

ODMOWA ZMIANY NAZWY APTEKI

Wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 stycznia 2024 r., sygn. akt V SA/Wa 1691/23 (źródło: [wyrok WSA](#)), oddalono skargę na decyzję Głównego Inspektora Farmaceutycznego z dnia 23 czerwca 2023 r. nr POD.503.197.2020.SK.5, w przedmiocie odmowy zmiany decyzji ostatecznej w sprawie zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej. Zaskarżoną decyzją Głównego Inspektora Farmaceutycznego utrzymano w mocy decyzję Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Farmaceutycznego w Katowicach z dnia 30 września 2020 r. Śląski Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny odmówił jednej ze spółek uwzględnienia wniosku o zmianę ostatecznej decyzji administracyjnej, jaką jest zezwolenie na prowadzenie apteki. Zmiana miała dotyczyć zastąpienia dotychczas wskazanej nazwy apteki, nazwą używaną przez kilkadziesiąt innych aptek na terenie województwa śląskiego.

Na wokandzie w dniu 6 lutego 2025 r., Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną strony od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Wobec powyższego, opisany powyżej wyrok WSA w Warszawie stał się prawomocny, a tym samym sądy administracyjne podzieliły w części zapatrywanie organu I i II instancji oraz dokonaną przez nie wykładnię prawa:

(źródło: [wokanda Naczelnego Sądu Administracyjnego](#))

II GSK 1556/24	2025-02-06		Sala A	niejawne	6203	V SA/Wa 1691/23	M. Korycińska M. Rysz (spr.) A. Skoczylas	zezwozenie na prowadzenie apteki ogólnodostępnej Oddalono skargę kasacyjną
----------------	------------	--	--------	----------	------	-----------------	---	--

Zgodnie z treścią wyroku Sądu pierwszej instancji:

W punkcie wyjścia zgodzić należy się z działającymi w sprawie organami, że zmiana treści zezwolenia na prowadzenie apteki może nastąpić w drodze decyzji zmieniającej wydawanej na podstawie art. 155 k.p.a., gdyż u.p.f. rzeczywiście nie zawiera samodzielnej podstawy do zmiany zezwolenia na prowadzenie apteki (por. wyroki NSA: z dnia 21 września 2011 r. o sygn. akt II GSK 871/10; z dnia 13 kwietnia 2021 r. o sygn. akt II GSK 1295/20; orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne w internetowej bazie orzeczeń pod adresem: orzeczenia.nsa.gov.pl). Jak to słusznie wskazał przy tym Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 20 lipca 2017 r. o sygn. akt. II GSK 1414/16, z treści art. 155 k.p.a. nie wynika, aby zakres tego przepisu był ograniczony wyłącznie do rozstrzygnięcia, będącego jednym z elementów decyzji. Przepis ten wyraźnie stanowi, iż zmianie lub uchyleniu podlega decyzja administracyjna, którą pojmować należy w sposób materialnoprawny. Z tego wnioskować należy, że w granicach wyznaczonych przez prawo zmianie może ulec każdy z elementów decyzji administracyjnej. W tym, że takiej zmianie może ulec także oznaczenie nazwy apteki ogólnodostępnej. Zasadnie zatem przepis ten został przyjęty za mający zastosowanie w sprawie z wniosku skarżącej.

Przypomnieć wypada, że zgodnie z postanowieniem art. 155 k.p.a. 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.

Z wykładni gramatycznej przepisu art. 155 wynika, że organ administracji publicznej może uchylić lub zmienić decyzję ostateczną, jeżeli spełnione są łącznie następujące przesłanki:

1) strona wyraziła zgodę na zmianę lub uchylenie decyzji,

2) przepisy szczególne nie sprzeciwiają się zmianie lub uchyleniu takiej decyzji,

3) za uchyceniem lub zmianą decyzji przemawiają interes społeczny lub słuszny interes strony (patrz: wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2020 r. sygn.. akt II OSK 3723/19, cbois; Andrzej Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel "Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz", WKP 2020, pkt 13 do art. 155).

Zmiana decyzji ostatecznej w trybie art. 155 k.p.a. może być dokonana tylko w granicach stanu faktycznego sprawy "pierwotnej", zatem postępowanie prowadzone w tym trybie nie jest kolejną instancją administracyjną i nie może służyć weryfikacji ustaleń czy też prawidłowości wykładni i subsumpcji przepisów zastosowanych przy wydaniu decyzji ostatecznej. Tryb wskazany w art. 155 k.p.a. nie służy kontroli ostatecznych rozstrzygnięć, ale jedynie możliwości zmiany tych rozstrzygnięć z określonych przyczyn (jednak nie mogą to być przyczyny co do wadliwości zmienianej decyzji) vide: wyrok NSA z dnia 20 lutego 2020 r. sygn. akt II OSK 982/18, LEX nr 3009952, wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2017 r. sygn. akt II OSK 593/17, cbois, wyrok WSa w Warszawie z dnia 11 października 2017 r. sygn. akt II OSK 500/17, LEX nr 2399160.

W konsekwencji przedmiotem ustaleń organu jest ocena charakteru decyzji ostatecznej tj. czy jest to decyzją, na mocy której strona nabyła prawo, czy została przez nią wyrażona zgoda na dokonywaną zmianę lub uchylenie decyzji i czy nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególne a nadto czy przemawia za tym interes społeczny i słuszny interes strony.

W niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości, że decyzją podlegającą zmianie jest ostateczna decyzją o udzieleniu zezwolenia na prowadzenie apteki, a zatem decyzją, na mocy której strona nabyła określone prawo. Nie ulega także wątpliwości, że została wyrażona zgoda strony na wnioskowaną zmianę, skoro skarżąca złożyła wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie zmiany zezwolenia.

Zasadniczą jednak kwestią, która w ocenie Sądu ma tutaj znaczenie jest rozważenie, czy wnioskowanej zmianie sprzeciwiają się przepisy szczególne, albowiem to ta przesłanka ostatecznie determinuje treść rozstrzygnięcia, co należy rozumieć w ten sposób, że nawet przy wniosku strony i jej zgodzie (a także gdyby przemawiał za tym słuszny interes strony),

wnioskowana zmiana nie może zostać dokonana, jeśli sprzeciwiałyby się jej przepisy szczególne.

Jeżeli chodzi o sprzeczność wnioskowanej zmiany z przepisem art. 94a ust. 1 u.p.f., tj. zakazem reklamy aptek i punktów aptecznych oraz ich działalności, wskazać trzeba, że w orzecznictwie jednolicie przyjmuje się, że reklamą jest każde działanie, które ma na celu zachęcenie potencjalnych klientów do zakupu konkretnych towarów lub do skorzystania z określonych usług (por. wyroki NSA: z dnia 11 października 2016 r. o sygn. akt II GSK 682/15; z dnia 25 sierpnia 2016 r. o sygn. akt II GSK 97/15 oraz o sygn. akt II GSK 550/15). Należy przychylić się także do poglądu Sądu Najwyższego prezentowanego w wyroku z dnia 2 października 2007 r. o sygn. akt II CSK 289/07, zgodnie z którym, przy rozróżnieniu informacji od reklamy trzeba mieć na względzie, że podstawowym wyznacznikiem przekazu reklamowego jest nie tylko mniej lub bardziej wyraźna zachęta do kupna towaru, ale i faktyczne intencje podmiotu dokonującego przekazu oraz odbiór przekazu przez jego adresatów. Wypowiedź jest reklamą, gdy nad warstwą informacyjną przeważa zachęta do nabycia towaru – taki cel przyświeca nadawcy wypowiedzi i tak odbiera ją przeciętny odbiorca, do którego została skierowana. Wszelkie promocje, w tym cenowe, są reklamą towaru i firmy, która ich dokonuje.

Przenosząc powyższe w realia kontrolowanej sprawy Sąd podzielił stanowisko organów, że nazwanie apteki "[...]" stanowić będzie niedozwoloną reklamę, o której mowa w art. 94a ust. 1 zdanie pierwsze u.p.f.

Wskazać należy, że Sąd zgadza się ze skarżącą że sama literalna nazwa jest neutralna semantycznie i nie zawiera w sobie żadnej zachęty do nabycia towarów ani skojarzeń z ofertą korzystniejszą niż w innych aptekach.

Jeżeli jednak chodzi natomiast o generalny argument organów, zgodnie z którym, apteki ogólnodostępne o nazwie "[...]" tworzą w świadomości ich klientów niejako jedną "firmę", będącą siecią aptek i w ten sposób zachęcają do korzystania z ich oferty, stając się przez to niedozwoloną reklamą, to Sąd podziela to stanowisko, aczkolwiek widzi pewne mankamenty w argumentacji organu i ustaleniu stanu faktycznego. Otóż słusznie organ zauważył, że w Krajowym Rejestrze Zezwoleń na Prowadzenie Aptek Ogólnodostępnych, Punktów Aptecznych oraz Rejestrze Udzielonych Zgód na Prowadzenie Aptek Szpitalnych i Zakładowych (obecnie widnieje 255 aptek ogólnodostępnych o nazwie "[...]" lub posiadających w nazwie sformułowanie "[...]", w tym 42 na obszarze województwa śląskiego. W G. natomiast są dwie takie apteki. Prawdłowo także organ ustalił, że w 2018 r. Polski Instytut Badań Jakości przy współpracy z portalem Onet przeprowadził badanie rynku i sporządził ranking aptek sieciowych (ranking dostępny pod linkiem [...], o jego wynikach informuje również Związek Pracodawców Aptecznych [...] na stronie internetowej [...]); zrzuty ze stron internetowych w aktach administracyjnych sprawy). Natomiast błędnie organ wskazał, że tego rankingu wynika z niego, że w świadomości klientów funkcjonuje sieć aptek ogólnodostępnych "[...]", ponadto jest ona wysoko oceniana pod względem jakości świadczonych usług. Otóż wskazać należy, że nie jest prawdą, iż tylko w świadomości klientów funkcjonuje sieć aptek

ogólnodostępnych "[...]". Taka sieć funkcjonuje realnie, posiada około 300 aptek na terenie Polski ([...]), z charakterystycznym logo. Z ww. Rejestru wynika, że właścicielami tych aptek są m.in. "[...]" Sp. j. z siedzibą w K. [...] sp. j. oraz prowadzący działalność gospodarczą W. K. i G. K., a głównym właścicielem i udziałowcem jest W. K. I właśnie o tej sieci aptek i jej renomie mówią przytoczone wyżej rankingi. Tym samym w ocenie Sądu ma rację organ, że posłużenie się przez stronę nazwą innej apteki (aptek), która ma określoną renomę i pozycję na rynku także może stanowić formę reklamy, wpływającej choćby tylko na potencjalne zwiększenie własnych dochodów. w realiach rozpoznawanej sprawy uwzględnienie wniosku o zmianę nazwy apteki na "[...]", czyli nazwę kojarzoną przez klientów z siecią aptek ogólnodostępnych o tej samej nazwie, stałoby w sprzeczności z art. 94a ust. 1 u.p.f.

Słusznie organ podnosi, że określenie "[...]" nie jest na rynku usług farmaceutycznych określeniem o charakterze neutralnym. Wśród klientów nazwa ta jest rozpoznawalna i kojarzona jest z siecią aptek ogólnodostępnych, które posiadają określoną renomę i pozycję na rynku. W przypadku, gdy nazwa apteki, która jest tożsama z nazwami wielu innych aptek zlokalizowanych na terenie kraju, tworzących sieć aptek ogólnodostępnych, jest rozpoznawalna wśród klientów, ocena działalności jednej apteki wpływa na ocenę innych aptek o tej samej nazwie. Sposób obsługi klientów w danej aptece będzie determinował ocenę o innych aptekach o tej samej nazwie, mogąc stanowić zachętę do korzystania z usług aptek tylko o tej nazwie. Posłużenie się przez Stronę nazwą innej apteki (aptek), która posiada określoną renomę i pozycję na rynku, byłoby dla niej w istocie także formą reklamy prowadzącej choćby tylko na potencjalne zwiększenie własnych dochodów.

(...)

Odnosząc się do kwestii interesu społecznego lub słusznego interesu strony, to wskazać należy, że oba rodzaje interesów - strony postępowania oraz społecznego - powinny być rozumiane w kategoriach zobiektywizowanych, co oznacza, iż nie można uznać za słuszny interes strony lub interes społeczny subiektywnego przeświadczenia strony o możliwej dla niej szkodzie ze względu na wskazane przez nią okoliczności dotyczące tylko ściśle zindywidualizowanych ocen. Nie może chodzić w nim o każdy interes strony (a więc chęć uzyskania rozstrzygnięcia organu administracji publicznej o treści zgodnej z wolą strony), ale wyłącznie o interes zgodny przede wszystkim z prawem i zasadami współżycia społecznego. Modyfikacja ukształtowanego ostateczną decyzją stosunku administracyjnoprawnego (poprzez jego zmianę bądź zniesienie) musi więc być społecznie akceptowalna i godna wsparcia ze strony Państwa, ze względu na cel jaki ma zostać przez tę modyfikację osiągnięty. Interes ten ma być bowiem obiektywnie słuszny, a nie jedynie zgodny z oczekiwaniem strony. Oceniając, czy w danej sprawie występuje słuszny interes strony czy interes społeczny przemawiający za zmianą decyzji ostatecznej należy brać pod uwagę nie subiektywne przekonanie strony, lecz ustalić i rozważyć wszystkie okoliczności, które pozwalają na dokonanie oceny, że żądanie strony jest słuszne i zasługuje na społeczną akceptację. Zmiana decyzji ostatecznej na podstawie art. 155 k.p.a. nie może prowadzić do wydania decyzji

sprzecznej z prawem. Słuszny interes strony czy społeczny w rozumieniu tego przepisu musi znajdować oparcie w obowiązujących przepisach prawa, gdyż wyrażona w art. 6 k.p.a. zasada praworządności zobowiązuje organy do działania na podstawie przepisów prawa.

Jednakże w niniejszej sprawie skarżąca spółka w żaden sposób we wniosku o zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej o nazwie "[...]", zlokalizowanej w G. przy ul. [...], w zakresie nazwy apteki, tj. z nazwy "[...]" na nazwę "[...]", nie wskazała jaki jest jej słuszny interes w zmianie pozwolenia w zakresie nazwy apteki i to akurat na nazwę "[...]". W odwołaniu wskazano, że taka zmiana miałaby za zadanie "uaktualnienie danych w zezwoleniu", jednakże skarżąca spółka nie rozwinęła powyższej argumentacji i jest ona dla Sądu niezrozumiała.

Rzecznik prasowy Wojewódzkiego Inspektoratu Farmaceutycznego w Katowicach

Mateusz Zygmunt Chojowski