

Laissez faire et laissez lire – ustawa o jednolitej cenie książki

Autor: **Cezary Błaszczyk**

2 marca b.r. w siedzibie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego odbyło się spotkanie w sprawie przygotowanego przez Polską Izbę Książki¹ Projektu ustawy o jednolitej cenie książki (dalej: „Projekt”)². „Mając na uwadze ochronę polskiego rynku książki i interesu czytelników”, Minister poparł Projekt i zadeklarował włączenie się resortu w prace nad ostatecznym kształtem dokumentu³. Przyświecające tej decyzji intencje są niewątpliwie szlachetne. Sądzę jednak, że pogłębionej refleksji wymaga nie tyle szczegółowa treść aktu, co sama zasadność jego procedowania. Uważna lektura proponowanych rozwiązań skłania bowiem do wniosku, że godzą one w konstytucyjne prawa i wolności obywateli, a zamierzone przez projektodawcę cele przeczą podstawowym zasadom ekonomii.

Jednolita cena książki to instytucja polegająca na ustalaniu wspólnej dla całego rynku ceny poszczególnych tytułów. Zazwyczaj stawki obowiązują przez określony czas, uznany za niezbędny dla zapewnienia ochrony nowościom wydawniczym. Jest to zatem szczególny przypadek tzw. cen regulowanych (sztywnych) – zakaz sprzedaży towaru po cenie niższej niż arbitralnie ustalona przez producenta bądź importera. Idea ustanowienia opisywanej regulacji w Polsce sięga co najmniej 2010 r., kiedy to Polska Izba Książki rozpoczęła badania poprzedzające prace nad projektem stosownej ustawy. Proponowane rozwiązania

¹ Polska Izba Książki – organizacja samorządowa powstała w 1990 r. jako reprezentująca interesy gospodarcze branży wydawniczej w Polsce. Działa jako izba gospodarcza w rozumieniu Ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 710 z późn. zm.). Zgodnie z informacją podaną na stronie internetowej Izby, jej członkami są największe wydawnictwa i księgarskie domy handlowe w Polsce (<http://www.pik.org.pl/pages/31/lista-czlonkow>, 13 marca 2017 r.).

² Projekt ustawy o jednolitej cenie książki z dnia 20 lutego 2017 r., https://www.pik.org.pl/upload/files/Ustawa%20o%20jednolitej%20cenie%20ksi%C4%99dki_%20Projekt%202017-02-20.pdf, 13 marca 2017 r.

³ Spotkanie ws. projektu ustawy o jednolitej cenie książki, <http://www.mkidn.gov.pl/pages/posts/spotkanie-ws.-projektu-ustawy-o-jednolitej-cenie-ksi%C4%99dki-7173.php>, 13 marca 2017 r.

wzorowane były na prawie obowiązującym we Francji (tzw. Prawo Langa)⁴ i w Niemczech⁵, gdzie cena książek regulowana jest w obecnym kształcie od kilkudziesięciu lat, a praktyka ta ma długą, sięgającą XIX w. tradycję. Projekt Ustawy o książce wniesiony został do Sejmu VII kadencji (druk nr 3477) jeszcze w 2015 r., lecz nie udało się wówczas zakończyć procesu legislacyjnego. W tym stanie rzeczy Polska Izba Książki znów podjęła starania o zmianę prawa.

Przedstawiony Projekt przewiduje obowiązek ustalania przez wydawców i importerów jednolitej ceny książki przed jej wprowadzeniem do obrotu oraz zakaz sprzedaży egzemplarzy przez tzw. sprzedawcę końcowego po cenie niższej niż 95% i wyższej niż 100% ceny jednolitej w okresie 12 miesięcy od daty wprowadzenia do obrotu⁶. Spod reżimu ceny jednolitej wyłączone zostaną pozycje wydane na zamówienie w nakładzie nieprzekraczającym 100 egzemplarzy, a także opublikowane poza terenem Rzeczypospolitej Polskiej w języku innym niż polski oraz wydawnictwa bibliofilskie, charakteryzujące się wysoką jakością wykonania bądź wykorzystaniem metod rękodzielniczych. Sankcją za nieprzestrzeganie przepisów ustawy jest grzywna (zgodnie z art. 24 § 1 Kodeksu wykroczeń w wysokości od 20 do 5000 zł).

Projekt nie jest wolny od wad legislacyjnych, a także wydaje się sprzeczny z aksjologią systemu prawa publicznego (np. prawem ochrony konkurencji *sensu largo*). Uwagę zwraca jednak przede wszystkim jego prawdopodobna niezgodność z Konstytucją. Instytucja jednolitej ceny książki stanowi bowiem skrajny przypadek ograniczenia wolności działalności gospodarczej, o której mowa w art. 20 ustawy zasadniczej. Co prawda wartość ta nie ma, zgodnie z art. 22 Konstytucji, charakteru absolutnego i możliwe jest jej ograniczenie, ale może to nastąpić wyłącznie w drodze ustawy i ze względu na ważny interes publiczny (wbrew pozorom katalog takich restrykcji jest, jak pokazuje orzecznictwo, dość szeroki). Kolejnym wymogiem stawianym przez ustawodawcę konstytucyjnego jest, określona w art. 31 ust. 3 Konstytucji, przesłanka proporcjonalności ograniczeń (przydatności, konieczności i proporcjonalności *sensu stricto*). W tym stanie rzeczy ocena Projektu zależy od stwierdzenia wypełnienia przesłanki

⁴ Loi n° 81-766 du 10 août 1981 relative au prix du livre.

⁵ Gesetz om 2. September 2002 über die Preisbindung für Bücher.

⁶ Od tego zakazu Projekt przewiduje wyjątki. I tak, zgodnie z art. 8 ust. 3 Projektu, instytucje kultury, uczelnie, instytucje badawcze i instytuty naukowe Polskiej Akademii Nauk, a także sprzedawcy końcowi uczestniczący w targach książki będą mogli sprzedawać książki po cenie bardziej konkurencyjnej niż pozostali sprzedawcy końcowi, tj. nie niższej niż 80% ceny wydawniczej.

proporcjonalności w realizacji ważnego interesu publicznego. To zaś, wbrew stanowisku Polskiej Izby Książki, wcale nie jest oczywiste.

Przed wszystkim sama wykładnia pojęcia „interesu publicznego” przysparza teoretykom wiele trudności (z perspektywy indywidualizmu metodologicznego i ontologicznego może ono być wręcz kwestionowane jako pozbawione desygnatu), a praktykom prawa publicznego pozostawia pole do interpretacji. Na gruncie aksjologii konstytucyjnej (*vide* art. 6 ust. 1) uprawnione wydaje się natomiast stwierdzenie, że upowszechnianie dostępu do dóbr kultury i wspieranie jej rozwoju stanowi ważny interes publiczny. W tym stanie rzeczy należy ocenić, czy jednolita cena książek doprowadzi do wzrostu, czy spadku liczby sprzedanych egzemplarzy, a w konsekwencji — czytelnictwa⁷. Odpowiedź na to pytanie wydaje się dość oczywista, jednak, jak zauważył Henry Hazlitt, „grupy interesu mogą obmyślać najbardziej pomysłowe argumenty, dzięki którym miałyby się stać przedmiotem szczególnej troski. Ich rzecznicy przedstawiają korzystny (...) plan — jest on tak absurdalny, że z początku bezstronni autorzy nie zadają sobie nawet trudu, by się nim zająć. Jednak grupy interesu nadal nalegają na urzeczywistnienie projektu. (...) Opinia publiczna tak często wysłuchuje argumentacji, połączonej z takim bogactwem imponujących danych statystycznych, wykresów, krzywych i diagramów, że wkrótce daje się nabrać”⁸. Pochylmy się zatem nad *ratio legis* proponowanych rozwiązań.

Zgodnie z deklaracjami zawartymi w preambule oraz uzasadnieniu⁹ celem proponowanej ustawy są m.in.: ochrona książki jako dobra kultury i wspieranie ambitnej twórczości literackiej, a także propagowanie czytelnictwa oraz rozwój rynku wydawniczego poprzez konkurencję niecenową. Autorzy Projektu wspominają również o spodziewanym obniżeniu cen w długim okresie, spowodowanym zniesieniem rywalizacji pomiędzy księgarniami (*sic!*). Jawnym motywem projektodawcy jest także uprzywilejowanie handlu stacjonarnego względem sklepów internetowych, które dotychczas, dzięki niższym kosztom

⁷ Problematyczny z punktu widzenia zgodności z art. 20 Konstytucji wydaje się także przepis art. 10 ust. 1 Projektu, który zobowiązuje sprzedawcę końcowego (innego niż sklepy wielobranżowe i punkty sprzedaży prasy) do sprzedaży klientowi każdej wydanej bądź importowanej na teren Rzeczypospolitej książki — niezależnie od tego, czy umieścił ją w swojej ofercie. W przypadku braku towaru w asortymencie, księgarz zobowiązany będzie do nieodpłatnego zamówienia pojedynczego egzemplarza (nabywca końcowy może być obciążony wyłącznie kosztami transportu). Proszę sobie tylko wyobrazić księgarnie prawnicze zmuszane do sprzedaży komiksów!

⁸ H. Hazlitt, *Ekonomia w jednej lekcji*, tłum. G. Łuczkiwicz, Warszawa 2012, s. 75.

⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy o jednolitej cenie książki z dnia 20 lutego 2017 r., <https://www.pik.org.pl/upload/files/Uzasadnienie%20do%20projektu%20ustawy%20o%20jednolitej%20cenie%20książki%20z%202017-02-20.pdf>, 13 marca 2017 r.

działalności, oferowały klientom tańszy towar (jednolita cena powiększona o koszt wysyłki odwróci ten stan rzeczy).

Zacznijmy od ostatniego argumentu, czyli cen. Są tylko trzy możliwe sposoby wykorzystania przez wydawców i importerów prawa do ustalania jednolitych stawek: ceny będą odpowiadać poziomowi wyznaczanemu przez rynek, będą od niego niższe, albo będą od niego wyższe. Pierwsze rozwiązanie należy odrzucić, ponieważ do osiągnięcia tego efektu nie trzeba przyjmować żadnej ustawy — ceny już dziś są rynkowe. Byłoby ono zresztą niemożliwe do przeprowadzenia, czego dowodzi choćby Hayekowska interpretacja problemu niemożliwości kalkulacji ekonomicznej w socjalizmie¹⁰. Drugie również łatwo zdyskwalifikować. Polska Izba Książki nie lobbuje przecież za Projektem, gdyż branża wydawnicza chce mniej zarabiać. Jedynym logicznym wnioskiem jest zatem opcja trzecia — ceny arbitralnie ustalone przez wydawców i importerów będą w miarę możliwości jak najwyższe.

Odwołajmy się teraz do najprostszych praw ekonomii — praw popytu i podaży. Nawet dla ekonomicznych — *nomen omen* — analfabetów powinno być jasne, że im wyższa cena, tym niższy popyt. Wynika to choćby z ograniczonej ilości środków, którymi dysponują konsumenci oraz kierowania się przez działającego człowieka subiektywnym wartościowaniem¹¹. Dobra kultury nie są niezbędne do przeżycia, a ponadto mogą być pozyskiwane względnie małym kosztem (np. wypożyczone z biblioteki, kupione w antykwariacie, albo pobrane z Internetu z naruszeniem autorskich praw majątkowych¹²), stąd też przeważnie znajdują się stosunkowo nisko na indywidualnej skali preferencji uczestników rynku. Mając to na uwadze, przypomnijmy, że by w ogóle doszło do wymiany, transakcja musi być korzystna w przekonaniu każdego z jej uczestników. Dlatego też, jeżeli cena książki zostanie ustalona na zbyt wysokim poziomie, wielu czytelnik (nabywców podmarginalnych) po prostu jej nie kupi. Innymi słowy, przyjęcie Projektu spowoduje spadek sprzedaży nowości wydawniczych, chyba że

¹⁰ F.A. von Hayek, *The Use of Knowledge in Society*, *The American Economic Review*, t. 35, nr 4 1945, ss. 519-530; patrz także F.A. von Hayek, *Economics and Knowledge*, *Economica*, t. 4, nr 13 1937, ss. 33-54.

¹¹ M.N. Rothbard, *Ekonomia wolnego rynku*, t. 1, tłum. R. Rudowski, Warszawa 2007, ss. 111 i n.; L. von Mises, *Ludzkie działanie. Traktat o ekonomii*, tłum. W. Falkowski, Warszawa 2011, ss. 281 i n.

¹² Co ciekawe, projektodawca jako jeden z celów ustawy wymienia wzrost zainteresowania „starymi” książki (tzw. przedłużenie życia książek). Swobodne kształtowanie się cen po upływie dwunastu miesięcy od daty publikacji prawdopodobnie rzeczywiście podniesie popyt na te pozycje, lecz jak racjonalnie pogodzić ten motyw z ochroną nowości wydawniczych? Założenia Projektu są wewnętrznie sprzeczne.

prawo zobowiąże obywateli do regularnego nabywania określonej liczby egzemplarzy¹³.

Jak w przypadku niemal każdej błędnej i szkodliwej inicjatywy politycznej, tak i idea wprowadzenia jednolitej ceny książek wynika z dwóch źródeł. Po pierwsze, interesy gospodarcze układają się w pełni harmonijnie tylko na wolnym rynku pojmowanym jako *beau idéal* – norma społeczeństwa rynkowego. W państwie natomiast rozmaite grupy interesu mogą się ze sobą ścierać, starając się wykorzystać środki polityczne do uzyskania korzyści materialnych kosztem pozostałych. Po drugie, jak zauważali Frédéric Bastiat¹⁴, William Graham Sumner¹⁵, czy przywoływany już Henry Hazlitt¹⁶, człowiek przejawia tendencję do uwzględniania wyłącznie bezpośrednich i krótkotrwałych skutków działań, albo też wpływu tych działań tylko na wybraną grupę społeczną. Przejawem opisywanego protekcjonizmu jest właśnie omawiany Projekt. Oto przedsiębiorcy, którzy prowadzą działalność w sposób przestarzały i niewydolny, domagają się, by uprzywilejować ich kosztem podmiotów innowacyjnych i konkurencyjnych oraz konsumentów. Należy zakazać prawa do indywidualnego wartościowania przedmiotów, tłumacząc. Za przekazaniem wydawcom i importerom¹⁷ prawa do ustalania powszechnie obowiązujących cen sztywnych kryje się wyłącznie kartelizacja branży wydawniczej, a istota proponowanych rozwiązań nie różni się od ochrony branży dorożkarskiej przed przemysłem samochodowym, czy producentów świec przed elektryfikacją.

Mimo wszystko zwolennicy Projektu przekonują, że należy podjąć próbę przewyciężenia „twardych praw rynku”. Argumentacja ta przebiega w przybliżeniu w następujący sposób: literatura jest jednym z najważniejszych dóbr kultury, a czytelnictwo i wizyty w małych lokalnych księgarniach – jedną z najszlachetniejszych i najbardziej pożytecznych form spędzania czasu. Państwo powinno zatem podjąć działania na rzecz ochrony rynku wydawniczego i tradycyjnych form handlu książkami, a obywateli skłonić do lektury. Stanowisko

¹³ Jak tłumaczył Murray Rothbard, kontrola cen to jeszcze jeden przejaw interwencji triangularnej, której skutkiem może być wyłącznie spadek popytu, nadprodukcja i nieoczystczenie rynku. Błędna alokacja zasobów spowoduje jedynie straty dla przedsiębiorców oraz niezaspokojenie potrzeb konsumentów (M.N. Rothbard, *Interwencjonizm, czyli władza a rynek*, tłum. R. Rudowski, Warszawa 2009, ss. 37 i n.).

¹⁴ F. Bastiat, *Co widać i czego nie widać*, tłum. A. Łatka, w: F. Bastiat, *Dzieła zebrane*, t. 1, Warszawa 2009, ss. 11 i n.

¹⁵ W.G. Sumner, *The Forgotten Man*, w: W.G. Sumner, *The Forgotten Man and Other Essays*, A.G. Keller (red.), New Haven 1919, ss. 465 i n.

¹⁶ H. Hazlitt, *Ekonomia w jednej lekcji*, tłum. G. Łuczkiwicz, Warszawa 2012, s. 5.

¹⁷ *Nota bene* jeden tytuł może być importowany przez więcej niż jednego przedsiębiorcę – w jaki sposób ustali on z pozostałymi jednolitą cenę książki?

to w sposób dorozumiany zakłada zatem, że promocja czytelnictwa i literatury wymaga uprzywilejowania części przedsiębiorców oraz nałożenia określonych obowiązków i zakazów na pozostałe podmioty prawa. Tak oczywiście nie jest. Jak stwierdziliśmy, dostęp do książek można uzyskać na wiele sposobów, a samo uczestnictwo w kulturze realizowane może być w formie innej niż czytelnictwo. Wreszcie jednostka może zwyczajnie nie życzyć sobie udziału w jakiegokolwiek kulturze, a państwo nie powinno jej do tego zmuszać.

Zwróćmy uwagę, że chociaż Projekt promować ma małe, niezależne księgarnie, to w praktyce defaworyzuje je względem dużych sieci i sklepów wielkopowierzchniowych. Ci drudzy mają bowiem lepszy dostęp do klienta (np. ze względu na lokalizację lub dywersyfikację świadczonych usług) oraz szerszy asortyment — znaczący atut wobec wyeliminowania rywalizacji cenowej. Ponadto największe podmioty na rynku wciąż będą mogły pozyskiwać towar od wydawców po cenach znacznie niższych niż jednolite, zapewniając sobie w umowach korzystne rabaty. Tymczasem na podobne względy co do zasady nie mogą liczyć lokalne księgarnie — te same, które jednolita cena książki ma uratować przed upadkiem.

Osobny akapit należy poświęcić troszeczkę o „ambitną twórczość literacką”, na którą tak chętnie powołują się zwolennicy Projektu. Zastanówmy się zatem, co mają na myśli, gdy odnoszą się do tej kategorii pisarstwa. Z pewnością nie chodzi tu o dzieła, których autorzy postawili sobie za cel zyskanie powszechnego uznania. Ci bowiem, jeśli odniosą sukces, nie potrzebują żadnej ochrony — popularność ich książek jest dostatecznie duża, by zapewnić im zyski¹⁸. Wobec tego w Projekcie musi być mowa nie o wyzwaniach pisania, lecz czytania książek. Wszyscy znamy tytuły, których lektura wymaga sporego wysiłku, a nie raz także dobrej woli ze strony odbiorcy. Część z nich to bez wątpienia utwory wybitne, ale po prostu niełatwe. Docenić może je garstka wybranych, odpowiednio wykształconych i wrażliwych. Pozostałe to jednak dzieła tak szczególne, że zawarty w nich zamysł artystyczny docenić może bodaj wyłącznie sam autor. Geniusz może oczywiście zostać odkryty dopiero przez naszych potomnych, ale na dziś możemy stwierdzić tylko tyle, że pozycje, o których tu mowa nie cieszą się popularnością. Zadajmy sobie w takim razie pytanie, po co publikowane są książki? Odpowiedź wydaje się prosta — po to, aby były kupowane i czytane. Każdy wydawca musi liczyć się z tym banalnym stwierdzeniem, jeśli chce na

¹⁸ Oczywiście zakładając, że debiutanci partycypują w tych zyskach, co wcale nie jest oczywiste. Gdyby jednak honorarium z reguły nie obejmowało premii od sprzedaży, argument projektodawcy byłby w tym przypadku całkowicie pozbawiony sensu.

swojej działalności zarabiać. Dopiero mając na uwadze tę prostą prawdę, docieramy do sedna motywacji grupy interesu forsującej Projekt: chciałyby dużo zarabiać na wydawaniu i sprzedaży tytułów, których niemal nikt nie chce czytać. W planie Polskiej Izby Książki istnieje jednak luka. Prawa rynku nigdy nie przestają działać i popyt na przeszacowane dobra zwyczajnie spadnie. Wyższa niż dotychczasowa, jednolita cena nowości wydawniczych skutecznie odstraszy amatorów „ambitnej twórczości”.

Jak wspominałem, założenia Projektu w sposób jednoznaczny wymierzone są w (innowacyjny) handel internetowy, a więc stanowią próbę przeciwstawienia się postępowi technologicznemu¹⁹. W dobie wymiany transgranicznej i swobodnego dostępu do nowości wydawniczych z całego świata (często w promocyjnej cenie już kilka dni po premierze) tradycyjne formy prowadzenia działalności księgarskiej stają się coraz mniej atrakcyjne. W rezultacie część lokalnych księgarń nastawiła się na klienta niszowego, oferując wydawnictwa ekskluzywne lub luksusowe, inne zaś funkcjonują w formie kiosku z literaturą popularną. Większe podmioty uruchomiły natomiast własne strony internetowe i wzbogaciły asortyment o elektronikę czy kosmetyki. Te, które nie sprostały konkurencji i wymogom konsumentów, upadły. Nie ma w tym nic złego. Przekonanie, że postęp technologiczny wywołuje permanentne bezrobocie bądź szkody dla gospodarki jest jednym z największych mitów społecznych. Przeciwnie, to właśnie podział pracy i wzrost efektywności otwierają pracownikom możliwość świadczenia usług w nowych, rozwijających się branżach, a konsumentom (czyli w gruncie rzeczy wszystkim) — wyższy standard życia. Tymczasem autorzy Projektu troszczą się wyłącznie o swój status, nie dostrzegając (nie chcąc dostrzec), że ratując ich biznes, spowolniamy rozwój ekonomiczny i produkcję bogactwa, a społeczeństwo skazujemy na niższy standard życia. Dla wszystkich powinno być zatem jasne, że ustawa o jednolitej cenie książki nie realizuje żadnego interesu społecznego. Stanowi zaś ograniczenie praw i wolności, które musi być ocenione negatywnie — zarówno na gruncie obowiązującego prawa konstytucyjnego, jak i w perspektywie *de lege ferenda*.

¹⁹ W suplemencie do uzasadnienia Projektu znajdujemy np. taki, nasączony technofobią, ideą protekcjonizmu i marksizmu fragment: „Bez wprowadzenia ustawy grozi nam wcale nieodległa wizja, w której nie będą istnieć już księgarnie niezależne, duże sieci doprowadzą się wojnami cenowymi do wzajemnego wyniszczenia, a sprzedaż odbywa się wyłącznie przez Internet” (§ 10, *10 Argumentów za Ustawą o jednolitej cenie książki*, <http://www.pik.org.pl/upload/files/Argumenty%20za%20ustawą%20o%20jednolitej%20cenie%20książki.2017-02-20.pdf>, 13 marca 2017 r.).

Kończąc, chciałbym nawiązać do ostatniego z podjętych wątków. Znajdujemy się na etapie kolejnej wielkiej rewolucji gospodarczej. Przemieszczamy się po miastach, korzystając z usług typu uber; jemy obiady w restauracjach *pop-up* (a jeśli nie mamy czasu, kupujemy posiłek w foodtrucku); coraz częściej za towary zamawiane przez Internet rozliczamy się w bitcoinach. Prawdopodobnie już wkrótce większość transakcji będzie realizowana poprzez przesłanie nam wirtualnego schematu, który wydrukujemy w domu na drukarce 3D. Społeczeństwo informacyjne charakteryzuje się stale postępującymi: automatyzacją, decentralizacją i mobilnością. W konsekwencji człowieka XXI w. coraz trudniej jest ograniczać i kontrolować. Jeżeli w Polsce wprowadzony zostanie reżim jednolitej ceny książki, to część przedsiębiorców przeniesie działalność zagranicę²⁰, a inni będą publikować w małym, ekskluzywnym nakładzie (okresowo wznawianym lub za każdym razem zmienianym). Niektóre podmioty będą (niestety) prowadzić działalność wbrew przepisom ustawy — płacąc grzywnę, a może nawet organizując „książkowe podziemie” (proszę sobie tylko wyobrazić „książkową mafię!”). Najprawdopodobniej wzrośnie także popularność usług stałego dostępu do książek w formacie cyfrowym bez konieczności kupowania poszczególnych egzemplarzy (np. scribe, kindle unlimited), istnienia których projektodawcy w ogóle nie uwzględnili. Stąd też, nawet jeśli Ustawa o jednolitej cenie książki wejdzie w życie, to okaże się — jestem co do tego przekonany — tylko przejściową przeszkodą w rozwoju polskiej literatury i czytelnictwa.

²⁰ Przepisów projektowanej ustawy co do zasady nie stosuje się do sprzedaży książek w ramach ponadgranicznego handlu elektronicznego (art. 3 Projektu).