

Zakazy praktyk marketingowych w obrocie podręcznikami szkolnymi — uwagi na tle obowiązującej regulacji

Prohibited marketing practices in the trade of schoolbooks in Poland:
comments on the applicable regulation

dr Igor B. Nestoruk

Adiunkt w Katedrze Prawa Europejskiego na Wydziale Prawa i Administracji
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
E-mail: nestoruk@amu.edu.pl; nr ORCID: 0000-0001-6285-2776

Streszczenie

W ramach uchwalonej w 2014 r. tzw. noweli podręcznikowej ustawy o systemie oświaty do polskiego prawa wprowadzono nowe przepisy odnoszące się do praktyk marketingowych wydawców podręczników szkolnych. Po raz pierwszy przybrała ona formę dwóch zakazów, które ustawodawca zakwalifikował jako czyny nieuczciwej konkurencji. Pierwszy z zakazów dotyczy oferowania, obiecywania lub udzielania szkołom lub nauczycielom jakichkolwiek korzyści w sposób pośredni lub bezpośredni w zamian za dokonanie wyboru określonych podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych. W zamierzeniu ustawodawcy ma on służyć eliminowaniu zjawisk o charakterze korupcyjnym w relacji szkoły-wydawcy. Drugi z kolei odnosi się do oferowania podręcznika wyłącznie z innym podręcznikiem lub dodatkowymi materiałami dydaktycznymi przeznaczonymi dla ucznia. Tym samym obejmuje pewien typ praktyk sprzedaży związanej spotykanych na rynku wydawniczym. W obu przypadkach te zupełnie nowe czyny nieuczciwej konkurencji zostały podane krytycznej ocenie na tle rozbudowanej regulacji kształtującej ramy prawne rynku sprzedaży podręczników i powiązanych z nimi pomocy edukacyjnych.

Słowa kluczowe: podręczniki szkolne, praktyki marketingowe, czyny nieuczciwej konkurencji, prawo oświatowe

Summary

The so called "schoolbook amendment" to the Education System Act adopted in 2014 introduced new provisions regulating marketing practices of schoolbook publishers. For the first time in history, the amendment implemented two provisions prohibiting particular practices classified by the legislator as unfair competition acts. The first ban applies to offering, promising or granting any benefits, directly or indirectly, to schools or teachers in consideration for choosing specific textbooks, educational materials or practice materials. The legislator wishes to eliminate corruption-related phenomena in the school-publisher relation. The second ban applies to offering a textbook in combination with another textbook or additional teaching materials meant for schoolchildren. This way, it applies to a certain type of tying arrangements that occur in the publishing market. In both cases, these brand new types of unfair competition acts are subject to critical assessment as part of the extended regulation shaping the legal framework applicable to the Polish market of textbooks and related educational aids offered by publishers.

Key words: schoolbooks/textbooks, marketing practices, unfair competition acts, law on education

Wprowadzenie

Wśród klasycznych efektów prawidłowo działającego mechanizmu konkurencji rynkowej na pierwszym miejscu wymieniana są niższe koszty produkcji oraz ceny towarów i usług, a także poprawa ich jakości (Stucke, 2013, s. 165–166). Występowanie tych czy wielu innych niewątpliwych walorów konkurencji, choć zdaje się potwierdzać ogólną dyrektywę

wspierania konkurencji między przedsiębiorcami jako skutecznego mechanizmu alokacji zasobów, nie wyjaśnia bynajmniej jej istoty (McNulty, 1968, s. 639 i n.). Dyrektywę tę realizuje również ustawodawca, tworząc przepisy służące ochronie konkurencji, w tym poprzez eliminowanie zjawisk kwalifikowanych jako przejawy nieuczciwej rywalizacji rynkowej. Jednocześnie prawna ingerencja w takim zakresie wymaga szczególnie starannej oceny tego, na ile określone przeja-

wy zachowań rynkowych przedsiębiorców, ponieważ to oni są na „celowniku” norm prawa konkurencji, zasługują na przypisanie im „ustawowej łatki” nieuczciwości.

Na tym tle rynek tak szczególnego produktu, jakim niewątpliwie jest książka (z perspektywy socjologicznej: Rychlewski, 2013, s. 22 i n.), wydaje się pod wieloma względami obszarem odrębnym z krajowej perspektywy regulacyjnej. Specyficznego potraktowania wymaga tym bardziej pewien segment tego rynku, czyli rynek książki szkolnej, który stanowi właściwe tło poniższych rozważań. Warto już w tym miejscu podkreślić, iż ocena funkcjonowania mechanizmu rynkowej rywalizacji w przypadku takiego produktu będzie wymagała uwzględnienia swoistych uwarunkowań prawnych, jakie towarzyszą funkcjonowaniu systemu oświaty. To właśnie na jego tle można dokonać analizy regulacji, która zaowocowała wprowadzeniem do polskiego prawa oświatowego art. 22d ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2019 r. poz. 1481 ze zm.), dalej u.s.o. Chodzi tu o nowelizację dokonaną ustawą z 30.05.2014 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 811 ze zm.).

Bez wątpienia przepis ten poszerza dotychczasowy katalog nazwanych deliktów nieuczciwej konkurencji. Jego pojawienie się w polskim prawie nie zostało jednak szerzej dostrzeżone w literaturze prawniczej. Nawet w poświęconych przepisom ustawy o systemie oświaty opracowaniach art. 22d u.s.o. doczekał się szerszego komentarza w zasadzie w jednym przypadku (Pilich, 2015, s. 542–546). W innym zaakcentowano głównie jego praktyczny kontekst (Balicki, 2016, s. 403–404). Poniższe uwagi pozwalają na nieco bardziej drobiazgowo odniesienie się do tej regulacji łącznie z ujęciem właściwego dla niej kontekstu regulacyjnego oraz uwzględnieniem wybranych wątków prac legislacyjnych towarzyszących formowaniu ostatecznego brzmienia art. 22d u.s.o. (o czym poniżej). Ustanowione w tym przepisie oba nowe typy deliktów nieuczciwej konkurencji zaprezentowano także odrębnie (zob. pkt 3–4 poniżej), uzupełniając przegląd ich znamion uwagami prawnoporównawczymi (zob. pkt 5 poniżej). Pozwoliło to na sformułowanie w zakończeniu podsumowującej oceny zakazów praktyk marketingowych obowiązujących w obrocie podręcznikami szkolnymi.

Tło regulacyjne oraz przebieg prac nad art. 22d u.s.o.

Rozwiązanie, które przyjęło ostatecznie postać obecnego art. 22d u.s.o., stanowiło wyłącznie jeden z wielu wątków zmian wprowadzonych w ustawie w 2014 r. Warto w kilku zdaniach przedstawić ramy towarzyszące tej regulacji, co pozwoli następnie przejść do omówienia procesu uformowania się prezentowanego tutaj przepisu. Wnioskodawcą nowelizacji u.s.o. z 2014 r. był Minister Edukacji Narodowej (Rządowe Centrum Legislacji, 2014a). Reforma prawa oświatowego w zaproponowanym wówczas zakresie dotyczyła kwestii dostępności podręczników szkolnych. Ustawa „podręcznikowa” — jak ją wówczas potocznie określano (Centrum Prasowe

PAP, 2014) — wprowadzała kategorię tzw. darmowych podręczników. Przewidywała przyznanie uczniom szkół podstawowych (w tym i gimnazjów — na gruncie poprzednio obowiązującego systemu oświaty) prawa do bezpłatnego dostępu do podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych, przeznaczonych do obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego, określonych w ramowych planach nauczania ustalonych dla tych szkół.

Wspomniana „bezpłatność” przybrała wówczas dwojaką formę. Z jednej bowiem strony wyposażenie uczniów szkół podstawowych w podręczniki do nauczania na etapie edukacji wczesnoszkolnej (realizowanej w formie tzw. kształcenia zintegrowanego w klasach I–III), ale wyłącznie w zakresie edukacji polonistycznej, matematycznej, przyrodniczej i społecznej, miało zapewnić państwo (minister właściwy do spraw oświaty i wychowania). W praktyce w efekcie stosownych działań resortu ukazały się podręczniki pt. *Nasz Elementarz* oraz *Nasza Szkoła*. Z drugiej zaś strony w pozostałym zakresie sfinansowanie wyposażenia szkół w podręczniki, materiały edukacyjne lub materiały ćwiczeniowe ujęto jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej powierzone jednostkom samorządu terytorialnego prowadzącym szkoły. Wykonanie tego zadania miała zapewniać dedykowana dotacja celowa przyznawana im z budżetu państwa. Przy czym samej kategorii podręczników towarzyszyły już wówczas bardzo rozbudowane przepisy określające zarówno procedurę wyboru i zakupu podręcznika przez szkołę, jak i — co szczególnie ważne — dopuszczenia go do użytku szkolnego. Warto mieć wreszcie na uwadze fakt, że system finansowania zakupu podręczników (we wskazanych tutaj formach) obejmuje jedynie poziom nauczania podstawowego. Odrębnym regułom podlegają — także na szczeblu szkół podstawowych — choćby podręczniki do takich przedmiotów jak religia czy etyka. Już nawet te dwie precyzyjne uwagi dowodzą złożoności regulacji „podręcznikowej” na gruncie polskiego prawa oświatowego.

Powyższe wypada uzupełnić, wskazując na aktualnie wdrażaną reformę w obszarze oświaty, na mocy której kwestie realizacji zasady bezpłatnego dostępu do podręczników, w szczególności finansowania kosztu zakupu podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych na poziomie szkół podstawowych, zostały poddane nowej regulacji w ustawie z 27.10.2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. poz. 2203 ze zm.) — rozdział 7, art. 54–69. Ustawa ta dokonała istotnych zmian w zakresie przepisów ustawy o systemie oświaty dotyczących tzw. bezpłatnych podręczników. Zasada dotowania zakupu podręczników z budżetu państwa została zachowana. Co więcej, zakres jej zastosowania rozciągnięto także na podręczniki dla potrzeb edukacji wczesnoszkolnej, znosząc tym samym obowiązek ich zapewnienia przez MEN, realizowany wcześniej w postaci podręcznika „ministerialnego” (dla klas I–III).

W efekcie tej ostatniej reformy brzmienie art. 22d u.s.o. nie uległo zmianie. Jednak z uwagi na wskazaną modyfikację dotyczącą zapewniania tzw. bezpłatnych podręczników, zakres praktycznego zastosowania tego przepisu uległ istotnemu poszerzeniu. Skutkiem powyższej zmiany jest bowiem możliwość wyboru przez szkoły podręczników i materiałów edu-

cyjnych oferowanych przez wielu wydawców działających na rynku, z uwzględnieniem potrzeb uczniów wszystkich klas szkoły podstawowej, a zatem bez ograniczenia przewidzianego dla nauczania początkowego. Działania wydawców oraz dystrybutorów podręczników adresowanych dla szkół niezależnie od poziomu nauczania będą podlegały ocenie na gruncie art. 22d u.s.o. z zachowaniem wymogów wynikających m.in. z art. 22ab u.s.o.

Kluczowe dla uzasadnienia reformy z 2014 r. były ustalenia o charakterze społeczno-ekonomicznym. Głównie dotyczyły one poziomu wydatków ponoszonych przez rodziców na tzw. szkolną wyprawkę. Aktualnie kwestia ponoszenia tych kosztów stała się przedmiotem odrębnych rozwiązań prawnych wynikających przede wszystkim z przepisów uchwały nr 80 Rady Ministrów z 30.05.2018 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu „Dobry start” (M.P. poz. 514). Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw z 19.02.2014 r. (Rządowe Centrum Legislacji, 2014a, s. 2–3), na przestrzeni lat 2007–2013 zaobserwowano wzrost średniej wysokości kosztów zakupu podręczników szkolnych. W kontekście prawnym zwiększenie dostępności podręczników szkolnych projektodawca powiązał z realizacją nakazu nieodpłatnego nauczania w szkołach publicznych ujętego w sposób ogólny w art. 70 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). W dokumentach towarzyszących projektowi noweli podręcznikowej obecny był również wątek rynkowy, na który warto zwrócić szczególną uwagę na tle prezentowanych tutaj przepisów. Został on jednak potraktowany marginalnie. Właściwie jedynie w ocenach skutków tej regulacji (Rządowe Centrum Legislacji 2014b; Rządowe Centrum Legislacji 2014i) znajdujemy informacje pozwalające na odtworzenie otoczenia rynkowego, na którym forsowano nową regulację.

Znaczenie obrazu rynku, a w szczególności skutków rynkowych proponowanej regulacji, silniej akcentują natomiast materiały wynikające z procesu uzgodnień międzyresortowych, a następnie konsultacji. Na tym etapie uczynił to przede wszystkim Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), wskazując, że „wszelkie zmiany prawne powinny prowadzić do wyboru rozwiązania proporcjonalnego do zidentyfikowanych problemów, a zarazem możliwie najmniej ingerującego w funkcjonowanie obrotu rynkowego” (Rządowe Centrum Legislacji 2014e, s. 1). W swoim stanowisku Prezes UOKiK opiera się jednak na wzorcu konkurencji doskonałej, skoro wskazuje na konieczność brania pod uwagę mechanizmu „konkurencji, która w niezakłóconych warunkach stanowi dla konsumentów i klientów gwarancję możliwości wyboru oraz jakości oferowanych na rynku dóbr i usług” (Rządowe Centrum Legislacji 2014e, s. 1). Powyższe stanowisko zdaje się odnosić głównie do regulacji wprowadzającej „ministerialny” podręcznik, co zdaniem Prezesa UOKiK może „prowadzić w praktyce do ustanowienia monopolu państwa w zakresie oferowania podręczników do kształcenia zintegrowanego” (Rządowe Centrum Legislacji 2014e, s. 1). Jednocześnie obowiązujący w pozostałym zakresie system dotacji na zakup podręczników organ ten ocenił jako mniej ingerujący w rynek (konkurencję)

na tle problemów związanych z ekonomiczną barierą dostępu uczniów do podręczników (Rządowe Centrum Legislacji 2014e, s. 2–3).

Z kolei ze strony Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zwrócono uwagę na konieczność uwzględnienia w ocenie skutków regulacji zarówno wzrostu wydatków gospodarstw domowych na podręczniki, jak i obecności hurtowni jako podmiotów zajmujących się sprzedażą i dystrybucją materiałów dydaktycznych. Zaakcentowano również problem prawidłowego ujęcia kosztów „ministerialnego” („darmowego”) podręcznika (Rządowe Centrum Legislacji 2014f, s. 1–2). Wreszcie Minister Administracji i Cyfryzacji odniósł się do potencjalnie niekorzystnych zjawisk rynkowych towarzyszących regulacji treści podręczników (np. ograniczenie możliwości umieszczania zadań i ćwiczeń wymagających uzupełniania w podręczniku wynikające z art. 22ao ust. 3 u.s.o.), ale nadto wskazał na znaczenie ceny podręczników w kontekście systemu dotowania kosztów ich zakupu (Rządowe Centrum Legislacji 2014c, pkt 5–6).

W resortowym projekcie ustawy (wersje z lutego i z kwietnia 2014 r.) przewidziano ostatecznie dwie kategorie działań, które miały zostać objęte zakazem i zakwalifikowane jako czyny nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1010 ze zm.), dalej u.z.n.k. Łącznie zostały one potraktowane jako „normy porządkujące praktyki rynkowe stosowane przez niektórych wydawców oraz podmioty dokonujące obrotu podręcznikami” (Rządowe Centrum Legislacji 2014b, s. 2; Rządowe Centrum Legislacji 2014i, s. 2–3).

Pierwsza forma zakazanych działań została ujęta jako oferowanie, obiecywanie lub udzielanie szkołom lub nauczycielom jakichkolwiek korzyści w sposób pośredni lub bezpośredni w zamian za dokonanie wyboru określonych podręczników, materiałów edukacyjnych lub ćwiczeniowych (projekt art. 22d ust. 1 pkt 1 u.s.o.). Tuż za nim projekt formułował zakaz żądania łącznego nabycia podręcznika wyłącznie z innymi dodatkowymi materiałami dydaktycznymi przeznaczonymi dla ucznia (projekt art. 22d ust. 1 pkt 2 u.s.o.).

Przyjęta przez projektodawcę koncepcja ujęcia zakazanych praktyk jako stypizowanych czynów nieuczciwej konkurencji nie została zmieniona na żadnym z etapów prac nad nowelą u.s.o. z 2014 r. W jednej z opinii Biura Analiz Sejmowych (Karolczak, 2014, s. 8–9; podobnie: Nestoruk, 2018, s. 459 i n.; Pilich, 2015, s. 545) krytyce poddano umieszczenie omawianego przepisu poza u.z.n.k., co pozostało jednak bez dalszych konsekwencji dla kształtu procedowanych przepisów. Sama ich struktura przyjęta w pierwotnym projekcie nie uległa zatem zmianie w trakcie dalszych prac legislacyjnych. Zmiany objęły jedynie przesłanki drugiego z zaproponowanych deliktów, ujętego w art. 22d ust. 1 pkt 2 u.s.o. Pierwotna formuła „żądanie łącznego nabycia podręcznika z innymi materiałami dydaktycznymi przeznaczonymi dla ucznia” (projekt z lutego 2014 r.) została jeszcze w kolejnej wersji projektu zastąpiona formułą „oferowanie sprzedaży podręcznika wyłącznie z innymi dodatkowymi materiałami dydaktycznymi przeznaczonymi dla ucznia” (projekt z kwietnia 2014 r.). W takim brzmieniu projektowany przepis trafił również do prac parlamentarnych (Sejm RP, 2014a, s. 21). Jednocześnie na etapie pracy w komisjach sejmowych po pierwszym czyta-

niu projektu ustawy w ramach posiedzenia podkomisji ds. jakości kształcenia i wychowania przyjęto (Sejm RP, 2014b) ostatnią zmianę brzmienia tego przepisu służącą jego doprecyzowaniu. Ostatecznie zakazem z art. 22d ust. 1 pkt 2 u.s.o. objęto „oferowanie sprzedaży podręcznika wyłącznie z innym podręcznikiem lub dodatkowymi materiałami dydaktycznymi przeznaczonymi dla ucznia”.

Dla obu zakazów ujętych w omawianym przepisie elementem wspólnym jest to, że odnoszą się one do praktyk podmiotów profesjonalnych działających po stronie podażyowej na rynku podręczników szkolnych. Specyfika pierwszego z nich wynika z objęcia jego zakresem szczególnej relacji między takimi podmiotami — choć nie zostały one w art. 22d ust. 1 pkt 1 u.s.o. wskazane bezpośrednio — z jednej strony, a szkołą i nauczycielami z drugiej strony. To ostatnie nie oznacza bynajmniej, że przepis ten reguluje w sposób zupełny takowe relacje. Nie odnosi się bowiem do takich choćby praktyk, jak organizowanie sprzedaży bezpośredniej podręczników i materiałów edukacyjnych na terenie szkół.

Z kolei art. 22d ust. 1 pkt 2 u.s.o. dotyczy w tym kontekście stosunku pomiędzy sprzedawcą podręczników a jego nabywcą. Przy czym zakładając nawet, że w tej drugiej kategorii podmiotów (nabywcy) znaleźć się mogą szkoły, to koncentruje się on głównie na interesach konsumentów (w tym głównie rodziców) dokonujących zakupu podręczników dla potrzeb edukacyjnych (swoich dzieci). Kwestią ściśle powiązaną z tym ujęciem podmiotowym jest również problem swobody decyzyjnej podmiotów uczestniczących w obrocie podręcznikami. Z tym że oba zakazy łączy to, iż ingerują one w swobodę zachowań podmiotów profesjonalnych, w założeniu chroniąc swobodę decyzyjną podmiotów pośrednio (poprzez wybór podręczników dokonywanych przez szkołę) lub bezpośrednio (rodzice, uczniowie) nabywających takie towary. Z uwagi na złożoność przesłanek składających się na każdy z zakazów, uzasadnione jest odrębne ich zaprezentowanie (o czym poniżej).

Omówienie obu zakazów z art. 22d u.s.o. warto poprzedzić jeszcze kilkoma uwagami na temat terminologii. Doprecyzowania wymaga bowiem używane dotąd w sposób zbiorczy pojęcie podręcznika. Po pierwsze, ma ono swoją wyraźną definicję legalną w art. 3 pkt 23 u.s.o., podobnie zresztą jak dwa pozostałe określenia, którymi posłużono się w pierwszym z omawianych tutaj zakazów, tj. „materiał edukacyjny” (art. 3 pkt 24 u.s.o.) oraz „materiał ćwiczeniowy” (art. 3 pkt 25 u.s.o.). Zostały one wprowadzone do prawa oświatowego właśnie wraz z tzw. nowelą podręcznikową z 2014 r. Jednocześnie dwie pierwsze spośród wyżej wskazanych definicji (art. 3 pkt 23–24 u.s.o.) zostały ostatnio zmienione ustawą z 22.11.2018 r. o zmianie ustawy — Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2245).

W słowniczku wyrażeń ustawowych nie znajdziemy z kolei sformułowania „dodatkowy materiał dydaktyczny przeznaczony dla ucznia”, które stanowi istotne znamię drugiego z omawianych zakazów (art. 22d ust. 1 pkt 2 u.s.o.). Co więcej, pojęcie to występuje w ustawie o systemie oświaty również w kontekście ustawowych warunków dopuszczenia podręcznika do użytku szkolnego. W art. 22ao ust. 3 pkt 4 lit. b u.s.o., gdzie wskazano, czego nie powinien zawierać dany

podręcznik, by mógł zostać dopuszczony do obrotu, mowa o „opracowanych przez określonego wydawcę dodatkowych materiał[ów] dydaktycznych przeznaczonych dla ucznia” (Sejm RP, 2014a, s. 27). W uzasadnieniu projektu ustawy materiały te określono jako „inne materiały komercyjne” (Sejm RP, 2014a, s. 27), a w efekcie zakaz posługiwania się nimi pozostaje ściśle powiązany z zakazem regulowanym w art. 22d ust. 1 pkt 2 u.s.o.

Zakres znaczeniowy wyżej wskazanych pojęć ma bezpośrednio przełożenie na pole zastosowania praktyk objętych regulacją w art. 22d u.s.o. Tymczasem już choćby na tle porównania dwóch ostatnich wyżej przywołanych pojęć („materiał ćwiczeniowy” oraz „dodatkowy materiał dydaktyczny przeznaczony dla ucznia”) ich rozróżnienie może nastroczać pewne trudności, szczególnie wobec występowania w ustawie choćby takich kategorii pojęciowych jak „środek dydaktyczny”. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w terminologii z zakresu pedagogiki szczególną uwagę poświęca się pojęciu podręcznika (Półturzycki, 2005, s. 461). Z kolei jako termin nadrzędny dla wyżej wymienionych wskazuje się na „pomocę (naukowe) dydaktyczne” (Kupisiewicz, Kupisiewicz, 2009, s. 138, 176; Okoń, 2007, s. 321, 412; Półturzycki, 2005, s. 651). W cytowanej literaturze mianem „materiału dydaktycznego” określa się z kolei „materiały przygotowane do wykorzystania dzięki urządzeniom technicznym” (Półturzycki, 2005, s. 654), a wśród ich przykładów wymienia: „testy, sprawdziany, materiały programowane, fotografie, fotokopie, ilustracje, wskazówki metodyczne i wyjaśnienia dla uczniów”. Taki sposób rozumienia tego pojęcia — odpowiadający terminologii wypracowanej w obszarze pedagogiki — powinien zostać odzwierciedlony w przepisach. Tymczasem, jak pokazują to materiały przywołane poniżej (por. uwagi w pkt 4), zbieżność taka nie występuje, co dodatkowo utrudnia odczytanie intencji ustawodawcy oraz prawidłowego znaczenia wprowadzanej regulacji.

Nieuczciwe wpływanie na decyzję o wyborze podręcznika, materiału edukacyjnego lub ćwiczeniowego

Pierwszym z zakazów uregulowanych w art. 22d ust. 1 u.s.o. jest „oferowanie, obiecywanie lub udzielanie szkołom lub nauczycielom jakichkolwiek korzyści w sposób pośredni lub bezpośredni w zamian za dokonanie wyboru określonych podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych” (art. 22d ust. 1 pkt 1 u.s.o.). Omówienie tego przepisu należy rozpocząć od przywołania *ratio legis*, na jakie wskazywano na etapie jego projektowania. Uzasadniając potrzebę wyeliminowania nieuczciwych prób wpływania w drodze zachęt materialnych na wybór podręcznika, MEN odsyła do kierowanych do resortu skarg, których przedmiotem miało być „oferowanie szkołom różnego rodzaju korzyści rzeczowych w zamian bądź w związku z dokonaniem wyboru określonego podręcznika” (Sejm RP, 2014a, s. 30–31). W dalszej kolejności wymieniono umowy, które miały dotyczyć „bezpłatnego udostępniania lub sprzedaży po symbolicznych

stawkach sprzętu elektronicznego wykorzystywanego w szkołach do celów dydaktycznych (rzutniki, projektory, laptopy, tablety). Wspomniany sprzęt trafiał do szkół na bardzo atrakcyjnych warunkach, najczęściej w zamian za deklarację, że w danej szkole używane będą podręczniki z oferty konkretnego wydawcy” (Sejm RP, 2014a, s. 30–31). Jak podkreśla się w cytowanych tutaj materiałach, przypadki takich praktyk „potwierdziły kontrole doraźne i planowe przeprowadzone przez kuratorów oświaty” (Sejm RP, 2014a, s. 30–31).

Materiały legislacyjne w żaden sposób nie pozwalają na wyjaśnienie, jaka była skala sygnalizowanych praktyk. Umożliwiłyby to choćby ocenę adekwatności przyjętych przez ustawodawcę narzędzi. Byłoby to istotne o tyle, że — jak wskazują choćby wcześniejsze reakcje resortu na pojedyncze interpelacje i zapytania ze strony posłów (Ministerstwo Edukacji Narodowej, 2013b; Ministerstwo Edukacji Narodowej, 2013c) i senatorów (Ministerstwo Edukacji Narodowej, 2013d), ale także wystąpienia takich organów jak Rzecznik Praw Obywatelskich (Ministerstwo Edukacji Narodowej, 2013a) — praktyki analogiczne do tych, jakie obejmuje art. 22 ust. 1 pkt 1 u.s.o., jeszcze przed przyjęciem tego przepisu kwalifikowane były jako bezprawne. Taką ocenę sformułowano dodatkowo na gruncie przepisów ówczesnie obowiązującej ustawy o systemie oświaty, a więc w ramach branżowej publiczno-prawnej regulacji.

W powyższym kontekście zrozumiałe było krytyczne stanowisko wobec propozycji wprowadzenia do u.s.o. regulacji o charakterze antykorupcyjnym, jakie zajął Związek Nauczycielstwa Polskiego (ZNP). W sposób ogólny ZNP ocenił projektowane przepisy jako zbędne z uwagi na istniejące przepisy zakazujące korupcji oraz jednocześnie „niestosowne w kontekście przepisów określających obowiązki nauczyciela, w tym rzetelną realizację zadań, wspieranie każdego ucznia w jego rozwoju oraz kształtowanie u uczniów postaw moralnych” (Rządowe Centrum Legislacji, 2014g, s. 4).

Jednocześnie warto wskazać, że krótko po wejściu w życie omawianej noweli u.s.o. zagadnienie dostępności podręczników szkolnych było przedmiotem zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli (NIK). Zasadniczym celem kontroli przeprowadzonej przez NIK w pierwszej połowie 2015 r. (co istotne, okres objęty kontrolą obejmował lata 2012–2015, a więc trudno traktować wyniki tej kontroli jako podstawę dla oceny skutków obowiązywania omawianej regulacji) była ocena systemu zapewniania uczniom dostępu do podręczników szkolnych. Opierając się na materiałach analogicznych do tych, którymi dysponował choćby resort edukacji podczas prac nad ustawą (badania prowadzone przez kuratorów oświaty w roku szkolnym 2013/2014), ale także własnych (badanie kwestionariuszowe NIK z maja 2015 r.), NIK stwierdził „znaczne zmniejszenie ryzyka przyjmowania przez szkoły w drodze darowizny lub w innej formie od wydawców podręczników lub podmiotów dokonujących obrotu podręcznikami sprzętu komputerowego oraz innych urządzeń lub pomocy dydaktycznych w związku z dokonaniem wyboru określonego podręcznika” (Najwyższa Izba Kontroli, 2015, s. 12). W tym samym miejscu w raporcie pokontrolnym pojawia się stanowisko wskazujące, że „nowe rozwiązania prawne związane z zakupem przez szkoły od wydawców podręczników materiałów

edukacyjnych i ćwiczeniowych dotowanych z budżetu państwa zwiększają ryzyko wystąpienia zjawisk korupcyjnych, które wymaga stałego monitorowania” (Najwyższa Izba Kontroli, 2015, s. 12). Na tle cytowanego tutaj raportu NIK wyłania się zaskakujący obraz potencjalnie sprzecznych ocen towarzyszących nowej regulacji. Z jednej bowiem strony materiały źródłowe zdają się sugerować obniżenie ryzyka negatywnych zjawisk, a z drugiej nowa regulacja — wymierzona przeciwko tym zjawiskom — ma owo ryzyko zwiększać.

Problematyka zwalczania korupcji w wymiarze rynkowym nie jest oczywiście całkowicie obca polskiemu prawu zwalczania nieuczciwej konkurencji. Warto w tym miejscu przywołać przede wszystkim przykład art. 15a u.z.n.k., który stanowił jeden z pierwszych stypizowanych czynów nieuczciwej konkurencji wprowadzonych do rozdziału 2 tej ustawy od czasu jej uchwalenia¹. Tłem tej nowelizacji była potrzeba dostosowania polskiego prawa do wymogów płynących z Konwencji OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych sporządzonej w Paryżu 17.12.1997 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 23, poz. 264). Ustawowe narzędzia towarzyszące wdrażaniu standardów konwencyjnych w pierwotnym zakresie były znacznie szersze niż może na to wskazywać odniesienie do art. 15a u.z.n.k. W tym celu na gruncie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji przewidziano bowiem odrębny rozdział 3a „Odpowiedzialność przedsiębiorców za przekupstwo osoby pełniącej funkcję publiczną”, wprowadzający przepisy z zakresu administracyjnej odpowiedzialności osób prawnych jako twór wówczas całkowicie nowy w ramach krajowego porządku prawnego. Przepisy tego rozdziału zostały wkrótce usunięte z u.z.n.k. w związku z przyjęciem nowej ustawy z 28.10.2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. z 2019 r. poz. 628 ze zm.) i ostatecznie podzieliły jej los. Niemniej jednak wskazany powyżej delikt i towarzyszące mu zmiany pozostałych przepisów u.z.n.k.² pozostają śladem ówczesnej rozbudowanej reformy polskiego prawa zrealizowanej celem stworzenia w krajowym systemie prawnym jednolitego i bardziej skutecznego instrumentarium zwalczania korupcji (Sejm RP, 2000, s. 21).

Porównanie brzmienia art. 22d ust. 1 pkt 1 u.s.o. z art. 15a u.z.n.k. pozwala na przyjęcie, że zakresy obu przepisów pokrywają się. W szczególności przy uwzględnieniu znamion czynności sprawczej określonych w art. 229 ustawy z 6.06.1997 r. — Kodeks karny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1950 ze zm.) („udziela albo obiecuje udzielić”), które na gruncie art. 15a u.z.n.k. są równocześnie znamionami stypizowanego w tym przepisie czynu nieuczciwej konkurencji, można dojść do wniosku, iż przekupstwo osoby pełniącej funkcję publiczną dokonane przez podmioty zindywidualizowane w pkt 1–3 art. 15a u.z.n.k. będzie obejmowało zasadniczo zachowania z art. 22d ust. 1 pkt 1 u.s.o. („oferowanie, obiecywanie lub udzielanie”). Zakaz ujęty w u.s.o. ma z tej perspektywy charakter powszechny, a zatem jego sprawcą może być każdy, co na gruncie u.z.n.k. może budzić pewne wątpliwości w kontekście choćby biernej legitymacji procesowej. Nie zmienia to jednak powyższej konstatacji.

Podobnie należy ocenić posłużenie się istotnym dla zastosowania art. 15a u.z.n.k. określeniem „osoba pełniąca funkcję

publiczną”, które obejmuje swoim zakresem także pojęcie nauczyciela. Tym ostatnim posłużono się wprawdzie w liczbie mnogiej, co pozwala przyjąć, iż sięgnięcie po taką formę fleksyjną powinno wyłączać spod zakazu praktyki, których adresatami jest osoba konkretnego nauczyciela lub pojedyncza, zindywidualizowana szkoła. Wątpliwe jest wprawdzie, czy taka interpretacja jest w pełni zgodna z *ratio legis* wskazanego przepisu u.s.o. Jednak z uwagi na jego ingerencyjny charakter, nie widać powodów, by przypisywać mu szersze znaczenie niż to, które wynika z zastosowania reguł wykładni językowej.

Znacznie bardziej problematyczne jest uczynienie z adresatów zakazanych w u.s.o. działań „szkół”. Po pierwsze, odnosi się ono jedynie do tego jednego typu jednostek organizacyjnych, które stanowią element systemu oświaty, a które wskazuje choćby art. 2 ustawy z 14.12.2016 r. — Prawo oświatowe (Dz.U. z 2019 r. poz. 1148 ze zm.), dalej pr. ośw. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na konsekwencje umieszczenia art. 22d u.s.o. w rozdziale 3 ustawy zatytułowanym „Zarządzanie szkołami i placówkami publicznymi”. Posiłkując się wykładnią systemową, zasadne będzie w tym przypadku automatyczne zawężenie zakresu jego stosowania do stosownych ofert lub obietnic składanych wobec szkół jedynie publicznych lub ich nauczycieli. W materiałach legislacyjnych w żadnym miejscu nie wyjaśniono przyczyny dla odmiennego traktowania szkół publicznych oraz niepublicznych. Na tle prawa oświatowego przyjmuje się (Pilich, 2018, s. 62) wprawdzie, iż zakres standardów przyjętych dla szkół niepublicznych jest co do zasady węższy niż w przypadku szkół publicznych. Może to stanowić wytłumaczenie dla rezygnacji z rygorów przewidzianych w art. 22d u.s.o. wobec tej kategorii szkół. Choć jednocześnie nie można zapominać, że nie są one wyłączone z systemu finansowania oświaty. Być może również fakt relatywnie niewielkiej liczby szkół niepublicznych (wg danych za 2018 r. stanowią one bowiem niewiele ponad 10% ogółu szkół podstawowych w Polsce — zob. Główny Urząd Statystyczny, 2018, s. 117 i n.) w krajowym systemie oświaty spowodował, że nie ujęto ich w zakresie omawianego przepisu. Trudno jednak zgodzić się, by takie rozwiązanie było w pełni konsekwentne. Ponadto brak jest racjonalnych przesłanek uzasadniających taki rodzaj różnicowania pozycji prawnej szkół oraz nauczycieli szkół jednego i drugiego typu.

Niezależnie od powyższego, takie bezosobowe ujęcie adresata działań sprawcy czynu z art. 22d ust. 1 pkt 1 u.s.o. poprzez wskazanie szkół jest problematyczne również z innego punktu widzenia. Na tle tak ujętych przesłanek powstaje bowiem wątpliwość co do tego, jak należy traktować praktyki rynkowe w postaci choćby reklamy podręczników. Czy z uwagi na szeroki krąg potencjalnych adresatów (rodzice, nauczyciele, szkoły) konkretny przekaz reklamowy zachęcający lub nakłaniający do zakupu podręczników i przykładowo przyznający jedynie rabat cenowy za wybór określonych materiałów nie będzie mógł zostać potraktowany jako naruszenie omawianego zakazu? Zresztą powyższe zastrzeżenie dotyczy nie tylko korzyści cenowych. Można je równie dobrze odnieść do („jakichkolwiek”) korzyści o innym charakterze, szczególnie tych niematerialnych, które są naturalnym narzędziem różnicowania konkurencyjnych produktów na rynku (w tym także wydawniczym). Oczywiście przy założeniu możliwie ści-

słej interpretacji ryzyko stosowania tego przepisu wobec przekazów marketingowych jest zminimalizowane. Jednak „mrozący efekt”, jaki może wywołać tak sformułowany zakaz, prowadzić może do ograniczenia samych praktyk reklamowych i eliminacji z ich treści elementów, które mogą zostać odczytane jako korzyści dla szkoły czy nauczyciela.

Szerokie ujęcie przesłanki „jakichkolwiek korzyści w sposób pośredni lub bezpośredni” dla szkół lub nauczycieli wręcz potwierdza powyższe wątpliwości. Określenie „w zamian za dokonanie wyboru” pozwala — ponownie przy wykorzystaniu dyrektyw wykładni systemowej — powiązać owe korzyści z procedurą wyboru przewidzianą w art. 22ab u.s.o. Rzut oka na tę rozbudowaną regulację uzasadnia twierdzenie, iż w reglamentowanym ustawowo procesie decyzyjnym, rozumianym jako wybór podręcznika czy innego materiału edukacyjnego, można wyróżnić cały szereg etapów (m.in. propozycja, opinia, ustalenie), w które zaangażowane są różne podmioty (zespół nauczycieli, rada pedagogiczna, rada rodziców, dyrektor szkoły) funkcjonalnie ze sobą powiązane. Skoro celem ustawodawcy — jak się wydaje — było uwolnienie owego procesu decyzyjnego wiążącego się z wyborem podręczników czy pozostałych materiałów od nadmiernego nacisku „z zewnątrz”, który mogłyby zniekształcić jego przebieg, to jako lukę w tak rozumianej konstrukcji można potraktować pominięcie w brzmieniu art. 22d ust. 1 pkt 1 u.s.o. rady pedagogicznej czy rady rodziców, które mają także swój konkretny udział — choć zgodnie z art. 22ab ust. 4 u.s.o. wyłącznie jako organy opiniotwórcze — w powyższej procedurze.

Uzupełnienie takiej „luki” w drodze interpretacji nie wydaje się uzasadnione z uwagi na istotę prezentowanego tutaj zakazu (ingerencja w swobodę praktyk marketingowych). W tym kontekście rada pedagogiczna, będąca w myśl art. 69 ust. 1 pr. ośw. kolegialnym organem szkoły, może być wprawdzie objęta zakresem pojęcia szkoły, użytym w omawianym przepisie. Nie sposób jednak w analogiczny sposób potraktować rady rodziców, która zgodnie z art. 83 pr. ośw. stanowi jeden z podstawowych społecznych organów w systemie oświaty. Wskazane powyżej wątpliwości interpretacyjne nie zamykają listy zastrzeżeń, które można zasadnie kierować wobec omawianego tutaj przepisu (por. Pilich, 2015, s. 544).

Sprzedaż wiązana podręczników i innych materiałów dydaktycznych

Artykuł 22d ust. 1 pkt 2 u.s.o. jako czyn nieuczciwej konkurencji typizuje „oferowanie sprzedaży podręcznika wyłącznie z innym podręcznikiem lub dodatkowymi materiałami dydaktycznymi przeznaczonymi dla ucznia”. Jest to drugi z zakazów wprowadzonych nowelą u.s.o. z 2014 r. Podobnie jak w przypadku przepisu zaprezentowanego powyżej, odnosi się on do działań przedsprzedażowych podmiotów działających na rynku podręczników szkolnych. Swoim zakresem obejmuje praktyki powiązane jeszcze ściślej z samą sprzedażą podręcznika. Chodzi w nim bowiem o określony sposób oferowania sprzedaży podręcznika jedynie w połączeniu z innym produktem

w postaci podręcznika lub dodatkowych materiałów dydaktycznych przeznaczonych dla ucznia.

U podstaw negatywnej oceny praktyk odzwierciedlonych w brzmieniu omawianego przepisu leży przekonanie projektodawcy, iż powodują one „zwiększenie cen zakupu podręczników” (Sejm RP, 2014a, s. 31). W uzasadnieniu wskazuje się przy tym na działania takie, jak łączenie sprzedaży podręczników „z różnego rodzaju materiałami edukacyjnymi (kartami pracy, wyprawkami, zeszytami), jak również innymi środkami dydaktycznymi (piórniki, linijki itd.)” (Sejm RP, 2014a, s. 31). Dowodem ich występowania miałyby być przykłady docierających do resortu edukacji sygnałów „o braku możliwości zakupu pojedynczych elementów zestawu, w szczególności zeszytów ćwiczeń w przypadku pakietów do edukacji wczesnoszkolnej” (Sejm RP, 2014a, s. 31) czy sprzedaży „podręczników w zestawie z innymi materiałami niepodlegającymi dopuszczeniu do użytku szkolnego” (Sejm RP, 2014a, s. 41) oraz ograniczeń „w możliwości zakupu pojedynczych elementów zestawu” (Sejm RP, 2014a, s. 41). Źródłem informacji potwierdzających takie praktyki rynkowe miały być skargi kierowane do MEN, a także kontrole doraźne i planowe przeprowadzone przez kuratorów oświaty. Materiały legislacyjne nie zawierają jednak bliższych danych odzwierciedlających skalę takich zjawisk.

Jednocześnie obraz tego segmentu rynku wydawniczego wyłaniający się z tych materiałów potwierdzają publikacje zarówno NIK, jak i UOKiK, które ukazały się niestety już po wejściu w życie noweli u.s.o. z 2014 r. W raporcie NIK opierającym się w znacznej mierze na danych przedstawionych przez resort edukacji wskazano zjawiska odnotowane na rynku, w tym pakietowanie podręczników (Najwyższa Izba Kontroli, 2015, s. 7). Z kolei UOKiK, potwierdzając dotychczasowe dane sygnalizujące wzrost cen podręczników szkolnych (Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 2015, s. 3) na podstawie danych rynkowych zgromadzonych w ramach ówczesnej interwencji (niebędącej zresztą przejawem stałego monitorowania rynku — odmiennie: Balicki, 2016, s. 403), uznał, iż zidentyfikowane różne strategie w zakresie zarządzania cenami i kosztami pakietów podręczników szkolnych stanowią odzwierciedlenie realiów rynkowych. Jednocześnie biorąc pod uwagę ramy prawne towarzyszące działalności wydawniczej na tym rynku, stwierdził „istotną dysfunkcyjność rynku podręczników” (Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 2015, s. 3 i n.). Zdaniem UOKiK polega ona na tym, że w odróżnieniu od normalnie funkcjonujących rynków, gdzie konsument wybiera towar, a także za niego płaci, na rynku podręczników szkolnych „rodzice i opiekunowie uczniów są zasadniczo tylko płatnikami, nie mając jednak wpływu na wybór podręcznika. Wyboru takiego dokonuje co do zasady nauczyciel i to o niego, jako decydenta, konkurują wydawcy podręczników” (Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 2015, s. 3–4).

Na podstawie analizy ekonomicznej takiego rynku UOKiK jednoznacznie wskazuje, iż konsekwencją niewielkiej zdolności konsumentów do opierania się podwyżkom cen jest możliwość ich ustalania na coraz wyższym poziomie przez wydawców. Warto przyrzeć się tej konkluzji nieco bliżej, kontrastując ją bowiem z twierdzeniem zaczerpniętym z uzasadnienia

do noweli u.s.o. z 2014 r. Tutaj projektodawca wskazuje, iż pakietowanie stanowi przykład praktyki skutkującej wzrostem cen podręczników. Stanowisko UOKiK jest zgoła odmiennie. Odnosząc się do różnych wariantów praktyk obserwowanych na rynku Urząd ocenia sam mechanizm pakietowania jako uzasadniony ekonomicznie (Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 2015, s. 5). Wzrost cen wiąże natomiast z rosnącą presją konkurencyjną związaną z koniecznością dostosowywania jakości bieżącej oferty do potrzeb nauczyciela decydującego o wyborze konkretnego podręcznika. Wprowadzanie na rynek coraz atrakcyjniejszych, bardziej urozmaiconych produktów powoduje wzrost kosztów produkcji, a co za tym idzie — także cen finalnych produktów. Tak jak podkreśla to UOKiK, ta paradoksalna sytuacja jest wynikiem atypowej organizacji rynku poddanego silnej reglamentacji. Tym samym uznanie, że zakaz z art. 22d ust. 1 pkt 2 u.s.o. jest uzasadniony, gdyż wskazane w nim praktyki rzekomo powodują „zwiększenie cen zakupu podręczników”, nie jest uprawnione. W każdym razie nie można go traktować w kategoriach poprawnej diagnozy sytuacji rynkowej. To bowiem sposób organizacji rynku kształtujący się pod dyktando kolejnych regulacji ustawowych powoduje takie, a nie inne pozycjonowanie się funkcjonujących na nim podmiotów. Ich ostateczna sytuacja, w tym charakterystyczne po stronie popytowej rozdzielenie ról konsumentów (rodziców) ponoszących ciężar ceny zakupu produktu od ról nauczycieli (szkół) decydujących o wyborze konkretnego produktu do zakupienia, a tym samym mających wpływ na politykę sprzedażową przedsiębiorców, jest pochodną konkretnych ram regulacyjnych. Skoro zatem to działania ustawodawcy mają decydujący wpływ na obraz rynku, w tym także rosnące ceny oferowanych na nim produktów, kolejna prawna ingerencja — tym razem wymierzona w zachowania przedsiębiorców — dokonywana w celu zahamowania wzrostów cen — wydaje się rozwiązaniem co najmniej niezrozumiałym.

Warto w tym miejscu przywołać nieprawomocny wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 10.05.2016 r., I C 690/15, LEX nr 2088272, który zapadł wprawdzie na tle przepisów służących ochronie dóbr osobistych, ale w jego tło prawne wpisuje się również art. 22d u.s.o., w szczególności problematyka odróżniania sprzedaży związanej od sprzedaży pakietowej (Małobęcki, 2013, s. 8–11; Nestoruk, 2018, s. 462). W sprawie tej sąd odniósł się do praktyki oferowania podręczników w pakiecie, którego cena odpowiadała kwocie dotacji celowej na danego ucznia, przy czym cena pakietu podręczników była taka sama jak suma cen jednostkowych poszczególnych podręczników, a jednocześnie istniała możliwość zakupu podręczników poza pakietem. Co więcej, w okolicznościach tej sprawy wydawnictwo oferowało nie tylko pakiety złożone z jego własnych podręczników, ale również z podręczników innych wydawnictw, w zależności od preferencji nauczycieli danego przedmiotu w konkretnej szkole. Również w tym przypadku sąd nie doszukał się działań naruszających reguły uczciwego współzawodnictwa rynkowego.

Z krytyczną oceną art. 22d ust. 1 pkt 2 u.s.o. spotkał się już na etapie prac legislacyjnych. Na tle przyjętego pierwotnie brzmienia tego przepisu Rządowe Centrum Legislacji jeszcze w toku uzgodnień międzyresortowych sygnalizowało wątpli-

wości interpretacyjne, z których największą wagę wydaje się mieć kwestia zgodności tego przepisu z konstytucyjnymi zasadami wolności działalności gospodarczej oraz proporcjonalności (Rządowe Centrum Legislacji 2014d, s. 3; Rządowe Centrum Legislacji 2014h, s. 2). Z kolei Prezes UOKiK w swoich wystąpieniach nie tylko zakwestionował zasadnicze rozwiązanie noweli u.s.o. z 2014 r. w postaci tzw. darmowego podręcznika dla klas I–III (Rządowe Centrum Legislacji 2014e, s. 2–3), ale poddał krytycznej analizie zasadność typizowania działań przedsiębiorców określonych w projektowanym art. 22d u.s.o. jako czynów nieuczciwej konkurencji. Powołując się na otwarty katalog tzw. nazwanych (stypizowanych) czynów nieuczciwej konkurencji z art. 3 ust. 2 u.z.n.k. oraz funkcje klauzuli generalnej z ust. 1 tego przepisu, uznał, iż działania opisane w projektowanym art. 22d u.s.o. „już obecnie mogą zostać uznane za czyn nieuczciwej konkurencji” (Rządowe Centrum Legislacji 2014e, s. 5; por. Karolczak, 2013, s. 8–9).

Takie prorynkowe i prokonkurencyjne jednocześnie stanowisko Prezesa UOKiK wydaje się na pierwszy rzut oka w pełni zrozumiałe w kontekście ustawowych kompetencji tego organu. Nie uwzględnia jednak dostatecznie atypowego charakteru rynku podręczników szkolnych. Dysfunkcjonalność tego rynku Prezes UOKiK dostrzegł wprawdzie w swoim późniejszym wyżej cytowanym (Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 2015, s. 5) wystąpieniu, ale nie mogło ono już wpłynąć na ostateczny kształt omawianej regulacji. W toku prac legislacyjnych wątpliwości natury prawnej zgłaszane przez wyżej cytowane organy nie zostały zresztą uwzględnione.

Sprzedaż podręczników szkolnych w prawie niemieckim — uwagi prawnoporównawcze

Koncentrując się na krajowych regulacjach, nie warto tracić z pola widzenia nieco szerszej perspektywy prawno-regulacyjnej. Książka jako medium słowa pisanego poprzez swój językowo-tekstowy wymiar pozostaje niewątpliwie ściśle związana z kręgiem odbiorców funkcjonujących w określonej przestrzeni społeczno-gospodarczej, której granice wyznacza znajomość danego języka. Widziane z tej perspektywy rynki książki zazwyczaj pokrywają się w swoim zasięgu geograficznym z obszarem danego państwa (danych państw). Jeśli połączyć ten aspekt ze szczególnym charakterem wydawnictw szkolnych stanowiących element rynku powiązany z systemem oświaty danego państwa, uzasadnione jest wyróżnianie rynków krajowych jako właściwych w aspekcie przestrzennym dla tego typu produktów. Widać to doskonale na przykładzie Republiki Federalnej Niemiec, który zostanie po krótko zaprezentowany poniżej.

Specyfika prawa niemieckiego daje się dostrzec już w wymiarze prawa oświatowego, które — zgodnie z wyrażoną w niemieckiej ustawie zasadniczej z 1949 r. (niem. *Grundgesetz*) zasadą federalizmu (art. 30 w zw. z art. 7 ust. 1 *Grundgesetz*) — pozostaje w zakresie kompetencji krajów związkowych (landów). W konsekwencji to poszczególne kraje zwią-

kowe na podległym im obszarze przyjmują i stosują własne przepisy z zakresu prawa oświatowego (przegląd aktualnie obowiązujących regulacji zob.: Kultusministerkonferenz, 2019) potocznie określane mianem ustaw o szkolnictwie (niem. *Schulgesetze*). Przykładowo w Brandenburgii taką regulację stanowi krajowa ustawa o szkołach w kraju związkowym Brandenburgia (BbgSchulG)³. W zakresie interesujących tutaj zagadnień zawiera ona (ogólne) przepisy dotyczące zasad dopuszczania do użytku materiałów edukacyjnych, w tym podręczników szkolnych (§ 14 BbgSchulG). Jednocześnie również w sposób ogólny odnosi się do kwestii prowadzenia na terenie szkół działalności gospodarczej (§ 47 ust. 3 BbgSchulG). W tym ostatnim zakresie statuuje ona względny zakaz sprzedaży przedmiotów każdego rodzaju, dystrybucji powiązanych z nią ogłoszeń i reklam, zbierania zamówień oraz zawierania jakichkolwiek transakcji. Od tego wyjątku dopuszczono wyjątki uzasadnione m.in. interesem szkoły.

Dotychczas spory na tle stosowania tego ostatniego przepisu były przedmiotem rozstrzygnięć sądowych w powiązaniu z przepisami z zakresu nieuczciwej konkurencji (UWG)⁴. Przy czym należy w tym miejscu podkreślić, iż w prawie niemieckim nie przewidziano skonkretyzowanych zakazów praktyk analogicznych lub choćby zbliżonych do tych, które wprowadzono w Polsce wraz z przyjęciem art. 22d u.s.o. W kontekście dorobku niemieckiej judykatury szczególnie warto przywołać wyrok Federalnego Trybunału (niem. *Bundesgerichtshof*, BGH) z 20.10.2005 r. (I ZR 112/03). W sprawie będącej przedmiotem tego rozstrzygnięcia chodziło o prawną ocenę porozumienia zawartego przez szkołę z przedsiębiorcą świadczącym usługi fotograficzne. Zaoferował on szkole nieodpłatne przekazanie zestawu sprzętu komputerowego (komputer, monitor, drukarka, oprogramowanie edukacyjne) w zamian za wsparcie ze strony szkoły w przeprowadzeniu jednorazowej akcji fotograficznej adresowanej do uczniów i ich rodziców. Aprobując stanowisko przedsiębiorcy, BGH uznał, że w ocenianym stanie faktycznym nie zachodzi naruszenie zasad uczciwej konkurencji kwalifikowane jako sprzeczność z prawem w rozumieniu § 4 pkt 11 UWG w ówczesnym brzmieniu⁵. Co więcej, w treści uzasadnienia tego orzeczenia BGH wykluczył również, iż w sprawie spełnione zostały znamiona czynów zabronionych na gruncie niemieckiego kodeksu karnego⁶ jako przekupstwo (§ 331 oraz § 333 niemieckiego kodeksu karnego)⁷.

Na tle analizowanych tutaj przepisów dotyczących podręczników szkolnych obok wyżej przywołanych regulacji centralne znaczenie ma niewątpliwie obowiązujący w Niemczech system regulacji cen książek. Od 2002 r. jest on ujęty w formie federalnej ustawy o wiążącej cenie książek (BuchPrG)⁸. Regulacja ta jest jednocześnie hierarchicznie nadrzędna wobec przepisów państw związkowych, a zatem także tych regulujących funkcjonowanie oświaty na terenie danego landu. Warto w tym miejscu dodać, iż w większości krajów związkowych obowiązują systemy scentralizowanego zakupu książek przeznaczonych dla szkół (w przypadku szkół publicznych systemy te podlegają rygorom prawa zamówień publicznych), choć wraz z wejściem w życie omawianej regulacji podmioty prowadzące szkoły (gminy) zyskały pretekst do decentralizacji, przenosząc obowiązki związane z organizacją zakupu

podręczników na szkoły (zob. przykład Bawarii: Börsenverein des Deutschen Buchhandels, Bayern). Zgodnie z § 1 BuchPrG ustawa ma służyć ochronie książki jako dobra kultury. Tym samym niemiecki ustawodawca w sposób wyraźny wskazuje, że ustalenie wiążących cen książek przy ich sprzedaży finalnym odbiorcom gwarantuje utrzymanie szerokiej oferty wydawniczej. Ustawa zapewnia przy tym, iż taka oferta jest dostępna ogółowi, a jednocześnie wspiera istnienie wielu punktów dystrybucji książek. Łączy tym samym pod szyldem wspierania kultury czytelnictwa potrzebę ochrony interesów czytelników z interesami księgarzy czy podmiotów profesjonalnych działających bezpośrednio wobec finalnych odbiorców książek.

Sprzedaż podręczników szkolnych podlega przepisom BuchPrG, choć to właśnie dla wydawnictw tego rodzaju w ustawie tej przewidziano szczególny wyjątek. W § 7 ust. 3 BuchPrG zezwolono sprzedawcom na przyznawanie określonych upustów cenowych. O wysokości upustu (zgodnie z ustawą może się on mieścić w granicach 8–15%) decyduje liczba zamawianych egzemplarzy lub wartość zamówienia. Poza tym skorzystanie z tej regulacji wymaga spełnienia pozostałych kilku wymogów. Dotyczy ona sytuacji, kiedy zamówienia mają charakter zbiorczy, dotyczą książek przeznaczonych do zajęć szkolnych, a ich nabyciu towarzyszy przeniesienie własności — w uproszczeniu — na podmiot prowadzący szkołę. Ten ostatni warunek jest szczególnie istotny, ponieważ na tle aktualnego orzecznictwa przyjmuje się (Börsenverein des Deutschen Buchhandels, 2018, s. 3–4), iż ustawowy upust nie przysługuje wobec zamówień materiałów edukacyjnych (np. zeszytów do ćwiczeń) nabywanych przez uczniów lub rodziców, nawet jeśli taki zakup jest organizowany przez nich w formie zbiorczej.

Obowiązujący w Niemczech system regulacji cen książek stanowi o specyfice tego rynku. Nie tylko zresztą tego, podobny system obowiązuje bowiem choćby w Austrii. W kontekście transgranicznej wymiany gospodarczej funkcjonowanie tego typu regulacji na obu ww. rynkach krajowych było przedmiotem sporu, w ramach którego rozstrzygane były kwestie zastosowania prawa unijnego (wyrok TSUE z 30.04.2009 r., C-531/07, Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft v. LIBRO Handelsgesellschaft mbH., EU: C: 2009: 276). Wypada nadmienić, iż w Polsce analogiczne rozwiązanie było przedmiotem prac legislacyjnych w minionych latach (2017–2019). Dotyczyły one poselskiego projektu ustawy o jednolitej cenie książki (Sejm RP, 2017; przebieg procesu legislacyjnego zob. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1704>). W projekcie tym posłużono się analogiczną konstrukcją upustu (rabatu) od jednolitej ceny książki. Miał być on stosowany wobec książek nabywanych przez placówki oświatowe (art. 8 ust. 3 i 4 projektu) lub w przypadku podręczników kupowanych przez stowarzyszenie rodziców uczniów danej szkoły korzystających z danego podręcznika (art. 8 ust. 5 projektu). Z końcem maja bieżącego roku projekt ten został uznany za wycofany na mocy art. 36 ust. 3 Regulaminu Sejmu⁹. W rezultacie w prawie polskim — poza prezentowanymi powyżej przepisami ustawy o systemie oświaty — w dalszym ciągu brak szczególnej ustawowej regulacji prawnej uwzględniającej specyfikę obrotu książka-

mi. W odniesieniu do praktyk marketingowych właściwe jest zatem posiłkowane się przepisami z zakresu zwalczania nieuczciwej konkurencji oraz (w obrocie z udziałem konsumentów) przepisami służącymi przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Nestoruk, 2018, s. 461 i n.). W kontekście wydawnictw edukacyjnych konieczne jest przy tym uwzględnianie szczególnego krajowego reżimu prawnego wynikającego z ram regulacyjnych przyjętych dla oświaty.

Podsumowanie

Ocena regulacji nowych typów czynów nieuczciwej konkurencji wprowadzonych do polskiego prawa w 2014 r. w ramach tzw. noweli podręcznikowej ustawy o systemie oświaty wydaje się łatwiejsza w ujęciu odnoszącym się do konkretnych znamion tych przepisów niż w ujęciu ogólnym, a więc w odniesieniu do zasadności tej regulacji jako takiej. W innym miejscu wspomniano już o problemie umiejscowienia zakazów z art. 22d u.s.o. (Nestoruk, 2018, s. 459 i n., s. 466; Pilich, 2015, s. 546). Traktując jednak art. 22d u.s.o. jako jeden z wielu elementów noweli z 2014 r., nie sposób pominąć, iż w porównaniu choćby do konstrukcji tzw. darmowego podręcznika same zakazy określonych praktyk stanowią przykład ingerencji prawodawcy w zastane warunki rynkowe o znacznie mniejszym kalibrze niż ów „darmowy podręcznik”. Nie ulega wątpliwości, że również przed wprowadzeniem omawianej regulacji sektor rynku wydawnictw szkolnych miał swoją specyfikę wynikającą głównie z obowiązywania już wówczas rozbudowanej regulacji dotyczącej dopuszczania podręczników do obrotu szkolnego. Próby oceny tego charakterystycznego rynku z użyciem narzędzi ekonomicznych stosowanych na rynkach pozbawionych tak głębokiej reglamentacji nie wydają się poprawne. Uczynił tak UOKiK, sięgając w swojej analizie po model konkurencji doskonałej (Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 2015, s. 3). Konieczne jest raczej wzięcie pod uwagę publicznego wymiaru dobra, jakim jest edukacja, a także znaczenia, jakie w systemie edukacji mają różnorodne pomoce (dydaktyczne) naukowe, w tym podręczniki (Polcyn, 2017, s. 77 i n.).

Na tle obszernego materiału towarzyszącego noweli u.s.o. z 2014 r. zasadne jest przyjęcie, iż jednym z głównych problemów motywujących ustawodawcę do działania była kwestia kosztów ponoszonych przez rodziców w związku z dostępem ich dzieci do edukacji publicznej. Abstrahując w tym miejscu od tego, na ile powyższe uzasadnienie miało bardziej wymiar polityczny niż ekonomiczny — wszakże sztandarowe rozwiązanie tzw. darmowego podręcznika zostało po stosunkowo krótkim okresie funkcjonowania zarzucone — troska władz, by dobro publiczne, jakim jest edukacja, było dostarczane w odpowiedniej ilości i jakości, wydaje się oczywista. Niestety taka konstatacja nie wyznacza wprost optymalnego rozwiązania (o dostępnych tutaj koncepcjach pisze: Polcyn, 2017, s. 77 i n.), jakim powinno się posłużyć państwo w zakresie finansowania edukacji, nawet w zakresie dostępu do pomocy dydaktycznych. Skoro to kwestia rosnących kosztów podręczników, a zatem problem funkcjo-

nowania mechanizmu cenowego na rynku podręczników szkolnych, miała centralne znaczenie, to nie sposób zaprzeczyć, iż działania ustawodawcy — i to zarówno te wyrażone formie zapewnienia tzw. bezpłatnego podręcznika, jak i zakazów z art. 22d u.s.o. — stanowiły pewną próbę reakcji na zidentyfikowany problem.

Trudno jest przy tym jednoznacznie wyjaśnić, na ile ustawodawca formułując te rozwiązania działał w przekonaniu, że wzrost cen podręczników jest dowodem zawodności mechanizmów rynkowych (*market failure*), w szczególności braku dostatecznej konkurencyjnej presji na ceny towarów dostarczanych na rynek przez rywalizujące na nim podmioty. W badaniu przeprowadzonym przez Prezesa UOKiK już po wejściu w życie noweli z 2014 r. pojawia się twierdzenie wskazujące na dysfunkcjonalność rynku podręczników szkolnych (Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 2015, s. 3 i n.). Na tle bliższej analizy dostępnych materiałów wyłania się obraz wskazujący nie na zawodność rynku (konkurencji), ale raczej zawodność regulacji kształtującej obraz tego rynku. Na marginesie warto przypomnieć, że mechanizm rywalizacji rynkowej (konkurencji) jako taki nie stanowi zazwyczaj przyczyny problemów identyfikowanych na danym rynku (Stucke, 2013, s. 173; por. Polcyn, 2017, s. 14). Nie powinien być jed-

nocześnie traktowany jako proste „lekarstwo” na negatywnie oceniane zjawiska na nim występujące.

W przypadku podręczników szkolnych istotniejsze jest uwzględnienie istoty edukacji i jej złożoności jako dobra publicznego, które w wymiarze organizacyjnym (system i proces edukacji), ale i finansowym (szczególnie na styku z rynkiem) może generować wiele problematycznych zjawisk. Jeśli jednak zgodnie z teorią wyboru publicznego (Polcyn, 2017, s. 29–30) decyzja o kształcie systemu edukacji wyraża się w obowiązujących w danym miejscu i czasie przepisach prawnych odnoszących się do tego systemu, to jednak liczne na przestrzeni choćby ostatnich 5 lat przykłady mniej czy bardziej głębokich zmian legislacyjnych wdrożonych w tym obszarze będą raczej źródłem kolejnych, w tym niepożądanych, zjawisk rynkowych w ślad za tym, jak rynek będzie adaptował się do zmian otoczenia regulacyjnego. Brak sporów sądowych, które prowadzone byłyby na tle art. 22d u.s.o., można wprawdzie odczytywać jako zaprzeczenie temu stanowisku, choć jednocześnie nie sposób przesądzać, na ile sam fakt ich obowiązywania nie wywołał pewnego efektu odstraszającego, powstrzymując ich adresatów przed podejmowaniem działań rodzących ryzyko sporu prawnego.

¹ Zob. ustawa z 9.09.2000 r. o zmianie ustawy — Kodeks karny, ustawy — Kodeks postępowania karnego, ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, ustawy o zamówieniach publicznych oraz ustawy — Prawo bankowe (Dz.U. Nr 93, poz. 1027).

² Por. choćby w omawianym kontekście zakaz ujęty w art. 58 ustawy z 6.9.2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2019 r. poz. 499 ze zm.).

³ Niem. Gesetz über die Schulen im Land Brandenburg w brzmieniu z 2.08.2002 r. (GVBl. I/02, Nr 08, s. 78 ze zm.).

⁴ Niem. Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb z 3.07.2004 r. (BGBl. cz. I, s. 1414 ze zm.).

⁵ Aktualnie por. § 3a UWG.

⁶ Niem. Strafgesetzbuch w brzmieniu z 13.11.1998 r. (BGBl. cz. I s. 3322 ze zm.).

⁷ W kontekście oceny karno-prawnej por. wyrok BGH z 26.05.2011 r., 3 StR 492/10.

⁸ Niem. Gesetz über die Preisbindung für Bücher z 2.09.2002 r. (BGBl. cz. I, s. 3448 ze zm.).

⁹ Uchwała Sejmu RP z 30.07.1992 r. Regulamin Sejmu RP (M. P. z 2012 r., poz. 32 ze zm.).

Bibliografia

Literatura

- Balicki, A. (2016). W: W. Lachiewicz, A. Pawlikowska (red.), *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz* (403–404), Warszawa: C.H. Beck.
- Börsenverein des Deutschen Buchhandels. *Bayern. Schulbuchgeschäft im Rahmen des Buchpreisbindungsgesetzes*, www.boersenverein.de/de/bayern/Schulbuch/157709 (7.10.2019).
- Börsenverein des Deutschen Buchhandels. (2018). *Die Beschaffung von Schulbüchern unter Berücksichtigung der Buchpreisbindung — Merkblatt für kommunale Schulträger*, www.boersenverein.de/sixcms/media.php/976/Merkblatt_Schulbuchgeschäft_Schultraeger.pdf (7.10.2019).
- Centrum Prasowe PAP. (2014). *MEN: ustawa „podręcznikowa” wchodzi w życie (komunikat)*, <http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/10866,3,men-ustawa-podrecznikowa-wchodzi-w-zycie-> (komunikat); jsessionid=Jxnu+NUHYbfUDfHyOCEEBaTu.undefined (7.10.2019).
- Główny Urząd Statystyczny. (2018). *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2017/18*. Warszawa—Gdańsk: Główny Urząd Statystyczny.
- Karolczak, J. (2014). *Opinia prawna dotycząca pilnego rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 2315), BAS-WAL-915/14, Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych. <https://doi.org/10.31268/zpbas.2018.79>.
- Kultusministerkonferenz. (2019). *Schulgesetze der Länder in der Bundesrepublik Deutschland*. (Stand: März 2019), www.kmk.org/dokumentation-statistik/rechtsvorschriften-lehrplaene/uebersicht-schulgesetze.html (6.10.2019).
- Kupisiewicz, Cz., Kupisiewicz, M. (2009). *Słownik pedagogiczny*, Warszawa: PWN.
- Małobęcki, I. (2013). *Sprzedaż wiązana i pakietowa jako potencjalne naruszenie europejskiego prawa konkurencji — ekonomiczna i prawna analiza problemu*. Warszawa: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
- McNulty, P. J. (1968). Economic Theory and the Meaning of Competition. *Quarterly Journal of Economics*, (82), 639–656.
- Ministerstwo Edukacji Narodowej. (2013a). *Odpowiedź MEN na wystąpienie RPO dotyczące kryteriów wyboru podręczników*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/odpowiedz%C5%BA-men-na-wyst%C4%85pienie-dot-kryteri%C3%B3w-wyboru-podr%C4%99cznik%C3%B3w> (07.10.2019).
- Ministerstwo Edukacji Narodowej. (2013b). *Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej — z upoważnienia ministra — na zapytanie nr 4186 w sprawie sytuacji na rynku podręczników szkolnych, w szczególności istniejącego proceduru oferowania przez wydawców podręczników prezentów szkołom w zamian za wybór wskazanego przez nich podręcznika*, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/Interpelacja-Tresc.xsp?key=3A553C3F> (07.10.2019).

- Ministerstwo Edukacji Narodowej. (2013c). *Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej — z upoważnienia ministra — na interpelację nr 20603 w sprawie stworzenia mechanizmów zapobiegających nieuzasadnionym i „złodziejskim” wręcz podwyżkom cen podręczników szkolnych i innym patologiom związanym z ich sprzedażą*, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=2A9DC10D> (07.09.2019).
- Ministerstwo Edukacji Narodowej. (2013d). *Pismo Ministra Edukacji Narodowej* (DJE-WPNT-AM-0401-119/2013) z 30.10.2013 r. https://www.se-nat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/dokumenty/stenogram/oswiadczenia/knosala/4002o.pdf (07.10.2019).
- Najwyższa Izba Kontroli. (2015). *Informacja o wynikach kontroli „Dostępność podręczników szkolnych”* (raport nr: KNO-4101-012-00/2014). Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.
- Nestoruk, I. (2018). Główne kierunki rozwoju ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji w świetle nowych typów deliktów nazwanych — quo vadis u.z.n.k.?. W: J. Barta i in. (red.), *Qui bene dubitat, bene sciet. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Ewie Nowińskiej* (451–467). Warszawa: Wolters Kluwer Polska. <https://doi.org/10.7172/ikar.5.4.4>.
- Okoń, W. (2007). *Nowy słownik pedagogiczny*, Warszawa: PWN.
- Pilich, M. (2015). *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Pilich, M. (2018). Komentarz do art. 8. W: M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Polcyn, J. (2017). *Edukacja jako dobro publiczne — próba kwantyfikacji*. Piła: Wydawnictwo PWSZ w Pile. <https://doi.org/10.18290/reiz.2017.9.4-8>.
- Pólturzycki, J. (2005). W: T. Pilch (red.), *Encyklopedia pedagogiczna* (t. 4). Warszawa: Wydawnictwo Akademickie ŻAK.
- Rychlewski, M. (2013). *Książka jako towar. Książka jako znak. Studia z socjologii literatury*. Gdańsk: Wydawnictwo Naukowe Katedra.
- Stucke, M. E. (2013). Is competition always good? *Journal of Antitrust Enforcement*, (1), 162–197.
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. (2015). *Informacja o wynikach analizy działalności przedsiębiorców na rynku podręczników, 7.5.2015 r.* Warszawa: *Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=11612 (7.10.2019)

Materiały legislacyjne

- Rządowe Centrum Legislacji. (2014). *Wykaz prac legislacyjnych. Projekt nr UA40*. Utworzony 19.2.2014 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/204462> (07.10.2019). Warszawa: Rządowe Centrum Legislacji.
- Rządowe Centrum Legislacji. (2014a). *Dokument nr 102387 z 19.02.2014 r. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw*. Warszawa: Rządowe Centrum Legislacji.
- Rządowe Centrum Legislacji. (2014b). *Dokument nr 102388 z 18.02.2014 r. Ocena Skutków Regulacji*. Warszawa: Rządowe Centrum Legislacji.
- Rządowe Centrum Legislacji. (2014c). *Dokument nr 105218 z 7.03.2014 r. Pismo Ministra Administracji i Cyfryzacji* (DP-WL. 0210.289.2014). Warszawa: Rządowe Centrum Legislacji.
- Rządowe Centrum Legislacji. (2014d). *Dokument nr 105226 z 11.03.2014 r. Pismo Prezesa Rządowego Centrum Legislacji* (RCL. DPS. 50-27/14). Warszawa: Rządowe Centrum Legislacji.
- Rządowe Centrum Legislacji. (2014e). *Dokument nr 105227 z 7.03.2014 r.* Warszawa: Rządowe Centrum Legislacji.
- Rządowe Centrum Legislacji. (2014f). *Dokument nr 105230 z 4.03.2014 r. Pismo Zastępcy Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów* (DKRM-10-13/14/14). Warszawa: Rządowe Centrum Legislacji.
- Rządowe Centrum Legislacji. (2014g). *Dokument nr 105246 z 17.03.2014 r. Opinia Zarządu Głównego ZNP* (ZPE/022/10/DM/14). Warszawa: Rządowe Centrum Legislacji.
- Rządowe Centrum Legislacji. (2014h). *Dokument nr 107216 z 2.04.2014 r. Pismo Prezesa Rządowego Centrum Legislacji* (RCL. DPS. 50-27/14). Warszawa: Rządowe Centrum Legislacji.
- Rządowe Centrum Legislacji. (2014i). *Dokument nr 108488 z 14.04.2014 r. Ocena Skutków Regulacji*. Warszawa: Rządowe Centrum Legislacji.
- Sejm RP (2000). *Druk nr 1718 z 15.02.2000 r. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy — Kodeks karny, ustawy — Kodeks postępowania karnego, ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, ustawy o zamówieniach publicznych oraz ustawy — Prawo bankowe*. Warszawa: Sejm RP.
- Sejm RP (2014a). *Druk nr 2315 z 18.04.2014 r. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw*. Warszawa: Sejm RP.
- Sejm RP (2014b). *Posiedzenie podkomisji stała ds. jakości kształcenia i wychowania sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży z 14.05.2014 r.* Warszawa: Sejm RP, http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/transmisje_arch.xsp?unid=122169EA761A01B1C1257CD300301ECD (8.10.2019).
- Sejm RP (2017). *Druk nr 1704 z 25.05.2017 r. Poselski projekt ustawy o jednolitej cenie książki*. Warszawa: Sejm RP, www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1704 (7.10.2019).

Księgarnia internetowa Polskiego Wydawnictwa Ekonomicznego
zaprasza na zakupy **z rabatem 15%**

www.pwe.com.pl

