

Anna Żuk

<https://orcid.org/0000-0001-5359-6627>

Pomorski Uniwersytet Medyczny w Szczecinie

Prywatyzacja i reprivatyzacja aptek w Polsce w latach 1989–1990 na podstawie kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w PZF „Cefarm” w Warszawie*

Abstrakt: Celem niniejszego artykułu jest ukazanie mechanizmu procesów prywatyzacji i reprivatyzacji aptek, przebiegających w Polsce od 1988 r., na podstawie dokumentacji związanej z kontrolą tych procesów przeprowadzoną przez Najwyższą Izbę Kontroli w Przedsiębiorstwie Zaopatrzenia Farmaceutycznego „Cefarm” w Warszawie. Poruszono takie wątki jak przebieg prywatyzacji, jej koszty, zalecenia pokontrolne NIK i odpowiedzi na zalecenia. Podstawę źródłową niniejszego artykułu stanowią zachowane dokumenty, protokoły, korespondencja związane z kontrolą, znajdujące się w Archiwum Państwowym w Warszawie. Materiały pozwoliły udzielić odpowiedzi na pytania, jaki był mechanizm procesu prywatyzacji aptek przebiegającego w Polsce i jak wpłynął na przebieg reprivatyzacji aptek.

Słowa kluczowe: prywatyzacja aptek, reprivatyzacja aptek, Przedsiębiorstwo Zaopatrzenia Farmaceutycznego „Cefarm”, Najwyższa Izba Kontroli, apteki, kontrola.

Abstract: This article presents the mechanism of the pharmacy privatisation and reprivatisation processes that took place in Poland from 1988 onwards, based on documentation from the audit of this process conducted by the Supreme Audit Office (Najwyższa Izba Kontroli, NIK) at the Pharmaceutical Supply Enterprise ‘Cefarm’ in Warsaw. The paper discusses the course of the privatisation process, its costs, the Supreme Audit Office’s post-audit recommendations, and responses to those recommendations. The source basis of this article consists of preserved documents, protocols, and correspondence related to the audit, held in the

* Artykuł powstał w ramach Programu Symulacji Nauki PUM nr PSN–1–2024 „Wpływ nacjonalizacji aptek na kondycję zawodu aptekarskiego i jego rozwój”.

State Archives in Warsaw. These materials made it possible to answer the question of what the mechanism of the pharmacy privatisation process in Poland was and how it affected the course of pharmacy reprivatisation.

Keywords: pharmacy privatisation, pharmacy reprivatisation, PZF 'Cefarm', Supreme Audit Office (NIK), pharmacies, audit.

Wstęp

Pod koniec II wojny światowej decyzją przedstawicieli trzech mocarstw, tj. Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych Ameryki, w Jaltie w dniach 4–11 lutego 1945 r., Polska i kraje Europy Środkowo-Wschodniej znalazły się w strefie wpływu ZSRR. Polska stała się państwem komunistycznym, inaczej socjalistycznym lub Polską Ludową¹.

W czerwcu 1944 r. Armia Czerwona zaczęła wkraczać na wschodnie tereny Polski, gdzie Sowieci rozpoczęli przejmowanie władzy na wyzwolonych spod okupacji niemieckiej terenach Polski. Już 21 lipca 1944 r. powołano w Moskwie Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (PKWN), co ogłoszono w radiu moskiewskim dzień później w formie manifestu, zwanego Manifestem Lipcowym. Członkowie komitetu zostali następnie przerzuceni do Polski, najpierw do Chełma, później do Lublina².

W pierwszych latach kształtowania się Polski Ludowej władza nie ujawniała wizji państwa sowieckiego. W Manifestie PKWN zawarta była obietnica przeprowadzenia reformy rolnej oczekiwanej przez chłopów, poprawy bytu narodu, podwyżki płac, rozbudowy świadczeń społecznych, likwidacji nędzy mieszkaniowej oraz wprowadzenia bezpłatnego nauczania na wszystkich szczeblach³.

Jednak nieujawniana początkowo wizja państwa sowieckiego zakładała kierowniczą rolę partii komunistycznej w państwie poprzez władzę dyktatorską Polskiej Partii Robotniczej (PPR) / Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR); centralizm demokratyczny wykluczający istnienie w społeczeństwie ugrupowań opozycyjnych względem rządzącej partii komunistycznej; istnienie jednolitej organizacji władzy państwowej skupionej w Radach; udział obywateli w administrowaniu państwem, realizowany w ramach rad narodowych pod nadzorem partii komunistycznej; praworządność socjalistyczną oraz działalność planową⁴.

¹ J. Wrona, *System polityczny w Polsce w latach 1944–1948*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2005, nr 4/2, s. 51–70; W. Kozyra, *Ustrój administracji państwowej w Polsce w latach 1944–1950*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2011, t. LXIII, nr 1, s. 171–191.

² W. Kozyra, op. cit., s. 174.

³ J. Wrona, op. cit., s. 55.

⁴ W. Kozyra, op. cit., s. 171–172.

Manifest PKWN zawierał sformułowania określające, że majątek narodowy, własność prywatna mają przejść pod Tymczasowy Zarząd Państwowy, co w perspektywie oznaczało nacjonalizację poszczególnych gałęzi gospodarki, wyeliminowanie z życia gospodarczego własności prywatnej, a z życia społecznego ziemiaństwa i burżuazji. PPR rozpoczęła działania nacjonalizujące od parcelacji majątku gospodarstw rolnych o obszarze powyżej 50 ha, co miało miejsce we wrześniu 1944 r. W grudniu tego samego roku dokonano przejęcia niektórych lasów na własność Skarbu Państwa. Zlikwidowano tym sposobem 9,3 tys. majątków ziemskich i leśnych.

W kwietniu 1947 r. rozpoczęła się tzw. bitwa o handel, rozpoczęta przez ministra przemysłu i handlu Hilarego Minca i zapowiadająca opanowanie rynku oraz podporządkowanie ruchu spółdzielczego państwu. Państwo miało przyglądać się działalności elementów kapitalistycznych. Władza tolerowała funkcjonowanie prywatnych przedsiębiorstw pod warunkiem, że właściciele przeznaczali swoje dochody na odbudowę kraju, tj. przekazywali je władzy. Od 1948 r. rozpoczęto oficjalne, bez ukrywania, propagowanie wyższości własności państwowej nad własnością spółdzielczą i prywatną⁵.

Obszarem prywatnym, niepodlegającym nacjonalizacji były domy mieszkalne, ale władza przeprowadziła selekcję nieruchomości. Wyodrębniono domy jednorodzinne, uznając je za własność osobistą, dobra konsumpcyjne, i tym samym udzielono właścicielom ochrony. Natomiast w przypadku pozostałych domów mieszkalnych i ich właścicieli, tzw. kamieniczników, pozostawiono im tytuły własności, ale znacjonalizowano dochody – podatek od nieruchomości przekazywany na rzecz państwa wynosił 85% wartości czynszów, a pozostała dla właściciela kwota mogła być przeznaczana tylko na cele remontowe. Wyjątkiem było administrowanie domem przez właściciela, wówczas mógł zatrzymać dla siebie niewielką kwotę. W konsekwencji duża część posiadaczy przekazała funkcję administratora państwowej administracji domów mieszkalnych (ADM)⁶.

Apteki były jednymi z ostatnich przejętych na rzecz państwa przedsiębiorstw prywatnych. Wcześniej przez wiele lat stosowano wobec nich represje, mające na celu oczernienie ich właścicieli w oczach społeczeństwa, zastraszenie środowiska aptekarskiego i doprowadzenie do bankructwa i likwidacji⁷. Apteki, które przetrwały te działania, ostatecznie zostały przejęte na własność państwa w ciągu jednej nocy z 8 na 9 stycznia 1951 r. na mocy ustawy z 8 stycznia tego roku⁸.

⁵ J. Wrona, op. cit., s. 58.

⁶ A. Stelmachowski, *Przemiany polityczne 1989 r. a model prawa własności*, w: *Przekształcenia własnościowe w Polsce (Determinanty prawne)*, red. S. Prutis, Białystok 1996, s. 16–17.

⁷ A. Żuk, *Represje władzy ludowej wobec właścicieli prywatnych aptek w latach 1944–1950*, „Farmacja Polska” 2023, nr 79 (5), s. 278.

⁸ „Dziennik Ustaw” (dalej: Dz.U.) 1951, nr 1, poz. 1, Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o przejęciu aptek na własność Państwa.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie procesów prywatyzacji i reprivatyzacji aptek w Polsce w latach 1989–1990 na podstawie dokumentacji z kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) w Przedsiębiorstwie Zaopatrzenia Farmaceutycznego (PZF) „Cefarm” w Warszawie. Komentarza wymaga przyjęta w artykule cezura czasowa, tj. lata 1989–1990, kiedy dokonywano wczesnej sprzedaży aptek przez PZF „Cefarm” w Warszawie prywatnym właścicielom (aptekarzom), na podstawie błędnie interpretowanej ustawy z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, tj. bez podstawy prawnej. Dopiero ustawa z 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych umożliwiła prawidłowe przeprowadzenie takiego procesu.

Liczne materiały archiwalne dotyczące procesu nacjonalizacji, prywatyzacji i reprivatyzacji aptek są rozproszone po całej Polsce i znajdują się w Archiwach Państwowych, w których autorka przeprowadziła kwerendę. Do napisania niniejszego artykułu pomocne były materiały archiwalne dotyczące przebiegu kontroli NIK znajdujące się w Archiwum Państwowym w Warszawie, Oddział Dokumentacji Osobowej i Płacowej w Milanówku, oraz lektura publikacji naukowych opisujących przebieg procesu zmian gospodarczych w Polsce po 1989 r.

Warto zatem przyjrzeć się temu, w jaki sposób przebiegała, bez umocowań prawnych, prywatyzacja aptek w latach 1989–1990 oraz jaki był jej wpływ na proces ich reprivatyzacji. Analiza tego tematu jest istotna, ponieważ pozwala zaprezentować mechanizmy wczesnej prywatyzacji aptek w warunkach przechodzenia aptekarstwa polskiego i całej gospodarki przez proces budowania gospodarki wolnorynkowej opartej na własności prywatnej. Warto zauważyć, że Najwyższa Izba Kontroli już w 1990 r. wykazała błędy podczas przeprowadzania procesu prywatyzacji aptek w Warszawie, co podlega analizie w niniejszej publikacji.

Prywatyzacja przedsiębiorstw w Polsce po roku 1989

Pierwsze częściowo wolne wybory do Sejmu odbyły się w Polsce 4 czerwca 1989 r., co było efektem rozmów opozycji z władzą podczas obrad Okrągłego Stołu. Startujący w wyborach kandydaci walczyli o zdobycie 35% miejsc w Sejmie. Natomiast do Senatu zorganizowano całkowicie wolne wybory. Kandydaci z obozu solidarnościowego wygrali i tym samym znalazła się znacząca grupa posłów i senatorów pochodząca z obozu niekomunistycznego. Premierem został Tadeusz Mazowiecki, a ministrem finansów Leszek Balcerowicz. Tym samym rozpoczął się proces wychodzenia polskiej gospodarki z ustroju centralnego, socjalistycznego i przechodzenia do ustroju demokratycznego, wolnorynkowego.

Plan reform obejmował stabilizację oraz liberalizację gospodarki, zmiany systemu podatkowego, umocnienie banku centralnego i sieci zabezpieczenia

społecznego. Tworzona gospodarka miała być oparta tylko na własności prywatnej. Określono trzy cele prywatyzacji, tj. ekonomiczne (poprawa efektywności i konkurencyjności przedsiębiorstw i całej gospodarki), polityczne (umocnienie tworzącego się systemu demokratycznego) i fiskalne (zmniejszenie skali dotowania nierentownych przedsiębiorstw państwowych)⁹.

Do realizacji reform uchwalone zostały w latach 1990–1996 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych¹⁰, o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹¹, o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji¹², o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych¹³.

Wprowadzenie własności prywatnej w Polsce odbywało się na zasadzie dwóch mechanizmów, tj. prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych utworzonych przez państwo po 1945 r., oraz reprivatyzacji, czyli własności znacjonalizowanej przez komunistów po II wojnie światowej¹⁴. Oba te mechanizmy były częścią programu przekształceń własnościowych¹⁵.

Definicja prywatyzacji przedstawiona została w ustawie o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i polegała na udostępnieniu osobom trzecim akcji lub udziałów w spółkach z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa, powstałych z przekształcenia przedsiębiorstwa oraz na udostępnieniu osobom trzecim mienia przedsiębiorstwa lub sprzedaży przedsiębiorstwa. W tym celu przedsiębiorstwo państwowe mogło być przekształcone w spółkę lub zlikwidowane na zasadach określonych ustawą¹⁶.

Definicja ta została uznana za niepełną i nieprecyzyjną, budziła obawy niewłaściwej interpretacji, zastosowania błędnej wykładni, dlatego podejmowano próby wskazania, czym prywatyzacja nie jest, aby móc ten proces zdefiniować. W literaturze określono, że prywatyzacja nie powinna być równoznaczna z przejściem prawa własności rzeczy na osoby prywatne, dokonywanym jednorazowym aktem zbycia. Nie powinna być również traktowana jako odwrótność procesu nacjonalizacji oraz jako uwłaszczenie społeczeństwa,

⁹ Ł. Samborski, *Specyfika prywatyzacji w Polsce po 1989 roku*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” 2019, nr 12, s. 160, 163.

¹⁰ Dz.U. 1990, nr 51, poz. 298, Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

¹¹ Dz.U. 1991, nr 107, poz. 464, Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

¹² Dz.U. 1993, nr 44, poz. 202, Ustawa z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji.

¹³ Dz.U. 1996, nr 118, poz. 561, Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

¹⁴ T. Grata, J. Jaroszyk, *Transformacja systemowa a postkomunistyczne społeczeństwo. Prywatyzacja i reprivatyzacja w polskiej opinii publicznej po 1989 roku*, „Perspektywy Kultury” 2024, t. XLI, nr 1, s. 77.

¹⁵ T. Mróz, *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych*, w: *Przekształcenia własnościowe...*, s. 32.

¹⁶ Dz.U. 1990, nr 51, poz. 298, Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

mechanizm rozdawnictwa majątku wśród obywateli. Prywatyzacja powinna być traktowana jako pojęcie ekonomiczne, łączące odpaństwowienie i dekomunizację kapitału produkcyjnego z otwarciem dla osób niepaństwowych¹⁷.

Początkowo procesem prywatyzacji kierowało Ministerstwo Przekształceń Własnościowych, a od 1996 r. Ministerstwo Skarbu Państwa¹⁸. Oczekiwania wobec prywatyzacji obejmowały: zmniejszenie i zmianę charakteru ingerencji państwa w gospodarkę, wzrost efektywności przedsiębiorstw, rozbięcie monopolistycznej struktury gospodarki, pobudzenie konkurencji, powstanie instytucji typowych dla gospodarek rynkowych, powstanie klasy średnich posiadaczy, zwiększenie dochodów budżetowych¹⁹.

Mechanizmy prywatyzacji obejmowały: prywatyzację kapitałową (sprzedaż akcji skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych), bezpośrednią (likwidacyjną, polegającą na sprzedaży majątku likwidowanych przedsiębiorstw państwowych), pracowniczą (sprzedaż akcji przedsiębiorstwa spółce stworzonej przez jego pracowników), prywatyzację poprzez likwidację przedsiębiorstw państwowych gospodarki rolnej (w celu restrukturyzacji i prywatyzacji w trybie sprzedaży) oraz program powszechnej prywatyzacji (przekazanie akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw wszystkim dorosłym obywatelom)²⁰.

Prywatyzacji bezpośredniej podlegały mniejsze przedsiębiorstwa, w dobrej sytuacji finansowej, jak np. apteki. Były one oddawane do odpłatnego korzystania, sprzedawane lub tworzone spółki. W latach 1990–2008 tą metodą sprywatyzowano 2297 przedsiębiorstw, co najczęściej miało miejsce w województwach mazowieckim, dolnośląskim i śląskim. Zlikwidowanych w tym czasie zostało 1110 przedsiębiorstw (okres likwidacji trwał od kilku miesięcy do kilkunastu lat), sprzedano 1,9 mln ha gruntów (40% przejętych gruntów), głównie małe działki, o powierzchni średnio 7,6 ha. Dominującym mechanizmem prywatyzacji w Polsce była mała prywatyzacja, czyli kupowanie drobnych zakładów państwowych lub spółdzielczych oraz zakładanie nowych, głównie zajmujących się handlem (w latach 1990–1994 przybyło ponad 800 tys. przedsiębiorstw). W wyniku komercjalizacji polskiego rynku powstało 1697 spółek, głównie jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, z których na drodze kapitałowej sprywatyzowano 387 i 60% trafiło w ręce kapitału krajowego, 35% – zagranicznego i 5% mieszanego (proces ten zachodził najszybciej w województwach mazowieckim, śląskim i wielkopolskim)²¹.

Prywatyzacja w Polsce została oficjalnie zakończona 31 grudnia 2016 r., gdy zlikwidowano Ministerstwo Skarbu Państwa, na mocy ustawy o zasadach

¹⁷ T. Mróz, op. cit., s. 31.

¹⁸ J. Kaliński, *Privatisation in Poland after 1989*, „*Studia Historiae Oeconomicae*” 2010–2011, nr 28–29, s. 105.

¹⁹ T. Mróz, op. cit., s. 33.

²⁰ T. Grata, J. Jaroszyk, op. cit., s. 78.

²¹ J. Kaliński, op. cit., s. 104–105.

zarządzania mieniem państwowym²². Przestał również obowiązywać termin „prywatyzacja”, w miejsce którego pojawiło się określenie „zbycie akcji”, oznaczające przeniesienie własności z rąk państwa na rzecz podmiotów niepaństwowych²³.

W literaturze przedmiotu dominuje pogląd, że w momencie zakończenia procesu prywatyzacji w Polsce żaden z celów nie został w pełni osiągnięty, a samo zakończenie było podyktowane zmianą priorytetów gospodarki, a nie wyczerpaniem możliwości procesowych. Cel fiskalny (zmniejszenie skali dotowania nierentownych przedsiębiorstw państwowych) nie zapewnił wystarczających dochodów na cele, które miały być sfinansowane. Cele społeczne osiągnęto głównie poprzez łagodzenie szoku transformacyjnego dla pracowników dużych przedsiębiorstw prywatyzowanych (wzrost bezrobocia). Cele polityczne, czyli utworzenie klasy właścicieli prywatnych, również w pełni nie zostały osiągnięte, ponieważ nie zapewniły skutecznego wsparcia politycznego dla reform gospodarczych²⁴.

Reprivatyzacja przedsiębiorstw w Polsce po roku 1989

Reprivatyzacja czyli zwrot własności prywatnej znacjonalizowanej przez komunistów po II wojnie światowej lub jako zadośćuczynienie ze strony państwa wobec dawnych właścicieli lub spadkobierców właścicieli znacjonalizowanych po wojnie przez władze majątków. Proces ten traktowany był oddzielnie od prywatyzacji, stanowił tylko marginalną część dyskusji w kwestii majątku państwowego, jako konieczność historyczną, potrzebę rekompensaty krzywd wyrządzonych przez państwo prywatnym przedsiębiorcom po II wojnie światowej. Do dnia dzisiejszego proces nacjonalizacji a później reprivatyzacji nie doczekał się regulacji w postaci ustawy. Pierwsze projekty ustaw reprivatyzacyjnych pojawiły się w Sejmie 1990 r., w sumie wytworzono ich ponad 20²⁵.

Powodami opieszałości legislacyjnej w zakresie reprivatyzacji był brak porozumienia co do szczegółów przeprowadzenia tego procesu. Zgadzano się jedynie ze stwierdzeniem, że zwrot znacjonalizowanego mienia jest konieczny. Wątpliwości pojawiały się w kwestiach podmiotów uprawnionych do zwrotu (następcy prawni, spadkobiercy ustawowi, spadkobiercy testamentowi, obywatele polscy czy też innych państw), sposobu reprivatyzacji (restytucja naturalna, odszkodowanie), granic reprivatyzacji (pełna, częściowa), nazwy aktu prawnego (o reprivatyzacji czy o rekompensacie)²⁶.

²² Dz.U. 2016, poz. 2259, Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

²³ P. Kozarzewski, *Czy prywatyzacja się skończyła?*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego We Wrocławiu” 2017, nr 475, s. 112.

²⁴ Ibidem, s. 120.

²⁵ T. Grata, J. Jaroszyk, op. cit., s. 77–78, 81.

²⁶ E. Gniewek, *O reprivatyzacji mienia państwowego – refleksje ogólne*, w: *Przekształcenia własnościowe...*, s. 188–189.

Ustawa z 7 marca 2001 r. o reprivatyzacji dotarła na biurko prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, który ją zawetował, uznając za niedobłą. Prezydent uznał, że zwrot własności byłym właścicielom byłby sprzeczny z zasadami sprawiedliwości społecznej oraz równości obywateli wobec prawa. Stwierdził, że w tym momencie podstawowym interesem Polaków jest tworzenie najlepszych możliwych warunków do rozwoju gospodarczego kraju, a proces reprivatyzacji ograniczyłby szanse szybkiego rozwoju. W uzasadnieniu weta wskazano, że według stowarzyszeń byłych właścicieli liczba wniosków może sięgnąć 250 tys., a łączny koszt zobowiązań blisko 69 mld zł. W podsumowaniu prezydent Kwaśniewski stwierdził, że niezawinione przez obecne władze niesprawiedliwości należy wyrównywać, jednak powinny one uwzględniać możliwości państwa i interes wszystkich obywateli²⁷. Restytucja mienia opisana w zawetowanej ustawie miała się opierać na zasadzie zwrotu w naturze bądź wypłaty odszkodowań w formie bonów reprivatyzacyjnych na poziomie 50% wartości nieruchomości.

Mimo zawetowania ustawy reprivatyzacja postępowała, choć powoli. Doszło do odzyskania znacjonalizowanego w okresie stanu wojennego mienia NSZZ „Solidarność”, przejętych przez państwo nieruchomości Kościoła katolickiego, a także mienia pozostawionego za Bugiem przez przesiedlanych ze wschodu po wojnie obywateli polskich. Pozostały znacjonalizowany majątek mógł być zwracany w sądowym dochodzeniu roszczeń, kiedy za podstawę prawną wskazano wady prawne działań nacjonalizacyjnych po II wojnie światowej. Wyroki pomyślne dla byłych właścicieli nakazywały zwrot nieprawnie nacjonalizowanych majątków, co zostało określone jako reprivatyzacja pełzająca.

Polska jest jedynym z krajów Europy Środkowej, który do dnia dzisiejszego nie uregulował zasad zwrotu znacjonalizowanego mienia i nie dokonał tego zwrotu lub wypłaty rekompensaty. W pozostałych krajach proces reprivatyzacji został skutecznie zamknięty²⁸.

Reprivatyzacji podlegać powinny ziemia, domy mieszkalne, zakłady produkcyjne (w tym zakłady produkujące leki), zakłady handlowe i usługowe (w tym apteki). Preferowaną formą powinien być zwrot mienia w naturze, a w razie trudności powinno się zastosować rekompensatę w formie bonów reprivatyzacyjnych.

Jednym z powodów nieukończenia reprivatyzacji w Polsce było zaburzenie kolejności przeprowadzanych procesów. Reprivatyzacja powinna wyprzedzać w czasie prywatyzację, do czego nie doszło, a opieszałość ustawodawców, upływ czasu i brak zahamowania prywatyzacji powodował, że znacjonalizowane

²⁷ Decyzja Prezydenta RP w sprawie ustawy reprivatyzacyjnej, 22 III 2001, <https://www.prezydent.pl/archiwalne-aktualnosci/aktualnosci-rok-2001/decyzja-prezydenta-rp-w-sprawie-ustawy-reprivatyzacyjnej,31487,archive> (dostęp: 15 III 2026).

²⁸ T. Grata, J. Jaroszyk, op. cit., s. 81.

mienie podlegało prywatyzacji, co uniemożliwiało już dokonanie zwrotów. Prywatyzacja była procesem nieodwracalnym. Na początku przemian ustrojowych w Polsce należało wskazać – czego nie zrobiono – że nie powinno się prywatyzować mienia, które mogłoby podlegać reprivatyzacji. Nie dokonano również oceny, które mienie powinno podlegać reprivatyzacji.

Problem reprivatyzacji z czasem nie zniknął, natomiast pojawiały się kolejne. Reprivatyzacja została w Polsce zawieszona, nie podjęto żadnej decyzji, czy proces ten ma być odrzucony, czy należy dokonać zwrotu mienia. Trzeba również zauważyć, że w wyniku procesu nacjonalizacji przez ponad 40 lat ustroju komunistycznego część majątku została bezpowrotnie zniszczona, a przeprowadzenie reprivatyzacji wymagałoby rzetelnego rozliczenia i uniknięcia przy tym bezpodstawnego wzbogacenia się jednej ze stron (państwa jako dotychczasowego właściciela lub spadkobiercy)²⁹.

Przebieg procesu prywatyzacji aptek w latach 1989–1990

Jak wspomniano, dzięki ustawie z 8 stycznia 1951 r. aż do roku 1989 jedynym właścicielem aptek w Polsce było Przedsiębiorstwo Zaopatrzenia Farmaceutycznego „Cefarm”³⁰. Na przełomie 1950 i 1951 r. funkcjonowały w Polsce

²⁹ E. Gniewek, op. cit., s. 189–193, 195.

³⁰ Aby zwiększać liczbę aptek społecznych (państwowych), 16 października 1947 r., zarządzeniem ministra zdrowia, powołano przedsiębiorstwo państwowe o nazwie Zjednoczone Apteki Społeczne (ZAS), które miało za zadanie zakładanie, odkupywanie i prowadzenie aptek. Przedsiębiorstwo to nie funkcjonowało długo. W 1948 r. jego zadanie przejęło przedsiębiorstwo państwowe Centrala Handlowa Farmaceutyczno-Sanitarna „Centrosan”, utworzone 31 lipca przez ministrów przemysłu i handlu oraz zdrowia w porozumieniu z ministrem skarbu i prezesem Centralnego Urzędu Planowania. Powodem utworzenia Centrosanu, w oficjalnym obiegu informacji, było dostarczanie leków po jak najniższej cenie i w jak najkrótszym czasie. W dniu 1 marca 1949 r. w miejsce Centrosanu powstał Centrofarm, hurtownia apteczna dość nietypowa, bo prowadząca sprzedaż nie tylko farmaceutyków, ale i różnych innych towarów, np. igieł krawieckich. Następnie decyzją resortu zdrowia Centrofarm przekazał swoje apteki nowemu przedsiębiorstwu, Centrali Aptek Społecznych, a zapasy sprzętu medycznego i materiałów budowlanych przedsiębiorstwu Centrosprzęt. W dniu 1 stycznia 1953 r. przedsiębiorstwa zostały połączone na szczeblu centralnym i tak powstał Centralny Zarząd Aptek należący do Ministerstwa Zdrowia i mający siedzibę w Warszawie. Po zmianie liczby województw z 17 na 49 zasięg działalności poszczególnych przedsiębiorstw zaopatrzenia farmaceutycznego nie pokrywał się z granicami nowego podziału terytorialnego kraju. Z tych względów, mocą uchwały Rady Ministrów z 26 września 1975 r. utworzono Zjednoczenie Przedsiębiorstw Zaopatrzenia Farmaceutycznego „Cefarm” w Warszawie, które jeszcze bardziej centralistycznie zarządzało rynkiem farmaceutycznym. Podlegało mu 16 przedsiębiorstw regionalnych, a współpracowali z nim ściśle: resort zdrowia, Zjednoczenie „Polfa” i monopolizująca import Centrala Handlowa „Ciech”, A. Magowska, *Organizacja zaopatrzenia farmaceutycznego w Wielkopolsce w latach 1945–1998*, „Medycyna Nowożytna. Studia nad Kulturą Medyczną” 1999, t. VI, nr 1, s. 119–151; A. Żuk, op. cit., s. 269–280.

1484 apteki prywatne i 394 apteki społeczne³¹, i wszystkie zaczęły być prowadzone i zarządzane przez wojewódzkie oddziały Cefarmu.

W wyniku przekształceń gospodarczych w Polsce w 1988 r. udostępniono do prywatyzacji apteki na podstawie ustawy z dnia 23 grudnia tr. o działalności gospodarczej, która była dowolnie interpretowana przez poszczególnych dyrektorów PZF „Cefarm” w danym województwie.

Ustawa ta umożliwiła prowadzenie aptek przez osoby fizyczne, uzyskujące najpierw koncesję Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej (MZiOS)³², co zostało wówczas błędnie zinterpretowane jako pozwolenie na sprzedaż istniejących aptek, będących własnością państwowego PZF „Cefarm”. Natomiast zgodnie z prawem sprzedaż została dopuszczona dopiero na podstawie ustawy z 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych³³.

Na skutek sprzeciwu części środowiska aptekarzy, dotyczącego procesu prywatyzacji przebiegającej od 1988 r., najczęściej na skutek jednoosobowych decyzji dyrektorów wojewódzkich PZF „Cefarm”, ówczesna poseł na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Maria Sielicka-Gracka zwróciła się do prezesa Najwyższej Izby Kontroli o skontrolowanie procesu prywatyzacji aptek, ponieważ wcześniejsza prośba wystosowana do MZiOS i dyrektora warszawskiego Cefarmu okazała się bezskuteczna³⁴. Z tej inicjatywy, na polecenie prezesa NIK, została podjęta doraźna kontrola działalności PZF „Cefarm” w Warszawie w zakresie reprivatyzacji aptek³⁵. Do kontroli zostały upoważnione mgr Maria Gostyńska w terminie od 4 do 13 lipca 1990 r.³⁶ i mgr Teresa Wetzlich w terminie od 6 do 13 lipca 1990 r.³⁷

Po przeprowadzonej kontroli powstał protokół, oznaczony jako tylko do użytku służbowego. Wówczas dyrektorem przedsiębiorstwa był mgr Zygmunt Oliński (od 1 lutego 1979 r.), zastępcą dyrektora ds. aptek mgr Helena Strzelecka (od 1 marca 1979 r.), zastępcą dyrektora ds. zaopatrzenia farmaceutycznego mgr Włodzimierz Wolniak (od 1 marca 1979 r.).

Na koniec pierwszego kwartału 1989 r. PZF „Cefarm” Warszawa posiadało 223 apteki i 26 punktów aptecznych typu I, do 30 czerwca 1990 r. sprzedane zostały 83 apteki i dwa punkty apteczne, natomiast kolejne 13 aptek i jeden punkt apteczny miały już wydane decyzje dotyczące sprzedaży. Sprzedane apteki i punkty apteczne stanowiły 34% posiadanych zasobów.

³¹ Najwyższa Izba Kontroli, sygn. 338.2:615:Inf, Informacja o wynikach kontroli przebiegu prywatyzacji aptek, listopad 1990, nr ewid. 69/C/90.

³² Dz.U. 1988, nr 41, poz. 324, Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej.

³³ Dz.U. 1990, nr 51, poz. 298, Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

³⁴ Archiwum Państwowe w Warszawie (dalej: APW), sygn. 72/3418, pismo posła na Sejm RP, 22 VI 1990, k. 56.

³⁵ APW, sygn. 72/3418, Pismo Dyrektora Delegatury NIK w Warszawie, 5 VII 1990, k. 57.

³⁶ APW, sygn. 72/3418, Protokół kontroli, 18 VII 1990 r., k. 79.

³⁷ APW, sygn. 72/3418, Upoważnienie nr 016400, 19 VII 1990, k. 78.

Z przekazanych (czyli sprzedanych – w dokumentach wyraz „przekazanych” stosowany jest zamiennie ze słowem „sprzedanych”) aptek 34 otrzymali ich kierownicy lub zastępcy, 9 kierownicy lub zastępcy innych aptek, 14 aptek przekazano pracownikom PZF „Cefarm” Warszawa, 12 otrzymali farmaceuci (osoby fizyczne), 4 farmaceuci – pracownicy MZiOS, jedną aptekę otrzymał Polski Czerwony Krzyż (PCK), a 5 przekazano spółkom z o.o. Cefarm, Profarm, Zdrowie, Polfa i Secura³⁸. Tylko 6 aptek otrzymali byli właściciele lub ich spadkobiercy, ponieważ zdarzały się przypadki, gdy apteka zdążyła być wcześniej przekazana nowemu właścicielowi, zanim zgłosili się właściciele lub spadkobiercy³⁹. Przyjęta została zasada przekazywania apteki osobie zainteresowanej, którą mógł być tylko farmaceuta, i tylko jednej apteki jednej osobie⁴⁰.

Proces prywatyzacji aptek w PZF „Cefarm” Warszawa został wstrzymany w maju 1990 r. na wniosek Rady Pracowniczej, na skutek trudności techniczno-organizacyjnych⁴¹, od 4 lipca 1990 r. rozpoczęła się kontrola NIK.

Procedura sprzedaży / przekazywania aptek polegała na składaniu przez osobę lub osoby ubiegające się o przejęcie podania do PZF „Cefarm” ze wskazaniem konkretnej apteki. Podania były rozpatrywane albo jednoosobowo przez dyrektora Cefarmu, tj. Zygmunta Olińskiego⁴², albo Zespół ds. opiniowania wniosków o przekazywanie aptek osobom prywatnym powołany przez tegoż dyrektora⁴³.

Po uzyskaniu przyrzeczenia od PZF „Cefarm” przekazania apteki oraz sprzedaży znajdujących się w niej leków i wyposażenia, osoby zainteresowane uzyskiwały z MZiOS koncesję na prowadzenie apteki. Kolejnym etapem był przydział lokalu, w którym się znajdowała, ponieważ najczęściej mieściły się w lokalach i budynkach wynajmowanych przez PZF „Cefarm” od spółdzielni mieszkaniowych, kwaterunku lub prywatnych właścicieli. Końcowym etapem było zawarcie umowy z MZiOS, uzyskanie zezwolenia na prowadzenie apteki „otwartej”, odkupienie od PZF „Cefarm” leków i wyposażenia znajdującego się w aptece.

Zespół ds. opiniowania wniosków o przekazanie aptek osobom prywatnym został powołany 23 listopada 1989 r. na podstawie zarządzenia nr 12/N/89 dyrektora Olińskiego, zgodnie ze wskazaniem podsekretarza stanu w MZiOS. W skład zespołu weszli przewodnicząca mgr J. Pawłowska, kierownik działu aptek, i członkowie: przedstawiciel Rady Pracowniczej mgr St. Jędrusik (kierownik apteki nr 01-083), przedstawiciel NSZZ

³⁸ APW, sygn. 72/3418, Protokół kontroli, 18 VII 1990, k. 83, 84.

³⁹ Ibidem, k. 87.

⁴⁰ Ibidem, k. 85.

⁴¹ Ibidem, k. 82, 83.

⁴² APW, sygn. 72/3418, Załącznik nr 6 do Protokołu kontroli, 18 VII 1990, Informacja dla NIK przewodniczącej Rady Pracowniczej, 11 VII 1990, k. 130–131.

⁴³ APW, sygn. 72/3418, Załącznik nr 5 do Protokołu kontroli, 18 VII 1990, Wyjaśnienie przewodniczącej Zespołu ds. opiniowania wniosków mgr J. Pawłowskiej, 11 VII 1990, k. 129.

„Solidarność” mgr K. Jędrzysek (kierownik apteki nr 01–126), przedstawiciel Związku Zawodowego Pracowników PZF „Cefarm” mgr Z. Dropa (zastępca kierownika Działu Spraw Obronnych). W posiedzeniach zespołu uczestniczył również przedstawiciel nadzoru farmaceutycznego z Wydziału Zdrowia i Opieki Społecznej Urzędu m. st. Warszawy. Zespół pracował w każdą środę w godzinach od 13 do 15 w świetlicy PZF „Cefarm” Warszawa przy ul. Nowy Świat 60⁴⁴.

Należy zwrócić uwagę, że od 23 grudnia 1988 r., kiedy ukazała się ustawa o działalności gospodarczej, na podstawie której rozpoczęto sprzedaż aptek, do dnia powołania zespołu, tj. do 23 listopada 1989 r., decyzje o wydaniu (czyli sprzedaży) apteki podejmował jednoosobowo dyrektor Oliński.

Dopiero interwencja MZiOS poprzez skierowanie 15 listopada 1989 r. do dyrektorów Cefarmów pisma zobligowała ich do powołania zespołów ds. opiniowania wniosków, w proponowanym składzie przedstawicieli kierownictwa przedsiębiorstwa, Rady Pracowniczej, Związków Zawodowych, Polskiego Towarzystwa Farmaceutycznego, Wojewódzkiego Nadzoru Farmaceutycznego. Pismo MZiOS zawierało wskazania co do postępowania przy sprzedaży lokali aptecznych osobom prywatnym. Oprócz powołania zespołu ministerstwo polecało, aby wnioski były rozpatrywane pod względem fachowości i zdolności organizacyjnych wnioskodawców oraz aby preferować pierwszeństwo byłych właścicieli aptek lub ich spadkobierców, w drugiej kolejności pracowników danej apteki i dopiero jako ostatnie aptekę mogły kupić osoby z nią niezwiązane⁴⁵.

Przedsiębiorstwo Cefarm, po uzyskaniu koncesji przez wnioskodawcę, zostało zobligowane do przygotowania wyceny wyposażenia apteki (sprzętu i mebli) zgodnie z obowiązującymi przepisami, określenia w umowie sposobu i trybu zaopatrywania apteki prywatnej w środki farmaceutyczne i artykuły sanitarne, zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego pracownikom w wieku przedemerytalnym, przedstawienia zwolnionym osobom propozycji pracy na innych stanowiskach w PZF „Cefarm” lub wypłacenia ekwiwalentu.

Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej zwracało uwagę i prosiło dyrektorów Cefarmów o wyjaśnienie, ponieważ wiele osób występujących o koncesje było nieorientowanych w obowiązujących przepisach prawnych, w sposobie obliczania zysków i strat wynikających z działalności, a nowi aptekarze byli nieprzygotowani do poniesienia pierwszych kosztów, tj. wydatków na leki czy czynsze. Dlatego dyrektorzy zostali zobligowani, aby wnioskodawcy składali oświadczenia, że posiadają środki finansowe na wykupienie apteki i utrzymanie zapasu leków na okres co najmniej jednego miesiąca.

⁴⁴ APW, sygn. 72/3418, Załącznik nr 3 do Protokołu kontroli, 18 VII 1990, Zarządzenie nr 12/N/89 z dnia 23 XI 1989 r. w sprawie powołania Zespołu ds. opiniowania wniosków o przekazanie aptek osobom prywatnym, k. 126.

⁴⁵ APW, sygn. 72/3418, Załącznik nr 4 do Protokołu kontroli, 18 VII 1990, List podsekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej do dyrektorów „Cefarmów”, 15 XI 1989, k. 127–128.

W podsumowaniu MZiOS zwracało uwagę, że proces prywatyzacji nie powinien przebiegać w sposób żywiołowy i nie powinien być remedium dla podupadającej kondycji finansowej Cefarmu. Celem powinno być rozszerzenie sieci aptek i poprawienie zaopatrzenia ludności w leki. Jednocześnie powinien być prowadzony nadzór nad aptekami prywatnymi, aby nie prowadziły sprzedaży farmaceutyków kosztem leków zawartych w Urzędowym spisie leków⁴⁶.

Wówczas, tj. jesienią 1989 r., dyrektor PZF „Cefarm” Warszawa przygotował wstępne wykazy aptek przeznaczonych do przekazania (sprzedaży) i do pozostawienia w przedsiębiorstwie. Wykazy te zostały zweryfikowane w kwietniu 1990 r. i zatwierdzone przez Radę Pracowniczą i dyrektora Olińskiego⁴⁷. Kryterium wytypowania aptek do przekazania była ich rentowność, warunki lokalowe i wielkość powierzchni. W pierwszej kolejności przekazywane (sprzedawane) były apteki nierentowne, w złych warunkach lokalowych i zajmujące dużą powierzchnię, ponieważ obciążały one nadmiernymi kosztami PZF „Cefarm” Warszawa. Wykazy te nie były nigdzie ogłaszane, jedynie udostępniane do wglądu bezpośrednio zainteresowanym zakupem osobom⁴⁸.

Wśród przekazanych aptek 40 było nierentownych, 10 miało wskaźnik rentowności powyżej 10%, kolejne 9 w zakresie 10%–20%, 10 w granicach 20%–30%, 7 w przedziale 30%–40%, 6 powyżej 40%, w tym była jedna apteka o wskaźniku rentowności 91,4%, jedna o wskaźniku 142% i jedna o wskaźniku 160%⁴⁹.

Kolejne pismo wystosowane przez podsekretarza stanu MZiOS prof. Andrzeja Wojtczaka, datowane na 16 maja 1990 r., do dyrektorów PZF „Cefarm” dotyczyło natychmiastowego wstrzymania sprzedaży aptek, które zostały przejęte na własność państwa na podstawie ustawy z 8 stycznia 1951 r. Wstrzymanie to miało obowiązywać do czasu uchwalenia ustawy dotyczącej zwrotu mienia przejętego na własność państwa w minionym okresie, nad którą prace zostały zainicjowane przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁰.

Do dnia zakończenia kontroli NIK w PZF „Cefarm” Warszawa, tj. do 13 lipca 1990 r., do przedsiębiorstwa wpłynęło około 280 podań o przejęcie aptek w ramach prywatyzacji, zarejestrowanych w ewidencji pism wpływających. Jednak liczba podań mogła być większa, ponieważ wnioski składane bezpośrednio w dyrekcji lub w sekretariacie nie były rejestrowane. Podejmowanie decyzji następowało w ciągu 2–3 tygodni w przypadku podań zarejestrowanych, co do których nie było wątpliwości, ale protokoły posiedzeń zespołu ds. opiniowania wniosków nie były sporządzane.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ APW, sygn. 72/3418, Załącznik nr 7 do Protokołu kontroli, 18 VII 1990, Wykaz aptek do sprzedania i wykaz aptek do pozostawienia przy PZF „Cefarm” w Warszawie, k. 132.

⁴⁸ APW, sygn. 72/3418, Protokół kontroli, 18 VII 1990 r., k. 84.

⁴⁹ Ibidem, k. 90.

⁵⁰ APW, sygn. 72/3418, Załącznik nr 12 do Protokołu kontroli, 18 VII 1990, Pismo podsekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej do dyrektorów Przedsiębiorstwa Zaopatrzenia Farmaceutycznego „Cefarm”, 16 V 1990, k. 163.

Koszty prywatyzacji

Przed zakończeniem remanentów prowadzonych w aptekach podlegających prywatyzacji dokonywane były przesunięcia towarów, tj. leków, do innych aptek należących do PZF „Cefarm” Warszawa, do hurtowni prowadzonej przez to przedsiębiorstwo lub do aptek w szpitalach⁵¹ (aptek szpitalnych zaopatrujących pacjentów na oddziałach leczonych w szpitalach, niedostępnych dla ogólnej sprzedaży detalicznej). Wartość leków przesuwanych (usuwanych) z prywatyzowanych aptek wynosiła nawet 100–210 mln zł na aptekę, zazwyczaj jednak były to wartości niższe, w granicach 5–70 mln zł. Działania takie miały na celu obniżenie wartości towaru, tj. obniżenie wartości apteki przed zakupem. Przesunąć tych dokonywali kierownicy aptek, gdy ich właścicielem był jeszcze PZF „Cefarm” Warszawa na prośbę farmaceutów, którzy mieli te apteki zakupić⁵². Podlegały im leki oraz sprzęt, a kryterium doboru była cena i ilość, co w konsekwencji umożliwiało uzyskanie określonej wartości apteki.

Nabywcy aptek nie byli obciążani odsetkami za niewywiązywanie się z terminowych wpłat należności za wykupione leki⁵³. Liczba niewywiązujących się nabywców wynosiła 26, a kwota do wpłacenia do PZF „Cefarm” Warszawa osiągnęła 63 mln zł. Wielkość kwot do zapłacenia przez pojedynczych nabywców wahała się od 100 tys. zł, przez 3–7 mln do nawet 14–23 mln zł na aptekę⁵⁴. Można wnioskować, że brak obciążenia nabywców odsetkami wynikał najprawdopodobniej z powiązań osobistych i zawodowych nabywców z PZF „Cefarm” Warszawa, co skutkowało prowadzeniem przez przedsiębiorstwo działań mających na celu uzyskiwanie korzyści przez nowych właścicieli, kosztem majątku własnego. Co w konsekwencji było źródłem nieprawidłowości i nadużyć oraz uprzywilejowania pewnej grupy nabywców.

Do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. do 13 lipca 1990 r., wartość zbytego przez PZF „Cefarm” Warszawa wyposażenia 47 aptek wynosiła 382 167 675 zł, a w 37 aptekach nie dokonano wyceny wyposażenia, w jednym przypadku opłaty nie naliczono⁵⁵.

⁵¹ APW, sygn. 72/3418, Załącznik nr 9 do Protokołu kontroli, 18 VII 1990, Wyjaśnienie z dnia 11 VII 1990 r. dla NIK kierownik apteki Cefarm nr 01–139 do dnia 22 VI 1990 r. Grażyny Pludro, k. 144. Była kierownik apteki nr 01–139 mgr Grażyna Pludro wyjaśniała, że będąc kierownikiem apteki, na prośbę mgr Wojtaszewskiej, kupującej tę aptekę, dokonała przesunięcia towarowego do aptek szpitalnych, gdyż Wojtaszewska miała przygotowaną kwotę około 200 mln zł, a saldo towarowe w aptece wynosiło około 500 mln zł. Przesunięcia dokonano w porozumieniu z dyrektorem Wolniakiem i po uprzednim porozumieniu telefonicznym z dyrektorem Strzelecką.

⁵² APW, sygn. 72/3418, Protokół kontroli, 18 VII 1990, k. 89.

⁵³ APW, sygn. 72/3418, Załącznik nr 14 do Protokołu kontroli, 18 VII 1990, Wyjaśnienie dla inspektora NIK kierownika Sekcji Rozrachunkowej, k. 169.

⁵⁴ APW, sygn. 72/3418, Protokół kontroli, 18 VII 1990, k. 88.

⁵⁵ Ibidem, k. 92.

Przy zbywaniu wyposażenia aptek PZF „Cefarm” Warszawa nie zawierało umów z nabywcami, po przeprowadzeniu inwentaryzacji dokonywano szacunkowej wyceny wartości wyposażenia i obciążano nabywcę notą księgową, która niejednokrotnie była dostarczana nabywcom z opóźnieniem. Odsetki za nieterminowe płatności za zakup wyposażenia aptek wynosiły 4 442 531 zł⁵⁶, jednak nie zostały one pobrane od nabywców⁵⁷.

Natomiast wycena mebli aptecznych dokonywana była przez PZF „Cefarm” Warszawa na podstawie cen mebli obowiązujących w latach 1987/1988⁵⁸ i od 1 marca 1989 r.⁵⁹ Do wyceny przyjęto takie zasady jak stopień zużycia, data zakupu oraz wskaźnik wzrostu cen, gdzie wartość ewidencyjną przedmiotów zakupionych przed rokiem 1970 zwiększono 30-krotnie, zakupionych w latach 1971–1980 20-krotnie, a dla przedmiotów zakupionych w latach 1981–1990 10-krotnie. Jednak do 31 grudnia 1989 r. nie stosowano żadnego wskaźnika. Od 28 maja 1990 r., na polecenie zastępcy dyrektora PZF „Cefarm” Warszawa wartość wyposażenia wyliczaną według przedstawionych wskaźników zwiększono dwukrotnie⁶⁰. Najniżej wycenione wyposażenie apteki miało wartość 965 tys. zł, a najwyżej 17 331 307 zł⁶¹.

Wycena szacunkowa wyposażenia i inwentaryzacja były dokonywane przez Komisję ds. likwidacji środków trwałych i przedmiotów nietrwałych w użytkowaniu, powołaną 25 lipca 1987 r. przez dyrektora PZF „Cefarm” Warszawa. W skład komisji weszli przewodnicząca mgr Stanisława Nić-Fabrowska, starszy inspektor w dziale Kontroli Wewnętrznej, członkowie: Władysław Skrzypczak specjalista w dziale Rozliczeń Obrotu Detalicznego Aptek, Władysław Wróblewski inspektor w Dziale Spraw Obronnych, Janusz Zabrocki inspektor ds. gospodarki samochodowej w Dziale Transportu,

⁵⁶ APW, sygn. 72/3418, Załącznik nr 15 do protokołu kontroli zawiera wykaz: „Wysokość nieściągniętych odsetek na dzień 30.06.1990 r. od należności za wyposażenie aptek”, ibidem, k. 170–172. Z danych zawartych w tabeli wynika, że apteka nr 01028 zalegała przez 27 dni kwotę odsetek 872 314 zł; apteka nr 01047 zalegała 1 dzień na kwotę odsetek 85 638 zł; apteka nr 01039 zalegała 8 dni na kwotę odsetek 388 700 zł; apteka nr 01070 zalegała 22 dni na kwotę odsetek 655 609 zł; apteka nr 01085 zalegała 14 dni na kwotę odsetek 1 357 575 zł; apteka nr 01080 zalegała 25 dni na kwotę odsetek 776 087 zł; apteka nr 01152 zalegała 2 dni na kwotę odsetek 141 508 zł; apteka nr 01026 zalegała 3 dni na kwotę odsetek 113 346 zł; apteka nr 01079 zalegała 1 dzień na kwotę odsetek 21 090 zł; apteka nr 01240 zalegała 1 dzień na kwotę odsetek 30 664 zł. Co w sumie dało kwotę 4 442 531 zł. Wykaz został podpisany przez kierownika Sekcji Rozrachunkowej.

⁵⁷ APW, sygn. 72/3418, Protokół kontroli, 18 VII 1990, k. 93.

⁵⁸ APW, sygn. 72/3418, Załącznik nr 17 do Protokołu kontroli, 18 VII 1990, Ceny mebli z roku 1978/88, k. 174–175.

⁵⁹ APW, sygn. 72/3418, Załącznik nr 18 do Protokołu kontroli, 18 VII 1990, Cennik za meble apteczne ważny od dnia 1 III 1989, k. 176.

⁶⁰ APW, sygn. 72/3418, Załącznik nr 16 do Protokołu kontroli, 18 VII 1990, Wyjaśnienie z dnia 12 VII 1990 r. dla inspektora NIK Sekcji Ewidencji Majątku PZF „Cefarm” Jadwigi Gromek, k. 173.

⁶¹ APW, sygn. 72/3418, Protokół kontroli, 18 VII 1990, k. 94.

Jolanta Zielińska starsza księgowa w Sekcji Ewidencji Majątku. Do zadań komisji należał szczegółowy przegląd wyposażenia wycofanego z eksploatacji, weryfikacja zużytych części samochodowych, wyrывkowe przeprowadzanie przeglądów wyposażenia znajdującego się w aptekach, kwalifikowanie sprzętu do dalszego zagospodarowania, odsprzedaży, nieodpłatnego przekazania, fizycznej likwidacji, przeprowadzanie fizycznej likwidacji⁶². Od 10 listopada 1989 r. nastąpiła zmiana w składzie Komisji, tj. Jolanta Zielińska przestała pełnić funkcję członka, natomiast weszli do niej Wojciech Snitko, kierownik Działu Inwestycyjno-Remontowego, Zdzisław Janicki, zastępca kierownika Działu Administracyjno-Technicznego, i Romana Kucharska, inspektor w Dziale Służby Pracowniczej⁶³. Wartość wyposażenia była wyliczana przez Sekcję Ewidencji Majątku i w każdym przypadku indywidualnie zatwierdzana przez zastępcę dyrektora – głównego księgowego mgr. Jerzego Czarneckiego⁶⁴.

Przed sprzedażą PZF „Cefarm” Warszawa w 42 na przekazane 85 aptek dokonał ich remontów o wartości 489 744 931 zł⁶⁵. W pozostałych aptekach remonty wykonywane były wcześniej, w latach 1986–1989⁶⁶. Zakres prac obejmował m.in. emulsyjne malowanie sufitów, emulsyjne i olejne malowanie ścian, malowanie stolarki drzwiowej, stolarki okiennej i podokienników, grzejników, krat ozdobnych, podłóg, urządzeń wodno-kanalizacyjnych i innych drobnych elementów, naprawę tynków⁶⁷.

Zasady remontowania aptek przekazywanych przez PZF „Cefarm” użytkownikom prywatnym, gdy nie było porozumienia między przedsiębiorstwem a nabywcą, obejmowały przekazywanie pomieszczeń właścicielowi lokalu, który następnie oddawał lokal nowemu użytkownikowi. Apteki, w których remont był wykonany do 2 lat wstecz od dnia przekazania, nie były odnawiane. Kompleksowe prace remontowe wykonywane były co 5–6 lat. W przypadku aptek prywatyzowanych zasadą było wykonywanie remontu podstawowego, tj. malowanie ścian, sufitów, stolarki budowlanej wewnątrz lokalu. Bywały przypadki podczas prywatyzacji aptek, że na lokale, które poddano okresowemu remontowi, wcześniej została wydana koncesja przez MZiOS, tj. apteka miała być przekazana nowemu właścicielowi. Jednak zainteresowani aptekarze

⁶² APW, sygn. 72/3418, Załącznik nr 19 do Protokołu kontroli, 18 VII 1990, Zarządzenie w sprawie powołania Komisji ds. likwidacji środków trwałych i przedmiotów nietrwałych w użytkowaniu nr N/9/87 z dnia 25 VII 1987 r. dyrektora PZF „Cefarm” Warszawa Z. Olińskiego, k. 177–179.

⁶³ APW, sygn. 72/3418, Załącznik nr 20 do Protokołu kontroli, 18 VII 1990, Aneks do Zarządzenia nr N/9/87 z dnia 25 VII 1987 r. w sprawie powołania Komisji ds. likwidacji środków trwałych i przedmiotów nietrwałych w użytkowaniu, k. 180.

⁶⁴ APW, sygn. 72/3418, Protokół kontroli, 18 VII 1990, k. 94.

⁶⁵ APW, sygn. 72/3418, Apteki przekazane w ręce prywatne i przebieg remontów, k. 181–187.

⁶⁶ APW, sygn. 72/3418, Protokół kontroli, 18 VII 1990, k. 94.

⁶⁷ Ibidem, k. 95, 97.

informowali PZF „Cefarm”, że nie wykorzystają posiadanego zezwolenia na prowadzenie apteki z powodu braku środków finansowych, ale po zakończeniu remontu wykonanego przez PZF „Cefarm” zmieniali zdania i przyjmowali lokale. W tych przypadkach na polecenie dyrekcji PZF „Cefarm” Dział Inwestycyjno-Remontowy wystawił noty obciążające⁶⁸.

W jednej z aptek przekazanych nowemu właścicielowi 1 września 1989 r. remont zakończył się 31 sierpnia i został wyceniony na 3 297 837 zł, podczas gdy wartość wyposażenia tej apteki wyceniono na 565 tys. zł. Notę z taką kwotą do zapłaty przekazano nabywcy⁶⁹.

Wyjaśnień kontrolerom NIK-u dotyczących przebiegu prywatyzacji aptek w PZF „Cefarm” udzielił dyrektor Oliński, który w piśmie z 19 lipca 1990 r. wskazywał, że oddawanie aptek osobom prywatnym było konieczne, ponieważ 90% z nich przynosiło w latach 1988–1989 straty na skutek stosowania obowiązujących cen leków ustalonych w grudniu 1970 r.⁷⁰ Kolejnym powodem, według Olińskiego, był katastrofalny brak kadry farmaceutycznej na dzień 30 czerwca 1989 r., z powodu niskich płac: średnio na jednej zmianie w aptekach pracowało 0,9 magistra farmacji i 0,8 technika farmacji. Dyrektor zwracał również uwagę na stałe naciski MZiOS na oddawanie w ręce prywatne aptek nierentownych, co było zasygnalizowane już 16 sierpnia 1989 r. podczas odprawy przedstawicieli MZiOS z dyrektorami PZF „Cefarm” i przedstawicielami rad pracowniczych. Natomiast nie było ustalonych wytycznych w sprawie prywatyzacji aptek⁷¹.

Zalecenia pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli

Wyniki kontroli przeprowadzonej w PZF „Cefarm” w Warszawie wskazywały na brak przygotowania do przeprowadzenia prywatyzacji aptek, czego następstwem były liczne nieprawidłowości. Zalecenia pokontrolne NIK zobowiązywały PZF „Cefarm” w Warszawie do przekazania MZiOS wykazu aptek prywatyzowanych, do których zgłosili roszczenia byli właściciele lub ich następcy prawni; weryfikacji wykazu aptek przeznaczonych do prywatyzacji,

⁶⁸ APW, sygn. 72/3418, Załącznik nr 22 do Protokołu kontroli, 18 VII 1990, Notatka dotycząca zasad remontowania aptek przekazywanych przez Przedsiębiorstwo Zaopatrzenia Farmaceutycznego „Cefarm” użytkownikom, nie będącym jgu [jego głównym użytkownikiem? – A.Ż], k. 188. Notatka podpisana jest przez kierownika Działu Inwestycyjno-Remontowego mgr. Wojciecha Snitko.

⁶⁹ APW, sygn. 72/3418, Protokół kontroli, 18 VII 1990, k. 96.

⁷⁰ Na piśmie znajduje się tylko parafka, jednak porównane z parafką i pieczętą znajdującymi się na kartach nr 179 i 194 wskazuje, że to właśnie on jest autorem, APW, sygn. 72/3418, Zarządzenie nr N/9/87, k. 179; ibidem, Umowa dzierżawy z dnia 17 XI 1989 r., k. 194.

⁷¹ APW, sygn. 72/3418, Wyjaśnienie dotyczące prywatyzacji aptek w PZF „Cefarm” w Warszawie, 19 VII 1990, k. 213.

aby wyeliminować apteki znacjonalizowane w roku 1951; zawierania umów cywilnoprawnych podczas zbywania aptek, określających obowiązki stron, gdzie wycena wyposażenia aptek miała być wykonywana przy zastosowaniu aktualnie obowiązujących cen z uwzględnieniem stopnia zużycia, kosztów montażu oraz kosztów transportu, a ceny leków miały być ustalane na podstawie cen hurtowych obowiązujących w dniu zbycia, z uwzględnieniem kosztów transportu z magazynu do apteki i ewentualnych kosztów przemieszczenia leków do innych placówek, odbywających się na żądanie nabywców.

PZF „Cefarm” w Warszawie zobowiązany został również do opracowania kryteriów decydujących o wyborze nabywców aptek przy uwzględnieniu wszystkich kandydatów zgodnych z wytycznymi MZiOS; podjęcia niezwłocznych działań mających na celu ostateczne rozliczenia wyposażenia aptek oraz pozyskania należnych odsetek z tytułu nieterminowych wpłat należności, których wysokość podczas kontroli ustalono na 68 mln zł.

We wnioskach i zaleceniach pokontrolnych pojawiły się również decyzje personalne. NIK zalecił, aby wyciągnąć konsekwencje służbowe w stosunku do zastępcy dyrektora, głównego księgowego PZF „Cefarm” mgr. Jerzego Czarneckiego, za powstałe zaniedbania, które doprowadziły do uszczuplenia wpływów do Skarbu Państwa⁷².

Wyniki kontroli NIK zostały przekazane przez dyrektora Delegatury NIK w Warszawie Czesława Trepnera do wojewody warszawskiego dr. Adama Langerę z prośbą o wydanie odpowiednich dyspozycji⁷³, do ministra zdrowia i opieki społecznej dr. Andrzeja Kosiniaka-Kamysza⁷⁴, do posła na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej dr. Marii Sielickiej-Grackiej, która wskazała na nieprawidłowości podczas prywatyzacji aptek i wnioskuje o przeprowadzenie kontroli, oraz do szefa Biura Interwencji NSZZ „Solidarność” Regionu Mazowsze Wiesława Całki⁷⁵, ministra ds. przekształceń własnościowych⁷⁶, przewodniczącego Komisji Zdrowia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej Henryka Szarmacha⁷⁷, przewodniczącego Sejmiku Samorządowego mgr. Piotra Foglera⁷⁸.

⁷² APW, sygn. 72/3418, Wyniki kontroli NIK w PZF „Cefarm” w Warszawie, przekazane przez wicedyrektora NIK do dyrektora PZF „Cefarm”, 31 VII 1990, k. 222–229.

⁷³ APW, sygn. 72/3418, Pismo dyrektora Delegatury NIK w Warszawie do wojewody warszawskiego, 3 VIII 1990, k. 240–241.

⁷⁴ APW, sygn. 72/3418, Pismo dr. Jana Antosika (NIK) do ministra zdrowia i opieki społecznej dr. Andrzeja Kosiniaka-Kamysza, 6 VIII 1990, k. 242–244.

⁷⁵ APW, sygn. 72/3418, Pismo NIK do szefa Biura Interwencji NSZZ „Solidarność” Regionu Mazowsze Wiesława Całki, 6 VIII 1990, k. 250.

⁷⁶ APW, sygn. 72/3418, Pismo NIK do ministra ds. przekształceń własnościowych, 7 VIII 1990, k. 251.

⁷⁷ APW, sygn. 72/3418, Pismo NIK do przewodniczącego Komisji Zdrowia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej Henryka Szarmacha, 7 VIII 1990, k. 252.

⁷⁸ APW, sygn. 72/3418, Pismo NIK do przewodniczącego Sejmiku Samorządowego mgr. Piotra Foglera, 18 VIII 1990, k. 254.

Odpowiedzi na zalecenia Najwyższej Izby Kontroli

Dyrektor PZF „Cefarm” w Warszawie Zygmunt Oliński 29 sierpnia 1990 r. przesłał do Delegatury NIK w Warszawie pismo z opisem realizacji zaleceń pokontrolnych, wskazując, że do MZiOS został przekazany wykaz aptek prywatyzowanych, dokonano weryfikacji aptek i apteki znacionalizowane 8 stycznia 1951 r. miały nie być sprzedawane do dnia ukazania się ustawy dotyczącej zwrotu mienia przejętego na własność państwa.

Wykaz aptek prywatyzowanych, przejętych na własność państwa 8 stycznia 1951 r.⁷⁹, co do których zgłosili roszczenia byli właściciele lub ich spadkobiercy, przekazany przez PZF „Cefarm” do MZiOS w wyniku kontroli, zawierał dziewięć aptek (z 85 sprywatyzowanych)⁸⁰. Do MZiOS został również przekazany wykaz aptek nieprzewidzianych do prywatyzacji, wobec których zgłosili roszczenia byli właściciele lub ich spadkobiercy, zawierający siedem punktów (z 85 sprywatyzowanych)⁸¹.

Ustalono współczynniki przeliczeniowe, jakie należało stosować podczas wyceny wyposażenia, stwierdzono, że wycena wyposażenia aptek będących już w posiadaniu osób prywatnych będzie zakończona do 30 września 1990 r. oraz że przy zbywaniu leków były i będą stosowane ceny hurtowe obowiązujące w dniu zbycia.

Wyciągnięto również konsekwencje służbowe wobec zastępcy dyrektora, głównego księgowego Jerzego Czarneckiego za powstałe zaniedbania, tj. pozbawiono go bardzo istotnego składnika wynagrodzenia, którym była premia wynikowa za trzeci kwartał 1990 r.⁸²

Delegatura NIK w Warszawie nie zgodziła się z wyjaśnieniami pokontrolnymi dyrektora PZF „Cefarm” w Warszawie i 18 września 1990 r. ponownie

⁷⁹ Na podstawie ustawy z 8 stycznia 1951 r. o przejęciu aptek na własność Państwa (Dz.U. 1951, nr 1, poz. 1) na terenie miasta stołecznego Warszawy dokonano przejęcia (nacionalizacji) 82 aptek (wykaz aptek zawarty jest w „Dzienniku Urzędowym Rady Narodowej m. st. Warszawy”, nr 1, poz. 2, Warszawa, 24 I 1953) oraz w sumie 161 aptek w powiatach i miastach województwa warszawskiego, tj.: powiat Ciechanów 4 apteki, powiat Garwolin – 12, powiat Gostynin – 3, powiat Grodzisk-Mazowiecki – 12, powiat Grójec – 8, powiat Maków Mazowiecki – 3, powiat Mińsk Mazowiecki – 12, powiat Ostrołęka – 4, powiat Ostrów Mazowiecka – 7, powiat Płock – 4, powiat Płońsk – 5, powiat Przasnysz – 3, powiat Pułtusk – 6, powiat Radzymin – 5, powiat Sierpc – 6, powiat Sochaczew – 4, powiat Sokołów Podlaski – 5, powiat Węgrów – 4, miasto Płock – 4, miasto Pruszków – 4, miasto Siedlce – 3, miasto Żyrardów – 3, powiat warszawski – 40 (wykaz aptek zawarty jest w „Dzienniku Urzędowym Wojewódzkiej Rady Narodowej w Warszawie”, nr 1, poz. 3, Warszawa, 30 I 1952).

⁸⁰ APW, sygn. 72/3418, PZF „Cefarm” w Warszawie wykaz aptek przewidzianych do prywatyzacji, przekazany do MZiOS, 29 VIII 1990, k. 260–262.

⁸¹ APW, sygn. 72/3418, PZF „Cefarm” w Warszawie wykaz aptek nieprzewidzianych do prywatyzacji, przekazany do MZiOS, 29 VIII 1990, k. 263–264.

⁸² APW, sygn. 72/3418, Pismo dyrektora PZF „Cefarm” Z. Olińskiego do NIK Delegatura Warszawa, 29 VIII 1990, k. 255–259.

wystosowała pismo w tej sprawie. Podważano w nim prawidłowość przygotowanego wykazu aptek, przesłanego przez Cefarm do MZiOS, ponieważ lista ta nie zawierała informacji o aptekach już sprzedanych przez Cefarm, co do których zgłosili roszczenia byli właściciele lub ich spadkobiercy. Według NIK było ich co najmniej pięć. Nie został również sporządzony wykaz aptek przewidzianych do prywatyzacji z wyłączeniem aptek znacjonalizowanych w 1951 r.

Argumentacja PZF „Cefarm” dotycząca wyceny wyposażenia również nie znalazła uznania NIK, ponieważ stosowane ceny były zaniżone, a powinny przynosić przedsiębiorstwu maksymalne dochody⁸³.

Posel na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej dr Maria Sielicka-Gracka w odpowiedzi na protokół pokontrolny NIK przesłała zapytanie dotyczące daty rozpoczęcia prywatyzacji aptek przez PZF „Cefarm” w Warszawie, ponieważ w materiałach pokontrolnych wskazano sierpień 1989 r., a pierwsza koncesja MZiOS została przyznana 20 kwietnia 1989 r. i przekazanie apteki nastąpiło 10 lipca⁸⁴. W odpowiedzi NIK uzasadnił, że jako początek prywatyzacji aptek przyjął datę sierpień 1989 r., ponieważ w przypadku wymienionej apteki do ostatecznego sfinalizowania sprawy doszło w sierpniu i październiku tego roku oraz że pozostałe przypadki przejęcia aptek następowały właśnie od sierpnia⁸⁵.

Zgodnie z przepisami minister zdrowia i opieki społecznej poprzez podsekretarza stanu prof. dr. hab. med. Andrzeja Wojtczaka odpowiedział na pismo NIK dotyczące wniosków pokontrolnych, wskazując, że w początkowym okresie wejścia w życie ustawy z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. nr 41, poz. 324) nie było przesłanek do stwierdzenia, że zostaną podjęte działania odnośnie do zwrotu aptek przejętych przez Skarb Państwa w latach pięćdziesiątych ich byłym właścicielom lub prawnym następcom. Podsekretarz stwierdził również w piśmie, że nadal (wówczas) nie było takiej podstawy prawnej do zwrotu aptek, aby stwierdzić, że proces ich prywatyzacji przebiegał niewłaściwie i naruszał obowiązujące prawo.

Wskazane zostało również, że na skutek argumentacji Stowarzyszenia Byłych Właścicieli Aptek i Wytwórni Farmaceutycznych oraz ich Rodzin „Aptekarze”, a także indywidualnych osób chcących odzyskać znacjonalizowane mienie, 15 listopada 1989 r. podsekretarz stanu wysłał pismo do dyrektorów Cefarmów, aby w ramach prywatyzacji przyjęli zasadę pierwszeństwa sprzedaży aptek byłym właścicielom lub ich spadkobiercom, a następnie

⁸³ APW, sygn. 72/3418, Pismo wicedyrektora Delegatury NIK w Warszawie Feliksa Podhorodeckiego do Dyrektura PZF „Cefarm” w Warszawie Z. Olińskiego, 18 IX 1990, k. 268–269.

⁸⁴ APW, sygn. 72/3418, Pismo posła na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej dr Marii Sielickiej-Grackiej do prezesa NIK gen. Tadeusza Hupałowskiego, 27 VIII 1990, k. 253.

⁸⁵ APW, sygn. 72/3418, Pismo NIK do posła na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej dr Marii Sielickiej-Grackiej, 12 IX 1990, k. 267.

16 maja 1990 r., aby dyrektorzy Cefarmów wstrzymali sprzedaż aptek podlegających nacjonalizacji w 1951 r.⁸⁶

Ostatecznie dyrektor Oliński został odwołany z zajmowanego stanowiska z przyczyn uzasadniających rozwiązanie stosunku pracy z winy pracownika, o czym poinformował w piśmie z 18 października 1991 r. nowy podsekretarz stanu w MZiOS Jerzy Kurkowski. Wskazywał jednocześnie, że przeprowadzone zmiany na wielu szczeblach w MZiOS spowodowały zaginięcie dokumentacji z tego okresu i brak jest możliwości udzielenia wyjaśnień⁸⁷.

W dniu 5 grudnia 1990 r. odbyło się w Sejmie RP posiedzenie Sejmowej Komisji Zdrowia, której przedmiotem było rozpatrywanie materiałów NIK dotyczących kontroli aptek, tj. problematyka gospodarki lekami i prywatyzacji aptek w świetle protokołów plenarnych NIK. W posiedzeniu wzięli udział dyrektor Zespołu Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK dr Klemens Romanowski⁸⁸ i przedstawiciel Delegatury NIK w Warszawie, doradca ekonomiczny Feliks Podhorodecki⁸⁹. Referentem oprócz dyrektora Romanowskiego była poseł Alicja Bieńkowska⁹⁰.

Feliks Podhorodecki stwierdził, że o pierwszych nieprawidłowościach przy prywatyzacji aptek NIK informował w sierpniu 1990 r., natomiast nie nastąpiła poprawa działalności PZF „Cefarm” w Warszawie w tym zakresie. Dyskusję wzbudziła sprawa wstrzymania prywatyzacji aptek do czasu wejścia w życie ustawy prywatyzacyjnej. Argumentacji tej przeciwstawiali się przedstawiciele NIK, wyjaśniając, że wniosek dotyczy wstrzymania sprzedaży tylko aptek znacjonalizowanych w 1951 r., a zastrzeżenia do sprzedaży aptek pracownikom Ministerstwa Zdrowia i Cefarmu dotyczą sytuacji, gdzie apteki te, we wszystkich przypadkach, zostały sprzedane na preferencyjnych warunkach wyceny i na podstawie jednoosobowej decyzji dyrektora PZF „Cefarm” w Warszawie. Ponadto koszty remontu 42 aptek prywatyzowanych wyniosły 490 mln zł i były wyższe od wpłaconych należności za wyposażenie⁹¹.

⁸⁶ APW, sygn. 72/3418, Pismo ministra zdrowia i opieki społecznej podsekretarza stanu prof. Andrzeja Wojtczaka do wiceprezesa NIK Jana Antosika, 29 X 1990, k. 270–273.

⁸⁷ APW, sygn. 72/3418, Pismo ministra zdrowia i opieki społecznej w osobie podsekretarza stanu Jerzego Kurkowskiego do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie Czesława Trepnera, 18 X 1991, k. 302–307.

⁸⁸ APW, sygn. 72/3418, Pismo dyrektora Zespołu Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK dr. Klemensa Romanowskiego do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie Czesława Trepnera, 3 XII 1990, k. 289.

⁸⁹ APW, sygn. 72/3418, Upoważnienie dla doradcy ekonomicznego Delegatury NIK w Warszawie Feliksa Podhorodeckiego do uczestniczenia w posiedzeniu Sejmowej Komisji Zdrowia, 4 XII 1990, k. 290.

⁹⁰ APW, sygn. 72/3418, Zawiadomienie Sejmowej Komisji Zdrowia w sprawie posiedzenia Komisji, 28 XI 1990, k. 291.

⁹¹ APW, sygn. 72/3418, Notatka służbowa Feliksa Podhorodeckiego w sprawie udziału w posiedzeniu Komisji Zdrowia Sejmu RP w dniu 5 XII 1990 r., k. 292–293.

W listopadzie 1990 r. ukazała się publicznie informacja o wynikach kontroli przebiegu prywatyzacji aptek, przygotowana przez Najwyższą Izbę Kontroli, Zespół Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia (nr ewid. 69/C/90), obejmującej siedem przedsiębiorstw PZF „Cefarm” (Warszawa, Łódź, Gdańsk, Poznań, Lublin, Rzeszów, Katowice), trzy wydziały zdrowia urzędów wojewódzkich, cztery Zespoły Opieki Zdrowotnej, spółkę Homeopharm oraz Departament Farmacji w Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej. Informacja ta jest m.in. podsumowaniem opisanej w artykule kontroli w PZF „Cefarm” w Warszawie i zestawieniem jej z kontrolami prowadzonymi w innych regionach Polski.

Jednym z najważniejszych wniosków zawartych w dokumencie jest stwierdzenie, że

przepisy ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. nr 41, poz. 324) zniosły monopol jednostek państwowych w zakresie prowadzenia aptek przez to, że dopuściły możliwość prowadzenia aptek także przez osoby fizyczne (pod warunkiem uzyskania koncesji od Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej), to jednak nie dawało podstaw prawnych do sprzedaży tym osobom istniejących aptek, które w świetle przepisów ustawy z dnia 28 stycznia 1987 r. o środkach farmaceutycznych, artykułach sanitarnych i aptekach są jednostkami organizacyjnymi PZF „Cefarm” posiadającymi w użytkowaniu wydzielone składniki majątkowe tego Przedsiębiorstwa. Dopiero przepisy art. 37 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. nr 51, poz. 298) stworzyły podstawę prawną do sprzedaży części przedsiębiorstwa jakimi są apteki. [...] Z niepełnych danych (5 przedsiębiorstw „Cefarm” nie nadesłało odpowiedzi) wynika, że aktualnie [tj. listopad 1990 r. – przyp. aut.] funkcjonuje 713 aptek przejętych przez Państwo w 1951 r. na ogólną liczbę 3498 aptek w kraju⁹².

Podsumowanie

Prywatyzacja aptek w Polsce oficjalnie rozpoczęła się w 1989 r., po ukazaniu się ustawy z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, znoszącej monopol jednostek państwowych, tj. Przedsiębiorstwa Zaopatrzenia Farmaceutycznego „Cefarm” w zakresie prowadzenia aptek, co zostało błędnie zinterpretowane jako przyzwolenie na sprzedaż istniejących wówczas aptek prywatnym właścicielom, którymi byli farmaceuci, a właściwa interpretacja oznaczała przyzwolenie na posiadanie prywatnej apteki, która była nowo powstałym przedsiębiorstwem, tj. można było otwierać nowe prywatne apteki.

Z powodu błędu w interpretacji przepisów, a co za tym idzie braku szczegółowych wytycznych prawnych dotyczących sprzedaży aptek, dochodziło do nadużyć i nieprawidłowości, ponieważ o sprzedaży decydowali ówcześni dyrektorzy wojewódzkich oddziałów państwowego monopolisty PZF „Cefarm”,

⁹² Najwyższa Izba Kontroli, sygn. 338.2:615:Inf, Informacja o wynikach kontroli przebiegu prywatyzacji aptek, listopad 1990, nr ewid. 69/C/90, s. 1–2.

niejednokrotnie podejmując decyzje jednoosobowo. Skutkowało to sprzedażą aptek w przeważającej części pracownikom PZF „Cefarm” i MZiOS, po zaniżonych cenach, z możliwością opóźnienia w spłacie należności za zakup lub z pomniejszoną wartością asortymentu, bez uprzedniego podania do informacji publicznej komunikatu o możliwości zakupu apteki. Dopiero pod koniec 1989 r., na skutek sugestii Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej zostały w PZF „Cefarm” powołane zespoły mające za zadanie weryfikowanie wniosków i podejmowanie decyzji o wyrażeniu zgody na sprzedaż danej apteki.

Z powodu braku oficjalnych informacji o możliwości zakupu aptek od PZF „Cefarm” byli właściciele aptek lub ich spadkobiercy, tj. aptek przejętych na własność państwa w 1951 r., dowiadywali się o takiej możliwości z dużym opóźnieniem, z nieoficjalnych źródeł i niejednokrotnie okazywało się, że apteki, do których mieli roszczenia, zostały już sprzedane innym. Pomimo interwencji na różnych szczeblach instytucji państwa polskiego nie było możliwości cofnięcia podjętych decyzji.

Błędna interpretacja ustawy z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej spowodowała wystąpienie licznych, nieodwracalnych nieprawidłowości na rynku aptek w ówczesnej Polsce, ponieważ dopiero przepisy ustawy z 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych dawały możliwość rozpoczęcia sprzedaży aptek będących własnością monopolisty Przedsiębiorstwa Zaopatrzenia Farmaceutycznego „Cefarm”.

Brak zachowania prawidłowej kolejności przekształceń własnościowych aptek, tj. przeprowadzenia najpierw reprivatyzacji (zwrotu znacjonalizowanego mienia właścicielom), a później prywatyzacji (możliwości przejęcia mienia państwowego), był jedną z przyczyn braku możliwości przeprowadzenia właściwej reprivatyzacji aptek, ponieważ przeprowadzona wcześniej prywatyzacja była procesem nieodwracalnym.

Privatisation and Reprivatisation of Pharmacies in Poland (1989–1990): Evidence from a Supreme Audit Office Inspection at PZF ‘Cefarm’ in Warsaw

The article focuses on the processes of pharmacy privatisation and reprivatisation in Poland from 1988 onwards. It aims to examine the mechanisms of these processes, drawing on the audit report by the Supreme Audit Office (Najwyższa Izba Kontroli, NIK) of the Pharmaceutical Supply Enterprise (Przedsiębiorstwo Zaopatrzenia Farmaceutycznego, PZF) ‘Cefarm’ in Warsaw, conducted between 4 and 13 July 1990, as well as on documentation from the State Archives in Warsaw, Branch of Personnel and Payroll Records in Milanówek (ref. no. 72/3398/0/3.2/3418). This analysis assesses how the privatisation and reprivatisation of pharmacies in Warsaw and its surroundings were carried out between 1989 and 1990, on what legal basis they were implemented, and how the interests of PZF ‘Cefarm’, pharmacists, and former owners of pharmacies nationalised in 1951 were protected.

It was found that the privatisation of pharmacies in Poland officially began in 1989, following the enactment of the Act on Economic Activity on 23 December 1988. However, the provisions of this Act were misinterpreted as permitting the sale of existing pharmacies to private owners, namely pharmacists. This misinterpretation led to numerous abuses and

irregularities. As a result, pharmacies were sold – mostly to employees of PZF ‘Cefarm’ and the Ministry of Health and Social Welfare (MZiOŚ) – at undervalued prices, often with deferred payment terms or with reduced inventory valuations.

Due to the lack of official information about the possibility of purchasing pharmacies, former owners or their heirs often learned about it too late, only to discover that the pharmacies had already been sold to other buyers. The misinterpretation of the Act on Economic Activity of 23 December 1988 thus resulted in numerous and irreversible irregularities on the pharmacy market in Poland at that time, preventing the implementation of a transparent reprivatisation process, since the privatisation processes already carried out had become irreversible.

Bibliografia

Źródła archiwalne

Archiwum Państwowe w Warszawie
Najwyższa Izba Kontroli

Źródła drukowane

Decyzja Prezydenta RP w sprawie Ustawy Reprywatyzacyjnej, Warszawa, 22 III 2001, <https://www.prezydent.pl/archiwalne-aktualnosci/aktualnosci-rok-2001/decyzja-prezydenta-rp-w-sprawie-ustawy-reprywatyzacyjnej,31487,archive> (dostęp: 13 IX 2025).

„Dziennik Urzędowy Rady Narodowej m. st. Warszawy”, nr 1, poz. 2, Warszawa, 24 I 1953.

„Dziennik Urzędowy Wojewódzkiej Rady Narodowej w Warszawie”, nr 1, poz. 3, Warszawa, 30 I 1952.

„Dziennik Ustaw” 1951, nr 1, poz. 1, Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o przejęciu aptek na własność Państwa.

„Dziennik Ustaw” 1988, nr 41, poz. 324, Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej.

„Dziennik Ustaw” 1990, nr 51, poz. 298, Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

„Dziennik Ustaw” 1991, nr 107, poz. 464, Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

„Dziennik Ustaw” 1993, nr 44, poz. 202, Ustawa z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji.

„Dziennik Ustaw” 1996, nr 118, poz. 561, Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

„Dziennik Ustaw” 2016, poz. 2259, Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

Opracowania

Gniewek E., *O reprywatyzacji mienia państwowego – refleksje ogólne*, w: *Przekształcenia własnościowe w Polsce (Determinanty prawne)*, red. S. Prutis, Białystok 1996, s. 85–198.

Grata T., Jaroszyk J., *Transformacja systemowa a postkomunistyczne społeczeństwo. Prywatyzacja i reprywatyzacja w polskiej opinii publicznej po 1989 roku*, „Perspektywy Kultury” 2024, t. XLI, nr 1, s. 75–94.

- Kaliński J., *Privatisation in Poland after 1989*, „Studia Historiae Oeconomicae” 2010–2011, nr 28–29, s. 102–114.
- Kozarzewski P., *Czy prywatyzacja się skończyła?*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego We Wrocławiu” 2017, nr 475, s. 111–122.
- Kozyra W., *Ustrój administracji państwowej w Polsce w latach 1944–1950*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2011, t. LXIII, nr 1, s. 171–191.
- Magowska A., *Organizacja zaopatrzenia farmaceutycznego w Wielkopolsce w latach 1945–1998*, „Medycyna Nowożytna. Studia nad Kulturą Medyczną” 1999, t. VI, nr 1, s. 119–151.
- Mróz T., *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych*, w: *Przekształcenia własnościowe w Polsce (Determinanty prawne)*, red. S. Prutis, Białystok 1996, s. 27–66.
- Samborski Ł., *Specyfika prywatyzacji w Polsce po 1989 roku*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” 2019, nr 12, s. 159–176.
- Stelmachowski A., *Przemiany polityczne 1989 r. a model prawa własności*, w: *Przekształcenia własnościowe w Polsce (Determinanty prawne)*, red. S. Prutis, Białystok 1996, s. 11–26.
- Wrona J., *System polityczny w Polsce w latach 1944–1948*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2005, nr 4/2, s. 51–70.
- Żuk A., *Represje władzy ludowej wobec właścicieli prywatnych aptek w latach 1944–1950*, „Farmacja Polska” 2023, nr 79 (5), s. 269–280.

Anna Żuk – doktor nauk farmaceutycznych, farmaceuta, kierownik Samodzielnej Pracowni Farmacji Społecznej Pomorskiego Uniwersytetu Medycznego w Szczecinie. Zainteresowania badawcze to przebieg procesu nacjonalizacji aptek w 1951 r. oraz przebieg procesów prywatyzacji i reprivatyzacji aptek od 1989 r., następstwa tych procesów i wpływ na kondycję zawodu aptekarskiego. E-mail: anna.zuk@pum.edu.pl

Anna Żuk – doctor of Pharmaceutical Sciences, pharmacist, head of the Independent Department of Community Pharmacy, Pomeranian Medical University in Szczecin. Research interests include the course of the nationalisation of pharmacies in 1951; the processes of pharmacy privatisation and reprivatization since 1989; the consequences of these processes; and their impact on the condition of the pharmacy profession. E-mail: anna.zuk@pum.edu.pl