



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 35/13
BAS-WPTK-2091/13

Warszawa, dnia 18 czerwca 2014 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	18. 06. 2014
L.dz. L. zał.	

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 7 sierpnia 2013 r. (sygn. akt K 35/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 105 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm.) w zakresie, w jakim nakazuje pobranie opłaty za zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki w sytuacji, gdy zmiana ta została spowodowana działaniami organów władzy publicznej, **jest zgodny** z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub wnioskodawca) zaskarżył art. 105 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm.; dalej: u.p.f.). Kwestionowany przepis ma następujące brzmienie: „Za zmianę zezwolenia lub jego przedłużenie w przypadku wydania zezwolenia na czas ograniczony pobiera się opłatę w wysokości połowy kwoty, o której mowa w ust. 1”. Zgodnie natomiast z ust. 1 tego artykułu: „Za udzielenie zezwolenia na prowadzenie apteki pobierana jest opłata w wysokości pięciokrotnego minimalnego wynagrodzenia za pracę określonego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę”.

Wątpliwości Rzecznika budzi zgodność art. 105 ust. 2 u.p.f. w zakresie, w jakim nakazuje on pobranie opłaty za zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki w sytuacji, gdy zmiana ta została spowodowana działaniami organów władzy publicznej, z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego).

2. Zaskarżony przepis nakłada obowiązek uiszczenia opłaty za zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki lub przedłużenie zezwolenia wydanego na czas ograniczony, a także reguluje wysokość tej opłaty przez odesłanie do miernika zawartego w przepisach o płacy minimalnej.

W świetle art. 102 u.p.f., zezwolenie na prowadzenie apteki powinno zawierać następujące elementy: „1) nazwę i siedzibę podmiotu, na rzecz którego zostało wydane zezwolenie, a w przypadku osoby fizycznej imię, nazwisko i adres; 2) gminę, na obszarze której apteka ma być utworzona; 3) adres prowadzenia apteki; 4) nazwę apteki, o ile taka jest nadana; 5) numer zezwolenia na prowadzenie apteki; 6) termin ważności zezwolenia na prowadzenie apteki, jeżeli jest oznaczony; 7) podstawowe warunki prowadzenia apteki”. Zezwolenie takie stanowi bezwzględny warunek prowadzenia apteki ogólnodostępnej (art. 99 ust. 1 u.p.f.), zaś udzielenie, odmowa udzielenia, zmiana, cofnięcie lub stwierdzenie wygaśnięcia zezwolenia należy do wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego (art. 99 ust. 2 u.p.f.).

Zezwolenie wydaje się na czas nieoznaczony, lecz na wniosek przedsiębiorcy może zostać ono wydane na czas oznaczony (art. 37ao ust. 1-2 u.p.f.). Na przedsiębiorcy spoczywa obowiązek zgłaszania organowi zezwalającemu, tj. wojewódzkiemu inspektorowi farmaceutycznemu, wszelkich zmian danych określonych w zezwoleniu (art. 37ar u.p.f.). Ustawa nie określa jednak ani terminu dokonania zgłoszenia, ani sankcji za niewykonanie obowiązku poinformowania organu o zmianie danych (zob. M. Kondrat [w:] *Prawo farmaceutyczne. Komentarz*, red. M. Kondrat, Warszawa 2009, s. 581). Jak wskazuje się w doktrynie, celem obowiązku ustanowionego w art. 37ar u.p.f. jest realizacja postulatu jawności informacji na temat działalności gospodarczej i umożliwienie m.in. wykonywania uprawnień kontrolnych przez organy inspekcji farmaceutycznej (zob. G. Rączka [w:] *Prawo farmaceutyczne. Komentarz*, red. L. Ogiegło, Warszawa 2010, s. 443).

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 września 2013 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2014 r. (Dz. U., poz. 1074), minimalne wynagrodzenie za pracę wynosi obecnie 1680 zł. Oznacza to, że obliczona na podstawie art. 105 ust. 1-2 u.p.f. wysokość opłaty za zmianę zezwolenia jest równa 4200 zł.

II. Zarzuty wnioskodawcy

1. Rzecznik wskazuje, że zmiana choćby jednego z wymienionych w art. 102 u.p.f. elementów składowych zezwolenia na prowadzenie apteki pociąga za sobą konieczność modyfikacji zezwolenia.

Co do trybu korekty danych zawartych w zezwoleniu na prowadzenie apteki, Rzecznik twierdzi, że zmiana treści zezwolenia następuje w drodze decyzji zmieniającej wydawanej na podstawie art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.; dalej: k.p.a.) w związku z art. 105 ust. 2 u.p.f. Ustawa, z której pochodzi zaskarżony przepis, nie zawiera bowiem samodzielnej podstawy do zmiany zezwolenia. Na poparcie tych twierdzeń Rzecznik powołuje się na wyrok NSA z 21 września 2011 r. (sygn. akt II GSK 871/10).

Konieczność korekty danych zawartych w zezwoleniu, jak twierdzi wnioskodawca, może być skutkiem np. zmiany nazwy miejscowości, zmiany granic gminy lub zmiany nazwy ulicy. Są to działania leżące w gestii władz publicznych

(w podanych przykładach odpowiednio: ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Rady Ministrów, rady gminy) i zasadniczo niezależne od woli podmiotu prowadzącego aptekę. W związku z tym Rzecznik wywodzi, że prawny obowiązek uiszczenia opłaty za zmianę zezwolenia na prowadzenia apteki może powstać nie tylko w wyniku działań podejmowanych przez podmiot prowadzący aptekę, ale także w konsekwencji działań organów władzy publicznej. Powoduje to, że podmioty prowadzące aptekę są obciążane w sposób nieusprawiedliwiony kosztami generowanymi jednostronnie przez władze publiczne.

2. Wnioskodawca dostrzega w opisanym mechanizmie ustawowym naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji. Precyzuje, że chodzi o naruszenie pewności prawa rozumianej jako pewność tego, że w oparciu o obowiązujący stan prawny jednostka może kształtować swoje sprawy życiowe. Określa zaskarżony przepis jako „swoistą pułapkę” zastawioną na obywatela: „Istota tej pułapki sprowadza się do tego, że jednostka musi ponieść niemały [...] ciężar finansowy zmian wprowadzanych w wydanym na jej rzecz indywidualnym akcie administracyjnym (zezwoleniu) także wówczas, gdy zmiany te wynikają z okoliczności w całości leżących poza sferą jej woli” (wniosek, s. 7).

3. Rzecznik wskazuje ponadto, że opłata, w świetle ustaleń nauki prawa, powinna stanowić zindywidualizowaną zapłatę za zindywidualizowane świadczenie publiczne. Tymczasem we wskazanym przypadku „nie zachodzi [...] związek uzasadniający obciążenie kosztami wywołanych w ten sposób czynności administracyjnych zindywidualizowanego podmiotu” (wniosek, s. 8-9).

III. Wzorzec konstytucyjny

Wskazana przez wnioskodawcę zasada demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) ma charakter na tyle rozbudowany i wielowątkowy, że rekonstrukcję treści normatywnej art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli należy w tym miejscu ograniczyć do najbardziej podstawowych tez oraz jedynie do przywołanych

we wniosku zasad pochodnych: zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także pewności prawa.

Zasada ochrony zaufania do państwa i prawa określana jest w orzecznictwie Trybunału także jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych. W wyroku z 15 lutego 2005 r. (sygn. akt K 48/04) Trybunał Konstytucyjny wskazał m.in., że zasada ta wyraża się: „[...] w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania” (por. także m.in. wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97).

Podobnie Trybunał wypowiedział się w wyroku z 14 czerwca 2000 r. (sygn. akt P 3/00), w którym stwierdził, że analizowana zasada opiera się na: „[...] pewności prawa a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty [...]. Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zdecydowała o swoich sprawach [...]. Chodzi tu więc nie o ten aspekt pewności prawa, który odnosi się do

względnej stabilności porządku prawnego mający związek z zasadą legalności, lecz o pewność prawa rozumianą jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym drugim sensie prawo pewne (pewność prawa) oznacza także prawo sprawiedliwe” (zob. także wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 25 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 13/01; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02; por. M. Wojciechowski, *Pewność prawa*, Gdańsk 2014, s. 175-182).

III. Analiza zgodności

1. Rzecznik wyraża zastrzeżenia co do dopuszczalności pobrania od podmiotu prowadzącego aptekę opłaty w wysokości 4000 zł (obecnie, w wyniku zmiany przepisów o płacy minimalnej, 4200 zł) za zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki w przypadku, gdy do zmiany tej dochodzi z przyczyn leżących po stronie władz publicznych, a więc gdy podmiot prowadzący aptekę nie miał wpływu na zmianę warunków określonych w zezwoleniu. Wydaje się *prima facie*, że opisana we wniosku sytuacja, w której władze publiczne generują czysto formalną – nieprowadzącą do rzeczywistej modyfikacji warunków działalności gospodarczej – zmianę elementów składowych zezwolenia, nie powinna skutkować obciążeniem jednostki takimi samymi kosztami jak wówczas, gdy to działania jednostki pociągają za sobą konieczność dostosowania warunków zezwolenia do nowego stanu faktycznego. Można uznać, że gdy zmiana zezwolenia polega na czysto formalnej korekcie danych w wyniku zmiany administracyjnej, np. odnoszącej się do numeracji porządkowej nieruchomości, to opłata w obowiązującej wysokości – w świetle podanych wcześniej obliczeń – jawi się jako wygórowana i może godzić w zasadę lojalności państwa wobec obywatela, a w przypadku podmiotu gospodarczego o ograniczonych obrotach może wręcz doprowadzić do wyeliminowania go z rynku usług farmaceutycznych.

Jednakże przed przystąpieniem do oceny zgodności zakwestionowanego przepisu z Konstytucją Sejm dostrzega potrzebę dokonania pewnych uściśleń porządkujących co do dopuszczalności obciążania jednostki kosztami związanymi z funkcjonowaniem w ramach państwa i w ramach wspólnoty lokalnej.

Wywód zawarty we wniosku Rzecznika opiera się na przyjętym *implicite* założeniu, że władze publiczne mają obowiązek rekompensowania jednostce

wszelkich kosztów zmian administracyjnych. Rzecznik przeciwstawia bowiem zmiany warunków prowadzenia apteki wynikające z działań podejmowanych przez podmiot prowadzący aptekę oraz zmiany wywołane działalnością organów władzy publicznej, po czym kwestionuje dopuszczalność pobierania opłat – i to w jakiegokolwiek wysokości – w tym drugim przypadku. Pisze bowiem: „Kierując się zasadą lojalności państwa wobec obywateli ustawodawca w takim przypadku powinien wyłączyć pobieranie opłaty za czynności administracyjne, które zostały wywołane przez samą władzę publiczną, zaś wszelkie koszty z tego wynikające powinny zostać pokryte ze środków budżetowych” (wniosek, s. 9). Z tak radykalnym postawieniem sprawy trudno się zgodzić.

Jest oczywiste, że aktywność życiowa osoby fizycznej, a także funkcjonowanie w obrocie prawnym przez inne podmioty praw i wolności, ma miejsce w ramach szerszych wspólnot. Szczególne znaczenie mają w tym kontekście wspólnoty samorządowe, złożone z ogółu mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego (art. 16 ust. 1 Konstytucji), oraz państwo polskie, stanowiące dobro wspólne wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji). Jednym z obowiązków jednostki wobec państwa jest ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych (art. 84 Konstytucji). Korzystanie z realizowania przez państwo zadań publicznych powinno bowiem łączyć się z uczestnictwem w ich finansowaniu (por. rozumowanie zaprezentowane w wyrokach TK z: 16 kwietnia 2002 r., sygn. akt SK 23/01; 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04). Dostrzegano, że „ustawodawca waży [...] potrzeby państwa i społeczeństwa oraz obowiązki, nakładane na organy państwa Konstytucją i ustawami i stosownie do skali tych potrzeb, zgodnie z wolą polityczną, zadbać musi o środki na ich sfinansowanie” (wyrok TK z 19 lipca 2007 r., sygn. akt K 11/06). Nie jest zatem tak, by zmiany administracyjne – dokonywane wszak przez organy wyłonione w wyniku zastosowania demokratycznych procedur zapewniających ich legitymację społeczną – stanowiły z założenia eksces władz publicznych, pociągający za sobą konieczność pełnego rekompensowania jednostce związanych z nim kosztów.

W pewnych okolicznościach ustawodawca łagodzi uciążliwe skutki zmian administracyjnych, o których wspomina Rzecznik, a więc polegających np. na zmianie nazwy ulicy, numeracji porządkowej nieruchomości lub nazwy miejscowości. Przykładowo, w myśl art. 79b ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.): „W przypadku gdy

zmiana stanu faktycznego w zakresie adresu właściciela lub posiadacza pojazdu, wymagająca wydania nowego dowodu rejestracyjnego pojazdu, spowodowana została zmianami administracyjnymi, rada powiatu może, w drodze uchwały, zmniejszyć opłatę lub zwolnić od jej uiszczenia osoby obowiązane do ubiegania się o wydanie tego dokumentu”. Komentatorzy tego przepisu zasadnie wiążą ową możliwość z faktem, że wydanie nowego dowodu rejestracyjnego w opisanych okolicznościach następuje z przyczyn niezależnych od zainteresowanego (zob. R.A. Stefański, *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 629; W. Kotowski, *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, LEX/el. 2011, komentarz do art. 79b).

Nie oznacza to jednak, że władze publiczne są konstytucyjnie zobowiązane do takiego kształtowania przepisów prawa, by każdorazowo przejmować na siebie w całości ciężar dokonywanych zmian administracyjnych. Decyzja, czy skorzystać z takiej możliwości, jest pozostawiona swobodzie ustawodawcy; powinna zostać dokonana po kompleksowym rozważeniu okoliczności związanych z nałożeniem danego ciężaru publicznego, a także przy uwzględnieniu całokształtu wartości konstytucyjnych. Sposób wyważenia tych wartości, któremu wyraz daje regulacja prawna, może podlegać ocenie – *a casu ad casum* – pod kątem zgodności z Konstytucją.

2. Jak wspomniano, dopuszczalność obarczenia jednostki kosztami zmian administracyjnych w przypadkach wskazanych przez wnioskodawcę oraz w wysokości wynikającej z art. 105 ust. 2 u.p.f. istotnie może nasuwać zastrzeżenia z punktu widzenia lojalności państwa wobec obywatela. Powstaje jednak pytanie, czy źródłem wątpliwości konstytucyjnych jest przepis prawa, czy też sposób jego stosowania w praktyce.

Rzecznik powołuje się na zaledwie jedno orzeczenie wspierające przedstawioną we wniosku argumentację. Jest to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z 21 września 2011 r. (sygn. akt II GSK 871/10), w którym rozstrzygano, w jakiej formie proceduralnej należy dokonać zmiany zezwolenia na prowadzenie apteki, gdy doszło do zmiany nazwiska przedsiębiorcy (w wyniku zawarcia związku małżeńskiego przez jedną ze współwłaścicielek). W wyroku tym – który zapadł w składzie 3 sędziów – wyrażono pogląd, iż „brak jest argumentów prawnych przemawiających za twierdzeniem skarżących, że możliwe

byłoby dokonanie zmiany treści zezwolenia – decyzji administracyjnej w drodze czynności materialno-technicznej (aktualizacja nazwiska przedsiębiorcy w rejestrze)”. Zdaniem NSA: „Skoro została wydana decyzja o zmianie zezwolenia, to zgodnie z [...] przepisem art. 105 ust. 2 [u.p.f. – uwaga własna] podlega ona opłacie. Przepis ten nie przewiduje rozróżnienia zakresu zmiany decyzji i odniesienia tego do opłaty za zmianę. Oznacza to, że jakakolwiek zmiana decyzji o zezwolenie na prowadzenie apteki rodzi obowiązek ponoszenia opłaty”. W konsekwencji „uaktualnienie danych” jest możliwe, w świetle uzasadnienia wyroku, jedynie w trybie art. 155 k.p.a., a więc w drodze wydania decyzji zmieniającej. Zgodnie z tym 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 ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony; [...]”.

Jednakże w tym samym wyroku NSA przyznał, że „dotychczasowe orzecznictwo w zakresie stosowania przepisu art. 155 k.p.a. w odniesieniu do zmiany zezwoleń z Prawa farmaceutycznego [...] nie jest jednoznaczne”, i wskazał na prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: WSA) z 26 listopada 2007 r. (sygn. akt VII SA/Wa 1304/07), gdzie problem ten rozstrzygnięto odmiennie.

W przywołanym orzeczeniu WSA uznano, że zawiadomienie organu o zmianie adresu zamieszkania jednego z przedsiębiorców prowadzących aptekę nie stanowiło wniosku o zmianę dotychczasowego zezwolenia na prowadzenie apteki. W konsekwencji należało przyjąć, że art. 155 k.p.a. został zastosowany błędnie – „do zmiany danych osobowych jak adres zamieszkania czy numer domu, przepis ten nie może mieć w ogóle zastosowania, bowiem może on mieć zastosowanie wyłącznie do zmiany ostatecznego rozstrzygnięcia w zakresie nabytych praw”. Przesłanką zmiany ostatecznej decyzji w świetle art. 155 k.p.a. może być, zdaniem WSA, jedynie zgoda udzielona wprost i wyraźnie, w drodze stosownego oświadczenia woli złożonego organowi przez wnioskodawcę. Dalej sąd wywiódł, co następuje: „Przepis art. 155 k.p.a. nie ma zastosowania do technicznej zmiany danych osobowych podmiotu uprawnionego z ostatecznej decyzji administracyjnej. [...] Nie ma podstaw do zmiany decyzji w trybie art. 155 k.p.a. z powodu zmiany danych osobowych adresata decyzji. Przepisy te mają zastosowanie do sytuacji, gdy ma dojść do zmiany rozstrzygnięcia w zakresie nabytych praw lub obowiązków

wynikających z decyzji ostatecznej. Jeżeli przepisy administracyjnego prawa materialnego nie zawierają unormowań określających obowiązek lub prawo wymiany dokumentów, to nie jest dopuszczalne stosowanie w tym celu przepisów art. 155 k.p.a.”.

W świetle powyższego poglądu sądu, należy odróżnić zmianę „techniczną” od zmiany rozstrzygnięcia w zakresie nabytych praw lub obowiązków. Z tą pierwszą kategorią zmiany nie należy wiązać skutku w postaci powstania obowiązku poniesienia opłaty za zmianę zezwolenia, bo w istocie nie dochodzi do nowego ukształtowania sfery praw i obowiązków podmiotu uprawnionego z zezwolenia.

Sejm pragnie odnotować, że wyrok NSA z 21 września 2011 r. (sygn. akt II GSK 871/10), a więc ten, na który powołuje się Rzecznik, spotkał się z krytyką w doktrynie. Wskazywano bowiem, że „przepis art. 155 k.p.a. nie może mieć zastosowania do technicznej zmiany danych osobowych podmiotu uprawnionego z ostatecznej decyzji administracyjnej [...] Przyjęcie odmiennej interpretacji prowadzi bowiem do sytuacji, w której dochodzi do nieuprawnionego obciążania przedsiębiorców dodatkowymi, wysokimi opłatami o charakterze daniny publiczno-prawnej. Zmiana nazwiska [a więc tym bardziej np. zmiana nazwy ulicy lub miejscowości – uwaga własna] nie powoduje zaś jakiegokolwiek zmiany warunków prowadzonej działalności gospodarczej, w tym nie dotyczy również zmiany zezwolenia w zakresie wynikających z niego praw i obowiązków [...] Jeżeli więc ustawodawca nie przewidział w Prawie farmaceutycznym samodzielnej podstawy, obligującej przedsiębiorcę do zmiany zezwolenia w przypadku zmiany danych osobowych [podobnie jak w przypadku zmiany danych adresowych w wyniku zmian administracyjnych – uwaga własna], to nieuprawnione jest twierdzenie, że taka zmiana jest konieczna i wymagana na gruncie cytowanych przepisów, a tym bardziej pobieranie przez organy administracji farmaceutycznej omawianej opłaty [za zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki – uwaga własna]” (glosa B. Michnickiej do wyroku NSA z 21 września 2011 r., sygn. akt II GSK 871/10, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2013, nr 9, s. 101-102). Jak wynika z przytoczonego wywodu, można argumentować, że istnieje prawna możliwość aktualizacji danych przez dokonanie czynności materialno-technicznej, niepociągającej ze sobą obowiązku uiszczenia opłaty.

3. Wskazana różnica poglądów jest przejawem szerszego problemu w orzecznictwie. W wyroku NSA z 21 września 2011 r. (sygn. akt II GSK 871/10),

przytoczonym przez Rzecznika na poparcie twierdzeń formułowanych we wniosku, powołano się na wyrok NSA z 2 czerwca 2009 r. (sygn. akt II GSK 985/08), jako mający przemawiać za prawidłowością stanowiska dopuszczającego dokonanie zmiany zezwolenia na prowadzenie apteki w trybie art. 155 k.p.a. Owo wcześniejsze orzeczenie, na które powołał się NSA, dotyczyło zmiany zezwolenia na prowadzenie hurtowni farmaceutycznej produktów leczniczych weterynaryjnych.

Nieco inaczej jednak na analizowany problem prawny można spojrzeć w świetle uchwały NSA z 13 października 2011 r. (sygn. akt II GPS 1/11), podjętej w składzie 7 sędziów w trybie art. 187 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.). W uchwale tej NSA, odnosząc się do materialnoprawnej podstawy odpowiedzialności za naruszenie zasad wykonywania transportu drogowego, odróżnił przypadek, gdy przedsiębiorca otrzymuje nowy dokument licencyjny (z nowym numerem samochodu), od sytuacji, w której otrzymuje on licencję (decyzję uprawniającą do wykonywania transportu drogowego taksówką). Jakkolwiek nie chodzi tu o zakres zastosowania art. 155 k.p.a., przedstawione rozumowanie jest oparte na założeniu zbliżonym do tego, na którym bazuje wyrok WSA z 26 listopada 2007 r. (sygn. akt VII SA/Wa 1304/07) – czym innym jest zmiana „techniczna”, czym innym zaś zmiana, w wyniku której prawa i obowiązki podmiotu wykonującego reglamentowaną działalność gospodarczą zostają określone na nowo. Notabene, podobne rozróżnienie – uprawnień wynikających z prawa jazdy oraz dokumentu poświadczającego te uprawnienia – zastosował niedawno Trybunał Konstytucyjny (zob. wyrok TK z 12 grudnia 2013 r., sygn. akt K 5/13).

4. W przekonaniu Sejmu, wskazane rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych mają zasadnicze konsekwencje dla sprawy zainicjowanej wnioskiem Rzecznika. Istnieje bowiem możliwość wykładni zakwestionowanego przepisu w sposób, który nie pociąga za sobą skutków nasuwających wątpliwości konstytucyjne, tzn. nie wiąże się z automatycznym obarczeniem jednostki opłatą za każdą korektę danych zawartych w zezwoleniu. Możliwość dokonania takiej interpretacji została dostrzeżona zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie.

Skromna liczba wypowiedzi sądów administracyjnych w odniesieniu do rozważanej problematyki nie pozwala twierdzić, by wykształcił się w tym względzie trwały sposób interpretowania zaskarżonego przepisu. Gdyby rzeczywiście

doszło do utrwalenia się wadliwej linii orzeczniczej, uzasadniałoby to ingerencję Trybunału – „stałość i powszechność praktyki, wynikającej z odczytywania przepisów w sposób niekonstytucyjny, powoduje bowiem nadanie samym przepisom trwałego i niekonstytucyjnego znaczenia” (postanowienie TK z 21 września 2005 r., sygn. akt SK 32/04; wyrok TK z 2 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 31/08). Rzecznik nie wykazał jednak, że ma to miejsce w analizowanym przypadku. Warto odnotować, że w piśmie z 12 kwietnia 2013 r. skierowanym do Ministra Zdrowia (RPO-722130-V/13/TS) Rzecznik zwrócił się z prośbą o zbadanie prawidłowości praktyki stosowanej przez organy Inspekcji Farmaceutycznej przy procedurze zmiany zezwolenia na prowadzenie apteki. Udzielona przez Ministra w dniu 20 maja 2013 r. odpowiedź (MZ-PLO-460-17696-3/MPI/13) nie pozwala jednak ustalić, czy nieprawidłowości wykładni przepisów regulujących przesłanki i tryb zmiany zezwolenia na prowadzenie apteki mają charakter powszechny, czy też izolowany.

Płynie stąd wniosek, że problem konstytucyjny w kształcie określonym we wniosku Rzecznika ma charakter pozorny. Jest on niepoparty analizą rzeczywistych działań Inspekcji Farmaceutycznej – poza powołanym w piśmie do Ministra Zdrowia pojedynczym przykładem chybnego rozstrzygnięcia Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Farmaceutycznego. Podstawą do wykreowania owego problemu stało się w istocie jedno nietrafne orzeczenie sądu administracyjnego, któremu Rzecznik wydaje się bezpodstawnie przypisywać walor powszechności i ostatecznego usankcjonowania niekonstytucyjnej praktyki.

Warto dodać, że gdy takiej stałej i powszechnej praktyki nie ma, Trybunał wskazuje, iż nie należy do jego kompetencji dokonywanie wiążącej dla sądów wykładni ustaw: „Wykładnia przepisów należy bowiem do sądów jako organów powołanych do stosowania prawa poprzez ustalanie w sposób wiążący, że określona sytuacja faktyczna jest objęta hipotezą miarodajnej normy prawnej. Trybunał Konstytucyjny powołany jest zaś do kontroli zgodności aktów niższego rzędu z aktami hierarchicznie wyższymi, a nie do ustalania skutków prawnych określonych sytuacji faktycznych. Nie leży w jego kompetencjach określanie, która – z kilku uznanych przez sądy za dopuszczalne – interpretacji określonego przepisu jest właściwa” (wyrok TK z 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02). Trybunał podkreślał też, że „nie jest [...] kontrolerem interpretacji przepisów dokonywanej w praktyce sądowej, chyba że wystąpi problem ze stosowaniem prawa, które w praktyce przybrało formy patologiczne” (postanowienie TK z 26 maja 2008 r., sygn. akt P 14/05).

Przedstawionych różnic poglądów w sądownictwie administracyjnym, dotychczas nierozstrzygniętych w sposób definitywny, nie sposób określić mianem „patologicznych”.

Rozbieżności w wykładni przepisu powinny być usuwane w pierwszej kolejności za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejedności w stosowaniu prawa, a więc w trybie nadzoru orzeczniczego (por. wyrok TK z 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02). W przypadku art. 105 ust. 2 u.p.f. wyeliminowanie owych niejedności, jeżeli będą one się pogłębiać, stanie się zadaniem dla Naczelnego Sądu Administracyjnego. W myśl art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., do kompetencji NSA należy podejmowanie uchwał mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

5. Osobno należy odnieść się do zawartego we wniosku twierdzenia, zgodnie z którym w razie wydania nowego zezwolenia na prowadzenie apteki – w sytuacji, gdy doszło do tego w związku ze zmianą spowodowaną działaniami organów władzy publicznej – nie zachodzi związek uzasadniający obciążenie zezwoleniobiorcy kosztami czynności administracyjnych.

Twierdzenie to opiera się na nieporozumieniu. Niezależnie od tego, czy w opisanych okolicznościach rzeczywiście powinno dojść do wydania decyzji zmieniającej na podstawie art. 155 k.p.a. w związku z art. 105 ust. 2 u.p.f., nie może ulegać wątpliwości, że jeżeli już mamy do czynienia z wydaniem decyzji, to skutkiem poniesienia opłaty było podjęcie określonej czynności przez organ administracji publicznej. Innymi słowy, jednostka ponosi koszty konkretnej czynności urzędowej i otrzymuje zindywidualizowane świadczenie publiczne (por. A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 45). Zarzut Rzecznika byłby trafny, gdyby z opłatą ponoszoną przez podmiot prowadzący aptekę nie łączyła się żadna czynność urzędowa. Tymczasem pozostaje poza sporem, że w wyniku uiszczenia opłaty jednostka otrzymuje świadczenie publicznoprawne – jest nim zmiana zezwolenia na prowadzenie apteki.

Innymi słowy, kwestię samej odpłatności świadczenia trzeba więc oddzielić od pytania o zasadność występowania o zezwolenie w badanym przypadku.

6. W świetle dotychczasowych ustaleń należy przyjąć, że wobec przepisu zakwestionowanego przez Rzecznika nie doszło do obalenia domniemania zgodności z Konstytucją. W szczególności z Konstytucji nie wynika nakaz pełnego rekompensowania jednostce przez władze publiczne kosztów ponoszonych w związku ze zmianami o charakterze administracyjnym. Zarazem nie ma też podstaw do uznania, by na gruncie zaskarżonego przepisu wytworzyła się jednolita wadliwa praktyka, nadająca mu niekonstytucyjny charakter.

Przemawia to za stwierdzeniem, że art. 105 ust. 2 u.p.f. w zakresie, w jakim nakazuje pobranie opłaty za zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki w sytuacji, gdy zmiana ta została spowodowana działaniami organów władzy publicznej, **jest zgodny** z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz