaniem, należy unikać podwójnego obciążenia tego samego użytkownika, a tam, gdzie szkoda jest marginalna, ciężar kompensacyjny może w ogóle nie powstać. Na powyższą kwestię jasno wskazuje Wyrok Trybunału z dnia 21 października 2010 r., w sprawie C-467/08, Padawan SL przeciwko Sociedad General de Autores y Editores de España (SGAE)¹:

39. Co się tyczy w pierwszej kolejności roli kryterium szkody poniesionej przez twórcę w obliczaniu godziwej rekompensaty, z motywów 35 i 38 dyrektywy 2001/29 wynika, że ta godziwa rekompensata ma na celu „odpowiednie” wynagrodzenie twórcom korzystania bez ich zgody z ich chronionych utworów. W celu ustalenia wysokości tej rekompensaty należy wziąć pod uwagę jako „pomocne kryterium” „potencjalną szkodę” poniesioną przez twórcę w wyniku danej czynności zwielokrotniania, przy czym w przypadku „szkod[y] [...] niewielk[iej]” może jednakże nie powstać żadne zobowiązanie do zapłaty. Wyjątek kopii na użytek prywatny musi zatem obejmować system, którego „celem jest wynagrodzenie podmiotom praw autorskich poniesionej przez nie szkody”.

W skrócie: rekompensujemy konkretną szkodę, nie hipotetyczną możliwość.

Tymczasem, zgodnie z opinią i ekspertyzą wybitnego znawcy prawa autorskiego w Polsce – Prof. Ryszarda Markiewicza - współczesny sposób obcowania z kulturą nie polega na tworzeniu własnych kolekcji kopii, lecz na dostępie licencjonowanym. Muzyka, filmy, programy i książki są konsumowane w streamingu²; „kopie” ograniczają się do buforów technicznych i cache’u, które nie są przedmiotem opłaty. To nie jest intuicja – to opis codziennej praktyki rynkowej, którą szeroko dokumentuje stanowisko sektora cyfrowego: smartfony, tablety, komputery i telewizory są przede wszystkim odtwarzaczami legalnie licencjonowanego

¹<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=19235C8DC034951774DCECEE7F6FB0C5?text=&docid=83635&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=11583030>

² Opinia Prawna w sprawie zarzutu nienależytej transpozycji przez Polskę art. 5 ust. 2 lit. b dyrektywy 2001/29/WE w odniesieniu do zwielokrotniania utworów audiowizualnych – prof. dr hab. Ryszard Markiewicz, dr Michał Markiewicz <https://cyfrowapolska.org/wp-content/uploads/2025/08/Opinia-oplaty-od-urzadzen.pdf>

kontentu, a nie domowymi kopiarkami. Rozszerzanie katalogu na te kategorie nie oddaje realiów, w których prywatne kopiowanie traci znaczenie i wypacza cel opłaty.

Zastrzeżenia budzi również sama podstawa legislacyjna projektu. Delegacja z art. 20 ust. 5 u.p.a.p.p. pozwala ministrowi wskazać—w granicach art. 20 ust. 1—te urządzenia i nośniki, których podstawową funkcją jest zwielokrotnianie utworów; nie daje natomiast swobody obejmowania opłatą dowolnych sprzętów tylko dlatego, że „mogą” coś utrwalac. To rozróżnienie jest kluczowe: utrwalenie to jedynie zapis umożliwiający późniejsze odtworzenie, podczas gdy zwielokrotnienie oznacza wytworzenie dodatkowych egzemplarzy. W praktyce większość współczesnego korzystania z treści odbywa się bez tworzenia trwałych kopii. Problem nie leży więc w samej nazwie kategorii, lecz w ich ujęciu: projekt opisuje je zbyt szeroko i przez cechy poboczne, co rozmywa związek z kopiowaniem. Przykładowo pozycja „Telewizor z wbudowaną pamięcią lub funkcją nagrywania na nośnik zewnętrzny” (lp. 4) w praktyce obejmuje niemal cały rynek Smart TV, bo pamięć systemowa to dziś standard i jest elementem niezbędnym do działania systemu i aplikacji, choć nie służy prywatnemu kopiowaniu. Takie redakcje nie identyfikują urządzeń przeznaczonych do zwielokrotniania, lecz obejmują sprzęty służące przede wszystkim do odtwarzania lub do celów ogólnych. Co równie ważne, rozporządzenie jako akt wykonawczy nie może samodzielnie rozszerzać sensu pojęć ustawowych, ani kreować nowych kategorii wykraczających poza zakres upoważnienia - jeżeli potrzebne są nowe definicje lub zmiana zakresu, musi to nastąpić w ustawie. Inaczej przepis wykonawczy przekracza delegację i wchodzi w konflikt z art. 92 ust. 1 Konstytucji, co wskazywano już w analizach przekazanych Ministerstwu przez sektor cyfrowy.

Osobnym, ale fundamentalnym problemem projektu jest niejednoznaczne określenie podstawy naliczania. W tabeli załącznika widnieje formuła: „wysokość opłaty w % liczona od ceny sprzedaży urządzenia lub nośnika” – bez wskazania, czy chodzi o cenę netto czy brutto, jak traktować rabaty, pakiety, dopłaty operatorskie, leasing, sprzedaż ratalną 0% czy „telefony za złotówkę” oraz co w sytuacji sprzedaży wiązanej (np. urządzenie + usługa). Taka redakcja tworzy realne pole do rozbieżnych praktyk i sporów, a w konsekwencji – do arbitralnego i nierównego obciążania podmiotów. Co więcej, przyjmowanie „ceny sprzedaży” jako wartości brutto rodzi wprost zjawisko „podatku od podatku”, bo opłata byłaby liczona również od VAT. Z punktu widzenia neutralności podatkowej oraz kosztów dla konsumentów oznacza to sztuczną kumulację obciążeń i mechaniczne windowanie cen na całym łańcuchu dostaw. W praktyce firmy operujące na marżach rzędu 1%



nie są w stanie „wchłonać” dodatkowego, niepewnie zdefiniowanego narzutu – zostaje on więc przerzucany na klientów, z resztą zgodnie z orzecznictwem TSUE. Innymi słowy: nieprecyzyjna podstawa „ceny sprzedaży” nie jest drobną usterką redakcyjną, lecz wadą konstrukcyjną, która pogłębia niepewność prawa, grozi nierównym traktowaniem uczestników rynku i wprost uderza w konsumentów. W tym miejscu zachęcamy do zapoznania się z opinią prawną ekspertów podatkowych, w zakresie podstawy naliczania opłaty od kwoty netto³.

Kluczowe jest również wyeliminowanie wielokrotnego obciążania za ten sam sposób korzystania z utworu. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE nie zostawia tu wątpliwości: system rekompensat ma być spójny i nie może prowadzić do pobierania więcej niż jednej opłaty za jedno potencjalne zwielokrotnienie. TSUE akcentował to w sprawach dotyczących prywatnego kopiowania i reprografii (m.in. C-433/20, Austro-Mechana; C-572/13, Reprobel; C-457/11–C-460/11, VG Wort), wskazując, że państwo członkowskie musi tak ukształtować mechanizm, aby uniknąć kumulacji obciążeń z tytułu tego samego aktu kopiowania, niezależnie od tego, na jakim etapie łańcucha dystrybucji opłata jest pobierana. W praktyce oznacza to zakaz „podwójnego rachunku” – raz dlatego, że godziwa rekompensata ma odpowiadać konkretnej szkodzi (a nie hipotetycznej sumie szkód), dwa dlatego, że ten sam użytkownik nie może być obciążany kilkakrotnie tylko z tego powodu, że korzysta z jednego zestawu współdziałających elementów.

Projektowany załącznik tworzy właśnie takie ryzyko kumulacji obciążeń w obrębie jednego sposobu korzystania. Katalog obejmuje równolegle urządzenia bazowe i ich typowe „towarzyszące” nośniki lub peryferia – przykładowo smartfon (poz. 1 – 1%) oraz używaną z nim kartę pamięci (poz. 10 – 1%); laptop/komputer (poz. 3 – 1%) i podłączony zewnętrzny dysk (poz. 9 – 1%); telewizor (poz. 4 – 1%) oraz współpracujący dekodery (poz. 5 – 1%). W każdym z tych układów mówimy o tym samym celu użytkowym, realizowanym przez elementy jednego zestawu funkcjonalnego. Nakładanie opłaty osobno na komponent bazowy i jego standardowy dodatek prowadzi do sytuacji, w której konsument płaci dwa lub trzy razy w związku z jednym potencjalnym aktem kopiowania – choć żadna „dodatkowa” szkoda po stronie twórców nie została wykazana. To dokładnie ten typ wielokrotnego obciążenia, przed którym ostrzega TSUE: brak reguł

³ Ekspertyza Prawna *Czy poprzez kwotę należną z tytułu sprzedaży urządzeń i czystych nośników, o której mowa w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1231 ze zm.), należy rozumieć kwotę netto, tj. wartość sprzedaży bez podatku od towarów i usług?* - Prof. dr hab. Bogumił Brzeziński, dr h.c., dr hab. Krzysztof Lasiński-Sulecki, prof. UMK, Dr hab. Wojciech Morawski, prof. UMK

<https://cyfrowapolska.org/wp-content/uploads/2025/08/2019.11.25-Ekspertyza-Prawna-Kwota-netto-brutto.pdf>

kolizyjnych, brak wskazania, który element zestawu ma – o ile w ogóle – stanowić jedyny nośnik rekompensaty, i wreszcie brak gwarancji, że suma danin nie przekroczy „godziwej” kompensacji szkody wynikającej z wyjątku. Taki mechanizm nie spełnia unijnego standardu: godziwa rekompensata ma mieć charakter jednostkowy względem danego aktu prywatnego kopiowania, a nie sumować się mechanicznie dlatego, że użytkownik – co naturalne – łączy urządzenie z nośnikiem lub peryferium. W konsekwencji brak w Projekcie jednoznacznej ochrony przed wielokrotnym naliczaniem jest nie tylko problemem techniki legislacyjnej, ale też ryzykiem sprzeczności z prawem UE i kolejnym, samodzielnym argumentem za wstrzymaniem prac nad proponowanymi zmianami.

Nie sposób też udawać, że obecny system redystrybucji środków działa sprawnie; liczby mówią same za siebie. W latach 2019–2023 łączne przychody OZZ wzrosły o ok. 35%, podczas gdy całe otoczenie rynkowe mediów i rozrywki, z którego te wpływy są w dużej mierze generowane, spadło o ok. 4%. W tym samym czasie koszty działalności OZZ (wraz z repartycją pośrednią) sięgnęły 948 mln zł, a na koniec 2023 r. organizacje dysponowały 1,683 mld zł niewypłaconych środków⁴ - tak duża pula, że według analizy sektorowej OZZ mogłyby wypłacać świadczenia przez blisko dwa lata nawet bez nowych wpływów. Co istotne, co roku przeciętnie około ćwierć miliarda złotych nie trafiało do uprawnionych w ustawowym terminie 9 miesięcy, a koszty operacyjne i finansowe rosły w tempie ok. 41%. Te dane nie są opinią, lecz bilansem z lat 2019–2023, przedstawionym na podstawie sprawozdań i audytów. Obraz dopełniają wyniki kontroli resortu kultury w Stowarzyszeniu Filmowców Polskich: ministerialny raport wykazał m.in. wydatki z funduszy socjalnych, kulturalnych i edukacyjnych na cele niemające związku z ich przeznaczeniem (np. zakupy alkoholu), a także wątpliwą zasadność utrzymywania rozbudowanej floty samochodowej, w tym pojazdów klasy premium. To nie są incydenty - to sygnały, że mechanizmy nadzoru i rozliczalności nie chronią dostatecznie interesu uprawnionych i zaufania publicznego. W takim otoczeniu zwiększanie strumienia pieniędzy do systemu bez uprzedniej naprawy zasad dystrybucji byłoby, najdelikatniej mówiąc, zachętą do utrwalenia nieefektywności.

⁴ <https://www.czarnadziuraozz.pl/>



Dokładanie nowych obciążeń do systemu, który nie potrafi terminowo i przejrzysto przekazywać już dziś gromadzonych środków, jest rozwiązaniem pozornym: zamiast większych wypłat dla twórców otrzymamy wyższe ceny elektroniki i jeszcze większą „zatorowość” po stronie OZZ. To nie jest spór ideowy, ale praktyczny: środki mają trafiać do uprawnionych, nie zalegać na rachunkach organizacji. Dlatego konieczna jest rzetelna przebudowa reguł dystrybucji, zanim rozważy się jakiekolwiek poszerzenia katalogu urządzeń czy podwyżki stawek. Proponujemy wprowadzenie mierzalnych wskaźników efektywności obowiązkowej publikacji czasu wypłat i odsetka środków wypłaconych w terminie, z rozbiem na „koszyki” repertuarowe i roczniki inkasa; ustanowienie limitów kosztów pośrednich oraz sankcji za przekroczenie ustawowych terminów (w tym odsetek należnych uprawnionym, nie OZZ). Niezbędne są obowiązkowe audyty zewnętrzne i pełna jawność metod repartycji (łącznie z kryteriami kwalifikacji, algorytmami i danymi wejściowymi). Kluczowym bezpiecznikiem powinna stać się zasada „use-it-or-pay-it”: jeśli środki przekraczają określony próg „zalegania”, uruchamia się automatyczny mechanizm ich wypłaty (np. zaliczkowo) albo obowiązek proporcjonalnej redukcji kosztów OZZ do czasu rozliczenia puli. Bez takich rozwiązań nowy strumień pieniędzy nie zwiększy wynagrodzeń twórców - tylko powiększy rezerwy i koszty pośredników. W świetle powyższego utrzymywanie tezy, że wystarczy „dorzucić” systemowi więcej środków, aby poprawić sytuację uprawnionych, nie znajduje potwierdzenia w danych. Najpierw trzeba uporządkować fundament: terminowość, przejrzystość i rozliczalność. Dopiero później można sensownie rozmawiać o źródłach i wysokości finansowania.

Najdotkliwsze skutki gospodarcze odczują polscy przedsiębiorcy, bo to na nich — jako producentach i importerach sprzętu — ustawa wprost nakłada obowiązek uiszczania opłaty. Innymi słowy, ciężar nie spadnie na globalnych dostawców usług cyfrowych, lecz na firmy, które realnie importują i sprzedają urządzenia w Polsce: dystrybutorów, hurtownie, detalistów. Tak działa konstrukcja prawa: art. 20 u.p.a.p.p. wskazuje wprost producentów i importerów jako płatników i materializuje się w bilansach polskich firm i - w praktyce rynku o niskich marżach - w cenach, które widzi konsument.

Tę sytuację dodatkowo pogarsza asymetria w handlu transgranicznym. Sprzedawcy spoza UE, działający przez platformy e-commerce, często wysyłają towary bezpośrednio do konsumentów w Polsce i nie pełnią roli krajowego importera w rozumieniu przepisów o opłacie reprograficznej. O ile unijny pakiet VAT-e-commerce stworzył mechanizmy rozliczania podatku od przesyłek B2C (IOSS), o tyle opłata reprograficzna



nie ma analogicznego, zharmonizowanego kanału poboru dla milionów drobnych paczek z państw trzecich. W praktyce oznacza to trudność wyegzekwowania należności od azjatyckich sprzedawców i powstanie regulacyjnej przewagi kosztowej nad legalnie działającymi w kraju importerami: polska firma zapłaci, platformowy sprzedawca z zagranicy — najczęściej nie. To klasyczny „klin konkurencyjny”, który wzmacnia napływ tańszych ofert spoza UE, wypiera obrót krajowy i uszczupla bazę firm płacących daniny w Polsce.

W takim układzie rozszerzenie tabeli nie tyle „ukarałoby Big Tech”, ile podcięło skrzydła polskim firmom: tym, które finansują logistykę, magazyny, serwis posprzedażowy, gwarancje i podatki w Polsce. Opłata zaprojektowana jako rekompensata za hipotetyczną szkodę staje się de facto premią dla sprzedawców transgranicznych, bo obniża relatywną cenę ofert spoza kraju i spycha krajowych importerów do roli droższego, mniej konkurencyjnego kanału. Jeśli chcemy chronić twórców, konsumentów i rynek, nie możemy projektować systemu, który karze przestrzegających prawa, a nagradza tych, których po prostu nie da się skutecznie obciążyć.

Zamiast powiększać tabelę „na ślepo”, sensownie jest zbudować system od danych w górę. Najbliżej tej idei jest model badaniowy: państwo zleca regularne, publiczne badania wolumenu prywatnego kopiowania (z rozróżnieniem kategorii utworów i urządzeń), a poziom rekompensaty wynika z mierzalnej szkody, nie z intuicji. Badania muszą być cykliczne, oparte na metodologii jawnej i kontrolowanej przez niezależny zespół (statystycy, ekonomiści kultury, przedstawiciele twórców i branży). Wyniki — łącznie z opisem próby, kwestionariuszami i danymi zagregowanymi — powinny być publicznie dostępne, tak by każdy mógł zweryfikować, co naprawdę dzieje się na rynku kopii prywatnych. Taki system działa jak termostat: gdy szkoda maleje, rekompensata automatycznie się obniża; gdy rośnie — wzrost jest uzasadniony i udokumentowany.

W tym duchu warto powołać stały panel badawczy z mandatem do publikacji rocznego raportu i przeglądu ustawień co dwadzieścia cztery miesiące. Panel nie tylko liczy, ale też kalibruje: sprawdza, jakie urządzenia są faktycznie używane do kopiowania na własny użytek, a jakie służą przede wszystkim do odtwarzania licencjonowanych treści. Jeżeli badania pokazują, że w danej kategorii szkoda jest niemarginalna, kategoria trafia do wykazu; jeżeli jest marginalna albo zanika — kategoria wypada. To prosta reguła, która przywraca proporcjonalność i legitymację społeczną: opłata pojawia się tam, gdzie rzeczywiście kompensuje stratę, a nie tam, gdzie najwygodniej ją pobrać.



Drugim filarem, bez którego całość się rozjeżdża, jest zasada jednego punktu poboru dla jednego sposobu korzystania. Chodzi o to, by w typowym zestawie użytkownika (np. komputer + nośnik zewnętrzny) rekompensata była pobierana dokładnie raz – na z góry wskazanym elemencie łańcucha (np. na nośniku, a nie równocześnie na komputerze). W praktyce rozwiązuje to bolączkę kumulowania obciążeń: ustawiamy jeden, przejrzysty „adres” opłaty i zamykamy drogę do mnożenia rachunków bez wzrostu szkody. To nie wymaga skomplikowanej inżynierii prawnej – wymaga konsekwentnej redakcji załącznika i krótkiej klauzuli kolizyjnej, która przesądza, że tylko jeden element zestawu jest obciążony, a pozostałe są wyłączone.

Trzecim elementem jest test de minimis wpisany wprost do przepisów wykonawczych. Jeśli badania pokażą, że prywatne kopiowanie na danym typie urządzenia generuje znikomy uszczerbek, opłata po prostu nie powstaje. Taki test można związać z progiem liczbowym (np. udziałem prywatnych kopii w całkowitej konsumpcji danego repertuaru) i utrzymywać go w ruchu dzięki przeglądom co dwa lata. Wtedy lista urządzeń żyje rynkiem, a nie politycznym kalendarzem.

Czwarty klocek to prawdziwe wyłączenia B2B – nie w teorii, lecz w procedurze. Rejestr nabywców profesjonalnych, elektroniczne oświadczenia, zwolnienie „z góry” i szybki zwrot „z dołu” z ustawowym terminem oraz odsetkami za opóźnienie. Połączone z audytowalną ścieżką dowodową w systemie teleinformatycznym, tak aby uczciwy przedsiębiorca nie musiał prowadzić papierowej epopei, a organ nadzoru w każdej chwili mógł sprawdzić, kto skorzystał z wyłączenia i na jakiej podstawie. To nie jest bonus dla biznesu – to elementarny warunek, by rekompensata trafiała do tych, którzy rzeczywiście powodują szkodę, a nie do tabeli sprzedaży sprzętu firmowego czy urzędów i innych instytucji państwowych. Prosimy więc o decyzję odważną w swojej prostocie: zatrzymać publikację projektu, otworzyć rozmowę o modelu, który łączy interes twórców, konsumentów i polskich firm, i uporządkować system wedle kilku reguł zdrowego rozsądku – jasna podstawa „netto”, realne wyłączenia B2B i szybkie zwroty, ochrona przed podwójnym obciążeniem, naprawa redystrybucji z twardymi KPI, oraz lista urządzeń oparta na badaniach, nie na intuicji. To jedyna droga, by opłata reprograficzna znów była tym, czym być powinna: precyzyjną rekompensatą za realną szkodę, a nie podatkiem od nowoczesności.



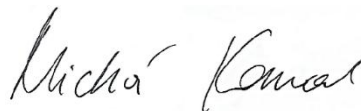
Podsumowując, wzywamy Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego do:

- **Niezwłocznego zawieszenia pracy nad przedmiotowym projektem;**
- **Powołania grupy roboczej, w skład której wejdą wszyscy interesariusze systemu – zarówno płatnicy jak i beneficjenci;**
- **Wprowadzenia systemu obligatoryjnych i cyklicznych badań skali kopiowalności;**
- **Wyłączenia sprzedaży B2B z obowiązku uiszczania opłaty reprograficznej;**
- **Przyjęcia podstawy kwoty netto jako bazowej do naliczania opłaty reprograficznej.**

Pozostajemy do dyspozycji Pani Minister.

Z wyrazami szacunku,

Michał Kanownik



Prezes Zarządu

Związek Cyfrowa Polska