

Sygn. akt V ACa 73/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 marca 2021 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie V Wydział Cywilny w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia SA Edyta Mroczek (spr.)

Sędziowie: SA Edyta Jefimko

SA Ewa Kaniok

Protokolant: Małgorzata Szmit

po rozpoznaniu w dniu 16 marca 2021 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa Związku (...) z siedzibą w W.

przeciwko Skarbowi Państwa – (...)

o ustalenie ewentualnie o uchylenie

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 25 listopada 2020 r., sygn. akt II C 361/18

I. oddala apelację;

II. zasądza od Związku (...) z siedzibą w W. na rzecz Skarbu Państwa – P. oraz N. kwoty po 270 (dwieście siedemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Edyta Jefimko Edyta Mroczek Ewa Kaniok

Sygn. akt: V ACa 73/21

UZASADNIENIE

Powód Związek (...) z siedzibą w W. (dalej: (...)) wniósł przeciwko Skarbowi Państwa – G. (dalej: (...)) oraz N. (dalej: (...)) o ustalenie nieistnienia stosunku prawnego wynikającego z porozumienia zawartego 3 września 2015 r. pomiędzy (...) a P.N. wobec tego, że porozumienie to jest dotknięte sankcją nieważności bezwzględnej czynności prawnej. Powód zawarł w pozwie także roszczenie ewentualne - uchylenia porozumienia w całości, względnie stwierdzenia bezskuteczności zawarcia porozumienia. Powód żądał też zasądzenia od pozwanych kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Pozwany Skarb Państwa – G. wniósł o oddalenie powództwa i zasądzenie kosztów procesu według norm przepisanych na rzecz Skarbu Państwa – P..

Pozwany (...) wniósł o odrzucenie pozwu, a w przypadku nieuwzględnienia tego wniosku, o oddalenie powództwa i zasądzenie kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Wyrokiem z dnia 25 listopada 2020 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo oraz zasądził od Związku (...) z siedzibą w W. na rzecz N.kwotę 377 złotych i na rzecz Skarbu Państwa – P.kwotę 360 złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Z ustaleń faktycznych, jakie legły u podstaw tego rozstrzygnięcia wynikało, że Związek (...) z siedzibą w W. jest dobrowolną organizacją zrzeszającą osoby prawne prowadzące działalność apteczną oraz podmioty prowadzące działalność usługową na rzecz podmiotów prowadzących działalność apteczną (§ 3 ust. 1 statutu). Jest organizacją samorządną i niezależną w swej działalności statutowej od organów administracji państwowej, samorządu terytorialnego oraz organizacji politycznych, społecznych i zawodowych (§ 3 ust. 2 statutu). Posiada osobowość prawną (§ 3 ust. 3 statutu). Cele i zadania (...) są realizowane m.in. przez występowanie w imieniu członków (...) do przedstawicieli organów administracji państwowej, samorządu terytorialnego i władz sądowych wszystkich szczebli, w sprawach związanych z interesami pracodawców, reprezentowanie członków (...) wobec organów nadzoru farmaceutycznego i innych organów związanych z ochroną zdrowia, administracji rządowej i samorządowej, występowanie do organów władzy i administracji publicznej, w tym organów władzy sądowniczej w sprawach dotyczących zrzeszonych członków (...), udział na podstawie odrębnych przepisów w postępowaniach sądowych i administracyjnych mających wpływ na prawa członków (...) (§ 5 ust. 3, 12, 15 i 16 statutu).

P. (...) kieruje m.in. pracami (...) i jej Prezydium oraz reprezentuje na zewnątrz (...) i jej Prezydium (§ 17 ust. 1 uchwały nr (...) (...) z dnia 19 stycznia 2008 r. w sprawie regulaminu (...)). Zgodnie z § 21, podpisywanie dokumentów dotyczących zobowiązań majątkowych (...) lub (...) wymaga współdziałania dwóch członków Prezydium (...), w tym P. lub wiceprezesa oraz skarbnika.

Uchwałą nr (...) z dnia 3 lutego 2012 r. określono kompetencje Prezydium (...), które upoważniono do podejmowania decyzji lub zajmowania stanowiska we wszystkich sprawach indywidualnych załatwianych przez organy samorządu aptekarskiego, w tym w sprawach członków samorządu odwołujących się od uchwał (decyzji lub postanowień) okręgowych rad aptekarskich, w szczególności m.in. do rozpatrywania spraw dotyczących zezwoleń na prowadzenie aptek lub hurtowni farmaceutycznych, opiniowania kandydatów na kierowników aptek, odwołań od uchwał dot. stwierdzenia wykonywania zawodu farmaceuty, zawieszenia farmaceuty w prawie wykonywania zawodu albo ograniczenia w wykonywaniu określonych czynności, utraty prawa wykonywania zawodu farmaceuty, właściwości organu, dokonywania czynności prawnych obejmujących rozporządzenie prawem, którego wartość nie przekracza jednorazowo 50.000 zł, jak również czynności prawnych, z których wynika zobowiązanie do świadczenia o wartości nie przekraczającej jednorazowo 50.000 zł, podejmowania uchwał o przystąpieniu (...) do postępowań sądowych.

Uchwałą nr (...) z dnia 3 lutego 2012 r. upoważniono G. P. (...) do jednoosobowego podejmowania decyzji w zakresie praw i zobowiązań majątkowych (...), których wartość nie przekracza kwoty 10.000 zł.

W dniu 3 września 2015 r. pomiędzy G. a P. (...) zostało zawarte porozumienie, mające na celu usprawnienie postępowań administracyjnych dotyczących zakazu reklamy aptek i punktów aptecznych oraz ich działalności, o którym mowa w art. 94a ustawy Prawo farmaceutyczne oraz kar pieniężnych za naruszenie tego zakazu, o których mowa w art. 129b ustawy Prawo farmaceutyczne. Porozumienie zostało zawarte na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy o izbach aptekarskich zakładających współdziałanie Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej oraz organów samorządu aptekarskiego, w szczególności w sprawach związanych z wykonywaniem zawodu i innych dotyczących farmacji, a mających wpływ na ochronę zdrowia publicznego.

W ustępie 1 porozumienia ustalono, że uwzględniając treść dotychczasowych wyroków NSA, (...) wstrzyma się ze składaniem skarg kasacyjnych od wyroków WSA potwierdzających prawo izb aptekarskich do żądania wszczęcia lub uczestniczenia na prawach strony w postępowaniach administracyjnych dotyczących zakazu reklamy aptek i punktów

aptecznych oraz ich działalności, oraz postępowaniach dotyczących nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 129b ustawy Prawo farmaceutyczne.

Zgodnie z ustępem 2 porozumienia, (...) miał przypomnieć wojewódzkim inspektorom farmaceutycznym o obowiązku dotyczącym konieczności zawiadomienia właściwej okręgowej izby aptekarskiej na piśmie o wszczęciu każdego postępowania administracyjnego, wskazanym w pkt 1 oraz zarekomendować konieczność poinformowania o zakończeniu każdego z tych postępowań poprzez przesłanie do izby kopii decyzji.

Ustalono także, że jeżeli okręgowa izba aptekarska skorzysta z prawa uczestniczenia w postępowaniu na prawach strony, będzie działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami do jej załatwienia, izby zachowają szczególną rozwagę w korzystaniu ze swoich uprawnień w zakresie prawa do wnoszenia odwołania, wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów, oraz dołożą wszelkich starań, aby ich udział w najmniejszym stopniu nie utrudniał i nie przedłużał postępowania administracyjnego (ustęp 3).

W ustępie 4 wskazano, że nawet jeżeli izba aptekarska nie uczestniczy w postępowaniu, (...) zapewni jej dostęp do informacji o tych postępowaniach w trybie dostępu do informacji publicznej, zapewni w tym samym trybie izbom także dostęp do informacji odnośnie spraw z zakresu reklamy aptek oraz ich działalności, które nie są objęte przedmiotem postępowania organu.

(...) miał wycofać wszystkie skargi kasacyjne, o których mowa w pkt 1, jeżeli do końca października 2015 r. realizacja ustaleń porozumienia doprowadzi do osiągnięcia zakładanego celu (ustęp 5).

Porozumienie zostało podpisane przez G. - Z. U. oraz P. (...).

Uchwałą nr (...) z dnia 31 stycznia 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu (...) uchwalono nowy regulamin (...) i uchylono uchwałę nr (...). Zgodnie z § 36 ust. 1 pkt 2 uchwały, P. (...) reprezentuje na zewnątrz (...), (...) i jej Prezydium, w tym przed wszystkimi sądami oraz organami administracji.

Z ustaleń Sądu I instancji wynika również, że postanowieniem z dnia 7 czerwca 2016 r., sygn. VI SA/Wa 289/16, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie odrzucił skargę (...) na porozumienie z dnia 3 września 2015 r. Zdaniem WSA, porozumienie to nie ma charakteru decyzji czy postanowienia, o jakim mowa w art. 3 § 2 pkt 1-3 p.p.s.a., nie jest też czynnością o jakiej mowa w pkt 4a tego przepisu, czy też aktem o którym mowa w pkt 5-7 tego artykułu. WSA stwierdził, że zaskarżone porozumienie nie mieści się w katalogu spraw rozpoznawanych przez sądy administracyjne, nie jest aktem lub czynnością podjętą w sprawie indywidualnej, nie jest skierowane do określonego podmiotu, nie ustala ono praw ani obowiązków skarżącego. Porozumienie ma charakter ogólny, dotyczy postępowań administracyjnych w przedmiocie zakazu reklamy aptek oraz wymierzania kar pieniężnych za naruszenie wspomnianego zakazu.

Postanowieniem z dnia 27 października 2016 r., sygn. II GSK 4556/16, Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną (...) od postanowienia WSA z dnia 7 czerwca 2016 r. wskazując, że porozumienie jest rodzajem umowy zawartej pomiędzy (...) a P. (...), w której został określony model współdziałania stron w postępowaniach dotyczących zakazu reklamy aptek i punktów aptecznych oraz ich działalności, a także nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 129b Prawa farmaceutycznego. NSA stwierdził, że strony dokonały w treści porozumienia pewnych ustaleń, wypracowały wspólne stanowisko i postanowiły w określonym czasie działać zgodnie z nim oceniając, że taki sposób uregulowania zasad współdziałania świadczy o tym, że porozumienie nie ma charakteru władczego.

Podpisanie porozumienia z dnia 3 września 2015 r. było poprzedzone negocjacjami i rozmowami. (...) ma obowiązek współpracować z samorządem aptekarskim. Departament prawny (...) przygotowywał dla (...) opinie co do porozumienia, opracowywał treść dokumentu oraz uczestniczył w spotkaniach z samorządem aptekarskim. Głównym wątkiem podpisania porozumienia była kwestia prowadzenia spraw dotyczących zakazu reklamy aptek, rozpatrywanych przez (...) z urzędu. Porozumienie wynikało z charakteru działalności (...) i izb aptekarskich, a także z zapisów prawa. Porozumienie nie miało na celu zmiany prawa. (...) udostępnił informację publiczną innym

podmiotom wtedy, kiedy istniała podstawa prawna umożliwiająca ich udostępnienie. W czasie zawarcia porozumienia (...) spotykał się z wieloma organami i samorządami. Było to spowodowane wywozem leków na znaczną skalę oraz reklamą aptek.

Sąd Okręgowy odnosząc się do żądania pozwu postawionego na pierwszym miejscu tj. ustalenia nieistnienia porozumienia z dnia 3 września 2015 r., wskazał, iż w pierwszej kolejności należało ustalić, jaki charakter ma zawarte pomiędzy (...) a P. (...) porozumienie i oceny tej dokonał na podstawie art. 65 k.c.

Sąd Okręgowy podał, że między stronami istnieje spór prawny co do tego, czy przedmiotowe porozumienie jest umową cywilnoprawną, czy szerzej stosunkiem prawnym. Przy wykładni oświadczeń woli na tle art. 65 k.c. należy przyjąć tak zwaną kombinowaną metodę wykładni. Metoda ta przyznaje pierwszeństwo – w wypadku oświadczeń woli składanych innej osobie – takiego znaczenia oświadczenia woli, które rzeczywiście zostało nadane mu przez obie strony w chwili jego złożenia (subiektywny wzorzec wykładni). Dodatkowo miał na uwadze zapisy ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (Dz.U. 2019.1419 – tekst jedn.), a także ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz.U. 2020.944 – tekst jedn. ze zm.).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 6 u.i.a., jednym z zadań samorządu aptekarskiego jest współdziałanie z organami administracji publicznej, związkami zawodowymi i samorządami zawodowymi oraz innymi organizacjami społecznymi w sprawach związanych z wykonywaniem zawodu i innych dotyczących farmacji, a mających wpływ na ochronę zdrowia publicznego.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.i.a., samorząd zawodu aptekarskiego stanowią N. i okręgowe izby aptekarskie. Ponadto, z art. 15 ust. 1 u.i.a. wynika, że okręgową izbę aptekarską stanowią osoby wpisane na listę jej członków, a z ust. 2 powołanego przepisu wynika, że wpisowi na listę członków okręgowej izby aptekarskiej podlegają wszystkie osoby wykonujące zawód farmaceuta na terenie danej izby.

Jednym z organów (...) jest zaś (...) (art. 34 pkt 2 u.i.a.), w której skład wchodzi P. (...), prezesi okręgowych rad aptekarskich oraz członkowie wybrani przez Krajowy Zjazd Aptekarzy (art. 38 ust. 1 u.i.a.). (...) kieruje działalnością samorządu aptekarskiego w okresie między Krajowymi Zjazdami Aptekarzy (art. 39 ust. 1 u.i.a.).

Zadania Inspekcji Farmaceutycznej określa art. 109 PrFarm. W punkcie 9 wskazano, że jednym z zadań jest współpraca z samorządem aptekarskim i innymi samorządami. (...) kieruje Inspekcją Farmaceutyczną (art. 110 ust. 1 PrFarm), jest centralnym organem administracji rządowej przy wykonywaniu zadań Inspekcji (art. 112 ust. 1 pkt 1 PrFarm). G. może wydawać wojewódzkim inspektorom farmaceutycznym polecenia dotyczące podjęcia konkretnych czynności w zakresie ich merytorycznego działania z zastrzeżeniem spraw objętych wydawaniem decyzji jako organu I instancji, a także może żądać od nich informacji w całym zakresie działania Inspekcji Farmaceutycznej (art. 115 ust. 1 pkt 3 PrFarm).

Z art. 88 ust. 1 PrFarm jednoznacznie wynika, że w aptece ogólnodostępnej musi być ustanowiony farmaceuta, odpowiedzialny za prowadzenie apteki. Jeden farmaceuta może być kierownikiem tylko jednej apteki.

Stosownie do brzmienia art. 94a ust. 1 PrFarm, zabroniona jest reklama aptek i punktów aptecznych oraz ich działalności, a zgodnie z ust. 2 nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustawy w zakresie działalności reklamowej aptek, punktów aptecznych i placówek obrotu pozaaptecznego sprawuje Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny, który w razie stwierdzenia naruszenia przepisu ust. 1 nakazuje w drodze decyzji zaprzestanie prowadzenia takiej reklamy (ust. 3). Decyzji tej nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności (ust. 4). Zgodnie z art. 129b ust. 1 PrFarm, karze pieniężnej w wysokości do 50 000 złotych podlega ten kto wbrew przepisom art. 94a prowadzi reklamę apteki, punktu aptecznego, placówki obrotu pozaaptecznego oraz ich działalności. Karę pieniężną nakłada Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny w drodze decyzji (ust. 2).

Sąd I instancji zwrócił uwagę, że kwestionowane porozumienie w swojej preambule wskazuje na chęć usprawnienia postępowań administracyjnych związanych z zakazem reklamy aptek. Usprawnienie to ma polegać na współdziałaniu Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej i organów samorządu aptekarskiego.

Pozwani w składanych przez siebie pismach procesowych zajmowali wspólne stanowisko co do tego, że porozumienie z dnia 3 września 2015 r. ma charakter czysto techniczny i kończy spór dotyczący korzystania z regulacji zawartej w art. 31 § 4 k.p.a. przez (...). Pozwani podnosili, że porozumienie zostało zawarte w związku z wieloma wyrokami NSA, z których wynikało prawo izb aptekarskich do wszczynania lub przystępowania do toczących się już postępowań, które to prawo było negowane przez (...). Analogiczne stanowisko wynika z zeznań przesłuchanych w niniejszej sprawie świadków.

Sąd wskazał, że zgodnie z art. 31 § 1 k.p.a., 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.

Zgodnie zaś z art. 31 § 4 k.p.a., organ administracji publicznej, wszczynając postępowanie w sprawie dotyczącej innej osoby, zawiadamia o tym organizację społeczną, jeżeli uzna, że może ona być zainteresowana udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe, i gdy przemawia za tym interes społeczny.

W ocenie Sądu, oświadczenia zawarte w treści porozumienia należy odczytywać jako zobowiązanie się obu podpisujących je stron – w formie deklaracji – do poszanowania przepisów powszechnie obowiązujących: k.p.a., a także ustawy o dostępie do informacji publicznej. Współdziałanie, zarówno (...), jak i P. (...), wynika również z powszechnie obowiązujących przepisów – art. 7 ust. 1 pkt 6 u.i.a. oraz art. 109 pkt 9 PrFarm. Nie budzi wątpliwości, że (...) zawarł niniejsze porozumienie jako organ administracji publicznej, zaś P. (...) jako przedstawiciel organu samorządu aptekarskiego.

Zdaniem Sądu, kwestionowane przez powoda porozumienie ma w istocie charakter czysto blankietowy. Zakłada ono dobrą wolę obu stron oraz respektowanie powszechnie obowiązującego prawa. W porozumieniu nie wskazano konkretnych spraw, które zostały nim objęte, poza ogólnym stwierdzeniem, że dotyczy ono spraw z zakresu zakazu reklamy aptek.

Sąd Okręgowy zwrócił również uwagę, że sądowe postępowanie administracyjne nie jest postępowaniem bezkosztowym. Każda przegrana (...) była obciążona obowiązkiem uiszczenia na rzecz drugiej strony odpowiednich kosztów. Samo sporządzenie skargi zajmuje czas pracownikom zatrudnianym przez (...). Skoro zaś każda skarga kasacyjna w przedmiocie dopuszczenia izb aptekarskich do postępowania administracyjnego dotyczącego zakazu reklamy aptek kończyła się jej nieuwzględnieniem przez NSA, logicznym jest, że (...) powinien podjąć odpowiednie kroki w celu zmiany praktyki tak, aby nie kumulować zbędnych działań oraz ponoszenia kosztów postępowania.

Jednocześnie w porozumieniu zadeklarowano także, że druga strona, czyli okręgowa izba aptekarska będzie działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami do jej załatwienia, izby zachowają szczególną rozwagę w korzystaniu ze swoich uprawnień w zakresie prawa do wnoszenia odwołań, wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów, oraz dołożą wszelkich starań, aby ich udział w najmniejszym stopniu nie utrudniał i nie przedłużał postępowania administracyjnego (ustęp 3).

W ocenie Sądu I instancji można zatem uznać, że w porozumieniu obie strony zadeklarowały, że w postępowaniach administracyjnych dotyczących zakazu reklamy aptek będą korzystały ze swoich uprawnień zgodnie z prawem, nie nadużywając tych uprawnień i nie korzystając z nich poza rozsądną potrzebę. Z deklaracji obu stron wynika, że zamierzają nie podejmować działań zmierzających do przewlekłości postępowań ((...) wstrzyma się ze składaniem skarg kasacyjnych i wycofa już złożone, zaś (...) nie będzie nadużywała swoich praw jako strona dopuszczona do udziału w tych postępowaniach, nie będzie mnożyła czynności).

Ponadto art. 115 ust. 1 pkt 3 PrFarm daje (...) upoważnienie do kierowania do (...) zaleceń co do toku postępowań administracyjnych przez nich prowadzonych, poza nakazywaniem (...) wydania konkretnej decyzji administracyjnej jako organowi I instancji. Oświadczenie (...) zawarte w ustępie drugim porozumienia (o tym, że (...) miał przypomnieć (...) o obowiązku zawiadomienia właściwej okręgowej izby aptekarskiej o wszczęciu każdego postępowania dotyczącego zakazu reklamy aptek) ma zatem wprost podłoże w w/w przepisie, jak również w art. 31 § 4 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej, wszczynając postępowanie w sprawie dotyczącej innej osoby, zawiadamia o tym organizację społeczną.

Skoro kolejne skargi NSA na dopuszczenie do udziału izb aptekarskich w postępowaniach dotyczących zakazu reklamy aptek, były oddalane, to uznać należy, że NSA w każdej z tych spraw przesądził, że w tego rodzaju sprawach izba aptekarska może być stroną postępowania. Oznacza to, że powinna być zawiadomiona o każdej takiej sprawie przez organ administracyjny na podstawie art. 31 § 4 k.p.a.

Druga część ustępu 2 porozumienia łączy się zaś, zdaniem Sądu, z ust. 4 tegoż porozumienia. Izba aptekarska miałaby prawo do wystąpienia do (...) z wnioskiem o dostęp do informacji publicznej. W ocenie Sądu, połączenie ust. 2 in fine oraz ust. 4 daje obraz przekazywania izbom aptekarskim decyzji w formie zanonimizowanej, tj. takiej, do jakiej i tak izba aptekarska miałaby dostęp w trybie informacji publicznej. Każda osoba zainteresowana, niezależnie od tego czy jest farmaceutą czy tylko pacjentem, ma możliwość uzyskania analogicznej jak izba aptekarska informacji publicznej. Nie jest to uzależnione od zawarcia czy też niezawarcia jakiegokolwiek porozumienia w tym zakresie, a wynika z przepisów rangi ustawowej. Treść porozumienia wskazana powyżej nie daje zatem żadnej ze stron szczególnych przywilejów. Bez zawartego porozumienia, izby aptekarskie miałyby bowiem dostęp do decyzji (...).

Dokonując także analizy ust. 2 i 3 porozumienia przez pryzmat art. 31 § 4 k.p.a., stwierdzić należy, że niewątpliwie izba aptekarska jest organizacją społeczną, której zadaniem jest m.in. ochrona pacjentów. Należy mieć na uwadze, że członkami izb aptekarskich są wszyscy wykonujący zawód farmaceuci (art. 15 ust. 2 u.i.a.). Są więc nimi farmaceuci pracujący zarówno w aptekach indywidualnych, jak i w sieciach aptecznych, zrzeszających się w organizacje pracodawców. W ustawie o izbach aptekarskich nie dokonano żadnego rozróżnienia farmaceutów ze względu na miejsce świadczenia przez nich pracy ani ze względu na to, u jakiego pracodawcy farmaceuci świadczą pracę. W prawie farmaceutycznym także nie dokonano rozróżnienia aptek na apteki indywidualne i sieciowe. Każda apteka podlega tym samym przepisom i ma takie same obowiązki. Każdą aptekę, zarówno indywidualną jak i sieciową, w ten sam sposób obowiązuje zakaz reklamy.

Wskazać także należy, że dostęp do informacji publicznej, na takich samych warunkach jak izby aptekarskie, mają organizacje pracodawców, a zatem również powód.

Zdaniem Sądu Okręgowego, porozumienie zawarte w dniu 3 września 2015 r. to zgodne oświadczenia – deklaracje (...) i P. (...). Z zawartego porozumienia nie można wywieść, że strony w jakikolwiek szczególny sposób ułożyły stosunek prawny między nimi. Są to jedynie oświadczenia dotyczące respektowania prawa oraz wcześniej zapadłych wyroków NSA. Zdaniem Sądu, przedmiotowe porozumienie nie może zostać uznane za umowę cywilnoprawną. Wspólne stanowisko stron porozumienia przedstawia ich intencje w dążeniu do wykonywania zadań określonych powołanymi wyżej ustawami. Żadna ze stron porozumienia nie uzyskuje szczególnych praw. W ocenie Sądu, niezależnie od tego, czy porozumienie byłoby zawarte czy też nie, prawa i obowiązki (...) oraz (...) byłyby takie same.

Rolą powoda w niniejszym postępowaniu było wykazanie faktu istnienia stosunku prawnego lub prawa oraz interesu prawnego. Kwestionowane porozumienie jest stosunkiem prawnym. Zostały w nim określone podmioty w nim występujące, został także określony przedmiot stosunku – działanie izb aptekarskich i (...), zgodne z przepisami i wyrokami NSA. Została także określona treść stosunku prawnego. Jednakże tak zawarte porozumienie nie jest sprzeczne z prawem, gdyż były orzeczenia WSA i NSA ustalające, że izby aptekarskie są stronami postępowań dotyczących zakazu reklamy aptek, więc strony zawarły porozumienie ułatwiające wzajemną współpracę, która wynika z przepisów prawa i orzecznictwa sądów administracyjnych.

Sąd Okręgowy wskazał, że powód nie zdołał wykazać interesu prawnego w tak określonym żądaniu – zarówno głównym, jak i ewentualnym.

Porozumienie z dnia 3 września 2015 r. nie spowodowało powstania sporu między powodem a pozwanymi. Porozumienie nie narusza prawa powoda, ani nie wytwarza pomiędzy (...) a (...) podstawy do świadczenia niedozwolonej pomocy publicznej. Jest to wyłącznie subiektywne odczucie powoda. Porozumienie jest ogólne, nie określa konkretnych podmiotów ani jakichkolwiek korzyści, które podmioty te mogłyby uzyskać. Powód nie wykazał także, aby porozumienie umożliwiało działalność antykonkurencyjną. Powód, chcąc wykazać takie naruszenie, musi przedstawić na tę okoliczność dowody zgodnie z regułą określoną w art. 6 k.c. Samo subiektywne odczucie powoda nie może zastąpić dowodu.

Porozumienie z dnia 3 września 2015 r. nie ma żadnego wpływu na szeroko pojęty interes powoda. Sąd Okręgowy nie dopatrył się także w porozumieniu sprzeczności z powołanymi w treści uzasadnienia ustawami, porozumienie nie miało także na celu obejścia żadnych przepisów ustaw. Brak jest też podstaw do uchylenia porozumienia, względnie stwierdzenia jego bezskuteczności.

O kosztach procesu Sąd I instancji orzekł na podstawie art. 98 § 1 i 3 w zw. z art. 99 k.p.c.

Apelację od powyższego wyroku wniósł powód, zaskarżając go w całości zarzucił:

1. naruszenie przepisów postępowania mające wpływ na wynik sprawy tj. naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. poprzez:
 - a) dokonanie błędnej, niezgodnej z regułami interpretacyjnymi wynikającymi z art. 65 § 1 i 2 k.c. oceny materiału dowodowego, a w konsekwencji błędne uznanie, że porozumienie zawarte przez pozwanych w dniu 3 września 2015 r. było dokumentem o charakterze grzecznościowym, wyrażającym zobowiązanie do poszanowania powszechnie obowiązujących przepisów k.p.a. oraz ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, podczas gdy ze zgromadzonego materiału dowodowego, a w szczególności z treści samego Porozumienia, wynika, że intencją pozwanych było zobowiązanie się (...) do realizowania ustalonego modelu działania we wszystkich postępowaniach administracyjnych dotyczących zakazu reklamy aptek i punktów aptecznych oraz ich działalności, oraz postępowaniach dotyczących nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 129b ust. 1 PF oraz do określonego, uzgodnionego z drugą stroną Porozumienia, sposobu korzystania z władztwa publicznego w zakresie: (i) wnoszenia i cofania środków zaskarżenia w postępowaniach sądowo-administracyjnych (pkt 1 i 5 Porozumienia), (ii) informowania organów samorządu aptekarskiego o wszystkich wszczynanych postępowaniach dotyczących zakazu reklamy (pkt 2 Porozumienia), (iii) udostępniania kopii decyzji wydanych w postępowaniach administracyjnych podmiotom, której nie były ich stroną (pkt 2 Porozumienia) oraz (iv) zapewnienie izbom aptekarskim dostępu do informacji w sprawach z zakresu reklamy aptek i ich działalności z pominięciem wnioskowego trybu udzielania informacji publicznych przy jednoczesnym braku ich publicznego udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej (...) (pkt 4 Porozumienia);
 - b) dokonanie sprzecznej z zasadami logiki i sprzecznej z doświadczeniem życiowym oraz dowolnej, a nie swobodnej oceny materiału dowodowego, tj. zeznań świadków Z. U., P. Z. i M. W. oraz Porozumienia, a w konsekwencji wyprowadzenie błędnych wniosków poprzez przyjęcie, że intencją stron Porozumienia nie było zmodyfikowanie wzajemnych praw i obowiązków względem wynikających z przepisów prawa, podczas gdy z treści Porozumienia i z zeznań świadków wynika, że celem i skutkiem Porozumienia było ukształtowanie wzajemnych praw i obowiązków stron poprzez wycofanie środków odwoławczych, przekazywanie informacji o wszystkich postępowaniach administracyjnych dotyczących zakazu reklamy okręgowym izbom aptekarskim oraz udostępnianie kopii decyzji wydanych w postępowaniach administracyjnych izbom, które nie wstąpiły do postępowania administracyjnego, w każdym przypadku bez konieczności każdorazowej zindywidualizowanej oceny zasadności skorzystania przez organ z takich uprawnień;

c) brak wszechstronnego rozważenia zebranego w sprawie materiału dowodowego, skutkiem czego było uznanie, że Porozumienie zawiera jedynie oświadczenia dotyczące respektowania prawa oraz wcześniej zapadłych wyroków NSA, podczas gdy z zeznań świadków Z. U., P. Z. i M. W. oraz z treści Porozumienia wynika, że zawiera ono uzgodniony z samorządem aptekarskim uniwersalny model postępowania organu (IF) we wszystkich postępowaniach dotyczących zakazu reklamy, w konsekwencji czego jest ono sprzeczne z prawem;

d) sformułowanie na podstawie materiału dowodowego zebranego w sprawie, tj. zeznań świadków Z. U., P. Z. i M. W. błędnego wniosku prowadzącego do uznania, że Porozumienie stanowi dopuszczalną w ramach wykonywania władzy publicznej czynność prawną organu, podczas gdy z zeznań świadków wynika, że (...) zawierał analogiczne porozumienia tylko z organami władzy państwowej i brak jest informacji o analogicznej współpracy z podmiotami nie będącymi organami władzy państwowej;

e) naruszenie art. 327¹ § 1 k.p.c. poprzez niewyjaśnienie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w zakresie umocowania P. (...) do zawarcia Porozumienia, a w konsekwencji brak wyjaśnienia dlaczego Sąd I instancji przyjął, że P. (...) był umocowany na podstawie przywołanych w uzasadnieniu wyroku uchwał do jednoosobowego podejmowania decyzji z zakresie praw i zobowiązań majątkowych (...), których wartość nie przekracza kwoty 10.000 zł, podczas gdy z przywołanych uchwał nie wynika umocowanie P. (...) do zawarcia Porozumienia.

2. naruszenie przepisów prawa materialnego mające wpływ na wynik sprawy, tj.:

a) naruszenie art. 58 § 1 k.c. w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz w zw. z art. 109 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne poprzez jego niezastosowanie i w konsekwencji przyjęcie, że Porozumienie nie jest sprzeczne z prawem, podczas gdy treść zobowiązań (...) w nim zawartych wykracza poza zakres zadań Inspekcji Farmaceutycznej określony w art. 109 PF, w tym zadanie wskazane w art. 109 pkt 9 PF oraz wykracza poza kompetencje G., w związku z czym jest sprzeczne z prawem;

b) naruszenie art. 58 § 1 k.c. w zw. z art. 7 ust. 1 i art. 12 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich poprzez jego niezastosowanie i w konsekwencji przyjęcie, że Porozumienie nie jest sprzeczne z prawem, podczas gdy jego treść wykracza poza zakres zadań samorządu aptekarskiego określony w art. 7 ust. 1 ustawy o izbach, w tym zadanie wskazane w art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy o izbach, wykracza poza kompetencje P. (...) oraz zostało zawarte przez P. (...) pomimo braku umocowania, w związku z czym jest sprzeczne z prawem;

c) naruszenie art. 189 k.p.c. w zw. z art. 58 § 1 k.c. poprzez jego niezastosowanie i przyjęcie, że powód nie miał interesu prawnego w ustaleniu nieistnienia stosunku prawnego wynikającego z Porozumienia, podczas gdy powód ma taki interes prawny, gdyż ustalenie nieistnienia stosunku prawnego wynikającego z Porozumienia z powodu jego sprzeczności z prawem jest niezbędne do zapewnienia prawnie chronionych interesów powoda, co wynika z jego celów i zadań określonych w Statucie.

3. dodatkowo, w zakresie żądania ewentualnego zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego mające wpływ na wynik sprawy, tj.:

a) naruszenie art. 189 k.p.c. w zw. z art. 199¹ k.p.c. w zw. z art. 146 § 1 p.p.s.a. poprzez jego błędne zastosowanie i przyjęcie, że powód nie miał interesu prawnego w uchyleniu Porozumienia w całości, względnie stwierdzeniu bezskuteczności zawarcia Porozumienia, podczas gdy nie musiał wykazywać istnienia takiego interesu prawnego, gdyż podstawą żądania ewentualnego nie był art. 189 k.p.c., a art. 199¹ k.p.c. w zw. z art. 146 § 1 PPSA.

W konkluzji skarżący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenie co do istoty poprzez uwzględnienie powództwa i orzeczenie zgodnie z żądaniem pozwu oraz zasądzenie kosztów postępowania przed Sądami obu instancji, w tym kosztami zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych; ewentualnie o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania apelacyjnego.

Pozwani wnieśli o oddalenie apelacji i zasądzenie kosztów za drugą instancję.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja jest bezzasadna i podlega oddaleniu na podstawie art. 385 k.p.c.

Sąd Apelacyjny podziela ustalony przez Sąd pierwszej instancji stan faktyczny i przyjmuje go za własny, uznając, iż został on wyprowadzony z dowodów, których ocena odpowiada wszelkim wymogom wynikającym z art. 233 § 1 k.p.c. W tej sytuacji nie zachodzi konieczność ich szczegółowego powtarzania (por. wyroki Sądu Najwyższego z 27 marca 2012 r., III UK 75/11, z 14 maja 2010 r., II CSK 545/09, z 27 kwietnia 2010 r., II PK 312/09, z 20 stycznia 2010 r., II PK 178/09, z 8 października 1998 r., II CKN 923/97, OSNC 1999 r. Nr 3, poz. 60).

Bezzasadny jest zarzut naruszenia art. 233§1 k.p.c. Jak wielokrotnie wskazywano w orzecznictwie Sądu Najwyższego zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. może być uznany za zasadny jedynie w wypadku wykazania, że ocena materiału dowodowego jest rażąco wadliwa czy w sposób oczywisty błędna, dokonana z przekroczeniem granic swobodnego przekonania sędziowskiego, wyznaczonych w tym przepisie. Podkreślić przy tym należy, że Sąd ocenia wiarygodność i moc dowodów według własnego przekonania na podstawie wszechstronnego rozważenia zebranego materiału, dokonując wyboru określonych środków dowodowych. Jeżeli z danego materiału dowodowego sąd wyprowadza wnioski logicznie poprawne i zgodne z doświadczeniem życiowym, to ocena Sądu nie narusza reguł swobodnej oceny dowodów i musi się ostać, choćby w równym stopniu, na podstawie tego materiału dowodowego, dawały się wysnuć wnioski odmienne. Przeprowadzona przez sąd ocena dowodów może być skutecznie podważona tylko wtedy gdy brak jest logiki w wiązaniu wniosków z zebranymi dowodami lub, gdy wnioskowanie sądu wykracza poza schematy logiki formalnej albo, wbrew zasadom doświadczenia życiowego, nie uwzględnia jednoznacznych praktycznych związków przyczynowo - skutkowych (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2001 r., I CKN 1072/99, Prok. i Pr. 2001 r., Nr 5, poz. 33; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2000 r., I CKN 1114/99, LEX nr 51634; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2000 r., I CKN 1169/99, OSNC 2000 r., nr 7-8, poz. 139, LEX nr 40107).

Dla skutecznego postawienia wskazanego zarzutu nie wystarcza samo twierdzenie strony skarżącej o wadliwości dokonanych ustaleń faktycznych, odwołujące się do przedstawienia przez skarżącego alternatywnego stanu faktycznego, odmiennej oceny materiału procesowego i poszczególnych dowodów. Zarzucenie naruszenia zasady swobodnej oceny dowodów musi polegać na podważeniu podstaw tej oceny z wykazaniem, że jest ona rażąco wadliwa lub oczywiście błędna (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 kwietnia 2004 r., IV CK 274/03, Lex nr 164852). Konieczne jest przy tym wskazanie przez skarżącego konkretnych przyczyn dyskwalifikujących wywody sądu I instancji w tym zakresie. W szczególności strona skarżąca powinna wskazać, jakie kryteria oceny naruszył sąd analizując materiał dowodowy, uznając brak wiarygodności i mocy dowodowej poszczególnych dowodów lub niesłusznie im ją przyznając (por. orzeczenia Sądu Najwyższego m.in. w orzeczeniach z dnia 23 stycznia 2001 r. IV CKN 970/00, LEX nr 52753; z dnia 12 kwietnia 2001 r., II CKN 588/99, LEX nr 52347; z dnia 10 stycznia 2002 r., II CKN 572/99, LEX nr 53136).

Tymczasem apelacja powódki nie spełnia powyższych wymogów i ma w istocie charakter polemiczny, a w części odnoszącej się do treści porozumienia z dnia 3 września 2015 r. dotyczy w istocie dokonanej przez sąd wykładni tegoż porozumienia oraz oceny jego charakteru prawnego. Okoliczności te winny być podniesione w ramach zarzutu naruszenia prawa materialnego, zaś przytoczone w punkcie pierwszym apelacji kwestie dotyczące tegoż porozumienia nie odnoszą się do dokonanej przez Sąd Okręgowy oceny dowodów. Sąd Odwoławczy podziela stanowisko wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, iż treść zapisów porozumienia świadczy o jego technicznym i grzecznościowym charakterze. Żadne z jego postanowień nie dokonuje modyfikacji powszechnie obowiązujących przepisów prawa, natomiast w ramach regulacji dotyczących współpracy stron odwołuje się wprost do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy o dostępie do informacji publicznej. Porozumienie nie przewidywało żadnych szczególnych uprawnień lub obowiązków dla izb aptekarskich, a jego zawarcie nie miało wpływu na sytuację prawną samorządu aptekarskiego, jak również powoda czy też zrzeszonych przez niego pracodawców.

W ramach zarzutu naruszenia art. 233 par 1 k.p.c. skarżący odnosi się także do błędnej, jego zdaniem, oceny zeznań świadków Z. U., P. Z. i M. W., jednakże nie wskazuje na czym polegać ma owa błędna ocena tych zeznań. Apelujący poprzestał jedynie na zaprezentowaniu własnych twierdzeń i własnych wniosków. Z kolei wyrwane z kontekstu stwierdzenia w/w świadków nie stanowią potwierdzenia stanowiska powoda, nie podważają również prawidłowych wniosków Sądu pierwszej instancji, stanowiąc jedynie polemikę z prawidłową oceną tych dowodów dokonaną przez Sąd pierwszej instancji.

Zdaniem skarżącego Sąd Okręgowy błędnie odczytał intencje stron porozumienia, zaś jego zdaniem z zeznań świadków wynikać ma, iż kwestionowane porozumienie tworzyło uniwersalny model postępowania (...) uzgodniony z samorządem aptekarskim we wszystkich postępowaniach dotyczących zakazu reklamy, czyli miało charakter umowy wiążąco kształtujący prawa i obowiązki stron. Ponadto stanowiło uprzywilejowanie izb aptekarskich przez organ władzy publicznej w postępowaniach dotyczących praw i obowiązków osób trzecich. Tymczasem z zeznań świadka P. Z. wynika, iż porozumienie zostało zawarte w celu zakończenia sporu pomiędzy samorządem aptekarskim, a organami inspekcji farmaceutycznej w związku z ostatecznym ukształtowaniem linii orzeczniczej NSA, przesądzającej o posiadaniu przez izby aptekarskie praw uczestnika postępowania na podstawie art. 31 § 4 kpa. Orzecznictwo NSA dało podstawy do zawiadamiania izb aptekarskich o toczących się postępowaniach w sprawie zakazu reklamy aptek. Z zeznań tegoż świadka wynikało zatem, iż linia orzecznictwa przyjęta przez NSA rozwiała wątpliwości na niekorzyść (...), a więc brak było podstaw do popierania skarg kasacyjnych czy też wnoszenia nowych, które odnosiły się do tego zagadnienia. Świadek wyraźnie podkreśliła, że wycofanie skarg kasacyjnych miało na celu ekonomikę procesową, a nie uprzywilejowanie samorządu aptekarskiego, zaś samo porozumienie nie było traktowane jako umowa cywilnoprawna. Jednocześnie zarówno świadek S. – Z., jak i świadek M. W. zeznały, iż pomimo zawarcia porozumienia, każda decyzja procesowa w przedmiocie odstąpienia od składania skargi kasacyjnej, czy też jej cofnięcia, podlegała indywidualnej ocenie opartej na rozważeniu okoliczności występującej w każdej z toczących się spraw. Słusznie zatem Sąd Okręgowy rozpoznał, iż intencją stron porozumienia było złożenie wzajemnych deklaracji współpracy i poszanowania powszechnie obowiązujących przepisów prawa wobec wykładni zaprezentowanej przez NSA. Świadek M. W. wprost wskazała, iż porozumienie miało charakter grzecznościowy, nie było wiążące dla stron i jednocześnie powoływała się na brak wiedzy, co do wykonywania porozumienia. Jednocześnie wszyscy przesłuchani świadkowie podkreślili, iż izby aptekarskie, które nie były uczestnikiem postępowania administracyjnego dotyczącego zakazu reklamy aptek, uzyskiwały informacje o tychże postępowaniach w trybie przepisów k.p.a. bądź też w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznych. Z zeznań wskazanych w apelacji świadków wynika jednoznaczna intencja stron porozumienia – wskazywana w jego preambule oraz jego grzecznościowy charakter.

Nadinterpretacją stanowiska Sądu Okręgowego, jest twierdzenie skarżącej, iż według Sądu sporne porozumienie było dopuszczalną w ramach wykonywania władzy publicznej czynnością prawną organu, skoro Sąd ten wyraźnie wskazywał na grzecznościowy i blankietowy charakter porozumienia, które stanowiło deklarację poszanowania powszechnie obowiązujących przepisów. Jednocześnie powoływane w apelacji zeznania świadków nie świadczą o braku podstaw prawnych do zawarcia takiego porozumienia. Z ich zeznań wynika bowiem, iż działania te miały umocowanie w treści art. 109 pkt. 9 ustawy Prawo farmaceutyczne. Celem, zaś porozumienia, jak wprost wynika z jego preambuły, jest ochrona zdrowia publicznego.

Nie zasługuje również na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 327¹§1 k.p.c. Uzasadnienie Sądu Okręgowego jest kompletne, spełnia przesłanki wskazane w w/w przepisie. Sąd Okręgowy powołał się na uchwały organów (...) określające kompetencje P. (...), w tym do zasad reprezentacji tegoż organu. Sąd Odwoławczy nie ma wątpliwości co do toku rozumowania Sądu pierwszej instancji oraz co do możliwości dokonania kontroli instancyjnej zaskarżonego wyroku. Jednocześnie podkreślić należy, iż porozumienie słusznie uznane przez Sąd pierwszej instancji, jako akt grzecznościowy, czy blankietowy, który nie wywołuje skutków prawnych i nie rodzi również żadnych zobowiązań, a zatem kwestia reprezentacji (...) ma znaczenie drugorzędne.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia prawa materialnego wskazać należy co następuje.

Jak wskazano w preambule porozumienia z dnia 3 września 2015 r. jego celem było usprawnienie postępowań administracyjnych w ramach współdziałania (...) oraz organów samorządu aptekarskiego w sprawach dotyczących zakazu reklamy aptek i punktów aptecznych, mających wpływ na ochronę zdrowia publicznego. Strony w porozumieniu powołały przepis art. 7 ust. 1 pkt. 6 ustawy o izbach aptekarskich, zgodnie z którym zadaniem samorządu aptekarskiego jest w szczególności współdziałanie z organami administracji publicznej, związkami zawodowymi i samorządami zawodowymi oraz innymi organizacjami społecznymi w sprawach związanych z wykonywaniem zawodu i innych dotyczących farmacji, a mających wpływ na ochronę zdrowia publicznego. Powołano również przepis art. 109 ust.9 prawa farmaceutycznego, który określa zadania G. poprzez współpracę z samorządem aptekarskim i innymi samorządami. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowany został pogląd zgodnie, z którym oba wyżej wskazane przepisy mają charakter norm kompetencyjnych, przejawiających się w ustrojowym umocowaniu do podejmowania określonych działań przez organy samorządu aptekarskiego. Stanowią upoważnienie samorządu aptekarskiego do podejmowania działań w sprawach dotyczących konkretnych członków korporacji zawodowej, jak i w sprawach dotyczących izby jako takiej, o ile tylko zagrożony lub naruszony zostanie interes, o którym mowa w art. 7 ust. 2 pkt 11 u.i.a. (występowanie w obronie interesów indywidualnych i zbiorowych członków izb aptekarskich). Występowanie to może przybierać różne formy - od podejmowania uchwał udzielających poparcia bądź negujących określone inicjatywy, przez włączanie się w różnego rodzaju inicjatywy dotyczące interesów samorządu aptekarskiego, po czynny udział w postępowaniach dotyczących konkretnych członków izby, który może być nakierowany na rzecz członka (w obronie jego interesów), jak i przeciwko takiemu członkowi - w obronie interesu ogólnego członków izby (por. ww. wyrok NSA z 16 kwietnia 2019 r. i cytowany tam wyrok Sądu Najwyższego z 12 lutego 2014 r. III ZS 14/13).

Z treści kwestionowanego porozumienia wynika, że strony dokonały pewnych ustaleń, co do toczących się postępowań administracyjnych w zakresie zakazu reklamy aptek, wypracowały wspólne stanowisko i postanowiły, że w okresie do 15 października 2015 r. będą działać zgodnie z tymi ustaleniami. Określone w nim zasady nie wywoływały jednakże skutków w sferze prawa materialnego, czy procesowego. Przewidziana w punkcie pierwszym porozumienia możliwość wstrzymania się przez (...) ze składaniem skarg kasacyjnych od wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wyraźnie odnosi się do zagadnienia uczestnictwa samorządu zawodowego na prawach strony w postępowaniu administracyjnym dotyczącym zakazu reklamy aptek. Kwestia ta była sporna pomiędzy stronami porozumienia i ostatecznie została ukształtowana przez orzecznictwo NSA, które spowodowało, iż składanie skarg kasacyjnych od wyroków sądu administracyjnego przesądzających o prawie izb aptekarskich do uczestniczenia na prawach strony w tych postępowaniach stało się bezzasadne. Zawarta w tym punkcie porozumienia deklaracja nie miała charakteru wiążącego, nie była powiązana z żadnym ekwiwalentem dla drugiej strony deklaracji, jak również nie dotyczyła konkretnego postępowania. Jak była mowa wyżej na podstawie art. 31§4 k.p.a. (...) jako organizacja społeczna ma prawo wszczynać postępowania lub włączać się do toczących się postępowań, ma prawo występować do (...) i innych organów z deklaracją, że jest zainteresowana udziałem w takich postępowaniach. Z kolei (...) ma prawo, znając linię orzeczniczą NSA, deklarować niewiążąco wycofanie skarg kasacyjnych. Jak wynika z ustaleń faktycznych taka decyzja była poprzedzona analizą każdej konkretnej sprawy. Z kolei punkt 5 porozumienia określał ramy czasowe obowiązywania powziętych ustaleń – do 15 października 2015 r. i odwoływał się do osiągnięcia zakładanego celu tj. usprawnienia postępowań administracyjnych w celu ochrony zdrowia publicznego.

Podobnie kolejne punkty porozumienia nie wywierają żadnych skutków w sferze prawa materialnego. I tak zawarta w punkcie drugim porozumienia deklaracja o przypomnieniu wojewódzkim inspektorom farmaceutycznym o obowiązku wynikającym z treści art. 31§4 k.p.a. oraz rekomendacja co do poinformowania o zakończeniu postępowania, nie narusza żadnych przepisów prawa, nie ma również charakteru umowy cywilno-prawnej, czy też ugody, co najwyżej może być rozpatrywana z punktu widzenia wzięcia na siebie przez (...) obowiązku informacyjnego. Kolejne punkty porozumienia nie wywierają również żadnych skutków w sferze prawa materialnego ani procesowego. Punkt 3 jest jedynie deklaracją izby aptekarskiej do przestrzegania przepisów postępowania administracyjnego. Podobnie punkt 4 nie kreuje żadnych nowych obowiązków ani uprawnień, odwołuje się wprost do przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, a zatem stanowi kolejne zapewnienie o przestrzeganiu obowiązujących przepisów. Punkt 6 porozumienia stanowi jedynie deklarację informacyjną stron porozumienia nie wywołującą żadnych skutków.

W ocenie Sądu Apelacyjnego treść ocenianego porozumienia nie jest sprzeczna z prawem, stanowi wspólną deklarację o współpracy. Z art. 109 prawa farmaceutycznego oraz art. ust. 7 ustawy o izbach aptekarskich wynika kompetencja i obowiązek współdziałania Inspekcji Farmaceutycznej z Izdami Aptekarskimi, zaś zawarte porozumienie w żaden sposób nie zmienia zasad wykonywania władzy publicznej przez (...), jak również nie stanowi wiążącego zobowiązania do określonego sposobu działania. Porozumienie to można zakwalifikować jako umowę określającą warunki współpracy, które to ustalenia nie przekładają się na skutki w sferze prawa materialnego, nie prowadzą do powstania stosunku prawnego. Porozumienie nie kreuje nowych obowiązków czy uprawnień stron, nie modyfikuje również istniejących i wynikających z przepisów prawa zasad udziału w postępowaniu administracyjnym, czy dostępu do informacji publicznej oraz wykonywania zadań przez (...) i (...). Stanowi grzecznościowe zobowiązanie do przestrzegania przepisów prawa, starannego i rzetelnego zachowania wobec siebie w toku postępowania administracyjnego. Żaden przepis prawa nie zakazuje organowi składania oświadczeń w sferze deklaratywnej, że będzie działał na podstawie prawa oraz że będzie respektował prawo.

Powyższe prowadzi do wniosku, iż porozumienie nie stanowi czynności prawnej kreującej zobowiązanie cywilne stron i nie może być uznane za sprzeczne z prawem.

Sąd Apelacyjny podziela wywody Sądu pierwszej instancji co do charakteru spornego porozumienia, jak również stanowisko o braku interesu prawnego po stronie powoda niezbędnego dla skutecznego wywiedzenia powództwa. Apelujący nie zdołał skutecznie podważyć argumentacji Sądu Okręgowego, nie wskazał na czym polega jego interes prawny, poprzestając na odwołaniu się do potrzeby ochrony jego zadań statutowych oraz chęci przywrócenia stanu prawnego istniejącego przed zawarciem porozumienia. Apelacja nie wskazuje jednak jakie konkretnie znaczenie w kontekście zadań statutowych powoda ma zawarte porozumienie, w jaki sposób ingeruje w uprawnienia powoda przewidziane w statucie, ani w jaki sposób wpływa na prowadzoną przez niego działalność. Porozumienie to, jak wskazano wyżej, nie kreuje nowych praw i obowiązków dla żadnej ze stron, nie dokonuje modyfikacji obowiązujących zasad udziału w postępowaniu administracyjnym, czy w dostępie do informacji publicznej, czy wreszcie zasad regulujących postępowanie izb aptekarskich czy organu nadzoru farmaceutycznego. Brak skutków w sferze prawa materialnego i procesowego zawartego porozumienia wskazuje, iż porozumienie nie wpłynęło na jakiegokolwiek prawo powoda. Zwrócić należy uwagę, iż okres obowiązywania tego porozumienia wyekspirował, a powód nie wykazał, że powstały jakiegokolwiek skutki w sferze prawnej, aby został pozbawiony jakiegoś prawa bądź też, aby którekolwiek z jego praw uległo ograniczeniu, bądź też, aby (...) była traktowana przez (...) w sposób uprzywilejowany w stosunku do powoda. Brak jest zatem interesu prawnego powoda w zmierzaniu do przywrócenia stanu jaki istniał przed zawarciem porozumienia.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego podstawa prawna porozumienia jak również jego treść świadczą, iż ma ono niewiązący charakter, jest wyrazem realizacji norm kompetencyjnych, które nie tworzy żadnego stosunku cywilno- prawnego. Wbrew twierdzeniom skarżącego zawarcie tego porozumienia nie powodowało po stronie podmiotów powstania jakichkolwiek zobowiązań. Strony ustaliły zasady współpracy w określonym czasie, co potwierdza, że porozumienie to nie miało charakteru kreowania stosunku prawnego.

Odnosnie zarzutu braku umocowania P. (...) do zawarcia porozumienia, to wskazać należy, że skoro porozumienie nie wywoływało skutków w sferze prawa materialnego, to tym samym nie wymagało żadnych zgód ani rozważania kwestii reprezentacji organów podpisanych pod porozumieniem. Przywołane przez Sąd Okręgowy w uzasadnieniu wyroku uchwały (...) pozwalają na stwierdzenie, że P. (...) reprezentuje (...) na zewnątrz i ma umocowanie do złożenia niewiążącej deklaracji współpracy z innym podmiotem.

Nie doszło również do naruszenia przepisu art. 199¹ k.p.c. w zw. z art. 146§1 ppsa, Sąd Okręgowy rozpoznał bowiem merytorycznie żądanie pozwu uznając, że powód nie ma interesu prawnego w żądaniu sformułowanym w pozwie. Ponadto uznanie przez sąd administracyjny, iż jest niewłaściwy do rozpoznania tej sprawy nie przesądza automatycznie o zasadności zgłoszonego roszczenia przed sądem powszechnym. Skoro porozumienie nie wywołało skutków prawnych to również nie spowodowało zagrożenia lub naruszenia praw podmiotowych

powoda. W toku postępowania cywilnego zastosowanie mają przepisy procedury cywilnej, a nie przepisy regulujące postępowanie przed sądem administracyjnym. Za cywilno-prawnym charakterem porozumienia nie świadczy również wyrok NSA oddalający skargę kasacyjną powoda. Okoliczność, że porozumienie nie stanowi indywidualnego aktu administracyjnego nie powoduje automatycznie, że staje się ono czynnością prawną kreującą stosunek zobowiązaniowy.

Stąd też prawidłowo Sąd pierwszej instancji oddalił również żądanie ewentualne.

Biorąc powyższe pod uwagę Sąd Apelacyjny oddalił apelację na podstawie art. 385 k.p.c. O kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono zgodnie z wynikiem postępowania na podstawie art. 98§1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 99 k.p.c. w zw. z art. 108§1 zd.1 k.p.c., biorąc pod uwagę wysokość stawek przewidzianych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 22.10.2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie - § 8 ust. 1 pkt.1 w zw. z §20 w zw. z §10 ust.1 pkt.2 (Skarb Państwa - Prokuratoria Generalna RP) oraz w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 22.10.2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych - §8 ust. 1 pkt.1 w zw. z §20 w zw. z §10 ust.1 pkt.2 (NIA).

Ewa Kaniok Edyta Mroczek Edyta Jefimko