



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 12 kwietnia 2013 r.

RPO-722130-V/13/TS

00-090 Warszawa Tł. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Pan
Bartosz Arłukowicz

Minister Zdrowia

szanowny Panie Ministrze

Na tle nadesłanej do mnie skargi wyłonił się problem procedury zmiany zezwolenia na prowadzenie apteki oraz opłaty za wydanie decyzji zmieniającej przedmiotowe zezwolenie, w sytuacji, gdy konieczność wydania takiego orzeczenia spowodowana jest zmianą adresu apteki, wynikającą z administracyjnej zmiany nazwy ulicy lub numeracji porządkowej nieruchomości.

Zgodnie z art. 99 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. - Prawo farmaceutyczne (tekst jednolity Dz.U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271), apteka ogólnodostępna może być prowadzona tylko na podstawie uzyskanego zezwolenia na prowadzenie apteki. Zezwolenie na prowadzenie apteki powinno zawierać m.in. adres prowadzenia apteki (art. 102 pkt 3 powołanej ustawy). W przypadku zmiany adresu apteki, prowadzący ją przedsiębiorca jest obowiązany zgłosić wspomnianą zmianę organowi zezwalającemu, stosownie do postanowień art. 37a ustawy. Jest rzeczą oczywistą, że w sytuacji, gdy dochodzi do zmiany danych zawartych w zezwoleniu na prowadzenie apteki powinno również dojść do zmiany treści przedmiotowego zezwolenia. Prawo farmaceutyczne nie zawiera samodzielnej podstawy prawnej do zmiany zezwolenia na prowadzenie apteki, jeżeli nastąpiła zmiana danych zamieszczonych w zezwoleniu. Orzecznictwo sądów administracyjnych dopuszcza jednak stosowanie art. 155 Kodeksu postępowania

administracyjnego, jako podstawy prawnej decyzji zmieniającej zezwolenie na prowadzenie apteki (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2010 r., sygn. akt VI SA/Wa 427/10 oraz wyrok NSA z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt II GSK 871/10). Zgodnie z powołanym przepisem, decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ja wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Według poglądu doktryny prawa, stylizacja art. 155 K.p.a. wskazuje na to, że postępowanie w sprawie uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej, na mocy której strona nabyła prawo, wszczyna się z urzędu (por. Komentarz aktualizowany do art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego, A. Wróbel [w] System Informacji Prawnej LEX). Również sądy administracyjne stoją na stanowisku, że tryb postępowania określony w art. 155 K.p.a. w zasadzie nic przewiduje działania na wniosek (por. wyrok NSA z dnia 13 grudnia 1996 r., sygn. akt III SA 1214/95). Dopuszcza się jednak możliwość wszczęcia takiego postępowania na żądanie strony, np. gdy strona domaga się ustalenia, że nałożono na nią obowiązek w większym rozmiarze niż należy.

Choć zasadą jest, że postępowanie w sprawie uchylenia lub zmiany ostatecznej decyzji, na mocy której strona nabyła prawo, jest wszczynane z urzędu, to Rzecznik spotkał się z praktyką, że Pomorski Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny wezwał podmiot prowadzący aptekę, który zgłosił zmiany danych określone w zezwoleniu na prowadzenie apteki, aby wystąpił z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie zmiany przedmiotowego zezwolenia, pod rygorem cofnięcia zezwolenia w trybie art. 37ap ust. 1 pkt 3 Prawa farmaceutycznego (kopia pisma Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Farmaceutycznego w załączeniu). Zdaniem wspomnianego organu administracji publicznej, zgłoszenie przez przedsiębiorcę prowadzącego aptekę zmiany danych, o których mowa w art. 37ar, nie zwalania go z obowiązku złożenia wniosku o zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki w trybie art. 155 K.p.a. W ocenie Rzecznika, żaden przepis Prawa farmaceutycznego nie kreuje jednak takiego obowiązku po stronie podmiotu posiadającego zezwolenie na prowadzenie apteki. Nie można się również, zgodzić ze stanowiskiem, że niewystąpienie przez przedsiębiorcę z wnioskiem o zmianę

zezwolenia w trybie art. 155 K.p.a., w przypadku zmiany danych zamieszczonych w zezwoleniu, powoduje powstanie niezgodnego z przepisami prawa regulującymi działalność objętą zezwoleniem stanu prawnego, który to stan przedsiębiorca może usunąć we własnym zakresie. Skoro przepisy Prawa farmaceutycznego nałożyły na prowadzącego aptekę obowiązek zgłaszania organowi zezwalającemu wszelkich zmian danych określonych w zezwoleniu i podmiot ten wykonał obowiązek, zaś organ zezwalający jest władny do wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie zmiany tego zezwolenia, to brak jest podstaw do wzywania przedsiębiorcy do złożenia wniosku o zmianę zezwolenia, pod groźbą jego cofnięcia. Należy przy tym zwrócić uwagę, że samo złożenie przez przedsiębiorcę wniosku o zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki nie powoduje usunięcia stanu prawnego niezgodnego z przepisami regulującymi działalność gospodarczą, bowiem do przywrócenia stanu zgodnego z prawem potrzebne jest wydanie stosownej decyzji administracyjnej przez organ zezwalający, który może, a nawet powinien działać z urzędu. Dlatego też niezłożenie przez przedsiębiorcę wniosku o zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki nie jest okolicznością, o której mowa w art. 37ap ust. 1 pkt 3 Prawa farmaceutycznego, uprawniającą organ zezwalający do wezwania przedsiębiorcy do usunięcia niezgodnego z prawem stanu faktycznego lub prawnego, pod groźbą cofnięcia zezwolenia.

Stosownie do art. 105 ust. 2 Prawa farmaceutycznego, za zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki pobiera się opłatę w wysokości dwu i półkrotnego minimalnego wynagrodzenia za pracę. Obowiązujące regulacje nie przewidują żadnego odstępstwa od wspomnianej zasady. Potwierdza to orzecznictwo sądowo-administracyjne, zgodnie z którym jakakolwiek zmiana decyzji o zezwoleniu na prowadzenie apteki rodzi obowiązek ponoszenia opłaty. Przyjęta zasada uiszczania opłaty za zmianę zezwolenia na prowadzenie aptek jest logicznie uzasadniona, jeżeli powodem zmiany danych zawartych w zezwoleniu jest działanie będące wynikiem własnej woli przedsiębiorcy np. gdy przeniósł on siedzibę apteki w inne, bardziej atrakcyjne z handlowego punktu widzenia miejsce lub zawarł związek małżeński i przyjął nazwisko drugiego małżonka. Natomiast w przypadku, gdy zmiana danych zawartych w zezwoleniu następuje na skutek działań niezależnych od przedsiębiorcy, a w szczególności podjętych z urzędu przez organy władzy publicznej (np. związanych z administracyjną zmianą adresu

apteki lub terytorium gminy), to obciążanie przedsiębiorcy opłatą za zmianę zezwolenia nie tylko nie ma racjonalnych motywów, ale jest także sprzeczne z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, która wymaga, aby państwo w stosunku do obywatela zachowywało pewne reguły uczciwości i sprawiedliwości. Dlatego też w mojej ocenie, jeżeli występuje konieczność zmiany zezwolenia na prowadzenie apteki z przyczyn niezależnych od przedsiębiorców, to państwo nie powinno obciążać tych podmiotów opłatami publicznoprawnymi.

Prawodawstwo polskie zna przypadki, gdy obywatelom przyznawano ulgi i zwolnienia od danin publicznoprawnych wnoszonych, jako odpłatność za usługi świadczone z zakresu administracji publicznej, których uzasadnieniem było wystąpienie zdarzeń całkowicie niezależnych od obywateli. Dla przykładu wskazać można, że w okresie, gdy zasadą było pobieranie opłaty za wydanie dokumentu tożsamości, nieobowiązujące już przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 listopada 2000 r. w sprawie opłat za wydanie dowodu osobistego (Dz.U. Nr 105, poz. 1110) przewidywały zwolnienie z obowiązku uiszczenia tej opłaty m.in. osób zobowiązanych do wymiany dowodu osobistego z powodu zmiany kodu pocztowego, administracyjnej zmiany nazwy miejscowości, nazwy ulicy, numeru domu lub lokalu. Taka regulacja stanowiła niewątpliwie wyraz poszanowania zasady zaufania obywateli do Państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasadnym byłoby zatem wprowadzenie analogicznych rozwiązań prawnych do ustawy - Prawo farmaceutyczne, które wyłączałyby obowiązek ponoszenia przez, obywateli opłat za zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki, spowodowaną wystąpieniem szczególnych okoliczności, na które nie mieli oni żadnego wpływu.

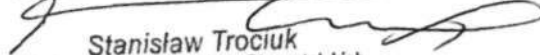
Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 12 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) w związku z art. 110 ust. 2 Prawa farmaceutycznego, zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zbadanie prawidłowości praktyki stosowanej przez organy Inspekcji Farmaceutycznej przy procedurze zmiany zezwolenia na prowadzenie apteki oraz poinformowanie mnie o zajęтым stanowisku. Ponadto, mając za podstawę art. 16 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy, uprzejmie proszę o rozważenie zasadności dokonania nowelizacji przepisów Prawa farmaceutycznego i wprowadzenie regulacji

przewidujących zwolnienie przedsiębiorców z obowiązku wnoszenia opłaty za zmianę wspomnianego zezwolenia, w przypadku, gdy zmiana taka jest podyktowana modyfikacją danych zamieszczonych w zezwoleniu wynikającą z autonomicznych działań organów władzy publicznej.

Załącznik 1

Z przebiegiem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich