



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 22 października 2024 r.

Pozycja 86

WYROK

z dnia 18 września 2024 r.

Sygn. akt K 15/23

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz
Stanisław Piotrowicz
Justyn Piskorski
Bartłomiej Sochański – sprawozdawca,

protokolant: Michał Rylski,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, na rozprawie w dniu 18 września 2024 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 2 i art. 12 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) z art. 118 ust. 1 i 3 oraz art. 119 ust. 2 Konstytucji,
- 2) art. 12 ustawy powołanej w punkcie 1, w części obejmującej art. 99 ust. 3aa ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2022 r. poz. 2301, ze zm.), i art. 20 ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z art. 99 ust. 3aa, art. 103 ust. 2a-2d, art. 127cd i art. 127d ust. 2 ustawy – 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*,

o r z e k a:

Art. 2 i art. 12 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) są niezgodne z art. 118 ust. 1 i 3 oraz art. 119 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 4 października 2023 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent lub Wnioskodawca) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności:

a) art. 2 i art. 12 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; dalej: ustawa nowelizująca) z art. 118 ust. 1 i 3 oraz art. 119 ust. 2 Konstytucji;

b) art. 12 ustawy nowelizującej w części obejmującej art. 99 ust. 3aa ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U z 2022 r. poz. 2301, ze zm.; dalej: p.f.) i art. 20 ustawy nowelizującej w związku z art. 99 ust. 3aa, art. 103 ust. 2a-2d, art. 127cd i art. 127d ust. 2 p.f. z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony interesów w toku i odpowiedniej *vacatio legis*.

2. Prezydent, odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 2 i art. 12 ustawy nowelizującej z art. 118 ust. 1 i 3 oraz art. 119 ust. 2 Konstytucji, podniósł zastrzeżenia w zakresie przebiegu prac legislacyjnych. Prezydent wskazał, że *ratio legis* ustawy nowelizującej było wprowadzanie oferty ubezpieczeniowej, stanowiącej podstawę prawną interwencji państwa w wypadku wystąpienia nadzwyczajnych sytuacji gospodarczych, a także stworzenie ram prawnych dla wsparcia projektów, które służą transformacji energetycznej Polski. Zwrócił uwagę, że w toku prac legislacyjnych zgłoszona została poprawka poselska polegająca na dodaniu do projektu ustawy nowelizującej art. 1a i art. 10a, które wprowadziły do projektu ustawy przepisy zmieniające prawo farmaceutyczne oraz przepis przejściowy. W wyniku powyższego, w ustawie nowelizującej, przepisy dodane poprawkami wniesionymi podczas pierwszego czytania projektu ustawy ujęte zostały w art. 2 i art. 12. Zdaniem Wnioskodawcy powyższe poprawki wykraczały poza dopuszczalny zakres przedmiotowy poprawek, które mogą być wnoszone w czasie postępowania ustawodawczego w Sejmie. Zmiany w prawie farmaceutycznym oraz związany z nimi przepis przejściowy nie były objęte treścią projektu ustawy nowelizującej, w wersji, w której wpłynął do Sejmu. Wnioskodawca podkreślił także, że nie były one związane z zakresem regulacji wskazanym przez projektodawcę w uzasadnieniu projektu ustawy i ocenie skutków regulacji. Powyższe – zdaniem Wnioskodawcy – stanowi naruszenie konstytucyjnie granic poprawki do projektu ustawy (art. 119 ust. 2 Konstytucji) oraz wymogów w zakresie inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1 Konstytucji). Wnioskodawca wskazał również, że naruszono – wynikający z art. 118 ust. 3 Konstytucji – obowiązek przedstawienia wraz z projektem ustawy skutków finansowych jej wykonania.

Uzasadniając drugi z zarzutów, Wnioskodawca wskazał, że art. 12 ustawy nowelizującej narusza zasady: zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony interesów w toku oraz odpowiedniej *vacatio legis*. W ocenie Wnioskodawcy art. 12 ustawy nowelizującej wprowadza normatywną nowość, którą można oceniać w kategorii istotnej zmiany dla funkcjonowania rynku aptek w Polsce. Przewidziany w art. 12 ustawy nowelizującej zakaz przejścia kontroli nad apteką ogólnodostępną ma złożony charakter i może dotyczyć licznych stanów faktycznych. Do przejścia kontroli – jak podkreślił Wnioskodawca – może dojść na podstawie warunkowych lub terminowych czynności prawnych ze stosunków obligacyjnych. Zakwestionowany przepis przejściowy przewiduje tymczasem, że zakaz przejścia kontroli obejmuje skutki czynności prawnych lub faktycznych prowadzących do przejścia kontroli, które to powstały po dniu wejścia ustawy nowelizującej. Zgodnie z art. 20 ustawy nowelizującej ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem jej: art. 3, art. 13, art. 14, art. 16 i art. 19, art. 7 i art. 17. W konsekwencji art. 2 i art. 12 weszły w życie 14 dni od ogłoszenia ustawy nowelizującej. Oznacza to, że zakaz przejścia kontroli wprowa-

dzany ustawą nowelizującą mógł mieć zastosowanie do czynności prawnych lub czynności faktycznych, które zostały dokonane przed dniem wejścia ustawy w życie, ale których skutki powstały po tym dniu. Prezydent zaznaczył jednocześnie, że naruszenie przedmiotowego zakazu skutkuje obligatoryjnym cofnięciem zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej oraz nałożeniem grzywny. Wnioskodawca zwrócił również uwagę na to, że zmiany przewidziane w prawie farmaceutycznym nie były wcześniej zapowiadane, jak również nie były przedmiotem konsultacji społecznych. Przedsiębiorcy rozpoczynający swoje inwestycje przed lipcem 2023 r. nie mogli przewidzieć ryzyka zmiany stanu prawnego o takim zakresie. Powyższe świadczy o naruszeniu wynikających z art. 2 Konstytucji zasad: zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony interesów w toku oraz odpowiedniej *vacatio legis*.

3. W piśmie procesowym z 14 listopada 2023 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

4. W piśmie procesowym z 4 kwietnia 2024 r. Prokurator Generalny poinformował, że nie zajmie stanowiska w niniejszej sprawie. W uzasadnieniu powołał się na uchwałę Sejmu z 6 marca 2024 r. „w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego”. Wskazał, że „[n]aruszenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i prawa w działalności Trybunału Konstytucyjnego przybrały skalę, która uniemożliwia wykonywanie ustrojowych zadań w zakresie kontroli konstytucyjności prawa, w tym ochrony praw człowieka i obywatela”. Zaznaczył przy tym, że uwzględnianie przez organy władzy publicznej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego będzie mogło zostać uznane za naruszenie zasady legalizmu.

5. W piśmie z 28 sierpnia 2024 r. Związek Pracodawców Aptecznych PharmaNet (dalej: PharmaNet) przedstawił do niniejszej sprawy opinię prawną jako *amicus curiae*, podziеляjąc pogląd Wnioskodawcy.

Zdaniem PharmaNet art. 2 i art. 12 ustawy nowelizującej są niezgodne z art. 118 ust. 1 i 3 oraz art. 119 ust. 2 Konstytucji. W szczególności zastrzeżenia budzi wadliwy tryb uchwalania poprawki do ustawy nowelizującej podczas pierwszego czytania, która znacząco wychodzi poza zakres merytoryczny pierwotnego projektu. W jego ocenie, wnoszenie tego rodzaju poprawek stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu oraz poprawnej (rzetelnej) legislacji. Omawiane zmiany prawa farmaceutycznego w ogóle nie powinny być umieszczone w ustawie zmieniającej, która wprowadziła jednocześnie nowelizacje ustaw dotyczących materii z nią niezwiązanych, co jest niezgodne z § 92 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

PharmaNet w pełni podzielił uwagi Wnioskodawcy dotyczące naruszenia przez ustawę nowelizującą art. 118 ust. 3 Konstytucji, tj. braku przedstawienia skutków finansowych wykonania projektowanej ustawy. Uchybienie dotyczy określonych w uchwale nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawie z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, obowiązków w zakresie przygotowania uzasadnienia i oceny skutków regulacji oraz w zakresie realizacji konsultacji publicznych i otrzymania opinii wybranych podmiotów.

Wątpliwości PharmaNet wzbudziła także treść art. 12 i art. 20 ustawy nowelizującej w kontekście art. 2 Konstytucji i wynikających z niego zasad: zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony interesów w toku, ochrony praw nabytych i odpowiedniej *vacatio legis*. Ponadto, w ocenie PharmaNet kwestionowane przepisy są niezgodne z art. 64 Konstytucji chroniącym prawo własności. Nagła i radykalna zmiana reguł funkcjonowania rynku aptek nie pozwoliła działającym na nim podmiotom przygotować się do nowych wa-

runków. Ich prawo do swobodnego prowadzenia działalności w granicach prawa zostało bez uzasadnienia ograniczone. Nie wzięto pod uwagę, że planowanie działalności gospodarczej jest dokonywane z konieczności w wieloletniej perspektywie.

Podzielając w całości stanowisko Wnioskodawcy, PharmaNet wskazał, że obostrzono w arbitralny sposób prawo własności właścicieli podmiotów aptecznych przez: a) faktyczne uniemożliwienie obecnym właścicielom zbycia swoich aptek; b) znaczne obniżenie ich wartości, co skutkować będzie zmniejszeniem liczby potencjalnych nabywców; c) ograniczenie prawa do dysponowania swoją własnością; d) pozbawienie tej własności jej wartości zbywczej.

PharmaNet zwrócił również uwagę na problemy związane z niedookreślonością takich pojęć jak: „przejęcie kontroli” oraz „przedsiębiorcy zależnego” w kontekście surowych sankcji przewidzianych przez prawo farmaceutyczne. Dotyczy to w szczególności art. 12 ustawy nowelizującej, stanowiącego, że nowe przepisy znajdą zastosowanie do przejęcia kontroli, które nastąpiło po dniu wejścia ich w życie. Wreszcie PharmaNet wskazując na rażąco krótki 14-dniowy termin *vacatio legis*, postawił zarzut naruszenia zasad: określoności prawa, ochrony interesów w toku, ochrony praw nabytych oraz regulowania kwestii intertemporalnych.

6. W piśmie z 30 sierpnia 2024 r. opinię *amicus curiae* przedstawiła Naczelna Izba Aptekarska (dalej: NIA).

W ocenie NIA zarzut dotyczący naruszenia art. 2, art. 118 ust. 1 i 3 lub art. 119 ust. 2 Konstytucji, w kontekście przestrzegania standardów postępowania ustawodawczego, nie znajduje oparcia w treści i zakresie merytorycznym ustawy nowelizującej. Opiera się on bowiem na błędnym założeniu, że celem zaskarżonej ustawy była zmiana jedynie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych, jak też, że zmiana kolejnych ustaw musi w sposób bezwzględny oraz całościowy być bezpośrednio związana z jej treścią.

Zdaniem NIA zmiana prawa farmaceutycznego pozostawała w związku z zakresem regulacji zawartej w projekcie ustawy wniesionym do Sejmu przez Radę Ministrów. Podniosła, że elementem wiążącym wszystkie zmieniane ustawy był wspólny cel, tj. usuwanie niekorzystnych zjawisk społecznych i gospodarczych w sferze prowadzonych przez przedsiębiorców działalności gospodarczych, ujawnionych w okresie wybuchu i trwania pandemii COVID-19 oraz w trakcie trwania wojny na Ukrainie.

Kolejno NIA wskazała na prawidłowość, tzn. zgodność z Konstytucją, prowadzonych prac legislacyjnych wskutek przeprowadzenia trzech czytań. Na poparcie swoich argumentów wyraziła zdanie, że poprawka obejmująca art. 2 i art. 12 ustawy nowelizującej została zgłoszona na etapie I czytania w Sejmie. Podkreśliła, że wiązało się to z harmonogramem prac legislacyjnych i zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi.

Od momentu zgłoszenia poprawki na etapie I czytania ustawy nowelizującej, aż do momentu jej uchwalenia, różne organizacje społeczne, eksperci oraz właściciele tzw. aptek sieciowych brali czynny udział w pracach nad ustawą. Dlatego przeprowadzony proces legislacyjny nie naruszył zasad rzetelności i transparentności procesu legislacyjnego.

Odnosząc się do wątpliwości Wnioskodawcy dotyczących kosztów wykonania ustawy nowelizującej, NIA podniosła, że zmienione regulacje prawne zmierzają do zabezpieczenia finansów publicznych.

7. W piśmie z 5 września 2024 r. Centrum Oceny Skutków Regulacji UW przedstawiło do niniejszej sprawy opinię prawną jako *amicus curiae*.

Autorzy opinii, odnosząc się do trybu wprowadzenia poprawek, podnieśli, że miało miejsce:

a) integrowanie w ramach jednej ustawy przepisów normujących zupełnie odmienne, pozostające bez jakiegokolwiek związku merytorycznego, w kontekście obowiązującej techniki prawodawczej (zwłaszcza § 3 Zasad techniki prawodawczej), zaś efekt tego zabiegu legislacyjnego, skutkuje nieprzejrzystością systemu prawnego;

b) dodawanie do merytorycznie koherentnego projektu ustawy pojedynczego przepisu odnoszącego się do innego obszaru życia społeczno-gospodarczego (charakteryzowanych w publicystyce jako „doklejanie nowelizacji jednych ustaw do innych” lub dodawania do ustawy przepisu bez merytorycznego związku) w drodze poprawki;

c) stan wewnętrznej sprzeczności projektu ustawy, w tym zwłaszcza kolizja przepisów z treścią uzasadnienia oraz oceną skutków regulacji (brak wyjaśnienia *ratio legis*, celu, przewidywanych skutków czy kosztów);

d) poszerzanie normowanej materii ustawowej za pomocą poprawki, co stanowi *de iure* obejście procedur konsultacyjno-opiniodawczych, ponieważ przedmiotem postępowania ustawodawczego stają się przepisy dodane do projektu ustawy już na etapie parlamentarnym (czyli po zakończeniu procesu konsultacji oraz opiniowania w ramach rządowego procesu decyzyjnego);

e) zignorowanie zobowiązań prawodawcy względem przedsiębiorców oraz szeroko rozumianego otoczenia gospodarczego, wynikających z dotychczas obowiązujących przepisów, szczególnie art. 66 ustawy z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, polegających na obowiązku przeprowadzania oceny projektowanych aktów z perspektywy przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych tej regulacji oraz wyboru najmniej ingerującego środka oddziaływania (zasada proporcjonalności).

Reasumując wywody w tym zakresie, autorzy opinii wskazali, że po pierwsze, prawo do wniesienia poprawki nie może uchybiać zasadzie trzech czytań, po drugie wniesienie poprawki nie jest prawem nieograniczonym merytorycznie, gdyż jest limitowane zakresem spraw normowanych w projekcie ustawy.

8. Do dnia wydania wyroku Sejm nie przedstawił stanowiska.

II

Na rozprawie 18 września 2024 r. stawił się przedstawiciel Wnioskodawcy.

Pozostali uczestnicy postępowania nie stawili się, mimo prawidłowego zawiadomienia o terminie rozprawy.

Przedstawiciel Wnioskodawcy w swoim wystąpieniu rozwinął wniosek, cytując m.in. wypowiedzi posła wnioskodawcy kontrolowanej ustawy oraz ministra – członka Rady Ministrów, uczestniczącego w posiedzeniu komisji sejmowej. Odniósł się również do pisemnych stanowisk złożonych do sprawy przez Naczelną Izbę Aptekarską, Związek Pracodawców Aptecznych PharmaNET oraz Centrum Oceny Skutków Regulacji Uniwersytetu Warszawskiego.

W związku z krytyczną wypowiedzią przedstawiciela Wnioskodawcy wobec stanowiska Naczelnej Izby Aptekarskiej, Sędzia przewodniczący otworzył możliwość zabrania głosu przez właściwie umocowanych pełnomocników Naczelnej Izby Aptekarskiej. Pełnomocnik Naczelnej Izby Aptekarskiej zajął stanowisko w sprawie oraz odpowiadał na pytania składu orzekającego.

Po sformułowaniu przez przedstawiciela Wnioskodawcy oraz pełnomocnika Naczelnej Izby Aptekarskiej wniosków końcowych Trybunał Konstytucyjny uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną do wydania rozstrzygnięcia.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wprowadzające.

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zaskarżonej regulacji Trybunał musiał zbadać, czy wniosek mógł zostać poddany merytorycznemu rozpoznaniu.

Wśród wymogów konstytucyjnych warunkujących dopuszczalność wydania wyroku należy uwzględnić właściwość Trybunału Konstytucyjnego określoną w art. 188 Konstytucji oraz legitymację podmiotu inicjującego postępowanie, określoną w art. 191 ust. 1 Konstytucji.

W niniejszej sprawie z wnioskiem o dokonanie kontroli konstytucyjności aktu normatywnego wystąpił Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Wnioskodawca), którego legitymacja – w świetle art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji – nie budzi żadnych wątpliwości.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie uczyniono: 1) art. 2 i art. 12 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; dalej: ustawa nowelizująca); 2) art. 12 ustawy nowelizującej w części obejmującej art. 99 ust. 3aa ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2022 r. poz. 2301, ze zm.; dalej: p.f.), i art. 20 ustawy nowelizującej w związku z art. 99 ust. 3aa, art. 103 ust. 2a-2d, art. 127cd i art. 127d ust. 2 p.f. Jako wzorce kontroli, w odniesieniu do przepisów wskazanych w punkcie pierwszym, Wnioskodawca wskazał art. 118 ust. 1 i 3 oraz art. 119 ust. 2 Konstytucji. Z kolei w odniesieniu do przepisów przywołanych w punkcie drugim – art. 2 Konstytucji. Oznacza to, że przedmiotem kontroli uczyniono akt normatywny rangi ustawowej, natomiast jako wzorce wskazane zostały regulacje konstytucyjne.

Trybunał stwierdził, że wniosek spełnia wymogi pisma procesowego określone w art. 47 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

Trybunał uznał za zasadne odniesienie się najpierw do pierwszego z zarzutów. Stwierdzenie niezgodności art. 2 i art. 12 ustawy nowelizującej z art. 118 ust. 1 i 3 lub art. 119 ust. 2 Konstytucji będzie czyniło bezprzedmiotowym badanie drugiego z zarzutów.

2. Ustawa nowelizująca – przebieg procesu legislacyjnego, *ratio legis*.

2.1. Wnioskodawca podniósł, że art. 2 i art. 12 ustawy nowelizującej zostały dodane do projektu ustawy nowelizującej w trakcie pierwszego czytania w Sejmie. Wskazał, że ww. projekt został wniesiony do Sejmu przez Radę Ministrów. Zarzucił, że materia uregulowana w tych przepisach pozostaje poza zakresem regulacji zawartej w projekcie ustawy nowelizującej, co stanowi naruszenie art. 118 ust. 1 i 3 oraz art. 119 ust. 2 Konstytucji.

2.2. Na podstawie art. 188 pkt 1 Konstytucji kompetencja Trybunału Konstytucyjnego do orzekania o zgodności ustawy z Konstytucją obejmuje nie tylko kontrolę ustawy pod względem treści, lecz także pod względem tego, czy została ona wydana zgodnie z przepisami regulującymi postępowanie ustawodawcze (zob. art. 68 u.o.t.p.TK). Z uwagi na charakter zarzutów Wnioskodawcy celem kontroli w niniejszym postępowaniu – w odniesieniu do art. 2 i art. 12 ustawy nowelizującej – nie jest sprawdzenie zgodności treści normy ustawowej z normą konstytucyjną, lecz zbadanie zgodności procesu legislacyjnego z art. 118 ust. 1 i 3 oraz art. 119 ust. 2 Konstytucji. W związku z powyższym, istotne znaczenie w tej sprawie mają ustalenia dotyczące trybu rozpatrywania przez Sejm ustawy nowelizującej oraz jej pierwotnego *ratio legis*.

2.3. Z analizy procesu legislacyjnego na etapie prac rządowych dostępnych na stronie Rządowego Centrum Legislacji wynika, że projekt ustawy nowelizującej został opracowany w Ministerstwie Rozwoju i Technologii. Projekt był przedmiotem uzgodnień w ramach administracji rządowej. W ramach procesu konsultacji publicznych projekt przesłany został do organizacji społecznych, zainteresowanych podmiotów i instytucji w celu zajęcia przez nie stanowiska. Wśród powyższych podmiotów można wymienić jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pracodawców i pracowników oraz podmioty z sektora energetycznego, których przedmiot działalności obejmował zagadnienia regulowane w projekcie ustawy nowelizującej na etapie prac rządowych. Projekt został złożony i przedstawiony posłom w Sejmie przez Radę Ministrów 6 lipca 2023 r. drukiem sejmowym nr 3458/IX (<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3458>).

W uzasadnieniu ww. projektu wskazano, że „[p]odstawowym celem opracowania projektu ustawy o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych jest konieczność przygotowania rozwiązań legislacyjnych, które służyć mają stworzeniu państwu polskiemu możliwości punktowej interwencji w przypadku wystąpienia nadzwyczajnych sytuacji gospodarczych. Drugim, równorzędnym celem, jest stworzenie ram prawnych dla wsparcia projektów, które służą transformacji energetycznej Polski, polegającej w szczególności na stopniowym ograniczaniu energochłonności gospodarki”. Wyjaśniono także, że „[a]ktualne 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” (<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/EA459934010D3DF0C12589E4002FDB75/%24File/3458.pdf>). Podkreślono, że powyższe zmiany są m.in. podyktowane wybuchem pandemii COVID-19 oraz wybuchem wojny na Ukrainie.

2.4. Projekt, w wersji, w której został wniesiony do Sejmu, przewidywał zmiany w:

a) ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1135, obecnie: Dz. U. z 2024 r. poz. 284; dalej: ustawa o ubezpieczeniach eksportowych);

b) ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2153, obecnie: Dz. U. z 2024 r. poz. 441, ze zm.; dalej: ustawa o BGK);

c) ustawie z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. z 2023 r. poz. 924, obecnie: Dz. U. z 2024 r., poz. 551, ze zm.; dalej: ustawa o inwestycjach w zakresie terminalu);

d) ustawie z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 973, obecnie: Dz. U. z 2024 r. poz. 125, ze zm.; dalej: ustawa o zasadach zarządzania);

e) ustawie z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zasadach pozyskiwania informacji o niekaralności osób ubiegających się o zatrudnienie i osób zatrudnionych w podmiotach sektora finansowego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2190, obecnie: Dz. U. z 2024 r. poz. 580, ze zm.; dalej: ustawa o zasadach pozyskiwania informacji);

f) ustawie z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego (Dz. U. z 2023 r. poz. 129, obecnie: Dz. U. z 2024 r. poz. 507; dalej: ustawa o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę).

Projektodawca przewidywał również uchylenie ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 208; dalej: ustawa o dopłatach do oprocentowania kredytów eksportowych).

Przedstawione powyżej propozycje zmian pozostały w ustawie nowelizującej.

Ustawa o ubezpieczeniach eksportowych, w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej, regulowała zasady ubezpieczeń eksportowych, w wypadku których wypłata odszkodowań jest zapewniona w drodze przekazywania zakładowi ubezpieczeń przez Skarb Państwa niezbędnych na ten cel środków (art. 1). Celem ubezpieczeń eksportowych było umożliwienie polskim przedsiębiorcom udziału w międzynarodowym obrocie handlowym oraz wzrostu ich aktywności na arenie międzynarodowej (art. 2). Ustawą nowelizującą wprowadzono liczne zmiany w ustawie o ubezpieczeniach eksportowych. Wśród nich należy przede wszystkim wskazać rozszerzenie działalności Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. (dalej: KUKKE), a więc podmiotu prowadzącego działalność w zakresie ubezpieczeń gwarantowanych, o działalność niezwiązaną z eksportem. W tym miejscu należy wskazać, że pojęcie „ubezpieczenie eksportowe” zostało zmienione na „ubezpieczenie gwarantowane”. Stąd też wynika konieczność zmiany tytułu ustawy o ubezpieczeniach eksportowych na ustawę „o ubezpieczeniach gwarantowanych przez Skarb Państwa”. Kolejną istotną zmianą było wprowadzenie możliwości reasekuracji zakładów ubezpieczeń, w sytuacji, gdy ze względu na ponadprzeciętne ryzyko lub brak możliwości uzyskania reasekuracji na rynku komercyjnym rynek ubezpieczeniowy nie będzie w stanie zapewnić ochrony ubezpieczeniowej. Zmiana ta podyktowana była luką rynkową w ubezpieczeniach cargo związaną z wybuchem wojny na Ukrainie. Ustawa nowelizująca wprowadziła również możliwość wsparcia projektów z zakresu transformacji energetycznej. Rozszerzono bowiem możliwość obejmowania ochroną ubezpieczeniową KUKKE projektów z zakresu transformacji energetycznej.

Zmiany w: ustawie o inwestycjach w zakresie terminalu; ustawie o zasadach zarządzania; ustawie o zasadach pozyskiwania informacji, były związane ze – wskazywaną w poprzednim akapicie – zmianą brzmienia tytułu ustawy o ubezpieczeniach eskortowych.

W wypadku zmiany ustawy o BGK oraz uchylecia ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów eksportowych zmieniono m.in. system rozliczeń pomiędzy ministrem właściwym do spraw finansów publicznych a Bankiem Gospodarstwa Krajowego z tytułu realizacji programu „Finansowe Wspieranie Eksportu”, przyjętego przez Radę Ministrów 28 lipca 2009 r. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazano, że celem przedmiotowej zmiany było „uruchomienie mechanizmu stabilizacji oprocentowania kredytów eksportowych w ramach rządowego programu «Finansowe Wspieranie Eksportu»”.

W odniesieniu do ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę przewidziano możliwość przedłużenia okresu zarządu przez właściwy organ do 24 miesięcy. Dotyczy to tymczasowego zarządu przymusowego ustanowionego w związku z zastosowaniem sankcji określonych w art. 2 ust. 1-3 rozporządzenia Rady (WE) nr 765/2006 z dnia 18 maja 2006 r. dotyczącego środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy (Dz. Urz. UE L 134 z 20.05.2006, s. 1, ze zm.) lub w art. 2 i art. 9 rozporządzenia Rady (UE) nr 269/2014 z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz. Urz. UE L 78 z 17.03.2014, s. 6, ze zm.).

2.5. Pierwsze czytanie projektu ustawy nowelizującej odbyło się 11 lipca 2023 r. na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Gospodarki i Rozwoju (dalej: Komisje). W jego trakcie została zgłoszona poprawka poselska polegająca na dodaniu do projektu art. 1a oraz art. 10a przewidujących zmiany w p.f. Poprawki te zostały zaakceptowane przez Komisje (art. 2 i art. 12 projektu ustawy nowelizującej w brzmieniu przyjętym w sprawozdaniu zawartym w druku nr 3485/IX kadencja). Poseł zgłaszający poprawkę podczas pierwszego czytania wskazał że „(...) projekt ten przewiduje doprecyzowanie przepisów ustawy Prawo farmaceutyczne w zakresie, w jakim regulują one kwestie związane z upraw-

nieniami podmiotowymi do prowadzenia apteki ogólnodostępnej. Konieczność wprowadzenia projektowanych zmian wynika z utrzymujących się wątpliwości interpretacyjnych w zakresie stosowania regulacji wprowadzonych już w roku 2017. Wbrew bowiem celowi tych regulacji, zaczęły być one przez niektóre organy i sądy interpretowane jako wprowadzające mechanizmy przeciwdziałające koncentracji wyłącznie na etapie postępowań administracyjnych, prowadzonych przez organy Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej w przedmiocie udzielania zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej. Przeważająca, i tutaj trzeba podkreślić, niejednolita linia orzecznicza sądów administracyjnych wskazuje, że kompetencji przyznanych tym organom w toku postępowań administracyjnych nie można rozciągnąć na bieżący nadzór nad podmiotami prowadzącymi aptekę w okresie po udzieleniu im zezwolenia” (<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/biuletyn.xsp?sknr=FPB-445>).

Tryb uchwalania ustawy od samego początku wzbudzał poważne zastrzeżenia konstytucyjne.. Przykładowo w opinii Biura Legislacyjnego Senatu można przeczytać: „W trakcie rozpatrywania projektu ustawy w Sejmie połączone Komisja Finansów Publicznych oraz Komisja Gospodarki i Rozwoju wprowadziły poprawkę rozszerzającą ustawę o kolejną nowelizację ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (art. 2) (...). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie, powinny przebyć pełną drogę procedury trzech czytań, a więc muszą być objęte materialem projektu przekazanego do Sejmu (art. 118 i art. 119 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że zasada trzech czytań wynikająca z art. 119 ust. 1 Konstytucji oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym. Musi zatem występować «zakresowa tożsamość» rozpatrywanego projektu. Z zasady trzech czytań wynika także dopuszczalny zakres (głębokość) poprawek. Poprawki mogą nawet całkowicie zmieniać kierunki rozwiązań przyjęte przez podmiot realizujący inicjatywę ustawodawczą. Muszą one jednak – co do zasady – mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu. Mając powyższe na względzie, należy stwierdzić, że dodana poprawkami treść nie przeszła pełnej procedury trzech czytań i wykroczyła poza materiał projektu ustawy przekazanego przez rząd do Sejmu. Nie mogła być objęta pełnym rozmysłem legislacyjnym i obowiązkowymi konsultacjami społecznymi, tym samym stanowi ominięcie trybu inicjatywy ustawodawczej. (...) W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wprowadzone do ustawy poprawkami przepisy mogą być uznane za niezgodne z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji, wobec powyższego proponuje się skreślanie zmian dokonywanych przez art. 2 wraz z konsekwencjami w przepisach ustawy” – (zob. opinia do ustawy o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych oraz niektórych innych ustaw [druk nr 1066/X kadencja Senatu] z 24 lipca 2023 r., s. 4-5).

W toku dalszego procesu legislacyjnego doszło do modyfikacji wskazanych poprawek, niemniej nie dotyczyła ona ich istoty. W konsekwencji, w ustawie nowelizującej przepisy dodane poprawkami wniesionymi podczas pierwszego czytania jej projektu ujęte zostały w art. 2 i art. 12. Sejm 17 sierpnia 2023 r. uchwalił ustawę nowelizującą, która została podpisana przez Prezydenta 7 września 2023 r.

Zmiany przewidziane w art. 2 ustawy nowelizującej nawiązują do kwestii podmiotów uprawnionych do prowadzenia apteki ogólnodostępnej. Ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. poz. 1015; dalej: nowelizacja p.f.) wprowadzono liczne ograniczenia związane z możliwością uzyskania zezwolenia na prowadzenie apteki. Potocznie, jak i w nauce nowelizacja p.f. określana jest jako „Apteka dla Aptekarza”. Przewidziano w niej m.in., że prawo do uzyskania zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej posiada: farmaceuta posiadający prawo wykonywania zawodu; spółka jawna lub spółka partnerska, której przedmiotem działalności jest wyłącznie prowadzenie aptek, i w której wspólnikami (partnerami) są wyłącznie farmaceuci posiadający prawo wykonywa-

nia zawodu. Była to istotna zmiana, gdyż przed wejściem w życie nowelizacji p.f. zezwolenie na prowadzenie apteki mogło być udzielone m.in. spółce kapitałowej. Wprowadzono również ograniczenia w zakładaniu aptek ogólnodostępnych ze względu na ich liczbę na danym obszarze oraz odległość od innych aptek. Do powyższych zmian, jak już wskazano, nawiązuje art. 2 ustawy nowelizującej. W przepisie tym przede wszystkim znacznie ograniczono możliwość przejścia kontroli w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów nad podmiotem prowadzącym aptekę ogólnodostępną. Wprowadzono w związku z tym uprawnienie dla Wojewódzkich Inspektorów Farmaceutycznych do cofnięcia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej podmiotowi, nad którym nastąpiło przejście kontroli wbrew zakazowi oraz możliwość nałożenia grzywny na podmiot dokonujący przejście kontroli. Zakwestionowane przepisy określane są często w praktyce jako „Apteka dla aptekarza 2.0”. W art. 2 ustawy nowelizującej wydłużono ponadto maksymalne odstępstwa kontroli dotyczące tego czy: przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą w zakresie pośrednictwa w obrocie produktami leczniczymi wypełnia obowiązki wynikające z ustawy (art. 73g pkt 1 p.f.); przedsiębiorca prowadzący działalność polegającą na prowadzeniu hurtowni farmaceutycznej spełnia obowiązki wynikające z ustawy (art. 76b pkt 1 p.f.).

Artykuł 12 ustawy nowelizującej jest przepisem przejściowym, zgodnie z którym art. 99 ust. 3aa i 3ab p.f. stosuje się do przejścia kontroli, które nastąpiło po dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej.

3. Ocena zgodności art. 2 i art. 12 ustawy nowelizującej z Konstytucją.

3.1. Wnioskodawca, w stosunku do art. 2 i art. 12 ustawy nowelizującej, wzorcami kontroli uczynił art. 118 ust. 1 i 3 oraz art. 119 ust. 2 Konstytucji.

Konstytucja w odniesieniu do procesu legislacyjnego wyróżnia trzy instytucje: inicjatywę ustawodawczą (art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji), poprawki do projektu ustawy wniesione podczas rozpatrywania projektu przez Sejm (art. 119 ust. 2 Konstytucji) oraz poprawki Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm (art. 121 ust. 2 Konstytucji).

W art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji określono wyczerpująco katalog podmiotów uprawnionych do wykonania inicjatywy ustawodawczej. Zgodnie z powyższymi przepisami przysługuje ona posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej, Radzie Ministrów (ust. 1), grupie co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu (ust. 2). Dodatkowo w ust. 3 zawarto wymóg aby Wnioskodawca, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawił także skutki finansowe jej wykonania.

Realizacja inicjatywy ustawodawczej „polega na przedłożeniu tekstu projektowanej ustawy w takiej postaci, aby nadawał się on do uchwalenia bez konieczności dokonywania w nim jakichkolwiek zmian” (wyrok TK z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21). Nie wyklucza to jednak jego modyfikacji w trakcie rozpatrywania go przez izby ustawodawcze. Prawo to zostało przewidziane wprost w art. 119 ust. 2 Konstytucji. Stanowi on, że „[p]rawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm przysługuje Wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów”. Katalog ten ma charakter zamknięty. Poprawka – w sensie technicznym – „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” (wyrok TK z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03). Kluczowe znaczenie z perspektywy niniejszej sprawy ma określenie dopuszczalnego zakresu przedmiotowego poprawki. Trybunał dokonał pogłębionej analizy tego zagadnienia w przywoływanym już wyroku z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03. Trybunał w powyższej sprawie, dokonując wykładni językowej pojęcia „poprawki”, wyjaśnił, 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”. Sam bowiem art. 119 ust. 2 Konstytucji wskazuje na poprawki „do projektu”. Stwierdził przy tym, że nie można tego rozumieć wyłącznie w ten sposób, że poprawki należy wносить do konkretnego projektu ustawy. Jak wyjaśnił Trybunał, związek pomiędzy poprawką a projektem ustawy „ma wymiar nie tylko formalny, ale i merytoryczny, polegający na tym, że konkretne poprawki odnoszące się do projektu muszą pozostawać w odpowiednim powiązaniu z jego treścią, muszą zmierzać do modyfikacji treści projektu, a nie do stworzenia nowego projektu”. Istotne w tym wypadku jest ustalenie stopnia tego powiązania. Z wyodrębnienia w Konstytucji prawa do inicjatywy ustawodawczej (art. 118 Konstytucji) oraz prawa do wnoszenia poprawek do projektu (art. 119 Konstytucji) wynika, że prawa te powinny mieć odrębną treść i zakresy przedmiotowe. Inicjatywa ustawodawcza ma charakter całościowy. Spełnia nie tylko funkcję inicjującą, lecz także programową dla całego procesu legislacyjnego. Poprawki wnoszone w toku prac legislacyjnych mają ze swej istoty charakter punktowy. Powinny one generalnie pogłębiać zakres przedmiotowy projektu ustawy, a nie wychodzić poza niego. Wyjście poza wskazany przez projektodawcę zakres dopuszczalne jest wyłącznie wówczas, gdy treść poprawki pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy, a w szczególności gdy jej przyjęcie jest niezbędne do całościowego zrealizowania koncepcji projektodawcy (zob. wyrok z 24 marca 2009 r., sygn. K 53/07, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 27). Trybunał w wyroku z 16 kwietnia 2009 r., sygn. P 11/08 (OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 49), odwołując się do swojego wcześniejszego orzecznictwa, wyjaśnił, że poprawki mają rolę uboczną, wtórną wobec inicjatywy ustawodawczej. Podkreślił, że wykładnia art. 119 i art. 121 Konstytucji nie może prowadzić do zatarcia różnic między inicjatywą ustawodawczą i poprawkami. Oznaczałoby to w konsekwencji obchodzenie wymagań, które Konstytucja przewiduje dla inicjatywy ustawodawczej.

Istotne znaczenie przy badaniu dopuszczalnego zakresu poprawek ma konstytucyjna zasada trzech czytań wyrażona w art. 119 ust. 1 Konstytucji. Trybunał w wyroku z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, wskazał, że „najistotniejsze elementy dla interpretacji konstytucyjnego pojęcia poprawki do projektu ustawy wynikają z art. 119 ust. 1 Konstytucji, który ustanawia zasadę rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach. Zasada ta nie powinna być rozumiana w sposób czysto formalny, tzn. jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego projektu ustawy. Taka interpretacja byłaby sprzeczna z ratio legis tego przepisu, którą bez wątplenia było dążenie do dalej idącego sformalizowania procesu ustawodawczego i wyeliminowanie możliwości wprowadzenia w drodze regulaminowej znanego w polskim prawie parlamentarnym mniej skomplikowanego systemu dwóch czytań. Celem, któremu służy zasada trzech czytań, jest możliwie najbardziej dokładne i wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy, a w konsekwencji wyeliminowanie ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań. Rozwiązanie to widzieć należy także w kontekście dążenia do zapewnienia działalności Sejmu większej sprawności. Przy takim założeniu stwierdzić należy, że zasada trzech czytań oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym. Musi zatem występować «zakresowa tożsamość» rozpatrywanego projektu, czego oczywiście nie należy rozumieć w sposób skrajny. Zasada trzech czytań byłaby w części pozbawiona sensu, gdyby jeden projekt ustawy w niezmienionej formie miał być trzykrotnie rozpatrywany przez Sejm. Jednakże za naruszenie art. 119 ust. 1 Konstytucji uznać należałoby sytuację, gdy projekt ustawy, przedłożony zgodnie z regulaminem Sejmu przez odpowiednią komisję, a stanowiący przedmiot II czytania, tak różni się swym zakresem od «projektu wyjściowego», że jest to w istocie inny projekt ustawy”.

Abstrahując od powyższego, przedmiotowe ograniczenie zakresu poprawek wynika z samej istoty ustawy jako aktu prawnego. Ustawa jest aktem prawnym regulującym pewną dziedzinę życia społecznego. Jest zbudowana w pewien usystematyzowany i w założeniu racjonalny oraz logiczny sposób. Oznacza to, że w ustawie nie można zawrzeć różnych, całko-

wicie niezwiązanych ze sobą przepisów. Wynika z tego również zakaz wnoszenia w trakcie postępowania ustawodawczego poprawek, które są niezwiązane z materią, której ustawa dotyczy (zob. wyrok TK z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03).

W orzecznictwie TK wskazuje się również, że ograniczenie zakresu przedmiotowego poprawek wynika z art. 118 ust. 3 Konstytucji. Jak już wyjaśniono, przepis ten nakłada na podmiot korzystający z inicjatywy ustawodawczej obowiązek przedłożenia Sejmowi skutków finansowych jej wykonania. *Ratio legis* wskazanego przepisu jest zapewnienie zgodności proponowanej ustawy z ustawą budżetową. Przedłożenie skutków finansowych jest elementem ściśle związanym z projektem ustawy. Wyznacza on ramy finansowe projektu ustawy, które mają znaczący wpływ na określenie przedmiotowych ram projektu. Jeżeli zatem proponowane poprawki w znaczący sposób będą skutkować wzrostem kosztów wykonania ustawy przewidzianych przez określenie w projekcie koniecznych wydatków z budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub środków będących w dyspozycji instytucji publicznych należy uznać, że w istocie stanowią one nową inicjatywę ustawodawczą, a nie poprawki (zob. wyroki TK z: 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03; 20 lipca 2006 r., sygn. K 40/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 82). W doktrynie z kolei zwraca się uwagę, że brak przedstawienia skutków finansowych, o którym mowa powyżej, uniemożliwia nadanie projektowi ustawy prawidłowego biegu. Projekt taki nie spełnia bowiem wymagań przewidzianych w art. 118 Konstytucji. W konsekwencji nie może być on przedmiotem postępowania legislacyjnego w Sejmie (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 118, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 22).

3.2. Trybunał mając na uwadze wszystkie dotychczasowe ustalenia, stwierdził, że poprawki zgłoszone do projektu ustawy nowelizującej, które ostatecznie zostały uchwalone jako jej art. 2 i art. 12, wykraczają poza dopuszczalny w Konstytucji zakres. Przewidziane w nich zmiany w prawie farmaceutycznym pozostają bez związku z pozostałymi przepisami ustawy nowelizującej, jak również jej *ratio legis* wynikającym z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej. Ograniczenia w przejmowaniu kontroli nad apteką ogólnodostępną w żaden sposób nie są związane z ubezpieczeniami gwarantowanymi przez Skarb Państwa, wspieraniem eksportu czy stworzeniem ram prawnych dla wsparcia projektów, które służą transformacji energetycznej Polski. Poprawki te nie pogłębiają zakresu przedmiotowego ustawy nowelizującej. Nie można również uznać, że ich przyjęcie było niezbędne do całościowego zrealizowania koncepcji projektodawcy. Nawet jeżeliby uznać, że generalnym *ratio legis* ustawy nowelizującej było wprowadzenie rozwiązań mających przeciwdziałać skutkom wybuchu pandemii COVID-19 oraz wojny na Ukrainie, to i tak nie można by uznać, że zakwestionowane przepisy pozostają z nim w związku. W konsekwencji Trybunał uznał, że zakwestionowane przepisy naruszają art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 2 Konstytucji.

Trybunał stwierdził również, iż art. 2 i art. 12 ustawy nowelizującej naruszają art. 118 ust. 3 Konstytucji. Jak już wyjaśniono, przepis ten nakłada na podmiot wnoszący projekt ustawy obowiązek przedstawienia skutków finansowych jej wykonania. Obowiązek ten nie dotyczy poprawek wnoszonych w toku procesu legislacyjnego w Sejmie. Niemniej w niniejszej sprawie stwierdzono, że poprawki do projektu ustawy nowelizującej, które ostatecznie zostały uchwalone jako jej art. 2 i art. 12, wykraczają poza dopuszczalny w Konstytucji zakres poprawek. Stanowią one zatem nową inicjatywę ustawodawczą. Uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, jako sporządzone przed dodaniem do projektu art. 2 i art. 12, z logicznego punktu widzenia, nie mogło zawierać oceny skutków regulacji odnoszących się do zakwestionowanych przepisów. Również autor poprawki w żaden sposób nie odniósł się do wydatków związanych z wejściem w życie zmian w prawie farmaceutycznym. Powyższe świadczy o naruszeniu art. 118 ust. 3 Konstytucji.

Stwierdzenie przez Trybunał, że art. 2 i art. 12 ustawy nowelizującej są niezgodne z art. 118 ust. 1 i 3 oraz art. 119 ust. 2 Konstytucji czyni zbędnym wyrokowanie w przedmiocie pozostałych zarzutów podniesionych przez Wnioskodawcę.

4. Konkluzja i skutki orzeczenia.

Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie nie oceniał merytorycznie konstytucyjności zmian przewidzianych w prawie farmaceutycznym Trybunał Konstytucyjny, rozstrzygając o zasadności wniosku Prezydenta, brał pod uwagę wyłącznie naruszenie określonego przez Konstytucję trybu ustawodawczego. Celowość wprowadzenia przedmiotowych zmian pozostawała całkowicie poza zakresem niniejszej sprawy. Wadliwość procedury uchwalenia zaskarżonej ustawy nie oznacza, że zakwestionowane normy nie korzystają z domniemania konstytucyjności. Należy jednak zauważyć, że za niezgodne z Konstytucją w niniejszej sprawie uznano przepisy nowelizujące prawo farmaceutyczne. W konsekwencji przepisy zmieniane zakwestionowanymi przepisami wraz z wejściem w życie niniejszego wyroku zachowują swoje brzmienie sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej. Nie oznacza to, że Trybunał w niniejszym wyroku orzekł o „przywróceniu mocy obowiązującej przepisów”. Powyżej wskazano jedynie skutki, jakie na mocy art. 190 ust. 1 Konstytucji wywołuje wyrok Trybunału w niniejszej sprawie (zob. wyrok z 24 marca 2009 r., sygn. K 53/07).

W związku z powyższym Trybunał orzekł jak w sentencji.