

Warszawa, dnia 21 grudnia 2020 r.

Komunikat FOR 43/2020: Ustawa o zawodzie farmaceuty – kolejny krok w kierunku zamknięcia rynku

- W październiku br. Naczelna Izba Aptekarska (NIA) podpisała z ministrem zdrowia porozumienie w sprawie „Strategii na rzecz rozwoju aptek”. „Strategia” zobowiązuje ministra zdrowia do „podjęcia pilnych i efektywnych działań” w przyszłym roku mających na celu m.in. podniesienie marży aptecznej na leki refundowane, dalsze zwalczanie sieci aptek czy uregulowanie zasad obrotu pozaaptecznego. Innymi słowy, wprost ogłasza zamiar ograniczenia konkurencji i umocnienia lokalnych monopolii, co będzie musiało przełożyć się na wyższe ceny i niższą jakość usług z perspektywy pacjentów.
- Elementem „Strategii” jest też przyjęta 10 grudnia przez Sejm ustawa o zawodzie farmaceuty, która stanowi kolejny – po „aptece dla aptekarza” – krok w walce z właścicielami aptek, którzy nie są farmaceutami.
- Przewidziane w ustawie przepisy pozwalają na arbitralne zamykanie aptek przez urzędników ze szkodą dla pacjentów, farmaceutów nieposiadających aptek i przedsiębiorców. Ponadto ustawa przyznaje kierownikowi apteki funkcje niemalże właścicielskie, nie nakładając przy tym na niego żadnej odpowiedzialności za podejmowane decyzje. W świetle przepisów ustawy to kierownik, a nie właściciel, będzie weryfikował np. dostawców energii elektrycznej.
- NIA, wykraczając poza wynikające z Konstytucji RP uprawnienia samorządów zawodowych, dąży do przejęcia roli faktycznego regulatora rynku. Tego rodzaju wpływu na działanie i politykę kadrową prywatnych podmiotów jak NIA nie mają inne samorządy zrzeszające przedstawicieli zawodów tzw. zaufania publicznego.

Obciążenia biurokratyczne, ograniczające konkurencję regulacje, nieelastyczne prawo pracy, skomplikowane i skutkujące czasochłonnością rozliczeń z urzędem skarbowym przepisy podatkowe to problemy od lat wskazywane przez przedsiębiorców jako największe bariery działalności gospodarczej. Pandemia COVID-19 skłoniła rząd do wprowadzenia dodatkowych obostrzeń często negatywnie wpływających na działalność gospodarczą.

Uważamy, że zwłaszcza w tym trudnym okresie przedsiębiorcy potrzebują deregulacji, która zwiększy ich elastyczność w dostosowywaniu się do nowych warunków gospodarczych. Dlatego szukamy rozwiązań, którego pomogą wyzwolić potencjał przedsiębiorców. Chcąc znaleźć najbardziej szkodliwe dla przedsiębiorców przepisy i pokazywać korzyści z deregulacji dla wzrostu po kryzysie, uruchomiliśmy portal www.deregulacja.pl.

10 grudnia Sejm przyjął ustawę o zawodzie farmaceuty¹, która stanowi kolejny – po „aptece dla aptekarza” – krok w walce z właścicielami aptek, którzy nie są farmaceutami. Przewidziane w niej przepisy pozwalają na arbitralne zamykanie aptek przez urzędników ze szkodą dla pacjentów, farmaceutów nieposiadających aptek i przedsiębiorców. Do tego ustawa ma wejść w życie w środku pandemii COVID-19, gdy dostęp pacjentów do opieki medycznej jest bardzo ograniczony, przez co skazani są oni w większym stopniu na doradztwo farmaceuty. Regulacje zawarte w ustawie o zawodzie farmaceuty mogą prowadzić do dalszego spadku liczby aptek (do czego przyczyniła się już „apteka dla aptekarza”²), a przez to jeszcze bardziej zachwiać systemem dystrybucji leków i ograniczyć ich dostępność dla pacjentów.

Kontrowersje budzi też sam sposób procedowania ustawy. W jej projekcie co chwilę pojawiały się i znikwały niektóre antykonkurencyjne przepisy, za którymi lobbował samorząd aptekarski. Ostatecznie jednak Sejm szkodliwe regulacje przyjął. Nowe przepisy pozwalają na cofnięcie zezwolenia na prowadzenie apteki, jeśli jej właściciel zdaniem urzędników naruszy „samodzielność” zatrudnionego przez siebie farmaceuty, a także na unieruchomienie apteki, punktu aptecznego lub hurtowni farmaceutycznej na okres do 3 miesięcy (co w większości przypadków doprowadzi do ich bankructwa) w przypadku uniemożliwienia realizacji zadań przez kierownika apteki w związku z naruszeniem wymagań dotyczących obrotu lekami. Ponadto ustawa przyznaje kierownikowi funkcje niemalże właścicielskie, pozbawiając ich zarazem właścicieli aptek, a nie nakłada przy tym na niego żadnej odpowiedzialności za podejmowane decyzje.

Nadużywanie kompetencji przez samorząd aptekarski

Naczelna Izba Aptekarska (NIA), wykraczając poza wynikające z Konstytucji RP uprawnienia samorządów zawodowych, dąży do przejęcia roli faktycznego regulatora rynku. Zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji: w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytych wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Zadaniem samorządu zawodowego jest zatem pilnowanie należytego wykonywania zawodów tzw. zaufania publicznego, a nie decydowanie o kształcie rynku, a w szczególności o formie prowadzonej działalności gospodarczej i polityce kadrowej prywatnych firm. Tymczasem do tego zmierzają działania NIA. W lipcu 2017 roku NIA podpisała z Głównym Inspektorem Farmaceutycznym porozumienie w sprawie zasad współdziałania przy wydawaniu opinii dotyczących udzielania i cofania zezwoleń na prowadzenie aptek ogólnodostępnych oraz ustanawiania i zmiany kierowników aptek³. Należy tutaj wskazać, że tego rodzaju wpływu na działanie i politykę kadrową prywatnych podmiotów nie mają inne samorządy zrzeszające

¹ [http://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/238_u/\\$file/238_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/238_u/$file/238_u.pdf).

² <https://for.org.pl/pl/publikacje/raporty-for/raport-przewodnik-gospodarczy-dla-wyborcow-oraz-kandydatow-na-prezydenta>.

³ <https://archiwum.gif.gov.pl/pl/aktualnosci/1049,Porozumienie-miedzy-Glownym-Inspektoratem-Farmaceutycznym-i-Naczelną-Izba-Apteka.html>.

przedstawicieli zawodów tzw. zaufania publicznego. Związek Przedsiębiorców i Pracodawców wskazuje też na dodatkowy problem „obrotowych drzwi” pomiędzy prywatnym samorządem zawodowym a państwowym regulatorem rynku. Wielu działaczy samorządu, prowadzących przy tym własne apteki, obejmuje wysokie stanowiska w inspekcji farmaceutycznej⁴. Takie zjawisko rodzi jawny konflikt interesów i godzi w bezstronność państwowego regulatora.

Dodatkowo w październiku br. NIA podpisała z ministrem zdrowia porozumienie w sprawie „Strategii na rzecz rozwoju aptek”⁵. Składająca się z 13 punktów „Strategia” zobowiązuje ministra zdrowia do „podjęcia pilnych i efektywnych działań” mających na celu m.in.:

- zakończenie prac nad projektem wspomnianej ustawy o zawodzie farmaceuty;
- wprowadzenie norm zapewniających udział organów samorządu aptekarskiego w postępowaniach w sprawie udzielenia, zmiany lub cofnięcia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej lub hurtowni farmaceutycznej oraz w postępowaniach dotyczących ustanowienia kierownika apteki ogólnodostępnej (czyli prawne umocowanie porozumienia zawartego między NIA i GIF, co częściowo dokonało się w uchwalonej ustawie o zawodzie farmaceuty⁶);
- szczegółowe przeanalizowanie i ewentualne zmodyfikowanie zasad ustalania urzędowych marż detalicznych dotyczących refundowanych leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, gwarantujące aptekom podniesienie rzeczywistej wartości naliczanej marży;
- skuteczne egzekwowanie stosowania przepisów antykoncentracyjnych, w tym ustanawiających zakaz prowadzenia więcej niż 4 aptek w skali kraju lub 1% aptek w skali województwa, zwiększenie nadzoru oraz wysokości kar za ich naruszenie;
- uregulowanie zasad obrotu pozaaptecznego poprzez wprowadzenie obowiązku wpisu podmiotów prowadzących obrót lekami do rejestru i wskazanie NFZ jako beneficjenta z tytułu opłat rejestracyjnych oraz wprowadzenie zasad przechowywania, eksponowania leków i stosowania odpowiednich zabezpieczeń gwarantujących bezpieczeństwo pacjentów.

Ustawa o zawodzie farmaceuty – naruszenie praw własności i stworzenie pola do urzędniczych nadużyć

Ustawa o zawodzie farmaceuty zawiera wiele szkodliwych przepisów pozbawiających właścicieli aptek decyzyjności w sprawach właścicielsko-biznesowych i stwarzających pole do urzędniczych nadużyć.

⁴ <https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2020/12/08.12.2020-Business-Paper-Rola-samorz%C4%85du-farmaceut%C3%B3w-na-ryнку-aptecznym.pdf>.

⁵ <https://www.nia.org.pl/wp-content/uploads/2020/10/porozumienie-MZ-i-NIA.pdf>.

⁶ Zob. zmiany w ustawie Prawo farmaceutyczne wprowadzane w art. 83 ust. 5 lit d, według których zmiana kierownika apteki i udzielenie zezwolenia na prowadzenie apteki są opiniowane przez właściwą miejscowo okręgową izbę aptekarską.

Po pierwsze, ustawa zobowiązuje podmiot prowadzący aptekę do zapewnienia aptekarzowi samodzielności w podejmowaniu decyzji w zakresie sprawowania opieki farmaceutycznej, udzielania usług farmaceutycznych oraz wykonywania zadań zawodowych, zaznaczając, że w tym zakresie aptekarz nie jest związany poleceniem służbowym (art. 35). Zgodnie z tym przepisem aptekarz samodzielnie i bez konsultacji z właścicielem apteki może zdecydować o samym fakcie wykonywania w aptece np. badań diagnostycznych, a nie tylko o sposobie ich wykonywania. Tak sformułowany przepis ogranicza uprawnienia właścicielskie przedsiębiorców prowadzących apteki, nie pozwalając im decydować o tym, jakie usługi będą oferowane w prowadzonych przez nich firmach.

Po drugie, ustawa przyznaje kierownikowi apteki kompetencje wykraczające poza sferę merytoryczną, a wkraczające w sferę właścicielską. Np. do zadań kierownika apteki ma należeć zatwierdzanie struktury organizacyjnej apteki w formie schematu organizacyjnego czy weryfikowanie uprawnień dostawców, odbiorców, zleceniobiorców i zlecniodawców do wykonywanych czynności (tak ogólny przepis oznacza, że kierownik będzie mógł weryfikować uprawnienia dostawców np. energii elektrycznej albo oprogramowania). Ponadto ustawa pozwala kierownikowi na skrócenie godzin pracy apteki, jeśli podmiot prowadzący aptekę nie zapewni odpowiedniej liczby personelu, co oznacza że to kierownik, a nie właściciel apteki, będzie decydował o tym, jak długo będzie otwarta.

Po trzecie, ustawa pozwala na arbitralne zamykanie aptek. Wprowadzone do ustawy Prawo farmaceutyczne nowe przepisy pozwolą na cofnięcie zezwolenia na prowadzenie apteki, jeśli jej właściciel zdaniem urzędników naruszy „samodzielność” zatrudnionego przez siebie farmaceuty, a także na unieruchomienie apteki, punktu aptecznego lub hurtowni farmaceutycznej na okres do 3 miesięcy (co w większości przypadków doprowadzi do ich bankructwa) w przypadku uniemożliwienia realizacji zadań przez kierownika apteki w związku z naruszeniem wymagań dotyczących obrotu lekami. Do tej pory przepisy przewidywały unieruchomienie działalności tylko w przypadku takich naruszeń dotyczących warunków wytwarzania lub importu produktów leczniczych, które mogły powodować bezpośrednio zagrożenie życia lub zdrowia ludzi. Teraz takie same sankcje będą grozić za o wiele mniej poważne naruszenia, ale tylko w przypadku, gdy podmiot prowadzący aptekę uniemożliwi realizację zadań przez kierownika. Poza absurdalnymi i arbitralnymi karami przepisy te wzmacniają podporządkowanie właścicieli zatrudnionym przez siebie aptekarzom.

Co istotne, oba powyższe przepisy pojawiały się i znikwały na kolejnych etapach procesu legislacyjnego. Środowiska zrzeszające przedsiębiorców wielokrotnie wskazywały na arbitralny charakter przepisu pozwalającego na cofnięcie zezwolenia. Postulowały albo zrezygnowanie z niego, albo dodanie przesłanki „uporczywości” w naruszaniu „samodzielności” aptekarza, słusznie argumentując, że nawet zwyczajne konflikty na linii pracodawca-pracownik mogłyby służyć za pretekst do cofnięcia zezwolenia⁷. I tak, po przeprowadzonych jeszcze w poprzedniej kadencji konsultacjach publicznych do Sejmu trafił projekt wskazujący, że niewykonywanie

⁷ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12322852/12611759/12611762/dokument426295.pdf>;
<https://zpp.net.pl/ustawa-o-zawodzie-farmaceuty-czy-o-regulacji-ryнку/>.

obowiązku zapewnienia samodzielności aptekarza musi odbywać się „w sposób uporczywy”⁸. Z sejmowej Komisji Zdrowia wyszedł już jednak projekt pozbawiony przesłanki „uporczywości”. Przesłankę „uporczywości” przywrócił następnie Senat, ale Sejm ostatecznie ją odrzucił. Tak uporczywe dążenie do wykreślenia kompromisowej przesłanki „uporczywości” jest o tyle niepokojące, że przepis w obecnym brzmieniu może być nadużywany do zwalczania konkurencji przez kierowanie uwagi inspekcji farmaceutycznych na rzekome naruszenia „samodzielności” aptekarzy.

Z kolei dodania przepisu o unieruchomieniu apteki, punktu aptecznego lub hurtowni farmaceutycznej na okres do 3 miesięcy domagała się jeszcze na etapie konsultacji publicznych NIA⁹. Ministerstwo Zdrowia stwierdziło jednak wówczas, że „brak jest podstaw do wydania przez organ PIF [Państwową Inspekcję Farmaceutyczną – przyp. MZ] decyzji o unieruchomieniu apteki lub punktu aptecznego we wskazanych okolicznościach”¹⁰, i w przedłożeniu rządowym przepis ten się nie znalazł. Pojawił się on dopiero po pracach Komisji Zdrowia, następnie został złączony w Senacie przez dodanie zastrzeżenia, że właściwy organ może nakazać unieruchomienie w przypadku nieusunięcia stwierdzonych uchybień, wcześniej nakazawszy ich usunięcie¹¹. Jednak i w tym przypadku modyfikacje mające choćby minimalnie chronić właścicieli aptek przed arbitralnymi decyzjami urzędników nie znalazły poparcia większości sejmowej.

Co nas czeka w przyszłym roku?

Wspomniane porozumienie w sprawie „Strategii na rzecz rozwoju aptek” sugeruje, że ustawa o zawodzie farmaceuty nie jest wcale ostatnim etapem w procesie zamykania i kartelizacji rynku przez samorząd aptekarski.

Wymienione wcześniej punkty przedstawiają kroki, jakie ma podjąć Ministerstwo Zdrowia. W przyszłym roku możemy zatem spodziewać się wzrostu cen leków refundowanych przez zagwarantowanie „aptekom podniesienia rzeczywistej wartości naliczanej marży”. Ponadto szykuje się próba ograniczenia obrotu pozaaptecznego, co grozi tym, że w niedalekiej przyszłości sprzedaż środków przeciwbólowych przez sklepy spożywcze czy stacje paliw może zostać poważnie ograniczona. Można tak wnosić po projekcie rozporządzenia, jaki pojawił się na początku 2017 roku. Projekt, który ostatecznie nie wszedł w życie, zakładał m.in. obniżenie maksymalnej dawki paracetamolu i kwasu acetylosalicylowego (czyli aspiryny) w obrocie pozaaptecznym do 300 mg. Ponieważ jednak niewielu producentów wytwarza takie dawki, musiałyby to przełożyć się negatywnie na ich dostępność. Polski Związek Producentów Leków Bez Recepty szacował wówczas, że w wyniku wejścia rozporządzenia w życie z obrotu pozaaptecznego zniknęłyby 90% dostępnych w nim obecnie leków¹².

⁸ <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/81EF45265766F78BC125850C003768D4/%24File/238.pdf>.

⁹ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12322852/12611759/12611762/dokument426292.pdf>.

¹⁰ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12322852/12611759/12611763/dokument427422.docx>.

¹¹ <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/8D592F3CC1D6627EC1258630002A4505/%24File/790.pdf>.

¹² <https://mgr.farm/aktualnosci/pasmi-twierdzi-ze-90-lekow-zniknie-z-obrotu-pozaaptecznego/>.

Szczególny niepokój budzi jednak fakt podpisania przez ministra zdrowia dokumentu, który zawiera fałszywą wykładnię przepisów antykoncentracyjnych. Przepisy ustawy Prawo farmaceutyczne stwierdzają wyraźnie, że zezwolenia nie wydaje się, jeśli podmiot ubiegający się o zezwolenie prowadzi (bezpośrednio, przez podmioty zależne albo przez grupę kapitałową, której jest członkiem) więcej niż 1% aptek ogólnodostępnych na terenie województwa albo co najmniej 4 apteki ogólnodostępne w ogóle. Ustawa jednak nie nakazuje cofać już wydanych zezwoleń, co potwierdził też w swoim orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny¹³.

Jednak mimo jednoznacznego brzmienia przepisów NIA próbuje forsować własną ich wykładnię. Np. w lutym 2018 roku wystąpiła do GIF z wnioskiem o potwierdzenie, że w takiej sytuacji organ zezwalający ma obowiązek cofnąć zezwolenie lub zezwolenia na prowadzenie aptek ogólnodostępnych¹⁴. Teraz ta sama błędna wykładnia przepisów antykoncentracyjnych znalazła się w podpisanym przez ministra zdrowia porozumieniu. Biorąc pod uwagę dotychczasową skuteczność NIA w lobbowaniu rozwiązań szkodliwych dla pacjentów, farmaceutów nieposiadających aptek i przedsiębiorców, należy obawiać się zmiany ustawy Prawo farmaceutyczne w taki sposób, by możliwe było cofanie już wydanych zezwoleń na prowadzenie apteki w przypadku przekroczenia wymienionych progów. Byłoby to równoznaczne z zakazaniem bardziej produktywnych form działalności na rynku aptecznym.

Podsumowanie

Od dłuższego czasu ścierają się w Polsce dwie wizje rozwoju rynku aptecznego. Według pierwszej z nich rynek apteczny powinien pozostać otwarty na nowe podmioty, które mogłyby próbować nowych rozwiązań z korzyścią dla pacjentów, a prowadzeniem działalności aptekarskiej mógłby zajmować się każdy pod warunkiem zapewnienia nadzoru merytorycznego ze strony zatrudnionego przez siebie farmaceuty. Drugą wizję próbuje forsować samorząd aptekarski, który, wykraczając poza wynikające z Konstytucji RP uprawnienia samorządów zawodowych, próbuje przejąć funkcję regulatora i zapewnić sobie wpływ na kształt rynku, a w szczególności na formę prowadzonej działalności gospodarczej i politykę kadrową prywatnych firm. To wizja rynku skartelizowanego i zastrzeżonego dla wybrańców. Od 2017 roku i wejścia w życie „apteki dla aptekarza” widać rosnące wpływy samorządu aptekarskiego, a przegłosowana przed kilkoma dniami przez Sejm ustawa o zawodzie farmaceuty to kolejny krok w kierunku zamknięcia rynku na podmioty niezwiązane z samorządem.

Komunikat jest częścią projektu www.deregulacja.pl realizowanego w ramach Atlas Network COVID-19 Partner Response Fund.

¹³ <https://pharmanet.org.pl/naczelnny-sad-administracyjny-stanal-po-stronie-przedsiębiorcow/>.

¹⁴ <https://www.nia.org.pl/wp-content/uploads/2018/03/Za%C5%82%C4%85cznikNr1GIFjedenprocent.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:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

tel. 500 494 173

e-mail: patrycja.satora@for.org.pl

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

KONTAKT DO AUTORA



Marcin Zieliński

Ekonomista FOR

e-mail: marcin.zielinski@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

[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR