

**Uwagi**  
**dotyczące wątpliwości co do zgodności projektu ustawy o książce**  
**– druk sejmowy 3477 –**  
**z Konstytucją RP**

Ustawa o książce ma na celu nałożenie na wydawców oraz importerów książek obowiązku ustalania jednolitej ceny egzemplarza książki dla nabywców końcowych. Od tak ustalonej ceny przez 12 miesięcy od dnia wprowadzenia książki do obrotu właściwie nie będzie można wprowadzać rabatów, ani sprzedawać egzemplarzy książki po cenie wyższej. Dopuszczalne będzie jedynie stosowanie ceny dla nabywcy końcowego na poziomie od 95 % do 100 % ceny jednolitej (poza pewnymi wyjątkami, gdy cena może stanowić między 80 a 100 % ceny jednolitej).

**Przeгляд treści**

1. Wolność działalności gospodarczej.....	1
2. Dopuszczalność ingerencji w wolność działalności gospodarczej.....	2
3. Podsumowanie.....	4

**1. Wolność działalności gospodarczej.**

Zgodnie z przepisem art. 20 Konstytucji RP:

*„Społeczna gospodarka rynkowa **oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.**”*

Wskazany przepis Konstytucji RP opiera ustrój gospodarczy na wolności działalności gospodarczej. Jej przejawem jest nie tylko możliwość swobodnego podejmowania przez podmiot prawa decyzji o rozpoczęciu działalności gospodarczej, ale także prawo:

- a. samodzielnego kształtowania cen oferowanych w jej ramach towarów i usług,
- b. swobodnego dostępu do rynku.



Wskazane powyżej przejawy zasady wolności działalności gospodarczej są ze sobą ściśle powiązane, gdyż **brak możliwości swobodnego kształtowania cen, ogranicza zwłaszcza małym i średnim przedsiębiorcą dostęp do rynku**. Często tacy przedsiębiorcy na początku prowadzonej działalności gospodarczej mogą konkurować głównie ceną i atrakcyjnymi rabatami. Pozbawienie ich tej możliwości ogranicza w efekcie dostęp do rynku.

#### Podsumowanie.

Przewidziane w projekcie ustawy o książce **ustalenie jednolitej ceny książki jest niewątpliwą ingerencją w zasadę wolności działalności gospodarczej**. Ogranicza bowiem możliwość konkurowania ceną przez uczestników rynku, co uderza przede wszystkim w małych i średnich przedsiębiorców. Przekłada się to w efekcie na ograniczenie swobodnego dostępu do rynku.

Należy też zwrócić uwagę, że **takie rozwiązanie jest sprzeczne z dotychczasowym podejściem ustawodawcy**, który dbał o to, by nie zaburzać swobody kształtowania cen i eliminować z rynku wszystkie działania utrudniające konkurowanie ceną. Tytułem przykładu wystarczy wskazać wynikający z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, zakaz porozumień ograniczających konkurencję polegających na ustalaniu bezpośrednio lub pośrednio cen zakupu lub sprzedaży. Negatywny wpływ na rynek tego typu porozumień nie ulega wątpliwości, dlatego zostały zakazane. **Projekt ustawy o książce poprzez wprowadzenie ceny jednolitej doprowadzić może do tych samych konsekwencji, których ustawodawca chciał uniknąć zakazując ustalania cen w drodze porozumień.**

## **2. Dopuszczalność ingerencji w wolność działalności gospodarczej.**

Wolność działalności gospodarczej nie jest absolutna. Konstytucja RP dopuszcza jej ograniczenie stanowiąc w art. 22, co następuje:

*„Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne **tylko** w drodze ustawy i **tylko** ze względu na **ważny interes publiczny**.”*

Dodatkowo taka ingerencja musi, poza powyższymi warunkami, realizować zasadę proporcjonalności, która została wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP:

*„**Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.**”*

Przytoczone powyższej przepisy Konstytucji RP jasno wskazują, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne jedynie po spełnieniu rygorystycznych warunków:

- a. za ograniczeniem musi przemawiać ważny interes publiczny,
- b. ograniczenie nie może naruszać zasady proporcjonalności.

Ad. a.

**Interes publiczny powinien być rozumiany jako pewien stan, który służy zaspokajaniu potrzeb i interesów, jak najszerszego grona obywateli** (M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz 2011, s. 176).

Na gruncie art. 22 Konstytucji RP tak rozumiany interes publiczny nie wystarczy, by uzasadnić ograniczenie wolności gospodarczej. **Musi to być ważny interes publiczny**, a zatem odnoszący się do podstawowych wartości w demokratycznym państwie prawa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że ustawodawca nie ma swobody w samodzielnym określaniu ważnego interesu publicznego, lecz jest to pojęcie zdefiniowane przez wartości konstytucyjne (np. wyrok TK z dnia 26 marca 2007 r. sygn. akt K 29/06).

Przenosząc to na proponowane w projekcie ustawy o książce rozwiązanie ustalania ceny jednolitej, należy wyrazić wątpliwość, czy realizuje ono ważny interes publiczny. **Właściwie jednolite kształtowanie ceny nie jest w interesie konsumentów**, którzy tracą możliwość tańszego nabycia interesującego ich towaru, czy usługi. Na rynku książek ma to tę dodatkową wadę, że ogranicza w efekcie dostępność do dobra kultury, jakim jest książka, **zwłaszcza dla obywateli gorzej sytuowanych**. **Rozwiązanie proponowane w projekcie ustawy** o książce nie służy zatem realizacji interesu konsumentów, gdyż **stworzy im dodatkową barierę w dostępie do książek** w postaci jednolitej regulowanej ceny. Dodatkowo, **rozwiązanie to nie wpisuje się również w interes małych i średnich przedsiębiorców**, gdyż (jak wskazano już powyżej) ogranicza ich dostęp do rynku.

#### Podsumowanie.

Interes publiczny powinien służyć zaspokajaniu interesów i potrzeb, jak najszerszego grona obywateli. Projekt ustawy o książce nie spełnia tego warunku. Przewiduje bowiem rozwiązanie, które nie realizuje interesów konsumentów, zwłaszcza tych gorzej sytuowanych. Jednolita cena książki utrudni również dostęp do rynku małym i średnim przedsiębiorcom, gdyż pozbawi ich możliwości konkurencyjności ceną.

Ad. b

Ograniczenie wolności gospodarczej musi być nie tylko uzasadnione ważnym interesem publicznym, ale także uwzględniać **zasadę proporcjonalności**. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny (np. wyrok z dnia 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt 57/04, wyrok z dnia 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K. 15/98) podkreślił, że ograniczenie praw lub wolności konstytucyjnych spełnia zasadę proporcjonalności, gdy:

- ✓ wpisuje się w **zasadę przydatności**, czyli proponowane rozwiązanie ustawowe jest w stanie doprowadzić do zamierzonych skutków,
- ✓ realizuje **zasadę konieczności**, a zatem ograniczenie jest niezbędne dla ochrony ważnego interesu publicznego,
- ✓ efekty ograniczenia pozostają w **proporcji** do ciężarów nakładanych na obywatela.

Rozwiązanie w postaci ustalania jednolitej ceny książki wydaje się nie spełniać żadnego z tych elementów zasady proporcjonalności. Uzasadnienie projektu **ustawy nie wyjaśnia, czy ustalanie ceny jednolitej książek przełoży się na wzrost czytelnictwa i rozwój sieci księgarskiej**. Nie przeprowadzono także oceny, czy nie wystąpi skutek wręcz odwrotny tj. postawienie bariery dla konsumentów, zwłaszcza uboższych, w dostępie do książek. Zatem zasada przydatności nie jest zrealizowana.

Uzasadnienie projektu ustawy o książce nie wyjaśnia również, **dlaczego tak inwazyjna metoda, jak ustalanie ceny jednolitej książki, jest konieczna dla wsparcia czytelnictwa i poszerzenia oferty wydawniczej o wartościowe tytuły**. Wątpliwa jest zatem także realizacja zasady konieczności. Wystarczające byłoby być może wprowadzenie rozwiązań, które pozwoliłyby na dofinansowywanie wartościowych propozycji wydawniczych.

Trudno się również zgodzić, by ustalenie jednolitej ceny książki pozostawało w proporcji do ciężaru ograniczenia wolności gospodarczej, którą skutkuje ustalanie jednolitej ceny książki.

### **3. Podsumowanie.**

Projekt ustawy o książce rodzi istotne zastrzeżenia co do jego zgodności z Konstytucją RP, bowiem:

- a. ustalanie ceny jednolitej książki niewątpliwie stanowi ograniczenie przewidzianej w art. 20 Konstytucji RP zasady wolności działalności gospodarczej,
- b. wolność działalności gospodarczej jest podstawową wartością konstytucyjną będącą podstawą społecznej gospodarki rynkowej, która jest podstawą ustroju Rzeczypospolitej Polskiej,
- c. projekt ustawy nie chroni ważnego interesu publicznego, ponieważ wprowadza rozwiązania niekorzystne dla szerokiego grona obywateli:
  - i. konsumentów – (zwłaszcza mniej zamożnych) tworząc barierę dla nich w dostępie do dobra kultury, jakim jest książka,
  - ii. małych i średnich przedsiębiorców – utrudniając im dostęp do rynku poprzez pozbawienie możliwości prowadzenia konkurencji cenowej,
- d. jednolita cena narusza zasadę proporcjonalności, gdyż uzasadnienie projektu ustawy nie wyjaśnia, czy wprowadzenie ustawy o książce w tym kształcie:
  - i. pozwoli na wzrost czytelnictwa i poszerzenie oferty wydawniczej o wartościowe tytuły,
  - ii. jest konieczne dla realizacji powyższych założeń, czy też wystarczyłoby rozwiązanie ustawowe mniej ingerujące w podstawową wartość, jaką jest wolność działalności gospodarczej.