

KOMENTARZ CENTRUM ANALIZ STOWARZYSZENIA KOLIBER W SPRAWIE ZMIAN W PRAWIE FARMACEUTYCZNYM

WITOLD STOCH

TOMASZ PUŁRÓL

W środę 14 grudnia na posiedzeniu sejmowej komisji nadzwyczajnej ds. deregulacji odbyło się pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo farmaceutyczne. Celem ustawy jest zmiana przepisów dotyczących prowadzenia i otwierania aptek. W naszej ocenie proponowana nowelizacja jest bardzo niebezpieczna i niezgodna zarówno z polską konstytucją, jak i z prawem unijnym. Może też doprowadzić do upadku wielu polskich przedsiębiorców oraz spadku jakości usług farmaceutycznych, na czym stracą klienci aptek – a więc my wszyscy.

ZAŁOŻENIA PROJEKTU

Projekt zmian w prawie farmaceutycznym (druk sejmowy nr 1126) wzbudza olbrzymie kontrowersje. Z jednej strony ze względów proceduralnych, jako że jest to projekt poselski, nie były przy nim obowiązkowe konsultacje społeczne oraz ocena skutków regulacji, a z drugiej strony ze względów merytorycznych, które można przedstawić w kilku punktach.

Po pierwsze, prawo do uzyskania zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej według projektu będą mieć jedynie farmaceuci posiadający prawo wykonywania zawodu, prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą oraz spółka jawna lub spółka partnerska, której przedmiotem działalności jest wyłącznie prowadzenie aptek i w której wspólnikami (partnerami) są jedynie farmaceuci posiadający prawo wykonywania zawodu.

Po drugie, projekt przewiduje, że jeden farmaceuta lub spółka, w której farmaceuci decydują o sprawach spółki, może prowadzić lub kontrolować maksymalnie 4 apteki.

Po trzecie, projekt zakłada, że zezwolenie może być wydane, gdy na dzień złożenia wniosku o wydanie zezwolenia liczba mieszkańców w danym województwie, w przeliczeniu na jedną aptekę ogólnodostępną, wynosi co najmniej 3000 osób, a odległość od miejsca planowanej lokalizacji apteki do najbliższej funkcjonującej apteki ogólnodostępnej, liczona od wejścia do apteki w linii prostej, wynosi co najmniej 500 metrów. Jednocześnie zakłada, że wspomniane kryteria nie będą miały zastosowania, jeżeli na dzień złożenia wniosku odległość między aptekami byłaby większa niż 1000 m.

Po czwarte, projekt przewiduje, że do zezwoleń na prowadzenie aptek ogólnodostępnych nie będzie stosować się przepisów Kodeksu spółek handlowych dotyczących przekształceń. Wyjątek, a więc sytuacja, gdy zezwolenia będą przechodzić na podmiot przekształcony, dotyczyć będzie przekształceń w spółki jawne i partnerskie, w których wspólnikami i partnerami będą farmaceuci posiadający prawo wykonywania zawodu farmaceuty.

Po piąte, projekt wprowadza zmiany w dziedziczeniu aptek: nowymi kryteriami będą posiadanie maksymalnie czterech aptek oraz wymóg bycia farmaceutą posiadającym prawo wykonywania zawodu.

PRZYCZYNY WPROWADZENIA PROJEKTU

Zdaniem wnioskodawców zmiany w prawie farmaceutycznym są konieczne, gdyż obecnie obowiązujące przepisy nie przewidują ograniczeń w zakładaniu aptek ogólnodostępnych ze względu na ich liczbę na danym obszarze, odległość od innych aptek, czy też formę prowadzenia działalności. W ich mniemaniu, brak jakichkolwiek zasad odnoszących się do uwarunkowań demograficznych lub terytorialnych powoduje bardzo szybki wzrost liczby aptek, a jednocześnie możliwość posiadania aptek przez spółki kapitałowe, co ma rodzić znaczne problemy w kontekście możliwości sprawowania prawidłowego nadzoru nad ich działalnością. Wnioskodawcy twierdzą, że zjawisko to, występujące w największym natężeniu w dużych miastach, łączy się z powstawaniem wielu bardzo negatywnych następstw rzutujących na możliwość prawidłowego realizowania przez apteki ich zadań jako placówek ochrony zdrowia publicznego.

W opinii twórców projektu obecna regulacja jest zbyt liberalna i niewłaściwa, bowiem co czwarta apteka sieci aptecznych działa z naruszeniem przepisów w zakresie wymogu antykoncentracji, na rynku występują trudności w dostępie do leków, apte-

ki prowadzone przez podmioty niebędące farmaceutami nie przestrzegają zakazu reklamy aptek i działalności oraz nie służy to tworzeniu odpowiednich mechanizmów prawnych, które pozwalałyby na harmonijne godzenie celów i zasad działania placówki ochrony zdrowia z celami i zasadami działania przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą w formie apteki ogólnodostępnej.

Zmiana ustawy jest ich zdaniem bardzo potrzebna i przyczyni się do korzystnych zmian dla farmaceutów i klientów aptek. Po pierwsze, powierzenie prowadzenia aptek farmaceutom, którzy posiadają odpowiednie wykształcenie, doświadczenie zawodowe oraz ustalone i skodyfikowane zasady etyki zawodowej spowoduje, że zadanie ochrony zdrowia publicznego będzie realizowane jako priorytetowe, a inne aktywności apteki nie będą negatywnie wpływać na jakość usług farmaceutycznych. Po drugie, projekt zmierza do zapewnienia ochrony zdrowia i życia pacjentów, a więc podstawowej wartości, która znajduje się na szczycie wartości chronionych Konstytucją RP. Przewidziane w projekcie ustawy ograniczenie podejmowania działalności gospodarczej jest uzasadnione koniecznością ochrony innych ważnych wartości konstytucyjnych: wolności wykonywania zawodu, ochrony konsumentów przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Po trzecie, zdaniem wnioskodawców, oczywistym jest, że tylko precyzyjna regulacja ustawowa dotycząca funkcjonowania aptek ogólnodostępnych zapewni farmaceutom możliwość należytego wykonywania zawodu.

ZAGROŻENIA WYNIKAJĄCE Z PROJEKTU

Naszym zdaniem projekt ten jest niebezpieczny i może w znaczący sposób wpłynąć na ograniczenie swobody działalności gospodarczej. Za tym kierunkiem rozumowania przemawia wiele argumentów, które zostaną streszczone poniżej. Warto dodać, że argumenty te podnoszone są także przez organizacje zrzeszające samych zainteresowanych: aptekarzy i techników farmacji, organizacje pozarządowe: Fundację Republikańską, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców oraz wielu konstytucjonalistów.

Po pierwsze, warto zwrócić uwagę, że nieuzasadnione są pomysły dotyczące demograficznego ograniczenia ilości aptek, a także obawy o to, że polskie małe apteki przegrają walkę z zagranicznymi „sieciówkami”. Obecnie liczba aptek w poszczególnych województwach w przeliczeniu na liczbę mieszkańców oscyluje już wokół postulowanych przez projekt 3000 osób, gdyż wynosi średnio 2600–2700, a ponadto większość aptek jest w polskich rękach. Na rynku działa ponad 390 sieci aptecznych, z czego 96% to polskie przedsiębiorstwa, zaś zaledwie 5 sieci aptecznych jest własnością firm z udziałem kapitału zagranicznego. Wszelka regulacja w tym zakresie jest więc całkowicie zbędna, a wręcz szkodliwa, gdyż uderzy przede wszystkim w małych i średnich polskich przedsiębiorców.

Po drugie, proponowana ustawa nie likwiduje krytykowanych przez wnioskodawców patologii. Nie zawiera żadnych przepisów stanowiących zachętę do powstawania nowych aptek w miejscach, gdzie ich obecnie brakuje, nie zawiera żadnych przepisów służących poprawie skuteczności nadzoru nad działalnością aptek, jak również brak jest w niej jakichkolwiek propozycji mających na celu wzmocnienie przestrzegania istniejących regulacji. Rozwiązaniem problemu niedziałających regulacji ustawowych ma być wprowadzenie nowych, zamiast egzekwowania starych przepisów.

Po trzecie, warto zwrócić uwagę na antywolnościowe tony w argumentacji za brzmieniem projektu. Naiwne jest twierdzenie, że przedsiębiorcy będący farmaceutami nie dopuszczają się patologicznych praktyk i prowadzą apteki, nie mając na względzie zysku, a dopuszczają się ich jedynie osoby, które nie mają odpowiedniego wykształcenia. Trudno również zrozumieć, co jest złego w tym, że polscy przedsiębiorcy – niebędący farmaceutami – zakładają sieci aptek, w których muszą przecież zatrudnić specjalistów, dając zatrudnienie magistróm i technikóm farmacji. Rynek aptek jest przez to bardzo zróżnicowany i konkurencyjny, co wpływa na ceny i jakość świadczonych usług. Głowy wnioskodawców ciągle przepełnione są mentalnością antykapitalistyczną, która zakłada, że jeżeli ktoś działa dla zysku, to nie będzie dbał o inne wartości, takie jak zdrowie. Poglądy te nie mają się nijak do planu rozwoju naszego kraju przedstawianego przez premiera Mateusza Morawieckiego oraz odbiegają od rzeczywistości, w której większa konkurencja oznacza lepszą jakość, spowodowaną przez ciągłą walkę o pozyskanie klienta.

Po czwarte, projekt ten może spowodować skutki odwrotne do zamierzonych, a więc pogłębienie dysproporcji w rozmieszczeniu aptek wskutek zmniejszenia liczby aptek ogólnodostępnych. Aptek będzie mniej, co może spowodować ograniczenie dostępu do usług farmaceutycznych na skutek wzrostu cen leków i preparatów dostępnych w aptekach. Wzrost cen może zaś nastąpić poprzez osłabienie pozycji negocjacyjnej aptek wobec hurtowni i producentów leków, które będzie skutkiem rozdrobnienia własności tych placówek, a także w efekcie powstania lokalnych monopolów w wyniku ograniczeń geograficzno-demograficznych.

Korzyści z liberalizacji przepisów dotyczących aptek widać także na przykładach zagranicznych. Spójrzmy na dwa przykłady: Węgier, gdzie zwiększono zakres regulacji, oraz Norwegii, gdzie otwarto rynek. Rynek apteczny na Węgrzech funkcjonuje obecnie w ramach prawnych modelu zamkniętego będących rezultatem reform podjętych w 2010 r. Ważne dla klienta czynniki takie jak dostępność i jakość usług farmaceutycznych przed i po reformie oraz ceny koszyka produktów w aptekach pogorszyły się. Poprawiła się natomiast rentowność placówek aptecznych, gdyż marża hurtowa zmalała, a marża apteczna zwiększyła się prawie dwukrotnie. Mimo

tego apteki zasadniczo nie decydują się na obniżki cen dla pacjentów, choć mogłyby to zrobić, a przy tym nie tracą klientów, co świadczy o zaburzonych mechanizmach konkurencyjnych. W Norwegii natomiast reformy wprowadzone w 2001 r. sprawiły, że rynek apteczny jest jednym z najbardziej otwartych w całej Europie. Norwegowie postrzegają liberalizację przepisów własnościowych jako sukces. Deregulacja została poparta przez wszystkie partie polityczne w parlamencie i pozytywnie oceniona przez większość obywateli. Jej skutki są takie, że jakość obsługi pacjentów w aptekach jest po reformie dużo wyższa niż wcześniej. Większa konkurencyjność w handlu aptecznym spowodowała także, iż apteki stały się bardziej dostępne.

Na projekt zgłoszony przez posłów Prawa i Sprawiedliwości należy także spojrzeć w świetle jego zgodności z polską konstytucją oraz prawem unijnym. Zdaniem wielu prawników, także z Biura Analiz Sejmowych, projektowana regulacja poprzez rozwiązania polegające na ograniczeniu dostępu do rynku aptecznego przedsiębiorcom niebędącym zawodowymi przedsiębiorcami może naruszać prawo unijne, w szczególności swobodę przedsiębiorczości oraz zasady ochrony konkurencji i nie spełnia przy tym wymagań testu proporcjonalności. Zdaniem konstytucjonalistów projekt może naruszać wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa przez nie stosowanego, a także naruszać zasadę wolności gospodarczej wyrażoną w art. 22 Konstytucji poprzez ograniczenie podmiotów, które mogą prowadzić działalność gospodarczą w zakresie prowadzenia aptek. Projektowana regulacja narusza także zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 Konstytucji oraz prawo do dziedziczenia, a tym samym pośrednio prawo własności.

KTO ZYSKA?

Na zmianie najbardziej skorzystają hurtownicy i producenci leków, którzy wzmocnią swoją pozycję negocjacyjną i uzyskają możliwość dyktowania wyższych cen, gdyż rynek ten jest niemal zdominowany przez cztery największe hurtownie, a rynek detaliczny ulegnie dużemu rozdrobnieniu. Zyska również samorząd farmaceutów, który wzmocni swoją pozycję i uzyska dodatkowe, dyskrecjonalne narzędzia, których będzie mógł używać w celu eliminacji konkurencji. Zakres podmiotów będących potencjalnymi beneficjentami nowelizacji, a także budzący poważne wątpliwości tryb procedowania samej ustawy, rodzić muszą pytania o wpływ lobbingu grup interesów na treść projektu.

KTO STRACI?

Stracą przede wszystkim pacjenci, czyli my wszyscy – zwykli klienci aptek, wśród których znaczna część to ludzie starsi i niepełnosprawni, którzy z uwagi na odległość

ści pomiędzy aptekami mogą mieć duży problem korzystaniem z usług farmaceutycznych. Warto w tym kontekście pamiętać o tym, że obecny rozwój ekonomiczny Polski nie pozwala na pełne, porównywalne z najwyżej rozwiniętymi krajami świata zaspokojenie potrzeb obywateli związanych z refundacją leków, dlatego zarówno w interesie państwa, jak i pacjentów leży istnienie konkurencyjnego, efektywnego rynku farmaceutycznego obniżającego koszty farmakoterapii, a nowe regulacje doprowadzą do obniżenia konkurencyjności.

Stracą również zwykli farmaceuci, dla których zmiany te mogą się wiązać ze zmniejszeniem liczby miejsc pracy, spadkiem wynagrodzeń oraz obniżeniem standardów pracy. Studenci farmacji zostaną zaś przez tę ustawę dotknięci poprzez pogorszenie perspektyw na rynku pracy, a także ograniczenie lub brak programów stażowych dla lepszego wejścia w zawód.

NASZE STANOWISKO

Biorąc pod uwagę wszystkie potencjalne korzyści i koszty proponowanych zmian, należy wyrazić zdecydowaną dezaprobatę w stosunku do projektowanej ustawy. Przemawiają za tym przedstawione powyżej argumenty ekonomiczne, pragmatyczne oraz prawne. Projekt ten ogranicza swobodę działalności gospodarczej oraz zasady konkurencyjności i proporcjonalności, przez co stracić mogą przede wszystkim klienci. Pomysł „aptek dla farmaceutów” uważamy za szkodliwy i przeciwstawiamy mu ideę „aptek dla pacjentów”. Tak jak przy wielu innych tego typu regulacjach, również i w tym przypadku doskonale widać, że w umysłach ustawodawców wciąż dominuje rozumowanie rodem ze średniowiecznych cechów, w myśl którego interes członków pewnej kasty zawodowej jest nadrzędny wobec interesu ogółu społeczeństwa. Ten strach przed wolnym rynkiem w branży aptekarskiej jest o tyle dziwny, że może spowodować upadek wielu polskich przedsiębiorców, którzy są istotni dla polskiej gospodarki, dlatego też wzywamy posłów partii rządzącej do zaniechania prac nad projektem.

O AUTORACH:

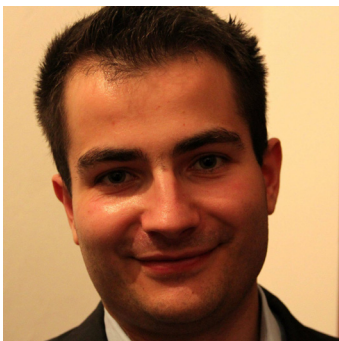
WITOLD STOCH

Urodzony 20. 12. 1992 r. w Kaliszu. Absolwent II LO w Kaliszu. Jeden z założycieli kaliskiego KoLibra. Magister prawa – studia ukończone w 2016 r. na Uniwersytecie Warszawskim. Od stycznia 2015 r. do stycznia 2016 r. sekretarz kaliskiego oddziału Stowarzyszenia KoLiber, a od stycznia 2016 r. sekretarz Stowarzyszenia KoLiber. Współpracownik klubu poselskiego Kukiz'15. Zainteresowania: polityka, historia, sport - głównie piłka nożna i skoki narciarskie. Swoje poglądy określa jako konserwatywno - liberalne. Jest wierzącym katolikiem i śpiewa w chórze Cantus Laudabilis w Warszawie.



TOMASZ PUŁRÓL

Prawnik (aplikant radcowski przy OIRP w Warszawie), publicysta („Wprost”, „Nowa Konfederacja”, „Kurier Słupecki”), były prezes Stowarzyszenia KoLiber.



KOREKTA: Marcin Sobiczewski, Weronika Panecka

SKŁAD: Weronika Panecka