

Gabriel Hawryluk, młodszy analityk ekonomiczny FOR
Warszawa, dnia 19 lipca 2023 r.

Komunikat FOR 15/2023: Patologia legislacji i znikające apteki. O kolejnym zaostrzeniu Prawa farmaceutycznego

Synteza:

- Podczas posiedzenia Sejmu 13 lipca, głosami obozu rządowego i Lewicy¹, przegłosowano ustawę o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych oraz niektórych innych ustaw.
- W dokumencie znalazły się również zmiany w Prawie farmaceutycznym, niezwiązane w jakikolwiek sposób z przedmiotem ustawy, wprowadzające zaostrzenie przepisów w ramach tzw. apteki dla aptekarza. Zostały one zgłoszone przez posła PiS Adama Gawędę na połączonym posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Gospodarki i Rozwoju.
- Poprawka jako tzw. wrzutka poselska z pominięciem oceny skutków regulacji i konsultacji publicznej jest kolejnym przykładem patologii stanowienia prawa.
- Zmiana ta jeszcze bardziej zaostrza już i tak restrykcyjne przepisy dotyczące prowadzenia aptek w Polsce.

Nowelizacja ustawy o ubezpieczeniach eksportowych jako projekt rządowy musiała zawierać ocenę skutków regulacji oraz przejść konsultacje publiczne, czego nie można powiedzieć o wprowadzanych przez Sejm poprawkach, które co do zasady powinny mieć ścisły związek z projektem. Mamy tu bowiem do czynienia z daleko idącymi zmianami prawnymi w obszarze zupełnie innym niż ten, którego dotyczy nowelizacja. Taka forma stanowienia prawa – stosowana nie po raz pierwszy przez polityków partii rządzącej – jest niedopuszczalna w rozwiniętej demokracji. W takiej sytuacji dochodzi bowiem do głosowania nad dwoma niezwiązanymi ze sobą sprawami, a część ugrupowań często może popierać jedno rozwiązanie i być przeciwko drugiemu. Doprowadza to do rodzaju szantażu moralnego, gdyż zwykle kontrowersyjne „wrutki” pojawiają się we względnie niekontrowersyjnych projektach innych ustaw. Taka sytuacja wprowadza ponadto bałagan legislacyjny i może być dezorientująca dla opinii publicznej.

Tzw. apteka dla aptekarza – ograniczenie konkurencji przez zamknięcie rynku

Obowiązująca od 2017 roku tzw. apteka dla aptekarza wprowadziła m.in. zakaz otwierania nowych aptek dla podmiotów posiadających cztery i więcej aptek oraz ograniczenia ze względu na lokalizację i zaludnienie przy wydawaniu zezwoleń na ich powstawanie. W myśl przepisów odległość między aptekami

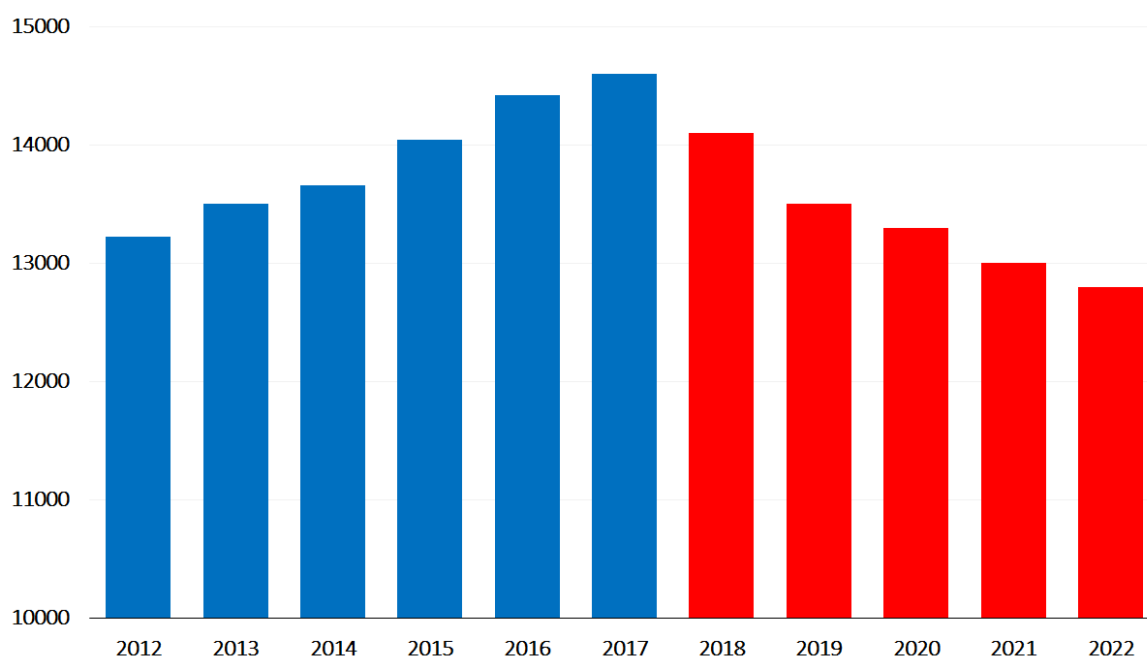
¹ Głosowanie nr 158 na 79. posiedzeniu Sejmu, <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=9&NrPosiedzenia=79&NrGlosowania=158>.

musi wynosić co najmniej kilometr i w danej gminie nie może być mniej niż 3000 osób przypadających na aptekę. Zezwolenie na otwarcie apteki może uzyskać jedynie farmaceuta z prawem wykonywania zawodu.

Przepisy ustawy realnie ograniczają konkurencję między aptekami i powodują, że w większych miastach nie mogą powstawać nowe apteki, nawet jeśli jakaś apteka się zamknie. Przepisy uderzają również w warunki pracy i płace farmaceutów, którzy nie mają tak dużej swobody wyboru miejsca pracy, a popyt na ich usługi spada ze względu na ograniczoną liczbę aptek. Od 2016 roku przeciętne wynagrodzenie farmaceutów względem przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce według GUS spadło z poziomu 115,8% do poziomu 106,7%².

W latach 2012–2017 liczba aptek ogólnodostępnych i punktów aptecznych w Polsce wzrosła z 13,2 tys. do 14,6 tys., a od wprowadzenia w życie przepisów tzw. apteki dla aptekarza nieustannie spada – na koniec 2022 roku liczba aptek i punktów aptecznych była niższa o 1,8 tys. niż w 2017 roku, gdy wprowadzono przepisy zamykające rynek. Szczegółowo o szkodliwych skutkach tych przepisów pisaliśmy w 2016 roku, analizując przepisy tzw. apteki dla aptekarza, badania dotyczące takich regulacji i sytuację innych krajów europejskich³.

Wykres 1. Liczba aptek ogólnodostępnych i punktów aptecznych w Polsce



Źródło: GUS

² Główny Urząd Statystyczny, *Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2016 roku*, Warszawa 2018; Główny Urząd Statystyczny, *Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2020 roku*, Warszawa 2022.

³ R. Trzeciakowski, K. Wąsowska, *Apteka dla aptekarza – spreczna z interesem pacjentów i Konstytucją* [PDF], Analiza 20/2016, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/5024,analiza-20/2016-apteka-dla-aptekarza-spreczna-z-interesem-pacjentow-i-konstytucja>.

Nowe restrykcje

Jeśli procedowane we wspomniany sposób zmiany wejdą w życie, regulacje rynku aptecznego zostaną jeszcze bardziej zaostrzone. W myśl przepisów ograniczona zostanie możliwość kupna lub sprzedaży apteki. W jej posiadanie będzie mógł wejść jedynie „farmaceuta posiadający prawo wykonywania zawodu i prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą” albo „spółka jawna lub spółka partnerska, której przedmiotem działalności jest wyłącznie prowadzenie aptek i w której wspólnikami (partnerami) są wyłącznie farmaceuci posiadający prawo wykonywania zawodu”⁴, o ile nie posiadają samodzielnie lub poprzez inny podmiot, spółkę albo grupę kapitałową czterech lub więcej aptek⁵ ani nie zasiadają w organach spółki, która zajmuje się pośrednictwem lub hurtem leków.

Regulacje te utrudniają więc nie tylko otwieranie nowych aptek, ale także zmianę właściciela już istniejących: ograniczają liczbę potencjalnych nabywców, przez co sprzedaż apteki może w wielu przypadkach okazać się niewykonalna. Według Konfederacji Lewiatan proponowane przepisy to „pełzające wywłaszczenie” polskich przedsiębiorców. Przepisy dotyczące przejmowania kontroli nad apteką mogą doprowadzić do cofania zezwoleń dużej liczbie aptek, szczególnie w ramach istniejących sieci aptecznych⁶, co w efekcie oznaczałoby jeszcze bardziej dynamiczny spadek liczby i dostępności aptek w Polsce.

W poprawce do projektu ustawy znalazł się także przepis uszczegółwiający proces cofania zezwoleń przez wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego. Jeśli złamany zostanie zakaz, co do zasady inspektor cofa zezwolenie tym aptekom, które zezwolenia dostały najpóźniej. W przepisie znajduje się jednak wyjątek – wystarczy, że inspektor uzna, że „szczególnie ważny interes pacjentów”⁷ wymaga wycofania innego zezwolenia. Tak arbitralna możliwość wyboru, której aptecę cofnąć zezwolenie, daje ogromne pole do nadużyć. Nietrudno wyobrazić sobie sytuację, w której inspektor może mieć interes, by cofnąć zezwolenie aptecę, która jest konkurencją dla innej, posiadanej przez osobę z nim powiązaną. To kolejny niepokojący aspekt tej nowelizacji.

Jednym z pierwotnych celów tzw. apteki dla aptekarza było ograniczenie koncentracji na rynku i zahamowanie rozwoju sieci aptecznych. Jednak rynek ten był i jest konkurencyjny. W 2020 roku w Polsce funkcjonowało 359 sieci aptecznych (powyżej 4 aptek), jednak zdecydowana większość z nich to małe lub średnie polskie przedsiębiorstwa – 60% z nich posiadało nie więcej niż 9 aptek. Bardzo dużych sieci było relatywnie niewiele – tylko 20 sieci miało 50 aptek lub więcej⁸.

Tendencja do łączenia się aptek w sieci nie bierze się znikąd. Apteki wchodzące w skład jednego większego podmiotu mają silniejszą pozycję negocjacyjną, większe możliwości konkurencji cenowej i mogą

⁴ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne; *Sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Gospodarki i Rozwoju o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3485).*

⁵ *Sprawozdanie Komisji...*, art. 2. pkt. 3.

⁶ <https://lewiatan.org/zamach-na-polskie-apteki/>

⁷ *Dodatkowe Sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Gospodarki i Rozwoju o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3458-a).*

⁸ Warsaw Enterprise Institute, *Polski rynek apteczny. Kluczowe fakty i liczby*, Warszawa 2020, s. 6, https://wei.org.pl/wp-content/uploads/2020/11/RAPORT_Polski-rynek-apteczny_kluczowe_fakty_i_liczby.pdf.

korzystać z pewnych korzyści skali. Dlatego sieci apteczne miały o 9–12% niższe ceny od aptek indywidualnych, co niesie oczywiste korzyści dla pacjentów⁹. Dodatkowe ograniczenie liczby aptek spowoduje więc jeszcze mniejszą dostępność i idący za tym relatywny – w stosunku do tego, ile by kosztowały, gdyby tej regulacji nie było – wzrost cen leków.

Podsumowanie

W Polsce od 2015 roku coraz większym problemem obok kolejnych ograniczeń wolności gospodarczej staje się sposób tworzenia prawa, które zmieniane jest w sposób nagły i nieprzewidywalny, wprowadzając niepewność, która zniechęca przedsiębiorców do rozwijania swojej działalności. Wrzutka poselska zaostżająca przepisy w ramach tzw. apteki dla aptekarza podczas prac nad niezwiązaną w żaden sposób z Prawem farmaceutycznym nowelizacją ustawy o ubezpieczeniach eksportowych jest kolejnym przykładem ograniczenia wolności gospodarczej i patologii legislacji.

Proponowane przepisy uderzają w konsumentów (pacjentów) i przedsiębiorców, a także w farmaceutów i techników, którym ograniczają możliwości pracy, wpływając negatywnie na możliwości wzrostu ich zarobków. Są za to w interesie tych, którzy w te regulacje się wpasowują, a więc tej części farmaceutów, którzy posiadają apteki, a którym proponowane przepisy pozwolą na narzucanie wyższych marż, a także na przejmowanie pojedynczych aptek (póki nie mają ich więcej niż cztery) bez konkurencji w postaci sieci aptecznych i innych przedsiębiorców.

⁹ R. Momot, *Rynek dystrybucji farmaceutycznej w Polsce*, Fundacja Republikańska, 2016, s. 17, <https://fundacja-republikanska.org/wp-content/uploads/2016/09/Rynek-Dystrybucji-Farmaceutycznej-2016.pdf>.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Kinga Królik - członkini zarządu, kierownik administracyjno-finansowy FOR

tel. 691 908 904

e-mail: kinga.krolik@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

KONTAKT DO AUTORA



Gabriel Hawryluk

Młodszy analityk ekonomiczny FOR

e-mail: gabriel.hawryluk@for.org.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A

02-628 Warszawa

tel. 22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl

www.for.org.pl