

4.

Rękojmia należytego prowadzenia apteki
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 13 maja 2025 r.
II GSK 2450/21

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Dorota Dąbek

Sędzia NSA Gabriela Jyż

Sędzia WSA (del.) Marek Krawczak (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 13 maja 2025 r. na rozprawie w Izbie Gospodarczej skargi kasacyjnej J.M. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 października 2020 r. sygn. akt VI SA/Wa 705/20 w sprawie ze skargi J.M. na decyzję Głównego Inspektora Farmaceutycznego z dnia 9 stycznia 2020 r. nr POD.503.12.2019.2.WF w przedmiocie odmowy wydania zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej

I. oddała skargę kasacyjną;

II. zasądza od J.M. na rzecz Głównego Inspektora Farmaceutycznego 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 23 października 2020 r., sygn. akt VI SA/Wa 705/20, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, działając na podstawie art. 151 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (obecnie Dz.U. z 2024 r., poz. 935 t.j.; dalej jako: „p.p.s.a.”) oddalił skargę J.M. na decyzję Głównego Inspektora Farmaceutycznego z dnia 9 stycznia 2020 r. nr POD.503.12.2019.2.WF w przedmiocie odmowy wydania zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej.

W skardze kasacyjnej skarżący zaskarżył powyższy wyrok w całości wnosząc o jego uchylenie w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie, zasądzenie kosztów postępowania wg norm przepisanych za obie instancje, w

tym kosztów zastępstwa procesowego, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości, rozpoznanie skargi oraz orzeczenie reformatoryjne w trybie art. 188 p.p.s.a. i zasądzenie na rzecz Skarżącego kosztów postępowania wg norm przepisanych za obie instancje, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił:

1. naruszenie przepisów prawa procesowego, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy, tj. art. 151 p.p.s.a., poprzez jego zastosowanie oraz art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. poprzez jego niezastosowanie i oddalenie skargi, pomimo występowania podstaw do jej uwzględnienia i uchylenia zaskarżonej decyzji w sytuacji, gdy zaskarżona decyzja wydana została z naruszeniem przepisów postępowania, tj. art. 7 Konstytucji RP, art. 6 k.p.a., art. 80 k.p.a. i art. 11 k.p.a. i 107 § 3 k.p.a. poprzez naruszenie zasady praworządności, przekroczenie swobodnej oceny dowodów i błędne wyjaśnienie dlaczego uznano, iż Skarżący nie daje rękojmi należytego prowadzenia apteki w sytuacji, gdy ze zgromadzonych akt postępowania wynika, iż wobec Skarżącego nie było prowadzone żadne postępowanie dyscyplinarne. Okręgowa Izba Aptekarska po postawieniu zarzutów karnych Skarżącemu wydała o nim pozytywną opinię, Skarżący posiadał pozytywną opinię środowiska farmaceutów w zakresie swojej pracy, wobec czego bezsprzecznie uznać należy, że posiadał rękojmię należytego prowadzenia apteki
2. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:
 - a) art. 101 pkt 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 944 z późn. zm., dalej jako: „P.f.”) przez niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że Główny Inspektor Farmaceutyczny posiadał uzasadnione uprawnienie do odmowy udzielenia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej, w sytuacji gdy brak było ostatecznego i prawomocnego rozstrzygnięcia względem Skarżącego stwierdzającego okoliczności możliwości niedawania przezeń rękojmi należytego prowadzenia apteki;
 - b) art. 6 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności 2 dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, dalej jako: „Konwencja”) poprzez naruszenie zasady domniemania niewinności i uznanie, że organy Inspekcji Farmaceutycznej nie przyjęły zatem, że Skarżący faktycznie popełnił zarzucane mu czyny, co w rzeczywistości godziłoby w zasadę domniemania niewinności, lecz uwzględnili przy ocenie przesłanki z art. 101 pkt 4 P.f., fakt postawie-

nia Skarżącemu zarzutów karnych, które są w tej sprawie okolicznością udowodnioną, podczas gdy jest to interpretacja rozszerzająca, zmierzająca do obejścia podstawowego prawa człowieka.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej Skarżący przedstawił argumenty na poparcie postawionych zarzutów.

Odpowiedź na skargę kasacyjną wniósł uczestnik postępowania Okręgowa Izba Aptekarska w Warszawie domagając się uchylenia zaskarżonej decyzji i zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.

Skarżący w piśmie procesowym z dnia 5 maja 2025 r. podtrzymał dotychczasowe stanowisko i przedstawił dodatkową argumentację mającą świadczyć o zasadności skargi.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie należy wskazać, że jak wynika z art. 193 p.p.s.a. (zdanie drugie), uzasadnienie wyroku oddalającego skargę kasacyjną powinno zawierać ocenę przedstawionych w tej skardze zarzutów. Przepis ten określa tym samym zakres, w jakim NSA realizuje obowiązek uzasadnienia wyroku oddalającego skargę kasacyjną - modyfikując treść normy prawnej zawartej w art. 141 § 4 p.p.s.a. Norma zawarta w art. 193 p.p.s.a. (zdanie drugie) umożliwia zatem ograniczenie uzasadnienia wyroku NSA wyłącznie do oceny zarzutów skargi kasacyjnej. Naczelny Sąd Administracyjny, mając powyższe na uwadze, ograniczył rozważania w niniejszej sprawie do oceny zarzutów skargi kasacyjnej i wyjaśnienia istoty rozstrzygnięcia.

Zgodnie art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, a z urzędu bierze pod rozwagę jedynie nieważność postępowania z przyczyn określonych w § 2 powołanego artykułu. Ponieważ w rozpoznawanym przypadku nie zaistniały okoliczności uzasadniające stwierdzenie nieważności postępowania - przewidziane w art. 183 § 2 pkt 1-6 p.p.s.a. - kontrola instancyjna zaskarżonego wyroku sprowadzała się do oceny, czy narusza on przepisy wskazane zarzutach postawionych Sądowi I instancji.

Rozpoznając sprawę w tych granicach skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego uznał, że skarga kasacyjna jest niezasadna. Podstawy, na których ją oparto, nie znajdują bowiem usprawiedliwienia.

W skardze kasacyjnej pełnomocnik strony zarzuca obrażę prawa materialnego tj. art. 101 pkt 4 P.f., jak również art. 6 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności poprzez naruszenie

zasady domniemania niewinności i uznanie, że organy Inspekcji Farmaceutycznej nie przyjęły zatem, że Skarżący faktycznie popełnił zarzucane mu czyny, co w rzeczywistości godziłoby w zasadę domniemania niewinności, lecz uwzględniły przy ocenie przesłanki z art. 101 pkt 4 P.f. fakt postawienia Skarżącemu zarzutów karnych, które są w tej sprawie okolicznością udowodnioną, podczas gdy jest to interpretacja rozszerzająca, zmierzająca do obejścia podstawowego prawa człowieka.

Materialnoprawną podstawę decyzji o odmowie wydania Skarżącemu zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej stanowił art. 101 pkt 4 P.f., w myśl którego wojewódzki inspektor farmaceutyczny odmawia udzielenia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej, gdy wnioskodawca nie daje rękojmi należytego prowadzenia apteki.

W rozpoznawanej sprawie, formułując zarzut niewłaściwego zastosowania powołanego przepisu strona wnosząca skargę kasacyjną nie kwestionuje wyprowadzanego z orzecznictwa i doktryny stanowiska Sądu I instancji, co do rozumienia ustawowo niezdefiniowanego pojęcia „rękojmi należytego prowadzenia apteki” - pojmowanego tak jak „rękojmia należytego wykonywania zawodu”. Nie jest więc podważane, że zwrot ten oznacza całość cech, zdarzeń i okoliczności dotyczących danego zawodu, w tym m.in. takich cech jak: sumienność, nieskazitелny charakter, prawość, uczciwość w życiu prywatnym i zawodowym, poczucie odpowiedzialności. Skarżący kasacyjnie nie neguje, że na „rękojmię” w rozumieniu powołanego wyżej przepisu składają się cechy charakteru i dotychczasowe zachowanie, i choć przesłanki rękojmi nie należy utożsamiać z wymaganiem odnoszącymi się do kwalifikacji zawodowych, to jednak nie można przyjąć, że rękojmia w ogóle nie wiąże się z wiedzą praktyczną, konieczną do wykonywania zawodu, gdyż w sytuacji braków w tym zakresie nie można mówić o gwarancji należytego wykonywania zawodu. Pojęcie „rękojmi” jest bowiem poręczeniem/zagwarantowaniem/zapewnieniem, że z racji posiadanych cech zawód zaufania publicznego będzie wykonywany prawidłowo. W literaturze uznaje się, że rękojmię prawidłowego wykonywania działalności daje ten przedsiębiorca, co do którego można być zasadnie przekonany, iż będzie on działalność objętą koncesją (zezwoeniem) wykonywał w sposób prawidłowy tzn. po uzyskaniu koncesji (zezwoenia) istnieje małe prawdopodobieństwo „nienależytego wykonywania działalności” (v. przykładowo: Anna Trela „Rękojmia prawidłowego wykonywania działalności koncesjonowanej - zarys problematyki”, *Studia Prawa Publicznego* Nr 4/2013). Naczelny Sąd Administracyjny akcentuje, że zapewnienie prawidłowego

wykonywania działalności dotyczy czegoś więcej, aniżeli spełnianie warunków jej wykonywania.

Zdaniem składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego brak argumentów by twierdzić, że stan faktyczny przyjęty przez Sąd I instancji przy wyrokowaniu przeczy zasadności zastosowania art. 101 pkt 4 P.f.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego uzasadnienia wydanych w sprawie rozstrzygnięć wskazują, że ocenie poddano całokształt okoliczności faktycznych sprawy. Jak wynika z akt przedmiotowej sprawy Prokuratura Regionalna w (...) nadzoruje śledztwo m.in. przeciwko Skarżącemu podejrzanemu o czyny z art. 258 § 1 kodeksu karnego i z art. 271 § 1 i 3 k.k. w zb. z art. 126b ustawy prawo farmaceutyczne w zw. z art. 11 § 2 k.k. w zw. z art. 12 k.k. w zw. z art. 21 § 2 k.k. w zw. z art. 65 § 1 k.k., którego zakresem objęta jest działalność zorganizowanej grupy przestępczej, zajmującej się tak zwanym „odwróconym łańcuchem dystrybucji leków” na bardzo dużą skalę, praniem pieniędzy pochodzących z przestępczego procederu oraz wyłudzeniem podatku VAT związanego z obrotem tymi lekami. Jak wynika z pism Prokuratury Regionalnej w (...) sygn. akt. (...) z dnia 30 maja 2019 r. oraz z dnia 16 września 2019 r., wobec m.in. Skarżącego zostały przedstawione zarzuty; z zebranych materiałów wynika, że zorganizowana grupa przestępcza, działała co najmniej od początku 2015 r., m.in. na terenie województwa mazowieckiego: skupowała leki od uczestniczących w tym procederze aptek - ich właścicieli; liczba spółek biorących udział w procederze przekracza 500, a średnia wartość jednorazowego zakupu leków przez zorganizowaną grupę przestępczą wahała się w granicach 14 do 200 000 zł.

Należy również zauważyć, iż na rozprawie w dniu 13 maja 2025 r. strona skarżąca kasacyjnie wskazała, że postępowanie przeciwko Skarżącemu nadal się toczy i nadal nie został skazany, mimo że formalnie zarzuty zostały rozszerzone. Postępowanie wobec strony nadal nie zostało zakończone. Na ww. rozprawie również pełnomocnik organu złożył pismo z dnia 12 lutego 2025 r. Zastępcy Dyrektora Departamentu do Spraw Przestępczości Gospodarczej w Prokuraturze Krajowej, z którego wynika, że wnoszący skargę kasacyjną w dalszym ciągu posiada status podejrzanego w sprawie o sygn. (...).

Zasadnie zatem uznał Sąd I instancji, iż powyższa okoliczność, co najmniej do czasu zakończenia śledztwa w sposób uwalniający Skarżącego od zarzutów karnych wyklucza możliwość uznania, że Skarżący daje rękojmię

należytego prowadzenia apteki. W sytuacji postawionych stronie zarzutów karnych, w dodatku ściśle związanych z działalnością dotyczącą obrotu produktami leczniczymi, nie można przyjąć, że Skarżący jest osobą, która z racji posiadanych cech i w świetle dotychczasowego zachowanie daje gwarancję należytego prowadzenia apteki. Ciążące bowiem na stronie zarzuty podważają zaufanie oraz wiarygodność jako osoby, która w sposób rzetelny będzie prowadziła działalność ściśle związaną ze zdrowiem pacjentów w zakresie obrotu produktami leczniczymi.

Oczekiwanego przez autora skargi kasacyjnej skutku nie mógł odnieść także zarzut dotyczący naruszenia zasady domniemania niewinności zawartej w art. 6 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Zgodnie z art. 6 ust. 2 Konwencji, każdego oskarżonego o popełnienie czynu zagrożonego karą uważa się za niewinnego do czasu udowodnienia mu winy zgodnie z ustawą.

Zgodzić się bowiem należy z Sądem I instancji, że w sytuacji opisanej powyżej, organy Inspekcji Farmaceutycznej nie oceniały w przedmiotowym postępowaniu administracyjnym zasadności postawionych Skarżącemu zarzutów karnych w postępowaniu karnym, lecz wpływ tych zarzutów na ocenę spełnienia przez Skarżącego przesłanki z art. 101 pkt 4 P.f. Organ Inspekcji Farmaceutycznej nie przyjęły zatem, że Skarżący faktycznie popełnił zarzucane mu czyny, co rzeczywiście godziłoby w zasadę domniemania niewinności, lecz uwzględniły przy ocenie przesłanki z art. 101 pkt 4 P.f. fakt postawienia Skarżącemu zarzutów karnych, które są w tej sprawie okolicznością udowodnioną. Jest rzeczą oczywistą, że przedstawienie zarzutów nie wiąże się z przesądzeniem kwestii dotyczącej ani sfery przedmiotowej (okoliczności popełnienia czynu zabronionego), ani też przedmiotowej (stwierdzenie winy w jakiejkolwiek postaci). Celem przedmiotowego postępowania nie było zbadanie, czy strona dopuściła się czynów zabronionych, ale czy Skarżący daje rękojmię należytego prowadzenia apteki.

Chybione są także zarzuty naruszenia postępowania zawarte w skardze kasacyjnej.

Oceniając przeprowadzone w tej sprawie postępowanie administracyjne w granicach sformułowanych w skardze kasacyjnej zarzutów NSA stwierdza, że przeprowadzone przez organ postępowanie dowodowe nie nasuwało zastrzeżeń. Sąd I instancji zasadnie uznał, że organ miał pełną podstawę, by oprzeć się na pismach Prokuratora Prokuratury Regionalnej w (...) Wydział I do Spraw Przestępczości Gospodarczej z 30 maja 2019

r. oraz z 13 września 2019 r. i Prokuratury Regionalnej w (...) z 16 września 2019 r. Sąd I instancji przeanalizował wszechstronnie całokształt zebranego w sprawie przez organ materiału dowodowego, dokonał prawidłowej kontroli jego oceny przez organ oraz wysuniętych na tej podstawie wniosków, odnosząc się w pełni do wszystkich zarzutów skargi. Na tej podstawie prawidłowo stwierdził, że organ należycie wykazał wynikające z nich okoliczności dotyczące prowadzonego wobec m.in. Skarżącego śledztwa podważając wiarygodność strony oraz rękojmię należytego prowadzenia apteki. Nie można zgodzić się ze Skarżącym, że w tym zakresie występowały w niniejszej sprawie wątpliwości, które należało rozstrzygnąć na korzyść Skarżącego. Wątpliwości w omawianym zakresie nie mogą wynikać z pozytywnych wobec strony opinii innych farmaceutów, którzy oceniali postawę Skarżącego w oparciu o znane sobie fakty. Organy musiały natomiast uwzględnić również ww. dokumentację pochodzącą z Prokuratury Regionalnej w (...). Nie sposób zatem zgodzić się z autorem skargi kasacyjnej, że doszło do zaniechania dokładnego wyjaśnienia przez organy stanu faktycznego niniejszej sprawy, a tym samym naruszenia art. 6 oraz art. 80 k.p.a. Dokonana przez organy ocena zgromadzonych środków dowodowych nie przekroczyła również granicy swobodnej oceny dowodów.

Nietrafny jest zarzut naruszenia art. 11 i art. 107 § 3 k.p.a.

Obowiązek sporządzenia uzasadnienia decyzji, odpowiadającego wymogom określonym w art. 107 § 3 k.p.a., stanowi w postępowaniu administracyjnym realizację zasady przekonywania wyrażonej w art. 11 k.p.a.

Zgodnie z zasadą przekonywania, uzasadnienie decyzji powinno stanowić uzewnętrznienie motywów kierujących organem przy podejmowaniu decyzji, powinno być zatem pokazaniem rozumowania organu, a nie tylko wykazem zebranych faktów i norm. Uzasadnienie ma nie tylko przekonać adresata decyzji o słuszności rozstrzygnięcia, ale umożliwić pogłębioną kontrolę i ocenę rozumowania organu. Aby prawidłowo ocenić wydaną przez organ decyzję, zwłaszcza zawierającą aspekt dyskrecjonalności, sąd musi dysponować wyrażonym w uzasadnieniu decyzji stanowiskiem organu zawierającym odniesienie do wszystkich istotnych elementów (przesłanek) będących podstawą wydania rozstrzygnięcia w sprawie. Braki uzasadnienia decyzji w zakresie podstawowych elementów przewidzianych przepisem art. 107 § 3 k.p.a. uniemożliwiają dokonanie przez sąd oceny zaskarżonej decyzji pod względem zgodności z prawem. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie sposób przyjąć, aby w rozpoznawanej sprawie doszło do naruszenia powołanych przepisów k.p.a. W obu bardzo obszernych

uzasadnieniach decyzji przedstawiono przebieg postępowania w sprawie oraz wyjaśniono motywy rozstrzygnięcia podjętego na podstawie art. 101 pkt 4 P.f.

Nie sposób również doszukać się w postępowaniu przed Sądem I instancji naruszenia art. 7 Konstytucji RP. Sąd I instancji wydając wyrok w niniejszej sprawie działał w granicach obowiązującego prawa, podobnie jak organ administracji publicznej, a brak akceptacji dla wydanego rozstrzygnięcia nie stanowi naruszenia art. 7 Konstytucji RP.

Odnosząc się do podniesionej na rozprawie w dniu 13 maja 2025 r. przez skarżącego kasacyjnie kwestii, iż w wydaniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie brała udział sędzia D.P., powołana po 2018 r., co mogło wpłynąć na jej bezstronność, należy zauważyć, iż strona już w dniu 13 listopada 2020 r. po otrzymaniu odpisu sentencji wyroku z dnia 23 października 2020 r. sygn. akt VI SA/Wa 705/20 powzięła wiedzę odnośnie składu, który rozpoznał jej sprawę (k. 240 akt sądowych). Do dnia rozprawy przed Naczelnym Sądem Administracyjnym ani w skardze kasacyjnej, ani w pismach procesowych złożonych przed rozprawą w dniu 13 maja 2025 r. nie stawiała zarzutu bezstronność ww. sędziemu. Wymaga zwrócenia uwagi, że w sprawach skarg na decyzje Głównego Inspektora Farmaceutycznego Wojewódzki Sąd Administracyjny orzeka w składach trzech sędziów, a stanowisko wyrażone w wyroku jest stanowiskiem całego składu sędziowskiego, którego słuszność może być podważona w postępowaniu instancyjnym i podlega kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego. Okoliczność, że sędzia uczestniczy w wydaniu odmiennego z oczekiwaniami strony skarżącej rozstrzygnięcia nie może być oceniana jako okoliczność mogąca wywołać wątpliwość, co do bezstronności sędziego w danej sprawie.

Ze wskazanych powodów Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 p.p.s.a. oddalił skargę kasacyjną.

Naczelny Sąd Administracyjny nie uwzględnił wniosku o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania na rzecz uczestnika postępowania, albowiem art. 204 p.p.s.a., dotyczący obowiązków stron w zakresie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w razie oddalenia skargi kasacyjnej, nie przewiduje zwrotu kosztów na rzecz uczestnika postępowania.