



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO - 692148 - 1/12/NC

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax-0-22 827 64 53

Warszawa, dnia

22 II. 2012

Pan Michał Boni

Minister Administracji i Cyfryzacji

ul. Stefana Barorego 5

02-591 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynął wniosek Polskiej Izby Książki oraz Stowarzyszenia Autorów i Wydawców „Polska Książka”. W pismach tych poruszony został problem obowiązkowych egzemplarzy bibliotecznych. W ocenie Skarżących obecnie obowiązujące przepisy mogą prowadzić do nieuzasadnionego względami ochrony wolności dostępu do dóbr kultury oraz ochroną dziedzictwa narodowego ograniczenia prawa własności podmiotów prywatnych.

Zgodnie z ustawą z dnia 7 listopada 1996 r. o obowiązkowych egzemplarzach bibliotecznych (Dz. U. Nr 152, poz. 722 z późn. zm.) wydawca obciążony jest obowiązkiem nieodpłatnego przekazania określonej liczby egzemplarzy wydawanej przez siebie publikacji uprawnionym bibliotekom (jeżeli to samo dzieło publikowane jest w różnych standardach edytorskich, zgodnie z ustawą wydawca powinien przekazać egzemplarze wydane w najwyższym z oferowanych standardów). Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Kultury i Sztuki z dnia 6 marca 1997 r. w sprawie wykazu bibliotek uprawnionych do otrzymywania egzemplarzy obowiązkowych poszczególnych rodzajów publikacji oraz zasad i trybu ich przekazywania (Dz. U. Nr 29, poz. 161 z późn. zm.) obecnie wydawca jest zobowiązany do nieodpłatnego przekazania 17 egzemplarzy książki do 15 wskazanych bibliotek (Biblioteka Narodowa oraz Biblioteka Jagiellońska mają prawo do otrzymania dwóch egzemplarzy).

Nie ulega wątpliwości, że obowiązek nieodpłatnego przekazania egzemplarzy publikacji stanowi ingerencję w sferę praw i wolności wydawców. Prawo zobowiązuje ich bowiem do przekazania, wbrew własnemu interesowi ekonomicznemu, swojej własności na cel publiczny. Przekazane publikacje trafiają do ogólnodostępnych bibliotek, które umożliwiają nieodpłatne korzystanie z książek nieograniczonej liczbie osób. Wydawca traci zatem nie tylko kilkanaście egzemplarzy z nakładu, ale, potencjalnie, także część klientów, którzy po zapoznaniu się z publikacją w bibliotece nie zdecydują się na jej kupno.

Należy zauważyć, że art. 31 ust. 3 Konstytucji pozwala na ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności człowieka i obywatela, o ile jest to uzasadnione obiektywnymi względami ochrony innych konstytucyjnych wartości oraz jest proporcjonalne, a więc adekwatne i konieczne, do osiągnięcia celu, dla którego ograniczenia zostały ustanowione. Nie ulega także wątpliwości, że ochrona dziedzictwa narodowego oraz zapewnienie obywatelom wolności dostępu do dóbr kultury należą do obowiązków państwa, stanowią zatem podstawę do ingerencji w sferę praw i wolności człowieka i obywatela.

Należy podkreślić, że instytucje zbliżone do egzemplarza obowiązkowego funkcjonują w większości państw na świecie, w niektórych z nich tradycja ta sięga XVI-XVII wieku (np. 1537 r. we Francji czy 1661 r. w Szwecji). Ich wprowadzenie, jako obowiązku wydawców, jest także rekomendowane m. in. przez UNESCO i Radę Europy. Nie ulega wątpliwości, że wykup przez organy publiczne egzemplarzy wszystkich wydawanych na terenie kraju publikacji po cenie rynkowej jest niewykonalny (także ze względów finansowych), ograniczenie gromadzonych zbiorów tylko do części publikacji nie spełnia zaś podstawowego celu, a więc zapewnienia ochrony dziedzictwa narodowego oraz pełnego dostępu do dóbr kultury. Dodatkowo, wybór tylko części wytwarzanych dzieł może być kwestionowany również ze względu na inne chronione wartości (w tym wolność wypowiedzi czy ogłaszania wyników badań naukowych), prowadziłyby bowiem do sytuacji, w której to władze publiczne decydują które publikacje zostaną zachowane dla przyszłych pokoleń.

Wydaje się zatem, że istnienie instytucji egzemplarza obowiązkowego nie stanowi bezprawnej ingerencji w prawo własności, jej ustanowienie jest bowiem adekwatne i konieczne do osiągnięcia celu, jakim jest ochrona dziedzictwa narodowego oraz wolności dostępu do dóbr kultury. W opisanym przypadku wątpliwości wydawców budzi jednak nie

sam fakt istnienia instytucji (który nie jest przez nich kwestionowany), ile obecny kształt ustanawiających ją przepisów. Polskie prawo nie przewiduje żadnej formy rekompensat za przekazane publikacje, tymczasem skala obciążeń (17 egzemplarzy) należy do największych na świecie. W tym kontekście należy wspomnieć, że zgodnie z zaleceniami Rady Europy (Council of Europe Guidelines on Library Legislation and Policy in Europe, dokument przyjęty 20 stycznia 2000 r.) obowiązek powinien dotyczyć, w zależności od specyficznych potrzeb w państwach członkowskich, od trzech do pięciu egzemplarzy.

Nie ulega wątpliwości, że w przypadku wysokich nakładów publikacji wydawanych w celach komercyjnych w zwykłym standardzie edytorskim koszt kilku czy nawet kilkunastu egzemplarzy jest z punktu widzenia wydawcy niewielki. Wysyłka egzemplarzy obowiązkowych jest zaś z mocy ustawy wolna od opłat. Należy jednak zauważyć, że te same przepisy odnoszą się także do publikacji wydawanych w niewielkim nakładzie np. publikacji niekomercyjnych czy luksusowych. W takich przypadkach zaś koszt 17 egzemplarzy może się okazać nieproporcjonalnie dużym obciążeniem (dotyczy to np. kolekcjonerskich wydań albumów wykonanych z najwyższej jakości materiałów lub z użyciem luksusowych zdobień).

Należy zauważyć, że w wielu krajach funkcjonują przepisy łagodzące uciążliwe dla wydawców skutki obowiązku. W części systemów liczba obowiązkowych egzemplarzy zależy od nakładu lub jakości publikacji (np. we Francji dzieła luksusowe udostępnia się bezpłatnie wyłącznie w jednym egzemplarzu, biblioteki mogą zatem albo zrezygnować z pozostałych przysługujących im egzemplarzy albo je nabyć). W Wielkiej Brytanii zaś istnieje zaś obowiązek przekazania wyłącznie jednego egzemplarza publikacji, dodatkowych pięć przekazywanych jest dopiero na wyraźne żądanie uprawnionej instytucji. Zapobiega to nie tylko nadmiernemu obciążaniu wydawców, ale także bibliotek, które nie są zmuszone do ponoszenia kosztów przechowywania i konserwowania publikacji o niewielkiej wartości naukowej czy artystycznej. W tym kontekście należy zauważyć, że jak pokazuje praktyka, w Wielkiej Brytanii wydawcy komercyjni publikujący dzieła w dużych nakładach często dobrowolnie przekazują dodatkową liczbę egzemplarzy nie czekając na specjalne żądanie, wychodząc z założenia, że dostępność publikacji stanowi formę jej reklamy. W efekcie faktyczny dostęp do dóbr kultury z punktu widzenia przeciętnego odbiorcy pozostaje zapewniony.

W tym kontekście należy także zwrócić uwagę na tzw. Public Lending Right (PLR). Instytucja ta polega na wypłacaniu (przynajmniej autorom) rekompensat za bezpłatne udostępnianie ich dzieł w publicznych bibliotekach. Instytucja ta funkcjonuje obecnie w około 30 państwach na świecie (w kolejnych kilkunastu przewidują ją przepisy, ale ze względu na brak zabezpieczonych środków finansowych rekompensaty nie są wypłacane). Instytucję tę przewiduje także prawo Unii Europejskiej, zgodnie z punktem 14 preambuły oraz art. 6 dyrektywy 2006/115/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa najmu i użyczenia oraz niektórych praw pokrewnych prawu autorskiemu w zakresie własności intelektualnej (Dz. U. UE L. 06.376.28), państwa członkowskie powinny zapewnić przynajmniej autorom, których dzieła zostały przekazane na cel publiczny (w polskiej wersji językowej nazwanym „publicznym użyczeniem”, w wersji angielskiej *public lending*, w wersji francuskiej *pret public*, wydaje się jednak, że chodzi przede wszystkim o instytucję egzemplarza obowiązkowego) odpowiednie wynagrodzenie. Państwa członkowskie mogą jednak zwolnić niektóre instytucje z obowiązku wypłacania rekompensat (zwolnienie to dotyczy zwykle bibliotek narodowych). Należy zauważyć, że do tej pory dyrektywa ta nie została w pełni implementowana przez Polskę.

W ocenie przedstawicieli Polskiej Izby Książki sytuacja, w której polscy wydawcy zmuszeni są do nieodpłatnego przekazywania aż 17 egzemplarzy (w większości państw europejskich obowiązek dotyczy 2-7 egzemplarzy), nie uzyskując w zamian prawa do żadnej formy rekompensaty stanowi nieproporcjonalne obciążenie podmiotów prywatnych kosztem realizacji zadań publicznych. Zastosowane środki mogą zatem nie być dostatecznie usprawiedliwione względami ochrony innych wartości konstytucyjnych.

Pragnę zaznaczyć, że brak właściwej proporcji w wazeniu interesu publicznego i prywatnego może doprowadzić do niezgodności z Konstytucją nawet tych regulacji, których uzasadnienie, podobnie jak w tym przypadku, nie budzi wątpliwości. Ochrona dziedzictwa narodowego oraz wolność dostępu do dóbr kultury niewątpliwie mogą stanowić podstawę ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela, nie oznacza to jednak, że każda ingerencja, niezależnie od zakresu i treści, może zostać uznana za usprawiedliwioną. Interpretację tę potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 października 2007 r. (sygn. akt K 20/07) wydanym w sprawie dopuszczalności obciążania inwestorów kosztami prac archeologicznych. Trybunał uznał w nim zakres obowiązków nałożonych na podmioty

prywatne za nadmierny, a więc nieproporcjonalny do celu, dla którego zostały one nałożone.

Wydaje się, że w przypadku instytucji egzemplarza obowiązkowego uzasadnione jest wyłącznie wymaganie przekazania takiej liczby egzemplarzy, która zapewnia zachowanie publikacji dla przyszłych pokoleń i daje obywatelom możliwość uzyskania dostępu do jej treści (dostęp ten z oczywistych względów nie jest jednak nieograniczony). Ograniczenia prawa własności wydawców nie mogą być zatem podyktowane wyłącznie interesem ekonomicznym lub wygodą bibliotek i prowadzących je organów. Z możliwych rozwiązań powinno zostać wybrane to najmniej uciążliwe i kosztowne dla podmiotów prywatnych, a ich interes powinien być jednym z czynników branych pod uwagę podczas ustalania zakresu obowiązku.

Jak wynika z relacji Skarżących, reprezentowane przez nich środowisko wielokrotnie podnosiło postulat zmniejszenia nałożonego na nich ciężaru, w odpowiedzi uzyskiwali oni jednak wyłącznie propozycję podjęcia rozmów i osiągnięcia porozumienia z uprawnionymi bibliotekami. Należy jednak zauważyć, że biblioteki zwykle należą do podmiotów zainteresowanych pozostawieniem przepisów w obecnym kształcie, nie mają także obowiązku stania na straży praw i wolności obywatelskich. Można się zatem spodziewać, że przynajmniej część z nich nie będzie zainteresowana dobrowolnym zrzeczeniem się swoich uprawnień.

Nie ulega wątpliwości, że pogodzenie praw i interesów obywateli oraz wydawców nie należy do zadań łatwych, wymaga bowiem wyważenia sprzecznych interesów oraz uprawnień w równym stopniu chronionych przez Konstytucję. Wydaje się jednak, że pewnych rozwiązań sprzyjających osiągnięcia satysfakcjonującego kompromisu dostarczają nowe technologie. W kontekście opisanego problemu warto zatem zastanowić się nad ich praktycznym wykorzystaniem w zakresie zapewnienia dostępu do dóbr kultury oraz ochrony dziedzictwa narodowego.

Obecnie stworzenie cyfrowej wersji publikacji nie stanowi problemu technicznego, nie wiąże się także ze znacznymi kosztami. Zastąpienie przynajmniej części egzemplarzy obowiązkowych wydanych w tradycyjnej formie zapisem elektronicznym mogłoby zatem znacząco obniżyć obciążające wydawców koszty. Podstawowym problemem w takiej sytuacji jest jedynie stworzenie systemu informatycznego zapewniającego autorom

i reprezentującym ich podmiotom ochronę praw autorskich (w tym przede wszystkim gwarancję, że dzieła nie zostaną skopiowane i udostępniane dalej bez ich wiedzy i zgody). Należy jednak podkreślić, że w związku z rosnącym rynkiem publikacji wydawanych wyłącznie w formie elektronicznej przepisy regulujące tę kwestię i tak będą musiały zostać opracowane. Należy także zauważyć, że obecnie istnieje możliwość stworzenia takiego systemu informatycznego, który pozwalałby na odczyt zapisanych danych bez prawa do ich drukowania czy kopiowania. Ryzyko naruszenia praw autorskich w takiej sytuacji nie różni się znacząco od groźby podobnych naruszeń z użyciem egzemplarzy wydanych w tradycyjnej formie - utrwalanie treści książki wydanej w formie papierowej na nośniku cyfrowym również nie stanowi bowiem obecnie większego problemu.

Należy zauważyć, że cyfrowa baza publikacji, w przeciwieństwie do ograniczenia liczby egzemplarzy obowiązkowych, z punktu widzenia obywateli w żaden sposób nie zmniejszałaby dostępności dóbr kultury. Dawałaby za to możliwość korzystania z jej zasobów także przez wybrane biblioteki na świecie, co pozwoliłoby uczynić wydane w Polsce publikacje częścią międzynarodowego dziedzictwa ludzkości. W dłuższej perspektywie rozwiązanie takie może się również okazać korzystne dla bibliotek, ograniczenie liczby egzemplarzy przekazanych w tradycyjnej formie zmniejszy bowiem koszty ich przechowywania oraz konserwacji. Jak wynika z oficjalnych stanowisk części środowisk bibliotecznych oraz wydawców takie rozwiązanie opisanego problemu jest przez nich brane pod uwagę.

Ustalenie ostatecznego kształtu systemu niewątpliwie powinno zostać poprzedzone konsultacjami z zainteresowanymi podmiotami oraz analizą przepisów i doświadczeń innych krajów oraz podmiotów tworzących cyfrowe bazy publikacji (np. projekt Europeana). Wydaje się jednak, że w kontekście rozwoju technologicznego podobne regulacje będą musiały zostać przyjęte, a objęcie nimi także egzemplarzy obowiązkowych może stanowić rozwiązanie problemu sygnalizowanego przez Polską Izbę Książki.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie, w tym udzielenie informacji, czy w Ministerstwie rozważane są obecnie propozycje podjęcia prac nad stworzeniem cyfrowej bazy publikacji wydawanych na terenie Polski.

Jednocześnie informuję, że jednobrzmiące wystąpienie w tej sprawie skierowane zostało także do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Łączę wyprosy szczerze

Żeń Jipou