

Apteka pod świętym kasztanem

11 kwietnia 2017 | Rzecz o prawie | Wojciech Kozłowski Tomasz Kaczyński

Potrzebna lekcja przyzwoitej legislacji.

Tomasz Kaczyński

Wojciech Kozłowski

Na posiedzeniu sejmowej komisji nadzwyczajnej ds. deregulacji 23 marca 2017 r. wprowadzono zmiany w projekcie nowelizacji prawa farmaceutycznego, określanego jako „Apteka dla aptekarza”. Jakkolwiek kwestie ścinania drzew i prowadzenia aptek wydają się do siebie odległe, to próba poprawienia „Apteki dla aptekarza” nasuwa niepokojące skojarzenia z przyjęciem bulwersującego opinii publiczną Lex Szyszko. Należy przypomnieć, że komisja ds. deregulacji na posiedzeniu 25 stycznia 2017 r. rekomendowała odrzucenie projektu w całości i przekazania go ministrowi zdrowia w celu procedowania wraz z przygotowywaną dużą nowelizacją prawa farmaceutycznego. Posłowie w drugim czytaniu nie przychyliłi się do wniosku komisji i, wydaje się, stracili okazję do uniknięcia błędów popełnionych podczas uchylania przepisów zapewniających ochronę drzewostanu.

Legislacja faktyczna: pokazowa i bezrefleksyjna

Co mają wspólnego zliberalizowane przepisy ustawy o ochronie przyrody i przepisy regulujące działalność aptek? Na pierwszy rzut oka nic, jednak praktyka ustawodawcy połączyła te dwie odmienne kwestie wspólnym mianownikiem: to procedura legislacyjna dotycząca tzw. poselskich projektów ustaw.

Jak stwierdził na konferencji prasowej we wtorek 21 lutego szef klubu poselskiego PiS Ryszard Terlecki, projekt ustawy o ochronie przyrody był głosowany w Sejmie 16 grudnia 2016 r. „w trudnych warunkach”. W konsekwencji „rzeczywiście znalazły się w nim błędy”. Należy podkreślić, że projekt nowelizacji przepisów o ochronie drzewostanu był projektem poselskim, zatem debata parlamentarna była jedynym możliwym forum merytorycznej dyskusji o skutkach proponowanego rozwiązania legislacyjnego. W przeciwieństwie bowiem do projektów rządowych, propozycje legislacyjne grupy co najmniej 15 posłów lub komisji sejmowej nie są poddawane deliberacji innej niż parlamentarna. Nie podlegają konsultacjom publicznym, nie jest też dla nich wymagana ocena skutków regulacji.

Podobnie sytuacja wyglądała w czasie obrad sejmowej komisji ds. deregulacji 23 marca 2017 r., kiedy to przewodniczący komisji musiał przerwać na godzinę posiedzenie, bo jakość zgłaszanych przez posłów poprawek do projektu ustawy „Apteka dla aptekarza” była bardzo problematyczna. Jak później zauważyło obecne na komisji sejmowej Biuro Analiz Sejmowych, przegłosowano dwa całkowicie sprzeczne przepisy - jeden znoszący wymóg, by właściciel apteki był farmaceutą, i drugi wprowadzający ten sam wymóg tylnymi drzwiami, tj. przewidujący konieczność posiadania zaświadczenia o wpisie do rejestru farmaceutów okręgowej izby aptekarskiej. Ten drugi musiano po przerwie poprawiać w drodze kolejnego głosowania komisji sejmowej.

Legislacja przyzwoita: deliberacja i namysł

Przestrzeganie zasad prawidłowej legislacji ma zapobiec nieprzemyślanym decyzjom prawodawczym. Autonomia regulaminowa Sejmu (art. 112 Konstytucji RP) nie oznacza całkowitej swobody i dowolności kształtowania poszczególnych elementów procesu ustawodawczego oraz praktyki ich stosowania. Standardy demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) to także zasady przyzwoitego jakościowo i proceduralnie tworzenia prawa.

W aspekcie proceduralnym prawidłowa legislacja polega na ścisłym przestrzeganiu przez ustawodawcę reguły trzech czytań sejmowych, która służy rzeczowej dyskusji reprezentantów Narodu i namysłowi niezbędnemu do stanowienia dobrego prawa.

Jak wielokrotnie, wręcz do znudzenia stwierdzał Trybunał Konstytucyjny, reguła trzech czytań sejmowych (art. 119 ust. 1 Konstytucji RP) nie może być rozumiana tylko formalnie (jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego tekstu), ale służy przede wszystkim możliwie dokładnej i wnikliwej analizie projektu ustawy, a w konsekwencji zminimalizowaniu ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań. Pośpieszne rozpatrywanie projektu ustawy oraz rezygnacja z tych środków działania i procedur sejmowych, które pozwalają wszechstronnie krytycznie ocenić proponowane rozwiązania prawne, nie sprzyja jakości ustawodawstwa i narusza zasady przyzwoitej legislacji, które należą do gwarancji demokratycznego państwa prawnego.

Wnikliwej analizie projektów legislacyjnych i tworzeniu prawa w sposób przemyślany służą także instytucje wpisane w rządową ścieżkę legislacyjną. Konsultowanie publiczne, opiniowanie i uzgadnianie projektów aktów prawnych służy stworzeniu maksymalnie szerokiego pola dyskusji o rzeczowych argumentach, z uwzględnieniem stanowisk zainteresowanych podmiotów społecznych. Ocena skutków regulacji służy natomiast określeniu i rozważeniu w toku prac legislacyjnych prognozowanych efektów społeczno-ekonomicznych proponowanego rozwiązania. Najbardziej pożądaną ścieżką tworzenia prawa w obecnej kondycji debaty parlamentarnej jest zatem właśnie rządowy proces legislacyjny. Wówczas bowiem debata parlamentarna, wrażliwa na zakłócenia w pracy Sejmu, poprzedzona jest merytoryczną pracą wymuszaną przez instytucje przewidziane w regulaminie pracy Rady Ministrów.

Memento dla ustawodawcy

Pośpiech, brak dyskusji z posłami, zablokowanie środków debaty sejmowej to legislacyjne grzechy. „Wejście z marszu”, bez odpowiedniego rozeznania i ze zbyt krótkim *vacatio legis* - tak właśnie legislacja faktyczna zderza się z zasadami przyzwoitej legislacji. Oto memento płynące z *Lex Szyszko* dla ustawodawcy zbyt pochopnego i za mało refleksyjnego. W tle pojawia się projekt „Apteki dla aptekarzy”, którym zajęła się 23 marca 2017 r. komisja nadzwyczajna ds. deregulacji i opisane przykłady błędów w procesie stanowienia prawa.

„Apteka dla aptekarzy”, podobnie jak na etapie prac legislacyjnych *Lex Szyszko*, jest poselskim projektem nowelizacji prawa farmaceutycznego, co oznacza, że nie była poddana - wymaganym jedynie dla projektów rządowych - uzgodnieniom międzyresortowym, opiniowaniu przez organy administracji państwowej i - co najważniejsze - konsultacjom publicznym. Nie została także przygotowana ocena skutków zmian regulacji na rynku aptekarskim. Skutki takiej złej procedury mogą być tylko jedne: złe i szkodliwe społecznie prawo farmaceutyczne.

Tomasz Kaczyński jest radcą prawnym, partnerem w Praktyce Life Sciences kancelarii Domański Zakrzewski Palinka, Wojciech Kozłowski jest radcą prawnym, partnerem w Praktyce prawa farmaceutycznego i ochrony zdrowia kancelarii Dentons.

