

Warszawa, 28.04.2017 r.

Odpowiedź na zarzuty dotyczące analizy FOR „Jednolita cena książki – lobbing przeciwko książce”

Anna Gruhn, Rafał Trzeciakowski, Patryk Wachowiec

Podczas zorganizowanej 25 kwietnia przez Forum Obywatelskiego Rozwoju i Fundację Centrum Prasowe dla Krajów Europy Środkowo-Wschodniej debaty pt. „Jednolita cena książki. Dobre czy złe rozwiązanie?”¹ pojawiły się zarzuty do faktów i danych przytoczonych w analizie FOR pt. „Jednolita cena książki – lobbing przeciwko książce”². Poniżej się do nich odnosimy.

Jednocześnie pragniemy zaznaczyć, że – w przeciwieństwie do FOR – Polska Izba Książki w swoim uzasadnieniu projektu ustawy³ nie powołuje się na ani jedno badanie na poparcie swoich tez i cytuje dane bez podawania źródeł. Nie ma żadnego uzasadnienia dla twierdzeń PIK, że usztywnienie cen książek spowoduje „poszerzenie oferty wydawniczej o książki ambitne”, a „pozostawienie rynku książki w stanie deregulacji i poddanie go działaniu czystych mechanizmów ekonomicznych – w sytuacji gdy książka stanowi w istocie przede wszystkim dobro kultury, co odróżnia ją istotnie od typowych towarów dostępnych na rynku – doprowadzi do jego zapaści i homogenizacji, powodując tym samym upadek zarówno piśmiennictwa, jak i czytelnictwa”.

Zarzut 1: Analiza FOR zawiąza poziom czytelnictwa w Polsce w stosunku do danych Biblioteki Narodowej.

Odpowiedź: Dane sondażowe, aby były porównywalne, muszą być zbierane według tej samej metodologii. Jedyne takie, znane nam badanie czytelnictwa w Unii Europejskiej, to *Special Eurobarometer 399: Cultural Access and Participation*⁴ z 2013 roku, zlecone przez Komisję Europejską. Wyniki pokazują, że kraje o sztywnej cenie książki nie charakteryzują się wyższym poziomem czytelnictwa od pozostałych, a przeciętnie wręcz niższym. Najniższy poziom czytelnictwa w UE mają Portugalia i Grecja, w których sztywna cena książki funkcjonuje od lat 90.

Zarzut 2: Analiza FOR zaniża wzrost cen książek w stosunku do danych Biblioteki Analiz. W szczególności przez podaną w tekście wartość „0,7 proc.”

¹ <https://www.facebook.com/events/372914859772648/> [dostęp: 27.04.2017].

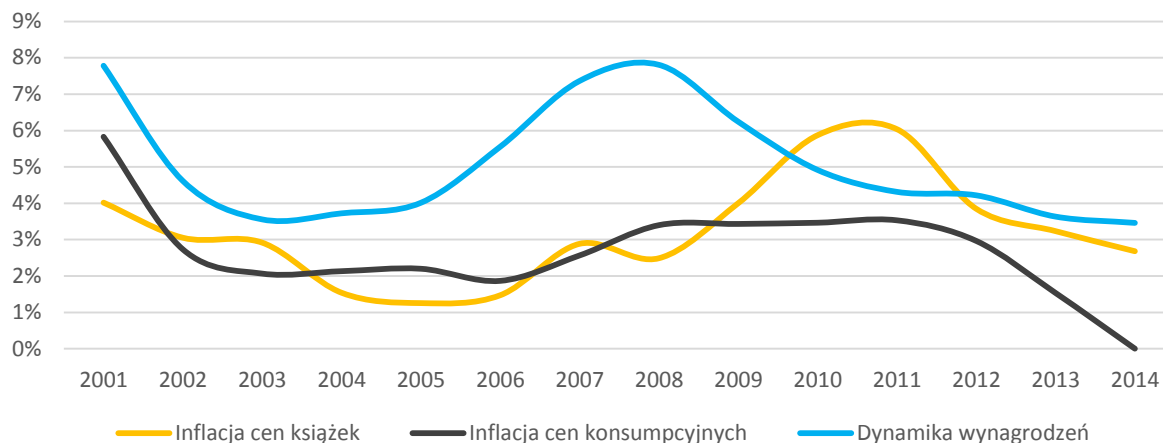
² FOR (2017), Jednolita cena książki – lobbing przeciwko książce, Analiza 4/2017, <https://for.org.pl/pl/a/5264,analiza-4/2017-jednolita-cena-ksiazki-lobbing-przeciwko-ksiazce> [dostęp: 27.04.2017].

³ <http://www.pik.org.pl/upload/files/Uzasadnienie%20do%20projektu%20ustawy%20o%20jednolitej%20cenie%20ksi%20ki%20C4%85%20C5%20BCKi%20z%202017-02-20.pdf> [dostęp: 27.04.2017].

⁴ TNS Opinion & Social (2013), Special Eurobarometer 399: Cultural Access and Participation, na zlecenie Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_399_en.pdf [dostęp: 27.04.2017].

Odpowiedź: Dane FOR pochodzą właśnie z Biblioteki Analiz. Detaliczna cena książki w latach 1999-2015 wzrosła o 68%. To nieco więcej niż indeks cen konsumpcyjnych (56%), ale prawie dwukrotnie mniej niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce (128%). Co jest spójne z danymi zawartymi w analizie FOR, w tym z zamieszczonym wykresem cen książek:

Dynamika cen książek na tle inflacji i wynagrodzeń w Polsce (trzyletnia średnia ruchoma)



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Biblioteki Analiz i GUS

Natomiast rzeczywiście w zdaniu w tekście analizy FOR wartość „0,7 proc.” może być myląca:

*Dramatycznej narracji Polskiej Izby Książki przeczą dane Instytutu Książki - średnia cena książek rośnie, ale **nie jest to raczej wzrost zauważalny dla czytelnika (0,7 proc.)** - choć oczywiście na postrzeganie książki jako dobra kosztownego może wpływać cena okładkowa, która, jak już pisaliśmy, jest często znacznie zawyżona⁵.*

0,7 proc. dotyczy wzrostu detalicznych cen książek w samym 2015 roku. Dziękujemy za zwrócenie uwagi, wyraźniej zaznaczymy to w tekście.

Zarzut 3: Analiza FOR podaje nieprawdę jakoby bibliotekom wg projektu ustawy przysługiwał tylko 20% rabat. Projekt ustawy wyłącza biblioteki z regulacji.

Odpowiedź: Przepisów uchwalonej ustawy nie będzie interpretowała Polska Izba Książki, tylko sądy. Prawdopodobna interpretacja ustawy nie będzie wyłączać bibliotek z zakazu rabatów zakupów, przyznając im jedynie rabat 20% – tak jak napisaliśmy w analizie FOR.

Brzmienie przepisu zawartego w projekcie PIK jest następujące:

Art. 9.

Obowiązek sprzedaży książki po jednolitej cenie książki nie ma zastosowania do jej sprzedaży:

- 1) wydawcy książki,
- 2) importerowi książki,
- 3) przedsiębiorcom wykonującym działalność gospodarczą w zakresie dystrybucji książek,
- 4) pracownikom podmiotów, o których mowa w pkt 1-3,
- 5) autorowi książki,
- 6) **bibliotece** w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. 2012 r. poz. 642 i 908 oraz z 2013 r. poz. 829)

- pod warunkiem zakupu książki na własny użytek.

⁵ Polish Book Market 2016, Instytut Książki, s. 6.

Zakupy bibliotek są wyłączone z ustawy tylko „na użytek własny”, czyli np. wydział kadr biblioteki może zakupić komentarz do ustawy o rachunkowości na wewnętrzny użytek. Wypożyczanie książek nie jest użytkowaniem własnym, inaczej mielibyśmy absurdalną sytuację, w której pracownicy wydawnictw (identycznie wyłączeni z ustawy) również mogliby w ramach „użytku własnego” wypożyczać zakupione z rabatem książki.

Dodatkowo podkreślić należy, że w polskim systemie prawnym nie istnieje legalna definicja „biblioteki”, a odesłanie przez autorów projektu do ustawy o bibliotekach wydaje się wadliwe. Akt ten określa ogólne zasady działania bibliotek (art. 1), wskazując jej podstawowe zadania i sposób organizacji.

O ile możliwe jest wskazanie, w drodze funkcjonalnej wykładni, czy dany podmiot spełnia ustawowe przesłanki uznania go za bibliotekę, o tyle warunek „zakupu książki na własny użytek” jest nie do pogodzenia z deklarowanym celem projektu. Zwrot „własny użytek” należy wyraźnie odróżnić od tzw. „dozwolonego użytku publicznego”, wyrażonego w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 666 z późn. zm.), który pozwala bibliotekom m.in. na udzielenie, w zakresie swoich zadań statutowych, egzemplarzy utworów rozpowszechnionych (art. 28 ust. 1 pkt 1). Z natury, udostępnianie książek przez biblioteki ma charakter publiczny, zewnętrzny w stosunku do niej samej – kierowany jest do oznaczonego lub nieoznaczonego kręgu podmiotów. Trudno więc uznać, że publikacje przeznaczone do udostępniania zostały zakupione na „własny użytek”. Dotyczyć on będzie jedynie tych książek, które nie będą przedmiotem udzielenia. Zaliczyć można do nich m.in. książki przeznaczone wyłącznie dla pracowników bibliotek (np. podręcznik do rachunkowości dla księgowego biblioteki, rozliczania czasu pracy dla pracownika działu kadr lub obsługi systemu komputerowego dla informatyka).

Wedle proponowanego przez PIK projektu ustawy biblioteki mogą zostać potraktowane jako instytucje kultury, czyli faktycznie otrzymałyby jedynie 20% rabatu od sztywnej ceny książki:

Art. 8.

(...)

3. Sprzedawca końcowy jest uprawniony do sprzedaży książki po cenie nie niższej niż 80% i nie wyższej niż 100% jednolitej ceny książki, jeżeli książka jest nabywana przez:

1) instytucję kultury w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. 2012 r. poz. 406, z 2014 r. poz. 423 oraz z 2015 r. poz. 337);

2) jednostkę organizacyjną, o której mowa w art. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm. 2));

3) uczelnię w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. ((Dz.U. z 2012 r. poz. 572 tekst jedn. ze zm.)

4) instytut badawczy, o którym mowa w ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz.U. z 2016 r. poz. 371, tekst jedn.);

5) instytut naukowy Polskiej Akademii Nauk, o którym mowa w ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk ((Dz.U. z 2016 r. poz. 572, tekst jedn.)).

4. Przepis ust. 3 stosuje się także w przypadku nabywania książek przez inne podmioty, na potrzeby funkcjonowania podmiotów, o których mowa w ust. 3.

(...)

Zgodnie z przywoływaną przez PIK ustawą o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, biblioteki publiczne i samorządowe można uznać za instytucje kultury, biblioteki szkolne jako części jednostek oświaty, a biblioteki uczelniane jako części uczelni. Wszystkim tego typu placówkom nowy projekt oferuje upust do 20% ceny okładkowej. Warto zaznaczyć, że na tej liście brakuje np. bibliotek towarzystw naukowych i fundacji czy bibliotek kościelnych.

Z powyższej argumentacji wynika, że projekt jest sprzeczny wyrażoną w jego preambule troską o „zapewnienie [...] szerokiej i stałej dostępności [książki] na terytorium kraju, zapewnienie

urozmaicenia dostępnej oferty czytelniczej, propagowanie czytelnictwa jako narzędzia rozwoju intelektualnego i kulturalnego jednostki i skutecznego sposobu budowania kapitału społecznego”. Potencjalnie może być on również niezgodny z art. 6 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi że „Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju”. Trudno uznać, że nałożenie na biblioteki obowiązku zakupu książek przeznaczonych do udostępniania w sztywnej cenie, przy niższym rabacie niż dotychczas, sprzyjać będzie realizacji zasad zawartych w ustawie zasadniczej. Wręcz przeciwnie, podwyżka cen może ten cel znacznie ograniczyć.

Zarzut 4: Analiza FOR mija się z prawdą, wskazując na negatywne skutki sztywnej ceny książki w Izraelu. Jednolita cena książki została tam zniesiona, pomimo że powołana przez minister komisja do jej oceny rekomendowała utrzymanie regulacji.

Odpowiedź: W przypadku Izraela brak badań ekonometrycznych, które jednoznacznie rozwiązałyby spór, izolując wpływ sztywnej ceny książki z wielu innych czynników działających w gospodarce, w szczególności koniunktury gospodarczej. Dodatkowo, izraelska ustawa – poza samą sztywną ceną książki – zawierała również inne rozwiązania. Zwolennicy ustawy wskazują, że jakkolwiek sprzedaż spadła w dwóch kolejnych latach po wprowadzeniu regulacji, to w kolejnym roku wróciła do pierwotnego poziomu.⁶ Ta średnia sprzedaż prawdopodobnie zaciemnia jednak rzeczywisty obraz, na który wskazują izraelscy przeciwnicy ustawy: spadła sprzedaż nowych tytułów (ponieważ wzrosła ich relatywna cena w stosunku do starych) oraz wzrosła sprzedaż starych.

Jednak dostępne źródła nt. skutków funkcjonowania ustawy w Izraelu wyraźnie pokazują, że skutki te potwierdzają przewidywane przez nas efekty projektu w Polsce: wzrosły ceny nowych książek (czyli tych objętych sztywną ceną) i załamała się ich sprzedaż⁷, rodzice częściej kupowali dzieciom przecenione klasyczne książki niż książki nowych nieznanych autorów⁸, a wydawcy ograniczali publikację dzieł nowych autorów⁹ (brak możliwości zmiany ceny książki zwiększa ryzyko w przypadku nowego autora – chociaż tutaj izraelscy wydawcy argumentują, że wydawanie książek nowych izraelskich autorów nie spadło w stosunku do średniej z poprzednich 5 lat), a ponadto zmniejszył się udział w rynku dużych bardziej produktywnych sieci księgarskich (dzięki łączeniu się w sieci księgarnie mają niższe przeciętne koszty i mogą sprzedawać książki taniej klientom, ale sztywna cena uniemożliwia im dawanie rabatów)¹⁰.

Zarzut 5: Analiza FOR bezpodstawnie zarzuca Polskiej Izbie Książki nieprzejrzysty lobbying. PIK jako izba gospodarcza ma prawo zgłaszać swoje projekty.

Odpowiedź: Ustawa o izbach gospodarczych stanowi, że izby gospodarcze mogą wyrażać opinie, bądź zgłaszać projekty aktów prawnych:

⁶ International Publishers Association, *Israel scraps fixed book price amid political chicanery*, 30.06.2016, <https://www.internationalpublishers.org/policy-issues/fixed-book-price/knowledge-bank-fixed-book-price/411-israel-scraps-fixed-book-price-amid-political-chicanery> [dostęp: 27.04.2017].

⁷ Rosenberg, D., 'Book Law' banning discounts on book sales repealed, *Israel National News*, 31.05.2016, <http://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/213037> [27.04.2017].

⁸ Anderson, P., Also: Two Key Titles Coming to Frankfurt, *Publishing Perspectives*, 13.09.2016, <http://publishingperspectives.com/2016/09/rights-edition-israel-book-law/> [dostęp: 27.04.2017].

⁹ Dovrat-Meseritz, A., Zrahiya, Z. People of the Increasingly Expensive Book, *Haaretz*, 07.06.2015, <http://www.haaretz.com/israel-news/business/.premium-1.659854> [dostęp: 27.04.2017]

¹⁰ International Publishers Association, *Israel scraps fixed book price amid political chicanery*, 30.06.2016, <https://www.internationalpublishers.org/policy-issues/fixed-book-price/knowledge-bank-fixed-book-price/411-israel-scraps-fixed-book-price-amid-political-chicanery> [dostęp: 27.04.2017].

Art. 4.

1. Izba gospodarcza jest uprawniona do wyrażania opinii o projektach rozwiązań odnoszących się do funkcjonowania gospodarki oraz może uczestniczyć, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w przygotowywaniu projektów aktów prawnych w tym zakresie.

2. Izba gospodarcza może dokonywać ocen wdrażania i funkcjonowania przepisów prawnych dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej.

Izby gospodarcze nie mają więc żadnych specjalnych uprawnień, jeżeli chodzi o zgłaszanie własnych projektów ustaw. Oczywiście, różne organizacje i obywatele niejednokrotnie starają się zainteresować swoimi projektami poszczególnych posłów lub ministerstwa. Jeżeli jednak PIK chce dokonać rewolucji na rynku książki, podobnie jak „Solidarność” w przypadku zakazu handlu w niedzielę, to powinien, tak jak „Solidarność”, zebrać wymagane podpisy 100 tys. obywateli i zgłosić swój projekt w Sejmie. PIK wybrał inną drogę. Być może bez winy samej PIK, ale prace, jakie prowadzi nad projektem Ministerstwo Kultury, nie są przejrzyste. Nasza analiza opisuje je w następujący sposób:

Autorem ustawy jest Polska Izba Książki, ale podczas spotkania, które odbyło się 2 marca 2017 r., minister Gliński wyraził chęć współtworzenia projektu i poprosił o przekazywanie do Ministerstwa opinii na jego temat, nie wskazując jednak żadnej oficjalnej ścieżki¹¹.

Na te nieoficjalne konsultacje społeczne (projekt nie figuruje w zestawieniu prac legislacyjnych resortu) odpowiedziały organizacje obywatelskie (w tym wolnościowe) oraz mniejsze wydawnictwa. Dopiero po kolejnym spotkaniu zorganizowanym przez MKiDN Ministerstwo 21 marca 2017 r., w którym uczestniczyli także przeciwnicy projektu, na stronie internetowej Ministerstwa opublikowano komunikat o przedłużeniu terminu przesyłania uwag. Wskazano adres mailowy, pod który należy kierować opinie, oraz podano link do strony PIK-u¹². Choć Ministerstwo współtworzy projekt¹³, nadal nie ma o nim żadnej wzmianki w Biuletynie Informacji Publicznej, ani w znajdującym się tam wykazie projektów poddawanych konsultacjom publicznym¹⁴. Nawet jeśli nie jest to jeszcze oficjalny projekt (pytanie, kiedy będzie?), to w imię zasad przejrzystości, Ministerstwo, powinno o nim jasno informować urzędowymi kanałami przeznaczonymi do przekazywania informacji publicznej, czyli w BIP-ie, albo odciąć się od prac na tym etapie. Miejmy też nadzieję, że jeśli jednak projekt stanie się ministerialnym, to zostaną przeprowadzone właściwe konsultacje społeczne.

¹¹ <http://mkidn.gov.pl/pages/posts/spotkanie-ws.-projektu-ustawy-o-jednolitej-cenie-ksiazki-7173.php?p=20> [dostęp: 30.03.2017]. Minister ogłosił też wstępne konsultacje za pośrednictwem swojego profilu na Twitterze: <http://lubimyczytac.pl/aktualnosci/8477/wydawnictwa-jednak-przeciw-ustawie-o-ksiazce> [dostęp: 30.03.2017].

¹² <http://mkidn.gov.pl/pages/posts/komunikat-7220.php> [dostęp: 30.03.2017].

¹³ A na pewno taką chęć wyraża. Ponadto minister Gliński informuje o konieczności wsparcia małych księgarń choćby w jednym z programów TVP: <https://vod.tvp.pl/29382251/27032017> [dostęp: 30.03.2017].

¹⁴ <http://bip.mkidn.gov.pl/pages/legislacja/wykaz-projektow-poddawanych-konsultacjom-publicznym.php> [dostęp: 30.03.2017].