

UZASADNIENIE DO PROJEKTU USTAWY O JEDNOLITEJ CENIE KSIĄŻKI z dnia 20.02.2017 r.

Ustawa o jednolitej cenie książki ma za przedmiot regulację rynku wydawniczego i dystrybucji książek w Polsce – celem ustawy jest wprowadzenie do polskiego porządku prawnego regulacji siostrzanej do funkcjonujących w innych Państwach Europy, a umożliwiających wydawcy i importerowi książek ustalenie, na określony ustawą czas, jednolitej ceny książek, obowiązującej wszystkich sprzedawców końcowych – księgarzy, księgarnie sieciowe, sklepy wielobranżowe, kioski itp.

Doświadczenia innych krajów pokazują, że jednolita cena książek w perspektywie doprowadziła do poszerzenia oferty wydawniczej o książki ambitne, które jako wolnorotujące były mniej opłacalne – z chwilą, kiedy księgarnie nie musiały już angażować znacznych środków w prowadzenie „wojen cenowych” z dyskontami i sklepami wielkopowierzchniowymi i rezygnować z istotnej części swoich marż, możliwe stało się przeznaczenie części tych środków na utrzymanie szerokiej oferty wydawniczej.

Przedmiotem ustawy są prawa i obowiązki wydawców, importerów i sprzedawców końcowych, związane z jednolitą ceną książek oraz określenie zasad jej ustalania. Ustawa nakłada na wydawców i importerów obowiązek ustalenia jednolitej ceny danej książki przed wprowadzeniem jej do obrotu, przy czym cena ta musi następnie być stosowana przez wszystkie podmioty prowadzące sprzedaż książki nabywcy końcowemu (ustawodawca posługuje się tym pojęciem, świadomie nie odwołując się do pojęcia konsumenta), tj. podmiotowi kupującemu książkę w celu innym niż jej dalsza odsprzedaż, w szczególności w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej. Jednolita cena obejmuje wszelkie dodatki sprzedawane wraz z książką, takie jak zdjęcia, taśmy magnetyczne czy inne nośniki utworów muzycznych i audiowizualnych.

Przepisów ustawy o jednolitej cenie książki nie stosuje się co do zasady do sprzedaży książek w ramach ponadgranicznego handlu elektronicznego. Ustawa znajdzie jednak zastosowanie w tym zakresie, jeżeli zamówiona przez Internet książka będzie odbierana przez nabywcę końcowego we wskazanym przez sprzedawcę końcowego stacjonarnym punkcie odbioru na terenie Polski lub też gdy wysyłka do nabywcy końcowego będzie następowała z terytorium Polski. Ostatnia z wymienionych okoliczności odnosi się do sytuacji, gdy książka, choć zamawiana od podmiotu zagranicznego, jest w rzeczywistości magazynowana przez ten podmiot na terytorium Polski i z tego miejsca wysyłana jest do nabywcy końcowego.

Definiując książkę powołano się w ustawie na zakres wskazany w Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (pod numerem 58.11.1 oraz 58.11.2). Celem odniesienia do wskazanej regulacji było odejście od próby zdefiniowania książki poprzez wykorzystanie systemu ISBN, który, choć powszechny, nie stanowi bezwzględnej regulacji prawnej. Inną propozycją było odniesienie się do definicji zawartej w ustawie o VAT, która jednak jest dość szczątkowa. Ustalona cena powinna być podana do publicznej wiadomości, przy czym jako obowiązkowe wskazano przekazanie informacji o niej do instytucji państwowej wskazanej w rozporządzeniu przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, a do wyboru wydawcy/importera pozostawiono podanie jej dodatkowo do

informacji publicznej poprzez nadrukowanie na samej książce i zamieszczenie w internetowym katalogu wydawcy.

Ustawa przewiduje wyjątki od obowiązków nałożonych na podmioty operujące w ramach rynku książki, które mają na celu dostosowanie jej do potrzeb rynku, rozumianego nie tylko jako rynek dla wydawców / importerów / dystrybutorów, ale także jako rynek dla czytelników.

Wydawca i importer są zwolnieni z obowiązku ustalenia jednolitej ceny pewnych rodzajów książek, co uzasadnione jest ich specyfiką, wyróżniającą je spośród pozostałych publikacji książkowych. Do grupy tych książek należą książki w wydaniach bibliofilskich, charakteryzujących się wysoką jakością wydania, mających przeznaczenie kolekcjonerskie i wydanych w numerowanym nakładzie, nieprzekraczającym 500 egzemplarzy, książek artystycznych, których wydanie wymagało wykorzystania metod rękodzielniczych, książek wydanych na zamówienie, w łącznym nakładzie nieprzekraczającym 100 egzemplarzy (w ciągu 12 miesięcy od daty wprowadzenia książki do obrotu), książek wydanych przez zagranicznego wydawcę w języku innym niż polski i importowanych na terytorium kraju. Dodatkowym uzasadnieniem dla zastosowania wyłączenia obowiązku ustalenia jednolitej ceny na książki wydane przez zagranicznego wydawcę w języku innym niż polski i importowane na terytorium kraju jest fakt, iż na zmianę kosztów ponoszonych przez importera wpływają czynniki całkowicie lub częściowo od niego niezależne – takie jak zmiany kursów walut, zmiany cen wydawcy zagranicznego, zmiany kosztów transportu.

Obowiązek sprzedaży książki po już ustalonej jednolitej cenie nie dotyczy sprzedaży wysyłkowej z terytorium kraju za granicę, a także nie ma zastosowania do jej sprzedaży wymienionym w ustawie podmiotom – wydawcy tej książki, jej importerowi, przedsiębiorcom wykonującym działalność gospodarczą w zakresie dystrybucji książek, pracownikom wymienionych podmiotów, autorowi książki oraz bibliotekom – pod warunkiem zakupu książki na własny użytek.

Ponadto, wzorem regulacji europejskich, zaproponowano możliwość odstępstwa od ustalonej ceny jednolitej na poziomie 5% - tylko jako obniżki ceny. Odrębnie uregulowano dopuszczalne rabaty dla instytucji kultury, placówek oświatowych, uczelni, instytutów badawczych i instytutów naukowych Polskiej Akademii Nauk, które mogą osiągnąć poziom 20%.

Dodatkowo, dopuszczono stosowanie 15% upustów od ustalonej ceny jednolitej dla nabywców końcowych dokonujących zakupu książek na targach książki. To uregulowanie koresponduje z dotychczasową praktyką sprzedaży i swoistą „tradycją” targów książki.

Regulacją ustawy objęto także podręczniki, co jest uzasadnione ich szczególną pozycją w ramach funkcjonowania księgarni w Polsce – ich sprzedaż generuje bowiem znaczne zyski. Ustawa dopuszcza udzielenie przez sprzedawcę końcowego 15% rabatu na podręczniki w sytuacji, gdy są one kupowane przez stowarzyszenie rodziców uczniów danej szkoły korzystających z danego podręcznika, którego cele statutowe przewidują podejmowanie działań w tym zakresie.

W razie sprzedaży książek wybrakowanych, wadliwych lub uszkodzonych, sprzedawca końcowy, pod warunkiem poinformowania nabywcy końcowego o wadach danego egzemplarza, może zastosować cenę inną niż jednolita cena.

Aby zapewnić szeroką dostępność książek, ustawodawca nakłada na sprzedawców końcowych, których główna działalność polega na sprzedaży książek, obowiązek zamówienia na żądanie nabywcy końcowego jednego egzemplarza danej książki. Nabywca końcowy ma obowiązek wcześniejszego uregulowania ceny książki, a sprzedawca końcowy może go także obciążyć kosztami związanymi z dostarczeniem książki. Sama usługa zamówienia książki powinna być realizowana nieodpłatnie. Sprzedawca końcowy będzie zwolniony z opisywanego obowiązku w sytuacji, jeżeli książka jest niedostępna u jej wydawcy lub importera.

Okres obowiązywania jednolitej ceny został zaproponowany na poziomie 12 miesięcy. Jednocześnie, po upływie 6 miesięcy od końca miesiąca, w którym wprowadzono książkę do obrotu, dopuszczono wycofanie przez wydawcę i importera z rynku całego nakładu książki i ustalenia nowej jednolitej ceny na okres pozostały do upływu 12 miesięcy obowiązywania ceny jednolitej. Ponadto, w przypadku podwyższenia stawki podatku od towarów i usług na książki w okresie obowiązywania ustalonej jednolitej ceny, wydawca i importer będą uprawnieni do jej zmiany poprzez uwzględnienie tej podwyżki.

W celu uniemożliwienia obejścia ustawy, przewidziano regulację stanowiącą, że w przypadku importu na terytorium kraju książki wydanej pierwotnie w Polsce, a następnie objętej eksportem, cena sprzedaży nie może, w okresie obowiązywania jednolitej ceny, być niższa niż cena ustalona przez wydawcę. Powyższe nie stosuje się do sytuacji importowania książek z państw należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, chyba że obiektywne czynniki, a w szczególności brak rzeczywistej sprzedaży w tym państwie, pozwalają stwierdzić, że działanie to miało na celu obejście przepisów ustawy.

Ustawa wprowadza karalność naruszenia przepisów w zakresie ustalenia i stosowania ceny jednolitej książek wprowadzonych do obrotu ustalając, iż stanowi to wykroczenie, którego sprawca podlega karze grzywny. Jednocześnie, w art. 14 projektu ustawy wskazano, iż sprzedaż książek po cenach innych niż dozwolone przepisami ustawy stanowi czyn nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

W ustawie przewidziano 6-miesięczny termin *vacatio legis*, co wydaje się uzasadnione ze względu na dość znaczące zmiany wprowadzane ustawą, których wprowadzenie będzie wymagało od wydawców, importerów oraz sprzedawców końcowych dokonania określonych zmian w dotychczasowym funkcjonowaniu. Wskazano także, że regulacją nie zostaną objęte książki wprowadzone na rynek przed wejściem w życie ustawy, co podyktowane jest chęcią uniknięcia zamętu, który regulacja przeciwna mogłaby wywołać na rynku, nakładając na wydawców/importerów/sprzedawców końcowych bardzo duże obciążenia.

Skutki ekonomiczne, społeczne i kulturalne wprowadzenia ustawy

Wpływ ustawy na ceny książek

Na przestrzeni ostatnich lat w Polsce zauważalny był stały wzrost cen książek, spowodowany pogarszającymi się warunkami działalności podmiotów rynku książki (takimi jak: konieczność zmniejszania nakładów; prowadzone przez największych dystrybutorów i sieci księgarskie wojny rabatowe; wzrost kosztów produkcji i dystrybucji). Prognozy w zakresie wysokości cen detalicznych książek przewidują dalszy ich wzrost (o ok. 2%-4% rocznie).

Wdrożenie ustawy o jednolitej cenie książki doprowadzi do stosowania bardziej racjonalnych przesłanek ustalania cen przez wydawców, gdyż konkurencja rynkowa wymusi jak najkorzystniejszą relację pomiędzy ceną a jakością. Istnieją podstawy dla założenia, że ceny detaliczne nowości wydawniczych będą ustalone na poziomie nieco niższym niż obecnie, co spowodowane będzie brakiem konieczności ich sztucznego zawyżania (w celu umożliwienia sprzedawcom końcowym natychmiastowej przeceny tytułów). Przewiduje się, że średnia cena detaliczna książki (nowości wydawniczych i publikacji po okresie ochronnym) będzie systematycznie spadać dzięki wzrostowi sprzedaży wydań nieobjętych ochroną. Badania statystyczne pozwalają założyć, że średnia cena detaliczna spadnie po wprowadzeniu ustawy w ciągu 4 lat o ponad 10% (4,2 pkt. proc.).

Wydłużenie okresu funkcjonowania książki na rynku

Specjaliści z zakresu rynku książki wskazują, że relatywnie wysokie ceny książek w Polsce są wynikiem niskich nakładów poszczególnych tytułów – średni nakład zmalał z około 10 000 egzemplarzy na początku lat dziewięćdziesiątych do niecałych 3 000 egzemplarzy w roku 2015. Spadek wielkości średnich nakładów spowodowany jest nadmierną koncentracją rynku na sprzedaży nowości wydawniczych – bestsellerów, które, jako literatura przeznaczona do odbioru przez jak najszersze grono czytelników, nie zawsze są dobrej jakości. Nieregulowany rynek wymusza traktowanie książki na równi z produktami spoza sfery kultury, w związku z czym cykl życia książki skrócił się obecnie do kilku miesięcy. To oznacza, że często wydanie danej książki kończy się na pierwszym nakładzie, który nie zawsze przynosi zwrot kosztów początkowych i rzadko jest rentowny. Z powodu tak krótkiego „życia” książki ceny nowości wydawniczych ustalone są na zawyżonym poziomie, gdyż bestsellery przewidziane są między innymi jako sposób finansowania tytułów ryzykownych (gdym przewidzianych dla węższego grona czytelników) oraz ambitnych, które wydawane są dla budowania renomy wydawnictwa lub w celu wypełnienia swoistej misji słowa pisanego. Z uwagi na fakt, iż cały sektor książki odnotowuje od lat ciągły spadek rentowności, przeciętny autor nie zarabia odpowiednio na swojej twórczości, a wydawcy i dystrybutorzy literatury nie wypracowują nadwyżek koniecznych dla rozwoju prowadzonej działalności. W konsekwencji ograniczane są wydatki na badania, inwestycje w debiutujących autorów oraz w nowe technologie. Wdrożenie ustawy pozwoli zmienić strukturę sprzedaży na korzystniejszą, a książki będą dłużej w obiegu handlowym. W ten sposób zapewniona zostanie przestrzeń dla zwiększenia się rentowności sektora książki i szanse na jego rozwój.

Aktualna sytuacja na rynku księgarskim oraz wpływ ustawy na funkcjonowanie księgarń

W chwili obecnej liczbę księgarń nienależących do dominujących sieci księgarskich na terenie Polski oszacować można na około 1300 placówek. Udział tych podmiotów w rynku księgarskim spadł od 2010 roku o 34%. Na początku lat dziewięćdziesiątych liczba księgarń w Polsce sięgała 3000 placówek, co plasowało Polskę na średnim poziomie europejskim pod względem gęstości lokali księgarskich w stosunku do liczby ludności. Większość spośród wymienionych placówek (ok. 80%) stanowiły niezależne, małe i średnie księgarnie, które realizowały znaczną część obrotu literaturą. W kolejnej dekadzie niezależne, małe księgarnie w dużych i w małych miastach systematycznie traciły swoją pozycję na rzecz dwóch dominujących sieci księgarskich oraz hipermarketów, prowadzących sprzedaż książek. Ostatnia fala redukcji rynku księgarskiego spowodowana została rozwojem sprzedaży książek za pośrednictwem sieci Internet oraz wyprowadzeniem części sprzedaży podręczników z księgarń (program rządowy). Obecnie, z wymienionych wcześniej 3000 księgarń w Polsce ogółem pozostało obecnie około 1800 punktów księgarskich. Taki stan rzeczy jest równoznaczny ze istotnym jakościowym pogorszeniem się dostępności książek, w szczególności w małych ośrodkach.

Warto zauważyć, że Polska odbiega znacząco od wysokorozwiniętych krajów europejskich pod względem wskaźnika liczby księgarń na 10 000 mieszkańców – we Francji współczynnik ten wynosi 1,5 (działa tam ponad 9000 księgarń), w Niemczech 0,75 (istnieje tam około 6000 księgarń), podczas gdy w Polsce jest on równy 0,47.

Na gruncie doświadczeń innych Państw zasadnie przyjąć można, że po spodziewanym wejściu na polski rynek internetowej sieci dystrybucyjnej Amazon, przy jednoczesnym braku ochrony jednolitej ceny dla wszystkich kanałów sprzedaży (której istnienie pozwoliłoby tym kanałom na rzeczywiste konkurowanie), tradycyjny rynek księgarski drastycznie zmaleje. Rozpoczęcie przez sieć Amazon działalności w Polsce będzie zagrożeniem nawet dla dużych sieci księgarskich, które w wyniku utrzymywanej od lat strategii drastycznego konkurowania ceną są w bardzo słabej kondycji finansowej. Skutkiem rozpoczęcia działalności przez firmę Amazon na terenie RP będzie z dużym prawdopodobieństwem załamanie dotychczasowego rynku książki, spadek sprzedaży książek (w Izraelu zanotowano 20% spadku po bankructwie dominującej sieci księgarskiej), brak rozwoju tradycyjnych kanałów sprzedaży i dostępu do jakościowych treści, a także wzrost cen detalicznych (z uwagi na potencjalny monopol jednego dystrybutora).

Wejście sieci Amazon na rynki chronione ustawą o książce (np. do Francji, Niemiec, Włoch, Hiszpanii) nie spowodowało znaczących zmian w strukturze dystrybucji. W krajach tych udziały sieci Amazon oscylują wokół 15%. Tymczasem, w Wielkiej Brytanii, gdzie w 1995 roku zniesiono obowiązujący od 1901 roku tzw. „Net Book Agreement”, po wejściu na rynek sieci Amazon zamknęło się 40% istniejących księgarń.

Wpływ wprowadzenia ustawy na stopień zróżnicowania oferty i powszechność czytelnictwa

Należy podkreślić, że kraje, które utrzymują regulację cen książek na rynku, charakteryzuje różnorodność i bogactwo piśmiennictwa, a także wysoki poziom czytelnictwa. Ustawa o jednolitej cenie książki sprzyja bowiem istnieniu obok siebie dużych, średnich i małych podmiotów łańcucha

wydawniczo-księgarskiego, które to podmioty, w zakresie własnej działalności, zajmują się różnymi kategoriami oferty wydawniczej i obsługują inne segmenty klientów. Taka różnorodność w ramach rynku przyczynia się do zapewnienia bogatej oferty wydawniczej i umożliwienia jej szerokiej dostępności wśród wszystkich grup społecznych. 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.

Kluczowe jest bowiem, że ustawa o jednolitej cenie książki nie zawiera wyłącznie regulacji dotyczących stosowania jednolitej ceny książek, ale reguluje również tak istotne obszary funkcjonowania rynku, jak zobowiązanie księgarzy do bezpłatnego dostarczania publikacji, których nie mają w swoich zasobach.

Wpływ wprowadzenia ustawy na sytuację autorów

Stosowane obecnie coraz powszechniej praktyki natychmiastowego przeceniania nowości wydawniczych (o ok. 20% - 30%) jest równoznaczne z obniżaniem dochodów autora, wydawcy i księgarza z tytułu tworzenia, wydawania i sprzedaży książek.

Jak się wskazuje, o średnim sukcesie książki mówić można, jeżeli sprzedała się ona w nakładzie 3000 egzemplarzy w ciągu pierwszych ośmiu miesięcy. Przy obecnym stanie rynku (gdzie do sprzedaży trafia jeden nakład książki), nakład książki, która odniosła średni sukces wydawniczy, nie zostanie wznowiony lub zostanie, ale jedynie w niewielkim wymiarze. Ustawa projektowana jest tak, aby wydłużyć średni okres funkcjonowania książki na rynku, co w perspektywie doprowadzi do sprzedaży wyższych nakładów i zwiększenia zysków autorów. Obecnie na rynku polskim autorzy, poza nieliczną grupą bestsellerowych pisarzy, akceptować muszą niepewne wpływy ze swojej twórczości i tym samym nie mogą opierać swojego bytu na twórczości. Dla wielu pisarzy i mniejszych wydawców wydawanie książek jest działalnością jedynie dodatkową, co wpływa zarówno na częstotliwość i różnorodność publikacji, jak i na jej jakość.

Dodatkowym atutem wdrożenia ustawy będzie także, że mając przez rok zagwarantowaną cenę detaliczną, autorzy są w stanie lepiej kalkulować i kontrolować należne im wpływy. Model rozliczeń ulegnie wówczas prawdopodobnie zmianie – z rozliczenia prowizyjnego od ceny rzeczywiście uzyskanej przez wydawcę (na którą autor nie ma zwykle wpływu) na rozliczenie oparte o ułamek stałej i niezmiennej ceny jednolitej.

Warto też podkreślić, że szeroka sieć księgarska (której ochronę ma na celu ustawa) pozwala na zapewnienie wysokiej jakościowo obsługi nabywcy końcowego, przejawiającej się m.in. w dbałości o organizację wydarzeń okołoczytelniczych (jak spotkania autorskie) i zatrudnieniu wykwalifikowanych pracowników, dysponujących wiedzą i doświadczeniem pozwalającymi na wsparcie czytelników i autorów.

Podsumowanie:

Analizując stan rynku książki w państwach europejskich, w tym także w państwach, gdzie z regulacji analogicznej do objętej ustawą o jednolitej cenie książki zrezygnowano (np. w Wielkiej Brytanii), należy zauważyć, że ustawa, obok wspierania kultury i czytelnictwa, prawdopodobnie wpłynie także pozytywnie na utrzymanie i rozwój sieci księgarskiej. Tym samym zasadnie twierdzić można, że proponowana ustawa uwzględnia i popiera interesy mikro, małych i średnich przedsiębiorców trudniących się sprzedażą książek.