

Warszawa, dnia 18 sierpnia 2025 r.

**Stanowisko Fundacji Wolności Gospodarczej
w sprawie projektu rozszerzenia katalogu urządzeń objętych opłatą reprograficzną**

Sz. P. Marta Cienkowska
Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Fundacja Wolności Gospodarczej ocenia negatywnie propozycję rozszerzenia katalogu urządzeń objętych opłatą reprograficzną o telefony komórkowe, tablety, komputery stacjonarne i przenośne, telewizory i dekodery.

Jako organizacja działająca na rzecz wolności gospodarczej i państwa prawa apelujemy o wycofanie projektu rozporządzenia, który jest szkodliwy dla polskich konsumentów i przedsiębiorców.

Projekt rozporządzenia stworzy dodatkowe obciążenia finansowe dla konsumentów i polskich firm. Stoi on w sprzeczności z deklarowaną przez rząd walką z wykluczeniem cyfrowym. Nie odpowiada współczesnym modelom konsumpcji treści cyfrowych. Jest barierą dla cyfryzacji gospodarki i administracji publicznej. Jest sprzeczny z ideą deregulacji gospodarki. Łamie konstytucyjne zasady, wprowadzając w ukryty sposób nową daninę publiczną.

Gdyby Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: „MKiDN”) nie zrezygnowało z dalszych prac nad rozporządzeniem rekomendujemy usunięcie z załącznika do rozporządzenia: telefonów komórkowych, tabletów, komputerów stacjonarnych i przenośnych, telewizorów i dekodów.

Poza tym rekomendujemy zainicjowanie przez MKiDN poważnej dyskusji o tym, w jaki sposób powinna być finansowana kultura, w tym prywatna działalność artystyczna, a także jak powinna wyglądać przyszłość, kształtowanie i zarządzanie prawami autorskimi oraz działalność organizacji zbiorowego zarządzania (dalej: „OZZ”) w dobie już zaistniałych i przyszłych zmian technologicznych.

Wyższe koszty i podwójne opłaty dla konsumentów

Według dostępnych szacunków wpływy z rozszerzenia opłaty reprograficznej mogą wynieść ok. 200 mln zł rocznie. Środki trafiają do OZZ i za ich pośrednictwem do wybranych artystów. Większość tej kwoty zapłacą konsumenci – w głównej mierze osoby, które nie

wykorzystują telefonów, komputerów czy telewizorów do utrwalania lub zwielokrotniania chronionych utworów i przedmiotów praw pokrewnych w ramach własnego użytku osobistego, objętego opłatami kompensacyjnymi, o których mowa w art. 20 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2025 r. poz. 24). Projekt rozporządzenia zakłada też wzrost opłat dotyczących kart pamięci i dysków zewnętrznych.

Podatki, opłaty i inne daniny publiczne są z reguły w całości lub w dużej części przerzucane na ostatecznego odbiorcę – np. opłata cukrowa, którą ostatecznie płacą konsumenci napojów, podatek bankowy na klientów banków, opłata paliwowa na kierowców. W ulotce MKiDN promującej projekt rozporządzenia możemy z kolei przeczytać, że „opłata reprograficzna to nie podatek i nie będzie uiszczana przez konsumentów”¹. To, że konsument nie uiszcza opłaty bezpośrednio, nie oznacza, że jej koszt go ominie. Będzie podobnie jak w przypadku innych podatków. **Konsument zapłaci więcej za nowy telefon, komputer czy telewizor.**

Samo MKiDN zwraca uwagę, że „dzięki niej [opłacie] twórcy otrzymują „rekompensatę” za to, że ich dzieła są powielane do celów prywatnych przez Polki i Polaków”, a więc nawet z tej perspektywy jest oczywiste, że płacić powinien ten, kto dzieła powiela. **Jednak w wielu przypadkach będzie to opłata za coś, czego użytkownik w ogóle nie robi.**

Podstawową funkcją urządzeń objętych projektem nie jest kopiowanie utworów na potrzeby własnego użytku osobistego. Telefony i komputery służą przede wszystkim do komunikacji, nauki i pracy. Gdy wykorzystywane są do rozrywki, jest to najczęściej korzystanie z legalnych, bezpłatnych lub płatnych serwisów streamingowych. Skorzystało z nich lub zamierza korzystać prawie 75 proc. Polek i Polaków². Telewizory i dekodery służą do odbioru treści, za które już uiszczono opłaty w ramach abonamentów. Obciążanie urządzeń przeznaczonych głównie do legalnego dostępu do treści wypacza sens opłaty, która historycznie kompensowała straty wynikające z kopiowania.

Samo Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego jest w tej kwestii niekonsekwentne. 28 lipca br. minister kultury na portalu X stwierdziła, że konsumenci nie odczują opłaty reprograficznej³. Tymczasem w opisie projektu na stronie MKiDN zapisano, że „wpływ na cenę końcową dla konsumenta jest marginalny” – co oznacza, że taki wpływ jednak istnieje. Ocena, czy jest on marginalny, jest subiektywna: to, co może być nieistotne dla ministra, może mieć realne znaczenie dla rodzin kupujących telefony komórkowe np. dla dwójki dzieci czy nauczycieli potrzebujących laptopów do pracy w szkole. Skoro w mediach pojawiają się emocjonalne materiały o podwyżce cen jajek o kilkadziesiąt groszy przed Wielkanocą, tym bardziej istotna może być podwyżka ceny komputera o kilkadziesiąt złotych, np. kupowanego jako prezent bożonarodzeniowy.

¹ <https://www.gov.pl/attachment/72f84928-e1b4-4806-8703-3c75f4c71b29>

² https://www.santanderconsumer.pl/gfx/santander/userfiles/public/raport_scb_polakow_portfel_wlasny_doswiadczenia_e-commerce.pdf

³ <https://x.com/MartaCienkowska/status/1949918573477953898>

Należy zwrócić uwagę, że Autorzy projektu rozporządzenia zignorowali w OSR możliwy negatywny wpływ na rodzinę i gospodarstwa domowe. Opłata dotknie finansowo zwłaszcza rodziny z dziećmi w wieku szkolnym. Według badań Krajowego Instytutu Mediów odsetek gospodarstw domowych korzystających ze sprzętu komputerowego jest niemal dwukrotnie większy w przypadku gospodarstw, w których mieszkają dzieci do 15. roku życia – wynosi prawie 90 proc.⁴

Działania zmierzające do zwiększenia cen sprzętu elektronicznego stoją też w sprzeczności z publiczną debatą o konieczności upowszechniania technologii cyfrowych w Polsce. **Mogą dodatkowo pogłębiać problem wykluczenia cyfrowego, szczególnie wśród osób o niższych dochodach.**

Dostępne badania opinii publicznej wskazują, że większość Polek i Polaków sprzeciwia się dodatkowym opłatom od sprzętu elektronicznego i traktuje je jako **nowy podatek** – niezależnie od zapewnień MKiDN, że opłata reprograficzna podatkiem formalnie nie jest.

W ocenie skutków regulacji załączonej do projektu rozporządzenia mowa jest o dążeniu do „godziwej rekompensaty” z tytułu strat wynikających z dozwolonego użytku osobistego. Autorzy rozporządzenia nie przedstawiają jednak dowodów, że straty te w ostatnich latach wzrosły. Wręcz przeciwnie – zmiana sposobu konsumpcji treści cyfrowych, w tym powszechne korzystanie z serwisów streamingowych, sugeruje, że kopiowanie treści w ramach dozwolonego użytku znacząco straciło na znaczeniu. W takiej sytuacji wspomniana „godziwa rekompensata” powinna proporcjonalnie maleć, a nie rosnąć, co podważa celowość proponowanego rozszerzenia opłaty.

Dodatkowe obciążenie polskich firm

Objęcie opłatą reprograficzną telefonów, tabletów, komputerów i telewizorów będzie największym obciążeniem nie dla wspomnianych przez Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego na portalu X i demonizowanych przez część polityków „big-techów”⁵, lecz dla **polskich przedsiębiorstw – dystrybutorów i importerów sprzętu elektronicznego.**

Zmiany szczególnie dotkną firmy, które już dziś konkurują zarówno z legalnie działającymi podmiotami zagranicznymi, w ramach jednolitego rynku UE, jak i z azjatyckimi platformami sprzedażowymi, często omijającymi przepisy prawa unijnego i krajowego. Brak egzekucji opłat reprograficznych od takich podmiotów umożliwia im oferowanie niższych cen. Rozszerzenie katalogu urządzeń objętych opłatą pogłębi tę nierównowagę, osłabiając pozycję konkurencyjną legalnie działających polskich przedsiębiorstw, co może skutkować spadkiem wpływów podatkowych (VAT, CIT) i ograniczeniem zatrudnienia w branży. Zagrożenia te zostały zignorowane przez twórców OSR do rozporządzenia.

⁴ <https://kim.gov.pl/wyniki-badan/>

⁵ <https://x.com/MartaCienkowska/status/1949918573477953898>

Jednocześnie w dobie e-handlu, porównywarek cen i możliwości sortowania produktów według ceny, nawet różnice rzędu kilku złotych mogą decydować o wyborze finalnego sprzedawcy. Doskonale wiedzą o tym specjaliści od sprzedaży, stosując ceny zakończone np. na „99 zł” – bo nawet jedna złotówka potrafi przesądzić o tym, czy produkt sprzeda się lepiej, czy gorzej.

Opłata będzie naliczana również od sprzętu kupowanego przez firmy, w tym od służbowych telefonów i komputerów, które często mają blokady uniemożliwiające dostęp do treści chronionych prawem autorskim. Oznacza to obciążenie przedsiębiorstw kosztami, mimo braku możliwości korzystania z dozwolonego użytku, którego opłata ma dotyczyć.

Ponadto, pobieranie opłaty reprograficznej od sprzętu kupowanego przez przedsiębiorców i administrację publiczną stoi w sprzeczności z celem dyrektywy 2001/29/WE oraz orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości. TSUE jednoznacznie wskazał, że opłata ta powinna dotyczyć wyłącznie urządzeń przeznaczonych do użytku prywatnego, a obciążenie sprzętu firmowego lub instytucjonalnego jest dopuszczalne jedynie wtedy, gdy istnieje skuteczny mechanizm zwolnienia lub zwrotu. W Polsce taki mechanizm w praktyce nie funkcjonuje, co prowadzi do nieuzasadnionego obciążania przedsiębiorców i instytucji publicznych kosztami rekompensaty za kopiowanie, którego nie dokonują.

Wprowadzenie nowych opłat i dodatkowych obowiązków sprawozdawczych stoi w sprzeczności z trwającą w Polsce od lutego br. deregulacją. Projekt rozporządzenia tworzy dodatkowe bariery dla przedsiębiorców nazywane przez Autorów OSR eufemistycznie „pewnymi niedogodnościami”. W OSR błędnie założono, że proponowane zmiany wyłącznie zmniejszą liczbę dokumentów i procedur. Dla dystrybutorów sprzętu, który ma zostać objęty opłatą, projekt rozporządzenia oznacza wzrost liczby dokumentów i procedur. Fundacja Wolności Gospodarczej, wspólnie z Fundacją Forum Obywatelskiego Rozwoju, apelowała w ramach projektu [Deregulacja.pl](https://www.fwg.pl/deregulacja) o niewprowadzanie nowych obciążeń regulacyjnych w czasie, gdy rząd deklaruje ich ograniczanie.

Rozporządzenie poza granicami prawa

MKiDN powołuje się na konieczność realizacji prawa europejskiego. Jednak Trybunał Sprawiedliwości UE w orzeczeniach, m.in. w sprawach Padawan i Austro-Mechana, jednoznacznie wskazał, że opłata reprograficzna może być pobierana wyłącznie w przypadku rzeczywistej, udowodnionej szkody dla twórców, której nie wolno zakładać z góry.

W dobie powszechnego korzystania z legalnych serwisów streamingowych abonamenty już zapewniają twórcom wynagrodzenie. Przykładowo, tylko w 2024 roku polscy artyści wygenerowali prawie 190 mln złotych na platformie Spotify⁶. Nakładanie dodatkowej opłaty na

⁶ <https://www.rp.pl/muzyka-popularna/art42274051-spotify-ujawnia-ile-zarobily-najwieksze-polskie-gwiazdy-w-2024-r>

urządzenia służące do dostępu do tych treści oznacza w praktyce podwójne obciążenie konsumenta za to samo.

Tymczasem w uzasadnieniu projektu i w ocenie skutków regulacji brakuje jakichkolwiek danych i analiz potwierdzających, że korzystanie z telefonów, komputerów czy telewizorów faktycznie powoduje wymierną szkodę dla twórców, co podważa zasadność proponowanej zmiany. Skoro wpływy z opłaty mają wzrosnąć siedmiokrotnie, oznacza to, że siedmiokrotnie zwiększyła się wielkość szkody?

Projekt rozporządzenia budzi poważne wątpliwości co do zgodności z delegacją ustawową wynikającą z art. 20 ust. 5 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Przepis ten upoważnia ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wyłącznie do określenia – w drodze rozporządzenia – kategorii urządzeń i nośników objętych opłatą reprograficzną oraz wysokości tych opłat, kierując się:

- zdolnością urządzenia i nośnika do zwielokrotniania utworów,
- ich przeznaczeniem do wykonywania innych funkcji niż zwielokrotnianie utworów,
- sposobem pobierania i podziału opłat,
- wskazaniem organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub pokrewnymi, uprawnionych do ich pobierania.

Interpretacja tej delegacji, w powiązaniu z art. 20 ust. 1 ustawy, wskazuje jednoznacznie, że opłatą mogą być objęte urządzenia, których podstawową funkcją jest kopiowanie utworów w ramach własnego użytku osobistego.

Poza tym, jak wskazywał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie Padawan (C 467/08), „konieczny jest związek między stosowaniem opłaty licencyjnej przeznaczonej na finansowanie godziwej rekompensaty w odniesieniu do sprzętu, urządzeń oraz nośników zwielokrotniania cyfrowego a domniemanym przeznaczeniem tego sprzętu itd. do celów zwielokrotniania na użytek prywatny”⁷. Gdy urządzenie ma więc zupełnie inne przeznaczenie – ten związek nie istnieje.

Urządzenia, które ministerstwo planuje objąć opłatą – w szczególności smartfony, tablety, laptopy i komputery stacjonarne – nie służą w pierwszej kolejności do kopiowania utworów. Są to urządzenia wielofunkcyjne, przede wszystkim przeznaczone do komunikacji, pracy, edukacji i korzystania z treści w modelu streamingowym, a kopiowanie plików ma charakter drugorzędny i często w ogóle nie jest wykorzystywane. Co więcej, wiele działań wykonywanych na tych urządzeniach polega jedynie na utrwaleniu utworu w celu odtworzenia, bez tworzenia kolejnych kopii.

⁷<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=83635&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=6222644>

W świetle powyższego należy uznać, że rozszerzenie opłaty na urządzenia niewpisujące się w przesłanki delegacji ustawowej stanowi jej przekroczenie. **Takie działanie rodzi ryzyko naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji RP**, zgodnie z którym rozporządzenia mogą być wydawane jedynie na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego i w celu jego wykonania.

Dodatkowo, w ocenie Fundacji Wolności Gospodarczej, nawet jeśli z perspektywy formalnoprawnej opłata reprograficzna nie jest podatkiem (choć tak postrzega ją większość opinii publicznej), to **stanowi inną daninę publiczną**. Zgodnie z art. 217 Konstytucji RP nakładanie podatków i innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania, stawek, ulg i zwolnień może nastąpić wyłącznie w drodze ustawy. Wprowadzenie opłat na telefony, tablety, komputery, telewizory i dekodery aktem wykonawczym w randze rozporządzenia stoi w sprzeczności z tym przepisem i naraża projekt na **zarzut niekonstytucyjności**.

Podsumowanie negatywnej oceny projektu rozporządzenia

Fundacja Wolności Gospodarczej negatywnie ocenia planowane rozszerzenie opłaty reprograficznej na telefony, komputery, tablety, telewizory i dekodery, ponieważ jest to rozwiązanie szkodliwe dla konsumentów, obciążające polskie firmy, nieadekwatne do współczesnych sposobów korzystania z treści cyfrowych oraz sprzeczne z przepisami Konstytucji i delegacją ustawową. Proponowana regulacja wprowadza nową daninę publiczną tylnymi drzwiami, podnosi koszty sprzętu pierwszej potrzeby i osłabia konkurencyjność krajowej gospodarki – choć ma rzekomo wspierać cyfryzację i dostęp do kultury, w rzeczywistości je zahamuje.

Zamiast tworzyć kolejne bariery utrudniające rozwój cyfrowy i obciążające polskie rodziny oraz przedsiębiorców, MKiDN powinno szukać rozwiązań zwiększających dostępność technologii i zapewniających przejrzyste finansowanie kultury — bez sięgania do kieszeni obywateli pod pretekstem rekompensaty dla twórców.

Z wyrazami szacunku,

Marek Tatała
Prezes Zarządu
Fundacja Wolności Gospodarczej