

POSTANOWIENIE

Dnia 10 stycznia 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Kazimierz Jaśkowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

SSN Teresa Flemming-Kulesza

Protokolant Anna Matura

w sprawie ze skargi Ministra Zdrowia

na uchwałę Nr .../2005 Naczelnej Rady Aptekarskiej z dnia 24 lutego 2005 r.,

w sprawie odpłatności za wydanie zaświadczeń poświadczających posiadanie

kwalifikacji farmaceuty wynikających z przepisów prawa Unii Europejskiej,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw

Publicznych w dniu 10 stycznia 2014 r.,

**odrzuca skargę i zasądza od Ministerstwa Zdrowia na rzecz
Naczelnej Izby Aptekarskiej kwotę 270 zł (dwieście
siedemdziesiąt) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Naczelna Rada Aptekarska, na podstawie art. 39 ust. 1 w związku z art. 2b ust. 2 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (jednolity tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 136, poz. 856 ze zm., dalej jako ustawa o izbach aptekarskich), podjęła uchwałę nr .../2005 z dnia ... 2005 r. w sprawie odpłatności za wydanie zaświadczeń poświadczających posiadanie kwalifikacji farmaceuty wynikających z przepisów prawa Unii Europejskiej (dalej jako uchwała). Na mocy § 1 uchwały Naczelna Rada Aptekarska postanowiła, że tytułem zwrotu kosztów związanych z

wydaniem zaświadczenia określonego w art. 2b ust. 2 pkt 1-3 ustawy o izbach aptekarskich w razie nieotrzymania dotacji na ten cel pobiera się od wnioskodawcy opłatę w złotych polskich o równowartości 100 Euro. Zgodnie z § 2 uchwały w przypadku wydania więcej niż jednego zaświadczenia na podstawie jednego wniosku farmaceuty, opłata o której mowa w § 1 obejmuje wszystkie wydane zaświadczenia. Wykonanie uchwały powierzono Prezesowi Naczelnej Rady Aptekarskiej (§ 3 uchwały).

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że z uwagi na nowe zadania stawiane przed Naczelną Radą Aptekarską po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej w zakresie potwierdzania kwalifikacji farmaceuty konieczne stało się wskazanie źródeł finansowania tych zadań. Wprowadzenie na mocy § 1 uchwały odpłatności za wydawanie zaświadczeń, o których mowa w art. 2b ust. 2 pkt 1-3 ustawy o izbach aptekarskich, ma na celu pokrycie kosztów czasu pracy osoby wystawiającej zaświadczenia; kosztów korespondencji; kosztów rozmów telefonicznych oraz kosztów kontaktowania się z organami kompetentnymi w państwach członkowskich Unii Europejskiej, w tym wyjazdów służbowych związanych z uzgadnianiem procedur.

Uchwała została doręczona Ministrowi Zdrowia w dniu 22 sierpnia 2013 r. Skargą z dnia 19 listopada 2013 r. Minister Zdrowia zaskarżył uchwałę Naczelnej Rady Aptekarskiej w całości i wniósł o jej uchylenie. Zaskarżonej uchwale zarzucił naruszenie art. 1 ust. 2 w związku z art. 39 ust. 1 w związku z art. 65 ust. 2 ustawy o izbach aptekarskich z uwagi na brak ustawowych podstaw do wprowadzenia przez Naczelną Radę Aptekarską odpłatności za wydawanie zaświadczeń oraz art. 17 ust. 1 w związku z art. 7 Konstytucji RP z uwagi na podjęcie uchwały wykraczającej poza ustawowe kompetencje Naczelnej Rady Aptekarskiej.

W uzasadnieniu skargi Minister Zdrowia wskazał, że powołany w podstawie prawnej uchwały art. 39 ust. 1 ustawy o izbach aptekarskich upoważnia Naczelną Radę Aptekarską do kierowania działalnością samorządu aptekarskiego w okresie między krajowymi zjazdami aptekarzy oraz do czuwania nad prawidłową realizacją zadań samorządu aptekarskiego. Z kolei przepis art. 2b ustawy o izbach aptekarskich w brzmieniu obowiązującym w dacie podejmowania skarżonej uchwały zawierał upoważnienie dla Naczelnej Rady Aptekarskiej do wydawania na

wnioszek farmaceuty określonych w tym przepisie zaświadczeń. Przepisy ustawy o izbach aptekarskich nie zawierają podstawy prawnej do wprowadzenia przez Naczelną Radę Aptekarską odpłatności za wydawanie zaświadczeń określonych w art. 2b ust. 2 pkt 1-3 ustawy o izbach aptekarskich. W ten sposób Naczelna Rada Aptekarska przekroczyła przyznanej jej w ustawie kompetencje.

Minister Zdrowia zwrócił ponadto uwagę, że zgodnie z art. 65 ust. 1 ustawy o izbach aptekarskich mogą one otrzymać z budżetu państwa dotacje na pokrycie kosztów czynności stwierdzania prawa wykonywania zawodu i wydawania dokumentu, prowadzenia rejestru farmaceutów oraz Centralnego Rejestru Farmaceutów RP. Środki finansowe, o których mowa w ust. 1 przeznaczone są także na pokrycie kosztów czynności samorządu zawodowego w odniesieniu do obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej. Wprawdzie koszty czynności związanych z wydawaniem zaświadczeń nie są wyszczególniane w umowach o przekazanie dotacji, zawieranych między Ministrem Zdrowia a izbami aptekarskimi, jednakże mając na względzie dyspozycję art. 65 ust. 2 ustawy o izbach aptekarskich zasadne jest uznanie, że czynności związane z wydawaniem zaświadczeń mieszczą się w zakresie art. 65 ust. 1 ustawy o izbach aptekarskich. Ponadto, z art. 64 ustawy wynika, że dochodami izby aptekarskiej są składki członkowskie, zapisy, darowizny, dotacje, wpływy z działalności gospodarczej oraz inne wpływy. Tymczasem Naczelna Rada Aptekarska postanowiła w zaskarżonej uchwale, że od wnioskodawcy będzie pobierana opłata w wysokości będącej równoważnością kwoty 100 Euro w przypadku nieotrzymania dotacji na sfinansowanie kosztów czynności związanych z wydaniem zaświadczeń.

Pismem z dnia 10 grudnia 2013 r. Naczelna Izba Aptekarska w odpowiedzi na skargę Ministra Zdrowia wniosła o jej odrzucenie w całości, jako wniesionej po terminie, ewentualnie o oddalenie jako bezzasadnej oraz o zasądzenie kosztów postępowania. W uzasadnieniu wniosku o odrzucenie skargi wskazano, że Minister Zdrowia powziął wiadomość o uchwale w 2012 r., ponieważ pismem z dnia 17 maja 2012 r. skierowanym do Prezesa Naczelnej Rady Aptekarskiej wniósł o podjęcie uchwały uwzględniającej nowy stan prawny w sprawie opłat za zaświadczenie, o którym mowa w art. 4g ustawy o izbach aptekarskich. W piśmie tym Minister Zdrowia przytoczył nie tylko datę i numer uchwały skarżonej w niniejszej sprawie,

ale także treść zaskarżonej uchwały i wskazaną w niej podstawę prawną. Sformułował także zarzuty pod jej adresem podnosząc, że przepisy ustawy o izbach aptekarskich nie zawierają upoważnienia dla Naczelnej Rady Aptekarskiej do wprowadzania jakichkolwiek opłat za wydanie zaświadczeń.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o izbach aptekarskich, minister właściwy do spraw zdrowia może zaskarżyć do Sądu Najwyższego uchwałę Naczelnej Izby Aptekarskiej pod zarzutem niezgodności z prawem w terminie trzech miesięcy od dnia powzięcia wiadomości o uchwale.

W niniejszej sprawie Minister Zdrowia uważa, że wiadomość o zaskarżonej uchwale podjął w dniu 22 sierpnia 2013 r., kiedy to wraz pismem Prezesa Naczelnej Rady Aptekarskiej z dnia 21 sierpnia 2013 r. doręczono mu uwierzytelniony odpis uchwały Naczelnej Rady Aptekarskiej z dnia ... 2005 r. Natomiast Prezes Naczelnej Rady Aptekarskiej podnosi, że zaskarżona uchwała dostępna jest na stronie internetowej Naczelnej Izby Aptekarskiej, a ponadto była już badana przez Ministra Zdrowia w 2012 r.

Przepisy prawa dotyczące nadzoru nad działalnością organów samorządu zawodowego nie przewidują jednolitych unormowań w zakresie terminu wnoszenia przez organy nadzoru skarg do Sądu Najwyższego. Dotyczy to zarówno długości terminu, jak i zasad jego obliczania. Przykładowo można wskazać, że w ustawie z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz.U. Nr 219, poz. 1708 ze zm.) termin wynosi 6 miesięcy od daty otrzymania uchwały (art. 19 ust. 1). W art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz.U. Nr 174, poz. 1038 ze zm.) termin wynosi 3 miesiące od daty otrzymania uchwały, przy czym art. 10 ust. 4 upoważnia Ministra Zdrowia do wystąpienia z żądaniem przekazania uchwały. Z kolei ustawa z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r. Nr 93, poz. 767 ze zm.) nie ogranicza uprawnienia ministra właściwego ds. rolnictwa do zaskarżenia uchwały do Sądu Najwyższego żadnym terminem (art. 15).

Przepisy ustawy o izbach aptekarskich nie nakładają na organy samorządu aptekarskiego obowiązku przekazywania uchwał Ministrowi Zdrowia. Nie upoważniają także wprost Ministra Zdrowia do występowania z formalnym żądaniem przekazania mu przez organ samorządu aptekarskiego odpisu podjętej uchwały. Przepis art. 40 ustawy nakłada na Naczelną Radę Aptekarską jedynie obowiązek przedstawiania ministrowi właściwemu ds. zdrowia corocznej informacji o działalności samorządu aptekarskiego. Uprawnienie do wystąpienia przez Ministra Zdrowia do organu samorządu aptekarskiego z żądaniem doręczenia podjętej uchwały można jednak wywieść z uprawnienia do zaskarżania uchwał samorządu aptekarskiego do Sądu Najwyższego.

Skoro jednak w art. 13 ust. 1 ustawy o izbach aptekarskich mowa o „powzięciu wiadomości” o skarżonej uchwale, a nie o jej doręczeniu, niezasadne jest przyjęcie stanowiska Ministra Zdrowia, zgodnie z którym termin na wniesienie skargi do Sądu Najwyższego rozpoczyna swój bieg zawsze od dnia doręczenia uchwały organu samorządu aptekarskiego. Termin ten może bowiem rozpocząć bieg także przed formalnym doręczeniem uchwały.

Zgodnie z poglądami wyrażonymi w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2013 r., III ZS 8/13, w przepisie art. 13 ust. 1 ustawy o izbach aptekarskich nie chodzi o jakąkolwiek informację o fakcie podjęcia przez organ samorządu aptekarskiego określonej uchwały, lecz o wiarygodną i sprawdzoną wiedzę na temat podjęcia i treści takiej uchwały. W orzeczeniu tym wskazano, że termin z art. 13 ust. 1 ustawy o izbach aptekarskich nie rozpoczyna biegu od daty złożenia do Ministra Zdrowia pisma osoby trzeciej, kwestionującej zgodność uchwały z prawem, lecz od uzyskania przez Ministra Zdrowia – na stosowną prośbę – uwierzytelnionego odpisu tej uchwały, pozwalającego na zapoznanie się z jej treścią i przeprowadzenie analizy postanowień uchwały pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami oraz podjęcie decyzji o wniesieniu skargi do Sądu Najwyższego.

Sąd Najwyższy w obecnym składzie w pełni podziela powyższe zapatrywanie, z którego wynika, iż nie każde „powzięcie wiadomości” o uchwale organu samorządu aptekarskiego jest prawnie relewantne dla art. 13 ust. 1 ustawy o izbach aptekarskich. Dlatego umieszczenie treści uchwały na stronie internetowej

Naczelnej Izby Aptekarskiej nie może skutkować rozpoczęciem biegu terminu zaskarżenia uchwały Naczelnej Rady Aptekarskiej, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o izbach aptekarskich.

Jednakże zdaniem Sądu Najwyższego w niniejszej sprawie bieg 3-miesięcznego terminu na zaskarżenie uchwały Naczelnej Rady Aptekarskiej rozpoczął się w dniu 17 maja 2012 r., kiedy to Minister Zdrowia skierował do Naczelnej Rady Aptekarskiej pismo z żądaniem podjęcia nowej uchwały w przedmiocie opłat za wydanie zaświadczeń, o których mowa w 4g ustawy o izbach aptekarskich. W piśmie tym Minister Zdrowie powołał nie tylko datę, numer oraz tytuł uchwały skarżonej w niniejszym postępowaniu, ale także wskazał jej podstawę prawną oraz sformułował zarzuty, których treść zasadniczo pokrywa się z zarzutami skargi i ich uzasadnieniem. Oznacza to, że w dacie sporządzenia tego pisma Minister Zdrowia powziął wiarygodną, konkretną wiadomość o treści uchwały Naczelnej Rady Aptekarskiej, którą skarży w niniejszej sprawie.

Z treści przedstawionego przez Naczelną Radę Aptekarską pisma Ministra Zdrowia z dnia 17 maja 2012 r. zdaje się wynikać, że informację o podjęciu skarżonej uchwały oraz jej treści Minister Zdrowia powziął w wyniku interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich. Nawet gdyby okazało się, że do pisma Rzecznika wskazującego na wątpliwości co do zgodności z prawem uchwały Naczelnej Rady Aptekarskiej nie dołączono odpisu skarżonej w niniejszej sprawie uchwały, na podstawie którego Minister Zdrowie mógł zapoznać się z jej treścią i sformułować zarzuty zawarte w piśmie z dnia 17 maja 2012 r., to podejmując interwencję w reakcji na pismo Rzecznika Minister Zdrowia winien w maju 2012 r. wystąpić z żądaniem doręczenia mu odpisu uchwały Naczelnej Rady Aptekarskiej.

Z tych względów orzeczono jak w sentencji.