

Sygn. akt I C 1215/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 października 2021 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie, I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: SSO Bożena Chłopecka

Protokolant: starszy sekretarz sądowy Paulina Bondel

po rozpoznaniu w dniu 28 września 2021 r. w Warszawie

na rozprawie sprawy z powództwa (...) sp. z o.o. sp. k. z siedzibą w L.

przeciwko Skarbowi Państwa - Głównemu Inspektorowi Farmaceutycznemu, Z. N.

o zapłatę

I. powództwo oddała w całości,

II. ustala, że powód ponosi w całości koszty postępowania co do każdego z pozwanych, z tym, że ich rozliczenie pozostawia referendarzowi sądowemu.

Sygn. akt I C 1215/16

UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 28 listopada 2016 r. (...) spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa z siedzibą w L. domagała się zasądzenia na jej rzecz od pozwanych Skarbu Państwa – Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego oraz Z. N. kwoty 177.566 zł wraz z odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty tytułem odszkodowania za stratę wywołaną zaniechaniem niezwłocznego zamieszczenia przez pozwanych wpisu w rejestrze podmiotów uprawnionych do obrotu lekami oraz zasądzenie od pozwanych na rzecz powódki kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

(pozew – k. 2 – 5v)

W odpowiedzi na pozew Z. N. wniósł o oddalenie powództwa w całości i zasądzenie od powódki na jego rzecz kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. W uzasadnieniu pozwany wskazał, że powództwo jest oczywiście bezzasadne, a ponadto ma charakter przedwczesny.

(odpowiedź na pozew Z. N. – k. 122 – 126)

W odpowiedzi na pozew Skarb Państwa – Główny Inspektor Farmaceutyczny zastępowany przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej wniósł o oddalenie powództwa w całości i zasądzenie od powódki na rzecz Skarbu Państwa kosztów procesu, w tym na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. W uzasadnieniu pozwany wskazał, że w przedmiotowej sprawie brak jest podstaw do stwierdzenia, że po stronie pozwanej wystąpiło jakiegokolwiek niezgodne z prawem działanie (zaniechanie) przy wykonywaniu władzy publicznej.

(odpowiedź na pozew Skarbu Państwa – k. 171 – 178)

Strony podtrzymały swoje stanowiska procesowe i przywoływaną argumentację do zamknięcia rozprawy.

(protokół – k. 426 – 426v)

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

(...) sp. z o.o. sp.k. z siedzibą w L. prowadzi w L. hurtownię farmaceutyczną na podstawie zezwolenia (...) z dnia 22 grudnia 2009 r.

W dniu 24 października 2014 r. inspektorzy (...) Wojewódzkiego Inspektoratu Farmaceutycznego przeprowadzili kontrolę w (...) sp. z o.o. sp.k.

W dniu 12 grudnia 2014 r. Główny Inspektor Farmaceutyczny wszczął w stosunku do (...) sp. z o.o. sp.k. postępowanie administracyjne w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie hurtowni farmaceutycznej z uwagi na podejrzenie naruszenia przez spółkę wymogu realizacji stałych dostaw refundowanych produktów leczniczych, w celu realizacji potrzeb pacjentów.

(okoliczności bezsporne, a nadto protokół kontroli – k. 129 – 168v, zeznania B. W. - k. 287v – 288v, zeznania K. T. – k. 339v - 340)

W toku postępowania administracyjnego (...) sp. z o.o. sp.k. nie przedstawiła pełnej dokumentacji dotyczącej prowadzonej przez nią działalności gospodarczej.

(zeznania B. W. – k. 287v – 288v, zeznania K. S. – k. 316 – 317, zeznania M. H. – k. 395v – 396, zeznania M. Ł. – k. 420 - 421)

W toku postępowania administracyjnego ustalono, że działalność (...) sp. z o.o. sp.k. obejmowała w przeważającej części sprzedaż leków refundowanych za granicę.

(zeznania B. W. – k. 287v – 288v, zeznania K. S. – k. 316 – 317, zeznania M. H. – k. 395v - 396)

Na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego Główny Inspektor Farmaceutyczny decyzją z dnia 13 lipca 2015 r. znak (...)cofnął udzielone (...) sp. z o.o. sp.k. zezwolenie (...) z dnia 22 grudnia 2009 r. na prowadzenie hurtowni farmaceutycznej. Decyzja została podpisana przez zastępcę Głównego Inspektora Farmaceutycznego Z. N..

Pismem z dnia 30 lipca 2015 r. (...) sp. z o.o. sp.k. wniosła o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Decyzją z dnia 26 listopada 2015 r. znak (...) Główny Inspektor Farmaceutyczny utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

Wyrokiem z dnia 19 lipca 2016 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił decyzję Głównego Inspektora Farmaceutycznego z dnia 26 listopada 2015 r. Pismem z dnia 26 sierpnia 2016 r. Główny Inspektor Farmaceutyczny wniósł skargę kasacyjną od ww. wyroku.

Pismem z dnia 23 września 2016 r. (...) sp. z o.o. sp.k. zwróciła się do Głównego Inspektora Farmaceutycznego o wprowadzenie niezwłocznej zmiany w Rejestrze Zezwoleń na Prowadzenie Hurtowni (...) przez ujawnienie, że spółka posiada zezwolenie na prowadzenie hurtowni farmaceutycznej.

W dniu 29 września 2016 r. Główny Inspektor Farmaceutyczny dokonał zmiany w Rejestrze Zezwoleń na Prowadzenie Hurtowni (...) poprzez ujawnienie, że (...) sp. z o.o. sp.k. posiada zezwolenie na prowadzenie hurtowni farmaceutycznej.

(okoliczności bezsporne, a nadto decyzja z dnia 13 lipca 2015 r. – k. 13 – 17, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy – k. 18 – 26, Decyzja z dnia 26 listopada 2015 r. – k. 27 – 50, wyrok WSA w Warszawie – k. 51 – 54, skarga kasacyjna – k. 55 – 64, protokół kontroli – k. 129 – 168v, pismo z dnia 23 września 2016 r. – k. 181 – 182)

W 2014 r. (...) sp. z o.o. sp.k. osiągnęła zysk w wysokości (...) zł. W 2015 r. (...) sp. z o.o. sp.k. osiągnęła zysk w wysokości (...) zł.

(rachunki zysków i strat porównawcze za okres od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. – k. 65 – 110, sprawozdania finansowe za lata 2013 - 2015 – k. 220 – 246, zeznania K. T. – k. 339v - 340)

W okresie od dnia 8 sierpnia do 15 sierpnia 2016 r. (...) sp. z o.o. sp.k. nie prowadziła działalności gospodarczej. (...) sp. z o.o. sp.k. nie chcieli współpracować ze spółką.

(zeznania K. T. – k. 339v – 340)

W okresie od dnia 8 sierpnia do 15 sierpnia 2016 r. (...) sp. z o.o. sp.k. mogła osiągnąć zysk w wysokości (...)zł.

(opinia biegłego z zakresu ekonomii przedsiębiorstw – k. 361 – 371)

Podstawę poczynionych w sprawie ustaleń stanowiły przedstawione przez strony dokumenty, jak również same twierdzenia stron – w zakresie, w jakim były one spójne, bądź też nie zostały zaprzeczone przez stronę przeciwną. Sąd uznał dowody z dokumentów za wiarygodne, albowiem ich autentyczność nie została zakwestionowana przez strony, a ponadto Sąd nie znalazł podstaw do ich podważenia z urzędu.

Ponadto Sąd oparł się na zeznaniach świadków, w które przeważającej części uznał za wiarygodne. Sąd uznał jedynie zeznania świadka K. T. za niewiarygodne w części, w jakiej świadek wskazał, że powódka przedkładała wszystkie dokumenty na żądanie kontrolerów, w tym zakresie były one bowiem sprzeczne z pozostałym materiałem dowodowym, w szczególności zeznaniami B. W., K. S., M. H. i M. Ł..

Sąd oparł się również na opinii biegłego P. K. z zakresu ekonomii przedsiębiorstw. W ocenie Sądu opinia ta była jasna, pełna i nie zawierała wewnętrznych sprzeczności.

Na podstawie art. 235² § 1 pkt 2 k.p.c. Sąd pominął wnioski pozwanych o uzupełnienie opinii biegłego oraz dowód z przesłuchania stron, ponieważ wykazałyby one jedynie fakty nieistotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Okoliczności te nie były bowiem istotne z uwagi na to, że Sąd przyjął, że zachowanie pozwanego Skarbu Państwa nie było bezprawne, a w konsekwencji powództwo podlegało oddaleniu.

Sąd zważył, co następuje:

Powództwo podlegało oddaleniu w całości.

Zgodnie z art. 417 § 1 k.c. za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Odpowiedzialność Skarbu Państwa, wynikająca z art. 417 k.c. powstaje wówczas, gdy spełnione są łącznie jej trzy ustawowe przesłanki: bezprawność działania lub zaniechania przy wykonywaniu zadań z zakresu władzy publicznej, szkoda oraz normalny związek przyczynowy między bezprawnym zachowaniem (zaniechaniem) a szkodą. W sferze odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za niezgodne z prawem działanie przesłanka bezprawności oznacza naruszenie przepisów prawa, przy czym nie każde naruszenie będzie uzasadniało odpowiedzialność, ale jedynie takie, które stanowiło warunek konieczny powstania szkody i którego normalnym następstwem jest powstanie szkody w danych okolicznościach (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 2012 r., sygn. IV CSK 406/11, LEX nr 1169347, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2010 r., sygn. III CSK 243/09, LEX nr 852665). Zachowanie niezgodne z prawem to zachowanie sprzeczne z porządkiem prawnym, polegające na sprzeczności między zakresem kompetencji organu, sposobem jego postępowania i treścią rozstrzygnięcia, wynikającymi z wzorca ustawowego, a jego działaniem rzeczywistym. Dla określenia odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, obok zdarzenia sprawczego, konieczne jest ponadto ustalenie pozostałych przesłanek odpowiedzialności deliktowej - szkody i związku przyczynowego.

Zgodnie z art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1977, dalej jako „u.p.f.”) Główny Inspektor Farmaceutyczny prowadzi Rejestr Zezwoleń na Prowadzenie Hurtowni (...) dotyczący produktów leczniczych. Stosownie zaś do treści art. 83 ust. 2 u.p.f. wydanie zezwolenia na prowadzenie hurtowni farmaceutycznej, jego zmiana, cofnięcie lub wygaśnięcie wymaga wprowadzenia zmian w rejestrze. Należy wskazać, że wpisy do rejestrów mają charakter deklaracyjny, co oznacza, że nie kreują one żadnych praw i obowiązków wobec przedsiębiorców ubiegających się lub posiadających zezwolenie na prowadzenie hurtowni farmaceutycznej. Prawa i obowiązki wynikające z decyzji o udzieleniu zezwolenia, jego cofnięciu lub zmianie powstają, co do zasady, w momencie doręczenia decyzji ich adresatom (B. Nowak-Chrząszcz [w:] W. L. Olszewski (red.), Prawo farmaceutyczne. Komentarz, WK 2016, art. 83, pkt 2). Dokonanie wpisu nie ma wpływu na żadną z cech decyzji, zarówno o udzieleniu zezwolenia, jego zmianie, cofnięciu lub stwierdzeniu jego wygaśnięcia. Przedsiębiorca, który otrzymał zezwolenie, może podjąć działalność lub musi się zastosować do zmiany albo zaprzestać działalności w związku z cofnięciem zezwolenia lub jego wygaśnięciem niezależnie od wpisu do rejestru (R. Blicharz [w:] L. Ogieńko, Prawo farmaceutyczne. Komentarz, wyd. 3, art. 83, pkt 1).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy uznać, że powództwo w stosunku do Skarbu Państwa podlegało oddaleniu z uwagi na to, że nie doszło do spełnienia przesłanki niezgodnego z prawem zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej.

Nie ulega wątpliwości, że zgodnie z art. 152 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, dalej jako „p.p.s.a.”) z chwilą wydania wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 lipca 2016 r. decyzja z dnia 26 listopada 2015 r. wydana przez Głównego Inspektora Farmaceutycznego przestała wywoływać skutki aż do chwili uprawomocnienia się wyroku. Z uwagi na wniesienie przez organ skargi kasacyjnej od ww. wyroku, w okresie od dnia 8 sierpnia do 15 sierpnia 2016 r. decyzja z dnia 26 listopada 2015 r. nie wywoływała skutków prawnych. W konsekwencji w tym czasie powódka mogła wykonywać działalność gospodarczą polegającą na prowadzeniu hurtowni farmaceutycznej. W ocenie Sądu skutek taki nastąpił mimo nieaktualnienia danych w Rejestrze Zezwoleń na Prowadzenie Hurtowni (...).

Należy wskazać, że co prawda zgodnie z art. 83 ust. 3 u.p.f. Główny Inspektor Farmaceutyczny jest zobowiązany do aktualizowania danych w Rejestrze Zezwoleń na Prowadzenie Hurtowni (...), jednak żaden przepis ustawy nie wskazuje w jakim terminie taka aktualizacja ma nastąpić. W konsekwencji nie jest możliwe ustalenie momentu, od którego niedokonanie zmian w rejestrze ma charakter bezprawnego zaniechania. Należy zauważyć, że Główny Inspektorat Farmaceutyczny jest dużą instytucją i w przypadku dokonywania czynności z urzędu obieg dokumentacji może trwać długo. Nie ulega natomiast wątpliwości, że organ dokonał zmiany w rejestrze niezwłocznie po wezwaniu z dnia 23 września 2016 r. (w ciągu 6 dni). Ponadto należy wskazać, że zgodnie z poglądem ugruntowanym w doktrynie wpis w Rejestrze Zezwoleń na Prowadzenie Hurtowni (...) ma jedynie charakter deklaracyjny. Jest to jedynie rejestr wewnętrzny organu. Dokonywanie w nich zmian ma charakter jedynie techniczny. W konsekwencji przedsiębiorca, który posiada zezwolenie, może podjąć działalność niezależnie od wpisu do rejestru. Wpis ten nie kreuje żadnych praw ani obowiązków.

W konsekwencji niedokonanie w okresie od dnia 19 lipca 2016 r. do dnia 29 września 2016 r. zmian w Rejestrze Zezwoleń na Prowadzenie Hurtowni (...) nie można uznać za bezprawne.

Natomiast powództwo w stosunku do Z. N. należało oddalić z uwagi na to, że urzędnik jako osoba fizyczna nie może ponosić odpowiedzialności za zaniechania organu administracji publicznej. Zgodnie z art. 417 § 1 k.c. to Skarb Państwa jest zobowiązany do naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Z. N. wykonując zadania Głównego Inspektora Farmaceutycznego pełnił funkcję publiczną i działał w imieniu Skarbu Państwa. Nie działał we własnym imieniu. Funkcjonariusz publiczny może zgodnie z ustawą z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1169) ponosić odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu

władzy publicznej, za działania lub zaniechania prowadzące do rażącego naruszenia prawa, jedynie wobec Skarbu Państwa.

Na uwzględnienie nie zasługiwał natomiast zarzut przedwczesnego charakteru powództwa. Zgodnie z art. 187 § 1 pkt 3 k.p.c. pozew powinien zawierać informację, czy strony podjęły próbę mediacji lub innego pozasądowego sposobu rozwiązania sporu, a w przypadku gdy takich prób nie podjęto, wyjaśnienie przyczyn ich niepodjęcia. Przepis ten w żaden sposób nie zobowiązuje stron do podjęcia mediacji czy negocjacji. Ponadto należy wskazać, że brak takiej informacji nie może być podstawą do oddalenia powództwa z uwagi na czasową niedopuszczalność drogi sądowej, a jedynie może stanowić podstawę do zwrotu pozwu, albo wezwania do uzupełnienia braków formalnych pozwu. Nie sposób również uznać, że postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym uniemożliwiało wniesienie powództwa w przedmiotowej sprawie. Należy zauważyć, że treść wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego nie była istotna dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy. Powódka żądała bowiem odszkodowania za szkodę obejmującą korzyści utracone w okresie od dnia 8 sierpnia do 15 sierpnia 2016 r. powstała z powodu niedokonanie przez organ odpowiedniej zmiany w rejestrze. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego nie miałby żadnego wpływu na stan faktyczny i prawny w przedmiotowej sprawie, ponieważ niezależnie od tego, czy doszłoby do uwzględnienia czy oddalenia skargi kasacyjnej, to i tak należałoby ustalić, czy niedokonanie wpisu miało charakter bezprawny i czy w związku z tym powstała szkoda w majątku powódki.

Mając na uwadze powyższe Sąd orzekł jak w punkcie I wyroku.

W punkcie II wyroku Sąd na podstawie art. 108 § 1 zd. 2 k.p.c. w zw. z art. 98 § 1 k.p.c. ustalił, że powód jako strona przegrywająca proces ponosi w całości koszty postępowania co do każdego z pozwanych, z tym, że ich rozliczenie pozostawił referendarzowi sądowemu.

sędzia Bożena Chłopecka