

Warszawa, 21 lipca 2023 r.  
KL/287/132/KO/2023

Pan  
**Krzysztof Kwiatkowski**  
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej  
Senat RP

*Szanowny Panie Przewodniczący,*

w związku z przekazaniem Marszałkowi Senatu do rozpatrzenia projektu ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych oraz niektórych innych ustaw („Ustawa”), w imieniu członków Konfederacji Lewiatan chciałbym przedstawić uwagi do wprowadzonych do niej przepisów wprowadzających zmiany ustawie z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne („Prawo farmaceutyczne”) oraz zaproponować poprawki do Ustawy.

Pragniemy wskazać, że Ustawa w swoim obecnym brzmieniu w sposób radykalny zaostrza obowiązujące przepisy regulujące działanie polskiego rynku aptecznego oraz zagraża jego funkcjonowaniu. Wbrew narracji jakoby przepisy te miały na celu uszczelnienie uchwalonej w 2017 roku nowelizacji zwanej „Apteką dla Aptekarza”, w istocie mają one skutki odmienne, o wiele bardziej radykalne. Zgodnie ze swoim uzasadnieniem „AdA” miała spowodować, aby nowe apteki nie były otwierane przez podmioty inne niż farmaceuci prowadzący niewielką liczbę aptek. Jednocześnie miała nie mieć wpływu na apteki już działające na rynku. Obecnie proponowane przepisy mają zupełnie inny charakter – obejmują swoim działaniem wszystkie apteki, uniemożliwiając podmiotom niebędącym farmaceutami niemal wszystkie możliwości rozwijania działalności, ale też istotnie ograniczają możliwości zbywania przez nie aptek. Zmiany te zostały przy tym wprowadzone w sposób urągający zasadom przyzwoitej legislacji.

Z uwagi na zagrożenie dla stabilności rynku aptecznego, praw pacjentów, ale też ze względu na zagrożenie dla konstytucyjnie gwarantowanych praw takich jak prawo własności, swoboda działalności gospodarczej czy zasada ochrony praw słuszenie nabytych, Konfederacja Lewiatan postuluje wprowadzenie poprawki usuwającej przepisy ustawy zmieniające Prawo farmaceutyczne.

Szczegółowe omówienie rażącego trybu wprowadzenia zmian w Prawie farmaceutycznym, ich negatywnych społecznych i ekonomicznych konsekwencji dla pacjentów i rynku aptecznego, oraz szczegółowe uzasadnienie postulowanych zmian przedstawiamy poniżej.

member of



member of



Konfederacja Lewiatan  
ul. Zbyszka Cybulskiego 3  
00-727 Warszawa

tel. +48 22 55 99 900  
lewiatan@lewiatan.org  
www.lewiatan.org.

NIP 5262353400  
KRS 0000053779  
Sąd Rejonowy dla  
m. st. Warszawy w Warszawie XIII  
Wydział Gospodarczy

## 1. Tryb wprowadzenia poselskich poprawek do projektu Ustawy

W pierwszej kolejności należy wskazać, że omawiane poprawki do projektu Ustawy zostały zaproponowane w trakcie połączonych prac w komisjach Finansów Publicznych oraz Gospodarki przez jednego posła (popieranego jednak przez Ministra Rozwoju oraz Cyfryzacji). Nie wypowiedziała się jedyna odpowiednia w tym zakresie komisja, czyli Komisji Zdrowia. Należy przy tym pamiętać, że przed niespodziewanym zgłoszeniem poprawki, projekt Ustawy nie dotyczył rynku aptecznego ani żadnej tematyki związanej z ochroną zdrowia. Wprowadzona poprawka została dodana do projektu Ustawy, który nie odnosił się do żadnych powiązanych kwestii, nie była też konsultowana z partnerami społecznymi.

Choć początkowy projekt Ustawy jako projekt rządowy zawierał ocenę skutków regulacji, to wprowadzona poselską poprawką nowelizacja Prawa farmaceutycznego została dodana do projektu później w związku z czym ominięto obowiązek przedstawienia oceny i to pomimo, że poprawka wykraczała poza zakres przedłożenia. Biorąc pod uwagę znaczenie omawianych przepisów dla dystrybucji leków oraz funkcjonowania branży aptecznej, ocena skutków regulacji powinna być obowiązkowa.

Dodatkowo należy zaznaczyć, eksperci Sejmowego Biura Legislacyjnego ostrzegali, że poprawka nie mieści się w zakresie przedmiotowym projektu Ustawy, który był oficjalnym tematem wspólnego posiedzenia komisji.

## 2. Wpływ Ustawy na działanie rynku aptecznego

Abstrahując od trybu, w jakim nowelizacja została przyjęta, jej treść stanowi poważne naruszenie interesów podmiotów prowadzących działalność na polskim rynku aptecznym oraz stanowi istotne zagrożenie dla działania rynku. Choć już obowiązujące przepisy (w tym przepisy wprowadzone nowelizacją Prawa farmaceutycznego z roku 2017r. tzw. „*Apteką dla Aptekarza*”) same w sobie mają charakter restrykcyjny (m.in. przewidują bezwzględny zakaz wydawania zezwoleń komukolwiek poza farmaceutami prowadzącymi mniej niż 4 apteki), to Ustawa w obecnym brzmieniu jeszcze bardziej rozszerza ograniczenia:

- zakazując przejęcia kontroli nad apteką w jakiegokolwiek formie, chyba że podmiotem przejmującym kontrolę jest farmaceuta lub spółka farmaceutów, która po przejęciu prowadzi lub kontroluje nie więcej niż cztery apteki;
- posługując się bardzo szerokim pojęciem "przejęcia kontroli" obejmującym m.in. bezpośrednie i pośrednie nabycie udziałów lub akcji, ale które, biorąc pod uwagę dotychczasową praktykę Inspekcji Farmaceutycznej, może objąć także zawieranie określonych umów, w szczególności niektórych umów franczyzy i pożyczek;

- przewidując surowe sankcje za naruszenie zakazu przejęcia:
  - cofnięcie zezwolenia na prowadzenie apteki – w odniesieniu do podmiotu, nad którym przejęto kontrolę;
  - karę pieniężną w wysokości od 50.000 do 5.000.000 zł w odniesieniu do podmiotu, który przejął kontrolę.

Choć nowelizacja ma rzekomo jedynie zakazać w przyszłości rozszerzania działalności podmiotów prowadzących apteki, to w istocie wpływa ona na funkcjonowanie i wartość tych podmiotów w ich obecnym kształcie.

Jeśli Ustawa wejdzie w życie zawierając omawianą poprawkę, nikt (z wyjątkiem farmaceutów lub ich spółek, prowadzących mniej niż cztery apteki) nie będzie mógł rozszerzyć działalności. Co więcej, nawet ta niewielka grupa podmiotów uprawnionych od przejmowania kontroli nad aptekami, będzie miała bardzo ograniczone możliwości w tym zakresie. Naturalną konsekwencją takiego stanu rzeczy będzie poważna utrata wartości istniejących przedsiębiorstw bowiem:

- jedynie bardzo ograniczona liczba podmiotów będzie mogła nabywać apteki (tj. farmaceuci i ich spółki);
- zbycie całości spółki lub spółek prowadzących wiele aptek będzie niezgodne z prawem z uwagi na fakt, że żaden podmiot (nawet farmaceuci i spółki farmaceutów) nie będzie mógł sprawować kontroli nad więcej niż czterema aptekami, w związku z czym takie przedsiębiorstwa będą musiały zostać podzielone przed zbyciem, co również spowoduje spadek ich wartości; przykładowo przedsiębiorca działający w ramach spółki z o. o., prowadzący więcej niż 4 apteki i chcący sprzedać latami rozwijany biznes, będzie zmuszony rozdrobnić swoje przedsiębiorstwo i szukać nie jednego, ale kilku nabywców; każdy z tych nabywców będzie musiał być farmaceutą (lub spółką farmaceutów), prowadzącym mniej niż 4 apteki;
- spośród bardzo wąskiego grona podmiotów, które będą mogły przejąć kontrolę nad apteką, tylko niewielka część będzie w stanie to zrobić z uwagi na niewystarczające środki finansowe, tym bardziej, że każda forma współpracy apteki z innym podmiotem gospodarczym może zostać uznana za przejęcie kontroli nad apteką – nawet zaciągnięcie pożyczki na zakup apteki będzie wątpliwe prawnie, co spowoduje dalszą utratę wartości istniejących aptek.

Omawiana nowelizacja doprowadzi do drastycznego spadku wartości istniejących aptek i efektywnie zmusi część zarządzających nimi podmiotów do zakończenia działalności lub sprzedaży (o ile w ogóle to będzie możliwe), przeważnie za ułamek wartości.

Brak możliwości zawarcia umowy pożyczki w celu pozyskania środków na zakup apteki (ze względu na ryzyko, że zostanie to uznane za przejęcie kontroli przez nieuprawniony podmiot) pozostawia młodych farmaceutów bez realnych szans na otworzenie własnej

apteki. Będzie to kolejny czynnik ograniczający liczbę podmiotów zdolnych do przejęcia kontroli nad apteką.

W konsekwencji dojdzie do dalszego zamykania aptek ogólnodostępnych. Już wprowadzenie *Apteki dla Aptekarza* w 2017 r. doprowadziło do znacznego zmniejszenia liczby aptek (z poziomu 13,3 tys. aptek ogólnodostępnych na końcu 2017 r. do 11,7 tys. na końcu roku 2022).<sup>1</sup> Oczywiście więc, że dalsze zaostrenie wprowadzonych wówczas przepisów będzie miało druzgoczący wpływ na polski rynek apteczny.

Ponadto omawiana nowelizacja pozostawia organom Inspekcji Farmaceutycznej bardzo szerokie pole uznania co stanowi „*przejęcie kontroli*” oraz kiedy owo przejęcie kontroli nastąpiło. Jest to tym bardziej niepokojące, że w przeszłości organy te interpretowały pojęcie "kontroli" w bardzo szeroki sposób (za prowadzące do przejęcia kontroli uznawano zawieranie umów franczyzowych i umów towarzyszących).

Jest więc wysoce prawdopodobne, że zobowiązanie wojewódzkich inspektorów farmaceutycznych do cofania zezwoleń na prowadzenie apteki, nad którą nastąpiło przejęcie kontroli doprowadzi do sytuacji, w której zezwolenia będą cofane nawet w przypadku wprowadzania zmian do już istniejących umów (np. przekazanie części kompetencji w zakresie księgowości podmiotowi, z którym apteka zawarła w przeszłości umowę franczyzową czy inna modyfikacja modelu franczyzowego, w którym apteka uczestniczy).

W praktyce prawie każda zmiana w relacjach łączących aptekę z podmiotami zewnętrznymi może doprowadzić do cofnięcia zezwolenia na jej prowadzenie. Tym samym wiele podmiotów prowadzących obecnie apteki w obawie przed ryzykiem utraty apteki będzie starało się w największym możliwym stopniu zachować *status quo*, tym samym nie rozwijając dodatkowych aspektów działalności swoich aptek co m.in. zahamuje inwestycje w rodzący się sektor opieki i usług farmaceutycznych w Polsce.

Dodatkową okolicznością, która wpływa na ocenę nowelizacji jest to, że zakłada ona zaledwie dwutygodniowe *vacatio legis*, nie pozwalając podmiotom obecnym na rynku aptecznym do przygotowania się na wejście w życie wprowadzanych nią zmian. W dotychczasowej praktyce legislacyjnej, nawet zmiany przepisów regulujących działalność gospodarczą o znacznie mniejszym wpływie na funkcjonowanie przedsiębiorstw, przewidywały istotnie dłuższe *vacatio legis*. Tym samym również w tym aspekcie Ustawa narusza podstawowe standardy legislacyjne.

Skutki proponowanej nowelizacji dotyczą jednego z najbardziej kluczowych dla zdrowia publicznego i praw pacjentów sektora gospodarki. Przepisy, które wprowadza ona do ustawy Prawo farmaceutyczne będą miały daleko idące skutki dla struktury

<sup>1</sup> Zgodnie z Informacjami GUS – „Apteki i punkty apteczne w 2017 roku” oraz „Apteki i punkty apteczne w 2022 roku”: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie/apteki-i-punkty-apteczne-w-2017-roku,15,2.html> (dostęp 21.07.2023 r.); <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie/apteki-i-punkty-apteczne-w-2022-roku,15,7.html> (dostęp 21.07.2023 r.).

własnościowej oraz organizacji tego rynku, liczby działających aptek i efektywnego zaopatrzenia pacjentów w leki. Wpływają też na konstytucyjnie gwarantowane prawa takie jak prawo własności, swoboda działalności gospodarczej, ochrona praw słuszenie nabytych. Zgodnie z zasadami przyzwoitej legislacji, tego typu kluczowe zmiany nie powinny być uchwalane w ramach projektów zmieniających ustawy dotyczące całkowicie odrębnej tematyki, niejako przy okazji zmieniania innych przepisów. Ponadto, w żadnym razie nie powinny być dodawane w sposób nagły, bez możliwości przeprowadzenia rzetelnej i opartej na właściwym przygotowaniu debaty, toczonej przy udziale wszystkich podmiotów zainteresowanych. Dodanie tak daleko idących przepisów nagle, w trakcie prac komisji, uniemożliwiło posłom oraz podmiotom zainteresowanym uprzednie zapoznanie się nimi oraz dokonanie ich dokładnej analizy. Wskutek tego nie wzięto też pod uwagę, czy naruszenie przez nowelizację praw szeregu podmiotów nie doprowadzi do odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa.


Z uwagi na powyższe, pożądane jest wykreślenie przepisów wprowadzających nowelizację z Ustawy.

### 3. Proponowana zmiana

*Usuwa się art. 2 oraz art. 12 Projektu.*

W związku wadliwym trybem procedowania nowelizacji, zasadniczymi wątpliwościami konstytucyjnymi oraz wysoce prawdopodobnymi negatywnymi skutkami dla rynku aptek i interesów pacjentów, art. 2 Ustawy wprowadzający zmiany do Prawa farmaceutycznego powinien zostać usunięty. Art. 12 jako wyrażający normę intertemporalną dotyczącą art. 2 powinien być usunięty razem z nim.

Z poważaniem



Maciej Witucki

Prezydent Konfederacji Lewiatan