



ROLA SAMORZĄDU APTEKARSKIEGO W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Izabela Libera, radca prawny

Dolnośląska Izba Aptekarska przeciera szlaki w postępowaniu administracyjnym.

Na przestrzeni ostatnich kilku lat rola samorządu aptekarskiego w postępowaniu administracyjnym zyskuje na znaczeniu. Taki efekt przyniosły między innymi działania Dolnośląskiej Izby Aptekarskiej (DIA), która z powodzeniem prowadziła postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie oraz Naczelny Sąd Administracyjny, skazując postanowienia Głównego Inspektora Farmaceutycznego (GIF).

Postępowania toczyły się w związku z negowaniem przez GIF prawa DIA do żądania wszczęcia i uczestniczenia w postępowaniu w sprawie zakazu reklamy aptek, który to zakaz, jak wynika z uzasadnienia do nowelizacji ustawy, został wprowadzony w interesie społecznym. Przeszło kilkadziesiąt wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w latach 2013 do 2014 okazało się korzystnych dla DIA, zaś dnia 19 marca 2015 r. sześć spraw o sygn. akt: II GSK

244/14, II GSK 245/14, II GSK 328/14, II GSK 94/14, II GSK 93/14 oraz II GSK 92/14, w których stronami była DIA oraz GIF, zakończyło się prawomocnymi wyrokami uwzględniającymi skargi kasacyjne DIA.

Naruszenie art. 31 § 1 KPA – legitymacja prawna izby

Istotą zapadłych orzeczeń są niezgodności interpretacyjne art. 31 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego (dalej KPA), który jest jednym z fundamentów funkcjonowania demokratycznego państwa.

Art. 31. KPA

§ 1. Organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem:

- 1) wszczęcia postępowania,
- 2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny odmówił wszczęcia postępowania administracyjnych w wyniku złożonych przez DIA wniosków, ponieważ stwierdził, że nie jest to uzasadnione celami statutowymi DIA i nie przemawia za tym interes społeczny. W ocenie sądu GIF w sposób nieprawidłowy i w oderwaniu od unormowań rangi konstytucyjnej oraz ustawowej ocenił przesłanki art. 31 § 1 KPA, bezzasadnie odmawiając wszczęcia postępowania. Sąd uznał, że organ może odmówić wszczęcia postępowania w sytuacji, gdy uzna, że nie zachodzą merytoryczne podstawy do wszczęcia postępowania. Fakt, iż pojęcie interesu społecznego nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę i de facto w każdej sprawie indywidualnej podlega wykładni organu, do którego zostało skierowane żądanie oparte na art. 31 § 1 k.p.a., nie oznacza jednak dowolności (uznaniowości) interpretacyjnej organów administracji (wyrok WSA z dnia 13 września 2013 r., VI SA/Wa 707/13).

Co istotne, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego będą mogły być odnoszone do zgłaszania przez samorząd aptekarski w trybie art. 31 § 1 KPA wniosków do wojewódzkich inspektorów farmaceutycznych o wszczęcie postępowania administracyjnych we wszystkich

przypadkach łamania prawa, w których organem wskazanym przez ustawodawcę do egzekwowania odpowiednich przepisów jest wojewódzki inspektor farmaceutyczny. Zdaniem sądu – przedsiębiorcy prowadzący apteki winni liczyć się z obecnością i uprawnieniami organów samorządu aptekarskiego, którego członkowie stanowią gwarancję należytej jakości usług farmaceutycznych.

W interesie społecznym i zgodnie z celami statutowymi

Wszystkie działania DIA, które znalazły swój finał na sali sądowej, powzięte zostały nie w służbie partykularnym interesom organizacji społecznej lub jej członków, lecz w interesie całego społeczeństwa, które korzysta z usług świadczonych przez farmaceutów w aptekach. Sąd uznał, że posiadanie tzw. zdolności inicjacyjnej w postępowaniu administracyjnym jest przejawem realizacji roli ustrojowej izby jako organizacji samorządu aptekarskiego. Orzeczenia te mają zasadnicze znaczenie dla środowiska aptekarskiego, ponieważ od wielu lat liczne zgłoszenia izb aptekarskich dotyczące przypadków łamania prawa w zakresie systemu dystrybucji leków w Polsce były często ignorowane przez organy nadzoru farmaceutycznego.

DIA uzasadniając istnienie po swojej stronie interesu prawnego podniosła, że jest organizacją społeczną, której cele statutowe uzasadniają wszczęcie postępowania administracyjnego. Nadto wskazała, że zgodnie z ustawą o izbach aptekarskich, Naczelna Izba Aptekarska i okręgowe izby aptekarskie stanowią samorząd zawodu farmaceuty jako reprezentację zawodowych, społecznych i gospodarczych interesów tego zawodu. Zdaniem DIA wszelkie zachowania, które naruszają lub mogą naruszać godność zawodu, a w szczególności zachowania aptekarzy, które wykraczają poza dobro nadrzędne, jakim jest dobro pacjenta, jako sprzeczne z zasadami etyki i deontologii zawodowej, nie mogą pozostawać bez stosownej reakcji organów samorządu aptekarskiego. Jako ważny interes społeczny wskazała, że podstawą działalności organizacji społecznej z założenia jest interes publiczny, zaś organizacja zgłaszając żądanie dopuszczenia do udziału w postępowaniu administracyjnym, zmierza do realizacji zadań mających znaczenie dla interesu ogólnospołecznego,

**WSZCZĘCIE
POSTĘPOWAŃ
SĄDOWYCH
STANOWI DOBITNY
WYRAZ WALKI
ŚRODOWISKA
APTEKARSKIEGO
O PODSTAWOWE
PRAWA
SPOŁECZEŃSTWA
ZAGWARANTOWANE
W KONSTYTUCJI
I USTAWACH.**

o czym przekonuje ścisły związek celów statutowych tej organizacji z przedmiotem postępowania (wyrok WSA z dnia 20 września 2013 r., VI SA/Wa 712/13).

Sąd uznał, że GIF niezasadnie uznał, że po stronie DIA istnieje jedynie interes faktyczny w ustaleniu, czy dany przedsiębiorca aptekarski naruszył zakaz reklamy apteki. Nie jest to, zdaniem sądu, okoliczność, która uzasadniałaby odmowę izbie aptekarskiej jako organizacji samorządowej pozycji podmiotu na prawach strony w postępowaniu dotyczącym reklamy apteki ogólnodostępnej.

Sąd zważył, iż postępowanie w sprawie reklamy apteki, którego prowadzenie należy

powołania administracyjnego na wniosek DIA w sprawie naruszenia przez podmiot prowadzący aptekę zakazu reklamy aptek i ich działalności, ale nawet więcej – że interes społeczny przemawia również za tym, aby izba brała udział w postępowaniu na prawach strony.

Udział w postępowaniach dotyczących zakazu działalności reklamowej aptek

Wykonywanie zawodu farmaceuty ma na celu ochronę zdrowia publicznego i obejmuje świadczenie wszystkich usług farmaceutycznych będących przedmiotem działalności aptek. Oczywiście jest, że działalność reklamowa prowadzona jest na styku z informacyjną funkcją apteki, tak więc cel istnienia samorządu aptekarskiego uzasadnia jego udział w postępowaniu, aby uczestniczyć w procesie mającym za zadanie rozgraniczenie dwóch powyżej wskazanych dziedzin.

Brak jest legalnej definicji reklamy, zaś samo pojęcie reklamy sytuuje się na pograniczu zagadnień etycznych i prawnych. Z tego powodu konieczne jest doprecyzowanie tego pojęcia w drodze wykładni prawa. Jest rzeczą oczywistą, iż w pierwszej kolejności będą to czynić organy inspekcji farmaceutycznej, kontrolowane przez sąd administracyjny, z punktu widzenia zasad prawa. Jednakże trudno sobie wyobrazić, aby organ samorządu farmaceutycznego, jakim jest izba, był pozbawiony legitymacji czynnej w sprawach, które tych zasad etycznych wprost dotyczą.

Jednostka samorządu aptekarskiego powinna być więc dopuszczona do postępowania prowadzonego przez wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego jako organizacja społeczna, gdyż jest ona – jako organ reprezentujący i nadzorujący wszystkich farmaceutów – żywo zainteresowana wynikiem toczącego się postępowania. W sytuacji dopuszczenia izby do postępowania na prawach strony samorząd mógłby w pełni reprezentować interes całej grupy zawodowej farmaceutów w postępowaniu, które polega na przestrzeganiu zakazu reklamy aptek, a tym samym mógłby zareagować odpowiednio szybko dzięki m.in. dostępowi do akt sprawy w razie nieprzebrzegania przez kierownika apteki zakazu reklamy, co leży także w interesie wszystkich członków samorządu przestrzegających obowiązującego prawa.

Mając na uwadze powyższe, sąd zdyskredytował twierdzenie GIF, zgodnie z którym udział izby w postępowaniach mógłby narażać interes strony poprzez dostęp do akt sprawy osób, które pozostają w stosunku konkurencji ze stroną postępowania. Po pierwsze, powyższy argument ma charakter raczej pragmatyczny, aniżeli prawny, po drugie – w przypadku zaistnienia konkretnych okoliczności mogących wpłynąć negatywnie na przebieg postępowania, zagwarantowane są w prawie instrumenty służące uniknięciu tego rodzaju sytuacji. Należą do nich w szczególności: wnioski o wyłączenie z postępowania osób, wobec których sformułowany może być zarzut braku bezstronności, nadto – objęcie ochroną dokumentów zawierających np. tajemnicę przedsiębiorstwa.

Należy zauważyć, jak istotna staje się w takim przypadku rola nadzoru farmaceutycznego w postaci organów państwa odpowiedzialnych za funkcjonowanie rynku leków. To właśnie do ich kompetencji i zadań należy przeciwdziałanie takim sytuacjom, a zwłaszcza szybkie podejmowanie właściwych postępowania celem weryfikacji i ewentualnego dyscyplinowania podmiotów (apteki) nieprzebrzegających obowiązujących zasad prowadzenia działalności nie tylko zgodnie z uzyskanym zezwoleniem, lecz przede wszystkim z przepisami prawa farmaceutycznego.

Ochrona rynku leków, godności zawodu oraz utrzymanie standardów

Wszczęcie postępowania sądowego stanowi dobitny wyraz walki środowiska aptekarskiego o podstawowe prawa społeczeństwa zagwarantowane w konstytucji i ustawach. Sąd w swych orzeczeniach podniósł istotną kwestię, że skoro prowadzenie aptek może

mieć miejsce nie tylko przez aptekarzy, lecz także przez różne podmioty gospodarcze, samorząd aptekarski nie ma wpływu na niebędących farmaceutami przedsiębiorców prowadzących apteki i ich politykę w zakresie konkurencji na rynku leków i przestrzegania obowiązujących standardów, może jedynie wskazywać właściwym organom administracji naruszenia określonych zasad postępowania, w tym zwłaszcza zakazu reklamy oraz żądać pomocy państwa, które to uprawnienie wynika wprost z przepisów ustawy o izbach aptekarskich oraz ma oparcie w statucie izby aptekarskiej. Zdaniem sądu kierownik apteki będący farmaceutą oraz pozostali farmaceuci mają gwarantować, że apteka nie utraci swojego charakteru, nie będzie stanowiła sklepu z lekami nastawionego na maksymalny zysk.

Argumenty przywoływane przez sąd w uzasadnieniach wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego zwiększają rangę samorządu aptekarskiego, który, zdaniem sądu, z mocy ustaw predysponowany jest do zabierania głosu w formach do tego przewidzianych przepisami procedury administracyjnej. W ocenie sądu DIA wykazała, iż mogłaby przyczynić się do właściwego prowadzenia postępowania administracyjnych w przedmiocie reklamy aptek.

Sama DIA wyraża nadzieję, że aptekarze w całej Polsce wykażą solidarność zawodową i determinację w niełatwej walce o konstytucyjne i ustawowe prawa, ponieważ bez ich poszanowania nie będzie możliwe utrzymanie wysokiej pozycji zawodu farmaceuty. ■

ZDANIEM SĄDU KIEROWNIK APTEKI BĘDĄCY FARMACEUTĄ ORAZ POZOSTALI FARMACEUCI MAJĄ GWARANTOWAĆ, ŻE APTEKA NIE UTRACI SWOJEGO CHARAKTERU, NIE BĘDZIE STANOWIŁA SKLEPU Z LEKAMI NASTAWIONEGO NA MAKSYMALNY ZYSK.



do kompetencji wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego, jest zbieżne z celami statutowymi przypisanymi okręgowym izbom aptekarskim, bowiem to izba, jako organ samorządu farmaceutycznego, sprawuje nadzór nad wykonywaniem zawodu farmaceuty, a do czynności objętych tym zawodem należy kierowanie apteką. Udział w postępowaniach dotyczących uczestniczenia apteki w niedozwolonej reklamie mieści się zatem w zakresie działań samorządu. W szczególności chodzi o sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem zawodu farmaceuty w zakresie pełnienia funkcji kierowniczej obejmującej odpowiedzialność za prawidłowe kierowanie apteką.

W przedmiotowej sprawie zabrał głos również mgr farm. Piotr Bohater, prezes DIA, podkreślając, iż Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu ustnym do wyroku stwierdził, że interes społeczny przemawia nie tylko za wszczęciem postę-



Izabela Libera

Radca prawny, prowadzi własną kancelarię od 2005 r., współpracowała z wiodącymi polskimi kancelariami prawnymi. Posiada kilkunastoletnie doświadczenie w obsłudze spółek handlowych oraz prowadzeniu sporów sądowych. Zajmuje się prawem cywilnym, w tym prawem nieruchomości i służebnościami, prawem farmaceutycznym i procedurą cywilną. Jest mediatorem Polskiego Centrum Mediacji.