



Minister Zdrowia

Warszawa, 12 listopada 2021

PLPR.055.34.2021.PR

### ZAWIADOMIENIE

o sposobie załatwienia skierowanej do Ministra Zdrowia (dalej jako „Organ”) petycji z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie wprowadzenia opłacania kosztów dyżurów aptek.

Na podstawie art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), Organ zawiadamia, iż żądanie wyrażone w petycji jest niecelowe i nie zasługuje na uwzględnienie z przyczyn wskazanych w petycji, natomiast jest godne uwagi z punktu widzenia realizacji interesu publicznego.

### UZASADNIENIE

Podejmowanie, wykonywanie, jak również zakończenie wykonywania działalności gospodarczej, nie jest obarczone przymusem. Każde z tych działań jest dobrowolne. Podmiot wykonujący działalność gospodarczą ma prawo zakończyć jej prowadzenie, jeżeli staje się ona nieopłacalna. W każdą tego typu działalność w kalkulowane są określone koszty i pewne ryzyka, które podmiot prowadzący działalność powinien brać pod uwagę podejmując się jej. Dotyczy to również ryzyka ponoszenia pewnych obciążeń

nieodzownych dla tego rodzaju działalność, jak również rezygnacji z działalności, jeżeli obciążenia te są nadmierne, ograniczające zyski, a przy tym przymusowe. Podobnie jak koszty związane z ekspedycją świąteczną i nocną, szereg obciążeń, takich jak chociażby podatki czy różnego rodzaju odgórnie narzucone opłaty, wpływają na ograniczenie zysków wynikających z wykonywanej działalności gospodarczej. A jednak nikt nie neguje obowiązku ich uiszczania ani nie wnioskuje – w formule petycji – o ich zniesienie z powołaniem się na argumentację zbyt małych zysków.

Nie tylko zysk jest istotą działalności aptecznej. Zgodnie z art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. poz. 1977) apteka jest placówką ochrony zdrowia publicznego. Sama działalność apteki, z punktu widzenia strony formalnej wykonywanej działalności, jest rzeczywiście podejmowana i prowadzona wedle zasad wykonywania działalności gospodarczej. Natomiast nie są sobie równoważne cele wykonywania różnych dających się wyobrazić rodzajów działalności gospodarczej. Trudno stawiać znak równości – z punktu widzenia celu takiej działalności – pomiędzy prowadzeniem np. sklepu spożywczego, a prowadzeniem apteki ogólnodostępnej. Ta ostatnia (a konkretnie podmiot ją prowadzący lub farmaceuta wykonujący w niej usługi farmaceutyczne), posiada określone powinności względem społeczeństwa. Wynikają one ze szczególnej roli, czy misji, jaką powierzono tego rodzaju podmiotom, a znajdujących swoje zakorzenienie w przywołanym wyżej przepisie Prawa farmaceutycznego.

Z punktu widzenia argumentacji referującej do problematyki braku zysków (a raczej ich ograniczania ze względu na najczęściej nieopłacalną ekspedycję świąteczną i nocną), retoryka Wnoszącego petycję wydaje się być chybiona. Zarówno sprzedaż leków OTC, generująca w aptece najwyższy dochód (gdyż to na tych lekach ustawione są marże detaliczne sięgające czasami kilkuset procent), przewyższający najczęściej wielokrotnie ew. koszty związane z ekspedycją świąteczną i nocną, jak i sprzedaż tych samych albo innych leków, niezależnie w jakiej porze doby i w jakim dniu się to odbywa (roboczym, czy nie), jest przejawem dokładnie tego samego – świadczenia usług farmaceutycznych. Organ nie znajduje uzasadnienia w różnicowaniu tego samego rodzaju usług według tego, czy są dla Wnoszącego petycję opłacalne, czy też nie. A przecież w gruncie rzeczy problem sprowadza się do tego, że podmioty prowadzące apteki w wielu przypadkach odmawiają ekspedycji aptecznej ze względów finansowych właśnie, ignorując, że jest ona usługą farmaceutyczną i jest obowiązkowa – jeżeli aptece powierzono jej prowadzenie. Pomimo, że działalność apteczna, jako taka, postrzegana całościowo

generuje i tak zysk (gdyby tak nie było, właściciele z pewnością zakończyliby ich prowadzenie), tyle że przy ekspedycji świątecznej i nocnej, zysk ten jest mniejszy, niż potencjalnie mógłby być bez niej.

Wnoszący wskazuje w treści swojej petycji, że wnoszona jest ona w interesie publicznym. Nie znajduje to jednak przekonującego odzwierciedlenia w jej treści. Wnoszący pisze w głównej mierze o zysku, a interes publiczny ma w jego petycji, zdaniem Organu, funkcję pretekstową.

Niemniej jednak Organ przyznaje, że problem ekspedycji aptecznej w porach nocnych i w dni wolne od pracy, a dokładniej uchylania się od jej wykonywania, jest mu znany. Jest to przy tym zagadnienie istotne, wymagające rozwiązania, a organ w obliczu istniejącego problemu nie może pozostać pasywny. Pacjent nie może być bowiem zakładnikiem braku woli realizowania ekspedycji świątecznej i nocnej przez podmioty do tego obowiązane, ze względu na to, że koszty z tym związane nie są pokrywane przez jednostki sektora publicznego. Jedynym, poza faktycznie wprowadzeniem finansowania pełnienia dyżurów, dającym się wyobrazić rozwiązaniem pozwalającym ukrócić omawiany proceder, byłoby wprowadzenie sankcji prawnych wobec podmiotów uchylających się od pełnienia dyżurów. W tym być może również poprzez cofanie zezwoleń na prowadzenie aptek. Organ nie chce jednak wdrażać tego rodzaju skrajnych metod, ponieważ finalnie skutkowałyby one negatywnie dla dostępności pacjentów do aptek w ogóle, nie tylko w porach nocnych i w dni wolne od pracy.

Dlatego też Organ, czego Wnoszący petycję najprawdopodobniej nie jest świadom (gdyż w innym przypadku nie wnosiłby petycji tej treści), podjął już wiele miesięcy temu działania ukierunkowane na uregulowanie na nowo problematyki ekspedycji aptecznej, w tym również – w pewnym zakresie – w aspekcie finansowania jej ze środków publicznych.

Projekt<sup>1)</sup> zmian w omawianym zakresie pozostaje w procesie legislacyjnym od czerwca br. Przy czym należy wyraźnie zastrzec, że Organ, czy szerzej – Rada Ministrów, jako posiadający prawo inicjatywy ustawodawczej, nie są jednocześnie organami ustawodawczymi. Tym samym to, czy jakakolwiek inicjatywa legislacyjna zostanie sfinalizowana oraz w jakim ostatecznie kształcie, nie jest zależne (przynajmniej nie

---

<sup>1)</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych oraz niektórych innych ustaw dostępny na stronie RCL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12348505>

w pełni) od Organu, do którego petycja odnośnie takiej inicjatywy została skierowana. Zgłoszone przez Wnoszącego petycję żądanie nie może być przy tym zrealizowane w inny sposób niż poprzez ingerencję legislacyjną w obowiązujący porządek prawny.

W związku z powyższym, Organ nie ma możliwości wiążącego wskazania, czy choćby deklaracji w przedmiotowym zawiadomieniu, że inicjatywa w zakresie finansowania dyżurów aptecznych zostanie zrealizowana.

Problem ten wiąże się zresztą z wszelkimi żądaniem (w formie petycji lub innej) podjęcia działań prawodawczych wymagających zmian ustawowym (a zgłaszana inicjatywa bezwzględnie wymaga zmian w prawie na poziomie ustawowym, a nie wykonawczym), kierowanymi do organów władzy wykonawczej. Organy te mają bowiem możliwość co najwyżej podjęcia w żądanym zakresie inicjatywy legislacyjnej, ale nie odpowiadają w całości za jej przebieg i pozytywny wynik (chyba, że dana materia regulowana byłaby na poziomie wykonawczym, co jednak nie może mieć miejsca w przypadku zgłoszonego żądania). A wynik tego procesu może być różny. Mianowicie, Parlament RP może inicjatywę Organu zaakceptować i uchwalić – zgodnie z jej pierwotnymi założeniami, może ją zmodyfikować i uchwalić w mniej albo bardziej zmienionym kształcie, a może ją wręcz odrzucić.

Dlatego też, w niniejszej sytuacji jednoznaczne wskazanie sposobu załatwienia petycji jest obiektywnie niemożliwe, co wynika z krajowej charakterystyki procesu legislacyjnego.

z upoważnienia Ministra Zdrowia

Maciej Miłkowski

Podsekretarz Stanu

/dokument podpisany elektronicznie/

**Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:**

Identyfikator dokumentu	2707650.8219652.7973271
Nazwa dokumentu	zawiadomienie dot. petycji.pdf
Tytuł dokumentu	zawiadomienie dot. petycji
Sygnatura dokumentu	PLPR.055.34.2021
Data dokumentu	2021-11-12
Skrót dokumentu	BD1AB2CA3D82EDCCCC4E1550A4C0944D30ACFA6 E
Wersja dokumentu	1.16
Data podpisu	2021-11-12 16:13:03
Podpisane przez	Maciej Miłkowski Podsekretarz Stanu

EZD 3.104.37.37.14538

Data wydruku: 2021-11-15

Autor wydruku: Rudek Przemysław (Radca)