

Warszawa, 22 stycznia 2014 roku

**Szanowny Pan  
Włodzimierz Albin  
Prezes Polskiej Izby Książki**

**ul. Oleandrów 8  
00-629 Warszawa**

**OPINIA PRAWNA W SPRAWIE ZGODNOŚCI PROJEKTU USTAWY O JEDNOLITEJ CENIE KSIĄŻKI Z  
PRAWEM UNII EUROPEJSKIEJ**

Szanowny Panie,

Poniżej przedstawiam opinię prawną na temat zgodności proponowanego projektu Ustawy o jednolitej cenie książki z prawem Unii Europejskiej.

1. Kwestia ustalania jednolitych (stałych) cen książek nie jest bezpośrednio regulowana przez prawo Unii Europejskiej. Trzeba jednak zauważyć, że z jednej strony dotyczy ona dziedziny kultury (polityki kulturalnej), w której to kompetencje UE są bardzo ograniczone, ale z drugiej strony wchodzi w zakres unijnej regulacji jako zagadnienie wiążące się ze swobodą przepływu towarów. Już na wstępie należy także zaznaczyć, że – co do zasady – przedmiotem prawa unijnego, a w konsekwencji przedmiotem oceny zgodności z nim aktów prawa krajowego (oraz ich projektów) są sytuacje zawierające tzw. element transgraniczny. W konsekwencji poza obszarem prawa UE (i oceny zgodności z nim) pozostają regulacje „czysto” wewnątrz krajowe. Ponadto wymaga odnotowania, że ustalanie stałych cen książek może przybierać różnorodne formy (np. porozumienia między wydawcami, dotacje z budżetu państwa), które wiążą się z różnymi aspektami prawa UE (reguły konkurencji, pomoc publiczna). W przypadku ocenianego projektu ustawy o jednolitej cenie książki (dalej jako „projekt ustawy”) mamy do czynienia z wprowadzeniem ustawowego obowiązku ustalania jednolitych cen, stąd w niniejszej opinii uwaga zostanie skupiona wyłącznie na tego rodzaju modelu ingerencji w rynek książek. Dodatkowo trzeba zaznaczyć, że problematyka stałych cen książek w ramach UE częstokroć wiąże się z ich ustalaniem w ramach jednolitego obszaru językowego,

przekraczającego terytorium jednego państwa członkowskiego. Ten aspekt również nie jest adekwatny do prowadzenia rozważań na temat projektu ustawy, stąd nie będzie poniżej rozwijany.

2. Jeśli chodzi o znaczenie książek oraz ich cen z punktu widzenia kultury, to warto przywołać te z przepisów unijnych traktatów, które odnoszą się do stosunku UE do tej dziedziny. Co znaczące, już w fundamentalnych przepisach określających zasady, jakimi kieruje się w swoim działaniu Unia, pojawiają się nawiązania do tej dziedziny. Przede wszystkim chodzi tutaj o art. 3 ust. 3 akapit czwarty Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), który stanowi, iż Unia „szanuje swoją bogatą różnorodność kulturową i językową oraz czuwa nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy”.

Ponadto należy wskazać art. 6 lit. c Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE), zgodnie z którym kultura należy do dziedzin, w których Unia ma kompetencje do prowadzenia działań o wymiarze europejskim mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich.

Z przywołanych przepisów wynika zatem, iż kompetencje UE w dziedzinie kultury (wobec niezaliczenia ich do kompetencji wyłącznych albo dzielonych z państwami członkowskimi) mają charakter jedynie pomocniczy, chociaż Unia docenia wagę samej dziedziny.

W części trzeciej TfUE znajduje się tytuł XIII („Kultura”), w którym zawarto tylko jeden artykuł (art. 167). W myśl przepisów w nim zamieszczonych Unia przyczynia się do rozkwitu kultur państw członkowskich, w poszanowaniu ich różnorodności narodowej i regionalnej, równocześnie podkreślając znaczenie wspólnego dziedzictwa kulturowego (ust. 1). Działanie Unii zmierza do zachęcania do współpracy między państwami członkowskimi oraz, jeśli to niezbędne, do wspierania i uzupełniania ich działań w następujących dziedzinach: pogłębiania wiedzy oraz upowszechniania kultury i historii narodów europejskich, zachowania i ochrony dziedzictwa kulturowego o znaczeniu europejskim, niehandlowej wymiany kulturalnej, twórczości artystycznej i literackiej, włącznie z sektorem audiowizualnym (ust. 2). Unia uwzględnia aspekty kulturalne w swoim działaniu na podstawie innych postanowień Traktatów, zwłaszcza w celu poszanowania i popierania różnorodności jej kultur (ust. 4). Aby przyczynić się do osiągnięcia celów określonych w niniejszym artykule Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Regionów, przyjmują środki zachęcające, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich, natomiast Rada wydaje zalecenia na wniosek Komisji (ust. 5).

Przywołane przepisy – z uwagi na ich charakter – nie stanowią wprawdzie samodzielnego wzorca oceny prawa krajowego, jednak mają znaczenie dla podejmowania przez Unię działań w obszarach związanych z rynkiem książki, jak również mogą stanowić element uzupełniający interpretację innych przepisów prawa UE (w tym Traktatów). Szczególną uwagę w tym kontekście trzeba zwrócić na art. 167 ust. 4 TfUE, zgodnie z którym Unia uwzględnia aspekty kulturalne w swoim działaniu na podstawie innych postanowień Traktatów, zwłaszcza w celu poszanowania i popierania różnorodności jej kultur. Nie powinno bowiem wywoływać wątpliwości, że wynika z niego przesłanka pozwalająca traktować książki jako specyficzny przedmiot obrotu także w ramach unijnego porządku prawnego (zob. V. Kitz, *The difference between books and chocolate bars - how EC Treaty art. 151(4) affects community actions*, “AIPLA Quarterly Journal” 2004, vol. 32 issue 3, s. 361).

3. Temat ustalania stałych cen książek był wielokrotnie przedmiotem aktów prawnych UE o charakterze niewiążącym. Pierwszym z nich była rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 lutego 1981 r. w sprawie ustalania cen książek (Dz. Urz. WE C 50 z 9.03.1981 r., s. 103). W dokumencie tym wskazano, że do produkcji książek i handlu nimi nie można stosować wyłącznie kryteriów ekonomicznych, ponieważ wynika to ze szczególnego charakteru książek jako produktów, które bezpośrednio wpływają na zainteresowania obywateli w dziedzinach kultury, edukacji oraz informacji. Podkreślono jednocześnie, że kulturowa tożsamość Europy (w jej różnorodności) może być poważnie zagrożona, jeżeli wszystkie książki, szczególnie te związane z mniejszościami kulturowymi i etnicznymi, zostaną pozostawione jako przedmiot sił wolnorynkowych. W ocenie Parlamentu Europejskiego liberalizacja cen, mogąca wprawdzie wspomóc udostępnianie szeregu książek szerokiej rzeszy odbiorców, może także mieć ekonomiczne konsekwencje, które mogą być szkodliwe dla mniejszości konsumentów, takie jak: 1) większe nierówności co do warunków, na których małe księgarnie oraz hurtownicy nabywają produkty, 2) zamykanie małych księgarni, które nie przejęły modelu handlu opartego na wyprzedaży „końcówek” nakładu, w szczególności w małych miastach, 3) potencjalnie poważne konsekwencje z punktu widzenia kultury, np. spadek liczby sprzedawanych tytułów. Parlament Europejski zażądał od Komisji Europejskiej, aby przedstawiła konieczne propozycje dotyczące cen książek w celu zagwarantowania we Wspólnocie takiej polityki, która doceni unikalną rolę książek jako instrumentu edukacyjnego i kulturalnego, biorąc pod uwagę praktykę umieszczania na książkach rekomendowanych cen, wyprzedaże w dużych centrach dystrybucyjnych, potrzebę zagwarantowania księgarniom przejrzystych i uczciwych warunków nabywania książek, a także system wewnętrznych subsydiów.

Omawiana problematyka była przedmiotem kolejnych rezolucji Parlamentu Europejskiego. W rezolucji z dnia 12 marca 1987 r. w sprawie ustalania cen książek (Dz. Urz. WE C 99 z 13.04.1987 r., s. 172) Parlament Europejski podtrzymał swoje stanowisko dotyczące szczególnego znaczenia książek jako produktów mających istotny związek z dziedziną kultury oraz skrytykował Komisję Europejską za niedostateczne działania w kwestiach związanych z cenami książek. Natomiast w rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 21 stycznia 1993 r. w sprawie promowania książek i czytania w Europie (Dz. Urz. WE C 42 z 15.02.1993 r., s. 182) odnotowano m.in., że małe wydawnictwa oraz księgarnie są wypierane z rynku przez duże przedsiębiorstwa oraz księgarnie sieciowe, co powoduje znaczące ograniczenia w wyborze oraz dostępie do książek dla czytelników oraz podkreślono, że prowadzenie polityki Wspólnoty w dziedzinach kultury i edukacji wymaga podejmowania działań mających na celu propagowanie czytelnictwa oraz ułatwianie dostępu do zróżnicowanej i szerokiej oferty książek. Z kolei w rezolucji z dnia 20 listopada 1998 r. w sprawie wspólnego ponadgranicznego ustalania cen książek (Dz. Urz. WE C 379 z 7.12.1998 r., s. 391) Parlament Europejski stwierdził m.in., że książki jako obiekty kultury stanowią szczególną formę wyrażania i wspierania tożsamości kulturowej, odzwierciedlając idee danego społeczeństwa, regionu lub obszaru językowego. Co więcej podkreślił on, że państwa członkowskie uważają stałe ceny książek za właściwy oraz konieczny instrument polityki kulturalnej, który ma zagwarantować możliwie szeroki zakres dostępnych tytułów oraz zapewnić kompleksowe dostarczanie książek, a także odnotował, że zniesienie stałych cen książek w niektórych państwach spowodowało znaczący wzrost cen książek oraz zamknięcie dużej liczby księgarni i małych wydawnictw.

Temat ustalania cen książek był również podejmowany w dokumentach przygotowywanych przez Komisję Europejską. Przede wszystkim należy tutaj przywołać komunikat Komisji do Rady z dnia 29 maja 1985 r. w sprawie stworzenia wspólnotowego ramowego systemu cen książek (COM(85) 258 final) oraz komunikat Komisji do Rady z dnia 27 listopada 1985 r. w sprawie europejskiego wymiaru w odniesieniu do książek (COM(85) 681 final). W dokumentach tych Komisja odnotowała m.in., że stworzenie prawnych regulacji dotyczących książek jest utrudnione z powodu ich podwójnej natury – jako produktów komercyjnych, a jednocześnie produktów kultury, jak również konieczności pogodzenia interesów autorów, wydawców, księgarzy oraz nabywców. Komisja przedstawiła również scenariusze możliwych w tym obszarze działań legislacyjnych Wspólnot Europejskich. Innymi dokumentami Komisji, w których poruszono kwestię cen książek były: komunikat Komisji do Rady z dnia 10 lipca 1987 r. w sprawie europejskiego wymiaru w odniesieniu do książek (Dz. Urz. WE C 246 z 14.09.1987 r., s. 136) oraz komunikat Komisji z dnia 3 sierpnia 1989 r. „Książki i czytanie: kulturalne wyzwanie dla Europy” (COM(89) 0258).

Jeśli chodzi o dokumenty UE, w których Rada odniosła się bezpośrednio do tematu ustalania cen książek w państwach członkowskich, to jako pierwszy można wskazać dokument zawierający konkluzje ze spotkania Rady oraz ministrów właściwych do spraw kultury z dnia 18 maja 1989 r. w sprawie książek i czytania w związku z utworzeniem wspólnego rynku w 1992 r. (Dz. Urz. We C 183 z 20.07.1989 r., s. 3). Podkreślono w nich rolę, jaką odgrywają małe i średnie wydawnictwa we wspieraniu rozwoju oraz różnorodności rynku wydawniczego. Kolejnym dokumentem była decyzja Rady z dnia 22 września 1997 r. w sprawie ponadgranicznych stałych cenach książek w europejskich obszarach językowych (Dz. Urz. WE C 305 z 7.10.1997 r., s. 2). W akcie tym Rada odnotowała podwójny charakter książek jako nośników wartości kulturalnych i jako towarów oraz podkreśliła znaczenie zrównoważonej oceny kulturalnych i gospodarczych aspektów książek. Rada zauważyła, jak istotne dla niektórych państw członkowskich są systemy stałych cen książek jako środki podtrzymywania oraz promowania różnorodności i szerokiego dostępu do książek, co leży w kulturalnym interesie konsumentów. Zaznaczyła również, iż organy tych państw zaakceptowały ograniczenie konkurencji wynikające ze stałych cen książek oparte na generalnym interesie kultury. Ponadto Rada wyraziła opinię, że przyjmowanie przez państwa członkowskie regulacji dotyczących stałych cen książek w jednolitym obszarze językowym jest dopuszczalne pod warunkiem, że ustalenia te dotyczą wyłącznie tego obszaru i wyłącznie wydań publikowanych w danym języku.

Należy też przywołać rezolucję Rady z dnia 12 lutego 2001 r. w sprawie stosowania krajowych systemów stałych cen książek (Dz. Urz. WE C 73 z 6.3.2001 r., s. 3). W rezolucji tej przypomniano, że Wspólnota powinna brać pod uwagę aspekty kulturalne w swoim działaniu, w szczególności w celu poszanowania i popierania różnorodności jej kultur. Rada ponownie uznała podwójny charakter książek jako nośników wartości kulturalnych i jako towarów oraz potrzebę zrównoważonej oceny kulturalnych i gospodarczych aspektów książek. Rada przypomniała o wolności każdego państwa członkowskiego w prowadzeniu polityki dotyczącej książek i czytelnictwa, w tym do decydowania o stosowaniu albo niestosowaniu ustawowego lub umownego systemu ustalania cen książek. Ponadto Rada wzięła pod uwagę przywiązanie niektórych państw członkowskich do krajowych systemów stałych cen książek jako sposobu uwzględniania szczególnego kulturalnego i gospodarczego charakteru książek oraz zapewniania czytelnikom, w optymalnych warunkach, dostępu do możliwie najszerszej oferty. W końcowej części przywołanej rezolucji Rada zachęciła Komisję Europejską do tego, aby: 1) stosując zasady dotyczące konkurencji oraz swobodnego przepływu towarów, brała pod uwagę szczególną wartość książki jako przedmiotu kultury oraz znaczenie książek dla promowania

różnorodności kulturalnej, a także transgraniczny wymiar rynku książek; 2) badając krajowe zasady i umowy dotyczące stałych cen książek, w zakresie, w jakim mogą wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi, zwracała szczególną uwagę na konsekwencje rozwoju e-handlu oraz kwestie związane z importem pomiędzy państwami stosującymi systemy stałej ceny książek.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że trzy najważniejsze instytucje Unii Europejskiej dostrzegają wagę tematu ustalania cen książek w państwach członkowskich. Podzielają one opinię, że książka – jako z jednej strony przedmiot obrotu handlowego, a z drugiej przedmiot kultury – wymaga szczególnego podejścia przy poddawaniu handlu nią regulacji prawnej. Fakt, że problem podejmowany od ponad 30 lat w ramach Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej, nie doczekał się konkretnego rozwiązania legislacyjnego potwierdza stopień złożoności tego zagadnienia. Przywołane dokumenty UE nie mają wprawdzie mocy wiążącej, jednakże nie pozostają bez znaczenia dla praktyki stosowania prawa unijnego. Trzeba bowiem podkreślić, że zwłaszcza wobec braku aktów prawnych UE w tej dziedzinie, mogą one stanowić dodatkowy materiał służący ocenie działań podejmowanych przez Unię lub jej państwa członkowskie.

4. Z uwagi na to, że projekt ustawy dotyczy nie tylko wydawania książek w Polsce, ale także ich importowania z innych państw (w tym państw członkowskich UE), powinien on zostać oceniony pod kątem zgodności z art. 34 TfUE. Przepis ten stanowi, że ograniczenia ilościowe w przywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym są zakazane między państwami członkowskimi. Z uwagi na to, że projekt ustawy nakłada obowiązki na importerów książek (w tym podmioty sprowadzające książki z innych niż Polska państw członkowskich UE) konieczne jest przeanalizowanie, czy proponowane regulacje nie naruszają przywołanej zasady swobody przepływu towarów w ramach Unii. W tym kontekście niezbędne będzie odwołanie się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), który kilkakrotnie rozstrzygał kwestie wiążące się z przepisami krajowymi normującymi różne modele ustalania stałych cen książek.

Nie ulega wątpliwości, że w projekcie ustawy nie przewidziano rozwiązań, które stanowią ograniczenia ilościowe w przywozie towarów z innych państw członkowskich UE do Polski. Wymaga natomiast zbadania, czy projektowane przepisy nie stanowią środków o skutku podobnym do ograniczeń ilościowych. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE, wszelkie uregulowania państw członkowskich dotyczące handlu, mogące, bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie, utrudnić handel wewnątrz Unii należy uznać za środki o skutku równoważnym z ograniczeniami ilościowymi (zob. wyrok z dnia 11 lipca 1974 r. w sprawie 8/74 Dassonville). W doktrynie wskazuje się, że takie ograniczenia mogą obejmować trzy typy regulacji krajowych: 1) dyskryminujące, 2) nakładające wymogi odnoszące się do właściwości produktu na towary z importu, 3) utrudniające dostęp do rynku (zob. D. Miąsik, Komentarz do art. 34 TfUE, w: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 579). O ile można wykluczyć obecność w projekcie ustawy środków dyskryminujących lub nakładających na książki z importu wymogi dotyczące ich właściwości, to dokładniejszej analizy wymaga, czy nie zawiera on środków utrudniających dostęp do rynku. Przez taki środek rozumie się bowiem każde zachowanie państwa członkowskiego UE, które utrudnia lub może utrudnić dostęp towarom importowanym do rynku krajowego. Zakaz środków o skutku równoważnym z ograniczeniami dotyczy bowiem wszelkich środków podejmowanych przez państwo członkowskie, mogących bezpośrednio lub pośrednio,

rzeczywiście lub potencjalnie wpłynąć na wewnątrzspółnotową [obecnie – wewnątrzunijną] wymianę handlową poprzez utrudnienie dostępu do rynku tego państwa (zob. wyroki TSUE w sprawach C-333/08 Komisja przeciwko Francji oraz C-88/07 Komisja przeciwko Hiszpanii). Utrudnienie dostępu do rynku polega na zniechęceniu do przywozu towarów z innego państwa członkowskiego (zob. wyrok TSUE w sprawie C-170/07 Komisja przeciwko Polsce). Wymaga podkreślenia, że nie jest konieczne, aby regulacje krajowe uniemożliwiały import w ogóle lub by powodowały poważne utrudnienia (zob. D. Miąsik, op.cit., s. 580).

Jeśli chodzi o ocenę krajowych systemów ustalania stałych cen książek, to w pierwszej kolejności należałoby przywołać wyrok TSUE z dnia 14 lipca 1988 r. w sprawie 254/87 Syndicat des libraires de Normandie przeciwko L'Aigle distribution SA, centre Leclerc, w którym stwierdzono, że prawo wspólnotowe [obecnie unijne] nie zakazuje państwom członkowskim przyjmowania ustawodawstwa, zgodnie z którym ceny detaliczne książek muszą być ustalone przez ich wydawcę lub importera i są one wiążące dla wszystkich sprzedawców detalicznych, pod warunkiem jednak, że takie przepisy krajowe są zgodne z postanowieniami Traktatów, w szczególności dotyczącymi swobody przepływu towarów.

Co się tyczy konkretnych regulacji krajowych, to przede wszystkim trzeba odwołać się do wyroku TSUE z dnia 10 stycznia 1985 r. w sprawie 229/83 Association des Centres distributeurs Édouard Leclerc i inni przeciwko SARL "Au blé vert" oraz inne. W sprawie tej przedmiotem oceny były obowiązujące we Francji przepisy dotyczące stałych cen książek. Zgodnie z pierwszym z badanych przepisów, stała cena książki importowanej z innego państwa członkowskiego była ustalana przez jednego („głównego”) importera danej książki, co powodowało, że inny importer tej samej książki nie mógł ustalić innej stałej ceny (która byłaby adekwatna w jego kalkulacji prowadzenia działalności). W ocenie Trybunału, taka regulacja powodowała, że w przeciwieństwie do przepisów dotyczących ustalania stałych cen przez każdego wydawcę we Francji, w stosunku do książek importowanych powstały reguły mogące utrudnić wymianę handlową między państwami członkowskimi. W konsekwencji przepisy te zostały uznane za środek o skutku podobnym do ograniczeń ilościowych, niezgodny z art. 30 Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (TEWG) [obecnie art. 34 TfUE]. Oceniając w przywołanym kontekście projekt ustawy trzeba podkreślić, że projektodawcy nie wprowadzili modelu identycznego z przedstawionym powyżej. Podstawowa różnica polega bowiem na tym, że to każdy importer ma być zobowiązany do ustalenia, przed wprowadzeniem książki do obrotu, jej jednolitej ceny (art. 4 ust. 1 projektu ustawy). Nie powstaje zatem sytuacja, w której niektórzy importerzy byłiby związani ceną ustaloną przez innych importerów. Mechanizm ustalania jednolitych cen przez wydawców oraz importerów jest identyczny, co pozwala na stwierdzenie, że w tym zakresie projekt ustawy jest zgodny z art. 34 TfUE.

Drugi z przepisów krajowych ocenianych przez TSUE w sprawie Leclerc stanowił, że w przypadku książek publikowanych we Francji, następnie eksportowanych, a potem reimportowanych do Francji ich sprzedaż detaliczna miała następować po cenie ustalonej przez wydawcę. Zdaniem Trybunału takie rozwiązanie powodowało, że podmiot reimportujący książki, będąc pozbawiony możliwości ustalenia ceny stałej, nie może wykorzystać faktu nabycia książek po niższej cenie w państwie, do którego zostały one wyeksportowane. Regulacja ta została również uznana za środek o skutku podobnym do ograniczeń ilościowych. Jednakże TSUE zastrzegł, iż powyższe ustalenie nie ma zastosowania, jeżeli zostanie stwierdzone, że w danym przypadku książki zostały wyeksportowane wyłącznie w celu ich reimportowania, aby dokonać obejścia przepisów prawa w tym zakresie.

Regulacje analogiczne do wyżej przywołanych znajdują się w art. 7 ust. 4 i 5 projektu ustawy. Zgodnie z ust. 4, w przypadku importu na terytorium kraju książki wydanej w Polsce, a następnie objętej eksportem, cena sprzedaży nie może, w okresie obowiązywania jednolitej ceny, być niższa niż cena ustalona przez wydawcę. Natomiast, przepisu ust. 4 nie stosuje się w przypadku importowania książek z państw należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego [w tym państw członkowskich UE], chyba że obiektywne czynniki, a w szczególności brak rzeczywistej sprzedaży w tym państwie, pozwalają stwierdzić, że działanie to miało na celu obejście przepisów ustawy (ust. 5). Z cytowanych przepisów wynika, że w ich treści uwzględniono ustalenia poczynione przez TSUE w sprawie Leclerc. Co do zasady bowiem w przypadku reimportowania książek z państwa członkowskiego UE importer nie będzie związany wysokością jednolitej ceny ustalonej przez wydawcę (tzn. będzie mógł ustalić niższą cenę jednolitą), natomiast ograniczenie wynikające z art. 7 ust. 4 projektu ustawy będzie mogło być stosowane tylko wtedy, gdy wskazane działanie miało na celu obejście przepisów ustawy. Wobec powyższego należy uznać, że w tym zakresie projekt ustawy jest zgodny z art. 34 TfUE.

Dodatkowo warto wskazać na poruszony w wyroku w sprawie Leclerc wątek uzasadniania odstępstw od zasady swobody przepływu towarów wymogami związanymi z ochroną konsumentów oraz potrzebą ochrony książek jako nośnika kultury. TSUE wskazał, że ograniczenia przywózowe są dopuszczalne wyłącznie na podstawach określonych w art. 36 TEWG [obecnie art. 36 TfUE]. Natomiast zarówno ochrona interesów konsumentów, jak i ochrona twórczości oraz różnorodności kulturalnej nie zostały w tym przepisie traktatowym wspomniane. Wynika z tego, że i w obecnym stanie prawnym nie mogą one stanowić samoistnej przyczyny ograniczania stosowania art. 30 TfUE. Z drugiej strony wymaga odnotowania, że stanowisko TSUE w sprawie Leclerc było wyważone, gdyż nie wynika z niego zakaz przyjmowania przez państwa członkowskie krajowych regulacji dotyczących stałych cen książek, który mógłby być rezultatem bardziej rygorystycznego rozumienia swobód traktatowych (zob. C. E. Zandvliet, *Fixed Book Prices in the Netherlands and the European Union: A Challenge for Community Competition Law*, "The Columbia Journal of European Law" 1996-1997, no. 3, s. 433).

Innym rozstrzygnięciem, które wprost dotyczyło ustalania stałych cen książek, był wyrok TSUE z dnia 30 kwietnia 2009 r. w sprawie C-531/07 Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft przeciwko LIBRO Handelsgesellschaft mbH. Trybunał uznał w nim niemieckie przepisy regulujące ustalanie cen książek za środek o skutku równoważnym z ograniczeniami ilościowymi w przywozie w rozumieniu art. 28 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej [obecnie art. 34 TfUE], ponieważ ustanawiały one dla importowanych książek odmienne (niż dla książek wydawanych w kraju) uregulowanie, które powodowało mniej korzystne traktowanie towarów pochodzących z innych państw członkowskich UE. Ponadto TSUE uznał, że cele przywołane przez sąd krajowy, takie jak ochrona książki jako dobra kultury, nie mogą stanowić powodu uzasadniającego środek w postaci ograniczenia przywózowego w rozumieniu art. 30 TWE [obecnie art. 36 TfUE]. W rzeczywistości bowiem ogólna ochrona różnorodności kulturalnej nie może być uważana za objętą zakresem „ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej” w rozumieniu tego artykułu.

W przywołanej sprawie TSUE stwierdził ponadto, że nie można powoływać się na art. 151 TWE [obecnie art. 167 TfUE], poświęcony działaniom Wspólnoty Europejskiej [Unii Europejskiej] w dziedzinie kultury, jako na przepis wprowadzający do prawa europejskiego powód uzasadniający każdy środek krajowy w tej dziedzinie mogący stanowić przeszkodę w handlu wewnątrzwspólnotowym, co spotkało się z krytyką w doktrynie prawa (zob. D. Ferri, *Cultural*

Diversity 'Under Review'. The Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft Case, "European Journal of Law Reform" 2009, vol. 11, issue 4, s. 508). TSUE zaznaczył przy tym jednak, iż ochrona książki jako dobra kultury może zostać uznana za nadrzędny wymóg interesu ogólnego mogący uzasadniać środki ograniczające swobodny przepływ towarów, o ile środki te są właściwe dla osiągnięcia ustalonego celu i nie wychodzą poza to, co jest konieczne dla jego realizacji. W rozstrzyganej sprawie TSUE uznał, że cel ochrony książki jako dobra kultury może zostać osiągnięty za pomocą mniej restrykcyjnych dla importera środków, na przykład pozwalających mu lub zagranicznemu wydawcy na ustalenie cen sprzedaży dla rynku austriackiego z uwzględnieniem cech charakterystycznych tego rynku. Orzekł bowiem, że uregulowanie krajowe zakazujące importerom książek w języku niemieckim ustalania cen niższych niż cena detaliczna ustalona lub zalecana przez wydawcę w kraju wydania nie może być uzasadnione ani na podstawie art. 30 TWE i 151 TWE [obecnie art. 36 TfUE i art. 167 TfUE], ani nadrzędnymi względami interesu ogólnego.

Uwzględniając inny kontekst regulacyjny w przywołanej sprawie (rynek książki w języku niemieckim obejmujący Niemcy i Austrię), należy stwierdzić, że w świetle ustaleń poczynionych przez TSUE oceniany projekt ustawy nie nasuwa wątpliwości co do zgodności z art. 34 TfUE z tego przede wszystkim powodu, że projektowane przepisy nie traktują odmiennie książek wydawanych w Polsce oraz importowanych, gdyż nakładają analogiczne obowiązki na wydawców oraz importerów książek. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE, dopuszczalne jest zastosowanie do towarów pochodzących z innych państw członkowskich UE krajowych przepisów, które np. ograniczają niektóre sposoby sprzedaży lub ich zakazują, o ile tylko stosowane są one do wszystkich zainteresowanych podmiotów gospodarczych prowadzących działalność na terytorium kraju i dotyczą w ten sam sposób, z prawnego i faktycznego punktu widzenia, obrotu towarami krajowymi i towarami pochodzącymi z innych państw członkowskich. W takich bowiem przypadkach zastosowanie uregulowań tego typu do sprzedaży towarów pochodzących z innego państwa członkowskiego, zgodnych z przepisami tego państwa, nie może uniemożliwić dostępu tych towarów do rynku lub ograniczyć tego dostępu w stopniu większym, niż ma to miejsce w odniesieniu do produktów krajowych (zob. w szczególności wyrok TSUE z dnia 24 listopada 1993 r. w sprawie C-267/91 i C-268/91 Keck i Mithouard).

5. Oceny pod kątem zgodności z prawem UE wymaga także art. 2 projektu ustawy, gdyż zawiera on element „transgraniczny”, a zatem dotyczący sfery swobody przepływu towarów w ramach Unii. W myśl tego przepisu, ustawy nie stosuje się do sprzedaży książek w ramach ponadgranicznego handlu elektronicznego, chyba że książka jest odbierana przez nabywcę końcowego na terytorium kraju w punkcie wskazanym przez sprzedawcę końcowego lub wysyłka do nabywcy końcowego następuje z terytorium kraju. Oznacza to, że w podstawowym zakresie, w którym potencjalnie może mieć miejsce obrót książkami jako towarem sprzedawanym z terytorium innego niż Polska państwa członkowskiego UE a nabywanym w Polsce, wymogi nakładane projektowaną ustawą nie będą obowiązywać. Pozostaje natomiast do analizy, czy zawarty w art. 2 projektu ustawy wyjątek, tzn. sytuacja gdy książka jest odbierana przez nabywcę końcowego na terytorium Polski w punkcie wskazanym przez sprzedawcę końcowego lub wysyłka do nabywcy końcowego następuje z terytorium Polski, nie narusza wymogów prawa unijnego. Inaczej rzecz ujmując, należy ocenić, czy z punktu widzenia prawa UE dopuszczalne jest w tych przypadkach nałożenie na podmioty sprzedające książki z terytorium innych państw członkowskich obowiązków wynikających z projektowanej ustawy,



czyli przede wszystkim obowiązku stosowania jednolitej ceny, który – na podstawie art. 8 ust. 1 projektu ustawy – spoczywa na sprzedawcy końcowym.

Odpowiedzi wymaga zatem pytanie, czy we wskazanym zakresie art. 2 projektu ustawy nie narusza art. 34 TfUE, tj. czy nie wprowadza on ograniczenia ilościowego w przywozie z państw członkowskich lub środka o skutku równoważnym. Meritum rozstrzygnięcia sprowadza się do tego, czy regulacja ta stanowi środek o skutku równoważnym z ograniczeniami w przywozie, co – zgodnie z przywołanym powyżej orzecznictwem TSUE – dotyczy wszelkich środków podejmowanych przez państwo członkowskie, mogących bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie wpłynąć na wewnątrzunijną wymianę handlową poprzez utrudnienie dostępu do rynku danego państwa.

W odniesieniu do art. 2 projektu ustawy rozstrzygającym argumentem powinno być to, że w ramach określonego w nim obszaru w identyczny sposób traktowane są wszelkie podmioty zajmujące się sprzedażą książek, zarówno te, które w ramach ponadgranicznego handlu elektronicznego dokonują sprzedaży z innych państw członkowskich UE, jak i te, które działają wyłącznie na terytorium Polski. Jeżeli książki są odbierane przez nabywcę końcowego na terytorium Polski w punkcie wskazanym przez sprzedawcę końcowego lub wysyłka do nabywcy końcowego następuje z terytorium Polski, obie kategorie podmiotów są zobowiązane do stosowania tych samych przepisów. Nie może być więc mowy o uznaniu omawianej regulacji za dyskryminującą wobec sprzedawców spoza Polski. Taki wniosek potwierdza utrwalona, począwszy od cytowanego wyżej wyroku z dnia 24 listopada 1993 r. w sprawie C-267/91 i C-268/91 Keck i Mithouard, linia orzecnicza TSUE. Przepis art. 2 projektu ustawy stanowi bowiem regulację dotyczącą sprzedaży towarów pochodzących z innego państwa członkowskiego, która nie tylko nie uniemożliwia dostępu tych towarów do rynku, ale również nie ogranicza tego dostępu w stopniu większym, niż ma to miejsce w odniesieniu do produktów krajowych.

Tytułem uzupełnienia warto wskazać, iż zagadnienie ponadgranicznego handlu za pośrednictwem Internetu było już przedmiotem orzecznictwa TSUE. Zachowując ostrożność w przywoływaniu konkretnych spraw, które odnoszą się do różnych kategorii towarów oraz różnych przepisów prawa krajowego, można stwierdzić, że Trybunał zwraca uwagę na konieczność przestrzegania fundamentalnej zasady swobody przepływu towarów między państwami członkowskimi, lecz dopuszcza przy tym przyjmowania przez te państwa własnych regulacji, o ile jest to uzasadnione. Przykładowo, TSUE w wyroku z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie C-322/01 Deutscher Apothekerverband eV, rozpatrując kwestię sprzedaży leków przez Internet z jednego państwa członkowskiego do drugiego, uznał, że przepisy dotyczące handlu, które regulują metody sprzedaży produktów, stanowią środki o skutku równoważnym w rozumieniu art. 28 TWE [obecnie – art. 34 TfUE], jeżeli nie można ich zastosować do wszystkich zainteresowanych podmiotów gospodarczych prowadzących działalność na terytorium kraju oraz jeśli nie wpływają w ten sam sposób, prawnie i faktycznie na wprowadzanie do obrotu produktów zarówno krajowych, jak i tych pochodzących z innych państw członkowskich. TSUE orzekł również, iż krajowy zakaz sprzedaży wysyłkowej produktów leczniczych, których sprzedaż jest zastrzeżona aptekom w danym państwie członkowskim, jest w tym zakresie środkiem o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, gdy zakaz ów ma większy wpływ na apteki mające siedzibę poza terytorium krajowym i może utrudniać dostęp do rynku produktom pochodzącym z innych państw członkowskich w większym stopniu niż utrudnia on ten dostęp produktom krajowym. Jak wskazano wyżej, sytuacja taka nie zachodzi w przypadku art. 2

projektu ustawy, który nie powoduje gorszego traktowania podmiotów posiadających siedzibę poza terytorium Polski.

Podsumowując, należy stwierdzić, że:

- 1) ustalanie cen książek nie jest bezpośrednio przedmiotem regulacji prawa UE, jednakże kwestia ta jest obecna w licznych dokumentach przyjętych przez unijne instytucje,
- 2) w świetle prawa UE wprowadzanie w państwach członkowskich przepisów dotyczących ustalania cen książek jest – co do zasady – dopuszczalne, pod warunkiem braku naruszenia zasad prawa unijnego, w szczególności określających swobodę przepływu towarów w ramach Unii,
- 3) przedstawiony projekt ustawy w zakresie dotyczącym zasad sprzedaży książek wydawanych w Polsce jest nieobjęty prawem UE, natomiast w zakresie, w jakim wykracza poza sytuacje wewnątrz krajowe, jest zgodny z prawem UE.

---

Maciej Ślusarek

Adwokat