



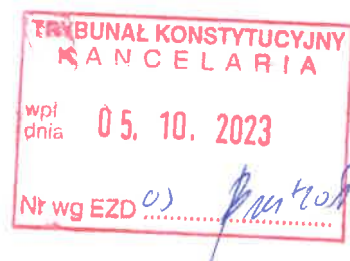
PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Andrzej Duda

Warszawa, dnia 04 października 2023 r.

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa



Wniosek

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1859).

Ustawie tej zarzucam niezgodność:

1. art. 2 i art. 12 z art. 118 ust. 1 i 3 oraz art. 119 ust. 2 Konstytucji,
2. art. 12 w części obejmującej art. 99 ust. 3aa ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U z 2022 r. poz. 2301 oraz z 2023r. poz. 605, 650 i 1859) i art. 20 w związku z art. 99 ust. 3aa, art. 103 ust. 2a-2d, art. 127cd i art. 127d ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. - Prawo farmaceutyczne z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony interesów w toku i odpowiedniej *vacatio legis*.

Uzasadnienie

W dniu 18 sierpnia 2023 r. Marszałek Sejmu, na mocy art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił mi do podpisu ustawę z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1859, zwaną dalej również: ustawą z 13 lipca 2023 r.).

Jak wskazano w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy (druk nr 3485), będącego podstawą prac legislacyjnych, celem projektodawcy było przygotowanie rozwiązań, które służyć mają stworzeniu warunków prawnych umożliwiających, poprzez punktową ingerencję państwa, zapobieganie i pokonywanie kryzysów gospodarczych w przypadku niedostępności ochrony ubezpieczeniowej oferowanej przez komercyjne zakłady ubezpieczeń. W opinii projektodawcy konieczność wprowadzenia nowych regulacji prawnych wynika z tego, że „...przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych (...) nie zapewniają w pełni narzędzi pozwalających państwu, za pomocą Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. (...) reagować w możliwie najkrótszym czasie na niekorzystne zdarzenia.” (por. uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 3458, s. 1).

Projekt ustawy zawierał regulacje prawne wprowadzające ofertę ubezpieczeniową, która stanowić ma podstawę prawną interwencji państwa w przypadku wystąpienia nadzwyczajnych sytuacji gospodarczych. Uzasadniając proponowane zmiany projektodawca przywołał trudności związane z pandemią COVID-19 oraz wybuchem wojny w Ukrainie (por. uzasadnienie projektu ustawy, s. 1-5).

Drugim, równorzędnym celem, było stworzenie ram prawnych dla wsparcia projektów, które służą transformacji energetycznej Polski, polegającej w szczególności na stopniowym ograniczaniu energochłonności gospodarki (por. uzasadnienie projektu ustawy, s. 5-8). W tym zakresie projekt ustawy obejmował nowelizację ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1135) oraz pięciu innych ustaw, które projektodawca uznał za niezbędne do prawidłowego zrealizowania przyjętego założenia oraz uchylenie ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych. Dodać należy, że przewidziane w projekcie rozszerzenie możliwości obejmowania ochroną ubezpieczeniową KUKKE projektów z zakresu transformacji energetycznej dotyczyło wyłącznie projektów realizowanych w kraju. Reasumując, regulacje prawne zawarte w projekcie ustawy służyć mają ochronie polskich eksporterów oraz bezpieczeństwa energetycznego państwa.

Ze względu na powyższe pozytywnie ocenić należy podjęcie prac legislacyjnych mających na celu wprowadzenie rozwiązań umożliwiających m.in. finansowanie kontraktów i inwestycji służących transformacji energetycznej Polski, ograniczenie luki rynkowej w obszarze ubezpieczeń transportu towarów do i z Ukrainy, zwiększenie stabilności systemu ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa oraz zwiększenie przejrzystości i elastyczności Programu Dopłat do Oprocentowanych Kredytów Eksportowych (por. Ocena skutków regulacji dołączona do uzasadnienia projektu ustawy, s. 2–5). W tym zakresie regulacje prawne zawarte w ustawie z 13 lipca 2023 r., biorąc pod uwagę interes publiczny, a także interesy polskich eksporterów, przedsiębiorców, zakładów ubezpieczeń oraz odbiorców energii, nie budzą moich wątpliwości. Z uwagi na powyższe oraz mając na względzie charakter przyjętych rozwiązań: koniecznych, innowacyjnych i korzystnych dla polskich przedsiębiorców, w szczególności prowadzących bądź zamierzających prowadzić swoją działalność gospodarczą na terytorium Ukrainy, w dniu 7 września 2023 r. podjąłem decyzję o podpisaniu ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych oraz niektórych innych ustaw oraz zarządziłem jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa została ogłoszona w dniu 13 września 2023 r. (Dz. U. poz. 1859).

Ustawa z 13 lipca 2023 r., poza regulacjami prawnymi objętymi zakresem przedłożenia rządowego z druku nr 3458, wprowadza zmiany w ustawie z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U z 2022 r. poz. 2301 oraz z 2023 r. poz. 605, 650 i 1859; dalej także jako: prawo farmaceutyczne lub ustawa – Prawo farmaceutyczne lub u.p.f.). W trakcie pierwszego czytania projektu ustawy, w dniu 11 lipca 2023 r., na posiedzeniu połączonych Komisji: Finansów Publicznych oraz Gospodarki i Rozwoju, poza poprawkami związanymi merytorycznie z przepisami zawartymi w przedłożeniu rządowym, do projektu ustawy wprowadzono poprawki obejmujące zmiany w prawie farmaceutycznym, definiujące niedozwolone przejście kontroli nad podmiotem prowadzącym aptekę ogólnodostępną. Przejście kontroli wbrew temu zakazowi skutkuje decyzją wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego o cofnięciu zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej podmiotowi, nad którym nastąpiło przejście kontroli. Podmiot, który wbrew zakazowi przejmuje kontrolę podlega karze administracyjnej w wysokości od 50 000 zł do 5 000 000 zł. Przepisy wprowadzające zmiany w prawie farmaceutycznym zawarte są w art. 2 ustawy z 13 lipca 2023 r. Przepis przejściowy, zawarty w art. 12, stanowi, że regulację prawną dotyczącą niedozwolonego przejścia kontroli nad podmiotami prowadzącymi aptekę ogólnodostępną stosuje się do przejścia kontroli, które nastąpiło po dniu wejścia w życie ustawy. Na mocy

przepisu końcowego ustawa z 13 lipca 2023 r., w zakresie dotyczącym zmian w prawie farmaceutycznym, wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy.

Materia uregulowana wskazanymi wyżej przepisami prawnymi, dodanymi w trakcie pierwszego czytania, pozostaje poza zakresem regulacji zawartej w projekcie ustawy wniesionym do Sejmu przez Radę Ministrów. Zagadnienia z tym związane będą przedmiotem rozważań w części dotyczącej trybu uchwalenia ustawy (pkt 1 *petitum* wniosku).

Zagadnienia związane ze stosowaniem przepisu dotyczącego niedozwolonego przejścia kontroli nad podmiotem prowadzącym aptekę ogólnodostępną, które nastąpiło po dniu wejścia w życie ustawy z 13 lipca 2023 r., stanowią przedmiot rozważań zawartych w części dotyczącej naruszenia zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji (pkt 2 *petitum* wniosku).

Wprowadzenie do projektu ustawy o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3458), w trakcie pierwszego czytania, zmian w ustawie – Prawo farmaceutyczne wzbudziło zastrzeżenia co do zgodności z konstytucyjnymi standardami postępowania ustawodawczego. Wątpliwości konstytucyjne w tym zakresie były podnoszone w trakcie prac legislacyjnych w Sejmie i Senacie, a także przez podmioty będące adresatami przepisów prawnych dodanych na etapie prac legislacyjnych w Sejmie. Na marginesie należy zauważyć, że także do Kancelarii Prezydenta RP kierowana była bardzo liczna korespondencja w sprawie omawianej nowelizacji prawa farmaceutycznego. Podkreślenia wymaga, że prezentowano zarówno stanowiska wnioskujące o podpisanie ustawy, jak również o jej zawetowanie.

Zasadniczy punkt odniesienia dla działalności organów władzy państwowej w zakresie regulacji rynku aptecznego, w tym działań podejmowanych w celu zapobieżenia nadmiernej koncentracji podmiotów działających na tym rynku, powinno stanowić dobro pacjenta oraz sprawne działanie systemu opieki zdrowotnej. Uzasadnione konstytucyjnie, niejednokrotnie konieczne, jest przyjmowanie regulacji prawnych mających na celu ochronę podmiotów, których pozycja na rynku aptecznym, wobec bardziej uprzywilejowanych ekonomicznie podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, jest znacznie słabsza. Uzasadnia to cel publiczny, jakim jest ochrona zdrowia oraz konieczność zachowania równowagi na rynku aptecznym. Zmiany regulacji prawnych określających warunki prowadzenia aptek ogólnodostępnych, niezależnie od ich celu, muszą być wprowadzane zgodnie z konstytucyjnymi standardami tworzenia prawa.

Działalność aptek ogólnodostępnych determinuje cel publiczny, jakim jest ochrona zdrowia publicznego. Formami realizacji zadań władz publicznych związanych z ochroną zdrowia są m. in. działania służące zapewnieniu rzeczywistej dostępności do produktów

lecniczych oraz świadczeń udzielanych przez apteki ogólnodostępne. Ustawodawca nadał aptece ogólnodostępnej szczególny status prawny stanowiąc, że jest ona placówką ochrony zdrowia publicznego, w której sprawowana jest opieka farmaceutyczna oraz świadczone usługi farmaceutyczne (art. 86 ust. 1 u.p.f.). W aptekach ogólnodostępnych, będących placówkami ochrony zdrowia publicznego, następuje zaopatrywanie ludności w produkty lecznicze, leki apteczne, leki recepturowe, wyroby medyczne i inne artykuły dopuszczone ustawą (art. 86 ust. 5 u.p.f.). W aptekach tych, mogą być również świadczone inne usługi związane z ochroną zdrowia, obejmujące monitorowanie procesu leczenia farmakologicznego stałych pacjentów apteki oraz doradztwo w samolecznictwie farmakologicznym pacjentów w oparciu o produkty wydawane bez recepty (art. 86 ust. 2b u.p.f.). Ponadto, w aptekach ogólnodostępnych, spełniających wymagania określone w przepisach wydanych na podstawie art. 97 ust. 5 i art. 98 ust. 5 u.p.f., mogą być przeprowadzane szczepienia ochronne zgodnie z przepisami ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (art. 86 ust. 8 u.p.f.). Jak odnotowuje doktryna, apteki ogólnodostępne, ze względu na zakres ich działalności, który obejmuje nie tylko zaopatrywanie pacjentów w różnego rodzaju produkty lecznicze, lecz także wykonywanie usług z zakresu ochrony zdrowia, winny być postrzegane w sposób zbliżony do zakładów opieki zdrowotnej (por. K. Mełgieś, *Prawne determinanty funkcjonowania aptek ogólnodostępnych a bezpieczeństwo pacjenta*, Rocznik Nauk Prawnych, Tom XXXI, nr 2/2021, s. 46 i przywołana tam literatura). W literaturze przedmiotu wskazuje się, że „...każda apteka ma status placówki ochrony zdrowia publicznego. Podstawowy cel jej uruchomienia pozostaje zatem taki sam jak utworzenie zakładu leczniczego podmiotu wykonującego działalność leczniczą uregulowaną w ustawie o działalności leczniczej (realizacja dyrektywy wynikającej z art. 68 ust. 1 Konstytucji).” (por. D. Kaczan, *Świadczenie usług farmaceutycznych w aptekach jako udzielanie świadczeń zdrowotnych*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, nr 4/2019, s. 154 i przywołana tam literatura oraz orzecznictwo).

Niezależnie od celu działalności aptek ogólnodostępnych, jakim jest ochrona zdrowia publicznego, ich prowadzenie jest działalnością zarobkową, wykonywaną przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą. Zgodnie z art. 20 Konstytucji społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Na mocy art. 22 Konstytucji ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Wskazane wyżej przepisy Konstytucji określają przesłanki ograniczenia wolności gospodarczej. Nie budzi wątpliwości dopuszczalność ograniczenia wolności działalności

gospodarczej w zakresie prowadzenia aptek ogólnodostępnych. Tym samym zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego pozwala na wprowadzenie ograniczeń wolności prowadzenia tej działalności większych aniżeli ograniczenia, które ustawodawca zwykły może, w zgodzie z Konstytucją, nałożyć w zakresie praw osobistych, politycznych czy socjalnych. Podstawowym wyrazem ograniczeń jest reglamentacja prowadzenia działalności na rynku aptecznym w drodze zezwolenia, mającego charakter publicznoprawnego uprawnienia podmiotowego, wydawanego przez organ administracji rządowej. Warunkiem koniecznym modyfikacji przez ustawodawcę obowiązujących już ograniczeń jest w każdym przypadku respektowanie wymogów konstytucyjnych.

Przepisy prawne zakwestionowane w *petitum* wniosku mogą budzić wątpliwości prawnokonstytucyjne ze względu na tryb uchwalenia ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych oraz niektórych innych ustaw, w zakresie obejmującym zmiany w ustawie – Prawo farmaceutyczne oraz przepis przejściowy ze zmianami tymi związany. Wątpliwości co do zgodności z zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony interesów w toku oraz odpowiedniej *vacatio legis* wywodzonymi z art. 2 Konstytucji budzą przepisy, na mocy których regulację prawną dotyczącą niedozwolonego przejęcia kontroli nad podmiotem prowadzącym aptekę ogólnodostępną stosuje się do przejęcia kontroli, które nastąpiło po dniu wejścia w życie zakwestionowanej ustawy.

W związku z powyższym, konieczne jest zbadanie zgodności z Konstytucją wskazanych w *petitum* wniosku przepisów przez Trybunał Konstytucyjny, jako jedyny konstytucyjnie uprawniony do tego organ.

1. Zarzut niezgodności art. 2 i art. 12 ustawy z 13 lipca 2023 r. z art. 118 ust. 1 i 3 oraz art. 119 ust. 2 Konstytucji

Wzorcami kontroli konstytucyjności przepisów zakwestionowanych w pkt 1 *petitum* wniosku są art. 118 ust. 1 i 3 oraz art. 119 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów, na mocy art. 118 ust. 3 wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania. Przepis art. 119 ust. 2 Konstytucji stanowi: prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm przysługuje wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów. Z art. 118 ust.

1 i art. 119 ust. 2 Konstytucji wynika rozróżnienie inicjatywy ustawodawczej oraz poprawek zgłaszanych przez posłów. Ustrojodawca dokonał rozróżnienia tych pojęć opierając się na dwóch kryteriach. Pierwszym z nich jest podmiot, któremu przysługuje uprawnienie, drugim etap procedury sejmowej. Jak odnotowuje doktryna „W sytuacjach, w których treść i zakres proponowanych zmian prowadzą do przeistoczenia poprawek w nową inicjatywę ustawodawczą, dopuszczalne jest rozważenie, czy nie dochodzi w ten sposób do naruszenia art. 118 ust. 1 Konstytucji.” (M. Zubik, *Prawo parlamentarne i postępowanie ustawodawcze w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 711).

Inicjatywa ustawodawcza ujmowana jest jako „...prawo konstytucyjnie określonych podmiotów do wnoszenia projektów ustaw do Sejmu, z tym skutkiem, że Sejm staje się zobowiązany do rozpatrzenia tych projektów w szczególnej procedurze” (L. Garlicki *Komentarz do art. 118*, s. 12 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001). Podobnie definiują to pojęcie inni autorzy (por. P. Chybalski, *Komentarz do art. 118 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP, Tom II, Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 464 i wskazana tam literatura). Odnosząc się do zakresu inicjatywy ustawodawczej odnotować należy również stanowisko doktryny, zgodnie z którym faza prelegislacyjna jest jednoznacznie sytuowana „poza zakresem «prawa inicjatywy ustawodawczej», przez którą należałoby rozumieć wyłącznie «efekt końcowy» prac przygotowawczych, tj. wniesienie projektu do Sejmu.” (*ibidem*, s. 466).

Wzorcem kontroli bezpośrednio związanym z art. 118 ust. 1 Konstytucji jest ust. 3 tego artykułu nakładający na podmiot przedkładający Sejmowi projekt ustawy obowiązek przedstawienia skutków finansowych jej wykonania. Jak wskazuje doktryna „Art. 118 ust. 3 ustanawia szczególny obowiązek przedstawiania – wraz z projektem ustawy – skutków finansowych jej wykonania. Obowiązek ten ciąży obecnie na wszystkich podmiotach inicjatywy ustawodawczej (...) Tym samym uznać należy, że przedstawienie skutków finansowych wykonania ustawy jest koniecznym elementem uzasadnienia każdego projektu.” (L. Garlicki, *Komentarz do art. 118*, s. 21 i 22, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001). Brak informacji o skutkach finansowych uniemożliwia nadanie projektu ustawy biegu ze względu na to, że „Przedłożenie nie odpowiadające wymaganiom formalnym wskazanym w konstytucji nie jest projektem ustawy w rozumieniu art. 118. Nie jest wobec tego dopuszczalne poddanie go postępowaniu legislacyjnemu w Sejmie, bo procedura ta jest zarezerwowana dla projektów ustaw.” (*ibidem*, s. 22). W literaturze przedmiotu odnotowuje się, że „Jedynie (...) w uzasadnieniu

wnioskodawca może zamieścić informację o przewidywanych skutkach finansowych wykonania projektowanej ustawy. Taki wniosek można sformułować, odwołując się do § 11 Zasad techniki prawodawczej, w myśl którego w ustawie (tj. przepisach) nie zamieszcza się uzasadnień formułowanych norm” (P. Chybalski, Komentarz do art. 34 Regulaminu Sejmu, s. 187 [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018). Nie budzi wątpliwości doktryny *ratio legis* art. 118 ust. 3 Konstytucji (P. Chybalski, Komentarz do art. 118 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP, Tom II Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 478 i przywołana tam literatura). Obowiązek przedstawiania skutków finansowych wprowadzono „Aby zapobiec wnoszeniu projektów ustaw nieprzemyślnych, abstrahujących w szczególności od możliwości finansowych państwa” (J. Repel, Komentarz do art. 118 [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 198).

Odnotować w tym miejscu należy, że pojęcie inicjatywy ustawodawczej analizowane jest w odniesieniu do pojęcia poprawki do projektu ustawy. Jak wskazują komentatorzy „Przyjmuje się, że poprawka stanowi, «wniosek legislacyjny, który ma prowadzić do zmian merytorycznych w projektowanym rozwiązaniu prawnym poprzez wykreślenie, dopisanie lub zastąpienie określonych wyrazów» (M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego*, s. 65, a także J. Mordwiłko, *Wybrane zagadnienia legislacyjne*, s. 47, 48) (...) Jakkolwiek Konstytucja nie zawiera przepisów, które *expressis verbis* zakreślałyby granice dopuszczalnej materii poprawek wnoszonych w czasie rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm, to jednak problem ten ma istotne znaczenie. Wielokrotnie rozważany był zarówno w doktrynie prawa, jak i w orzecznictwie TK. (...) Podstawową cechą wszelkich poprawek zgłaszanych w postępowaniu ustawodawczym jest ograniczenie zakresu ich dopuszczalnej materii (...) pojęcie «materii» rozumiane jest wąsko – w przypadku poprawek z etapu sejmowego jako konkretne zagadnienie objęte unormowaniem projektu ustawy, tak jak w odniesieniu do poprawek Senatu, ograniczenie materii poprawek wnoszonych w Sejmie jest uzasadniane koniecznością odróżnienia dwóch instytucji prawnych przewidzianych w Konstytucji – inicjatywy ustawodawczej, która rozpoczyna postępowanie, oraz poprawki, która jest instytucją wtórną, gdyż odnosi się do już istniejącego przedmiotu postępowania, czyli danego projektu ustawy (tak TK np. w orzecz. z 24.3.2004 r., K 37/03, OTK-A 2004, Nr 3, poz. 21).” (P. Chybalski, Komentarz do art. 119 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP, Tom II Komentarz do art. 87-243, op. cit.* s. 488 i 492-493).

Z ustaleń Trybunału Konstytucyjnego wynika, że dokonując oceny zgodności z Konstytucją przepisów prawnych budzących wątpliwości ze względu na tryb uchwalenia

ustawy uwzględnić należy regulacje konstytucyjne „...które przesadzają o odrębności trzech instytucji, a mianowicie: inicjatywy ustawodawczej, poprawki do projektu ustawy wniesionej podczas rozpatrywania projektu przez Sejm oraz poprawki Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm. Wszystkie wymienione wyżej instytucje służą «docelowo» wprowadzeniu zmian do obowiązującego stanu prawnego. Instytucją o podstawowym znaczeniu dla procesu ustawodawczego jest niewątpliwie inicjatywa ustawodawcza (zwana dawniej «początkowaniem ustaw»), ona bowiem otwiera postępowanie, którego końcowym efektem ma być wejście w życie nowej ustawy. Nic więc dziwnego, że została ona w przepisach Konstytucji uregulowana szerzej i dokładniej niż dwie pozostałe instytucje. Natomiast wnoszenie poprawek (...) jest możliwe wyłącznie w przypadku uprzedniego skorzystania przez uprawniony podmiot z prawa inicjatywy ustawodawczej, a ponadto tylko w określonych fazach procesu ustawodawczego (...) Są to więc instytucje nie tylko odrębne od instytucji inicjatywy ustawodawczej, ale i spełniające wobec niej rolę uboczną, wtórną. Z powyższych względów wykładnia przepisów regulujących instytucję poprawki «sejmowej» (...) musi być dokonywana w taki sposób, aby nie prowadziło to do zatarcia odrębności między instytucjami inicjatywy ustawodawczej i poprawek, a w konsekwencji do obchodzenia wymagań, jakie Konstytucja przewiduje dla inicjatywy ustawodawczej (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 23 listopada 1993 r., K 5/93, OTK 1993 r., cz. II, poz. 39, i z 22 września 1997 r., K 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35).” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03). Literatura przedmiotu wskazuje, że ustalenia Trybunału Konstytucyjnego, wyjaśniające sens normatywny pojęcia «poprawki» z art. 119 ust. 2, przyjęte w wyroku z dnia 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, były wielokrotnie przywołane w późniejszym orzecznictwie. Pozwala to na sformułowanie tezy o istnieniu konsekwentnej linii orzeczniczej w tym zakresie. Wnioski wynikające z analizy przeprowadzonej przez sąd konstytucyjny pozostają w pełni zbieżne z poglądami doktryny prawa konstytucyjnego (Wojciech Odrowąż-Sypniewski *Opinia prawna na temat wykładni art. 42 ust. 2a regulaminu Sejmu (pojęcie „poprawki”)*, Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych, nr 1/2009, s. 65 i 66).

Trybunał Konstytucyjny odnosząc się do instytucji poprawki z art. 119 ust. 2 Konstytucji w wyroku w sprawie K 37/03 wskazał, że „...w sensie technicznym poprawka ma postać propozycji skreślenia pewnej części w tekście projektu ustawy, uzupełnienia go przez dopisanie pewnych elementów lub zastąpienia niektórych części tekstu projektu, zwłaszcza określonych wyrazów, innymi.”. W zakresie dotyczącym związku poprawki z projektem ustawy Trybunał wyjaśnił, że „...treść art. 119 ust. 2 Konstytucji podkreśla ten związek mówiąc wyraźnie o poprawkach «do projektu», a więc do określonego projektu konkretnej ustawy,

który stanowi przedmiot rozpatrzenia przez Sejm. Oznacza to, że poprawki, które polegają na uzupełnieniu tekstu ustawy o nowe elementy, z samej swej istoty powinny pozostawać w związku ze złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę projektem.”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „Wyodrębnienie w Konstytucji prawa do przedłożenia w Sejmie projektu ustawy (art. 118 Konstytucji) oraz prawa do wnoszenia poprawek do projektu (art. 119 ust. 2 Konstytucji) musi prowadzić do wniosku, że prawa te mają odrębną treść i różne zakresy przedmiotowe”. Odnotować w tym miejscu należy również ustalenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące ograniczenia zakresu poprawki do projektu ustawy wiążącego się z treścią art. 118 ust. 3 Konstytucji. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyżej wyroku „Zgodnie z tym przepisem jednocześnie z przedłożeniem Sejmowi projektu ustawy wnioskodawca ma obowiązek przestawić skutki finansowe wykonania ustawy. (...) ogólne określenie tych skutków przez wnioskodawcę stanowi istotny element ściśle związany z projektem ustawy. Wyznacza ono «ramy finansowe» projektu ustawy, które mają istotny wpływ na wyznaczenie ram przedmiotowych projektu”. Okoliczność ta powinna być uwzględniana przy ocenie dopuszczalności poprawki do projektu ustawy.

W kontekście przedmiotu kontroli, w niniejszej sprawie, istotne są rozważania Trybunału Konstytucyjnego dotyczące kryteriów związku poprawki z treścią projektu ustawy. Jak podkreślił sąd konstytucyjny w przywoływanym powyżej wyroku „po pierwsze, (...) związek ten zachodzić powinien między poprawką a projektem pierwotnym, tj. projektem złożonym w Sejmie, a nie kolejną zmienioną jego wersją. Dotyczy to również poprawek zgłaszanych przez wnioskodawcę, (czyli tzw. autopoprawek). (...) właśnie w tej sytuacji widać najlepiej możliwość obejścia przepisów Konstytucji dotyczących inicjatywy ustawodawczej i wymagania trzech czytań przy przyjęciu nieograniczonego pod względem przedmiotowym zakresu dopuszczalnych poprawek. Wnioskodawca mógłby bowiem najpierw przedłożyć Sejmowi w projekcie określone rozwiązania, a następnie «zaskoczyć» posłów i opinię publiczną zupełnie nowymi propozycjami zgłoszonymi w końcowych stadiach procesu ustawodawczego w Sejmie. (...) Po drugie, stwierdzić należy, iż zgodnie z art. 118 Konstytucji istotną okolicznością dla określenia ram przedmiotowych ustawy jest określenie skutków finansowych jej wykonania. Jeżeli proponowane poprawki powodują, że w istotny sposób wzrosną koszty wykonania ustawy przewidziane przez określenie w projekcie koniecznych wydatków z budżetu państwa (...) lub środków będących w dyspozycji instytucji publicznych, uznać należy, że propozycja taka nie ma charakteru jedynie poprawki, ale jest to propozycja mająca w istocie charakter nowej inicjatywy ustawodawczej.”.

Mając na uwadze powyższe odnotować należy, że w przedmiotowej sprawie, w świetle pierwszego z kryteriów, nie występuje związek między poprawką a projektem pierwotnym, to jest projektem ustawy złożonym w Sejmie, ponadto ze względu na to, że wnioskodawca poprawki nie odniósł się do zagadnień związanych z wydatkami związanymi z wejściem w życie zmian w ustawie – Prawo farmaceutyczne nie było możliwe odniesienie się do skutków finansowych wejścia w życie nowelizacji.

Dla wykazania wątpliwości natury konstytucyjnej, jakie budzi zakwestionowana ustawa w zakresie określonym w pkt 1 *petitum* wniosku, należy przybliżyć przebieg prac legislacyjnych w Sejmie, a także, w ograniczonym zakresie, na etapie prac rządowych, przed skierowaniem przez Radę Ministrów projektu ustawy do Sejmu. Z analizy procesu legislacyjnego na etapie prac rządowych wynika (por. przebieg rządowego procesu legislacyjnego dostępny pod linkiem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12369652>), że projekt ustawy z 13 lipca 2023 r. opracowany został w Ministerstwie Rozwoju i Technologii. Projekt był przedmiotem uzgodnień w ramach administracji rządowej. W ramach procesu konsultacji publicznych projekt przesłany został do 50 podmiotów, organizacji społecznych lub innych zainteresowanych podmiotów albo instytucji w celu przedstawienia ich stanowiska, w tym organizacji zrzeszających jednostki samorządu terytorialnego, organizacji pracodawców i pracowników oraz podmioty z sektora energetycznego, których przedmiot działalności obejmuje zagadnienia regulowane w projekcie zaskarżonej ustawy na etapie prac rządowych. Projekt na żadnym etapie prac rządowych nie zawierał regulacji prawnych, które w jakimkolwiek stopniu związane byłyby z materią regulowaną nowelizacją prawa farmaceutycznego dokonaną w następstwie wniesienia poprawki do projektu ustawy podczas pierwszego czytania. Nie był w związku z tym przedmiotem konsultacji społecznych w tym zakresie.

Projekt ustawy, w dniu 3 lipca 2023 r., został przez Radę Ministrów wniesiony do Sejmu (druk sejmowy nr 3458). Projekt ustawy obejmował zmianę ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych oraz przepisy zmieniające, pozostające w związku merytorycznym z pierwotnym celem przedłożenia i służące pełnej realizacji zamierzenia wnioskodawcy, które obejmowały: ustawę z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego, ustawę z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, ustawę z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, ustawę z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zasadach pozyskiwania informacji o niekaralności osób

ubiegających się o zatrudnienie i osób zatrudnionych w podmiotach sektora finansowego oraz ustawę z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego. Realizacja pierwotnego zamysłu projektodawcy obejmowała również uchylenie ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych. Nie budzi wątpliwości, że projekt ustawy wniesiony przez Radę Ministrów do Sejmu nie zawierał przepisów o zakresie przedmiotowym, które choć w minimalnym stopniu pokrywałyby się ze zmianami wprowadzanymi w drodze poprawki obejmującej zmiany w prawie farmaceutycznym albo dążyły do realizacji tożsamego z poprawką celu ustawodawczego.

Projekt ustawy w dniu 6 lipca 2023 r. został skierowany do pierwszego czytania w komisjach – Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Gospodarki i Rozwoju. Pierwsze czytanie na posiedzeniu połączonych Komisji odbyło się w dniu 11 lipca 2023 r. W trakcie tego posiedzenia do projektu wprowadzono poprawki związane merytorycznie z przepisami zawartymi w przedłożeniu, a także poprawki o charakterze legislacyjno-redakcyjnym. Zgłoszona została ponadto poprawka poselska polegająca na dodaniu art. 1a i art. 10a, które wprowadziły do projektu ustawy przepisy zmieniające prawo farmaceutyczne oraz przepis przejściowy. Poprawki uzyskały akceptację połączonych komisji (art. 2 i art. 12 projektu ustawy w brzmieniu przyjętym w sprawozdaniu zawartym w druku nr 3485). W efekcie w ustawie z dnia 13 lipca 2023 r. przepisy dodane poprawkami wniesionymi podczas pierwszego czytania projektu ustawy ujęte są w art. 2 i art. 12. Mają one następujące brzmienie:

- „Art. 2. W ustawie z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2022 r. poz. 2301 oraz z 2023 r. poz. 605 i 650) wprowadza się następujące zmiany:*
- 1) w art. 73g w ust. 1 wyrazy „3 lat” zastępuje się wyrazami „5 lat”;*
 - 2) w art. 76b w ust. 1 wyrazy „3 lat” zastępuje się wyrazami „5 lat”;*
 - 3) w art. 99 po ust. 3a dodaje się ust. 3aa i 3ab w brzmieniu:*

„3aa. Niedozwolone jest przejęcie kontroli w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów nad podmiotem prowadzącym aptekę ogólnodostępną, jeżeli:

- 1) podmiot przejmującym kontrolę jest podmiot inny niż podmiot, o którym mowa w ust. 4 pkt 1 lub 2;*
- 2) podmiot przejmujący kontrolę, wspólnik lub partner spółki będącej podmiotem przejmującym kontrolę;*

- a) jest wspólnikiem lub partnerem w spółce lub spółkach, które prowadzą łącznie co najmniej 4 apteki ogólnodostępne, lub
 - b) prowadzi co najmniej 4 apteki ogólnodostępne albo podmiot lub podmioty przez niego kontrolowane w sposób bezpośredni lub pośredni, w szczególności podmiot lub podmioty zależne w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów, prowadzą co najmniej 4 apteki ogólnodostępne, lub
 - c) jest członkiem grupy kapitałowej w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów, której członkowie prowadzą łącznie co najmniej 4 apteki ogólnodostępne, lub
 - d) wchodzi w skład organów spółki posiadającej zezwolenie na prowadzenie hurtowni farmaceutycznej lub zajmującej się pośrednictwem w obrocie produktami leczniczymi;
- 3) w wyniku przejęcia kontroli nad podmiotem prowadzącym aptekę ogólnodostępną członkowie grupy kapitałowej, do której należy podmiot przejmujący kontrolę, prowadziliby łącznie więcej niż 4 apteki ogólnodostępne.

3ab. Przepisu ust. 3aa nie stosuje się, jeżeli przejęcie kontroli nastąpiło w wyniku nabycia spadku.”;

- 4) w art. 103 po ust. 2 dodaje się ust. 2a–2d w brzmieniu:

„2a. Wojewódzki inspektor farmaceutyczny cofa zezwolenie na prowadzenie apteki ogólnodostępnej podmiotowi, nad którym nastąpiło przejęcie kontroli wbrew zakazowi, o którym mowa w art. 99 ust. 3aa. Wojewódzki inspektor farmaceutyczny cofa zezwolenia w liczbie niezbędnej do przywrócenia stanu zgodnego z prawem, poczynsz od zezwoleń wydanych najpóźniej, chyba że uzna, iż szczególnie ważny interes pacjentów korzystających z usług poszczególnych aptek przemawia za cofnięciem innych zezwoleń.

2b. Decyzję o cofnięciu zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej z przyczyn, o których mowa w ust. 2a, wydaje się w oparciu o stan z chwili przejęcia kontroli.

2c. Stronami postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia z przyczyn, o których mowa w ust. 2a, są podmiot lub podmioty, nad którymi została przejęta kontrola.

2d. Jeżeli podmiot lub podmioty, o których mowa w ust. 2c, posiadają zezwolenia na prowadzenie aptek na obszarze właściwości więcej niż jednego wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego, Główny Inspektor Farmaceutyczny wyznacza

wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego właściwego do prowadzenia sprawy w drodze postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie.”;

5) po art. 127cc dodaje się art. 127cd w brzmieniu:

„Art. 127cd. 1. Karze pieniężnej podlega podmiot, który wbrew zakazowi, o którym mowa w art. 99 ust. 3aa, przejmuje kontrolę nad podmiotem prowadzącym aptekę ogólnodostępną.

2. Karę pieniężną, o której mowa w ust. 1, wymierza się w wysokości od 50 000 zł do 5 000 000 zł.”;

6) w art. 127d ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Kary pieniężne, o których mowa w art. 127cb ust. 4 i art. 127cd ust. 1, nakłada właściwy wojewódzki inspektor farmaceutyczny w drodze decyzji.”,

Związany ze zmianami w prawie farmaceutycznym art. 12 stanowi: *„Przepisy art. 99 ust. 3aa i 3ab ustawy zmienianej w art. 2 stosuje się do przejęcia kontroli, które nastąpiło po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy.”.*

Zakres poprawek do projektu ustawy nie obejmował zmiany przepisu końcowego. Oznacza to, że nowelizacja ustawy – Prawo farmaceutyczne (art. 2 ustawy) oraz przepis przejściowy z nią związany (art. 12 ustawy) wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy.

Odnosząc przedstawione powyżej ustalenia Trybunału Konstytucyjnego do stanu faktycznego stwierdzić należy, że poprawki zgłoszone do projektu ustawy podczas pierwszego czytania wykraczały poza zakres przedmiotowy poprawek, które mogą być wnoszone w czasie postępowania ustawodawczego w Sejmie. Zmiany w ustawie – Prawo farmaceutyczne oraz związane z nimi przepis przejściowy nie były objęte treścią projektu ustawy. Nie były również związane z zakresem regulacji wskazanym przez projektodawcę w uzasadnieniu projektu ustawy i Ocenie Skutków Regulacji.

Mając na względzie powyższe przyjąć należy, że naruszone zostały konstytucyjnie określone granice poprawki do projektu ustawy (art. 119 ust. 2 Konstytucji) oraz wymogi konstytucyjne w zakresie dotyczącym instytucji inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1 Konstytucji) oraz obowiązku przedstawienia wraz z projektem ustawy skutków finansowych jej wykonania (art. 118 ust. 3 Konstytucji).

2. Zarzut niezgodności art. 12 w części obejmującej art. 99 ust. 3aa ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne i art. 20 w związku z art. 99 ust. 3aa, art. 103 ust. 2a-2d, art. 127cd i art. 127d ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony interesów w toku i odpowiedniej *vacatio legis*

Wzorcem kontroli przepisów prawnych zakwestionowanych w pkt 2 *petitum* wniosku jest art. 2 Konstytucji i wywodzone z niego zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony interesów w toku oraz odpowiedniej *vacatio legis*.

Przedmiot kontroli stanowią: przepis przejściowy, zawarty w art. 12 zakwestionowanej ustawy i przepis końcowy, zawarty w art. 20, na mocy którego zmiany w ustawie – Prawo farmaceutyczne oraz art. 12 wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy. Jako przepisy związkowe w pkt 2 *petitum* wniosku wskazane zostały przepisy ustawy – Prawo farmaceutyczne dodane przez art. 2 pkt 3-5 ustawy z 13 lipca 2023 r. oraz art. 127d ust. 2 w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 6 ustawy z 13 lipca 2023 r. Przepisy ustawy – Prawo farmaceutyczne, wymienione w pkt 2 *petitum* wniosku, zmieniają, w sposób niekorzystny, sytuację prawną ich adresatów. W przekonaniu wnioskodawcy zarzuty niekonstytucyjności wskazane w pkt 2 *petitum* wniosku odnoszą się do stanu prawnego wynikającego łącznie z obu zakwestionowanych przepisów.

Art. 2 Konstytucji, jako podstawa kontroli, ma znaczenie dla tych zasad, które nie zostały odrębnie wyrażone w Konstytucji, a mieszczą się w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Chodzi głównie o zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i wynikający z niej obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa prawnego, ochrony praw nabytych i interesów w toku, zakaz wstecznego działania prawa, nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, w tym przestrzeganie zasady dostatecznej określoności przepisów prawa oraz ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis* (por. wyroki TK z dnia: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98 i 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04).

Jak wynika z ustaleń Trybunału Konstytucyjnego „z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika bowiem nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasady poprawnej legislacji (...); nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa.” (por. m.in. wyrok TK z dnia 16 grudnia 2020 r., sygn. SK 26/16).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa traktowana jest jako oczywista cecha demokratycznego państwa

prawnego, z której Trybunał wyprowadził dalsze szczegółowe reguły. Stanowi ona istotną część treści normatywnej wynikającej z tej klauzuli (por. wyroki TK z dnia: 21 marca 2021 r., sygn. K 24/00 i 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04). Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. Umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą (por. wyroki TK z dnia: 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00 oraz 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01). Konieczność respektowania zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa obejmuje nakaz regulacji prawnych, które zapewniają jednostce nie tylko bezpieczeństwo prawne, lecz także zapewniają przewidywalność do tego, w jakim stopniu ich realizacja może wpływać na ukształtowanie pozycji prawnej jednostki w poszczególnych sytuacjach prawnych (por. wyroki TK z dnia: 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02 i 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 5/03). Jak trafnie wskazuje Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie państwo powinno być lojalne wobec adresatów norm prawnych, które stanowi (zob. wyrok TK z dnia: 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04). Z zasady lojalności państwa wobec obywateli Trybunał wyprowadził dalsze szczegółowe reguły, odnoszące się m.in. do sytuacji następowania po sobie zmian obowiązującego prawa. Wśród nich znajduje się reguła, która nakłada na ustawodawcę obowiązek ochrony interesów będących w toku (por. wyroki TK z: 25 listopada 2010 r., sygn. K 27/09 i 10 lutego 2015 r., sygn. P 10/11). W demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa nie może być pułapką dla obywateli (por. wyroki TK z dnia: 10 kwietnia 2001 r., sygn. U 7/00, 5 listopada 2022 r., sygn. P 7/01, 7 czerwca 2004 r., sygn. P 4/03, 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/05, 28 listopada 2006 r., sygn. SK 51/06 i 20 stycznia 2009 r., sygn. P 40/07). W razie zmiany przepisów kształtujących sytuację prawną obywateli należy szczególnie dbać o respektowanie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zasada państwa prawnego, a zwłaszcza wynikające z niej zasady: zaufania obywatela do państwa, pewności prawa oraz ochrony praw nabytych nakazują, aby zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*. Sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją powinna być poddana takim przepisom przejściowym, aby mogły mieć one czas na dokonanie przedsięwzięć podjętych na podstawie wcześniejszych regulacji, w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny. Zasada zaufania obywatela do

państwa i stanowionego przez nie prawa nakazuje ustawodawcy należyte zabezpieczenie interesów w toku, a zwłaszcza przez należyłą realizację uprawnień nabytych na podstawie poprzednich przepisów (por. np. wyroki TK z dnia: 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00 i 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04) lub poprzez stworzenie obiektywnej możliwości dostosowania się do nowego stanu prawnego, w szczególności jeśli skutki określonych czynności dokonanych przed zmianą stanu prawnego, a powstałe po jego zmianie obwarowane zostały określoną sankcją.

Intertemporalna regulacja zabezpieczająca „interes w toku” służy respektowaniu zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, dekodowanej z art. 2 Konstytucji (por. wyroki TK z dnia: 28 stycznia 2003 r., sygn. SK 37/01 i 11 marca 2003 r., sygn. SK 8/02).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że choć zasada ochrony interesów w toku nie ma charakteru bezwzględnego, to na ustawodawcy ciąży szczególnie obowiązek ochrony interesów w toku w sytuacji wystąpienia następujących przesłanek: 1) przepisy prawa wyznaczają pewien horyzont czasowy dla realizowania określonych przedsięwzięć; 2) dane przedsięwzięcie ma charakter rozłożony w czasie; 3) jednostka faktycznie rozpoczęła realizację danego przedsięwzięcia w okresie obowiązywania danej regulacji. Interesy w toku podlegają bardziej intensywniej ochronie, jeżeli prawodawca ustanowił regulacje prawne dotyczące ściśle określonych rodzajów przedsięwzięć (por. wyroki TK z dnia: 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, 8 stycznia 2009 r., sygn. P 6/07 i 10 lutego 2015 r., sygn. P 10/11). Jak stwierdza Trybunał Konstytucyjny obowiązkiem ustawodawcy, ze względu na ochronę interesów w toku, jest ustanowienie przepisów, które umożliwią dokończenie przedsięwzięć rozpoczętych stosownie do przepisów obowiązujących w chwili ich rozpoczynania albo stworzą inną możliwość dostosowania się do zmienionej regulacji prawnej (por. wyroki TK z dnia: 5 stycznia 1999 r., sygn. K 27/98 i 10 lutego 2015 r., sygn. P 10/11). Ustawodawca, dokonując kolejnych modyfikacji stanu prawnego, nie może tracić z pola widzenia interesów, które ukształtowały się przed dokonaniem stanu prawnego. Jednostka musi się liczyć z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale nawet niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych. Ryzyko związane z działalnością gospodarczą obejmuje również ryzyko niekorzystnych zmian systemu prawnego. Jak powyżej zostało wskazane istotne znaczenie ma horyzont czasowy działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia. Im dłuższa jest perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i do stanowionego przez

niego prawa (por. wyroki TK z dnia: 28 kwietnia 1998 r., sygn. K 3/99 i 13 marca 2000 r., sygn. K 1/99).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów doktryny, obowiązek wprowadzenia w życie zaskarżonej ustawy z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*, choć niesformułowany *expressis verbis* w tekście Konstytucji, znajduje uzasadnienie w zasadzie demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Jego przestrzeganie jest konieczne, by zapewnić takie wartości państwa prawa, jak bezpieczeństwo prawne i pewność prawa. Stosowania instytucji *vacatio legis* wymagają także wywodzone z art. 2 Konstytucji zasady: zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zwana też zasadą lojalności państwa wobec obywateli) i rzetelnej (prawidłowej) legislacji (por. wyroki TK z dnia: 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, 10 grudnia 2002 r., sygn. K 27/02, 16 września 2003 r., sygn. K 55/02, 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04; 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12 i 2 grudnia 2014 r., sygn. P 29/13; S. Wronkowska, Publikacja aktów normatywnych – przyczynek do dyskusji o państwie prawnym, [w:] G. Skąpska (red.), *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, Toruń 2000, s. 347; T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 160; J. Potrzebszcz, *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013, s. 369). Prawodawca nie może określać terminu wejścia aktu prawnego w życie w sposób arbitralny czy nieprzemyślany. Jego swoboda jest ograniczona przez zasady i wartości konstytucyjne.

Celem instytucji *vacatio legis* jest przede wszystkim zagwarantowanie adresatom norm prawnych czasu na zapoznanie się z nowymi rozwiązaniami i dostosowanie do nich, zwłaszcza w sytuacji gdy wchodzące w życie przepisy ingerują w sprawy w toku. Chodzi zatem o wyeliminowanie sytuacji, w której wprowadzane bądź zmieniane uregulowania zaskakują ich adresatów (por. wyroki TK z dnia: 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11). Trybunał podkreśla także, że odpowiednia *vacatio legis* służy samemu ustawodawcy, który ma sposobność korygowania dostrzeżonych już po uchwaleniu aktu normatywnego błędów, sprzeczności wewnętrznych lub rozwiązań prowadzących do powstania sprzeczności w systemie prawa (zob. wyroki TK z dnia: 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03 i 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11 oraz wspomniany wyrok o sygn. K 31/06, a także: W. Sokolewicz, Komentarz do art. 2 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 45).

Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) w art. 4 ust. 1 wyznacza standardowy okres spoczywania ustawy. Zgodnie z tym przepisem akty normatywne, zawierające przepisy

powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Standardowa *vacatio legis* wynosi co najmniej czternaście dni. Jednakże odpowiedniość terminu wejścia w życie aktu normatywnego, odpowiadającego podstawowemu okresowi spoczywania ustawy lub nieznacznie przekraczającemu ten okres podlega ocenie na tle każdej konkretnej regulacji. Odpowiedniość *vacatio legis* może bowiem oznaczać także konieczność nadania jej wymiaru znacznie przekraczającego 14 dni.

Odpowiedniość *vacatio legis* stanowi kategorię zmienną, elastyczną, wymagającą zawsze rozważenia na tle charakteru prawnego danej regulacji i jej wpływu na sytuację prawną adresatów norm prawnych. Ocena odpowiedniości *vacatio legis* uzależniona jest zatem zawsze od treści i charakteru wchodzących w życie przepisów oraz ich kontekstu politycznego i społeczno-ekonomicznego (por. wyrok TK z dnia 22 września 2005 r., sygn. Kp 1/05).

W doktrynie wskazuje się, że – ustalając *vacatio legis* – prawodawca powinien uwzględnić zwłaszcza takie czynniki, jak:

- 1) skuteczność osiągnięcia celu wydania ustawy,
 - 2) harmonijne funkcjonowanie systemu prawnego, do którego dana ustawa zostaje włączona,
 - 3) niezaskakiwanie adresatów,
 - 4) czas na przygotowanie się do realizacji ustawy,
 - 5) okoliczności faktyczne, od których zależy prawidłowe działanie wydawanych norm
- (por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 111; S. Wronkowska, *Publikacja aktów normatywnych ...*, s. 343; S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 53, L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2002, s. 75).

Stanowiąc przepisy dotyczące instytucji czy organów, prawodawca powinien mieć na względzie zwłaszcza konieczność zapewnienia im niezakłóconego funkcjonowania (por. S. Wronkowska, *Publikacja aktów normatywnych ...*, s. 343; też *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 53). Jest także zobowiązany zagwarantować czas na niezbędne przygotowania instytucjonalne i pełne zapoznanie się z treścią nowych przepisów (por. L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2002, s. 75).

Przesłanki określenia odpowiedniej *vacatio legis* podobnie są ujmowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki TK z dnia: 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09, 8 maja 2012 r., sygn. K 7/10, 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12 i 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12), w którym eksponowana jest zwłaszcza konieczność uwzględnienia:

- 1) stopnia trudności nowych regulacji,
- 2) stopnia, w jakim różnią się one od poprzednich unormowań,
- 3) możliwości zapoznania się przez adresatów i inne podmioty zainteresowane z treścią nowych norm,
- 4) realnej możliwości pokierowania przez nich swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji.

Nie ponawiając charakterystyki prawnej apteki i usług przez nią świadczonych oraz konstytucyjnej dopuszczalności reglamentowania działalności aptek w Polsce, przedstawionej na wstępie uzasadnienia niniejszego wniosku, wskazać należy, że działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia apteki ogólnodostępnej jest działalnością reglamentowaną w rozumieniu art. 22 Konstytucji, wymagającą posiadania aktu administracyjnego w postaci zezwolenia. Dotyczy to zarówno udzielenia lub odmowy udzielenia zezwolenia, zmiany zezwolenia, jak i cofnięcia lub stwierdzenia wygaśnięcia zezwolenia na prowadzenie apteki. W konsekwencji, apteka ogólnodostępna może być prowadzona tylko na podstawie uzyskanego zezwolenia (art. 99 ust. 1 u.p.f.). Podmiot ubiegający się o wydanie zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej musi spełnić szereg przesłanek materialnych i formalnych, o których mowa w u.p.f., w tym nie naruszać ustanowionych już zakazów antykoncentracyjnych. Dla przedstawienia problemu konstytucyjnego i uzasadnienia zarzutu konieczne jest ogólne przedstawienie przesłanek materialnych i formalnych zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej oraz przeprowadzenie analizy pojęcia przejęcia kontroli w rozumieniu art. 99 ust. 3aa i rzeczywistego zakresu normatywnego przepisu przejściowego z art. 12 ustawy z dnia 13 lipca 2023 r.

Zgodnie z art. 99 ust. 4 u.p.f. zezwolenie na prowadzenie apteki ogólnodostępnej wydawane jest wyłącznie na rzecz farmaceuty posiadającego prawo do wykonywania zawodu, prowadzącego działalność gospodarczą lub spółki jawnej lub partnerskiej, której przedmiotem działalności jest wyłącznie prowadzenie aptek, i w której wspólnikami (partnerami) są wyłącznie farmaceuci posiadający prawo wykonywania zawodu farmaceuty lub uczelnia prowadząca kształcenie na kierunku farmacji. Na podstawie art. 99 ust. 4b u.p.f. lekarz lub lekarz dentyista może uzyskać zezwolenie na prowadzenie apteki ogólnodostępnej, jeżeli przedstawi oświadczenie o niewykonywaniu zawodu lekarza.

Stosownie do art. 99 ust. 3 u.p.f. zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej nie wydaje się, jeżeli podmiot ubiegający się o zezwolenie:

1) prowadzi lub wystąpił z wnioskiem o wydanie zezwolenia na prowadzenie hurtowni farmaceutycznej, lub zajmuje się pośrednictwem w obrocie produktami leczniczymi lub

2) prowadzi na terenie województwa więcej niż 1% aptek ogólnodostępnych albo podmioty przez niego kontrolowane w sposób bezpośredni lub pośredni, w szczególności podmioty zależne w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów, prowadzą łącznie więcej niż 1% aptek na terenie województwa;

3) jest członkiem grupy kapitałowej w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, której członkowie prowadzą na terenie województwa więcej niż 1% aptek ogólnodostępnych.

Powołany przepis art. 99 ust. 3 u.p.f. jest przepisem antykoncentracyjnym na rynku aptek, niepozwalającym, na etapie uzyskania zezwolenia, skupić obrotu środkami farmaceutycznymi przez ograniczoną ilość podmiotów prawa. Zawiera normę kompetencyjną skierowaną do organu prowadzącego postępowanie administracyjne w sprawie wydania zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej i zakazującą wydawania nowego zezwolenia podmiotowi posiadającemu już 1% aptek w danym województwie.

W świetle art. 99 ust. 3a u.p.f., będącego również przepisem antykoncentracyjnym na rynku aptek, zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej nie wydaje się także, jeżeli wnioskodawca, wspólnik lub partner spółki będącej wnioskodawcą:

1) jest wspólnikiem, w tym partnerem, w spółce lub spółkach, które prowadzą łącznie co najmniej 4 apteki ogólnodostępne lub;

2) prowadzi co najmniej 4 apteki ogólnodostępne albo podmiot lub podmioty przez niego kontrolowane w sposób bezpośredni lub pośredni, w szczególności podmiot lub podmioty zależne w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów, prowadzą co najmniej 4 apteki ogólnodostępne, lub

3) jest członkiem grupy kapitałowej w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, której członkowie prowadzą łącznie co najmniej 4 apteki ogólnodostępne, lub

4) wchodzi w skład organów spółki posiadającej zezwolenie na prowadzenie hurtowni farmaceutycznej lub zajmującej się pośrednictwem w obrocie produktami leczniczymi.

W dotychczasowym stanie prawnym obowiązują już szczególne zakazy koncentracyjne dla potrzeb wydania zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej czy jego przeniesienia.

Jednocześnie w art. 101 u.p.f. wskazano przesłanki, na podstawie których organ odmawia wydania zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej.

Jak już zostało powyżej wskazane, art. 2 pkt 3 ustawy z 13 lipca 2023 r. dodał w art. 99 u.p.f. ust. 3aa i 3ab. Na mocy dodanego w art. 99 u.p.f. ust 3aa wprowadzony został nowy, kolejny zakaz koncentracji na rynku aptek. Nie ponawiając treści normatywnej tego przepisu, zaznaczenia wymaga, że w zakresie pełnego ustalenia przesłanek pojęcia „przejęcia kontroli” w rozumieniu art. 99 ust. 3aa u.p.f., ustawodawca odsyła do przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2023 r. poz. 1689 z póź. zm.; dalej także jako: u.o.k.k.). W opinii wnioskodawcy ustalenie, czym jest lub może być przejęcie kontroli na gruncie wyżej powołanego przepisu i jego skutków w powiązaniu z treścią art. 12 i art. 20 ustawy, istotnie wpływa na ocenę o zgodności z Konstytucją przyjętych regulacji.

Definicja legalna pojęcia „przejęcia kontroli” w rozumieniu u.o.k.k. zawarta jest w art. 4 pkt 4 tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem przez przejęcie kontroli: „rozumie się przez to wszelkie formy bezpośredniego lub pośredniego uzyskania przez przedsiębiorcę uprawnień, które osobno albo łącznie, przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności prawnych lub faktycznych, umożliwiają wywieranie decydującego wpływu na innego przedsiębiorcę lub przedsiębiorców; uprawnienia takie tworzą w szczególności: a) dysponowanie bezpośrednio lub pośrednio większością głosów na zgromadzeniu wspólników albo na walnym zgromadzeniu, także jako zastawnik albo użytkownik, bądź w zarządzie innego przedsiębiorcy (przedsiębiorcy zależnego), także na podstawie porozumień z innymi osobami, b) uprawnienie do powoływania lub odwoływania większości członków zarządu lub rady nadzorczej innego przedsiębiorcy (przedsiębiorcy zależnego), także na podstawie porozumień z innymi osobami, c) członkowie jego zarządu lub rady nadzorczej stanowią więcej niż połowę członków zarządu innego przedsiębiorcy (przedsiębiorcy zależnego), d) dysponowanie bezpośrednio lub pośrednio większością głosów w spółce osobowej zależnej albo na walnym zgromadzeniu spółdzielni zależnej, także na podstawie porozumień z innymi osobami, e) prawo do całego albo do części mienia innego przedsiębiorcy (przedsiębiorcy zależnego), f) umowa przewidująca zarządzanie innym przedsiębiorcą (przedsiębiorcą zależnym) lub przekazywanie zysku przez takiego przedsiębiorcę;”.

Przejęcie kontroli na gruncie u.o.k.k. stanowi jeden z najistotniejszych przejawów koncentracji, której stany faktyczne zostały wymienione w art. 13 ust. 2 u.o.k.k. Definicja ustawowa pojęcia przejęcia kontroli jest ściśle powiązana z definicjami „przedsiębiorcy dominującego” oraz „grupy kapitałowej”, wyznaczając ostatecznie ich zakres pojęciowy. Wprawdzie art. 4 pkt 4 u.o.k.k. stanowi o „przejęciu kontroli”, w rzeczywistości jednak w przepisie tym zostały określone przesłanki „posiadania kontroli”. Z art. 4 pkt 4 u.o.k.k. wynika, że „posiadanie kontroli” polega na możliwości bezpośredniego lub pośredniego wywierania

decydującego wpływu na innego przedsiębiorcę lub przedsiębiorców (por. T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Wydanie II, Warszawa 2014 r., s. 116).

Przedstawiona powyżej definicja ustawowa „przejęcia kontroli” z art. 4 u.o.k.k. składa się z dwóch elementów. Pierwszy określa generalne, ogólne cechy czynności procesów (czynności), których skutkiem jest przejęcie kontroli. Drugi element to niezamknięty, przykładowy katalog uprawnień uznanych przez ustawodawcę za posiadanie kontroli nad innym przedsiębiorcami. Ogólna definicja kontroli wiąże ten proces z wszelkimi formami bezpośredniego lub pośredniego uzyskania przez przedsiębiorcę uprawnień, które osobno lub łącznie, przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności prawnych lub faktycznych, umożliwiają wywieranie decydującego wpływu na innego przedsiębiorcę lub przedsiębiorców. Z kolei katalog stanów prawnych lub faktycznych, które dowodzą posiadania kontroli nad innym przedsiębiorcą lub przedsiębiorcami, obejmuje uprawnienia najbardziej typowe, począwszy od dysponowania większością głosów w trakcie obrad najważniejszych organów decyzyjnych innego podmiotu, poprzez uprawnienie do powoływania (odwoływania) większości członków rady nadzorczej lub zarządu spółki zależnej, a także obsadzenie przynajmniej połowy członków zarządu spółki zależnej przez członków zarządu lub rady nadzorczej spółki ją kontrolującej (przedsiębiorcę dominującego), jak również dysponowanie prawem do całego lub części mienia przedsiębiorcy zależnego, na uprawnieniu do zarządzania przedsiębiorcą zależnym lub na uprawnieniu do pobierania od niego zysków na podstawie umowy kończącej (por. A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i Konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2016 r., s. 103).

Definicja ustawowa przejęcia kontroli na gruncie u.o.k.k. wskazuje, że dla ustalenia czy określony przedsiębiorca faktycznie tę kontrolę przejął lub zamierza przejąć, należy brać pod uwagę wszystkie okoliczności prawne i faktyczne mogące stwarzać uprawnienia do wywierania decydującego wpływu. Źródłem tych uprawnień może być zarówno jedna czynność prawna, jak i zespół różnych działań prawnych i faktycznych. W doktrynie przyjmuje się, że przejęcie kontroli może nastąpić zarówno w wyniku aktywności podmiotu przejmującego kontrolę, jak też przy jego całkowitej bezczynności – poprzez działanie osób trzecich, np. w wyniku nabycia kontrolnych pakietów akcji lub udziałów przez przedsiębiorcę przed niego zależnego, albo w sytuacji rozdrobnienia akcjonariatu, poprzez sprzedaż akcji współnika posiadający znacznych ich pakiet na rzecz wielu mniejszych akcjonariuszy, co może dać kontrolę nad spółką innemu akcjonariuszowi (por. A. Stawicki, E. Stawicki, *op. cit.*, s. 103).

za E. Modzelewską-Wąchal, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz.*, Warszawa 2002 r., s. 60).

Istotą przejęcia kontroli w rozumieniu u.o.i.k. jest uzyskanie przez przedsiębiorcę (przedsiębiorców) „możliwości” wywierania decydującego wpływu na innego przedsiębiorcę (przedsiębiorców). W doktrynie przyjmuje się, że uzyskanie „możliwości” decydującego wpływu nad innym przedsiębiorcą jest podstawową i jedyną przesłanką rozstrzygającą, czy określony przedsiębiorca przejął lub ma zamiar przejąć kontrolę (por. K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2014 r., s. 144). Nie ma znaczenia, czy dany przedsiębiorca z tych uprawnień faktycznie korzysta lub zmierza korzystać. Istotne jest to, że ma taką możliwość (por. A. Stawicki, E. Stawicki, *op. cit.*, s. 104).

W odniesieniu do przesłanki „wywierania decydującego wpływu”, wobec braku ukształtowanej wykładni sądowej - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie, w doktrynie można spotkać się z dwoma poglądami. Zgodnie z pierwszym przesłankę tę należy rozumieć jako oddziaływanie na wszystkie istotne aspekty funkcjonowania przedsiębiorcy zarówno o charakterze wewnętrznym, jak, np. organizacja przedsiębiorcy, jak i o charakterze zewnętrznym, jak np. działalność przedsiębiorcy na rynku, w tym podejmowanie decyzji operacyjnych i strategicznych (ujęcie szerokie). Zgodnie z drugim możliwość wywierania decydującego wpływu należy zasadniczo odnosić do spraw najważniejszych, rozstrzygających o funkcjonowaniu i rozwoju kontrolowanego przedsiębiorcy (ujęcie wąskie). Niezależnie od przyjmowanego poglądu, w doktrynie panuje zgodność, że dla przyjęcia istnienia posiadania kontroli nie jest konieczne, aby decydujący wpływ odnosił się do bieżącego zarządzenia przedsiębiorstwem. Chodzi raczej o wpływ na zachowania przedsiębiorcy jako uczestnika procesów rynkowych, i oddziaływanie na te jego zachowania, które mają wpływ na konkurencję (por. T. Skoczny, *op. cit.* s. 116).

Odnotowania wymaga, że art. 4 pkt 4 u.o.k.k. zawiera niezamknięty katalog czynności prawnych lub faktycznych prowadzących do przejęcia kontroli. Oznacza to, że w praktyce obrotu mogą występować inne niż wymienione przykładowo formy przejęcia kontroli. Do takich zaliczyć można m.in. silną zależność ekonomiczną wspieraną przez towarzyszące jej powiązania strukturalne. Sytuacja taka może mieć miejsce np. w przypadku, gdy z długoterminową umową dostawy lub z długoterminową umową dostawy z kredytem kupieckim związane jest uczestnictwo przedstawicieli dostawcy w kształtowaniu polityki drugiej strony takiej umowy (por. A. Stawicki, E. Stawicki, *op. cit.*, s. 104). Podobnie, przejęcie kontroli może mieć miejsce przy określonej umowie o zbytu czy umowie licencyjnej. Przejęcie kontroli może

nastąpić na skutek zawarcia umowy o stałej współpracy na zasadzie wyłączności, gdy umowa taka zagwarantuje jednemu przedsiębiorcy możliwość wywierania decydującego wpływu na działania innego przedsiębiorcy (por. T. Skoczny, *op. cit.* s. 117). Do przejęcia kontroli nad przedsiębiorcą może dojść w następstwie umów o charakterze podobnym do umów o zarządzanie jego przedsiębiorstwem. Jak przykładowo wskazuje się w doktrynie „...Umową o takim charakterze będzie w szczególności umowa przyznająca jednemu przedsiębiorcy prawo do ingerowania w zarządzanie (kierownictwo) drugą stroną umowy. Do tego rodzaju umów zaliczyć można w szczególności: umowę o dzierżawę lub leasing przedsiębiorstwa (kontrahenta), umowę o powiernictwo nad przedsiębiorstwem kontrahenta, umowę o częściowe przekazywanie (odprowadzenie) zysku tytułem zarządzania przedsiębiorcą zależnym lub za usługi konsultingowe albo inne przywileje przyznane temu drugiemu przez tego pierwszego.” (por. K. Kohutek, M. Sieradzka, *op. cit.*, s. 158).

Nie można wykluczyć, iż w określonych stanach faktycznych umowa franczyzowa wraz z umowami z nią powiązanymi, a dotyczącymi świadczenia dodatkowych usług przez franczyzodawcę lub osobę trzecią przez niego wskazaną na rzecz franczyzobiorcy, skutkować może istotnym ograniczeniem lub wyłączeniem swobody kontraktowej franczyzobiorcy co do określonych usług kluczowych dla bieżącego lub strategicznego zarządzania jego przedsiębiorstwem, i łącznie lub z osobna będzie stanowić przejęcie kontroli w rozumieniu art. 4 pkt 4 u.o.k.k.

W powyższym ujęciu źródłem przejęcia kontroli będą nie zmiany w strukturze wspólników lub przekształcenia spółek prawa handlowego (podział, łączenie, przejęcie) w następstwie zastosowania obowiązujących instytucji Kodeksu spółek handlowych, lecz stosunki obligacyjne wynikające z Kodeksu cywilnego i to najczęściej umowy nienazwane.

W konsekwencji, w rozumieniu art. 99 ust. 3aa u.p.f. niedozwolone jest przejęcie kontroli poprzez bezpośrednie lub pośrednie uzyskanie przez przedsiębiorcę uprawnień, które osobno albo łącznie, przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności prawnych lub faktycznych, umożliwiają wywieranie decydującego wpływu na innego przedsiębiorcę lub przedsiębiorców prowadzących aptekę ogólnodostępną, w szczególności w formie uprawnień, o których mowa w art. 4 pkt 4 lit. a-f u.o.k.k. (definicja legalna przejęcia kontroli), jeżeli:

- 1) podmiotem przejmującym kontrolę jest podmiot inny niż podmiot, o którym mowa w ust. 4 pkt 1 lub 2;
- 2) podmiot przejmujący kontrolę, wspólnik lub partner spółki będącej podmiotem przejmującym kontrolę:

a) jest współnikiem lub partnerem w spółce lub spółkach, które prowadzą łącznie co najmniej 4 apteki ogólnodostępne, lub

b) prowadzi co najmniej 4 apteki ogólnodostępne albo podmiot lub podmioty przez niego kontrolowane w sposób bezpośredni lub pośredni, w szczególności podmiot lub podmioty zależne w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów, prowadzą co najmniej 4 apteki ogólnodostępne, lub

c) jest członkiem grupy kapitałowej w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów, której członkowie prowadzą łącznie co najmniej 4 apteki ogólnodostępne, lub

d) wchodzi w skład organów spółki posiadającej zezwolenie na prowadzenie hurtowni farmaceutycznej lub zajmującej się pośrednictwem w obrocie produktami leczniczymi;

3) w wyniku przejęcia kontroli nad podmiotem prowadzącym aptekę ogólnodostępną członkowie grupy kapitałowej, do której należy podmiot przejmujący kontrolę, prowadziliby łącznie więcej niż 4 apteki ogólnodostępne.

Przepis art. 99 ust. 3aa u.p.f. wprowadza zatem nowy, dodatkowy zakaz koncentracji na rynku aptek dla czynności prawnych lub czynności faktycznych albo czynności prawnych i faktycznych, które nastąpiły po dniu wydania zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej, a jednocześnie, które w dotychczasowym stanie prawnym nie skutkowały cofnięciem zezwolenia, jego wygaśnięciem albo odmową przeniesienia zezwolenia, lecz prowadziły do bezpośredniego lub pośredniego kontrolowania przez określonego przedsiębiorcę działalności apteki lub aptek ogólnodostępnych w szerszym zakresie niż wynikającym z art. 99 ust. 3a u.p.f.

Tak wprowadzony i zdefiniowany zakaz przejęcia kontroli jest nowością normatywną, którą można oceniać w kategorii istotnej zmiany dla funkcjonowania rynku aptek w Polsce. Jego treść wpływa na sytuację prawną adresatów.

Zakaz przejęcia kontroli w sposób, o którym mowa w art. 4 pkt 4 u.o.k.k., w swoich w skutkach odnosi się do kryterium podmiotowego (art. 99 ust. 3aa pkt 1 u.p.f.) lub podmiotowego i przedmiotowego (art. 99 ust. 3aa pkt 2 i 3 u.p.f.). Bez znaczenia pozostaje rzeczywisty stopień partycypacji podmiotu przejmującego kontrolę w rynku aptek na poziomie ogólnych przepisów o pozycji dominującej na rynku i kontroli koncentracji na gruncie u.o.k.k., czy procentowy stopień koncentracji na poziomie województwa, o którym mowa w art. 99 ust. 3 u.p.f.

W świetle przedstawionej analizy skonstruowany zakaz przejęcia kontroli ma złożony charakter i może dotyczyć szeregu stanów faktycznych wyznaczonych przez czynności na gruncie Kodeksu spółek handlowych czy stosunki obligacyjne pomiędzy prowadzącymi apteki

ogólnodostępne między sobą lub z innymi kontrahentami nieprowadzącymi aptek ogólnodostępnych, a będącymi dostawcami kluczowych usług związanych z bieżącym lub strategicznym zarządzaniem przedsiębiorstwem – apteką ogólnodostępną.

Jednocześnie (o czym była także mowa we wstępie wniosku i uzasadnieniu zarzutu z pkt 1 *petitum* wniosku) ustawodawca wprowadził sankcje za naruszenie zakazu przejęcia kontroli w postaci:

- a) obligatoryjnego cofnięcia, w drodze decyzji administracyjnej, przez wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej dla podmiotu prowadzącego aptekę, nad którym nastąpiło niedozwolone przejęcie kontroli w liczbie niezbędnej do przywrócenia stanu zgodnego z prawem, począwszy od zezwoleń wydanych najpóźniej, chyba, że szczególnie ważny interes pacjentów korzystających z usług poszczególnych aptek przemawia za cofnięciem innych zezwoleń (art. 103 ust. 2a u.p.f.); decyzja administracyjna o cofnięciu zezwolenia wydawana będzie o stan istniejący z chwili przejęcia kontroli a stronami takiego postępowania administracyjnego w sprawie cofnięcia zezwolenia będzie podmiot lub podmioty, nad którymi została przejęta kontrola (art. 103 ust. 2b i 2c u.p.f.), oraz
- b) nałożenia przez właściwego wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego administracyjnej kary pieniężnej na podmiot dokonujący niedozwolonego przejęcia kontroli nad podmiotem prowadzącym aptekę ogólnodostępną w wysokości od 50 000 zł do 5 000 000 zł (art. 127 cd i art. 127d ust. 2 u.p.f.).

Ryzyka prawne i ekonomiczne naruszenia tak ustanowionego zakazu koncentracji po uzyskaniu zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej dotyczą podmiotu prowadzącego aptekę, nad którym przejmowana jest kontrola oraz podmiotu dokonującego przejęcia kontroli, choć o różnym skutku dla bytu lub zakresu prowadzonej działalności gospodarczej.

Podkreślenia przy tym wymaga, że cofnięcie zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej nastąpi również w przypadkach, w których przejęcie kontroli było następstwem okoliczności, na które nie miał żadnego wpływu podmiot prowadzący aptekę ogólnodostępną. Co istotne, w kontekście zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, także wówczas, gdy w dobrej wierze i z zachowaniem najwyższej staranności podjął on możliwe czynności zmierzające do zastosowania się do zakazu (przywrócenia stanu zgodnego z nowo ustanowionym zakazem), jednak czynności te z przyczyn prawnych lub uwarunkowań rynkowych okazały się bezskuteczne.

Jeżeli zaś chodzi o formułę uwzględnienia interesów w toku, ustawodawca w przepisie przejściowym – art. 12 ustawy – przyjął rozwiązanie, że art. 99 ust. 3aa u.p.f. będzie miał zastosowanie do przejścia kontroli, które nastąpiło po dniu wejścia w życie ustawy.

Z uwagi na przedstawioną powyżej analizę pojęcia „przejścia kontroli”, do którego może dojść także na podstawie warunkowych lub terminowych czynności prawnych ze stosunków obligacyjnych, przepis przejściowy art. 12 ustawy w istocie wiąże zakres stosowania wprowadzonego zakazu ze skutkami czynności prawnych lub faktycznych prowadzącymi do przejścia kontroli, a które to powstały po dniu wejścia ustawy w życie. Oznacza to, że art. 99 ust. 3ab u.p.f. będzie miał zastosowanie do:

- 1) czynności prawnych lub czynności faktycznych, które zostały dokonane przed dniem wejścia ustawy w życie, ale których skutki powstaną po dniu wejścia ustawy w życie i stanowić będą przejście kontroli w rozumieniu art. 99 ust. 3aa u.p.f., ponieważ źródłem form bezpośredniego lub pośredniego przejścia kontroli, z uwagi na przedstawiony powyżej zakres definicyjny tego pojęcia, mogą być także czynności prawne dokonane pod warunkiem lub zastrzeżeniem terminu albo zobowiązania ciągle, a których to skutki materializować się będą także po dacie wejścia ustawy w życie,
- 2) czynności prawnych lub czynności faktycznych, które zostały dokonane po dniu wejścia ustawy w życie i których skutki powstały również po wejściu ustawy w życie i stanowić będą przejście kontroli w rozumieniu art. 99 ust. 3aa u.p.f.

W opinii wnioskodawcy zakwestionowane w pkt 2 *petitum* wniosku przepisy zaskarżonej ustawy mogą zatem budzić wątpliwości co do ich zgodności z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony interesów w toku i odpowiedniej *vacatio legis*

W pierwszej kolejności wskazać należy, że nowelizacja ustawy – Prawo farmaceutyczne w zakresie przyjętym w art. 2 ustawy z 13 lipca 2023 r. nie była zapowiadana i w następstwie powyższego nie była przedmiotem uprzednich konsultacji społecznych z udziałem przedsiębiorców prowadzących apteki ogólnodostępne czy dostawców usług dla przedsiębiorców prowadzących apteki ogólnodostępne, a które mają kluczowe znaczenie dla bieżącego lub strategicznego zarządzania apteką ogólnodostępną. Nie była przy tym sporządzona ocena skutków regulacji, w tym ocena rzeczywistej struktury rynku, występujących powiązań kapitałowych lub relacji kontraktowych, które według nowego prawa mogą stanowić niedozwolone przejście kontroli, a także ocena koniecznych, dostosowawczych zmian i wpływu uchwalonych zmian dla bezpieczeństwa pacjentów, w tym potencjalnego

kształtowania się cen leków i ich dostępności, w szczególności w małych miejscowościach. Przypomnieć należy w tym miejscu, że zasady opracowywania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego oraz oceny ich funkcjonowania określone w rozdziale 6 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221, z późn. zm.) zobowiązują do dokonania, przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem aktu normatywnego, m.in. oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, w tym oceny wpływu na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 66 ust. 1 pkt 2). Dokonanie oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych umożliwia wybór optymalnych środków prawnych służących realizacji celu projektodawcy.

Rozpoczynając określone długoterminowe i związane z nakładami finansowymi inwestycje przed lipcem 2023 r. przedsiębiorcy nie mogli przewidzieć ryzyka zmiany stanu prawnego o takim zakresie. Pomiędzy dniem wniesienia poprawki, dodającej do ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. art. 2 i art. 12, a dniem wejścia ustawy w życie nie upłynęło dwa i pół miesiąca. Można zatem sformułować uzasadnioną wątpliwość, czy okres ten, w tym 14-dniowe *vacatio legis*, był odpowiedni do przeprowadzenia przez farmaceutów kompleksowej analizy prowadzonej działalności gospodarczej, w tym zawartych umów lub rozpoczętych inwestycji, pod kątem jej zgodności z ustanowionym zakazem, a następnie do podjęcia skutecznych działań zmierzających do wstrzymania lub zakończenia już rozpoczętych inwestycji, których skutki powstaną po dniu wejścia ustawy w życie i będą stanowić przejęcie kontroli w rozumieniu art. 99 ust. 3aa u.p.f. oraz będą sankcjonowane.

Wprowadzony i zdefiniowany zakaz przejęcia kontroli, o którym mowa w art. 99 ust. 3 aa u.p.f., następczy do okoliczności faktycznych istniejących w chwili wystąpienia przez uprawnionego z wnioskiem o udzielenie zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej i warunkujący dopuszczalność wydania zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej, jest nowością normatywną, którą można oceniać w kategorii istotnej zmiany dla funkcjonowania rynku aptek. W świetle zaś przedstawionej powyżej analizy pojęcia przejęcia kontroli w rozumieniu art. 99 ust. 3 u.p.f. skonstruowany zakaz ma prawnie złożony charakter i może dotyczyć szeregu stanów faktycznych wyznaczonych przez czynności z Kodeksu spółek handlowych czy stosunki obligacyjne pomiędzy prowadzącymi apteki ogólnodostępne między sobą lub z innymi kontrahentami nieprowadzącymi aptek ogólnodostępnych, a będącymi dostawcami kluczowych usług związanych z bieżącym i strategicznym zarządzaniem przedsiębiorstwem – apteką ogólnodostępną. Dalej, pełne ustalenie treści zakazu z art. 99 ust. 3aa u.p.f. wymaga szczegółowej analizy również pojęcia przejęcia kontroli, o którym mowa w art. 4 pkt 4 u.o.k.k. Dodatkowo powołany przepis u.o.k.k. ma charakter otwarty w zakresie

katalogu czynności prawnych lub faktycznych, prowadzących do bezpośredniego lub pośredniego uzyskania uprawnień, które łącznie lub osobno, przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności faktycznych lub prawnych, umożliwiają wywieranie decydującego wpływu. Odnotować przy tym należy, że przesłanka „wywierania decydującego wpływu” jest różnie interpretowana co do jej zakresu przedmiotowego i wyłącznie na poziomie wykładni doktrynalnej.

Działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia apteki ogólnodostępnej jest działalnością profesjonalną, jednakże zasadniczą jej specjalizacją jest wiedza z zakresu farmacji. Nie sposób zatem zasadnie oczekiwać, aby farmaceuci samodzielnie i w krótkim czasie, wynikającym z przebiegu procesu legislacyjnego i 14-dniowego *vacatio legis*, przanalizują złożoną prawnie instytucję, a następnie oceniają, czy wszystkie umowy z różnymi dostawcami usług i inwestycje długoterminowe podjęte w dotychczasowym stanie prawnym i zgodnie z tym stanem prawnym, będą stanowiły naruszenie zakazu przejęcia kontroli i w konsekwencji będą sankcjonowane w postaci cofnięcia zezwolenia, czy też nie. Ponadto wątpliwe jest, czy tylko w oparciu o jawne dane, dostępne w Krajowym Rejestrze Sądowym, bez żadnego, dodatkowego wsparcia ustawowego dla przedsiębiorcy prowadzącego aptekę ogólnodostępną i tak w krótkim okresie czasu, możliwe będzie ustalenie szczegółowych powiązań w ramach grup kapitałowych, do której należy podmiot przejmujący kontrolę w rozumieniu art. 99 ust. 3aa u.p.f., a w konsekwencji ustalenie czy jego działalność i relacje kapitałowe lub kontraktowe z tym podmiotem, po dniu wejścia ustawy w życie, wywołają skutek w postaci naruszenia zakazu przejęcia kontroli i utraty zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej.

Podobnie, krótki czas procedowania nad ustawą i 14-dniowe *vacatio legis* nie można uznać za wystarczające do podjęcia przez przedsiębiorcę – farmaceutę, skutecznych działań mających na celu dostosowanie się do wymogów nowego prawa. Przedsiębiorcy mogli w dobrej wierze i zgodnie z dotychczas obowiązującym stanem prawnym podjąć czynności prawne, których skutki dopiero powstaną po dniu wejścia w życie lub będą także postawać po zmianie stanu prawnego, a stanowić będą niedozwolone przejęcie kontroli w rozumieniu art. 99 ust. 3aa u.p.f. Nie sposób wykluczyć, iż z uwagi na charakter dokonanych już czynności, wyznaczonych przez bezwzględnie obowiązujące przepisy lub postanowienia umów, nie jest prawnie możliwe, przed dniem wejścia ustawy w życie, rozwiązanie umowy lub od niej odstąpienie albo „wycofanie się” z czynności wejścia w prawa i obowiązki wspólnika spółki jawnej lub partnerskiej. Nie sposób także wykluczyć, że jeśli w okolicznościach konkretnego przypadku było możliwe dostosowanie się do ustanowionego, nowego zakazu

antykoncentracyjnego, to czynności podjęte przez przedsiębiorców w celu „przerwania” rozpoczętych przed dniem wejścia ustawy inwestycji długoterminowych i dostosowania się do nowego stanu prawnego, skutkowały powstaniem straty finansowej z powodu konieczności zapłacenia kar umownych albo nieuzyskaniem żadnego przychodu z inwestycji, co nie wystąpiłoby, gdyby ustawodawca przedłużył termin wejścia ustawy w życie lub stworzył w przepisach przejściowych lub materialnych dodatkowe instrumenty wspierające dostosowanie działalności do nowego stanu prawnego.

W ocenie wnioskodawcy materia regulowana przez ustawę i jej skutki dla funkcjonowania rynku aptek ogólnodostępnych, uzasadniały wydłużenie przez ustawodawcę okresu *vacatio legis*, ponad przyjęte 14 dni, albowiem okres ten, w świetle przedstawionych powyżej argumentów, nie sposób uznać za wystarczający dla dostosowania prowadzonej działalności gospodarczej do nowych wymagań ustawowych, w szczególności podjęcia różnego rodzaju czynności weryfikacyjnych, a następnie czynności prawnych zmierzających do rozwiązania lub odstąpienia od umów bądź ich istotnej renegotjacji, które zostały zawarte przed dniem wejścia ustawy, a które prowadziłyby do sankcjonowanego przejęcia kontroli. Nie sposób przy tym pominąć, iż z uwagi na reglamentowaną działalność gospodarczą polegającą na prowadzeniu aptek ogólnodostępnych i ustanowiony w art. 99 ust. 3aa u.p.f. dodatkowy zakaz przejęcia kontroli, aktywa należące do podmiotu, nad którym kontrola jest przejmowana lub do samego podmiotu przejmującego kontrolę nie należą do aktywów płynnych, które można zbyć lub przekształcić w krótkim terminie, aby dostosować się do wymogów nowo ustanowionego prawa.

Z punktu widzenia zasady ochrony interesów w toku, której treść jest ugruntowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, wątpliwości wnioskodawcy budzi także przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja art. 12 ustawy, to jest zastosowanie art. 99 ust. 3aa u.p.f. do przejęcia kontroli, które nastąpiło po dniu wejścia w życie ustawy. Z uwagi na przedstawioną powyżej obszerną analizę pojęcia przejęcia kontroli, przepis przejściowy art. 12 ustawy z 13 lipca 2023 r. w istocie wiąże zakres stosowania wprowadzonego zakazu przejęcia kontroli ze skutkami czynności prawnych lub faktycznych, które prowadzą do przejęcia kontroli i powstałymi po dniu wejścia ustawy. Oznacza to, że art. 99 ust. 3aa u.p.f. będzie miał zastosowanie także do czynności prawnych, które zostały dokonane przed dniem wejścia ustawy w życie, ale których skutki powstały po dniu wejścia ustawy w życie i stanowiąc będą przejęcie kontroli w rozumieniu art. 99 ust. 3aa u.p.f., ponieważ źródłem form bezpośredniego lub pośredniego przejęcia kontroli mogą być także czynności prawne dokonane pod warunkiem lub zastrzeżeniem terminu albo zobowiązania ciągłe, a których to skutki materializować się

będą także po dacie wejścia ustawy w życie. Nie sposób zatem przyjąć, iż art. 12 ustawy w sposób właściwy uwzględnia interesy w toku, albowiem dla podmiotu prowadzącego aptekę ogólnodostępną, nad którym została przejęta kontrola, sankcja w postaci cofnięcia zezwolenia jest bezwarunkowa. Cofnięcie zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej nastąpi również w przypadkach, w których przejęcie kontroli było następstwem okoliczności, na które nie miał żadnego wpływu podmiot prowadzący aptekę ogólnodostępną i nad którym została przejęta kontrola, a także wówczas, gdy w dobrej wierze i z zachowaniem najwyższej staranności podjął przed dniem wejścia ustawy w życie możliwe i dopuszczalne prawnie czynności zmierzające do zastosowania się do zakazu (przywrócenia stanu zgodnego z nowo ustanowionym zakazem), jednak czynności te z przyczyn prawnych lub obiektywnych uwarunkowań rynkowych oraz z uwagi na krótki termin *vacatio legis* okazały się bezskuteczne. W takim przypadku, ani przepis przejściowy art. 12 ustawy z 13 lipca 2023 r., ani przepisy materialne wprowadzane przez art. 2 tej ustawy, nie przewidują jakiegokolwiek możliwości odstąpienia przez organ nadzoru farmaceutycznego od decyzji cofającej zezwolenie, czy umorzenia postępowania administracyjnego i np. wprowadzenia procedury sanacyjnej – rozłożonego w czasie dostosowania działalności do treści ustanowionego zakazu. Całe negatywne ryzyko skutków prawnych z czynności dokonanych zgodnie dotychczasowym stanem prawnym, a które powstaną pod dniem wejścia ustawy i wyczerpią przesłanki przejęcia kontroli w rozumieniu art. 99 ust. 3aa u.p.f., zostało zatem przeniesione na przedsiębiorcę prowadzącego aptekę ogólnodostępną. W tym zakresie przedsiębiorcy prowadzący apteki ogólnodostępne nie otrzymali efektywnych instrumentów prawnych, które pozwoliłyby na bezsankcyjne dokończenie rozpoczętych inwestycji długoterminowych albo na skuteczne ich przedterminowe zakończenie, bez ryzyka nałożenia dolegliwych sankcji administracyjnych oraz poniesienia strat finansowych związanych z poczynionymi na inwestycje nakładami, w tym finansowanymi z pożyczek lub kredytów.

W świetle powyższego art. 12 w części obejmującej art. 99 ust. 3aa ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne i art. 20 w związku z art. 99 ust. 3aa, art. 103 ust. 2a-2d i art. 127cd ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne mogą budzić wątpliwości co do zgodności z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony interesów w toku oraz odpowiedniej *vacatio legis*.

Mając na względzie podniesione w uzasadnieniu wniosku wątpliwości, wnoszę o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1859), w zakresie określonym w *petitum* wniosku.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'A' followed by a series of loops and a final 'h'.