

# CZASOPISMO INDICIUM

## **Redaktor naczelny**

FRANCISZEK SKAWIŃSKI

## **Redaktorzy**

Piotr Padamczyk  
Bartosz Gembalczyk  
Maja Baranowska

## **Adres redakcji**

Tytusa Chałubińskiego 9 lok. 2  
02-004 Warszawa

## **Adres korespondencyjny**

Skrytka pocztowa 528  
00-950 Warszawa

## **Wydawca**

Fundacja “Indicium”  
Tytusa Chałubińskiego 9 lok. 2  
02-004 Warszawa

## **Skład z wykorzystaniem**

L<sup>A</sup>T<sub>E</sub>X

Czasopismo udostępniane jest na licencji  
CC Uznanie Autorstwa 4.0 Międzynarodowe



Nr 6/2025 (42)  
Warszawa 2025

ISSN: 2720-5444

# SPIS TREŚCI

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>Orzecznictwo</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <b>3</b> |
| 1. Obowiązek udostępnienia informacji publicznej przez partię polityczną w zakresie dokumentów finansowych: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie III OSK 2856/24 . . . . .                                                                                                                                                                                                                      | 3        |
| 2. Odmowa udzielenia informacji przetworzonej: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 czerwca 2025 r. w sprawie III OSK 1465/24 . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 16       |
| 3. Brak publicznego charakteru sprawozdania z czynności wyjaśniających: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 czerwca 2025 r. w sprawie III OSK 2467/24 . . .                                                                                                                                                                                                                                                              | 26       |
| 4. Pojęcie „rękojmi należytego wykonywania zawodu” na gruncie przepisów Prawa farmaceutycznego. Ocena przesłanek cofnięcia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej w związku z utratą rękojmi należytego prowadzenia. Dopuszczalność odmowy przez farmaceutę lub technika farmaceutycznego wydania produktu leczniczego: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2025 r. w sprawie II GSK 2617/21 . . . . . | 39       |

---

---

# ORZECZNICTWO

---

---

## 1.

### **Obowiązek udostępnienia informacji publicznej przez partię polityczną w zakresie dokumentów finansowych**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 26 czerwca 2025 r.

III OSK 2856/24

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Sławomir Wojciechowski (spr.)

Sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk

Sędzia WSA (del.) Maciej Kobak

po rozpoznaniu w dniu 26 czerwca 2025 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Partii Politycznej (...) od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2024 r., sygn. akt II SAB/Wa 67/24 w sprawie ze skargi F.S. na bezczynność Partii Politycznej (...) w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 16 lipca 2023 r. o udostępnienie informacji publicznej

**oddala skargę kasacyjną**

### **Uzasadnienie**

Wyrokiem z dnia 29 sierpnia 2024 r., sygn. akt II SAB/Wa 67/24, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu w trybie uproszczonym, sprawy ze skargi F. S. (dalej także jako: „strona skarżąca”, „skarżący”) na bezczynność Partii Politycznej (...) (dalej także jako: „skarżący kasacyjnie”, „Partia Polityczna”, „Partia”; „(...)”, „organ”) w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 16 lipca 2023 r. o udostępnienie informacji publicznej: w punkcie pierwszym - zobowiązał Partię Polityczną (...) do rozpoznania punktu 6 wniosku F. S. z dnia 16 lipca 2023 r. o udostępnienie informacji publicznej, w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy; w punkcie drugim - stwier-

dził, że beczynność Partii Politycznej (...) nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa; w punkcie trzecim - oddalił skargę w pozostałym zakresie; w punkcie czwartym - zasądził od Partii Politycznej (...) na rzecz skarżącego F. S. kwotę 100 (słownie sto) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Stan faktyczny sprawy przedstawia się w sposób następujący:

Skarżący wniósł do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Warszawie skargę na beczynność organu w przedmiocie rozpatrzenia wniosku z dnia 16 lipca 2023 r. o udostępnienie informacji publicznej. Wniósł o stwierdzenie, że partia polityczna dopuściła się beczynności, zobowiązanie partii politycznej do rozpatrzenia wniosku niezwłocznie, nie później niż w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się wyroku i zasądzenie zwrotu kosztów postępowania. Skarżący zarzucił naruszenie: art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu skarżący wskazał, że w dniu 16 lipca 2023 r. skierował do organu wniosek o udostępnienie informacji o akcji odbywającej się pod nazwą „(...)”, w tym m.in. informacji o miejscach, w których przeprowadzano akcję, o członkach partii, którzy brali w niej udział oraz o poniesionych wydatkach. Jako sposób i formę realizacji wniosku wskazał pocztę elektroniczną. W odpowiedzi z dnia 28 lipca 2023 r. organ poinformował, że nie jest możliwa prawidłowa ocena charakteru wnioskowanych informacji (waloru publiczności) z racji na zmieniające się dane, będące podstawą dla rozpatrzenia wniosku, a wniosek nazwał „przedwczesnym” i uznał, że nie podlega rozpoznaniu. Uzasadniono to tym, że akcja była w trakcie realizacji.

Skarżący podał, że w dniu 4 grudnia 2023 r. ponowił swój wniosek, wnosząc o udostępnienie informacji w takim samym zakresie, jak w poprzednim wniosku. Organ do dnia złożenia niniejszej skargi nie udzielił żadnej odpowiedzi.

Organ w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie w całości. Pełnomocnik wskazał, że 16 lipca 2023 r. skarżący, w wiadomości e-mail złożył wniosek o następującej treści: Zgodnie z artykułem opublikowanym na Państwa stronie internetowej (<https://...>), partia przeprowadziła akcję o nazwie „(...)”. Na podstawie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej wniosło udostępnienie informacji w następującym zakresie: 1. Na czym polegała ww. akcja? 2. Od kiedy do kiedy, w jakich miejscach oraz w jakich godzinach odbywała

się ww. akcja? 3. Którzy członkowie partii (...) brali udział w ww. akcji? 4. Jaki był łączny koszt przeprowadzenia ww. akcji? 5. Jaki podmiot przygotował sylwetki osób „zamieszanych w afery opozycji”, które zostały postawione na chodniku w ramach ww. akcji? jaki był koszt ich przygotowania? (pytanie dotyczy podmiotu, który wzbogacił się na przygotowaniu/wydrukowaniu sylwetek postaci, np. konkretna drukarnia).6. Wnoszę o udostępnienie kopii wszystkich faktur związanych z wydatkami poniesionymi w celu przeprowadzenia ww. akcji, oraz umów zawartych w związku z ww. akcją w formie skanu lub elektronicznej kopii dokumentów.

Pełnomocnik podniósł, że w odpowiedzi na wniosek z dnia 16 lipca 2023 r. partia polityczna udzieliła odpowiedzi w dniu 28 lipca 2023 r. informując, że „ (...) rzeczona akcja jest w trakcie realizacji. Na obecnym etapie, nie jest możliwa prawidłowa ocena charakteru wnioskowanych informacji (waloru publiczności) z racji na zmieniające się dane, będące podstawą dla rozpatrzenia wniosku. W tym stanie rzeczy, wniosek jest przedwczesny i nie podlega rozpoznaniu.” Pełnomocnik podał też, że w dniu 4 grudnia 2023 r. skarżący powtórzył wniosek z dnia 16 lipca 2023 r. Organ podtrzymał jednak zajęte stanowisko, wskazując, że tego stanu rzeczy nie zmienia wiadomość email z dnia 4 grudnia 2023 r., która w istocie stanowi powielenie wniosku z dnia 16 lipca 2023 r., na który organ udzielił odpowiedzi. Nadto w ocenie organu skarga na bezczynność nie podejmuje nawet próby uzasadnienia publicznego charakteru wnioskowanych informacji, a nie każda informacja wytworzona przez partie polityczne, stanowi informację publiczną.

W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że skarga na bezczynność organu w przedmiocie rozpatrzenia wniosku z dnia 16 lipca 2023 r. o udostępnienie informacji publicznej jest dopuszczalna. W sprawie nie ma wątpliwości, że partia polityczna jest podmiotem obowiązany do udostępniania informacji publicznej zgodnie z art. 4 ust. 2 u.d.i.p. (v. wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2022 r. sygn. akt III OSK 5482/21 (orzeczenia.nsa.gov.pl).

Skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wywiodła Partia Polityczna zaskarżając go w części, tj. w zakresie pkt 1, 2 i 4 w całości tych punktów i zarzucając zaskarżonemu orzeczeniu, opierając się na podstawie, o której mowa w art. 174 pkt 1 p.p.s.a., naruszenie prawa materialnego, tj. (zachowano oryginalną pisownię]:

1. art. 149 § 1 pkt 1 i 2 i § 1a PPSA
2. w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w zw. z art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej,
3. w zw. z art. 61 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP,
4. poprzez niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, że żądane przez wnioskodawcę faktury i umowy dotyczące akcji polityczno - agitacyjnej „(...)” stanowią informację publiczną.

Wskazując na powyższe zarzuty kasacyjne skarżący organ wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części (co do pkt 1,2,4 wyroku - w całości tych punktów) i rozpoznanie skargi F. S. w zakresie pkt 6 jego wniosku o udzielenie informacji publicznej, z uwagi na fakt, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona; w ramach rozpoznania skargi wniesiono o jej oddalenie w całości oraz o zasądzenie od skarżącego na rzecz skarżącego kasacyjnie zwrotu poniesionych przez skarżącego kasacyjnie niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego, w tym wynagrodzenia radcy prawnego według norm przepisanych. Ponadto organ wniósł o rozpoznanie niniejszej skargi kasacyjnej na rozprawie

Odpowiedź na skargę kasacyjną nie została wniesiona.

#### **Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz.U. z 2024 r. poz. 935; dalej jako: „p.p.s.a.”), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę przesłanki uzasadniające nieważność postępowania wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a. Granice skargi kasacyjnej są wyznaczone przez zakres zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszej instancji oraz podniesione i poddane konkretyzacji podstawy kasacyjne.

Zgodnie z treścią art. 174 p.p.s.a., skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

1. naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie;
2. naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Powyższe ustawowe podstawy kasacyjne wymagają od skarżącego kasacyjnie konkretyzacji poprzez sformułowanie tzw. zarzutów kasacyjnych.

Oznacza to, że jeżeli - tak jak w rozpoznawanej sprawie - nie zachodzi nieważność postępowania zakres postępowania kasacyjnego wyznacza strona wnosząca skargę kasacyjną przez przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie.

Jak wskazano, Naczelny Sąd Administracyjny jest związany podstawami skargi kasacyjnej biorąc z urzędu pod uwagę jedynie nieważność postępowania. Ze wskazanych przepisów wynika, że wywołane skargą kasacyjną postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym podlega zasadzie dyspozycyjności i nie polega na ponownym rozpoznaniu sprawy w jej całokształcie, lecz ogranicza się do rozpatrzenia poszczególnych zarzutów przedstawionych w skardze kasacyjnej w ramach wskazanych podstaw kasacyjnych. Istotą tego postępowania jest bowiem weryfikacja zgodności z prawem orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz postępowania, które doprowadziło do jego wydania.

Dalej, wskazać należy, że zgodnie z art. 193 zdanie drugie p.p.s.a., uzasadnienie wyroku oddalającego skargę kasacyjną zawiera ocenę zarzutów skargi kasacyjnej. W ten sposób wyraźnie określony został zakres, w jakim Naczelny Sąd Administracyjny uzasadnia z urzędu wydany wyrok, w przypadku gdy oddała skargę kasacyjną. Regulacja ta, jako mająca charakter szczególny, wyłącza przy tego rodzaju rozstrzygnięciach odpowiednie stosowanie do postępowania przed tym Sądem wymogów dotyczących elementów uzasadnienia wyroku, przewidzianych w art. 141 § 4 p.p.s.a. w związku z art. 193 zdanie pierwsze p.p.s.a. Mając to na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny mógł w niniejszej sprawie zrezygnować z przedstawienia pełnej relacji co do przebiegu sprawy i sprowadzić swoją dalszą wypowiedź już tylko do rozważań mających na celu ocenę zarzutów postawionych wobec wyroku Sądu pierwszej instancji (por. np. wyrok NSA z 24 stycznia 2023 r. sygn. akt II OSK 1511/22, CBOSA).

W rozpatrywanej sprawie skarżąca oparła skargę kasacyjną, wskazując tylko na naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 1 p.p.s.a.).

Rozpoznając skargę kasacyjną w jej granicach Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że nie zasługuje ona na uwzględnienie.

Przechodząc do omówienia zarzutów skargi kasacyjnej wskazać należy, że przedmiotem skargi uczyniono bezczynność organu w zakresie udostępnienia informacji publicznej w rozpatrzeniu wniosku zawartego w wiadomości e-mail z dnia 16 lipca 2023 r. o następującej treści: (...) odnoszącej się do informacji dotyczących przeprowadzenia „akcji o nazwie

”(…),”. Żądania 1. Na czym polegała ww. akcja? 2. Od kiedy do kiedy, w jakich miejscach oraz w jakich godzinach odbywała się ww. akcja? 3. Którzy członkowie partii (...) brali udział w ww. akcji? 4. Jaki był łączny koszt przeprowadzenia ww. akcji? 5. Jaki podmiot przygotował sylwetki osób „zamieszanych w afery opozycji”, które zostały postawione na chodniku w ramach ww. akcji? jaki był koszt ich przygotowania? (pytanie dotyczy podmiotu, który wzbogacił się no przygotowaniu/wydrukowaniu sylwetek postaci, np. konkretna drukarnia).6. Wnoszę o udostępnienie kopii wszystkich faktur związanych z wydatkami poniesionymi w celu przeprowadzenia ww. akcji, oraz umów zawartych w związku z ww. akcją w formie skanu lub elektronicznej kopii dokumentów.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 149 § 1 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 albo na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a:

1. zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności;
2. zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa;
3. stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

Natomiast treść art. 149 § 1a p.p.s.a. zobowiązuje sąd do jednoczesnej oceny, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Z powyższych rozważań wynika więc, że ewentualne zobowiązanie organu do rozpoznania (załatwienia) danego wniosku jest możliwe jedynie wówczas, gdy organ nie podjął jakichkolwiek z wyżej opisanych czynności. Nie można jednak zobowiązać organu do dokonania czynności, która została w momencie orzekania już dokonana, choćby nawet organ naruszył przy tym terminy określone w przepisach prawa. Przy rozpatrywaniu skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania sąd administracyjny orzeka biorąc za podstawę stan prawny i faktyczny istniejący w chwili zamknięcia rozprawy poprzedzającej wydanie orzeczenia, a nie w chwili złożenia skargi.

W tym zakresie wyjaśnić należy, że pojęcie informacji publicznej ustawodawca określił w art. 1 ust. 1 i art. 6 u.d.i.p. Stosownie do pierwszego z tych przepisów, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na



zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Z kolei przepis art. 6 u.d.i.p. zawiera przykładowy katalog informacji i dokumentów stanowiących informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Zgodnie z ugruntowanymi już poglądami orzecznictwa, wypracowanymi na tle analizy art. 1 ust. 1, jak i precyzującego go art. 6 u.d.i.p., uwzględniającej nadto normatywne źródło prawa do informacji publicznej zawarte w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), pod pojęciem informacji publicznej należy rozumieć wszelkie fakty dotyczące spraw publicznych, rozumianych jako działalność zarówno organów władzy publicznej, jak i samorządów gospodarczych i zawodowych oraz osób i jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem publicznym (zob. w tej materii: M. Jaśkowska, Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa NSA, Toruń 2002, s. 28-29). W oparciu o art. 61 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. należy przyjąć - w odniesieniu do partii politycznej - że informacją publiczną jest informacja o działalności partii politycznej w zakresie, w jakim wykonuje ona zadania władzy publicznej i gospodaruje mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (v. wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2022 r. sygn. akt III OSK 5482/21 (orzeczenia.nsa.gov.pl)). Naczelny Sąd Administracyjny wskazał też w powołanym wyroku, że brak jest jakichkolwiek podstaw do odczytywania zakresu przedmiotowego publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej z norm prawnych określających zakres podmiotowy tego prawa, tj. (gdy chodzi o podmiot zobowiązany) z art. 4 ust. 1-3 u.d.i.p. Z art. 4 ust. 2 wynika, że partie polityczne są obowiązane do udostępniania informacji publicznej, a z zestawienia tego unormowania z treścią art. 4 ust. 1 u.d.i.p. należy wyprowadzić wniosek, że partie polityczne nie są podmiotami określonymi jako wykonujące zadania publiczne w rozumieniu u.d.i.p. Na tle tych unormowań wyłania się teza, zgodnie z którą istnieją podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej, mimo że nie są „podmiotami wykonującymi zadania publiczne” w rozumieniu u.d.i.p. Do takich podmiotów należą właśnie partie polityczne. (...).„

Nie ulega jednak wątpliwości, że pomimo szerokiego zakresu pojęcia informacji publicznej, charakteru takiego nie można przypisać każdej informacji będącej w posiadaniu organów władzy publicznej lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne bądź gospodarujących mieniem publicznym. Nie wszystkie bowiem działania podmiotów wymienionych

w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP będą związane z powstaniem informacji publicznej. Desygnatem tego pojęcia jest publicznoprawny charakter działalności danego podmiotu (zob. Uzasadnienie do projektu ustawy; K. Tarnacka, *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009, s. 138). Tym samym charakter publiczny należy przypisać jedynie tym informacjom, które odnoszą się do publicznej sfery działalności organów i osób pełniących funkcje publiczne (w tej materii zob.m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2019 r.; sygn. akt I OSK 1846/18). To stanowisko odwołuje się z kolei do potocznego rozumienia słowa "publiczny", czyli dotyczący ogółu, służący ogółowi ludzi, dostępny dla wszystkich, ogólny społeczny, nieprywatny (zob. S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*. Tom D-Ś, Warszawa 2008, s. 843).

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził w powołanym wyroku, że "Nawiązując do zasady jawności i transparentności życia publicznego, jako zasady ukierunkowującej proces wykładni przepisów, w których zakodowane są normy dotyczące dostępu do informacji o działalności podmiotów wskazanych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, należy podzielić stanowisko doktryny prawniczej, zgodnie z którym zasada ta, ujmowana słusznie jako jedna z najważniejszych idei związanych z demokratycznym państwem prawnym „wyraża przekonanie, że państwo demokratyczne nie może prawidłowo funkcjonować bez zasad i mechanizmów zapewniających przejrzystość i otwartość działania instytucji publicznych. (...) (zob. C. Mik, *Zasada jawności i jej ograniczenia w demokratycznym państwie prawa w świetle standardów międzynarodowych*, w: G. Szpor (red.): *Jawność i jej ograniczenia*, Tom XI Standardy europejskie (red. C. Mik), Warszawa 2016, s. 1).

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie ma podstaw do kwalifikowania jako żądań odnoszących się do spraw publicznych w rozumieniu Konstytucji RP i u.d.i.p. dotyczących działalności partii politycznej, która nie jest objęta u.d.i.p. W konsekwencji, jak zasadnie podniósł Sąd I instancji nie można w powyższym zakresie (dotyczącym pytań 1, 2, 3 i 5 wniosku z dnia 16 lipca 2023 r.) uznać jako pytania o udzielenie informacji publicznej. Nadto, w sprawie tej partia polityczna w ustawowym terminie wystosowała do wnioskodawcy pisemną odpowiedź kwestionując, na obecnym etapie, jako przedsięwzięcia w trakcie realizacji publiczny charakter oczekiwanej informacji, a wniosek w tym zakresie jako przedwczesny. Sąd natomiast stwierdził, że skarga we wskazanym wyżej zakresie podlegała

oddaleniu.

Jednocześnie wskazania wymaga, że w art. 11 ust. 2 Konstytucji RP wyrażono zasadę, zgodnie z którą finansowanie partii politycznych jest jawne. Zasada ta znajduje ustawowy wyraz w treści art. 23a ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1215). Przepis ten stanowi, że źródła finansowania partii politycznych są jawne. Niewątpliwie zatem informacja dotycząca finansowania partii politycznej jest informacją dotyczącą jej działalności, ma więc mającej charakter informacji publicznej.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 czerwca 2024 r. sygn. akt III OSK 2194/22 (orzeczenia.nsa.gov.pl) wyraził pogląd, zgodnie z którym " (...) Z konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii wynika co najmniej zakaz utajniania źródeł dochodów oraz nakaz ujawniania (upubliczniania) danych o tych źródłach, co ma tym większe znaczenie, że sama zasada nie może być podważona przez ustawodawcę zwykłego, zaś przepis art. 61 ust. 1-2 Konstytucji RP (prawo do informacji publicznej) „wpasowuje się” w konstytucyjny system ochrony wolności i praw politycznych (zob. M. Zubik, W. Sokolewicz (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, Komentarz do art. 11, Lex 2022). Zasada jawności finansowania zakazuje utajniania zarówno źródeł, jak i zasad oraz trybu finansowania partii, nie tylko przez państwo, lecz także przez wszelkie inne podmioty. Jako zasada konstytucyjna odnosi się do szeroko rozumianego finansowania, a zatem zarówno do pozyskiwania środków finansowych, jak i sposobu wydatkowania tego rodzaju środków. (...)„.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowany jest pogląd, który w pełni akceptuje także Sąd w niniejszym składzie rozpoznający kasację, że "partie są zobligowane do ujawnienia wszelkich informacji związanych ze źródłami i sposobami gromadzenia środków finansowych oraz wskazywania celów i podstaw ich wydatkowania, informacją publiczną jest bowiem zarówno informacja dotycząca źródeł finansowania partii politycznej, jak i wydatkowanie środków finansowych przez partie polityczne (v. wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2024 r. sygn. akt III OSK 2194/22, wyrok NSA z 29 września 2021 r. sygn. akt III OSK 1036/21).

W świetle powyższego, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, jako informację o sprawie publicznej należy kwalifikować informacje żądane w punkcie 4 „Jaki był łączny koszt przeprowadzenia ww. akcji?” i 6 wniosku z dnia 16 lipca 2023 r. „Wnoszę o udostępnienie kopii wszystkich

faktur związanych z wydatkami poniesionymi w celu przeprowadzenia ww. akcji, oraz umów zawartych w związku z ww. akcją w formie skanu lub elektronicznej kopii dokumentów”.

Oba te żądania odnoszą się bowiem do wydatkowania środków finansowych przez partię polityczną, informacji o łącznych kosztach poniesionych przez partię polityczną w związku ze wskazaną we wniosku działalnością, a także udostępnienia kopii faktur oraz kopii umów.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażony został także pogląd, zgodnie z którym „Przeznaczenie majątku partii politycznej nie jest wyłącznie sprawą wewnętrzną partii. W myśl art. 24 ust. 2 ustawy o partiach politycznych, majątek ten może być przeznaczony tylko na cele statutowe lub charytatywne. (...). Przeznaczenie przez partię polityczną środków finansowych uzyskanych z budżetu państwa jest zatem istotne nie tylko z punktu widzenia interesu partii politycznej, ale także z punktu widzenia interesu publicznego polegającego na tym, aby majątek publiczny był przeznaczony w sposób zgodny z prawem, tj. na cele określone przez ustawodawcę. (...) Publiczny charakter części majątku partii politycznej pochodzącej z subwencji wynika ze źródła z którego partia ten majątek uzyskuje oraz trybu jawności ustanowionego wobec obrotu składnikami tego majątku w powołanych wyżej przepisach ustawy o partiach politycznych przepisach. Zatem informacja o wydatkach z tej części majątku partii politycznej, która pochodzi z subwencji budżetu państwa, podlega udostępnieniu publicznemu, jako informacja o majątku publicznym, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej.” (v. wyrok NSA z dnia 26 listopada 2014 r. sygn. akt I OSK W 633/14 (orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Podzielając przedstawione poglądy przyjąć należało, że żądania zawarte w punkcie 4 i 6 stanowią żądania udostępnienia informacji publicznej. W tym aspekcie kopie żądanych faktur i umów, jako dokumenty związane z zawieraniem i wykonywaniem umów stanowią informację publiczną (v. wyrok NSA z dnia 2 sierpnia 2024 r. sygn. akt III OSK 3267/23, orzeczenia.nsa.gov.pl). Kwestia wydatkowania (przeznaczenia majątku partii politycznej) stanowi informację publiczną. Warto przy tym wskazać, że ustawa o partiach politycznych zobowiązuje w art. 27a ust. 6 do ujawniania w rejestrze umów określonych informacji. Zgodnie z tym przepisem, w rejestrze umów zamieszcza się:

1. numer umowy - o ile taki nadano;
2. datę i miejsce zawarcia umowy;

3. okres obowiązywania umowy;
4. oznaczenie stron umowy, w tym przedstawicieli stron;
5. określenie przedmiotu umowy;
6. wartość przedmiotu umowy;
7. tryb zawarcia umowy.

Żądanie dotyczyło jednakże kopii umów, a nie poszczególnych danych z rejestru. Powyższe żądanie w odniesieniu do materiału dokumentującego sposób zadysponowania, wydatkowania środków finansowych przez partię polityczną, związany z zawieraniem i wykonywaniem umów, stanowi informację publiczną.

Jednakże Sąd I instancji, choć stwierdził, że informacja żądana w punkcie 4 wniosku z dnia 16 lipca 2023 r. stanowi informację publiczną, oddalił skargę w tym zakresie, albowiem z odpowiedzi udzielonej wnioskodawcy przez partię polityczną w e-mailu z dnia 28 lipca 2023 r. wynikało, że łączny koszt przeprowadzenia „akcji”, o której mowa we wniosku, na dzień udzielania tej odpowiedzi, nie był znany. Partia polityczna w odpowiedzi na wniosek poinformowała, że rzeczona akcja jest w trakcie realizacji a wniosek przedwczesny.

Skoro partia polityczna na dzień udzielenia odpowiedzi wnioskodawcy nie miała w istocie informacji żądanej z punktu 4 wniosku, to jak zasadnie przyjął Sąd I instancji brak jest podstaw do stwierdzenia bezczynności w tym zakresie. Zgodnie z art. 4 ust. 3 u.d.i.p., obowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2, będące w posiadaniu takich informacji. Partia polityczna prawidłowo poinformowała w ustawowym terminie, tj. 28 lipca 2023 r., że taką informacją o łącznym koszcie „akcji” - w związku z jej trwaniem - nie dysponuje.

Na marginesie należy podnieść, że z pkt 6 wniosku do realizacji, którego Sąd I instancji zobowiązał Partię będą w konsekwencji, również upływu czasu wynikały też i te informacje, które jak przedwczesne były oczekiwane na podstawie pkt 4 wniosku.

Żądanie zawarte w punkcie 6 wniosku odnosić należy do tych dokumentów, tj. kopii faktur oraz umów, które istniały na dzień udzielania odpowiedzi wnioskodawcy. Okoliczność, że „akcja”, o której mowa we wniosku z dnia 16 lipca 2023 r. trwała (była, zgodnie z informacją organu z dnia 28 lipca 2023 r. „w trakcie realizacji”) nie stanowiło żadnej przeszkody do należytego rozpoznania tego punktu wniosku. W punkcie 6 wniosku chodziło bowiem o kopie faktur oraz umów, którymi parta polityczna dysponowała na dzień udzielania odpowiedzi. Nie można zatem w tym

zakresie mówić o jakiegokolwiek „przedwczesności” wniosku. Stanowisko partii politycznej wyrażone zatem w piśmie z dnia 28 lipca 2023 r. nie stanowi rozpatrzenia punktu 6 wniosku.

W sytuacji, gdy żądanie wniosku dotyczy informacji będącej informacją publiczną, tak jak w zakresie żądania zawartego w punkcie 6 wniosku (którą organ dysponuje), organ ma obowiązek:

1. udostępnić tę informację w formie czynności materialno-technicznej, co winno nastąpić bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku oraz w sposób i w formie zgodnej z wnioskiem;
2. wydać, na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p., decyzję o odmowie jej udostępnienia w razie uznania, że zachodzą podstawy do takiej odmowy,
3. udzielić informacji, o których mowa w art. 13 ust. 2 i art. 14 ust. 2 u.d.i.p., wyjaśniając przyczyny braku możliwości udostępnienia informacji w terminie bądź zgodnie z wnioskiem, przy jednoczesnym wskazaniu, w jakim terminie, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie.

Rozpatrując skargę na bezczynność organu w przedmiocie rozpatrzenia punktu 6 wniosku z dnia 16 lipca 2023 r. o udostępnienie informacji publicznej, zasadnie Sąd I instancji stwierdził, że organ pozostawał w bezczynności w rozpatrzeniu tego punktu wniosku na dzień wniesienia niniejszej skargi, jak również pozostawał w bezczynności we wskazanym zakresie na dzień orzekania przez ten Sąd w niniejszej sprawie. Organ nie udostępnił bowiem żądanej w tym punkcie wniosku informacji publicznej w ustawowym terminie, jak również nie wydał w tym terminie decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

Z tego względu partia polityczna została zobowiązana do rozpatrzenia na gruncie u.d.i.p. punktu 6 wniosku z dnia 16 lipca 2023 r. w terminie 14 dni od dnia doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy.

Dokonując oceny kwalifikacji naruszenia prawa, jako rażącego, musi ono posiadać pewne dodatkowe cechy w stosunku do stanu określanego jako zwykłe naruszenie. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest pogląd, że rażącym naruszeniem prawa jest stan, w którym bez żadnej wątpliwości i wahań można stwierdzić, że naruszono prawo w sposób oczywisty, przy czym każdorazowo taka ocena musi być dokonana przy uwzględnieniu okoliczności danej sprawy (por.m.in. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 675/12, publ. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Oznacza to, że orzeczenie o kwalifikowanej formie bezczynności winno być zarezerwowane dla sytuacji szczególnych, oczywistych i niedających się

usprawiedliwić w żaden sposób. Rażące naruszenie prawa dotyczyć może w szczególności zawartych w ustawie przepisów o terminach załatwienia sprawy, przy czym przekroczenie terminu musi być szczególnie znaczące i niezaprzeczalne, a rażące opóźnienie w podejmowanych przez organ czynnościach musi być pozbawione racjonalnego uzasadnienia (por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 675/12; podobnie (w:) wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 października 2014 r., sygn. akt II SAB/Łd 124/14, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W świetle przytoczonych rozważań i ustalonych okoliczności, w sprawie wystąpiła beczynność, która nie miała jednak charakteru rażącego naruszenia prawa. Organ zobowiązany wnioskiem z dnia 16 lipca 2023 r. do rozpatrzeniu punktu 6 wniosku podjął działanie w ustawowym terminie 14 dni i choć nie zastosowano prawidłowo przepisów u.d.i.p. w odniesieniu do punktu 6 wniosku, albowiem nie udostępnił żądanej informacji publicznej, jak też nie wydał decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia informacji publicznej, to sama ta okoliczność nie daje podstaw do przypisania beczynności w zakresie rozpatrzenia punktu 6 wniosku charakteru rażącego naruszenia prawa.

Z uwagi na powyższe, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zarzuty skargi kasacyjnej okazały się bezzasadne. W sprawie nie doszło do naruszenia wskazanych w skardze przepisów prawa - ustawy p.p.s.a., gdyż są one przepisami wynikowymi, które Sąd stosuje zajmując określone stanowisko w sprawie i stosując, nakładając wskazane w tych przepisach obowiązki na stronę zobowiązaną. Nie mogło również dojść do naruszenia wskazanych przepisów Konstytucji RP i ustawy o partiach politycznych w związku z powołanymi przepisami p.p.s.a. Art. 11 Konstytucji zapewnia wolności tworzenia i działania partii politycznych oraz jawność ich finansowania. Art. 23a ustawy o partiach politycznych potwierdza jawność źródeł finansowania partii. Jawność źródeł finansowania partii nie ma nic wspólnego z wydatkowaniem pieniędzy publicznych przez partię w ramach jej działalności, które to wydatki podlegają również kontroli.

Mając powyższe na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny w oparciu o art. 184 p.p.s.a. oddalił skargę kasacyjną, gdyż nie została ona oparta na usprawiedliwionych podstawach.

**2.****Odmowa udzielenia informacji przetworzonej**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 27 czerwca 2025 r.

III OSK 1465/24

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz

Sędzia NSA Ewa Kwiecińska

Sędzia WSA (del.) Mariusz Kotulski (spr.)

Naczelnny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 27 czerwca 2025 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej K. L. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 stycznia 2024 r. sygn. akt III SA/GI 550/23 w sprawie ze skargi K. L. na decyzję (...) S.A. z siedzibą w (...) z dnia 10 maja 2023 r. nr (...) w przedmiocie dostępu do informacji publicznej

**I. uchyla zaskarżony wyrok oraz zaskarżoną decyzję,****II. zasądza od (...) S.A. z siedzibą w (...) na rzecz K. L. kwotę 777 (siedemset siedemdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.****Uzasadnienie**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z dnia 9 stycznia 2024 r. sygn. akt III SA/GI 550/23 oddalił skargę K. L. na decyzję T. S.A. z siedzibą w K. z dnia 10 maja 2023 r. nr 1/OM18/2023 w przedmiocie dostępu do informacji publicznej.

Wyrok zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Pismem z dnia 22 marca 2023 r. K. L. (dalej: „skarżąca”) zwróciła się do T. S.A. z siedzibą w K. (dalej: „Spółka”, „organ”) z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w formie papierowej dotyczącej inwestycji wykonanych przez firmę PPHU (...) s.c. P. w powiecie (...) na zlecenie T. S.A. Oddział w C. w latach 2018-2022 określających:

1. rodzaj i miejsce inwestycji,
2. termin wykonania i koszt inwestycji,



3. tryb uzyskania zlecenia (rodzaj przetargu, brak przetargu, z wolnej ręki, inne).

Pismem z dnia 6 kwietnia 2023 r. T. S.A. Oddział w C. wezwał skarżącą do wykazania w terminie 7 dni, że wnioskowana informacja będzie miała szczególną istotność dla interesu publicznego, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902, zwana dalej: „u.d.i.p.”).

W odpowiedzi skarżąca podtrzymując w całości wniosek o dostęp do informacji publicznej z dnia 22 marca 2023 r. przedstawiła swoje stanowisko co do kwalifikacji żądanej informacji kwestionując uznanie jej jako informacji publiczną przetworzoną. Nie wykazała, że wnioskowana informacja będzie miała szczególną istotność dla interesu publicznego.

T. S.A. Oddział w C. decyzją z dnia 10 maja 2023 r. nr 1/OM18/2023, na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1980 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26 z późn. zm.) oraz art. 16 w związku z art. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198), odmówił udostępnienia informacji publicznej.

Na powyższą decyzję skarżąca wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach.

W odpowiedzi na skargę organ podtrzymał swoje stanowisko w sprawie i wniósł o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w powołanym wyżej wyroku oddalił skargę K. L. uznając, że zaskarżona decyzja została wydana zgodnie z prawem.

Uzasadniając swoje stanowisko Sąd I instancji wskazał, że charakter informacji jakiej żądała skarżąca tj. czy jest to informacja prosta (jak twierdzi skarżąca) czy też przetworzona w pełnym zakresie (jak podnosi Spółka) jest istotnym w sprawie zagadnieniem spornym, a jego ustalenie determinuje dalsze postępowanie. W sytuacji bowiem, gdy jest to informacja prosta, Spółka nie ma prawa uzależniać jej udostępnienia od jakichkolwiek dalszych warunków, w przypadku zaś, gdy ma charakter informacji przetworzonej, Skarżąca powinna wykazać, że jej udostępnienie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Ocena, czy skarżąca wykazała tę szczególną istotność poprzez realną możliwość wykorzystania wnioskowanych danych w szczególnie istotnym interesie publicznym stanowi drugie sporne zagadnienie w przedmiotowej sprawie. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 2 u.d.i.p. od osoby wykonującej prawo do informacji

publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. wynika jednak, że prawo do uzyskania informacji publicznej obejmuje prawo do uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Z powyższego wynika, że o ile dostęp do informacji prostej jest właściwie nieograniczony, o tyle do informacji przetworzonej zależy od wykazania przez wnioskodawcę szczególnej istotności jej ujawnienia dla interesu publicznego.

Oceniając przebieg postępowania Sąd uznał, że Spółka zasadnie żądane informacje zakwalifikowała jako informacje publiczne przetworzone. Nie ulega wątpliwości, że jej przygotowanie i następnie uzasadnienie wymaga podjęcia przez Spółkę związanych z przetworzeniem posiadanych informacji prostych.

W niniejszej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach stwierdził, że informacja publiczna przetworzona może być udostępniona tylko wtedy, gdy jest spełniona przesłanka określona w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., a mianowicie „gdy jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego”. Według NSA użyte w ustawie wyrażenie „szczególnie istotne dla interesu publicznego” jest wyrażeniem niedookreślonym. Nie może być zdefiniowane w sposób abstrakcyjny, w oderwaniu od konkretnej sytuacji. Ustalenie, czy coś jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, zależy od okoliczności danej sprawy oraz miejsca i czasu. Każdą sprawę należy więc zbadać i ocenić indywidualnie (wyrok NSA z 5 grudnia 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 1600/02). Wobec takiego rozumienia przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego należy przyjąć, że prawo do uzyskania informacji publicznej przetworzonej ma jedynie taki wnioskodawca, który jest w stanie wykazać w chwili składania wniosku swoje indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga, tj. uczynienia z niej użytku dla dobra ogółu w taki sposób, który nie jest dostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej (por. wyrok NSA z 10 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 2111/13). Wnioskodawca musi więc wykazać, że informacje, które zamierza uzyskać, nie dotyczą wyłącznie jego interesu. A więc zobowiązany będzie on do takiego nakreślenia okoliczności i faktów, które zostaną uznane za wystarczające do przyjęcia, że działa on w interesie publicznym, a informacja, o której chce się dowiedzieć ma szczególne znaczenie (wyrok WSA we Wrocławiu z 29 maja 2020 r., sygn. akt IV SA/Wr 74/20). Jak wskazano w doktrynie, ustalenie interesu publicznego następuje w kontekście różnego

rodzaju zdarzeń społecznych, politycznych czy gospodarczych. Za sprawę szczególnie istotną dla interesu społecznego należy zatem uznać taką, która - ze względu na rodzaj, czas, miejsce, sposób, okoliczności rozstrzygania i późniejszej realizacji - w istotnym zakresie wpływa lub może wpływać na wykonywanie przez podmioty władzy publicznej (w tym także inne osoby i jednostki organizacyjne w zakresie, w którym współuczestniczą w procesie wykonywania władzy publicznej, gospodarują majątkiem Skarbu Państwa) ich uprawnień i obowiązków (por. D. Fleszer, *Zasady dostępu do informacji publicznej przetworzonej*, „Samorząd Terytorialny” z 2011, nr 1-2, s. 96).

Sąd I instancji wskazał, że niewątpliwie ocena tego, czy w konkretnej sprawie występuje szczególnie istotny interes publiczny należy do podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej i to on musi wykazać brak istnienia tej przesłanki ustawowej decyzji odmownej. Przy czym ocena charakteru interesu leżącego u podstaw wniosku powinna być dokonywana według kryteriów obiektywnych i abstrahować od subiektywnych intencji wnioskodawcy. Natomiast rozstrzygnięcie organu w przedmiocie udostępnienia informacji przetworzonej nie ma charakteru uznaniowego. W przypadku stwierdzenia przez podmiot zobowiązany, że udostępnienie informacji przetworzonej w jakimkolwiek zakresie objętym wnioskiem nie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, podmiot ten nie ma możliwości udzielenia informacji objętych żądaniem wniosku.

Zdaniem WSA w Gliwicach wobec uznania przez Spółkę, że żądana przez skarżącą informacja stanowi informację publiczną przetworzoną prawidłowo pismem z 6 kwietnia 2023 r. wezwwała ona skarżącą do wykazania szczególnego interesu. W odpowiedzi (pismo z 19 kwietnia 2023 r.) skarżąca tego interesu nie wykazała. W związku z tym prawidłowo Spółka, powołując się na art. 16 ust. 1 u.d.i.p., wydał decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Wprawdzie można zarzucić uzasadnieniu decyzji lakoniczność, ale nie zmienia to oceny, że skarżąca nie wykazała przesłanki umożliwiającej udostępnienie jej informacji przetworzonej. Sama Spółka prawidłowo zinterpretowała i zastosowała przepis art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., co - wbrew twierdzeniom skarżącej - stanowiło o zachowaniu prawidłowego trybu postępowania w zakresie udostępniania informacji publicznej przetworzonej.

Skarżę kasacyjną od tego wyroku wniosła K. L., zaskarżając wyrok w całości i zarzucając mu:

1. na podstawie art. 174 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o

postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm., zwana dalej: „p.p.s.a.”) naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

- a) art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), poprzez ich niezastosowanie i nieudostępnienie skarżącej wnioskowanych przez nią informacji dotyczących inwestycji wykonywanych przez firmę PPHU (...) s.c. P. w powiecie (...), pomimo braku podstaw do odmowy ich udostępnienia,
  - b) art. 1 ust. 1 u.d.i.p., poprzez jego niezastosowanie i nieudostępnienie skarżącej wnioskowanych przez nią informacji dotyczących inwestycji wykonywanych przez firmę PPHU (...) s.c. P. w powiecie (...), pomimo braku podstaw do odmowy ich udostępnienia,
  - c) art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., poprzez jego zastosowanie i uznanie, że informacje wnioskowane przez skarżącą stanowią informację przetworzoną a Pani K. L. powinna wykazać szczególnie istotny interes publiczny dla jej pozyskania, podczas gdy wnioskowana informacja nie spełnia kryteriów uznania jej za przetworzoną.
2. na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. naruszenie przepisów postępowania, mających wpływ na treść orzeczenia, tj.: art. 151a w zw. z art. 133 § 1 p.p.s.a., poprzez niewłaściwą kontrolę działania organu i uznanie, iż materiał dowodowy przedstawiony przez Spółkę był wystarczający do ustalenia stanu faktycznego sprawy, podczas gdy nie wynika z niego w żaden sposób, aby informacja wnioskowana przez skarżącą spełniała kryteria uznania jej za informację przetworzoną.

Mając powyższe na uwadze skarżąca kasacyjnie wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach w całości i rozpoznanie skargi. Jednocześnie skarżąca kasacyjnie wniosła o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, a także zrzekła się rozpoznania skargi na rozprawie.

Powyższe zarzuty rozwinięto w uzasadnieniu skargi kasacyjnej.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną T. S.A. z siedzibą w K. wniosła o jej oddalenie, a także zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa prawnego według norm przepisanych.

**Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skoro w niniejszej sprawie pełnomocnik strony skarżącej kasacyjnie - na podstawie art. 176 § 2 p.p.s.a. - zrzekł się rozprawy, a strona przeciwna w ustawowym terminie nie zawnioskowała o jej przeprowadzenie, to rozpoznanie skargi kasacyjnej nastąpiło na posiedzeniu niejawnym, zgodnie z art. 182 § 2 i 3 p.p.s.a.

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny przy rozpatrywaniu sprawy na skutek wniesienia skargi kasacyjnej związany jest granicami tej skargi, a z urzędu bierze pod rozagę tylko nieważność postępowania w wypadkach określonych w § 2, z których żaden w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi. Oznacza to, że przytoczone w skardze kasacyjnej przyczyny wadliwości prawnej zaskarżonego orzeczenia determinują zakres kontroli dokonywanej przez Naczelny Sąd Administracyjny. Sąd ten, w odróżnieniu od wojewódzkiego sądu administracyjnego, nie bada całokształtu sprawy, lecz tylko weryfikuje zasadność zarzutów postawionych w skardze kasacyjnej.

Podstawy, na których można oprzeć skargę kasacyjną zostały określone w art. 174 p.p.s.a. Przepis art. 174 pkt 1 p.p.s.a. przewiduje dwie postacie naruszenia prawa materialnego, a mianowicie błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Przez błędną wykładnię należy rozumieć niewłaściwe zrekonstruowanie treści normy prawnej wynikającej z konkretnego przepisu, natomiast przez niewłaściwe zastosowanie, dokonanie wadliwej subsumcji przepisu do ustalonego stanu faktycznego. Również druga podstawa kasacyjna wymieniona w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. - naruszenie przepisów postępowania - może przejawiać się w tych samych postaciach, co naruszenie prawa materialnego, przy czym w wypadku oparcia skargi kasacyjnej na tej podstawie skarżący powinien nadto wykazać istotny wpływ wytkniętego uchybienia na wynik sprawy.

Na wstępie jako oczywiście bezzasadne ocenić należy zarzut naruszenia przepisów postępowania, mających wpływ na treść orzeczenia, tj.: art. 151a w zw. z art. 133 § 1 p.p.s.a.

Po pierwsze niezrozumiały jest zarzut naruszenia art. 151a p.p.s.a. Otóż Sąd I instancji nie stosował tego przepisu i nie mógł go stosować w niniejszej sprawie. Przepis ten, określający podstawę wyrokowania sądu administracyjnego w przedmiocie sprzeciwu od decyzji, nie miał zastosowania w niniejszej sprawie. Kontrolowana przez Sąd I instancji decyzja T. S.A. z siedzibą w K. z dnia 10 maja 2023 r. nr 1/OM18/2023 nie była decyzją wydaną na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., od której wnosi

się sprzeciw do sądu administracyjnego.

Po drugie przepis art. 133 § 1 p.p.s.a. mógłby zostać naruszony, gdyby Sąd I instancji na przykład przesłuchał świadków lub oparł swe rozstrzygnięcie na materiale innym niż ten, który zawarty jest w aktach sprawy. Tymczasem podstawą orzekania przez Sąd I instancji w niniejszej sprawie był materiał dowodowy zgromadzony i przedstawiony przez organy administracyjne w ramach przedmiotowego postępowania. Nie można zatem zarzucić Sądowi I instancji, że orzekł w sposób oderwany od materiału dowodowego zawartego w aktach sprawy i ustaleń dokonanych w zaskarżonym akcie administracyjnym.

Przepis art. 133 § 1 p.p.s.a. nie może służyć kwestionowaniu ustaleń i oceny przyjętego w sprawie stanu faktycznego. Obowiązek wydania wyroku na podstawie akt sprawy oznacza jedynie zakaz wyjścia poza materiał znajdujący się w tych aktach oraz powinność uwzględnienia przez sąd stanu faktycznego istniejącego w momencie wydania kontrolowanych decyzji. Tymczasem, jak wynika z treści zarzutu oraz uzasadnienia skargi kasacyjnej, skarżąca kasacyjnie przy pomocy tego zarzutu zamierzała właśnie kwestionować ustalenia stanu faktycznego.

Niezasadny jest także zarzut art. 61 ust. 1 Konstytucji RP poprzez jego niezastosowanie. Jak wskazuje sama skarżąca kasacyjnie Sąd I instancji nie stosował tego przepisu, a więc nie mógł go naruszyć. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym nie jest dopuszczalne w świetle brzmienia art. 174 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi formułowanie zarzutu skargi kasacyjnej jako naruszenie przepisu prawa „poprzez jego niezastosowanie” czy „pominięcie” (por. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2008 r., I OSK 1807/07; wyrok NSA z dnia 14 maja 2007 r., I OSK 1247/06; wyrok NSA z dnia 28 marca 2007 r., I OSK 31/07; postanowienie NSA z dnia 2 marca 2012 r., I OSK 294/12). Dopuszczając nawet w ramach pierwszej podstawy kasacyjnej kwestionowanie niezastosowania określonego przepisu prawa, to strona skarżąca kasacyjnie powinna wskazać dlaczego ten właśnie przepis powinien leć u podstaw kwestionowanego rozstrzygnięcia, tj. dlaczego powinien być zastosowany. W niniejszej sprawie, strona skarżąca kasacyjnie w żaden sposób nie uzasadniła podniesionego zarzutu poza przytoczeniem jego treści i ogólnikowym stwierdzeniem zawartym w zarzucie, że nie udostępniono jej „wnioskowanych przez nią informacji dotyczących inwestycji wykonywanych przez firmę PPHU (...) s.c. P. w powiecie (...), pomimo braku podstaw do odmowy ich udostępnienia”.

Z tych samych powodów niezasadny jest zarzut naruszenia art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

Natomiast jako zasadny ocenić należy zarzut naruszenia art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. poprzez uznanie, że informacje wnioskowane przez skarżącą stanowią informację przetworzoną. Aby móc uznać, że żądane informacje publiczne stanowią przetworzoną informację publiczną, to zobowiązany organ musi wykazać te okoliczności. Tymczasem w niniejszej sprawie organ ograniczył się jedynie do gołosłownego twierdzenia, że żądane przez wnioskodawczynię informacje mają charakter przetworzony, a Sąd I instancji bezkrytycznie zaakceptował te twierdzenia. T. S.A. z siedzibą w K. w żaden sposób nie wykazała, że żądana od niej informacja publiczna ma charakter przetworzony. Skoro przyczyną wydania decyzji odmownej było niewykazanie przez skarżącego (na wezwanie organu) szczególnej istotności dla interesu publicznego, to Spółka powinna przedstawić argumenty przemawiające za przyjętą przez nią kwalifikacją żądanej informacji. Zaznaczyć przy tym należy, że nie wystarczą w tym zakresie ogólne twierdzenia, ale konkretne działania uzasadnione specyfiką zadań i organizacji podmiotu zobowiązanego. W szczątkowym uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Spółka przywołała nic nie znaczące ogólniki: „szeroki zakres wniosku wymagający dokonania stosownych analiz i zestawień, zgromadzenia i przekształcenia danych” co ma wiązać się z koniecznością „podjęcia znacznych działań organizacyjnych i angażowania środków osobowych.” Nie wiadomo na czym ma polegać owa „szerokość wniosku”, jakie mają być wykonane analizy i zestawienia itd. Co więcej, z treści uzasadnienia zaskarżonej decyzji, nie wiadomo nawet czy firma PPHU (...) s.c. wykonywała w miejscowości P. w powiecie (...) na zlecenie T. S.A. Oddział w C. w latach 2018-2022 jakiegokolwiek inwestycje. Uzasadnienie zaskarżonej decyzji nie pozwala przyjąć, jak to uczynił organ, że przedmiotem złożonego w sprawie wniosku jest udostępnienie informacji przetworzonej. Bez ustalenia kluczowych w realiach sprawy faktów, trudno jest zweryfikować inne ustalenia wskazujące na konieczność ponadstandardowego zaangażowania organu w realizację wniosku. W tym przypadku wadliwość decyzji wpływa też na naruszenie przepisów prawa materialnego (szczególnie na zastosowanie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.), które w oczywisty i bezpośredni sposób oddziałuje na wynik sprawy. Skoro bowiem organ nie wykazał zasadności zakwalifikowania wniosku skarżącej jako obejmującego udostępnienie informacji przetworzonej, to nie mógł na tej podstawie wydać zaskarżonego rozstrzygnięcia, czyli decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

Osią sporu między stronami jest dokonana przez organ kwalifikacja żądanej przez wnioskodawczynię informacji publicznej jako informacji przetworzonej, a w konsekwencji ocena, czy zachodziły uzasadnione podstawy do wydania przez podmiot zobowiązany decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej przetworzonej. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie definiuje pojęcia informacji przetworzonej. Stanowi ona jedynie w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., że prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do uzyskania informacji publicznej, w tym informacji przetworzonej, w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Na trudność określenia granicy pomiędzy informacją publiczną przetworzoną a informacją prostą, udostępnioną po wykonaniu w odniesieniu do niej pewnych czynności umożliwiających jej udostępnienie, zwraca się uwagę w orzecznictwie sądowoadministracyjnym dostrzegając, że powyższy problem pojawia się m.in. wówczas, gdy wnioskodawca żąda przedstawienia mu wielu informacji prostych. W przypadku odmowy udostępnienia informacji publicznej przetworzonej z uwagi na brak wykazania szczególnej istotności informacji dla interesu publicznego, niezwykle istotne jest sporządzenie przez organ prawidłowego i wyczerpującego uzasadnienia decyzji. Oznacza to, że odmawiając udostępnienia informacji publicznej przetworzonej organ obligowany jest do wykazania zakresu nakładów, jakie musi ponieść, ich czasochłonności, liczby zaangażowanych pracowników, konkretnej ilości koniecznych do przeanalizowania i zanonimizowania dokumentów, czy też innego rodzaju okoliczności mogących zakłócić normalny tok działania podmiotu zobowiązanego i utrudnić wykonywanie przypisanych mu zadań (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 sierpnia 2015 r., sygn. akt I OSK 1645/14, z dnia 5 marca 2015 r., sygn. akt I OSK 863/14 i z dnia 9 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 792/11).

Podsumowując, w zaskarżonej decyzji zabrakło właściwego uzasadnienia dla obranej przez T. S.A. z siedzibą w K. kwalifikacji przedmiotu wniosku z dnia 22 marca 2023 r. - uzasadnienia mającego umocowanie w realiach niniejszej sprawy.

Mając na uwadze powyższe wywody, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy we wskazanym powyżej zakresie, dlatego na mocy art. 188 p.p.s.a. uchylił zaskarżony wyrok i uznając, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona, rozpoznał skargę.

Z przedstawionego wyżej stanowiska wynika, że zaskarżona decyzja T. S.A. z siedzibą w K. narusza prawo, zatem należało ją wyeliminować z



obrotu prawnego. Dlatego Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c) p.p.s.a. uchylił zaskarżoną decyzję.

O kosztach postępowania sądowego od T. S.A. z siedzibą w K. na rzecz K. L. orzeczono na podstawie art. 203 pkt 1 p.p.s.a. i art. 200 p.p.s.a. w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a.

**3.****Brak publicznego charakteru sprawozdania z czynności wyjaśniających**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 27 czerwca 2025 r.

III OSK 2467/24

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz (spr.)

Sędzia NSA Ewa Kwiecińska

Sędzia WSA (del.) Mariusz Kotulski

po rozpoznaniu w dniu 27 czerwca 2025 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skarg kasacyjnych P.P. i Komendanta Miejskiego Policji (...) od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 czerwca 2024 r. sygn. akt IV SAB/Wr 71/24 w sprawie ze skargi P.P. na beczynność Komendanta Miejskiego Policji (...) w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej na wniosek z dnia 27 listopada 2023 r.

**I. uchyła zaskarżony wyrok w pkt I i II i w tym zakresie oddała skargę;****II. oddała skargę kasacyjną P.P.;****III. odstępuje od zasądzenia od P.P. na rzecz Komendanta Miejskiego Policji (...) zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości.****Uzasadnienie**

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, wyrokiem z dnia 27 czerwca 2024 r., sygn. akt IV SAB/Wr 71/24, po rozpoznaniu sprawy ze skargi P.P., zobowiązał Komendanta Miejskiego Policji (...) do załatwienia punktu 3 wniosku P.P. z dnia 27 listopada 2023 r. o udostępnienie informacji publicznej w terminie 14 dni od dnia otrzymania odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy (pkt I); stwierdził, że Komendant Miejski Policji (...) dopuścił się beczynności w rozpoznaniu punktu 3 wniosku z dnia 27 listopada 2023 r., a beczynność ta nie ma miejsca z rażącym naruszeniem prawa (pkt II); oddalił dalej idącą skargę. W sprawie ustalono następujący stan faktyczny i prawny:

Wnioskiem z dnia 27 listopada 2023 r. P.P. zwrócił się do Komendanta Miejskiego Policji (...) o udostępnienie za pośrednictwem platformy ePUAP

lub wysłanie pocztą tradycyjną informacji publicznej w zakresie:

1. czy postępowanie prowadzone przez KMP (...) w sprawie dwukrotnego ujawnienia dokumentów prokuratora Prokuratury Rejonowej (...) M.K. w radiowozie Skoda Yeti zostało zakończone?
2. jeżeli odpowiedź na powyższe pytanie jest twierdząca, jaki dało rezultat prowadzone postępowanie i jakie poczyniono ustalenia?
3. udostępnienia sprawozdania z dokonania przedmiotowych czynności.

Pismem z dnia 6 grudnia 2023 r. organ udzielił wnioskodawcy następującej informacji:

1. Zespół Kontroli Komendy Miejskiej Policji (...) prowadził w okresie od 15 lutego 2023 r. do 17 kwietnia 2023 r. postępowanie wyjaśniające w sprawie ujawnienia 15 lutego 2023 r. na terenie posterunku Policji (...) w trakcie obsługi pojazdu służbowego marki Skoda Yeti dokumentów wydanych na osobę M. K. (L. dz. I-1292-9/2023). Przeprowadzone postępowanie wyjaśniające oraz zebrane w jego trakcie materiały nie doprowadziły do jednoznacznego ustalenia okoliczności umieszczenia i ujawnienia powyższych dokumentów.
2. Wydział do Walki z Przestępczością Przeciwko Mieniu Komendy Miejskiej Policji (...) prowadził dochodzenie (...) w sprawie przywłaszczenia mienia na szkodę M. K. dokonanego przez nieznanego sprawcę w dniu 8 maja 2022 r., tj. o czyn z art. 284 § 3 k.k. oraz art. 275 § 1 k.k. w związku z art. 11 § 2 k.k. Postanowienie o wszczęciu dochodzenia zostało wydane w dniu 11 maja 2022 r. Po wykonaniu czynności procesowych, w dniu 17 maja 2022 r. prowadzący postępowanie wydał postanowienie o umorzeniu dochodzenia i wpisaniu sprawy do rejestru przestępstw. Powyższe postanowienie uprawomocniło się w dniu 1 lipca 2022 r. Materiały z prowadzonego przez Zespół Kontroli KMP postępowania wyjaśniającego zostały przekazane do Wydziału do Walki z Przestępczością Przeciwko Mieniu celem włączenia do akt dochodzenia (...) w trybie art. 325f § 2 k.p.k.
3. W kwestii udostępnienia sprawozdania z czynności wyjaśniających prowadzonych przez Zespół Kontroli KMP (L. dz. I-1292-9/2023) organ wystąpił z zapytaniem do Kancelarii Prawnej (...) o wydanie opinii prawnej, czy żądany zakres informacji zawiera się w katalogu spraw, o jakie wnioskodawca może wystąpić z zapytaniem. Załatwienie sprawy w tej kwestii zależne będzie od uzyskanej opinii wskazanej kancelarii prawnej.

Następnie wnioskodawca złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Ad-

ministracyjnego we Wrocławiu na bezczynność Komendanta Miejskiego Policji (...) w rozpoznaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Pismem z dnia 18 stycznia 2024 r. organ poinformował wnioskodawcę, że w dniu 17 stycznia 2023 r. aplikant adwokacki wydał opinię, iż sprawozdanie z dokonanych czynności wyjaśniających, prowadzonych na podstawie ustawy o Policji ma charakter wewnętrzny i nie podlega powszechnemu udostępnieniu. Część dokumentów służących jedynie potrzebom podmiotu zobowiązanego, pomimo że związana jest z jego działalnością, nie jest informacją publiczną i nie podlega ujawnieniu. Sprawozdanie nie stanowi informacji publicznej i nie zawiera się w zakresie przedmiotowym ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902 z późn. zm., dalej: u.d.i.p.).

W odpowiedzi na skargę organ wniosł o jej oddalenie skargi.

W piśmie z dnia 25 kwietnia 2024 r. skarżący wskazał, że organ jest w posiadaniu sprawozdania z dnia 17 kwietnia 2023 r. nr I-129209/2023, sporządzonego w postępowaniu wyjaśniającym prowadzonym przez Policję na podstawie art. 134i ust. 4e ustawy o Policji.

Organ w piśmie z dnia 8 maja 2024 r. stwierdził, że brak jest podstaw do zarzucenia organowi bezczynności w załatwieniu wniosku skarżącego z dnia 27 listopada 2023 r.

W piśmie z dnia 19 czerwca 2024 r. skarżący poinformował, że organ udostępnił skarżącemu sprawozdanie z innego postępowania wyjaśniającego L.dz. I-1204-4/2023, prowadzonego przez KMP (...) (w załączeniu przedkładając pismo przewodnie organu z dnia 22 kwietnia 2024 r.). Według skarżącego świadczy to o celowym nie udostępnieniu sprawozdania z dnia 17 kwietnia 2023 r.

Powołanym na wstępie wyrokiem, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 i oraz § 1a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, dalej p.p.s.a.), uznał, że skarga jest zasadna.

W motywach rozstrzygnięcia Sąd pierwszej instancji podniósł, że w sprawie Komendant, odpowiadając na wniosek skarżącego z dnia 27 listopada 2023 r., pismem z dnia 6 grudnia 2023 r. udzielił skarżącemu odpowiedzi na pytanie 1 i 2 wniosku, tj. w ustawowym 14 - dniowym terminie. Natomiast odnośnie do odpowiedzi na pytanie 3 wniosku, organ poinformował skarżącego, że w kwestii udostępnienia sprawozdania z czynności wyjaśniających prowadzonych przez Zespół Kontroli KMP (L. dz. I-1292-9/2023) organ wystąpił do kancelarii prawnej o wydanie opinii

prawnej, czy żądany zakres informacji zawiera się w katalogu spraw, o jakie wnioskodawca może wystąpić z zapytaniem, a więc załatwienie sprawy w tej kwestii zależne będzie od uzyskanej opinii prawnej. Po uzyskaniu opinii prawnej, organ pismem z dnia 18 stycznia 2024 r. poinformował wnioskodawcę, że sprawozdanie z dokonanych czynności wyjaśniających, prowadzonych na podstawie ustawy o Policji ma charakter wewnętrzny i nie podlega udostępnieniu. Sprawozdanie to nie stanowi informacji publicznej i nie zawiera się w zakresie przedmiotowym u.d.i.p.

Natomiast skarżący w skardze zarzucił organowi beczynność w udostępnieniu żądanego sprawozdania z czynności wyjaśniających przeprowadzonych przez organ.

Wobec powyższego sporny jest pomiędzy stronami charakter wnioskowanej informacji w postaci sprawozdania z czynności wyjaśniających.

WSA we Wrocławiu wskazał, że organ nie powiadomił wnioskodawcy o terminie, w jakim udostępni informację żadaną w punkcie 3 wniosku. Wymogu przewidzianego w art. 13 ust. 2 u.d.i.p. nie spełnia jedynie ogólne poinformowanie wnioskodawcy o udzieleniu informacji po uzyskaniu opinii prawnej z kancelarii adwokackiej, bez wskazania konkretnego terminu udzielenia informacji.

Postępowanie wyjaśniające, do którego odnosi się wniosek skarżącego poprzedza ewentualnie prowadzone wobec policjantów postępowanie dyscyplinarne i uregulowane jest w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2023 r. poz. 171), w rozdziale 10 „Odpowiedzialność dyscyplinarna i karna policjantów”. Stosownie do art. 134i ust. 4 ustawy o Policji, jeżeli zachodzą wątpliwości co do popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, jego kwalifikacji prawnej albo tożsamości sprawcy, przed wszczęciem postępowania dyscyplinarnego przełożony dyscyplinarny zleca przeprowadzenie czynności wyjaśniających. Zgodnie z art. 134i ust. 4a ustawy o Policji rozpoczęcie czynności wyjaśniających następuje w drodze postanowienia. Czynności wyjaśniające prowadzi rzecznik dyscyplinarny (art. 135a ust. 1). Z czynności wyjaśniających rzecznik dyscyplinarny sporządza sprawozdanie, w którym w szczególności przedstawia wnioski dotyczące wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, odstąpienia od wszczęcia postępowania dyscyplinarnego albo odstąpienia od wszczęcia postępowania dyscyplinarnego i przeprowadzenia rozmowy dyscyplinującej ze sprawcą przewinienia dyscyplinarnego (art. 134i ust. 4e ustawy o Policji).

Zdaniem Sądu, sprawozdanie z zakończonych czynności wyjaśniających stanowi informację publiczną, uregulowaną w ustawie o dostępie do

informacji publicznej. Tego rodzaju dokument został bowiem wytworzony w toku sformalizowanego postępowania prowadzonego przez uprawniony podmiot publiczny na podstawie przepisów ustawy. Z przepisów ustawy o Policji wynika, że sprawozdanie sporządza się obligatoryjnie po zakończeniu czynności wyjaśniających, a ustawa określa, jakie elementy powinno w szczególności zawierać sprawozdanie, a zatem jest to dokument, którego czas sporządzenia i treść są generalnie określone przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Sprawozdanie sporządza i podpisuje funkcjonariusz publiczny, jakim jest policjant pełniący funkcję rzecznika dyscyplinarnego.

W rozpatrywanej sprawie w sprawozdaniu z dnia 17 kwietnia 2023 r. rzecznik dyscyplinarny KMP przedstawił czynności, które podjął w celu wszechstronnego i rzetelnego wyjaśnienia okoliczności sprawy. Szczegółowo przedstawił treść wyjaśnień „rozpytanych” w sprawie funkcjonariuszy Policji. W podsumowaniu sprawozdania stwierdził, że przeprowadzone postępowanie wyjaśniające oraz zebrane w jego toku materiały, w jego ocenie, nie doprowadziły do jednoznacznego ustalenia okoliczności umieszczenia i ujawnienia utraconych dokumentów w bagażniku radiowozu marki Skoda Yeti. We wnioskach końcowych uznał, że nie potwierdzono zachowania funkcjonariuszy KMP, w tym funkcjonariuszy Posterunku Policji (...), polegającego na niedopełnieniu obowiązków służbowych poprzez wejście w nieznaną sposób, w nieustalonym miejscu i czasie, nie wcześniej niż 8 maja 2022 r., w posiadanie utraconych w wyniku przywłaszczenia dokumentów, a następnie pozostawienie ich w bagażniku służbowego radiowozu. Z tego dokumentu wynika, jakie czynności zostały przeprowadzone przez właściwy organ, jaki był ich przebieg, jakie były ustalenia i - co ma szczególne znaczenie dla społecznej kontroli organów władzy publicznej - jakie wnioski wyciągnął właściwy organ i jak one się mają do dalszych działań tego organu. Sprawozdanie pozwala zatem ocenić zarówno sam sposób wykonania czynności przez organ, jak również dalsze postępowanie organu prowadzącego dane postępowanie (np. czy wyciągnięto prawidłowe wnioski z analizy dokonanych czynności). Sprawozdanie stanowi zatem informację publiczną. Są to informacje o sprawach publicznych dotyczących funkcjonowania władzy publicznej, czyli sposobu prowadzenia przez nią czynności wyjaśniających. Można przyjąć, że sprawozdanie z czynności wyjaśniających, poprzedzających postępowanie dyscyplinarne odpowiada definicji dokumentu, o którym mowa w art. 6 ust. 2 u.d.i.p., ponieważ jest ono dokumentem urzędowym o określonej ustawowo treści i zawiera

oświadczenie wiedzy funkcjonariusza publicznego, który podpisując sprawozdanie oświadcza, że czynności zostały faktycznie dokonane i jaki był ich przebieg.

Skarżący nie miał możliwości zapoznania się ze sprawozdaniem z czynności wyjaśniających w trybie ustawy o Policji, pomimo że dokonał ujawnienia utraconych dokumentów w służbowym radiowozie i został „rozpytany” przez rzecznika dyscyplinarnego co do okoliczności związanych ze znalezieniem utraconych dokumentów (s. 7 sprawozdania), ponieważ w wyniku czynności wyjaśniających nie zostało wszczęte postępowanie dyscyplinarne. Ustawa o Policji nie reguluje dostępu do akt czynności wyjaśniających w sytuacji, gdy nie zostało wszczęte postępowanie dyscyplinarne. Reasumując, sprawozdanie z zakończonych czynności wyjaśniających, sporządzone przez rzecznika dyscyplinarnego, zawiera informację publiczną, ponieważ wynika z niego zarówno opis i treść przeprowadzonych czynności przez funkcjonariusza publicznego, jak również można wyprowadzić ocenę, czy podjęte czynności w sprawie mogły doprowadzić do danego rodzaju wniosków końcowych.

Sąd pierwszej instancji uznał, że stwierdzona beczynność organu nie ma miejsca z rażącym naruszeniem prawa, ponieważ w sprawie nie sposób dopatrzeć się w działaniu organu rażącego naruszenia prawa. Organ nie zignorował wniosku skarżącego i odpowiedział na wniosek (po uzyskaniu opinii prawnej), jednak jego argumentacja okazała się wadliwa. Beczynność organu wynikała z niedostatecznej znajomości problematyki udostępniania informacji publicznej i błędnej interpretacji przepisów prawa. Stąd też WSA we Wrocławiu nie znalazł podstaw do zasądzenia od organu na rzecz skarżącego zadośćuczynienia oraz nałożenia na organ grzywny i oddalił skargę w tym zakresie.

Skargę kasacyjną na powyższy wyrok złożył Komendant Miejski Policji (...), zaskarżając wyrok w części, tj. co do pkt I i II oraz wnosząc o uchylenie zaskarżonej części wyroku oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie:

1. art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a. w zw. z art. 12 ust. 2 u.d.i.p. poprzez stwierdzenie, że Komendant Miejski Policji (...) dopuścił się beczynności w załatwieniu wniosku i zobowiązania Komendanta Miejskiego Policji (...) do załatwienia wniosku w terminie 14 dni od otrzymania odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy, podczas gdy Komendant Miejski Policji (...) w żadnej mierze

nie dopuścił się beczynności, w szczególności poinformował pismem z dnia 27 listopada 2023 r. stronę, że decyzja o udostępnieniu żądanych informacji nastąpi w terminie określonym w art. 12 ust. 2 u.d.i.p. po otrzymaniu opinii prawnej, a następnie pismem z dnia 18 stycznia 2024 r. o odmowie udzielenia żądanych dokumentów z uwagi na brak przyniotu informacji publicznej;

2. art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p. w zw. z art. 134i ust. 4 ustawy o Policji poprzez błędną wykładnię, że sprawozdanie z czynności wyjaśniających stanowi informację publiczną, podczas gdy sprawozdanie to nie stanowi informacji publicznej, a jedynie dokument wewnętrzny.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną skarżący wniósł o jej oddalenie jako niezasadnej oraz przyznanie pełnomocnikowi z urzędu kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu według ustawowych.

Skargę kasacyjną wniósł również skarżący, zakrzęając wyrok w zakresie pkt II i III, domagając się uchylenia wyroku w zaskarżonym zakresie oraz przekazanie w tym zakresie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania a także przyznanie, podstawie 250 § 1 p.p.s.a., pełnomocnikowi z urzędu kosztów pomocy prawnej udzielonej skarżącemu kasacyjnemu z urzędu według norm przepisanych prawem, które to koszty nie zostały pokryte ani w części, ani w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie:

1. art. 149 § 1a w zw. z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. oraz w zw. z art. 13 ust. 1-2 u.d.i.p., poprzez uznanie, że stwierdzona przez Sąd pierwszej instancji beczynność organu nie następiła z rażącym naruszeniem prawa;
  2. art. 141 § 4 w zw. z art. 149 § 2 p.p.s.a. poprzez niedostateczne wyjaśnienie w treści uzasadnienia wyroku przyczyn oddalenia skargi w dalej idącym zakresie, tj. w zakresie odmowy przyznania od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej;
  3. art. 149 § 2 p.p.s.a. przez odmowę przyznania od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej w kwocie 500 zł, podczas gdy działania organu były nieuzasadnione, nieefektywne i niezgodne z przepisami prawa, w wyniku których to działań skarżący kasacyjnie doznał negatywnych przeżyć psychicznych i moralnych, a także zastosowanie tego środka ma spełniać rolę represyjno-prewencyjną wobec organu i zobligować organ do respektowania wynikających z przepisów prawa obowiązków;
- Organ nie udzielił odpowiedzi na wniesioną skargę kasacyjną.



**Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając skargę kasacyjną, związany jest jej granicami. Z urzędu bierze pod rozwagę wyłącznie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie żadna z enumeratywnie wymienionych w art. 183 § 2 p.p.s.a. przesłanek nieważności postępowania nie zachodzi, stąd NSA rozpoznał skargę kasacyjną w jej granicach.

Skarga kasacyjna organu jest zasadna.

Ponieważ skarga kasacyjna zawiera zarzuty zarówno naruszenia prawa materialnego jak i przepisów postępowania, w pierwszej kolejności należałoby się odnieść do zarzutów określonych w art. 174 pkt 2 p.p.s.a., gdyż dopiero prawidłowo ustalony stan faktyczny powoduje, iż możliwa jest jego subsumcja pod odpowiednią normę prawną. W rozpoznawanej sprawie jednak, mając na uwadze podniesione zarzuty, Naczelny Sąd Administracyjny dokonał łącznie oceny podniesionych zarzutów materialnych i procesowych, odnosząc się do istoty postępowania kontrolowanego przez Sąd pierwszej instancji, który uznał, że skarżący kasacyjnie organ pozostaje w bezczynności, gdyż dane, które żądał wnioskodawca we wniosku z dnia 27 listopada 2023 r. - stanowią informację publiczną.

Wskazać należy, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie budzi wątpliwości, iż walor informacji publicznej mają żądane orzeczenia dyscyplinarne (por wyrok NSA z dnia 12 marca 2024 r. sygn. akt III OSK 47/22 wraz z przytoczonym w nim orzecznictwem).

Odmienne jednak potraktować należało sprawozdanie z czynności wyjaśniających przeprowadzonych w ramach postępowania dyscyplinarnego. Przemawia za tym treść normatywna definicji zawartej w art. 6 ust. 1 pkt 1-5 u.d.i.p. Wprawdzie bezsporne jest, że katalog zawarty w art. 6 ust. 1 u.d.i.p. nie ma charakteru wyliczenia zamkniętego, nie mniej określenia z katalogu zawartego w art. 6 ust. 1 u.d.i.p. tylko w części mają charakter otwarty (przykładowy). Ustalenie charakteru publicznego informacji nie może mieć miejsca z pominięciem definicji sformułowanej w art. 6 ust. 1 u.d.i.p. ani w sprzeczności z normami ustawowymi zawartymi w art. 6 ust. 1 pkt 1-5 u.d.i.p. mimo, że podstawowe znaczenie w tej mierze mają przepisy art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 1 u.d.i.p.

Sprawami publicznymi są nie tylko sprawy w znaczeniu powszechnym, ale także sprawy indywidualne, rozstrzygane w postępowaniu przed organami państwa. Do postępowań indywidualnych nawiązuje m.in. art. 6 ust.

1 pkt 4 lit. a tiret pierwsze u.d.i.p., stanowiąc, że udostępnieniu podlega informacja publiczna w szczególności o danych publicznych, w tym treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć. Bez wątplenia zatem jako informację publiczną ustawa kwalifikuje: informację o sposobach przyjmowania spraw, załatwiania spraw, stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania i rozstrzygania, treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć. W postępowaniach indywidualnych wytwarzane są przez organy prowadzące postępowanie nie tylko akty administracyjne czy innego rodzaju rozstrzygnięcia, ale także dokumenty utrwalające czynności procesowe organów oraz dokumenty z postępowania dowodowego, tj. sprawozdanie z czynności wyjaśniających. Tego rodzaju dokumenty nie zostały jednak wymienione w art. 6 ust. 4 pkt 1 lit. a u.d.i.p., nie nawiązują doń także pozostałe uregulowania art. 6 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekającego w niniejszym składzie, przyjęcie, że do dokumentów urzędowych, wytworzonych w postępowaniu indywidualnym należy zaliczyć każdy dokument, nie odpowiadałoby sensowi regulacji art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p. Katalog informacji publicznych z art. 6 u.d.i.p. spełnia w istocie istotną funkcję porządkującą, determinuje zakres danych typów informacji. Wprowadzenie katalogu informacji publicznej pozwala na uniknięcie każdorazowego badania przez organ zobowiązany do jej udzielenia czy wniosek o udostępnienie informacji odnosi się w istocie do informacji publicznej. Pozostawienie szerokiej oceny, czy dana informacja jest objęta zakresem przedmiotowym art. 1 ust. 1 u.d.i.p., podmiotowi zobowiązanemu do jej udostępnienia mogłaby w praktyce stanowić utrudnienie w efektywnym korzystaniu z uprawnienia uregulowanego w u.d.i.p. Z tych względów zatem nie można było przyjąć publicznego charakteru żądanego sprawozdania z czynności wyjaśniających. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, powyższe stanowisko nie pozostaje także w sprzeczności z celem prawa do informacji. Ustawa o dostępie do informacji publicznej ma poddać działanie organów władzy publicznej, osób i jednostek organizacyjnych wykonujących zadania publiczne kontroli społecznej, czynić je bardziej transparentnymi, w konsekwencji zapewnić właściwe funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego w państwie prawa.

Dostęp do orzeczeń, wydanych w trakcie postępowania dyscyplinarnego w pełni realizuje zadania związane z kontrolą społeczną, której celem nie było narażanie obywateli na utratę prywatności. Tymczasem w sprawozdaniu z dokonanych czynności, tak jak w innych dokumentach znajdując

się informacje, które udostępnione nawet po uniemożliwieniu zapoznania się wnioskodawcy z danymi osobowymi mogą zagrozić naruszeniem prawa osób do ochrony ich godności, prawa do prywatności i dobrego imienia. Ich zanonimizowanie nie ochroni podmiotów biorących udział w postępowaniu, także w charakterze świadków albo pokrzywdzonych przed ujawnieniem informacji podlegających ochronie. Powyższe stanowisko na tle dostępu do postępowań dyscyplinarnych jest już ugruntowane w orzecznictwie (por. wyrok NSA z dnia: 29 kwietnia 2016 r. sygn. akt I OSK 2448/14 dotyczący dostępu do dokumentów z postępowania nauczycieli; 5 października 2017 r., sygn. akt I OSK 3255/15 dotyczący rzeczoznawców majątkowych; 12 marca 2024 r., sygn. akt III OSK 47/22 dotyczący radców prawnych; 5 lutego 2025 r., sygn. akt III OSK 1425/23 dotyczący nauczycieli akademickich; 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt III OSK 2116/19 dotyczy strażaków PSP). Uznać zatem należy, że żądane przez skarżącego dokumenty opisane we wniosku z dnia 27 listopada 2023 r. w postaci sprawozdania z konkretnych czynności przeprowadzonych w postępowaniu dyscyplinarnym nie stanowią informacji publicznej, o czym organ poinformował wnioskodawcę w piśmie z dnia 18 stycznia 2024 r. W takiej sytuacji, nie można zatem było stwierdzić, że Komendant Miejski Policji (...) pozostawał w bezczynności w rozpoznaniu wniosku skarżącego o udostępnienie informacji publicznej.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 188 w związku z art. 151 i art. 193 p.p.s.a., uchylił wyrok WSA we Wrocławiu w zaskarżonej części, tj. w zakresie pkt I oraz II i oddalił skargę w tym zakresie, o czym orzeczono jak w pkt 1 wyroku.

Na podstawie art. 207 § 2 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny, odstąpił od zasądzenia od skarżącego na rzecz Komendanta Miejskiego Policji (...) zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości, uznając, iż zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek, o którym mowa w tym przepisie. W istocie, w rozpatrywanej sprawie wyłączną przyczyną sprawy, że doszło do postępowania kasacyjnego, było wadliwe orzeczenie Sądu pierwszej instancji, które spowodowało wniesienie skargi kasacyjnej uwzględnionej przez Naczelny Sąd Administracyjny. Brak zatem dostatecznych podstaw do tego, by obciążyć stronę, która wniosła skargę do Sądu pierwszej instancji, kosztami postępowania kasacyjnego.

Skarga kasacyjna wnioskodawcy jest nieuzasadniona.

Zarzut obraży art. 149 § 1a w zw. z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. w zw. z art. 13 ust. 1-2 u.d.i.p. poprzez uznanie, że stwierdzona przez

WSA we Wrocławiu beczynność organu nie nastąpiła z rażącym naruszeniem prawa jest niezasadny. Podnieść bowiem należy, że zgodnie z art. 149 § 1a p.p.s.a. stwierdzenie, że organ dopuścił się beczynności wymaga również dokonania oceny i rozstrzygnięcia czy beczynność ta miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Rażącym naruszeniem prawa jest taka wadliwość, którą cechuje szczególnie duży ciężar gatunkowy. Ma ona miejsce wtedy, gdy brak jest oczywistego podejmowania czynności lub gdy dochodzi do oczywistego lekceważenia wniosków strony. Taka sytuacja występuje też, gdy organ jawnie wykazuje brak chęci załatwienia sprawy lub gdy ewidentnie nie stosuje się do przepisów. Rażącym naruszeniem prawa będzie stan, w którym wyraźnie, ewidentnie, bezdyskusyjnie i drastycznie naruszono treść obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Może być to zatem tylko taki stan, w którym bez żadnej wątpliwości i wahań można stwierdzić, że naruszono prawo w sposób oczywisty. Kwalifikacja naruszenia jako rażącego musi posiadać pewne dodatkowe cechy w stosunku do stanu określanego jako zwykłe naruszenie. Dla uznania rażącego naruszenia prawa nie jest wystarczające samo przekroczenie przez organ ustawowych obowiązków, czyli także terminów załatwienia sprawy. Wspomniane przekroczenie musi być znaczne i niezaprzeczalne, a przy tym stanowić rażące opóźnienie w podejmowanych przez organ czynnościach, w sposób oczywisty pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia.

W rozpoznawanej sprawie WSA we Wrocławiu zasadnie wykazał, że nie mogło dojść do rażącego naruszenia prawa, ponieważ organ działał w błędnym przeświadczeniu, że dane, o które wnosi skarżący, nie stanowią informacji publicznej, a charakter wniosku wymagał również konsultacji prawnej - co wydłużyło postępowanie.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 141 § 4 w zw. z art. 149 § 2 p.p.s.a., stwierdzić należy, że jest on także nieusprawiedliwiony.

Zgodnie z treścią 141 § 4 p.p.s.a. uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Uzasadnienie wyroku jest aktem o doniosłym znaczeniu społecznym, a przede wszystkim procesowym pełniącym dwojaką funkcję. Z jednej strony ma charakter informacyjny względem stron postępowania sądowoadministracyjnego. Strona, chcąc skutecznie zaskarżyć wyrok Sądu pierwszej instancji musi poznać przyjęty przez sąd stan faktyczny sprawy oraz argumenty przemawiające za rozstrzygnięciem zawartym w zaskarżonym wyroku pozwalające na należyte wywiedzenie zarzutów skargi

kasacyjnej. Z drugiej strony, uzasadnienie wyroku umożliwia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu ocenę zasadności przesłanek, na których oparto zaskarżone orzeczenie. Jest to niezbędne dla przeprowadzenia prawidłowej kontroli instancyjnej. Zatem do sytuacji kiedy wadliwość uzasadnienia wyroku może stanowić usprawiedliwioną podstawę skargi kasacyjnej, należy zaliczyć tę, gdy to uzasadnienie nie pozwala na kontrolę kasacyjną orzeczenia. Sytuacja ta nie ma miejsca w rozpoznawanej sprawie, ponieważ uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wszystkie wymagane elementy, wyczerpująco wyjaśniające podstawy rozstrzygnięcia.

Równie nieuzasadniony jest zarzut obrazy art. 149 § 2 p.p.s.a. przez odmowę przyznania od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej. Podnieść należy, że główną funkcją grzywny, o której mowa w art. 149 § 2 p.p.s.a., jest niewątpliwie dyscyplinowanie organów, które nie wykonują nałożonych na nie obowiązków w zakresie rozpoznania sprawy administracyjnej zgodnie z zasadą szybkości postępowania i prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów państwa. Grzywna służy nie tylko zdyscyplinowaniu organu w konkretnym postępowaniu, którego dotyczy skarga na bezczynność organu czy przewlekłość prowadzonego przez niego postępowania, lecz ma także służyć zapobieganiu naruszeniom prawa przez organ w przyszłości. Poza jednak funkcją prewencyjną i dyscyplinującą nałożenie grzywny realizuje także funkcję sankcyjną związaną z ukaraniem organu za jego nieprawidłowe działanie. W ten sposób organ ponosi odpowiedzialność za utrudnienie lub uniemożliwienie stronie otrzymania istotnego dla niej rozstrzygnięcia w zakresie jej praw i obowiązków o charakterze administracyjnym. Środki prawne z art. 149 § 2 p.p.s.a. powinny być stosowane w szczególnie nagannych przypadkach zwłoki organu w załatwieniu sprawy, gdy oceniając całokształt działań organu można dojść do przekonania, że noszą one znamiona zamierzonego lub nieuzasadnionego racjonalnie lub prawnie unikania podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie, a przy tym istnieje uzasadniona obawa, że bez tych dodatkowych sankcji organ nadal nie będzie respektować obowiązków wynikających z przepisów prawa. Tak więc w sytuacji, gdy Sąd pierwszej instancji uznał, że bezczynność organu nie miała charakteru rażącego, zasadnym było oddalenie skargi w zakresie wymierzenia organowi grzywny.

Biorąc zatem pod uwagę, że skarga kasacyjna nie zawierała usprawiedliwionych podstaw, Naczelny Sąd Administracyjny, w oparciu o art. 184 p.p.s.a., orzekł jak w pkt 2 wyroku.

Naczelny Sąd Administracyjny nie orzekł o przyznaniu pełnomocni-

kowi P.P. wynagrodzenia za sporządzenie i wniesienie skargi kasacyjnej, gdyż przepisy art. 209 i 210 p.p.s.a. mają zastosowanie tylko do kosztów postępowania pomiędzy stronami. Wynagrodzenie dla pełnomocnika ustanowionego z urzędu za wykonaną pomoc prawną, należne od Skarbu Państwa (art. 250 p.p.s.a.), przyznawane jest przez wojewódzki sąd administracyjny w postępowaniu określonym w przepisach art. 258-261 p.p.s.a.

**4.**

**Pojęcie „rękojmi należytego wykonywania zawodu” na gruncie przepisów Prawa farmaceutycznego. Ocena przesłanek cofnięcia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej w związku z utratą rękojmi należytego prowadzenia. Dopuszczalność odmowy przez farmaceutę lub technika farmaceutycznego wydania produktu leczniczego**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 12 czerwca 2025 r.

II GSK 2617/21

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Andrzej Skoczylas (spr.)

Sędzia NSA Elżbieta Czarny-Drożdżejko

Sędzia WSA (del.) Wojciech Sawczuk

po rozpoznaniu w dniu 12 czerwca 2025 r. na rozprawie w Izbie Gospodarczej skargi kasacyjnej A. w Z. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 maja 2021 r. sygn. akt VI SA/Wa 1785/20 w sprawie ze skargi A. w Z. na decyzję Głównego Inspektora Farmaceutycznego z dnia 30 czerwca 2020 r. nr (...) w przedmiocie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej

**I. oddala skargę kasacyjną;**

**II. zasądza od A. w Z. na rzecz Głównego Inspektora Farmaceutycznego 480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

**Uzasadnienie**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 12 maja 2021 r., sygn. akt VI SA/Wa 1785/20, na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935; powoływanej dalej jako: p.p.s.a.), oddalił skargę A. Sp. z o.o. w Z. na decyzję Głównego Inspektora Farmaceutycznego z dnia 30 czerwca 2020 r., w przedmiocie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożyła A. Sp. z o.o. w Z.,

zaskarżając orzeczenie w całości oraz wnosząc o jego uchylenie w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd I instancji, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz orzeczenie reformatoryjne, a także o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych za obie instancje, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Skarżąca kasacyjnie na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 193 p.p.s.a. wniosła również o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentów:

1. odpowiedzi Ministra Zdrowia na interpelację o numerze 17111 Panów Posłów Jarosława Sachajko oraz Pawła Szramki w sprawie problemu z dostępnością leków w polskich aptekach, znak: PLD.050.28.2021PLD.050.28.2021;
2. odpowiedzi Ministra Zdrowia na pytania zawarte w interpelacji o numerze 17111 Pana Jarosława Sachajko i Pana Pawła Szramki, Posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, w sprawie dostępności leków w polskich aptekach, znak: PLR.050.100.2021.AP - na okoliczność w szczególności: dostępności produktów leczniczych dla pacjentów w okresie objętym postępowaniem, faktu, iż lista produktów leczniczych znajdujących się w Obwieszczeniu Ministra Zdrowia nie jest listą leków brakujących dla pacjentów.

Na podstawie art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a. zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie przepisów:

1. prawa procesowego, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy, tj.:
  - a) 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 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735; powoływanej dalej jako: k.p.a.), art. 80 k.p.a. i art. 11 k.p.a. i art. 107 § 3 k.p.a., poprzez naruszenie zasady praworządności, przekroczenie swobodnej oceny dowodów i błędne wyjaśnienie dlaczego uznano, iż Spółka utraciła rękojmię należytego prowadzenia apteki w sytuacji, gdy ze zgromadzonych akt postępowania nie wynika, aby strona prowadziła obrót produktami leczniczymi niezgodnie z ustawą z dnia 6 września 2001 r. - Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 944 z późn. zm.; powoływaną dalej jako: p.f.);
  - b) art. 145 § 1 pkt 1 lit. c w zw. z art. 7, 77 i 80 k.p.a. poprzez oddalenie



skargi i nieuchylenie decyzji organu II instancji pomimo, że została ona wydana bez podjęcia przez ten organ wszystkich czynności niezbędnych do dokładnego i prawidłowego ustalenia stanu faktycznego sprawy oraz bez rozważenia w sposób wyczerpujący materiału dowodowego, w szczególności w zakresie spełniania przez spółkę przesłanek posiadania rękojmi należytego prowadzenia apteki ogólnodostępnej, zaspokajania przez Spółkę zapotrzebowania pacjentów na produkty lecznicze, okoliczności dotyczących tego, że apteka strony nie dokonywała sprzedaży produktów leczniczych do innych aptek lub do hurtowni farmaceutycznej i nie naruszyła żadnych zasad działania apteki ogólnodostępnej, w tym zasad dotyczących obrotu produktami leczniczymi;

- c) art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. poprzez nieuwzględnienie skargi, pomimo naruszenia w toku postępowania przed organem II instancji przepisu art. 8 k.p.a., polegającego na błędnym uznaniu, że zastosowanie wobec spółki środka o największym stopniu dolegliwości polegającego na cofnięciu zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej, bez uprzedniego nakazania usunięcia stwierdzonych uchybień, nie stanowi działania sprzecznego z zasadą pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej oraz ze względu na fakt, że postępowanie przed Głównym Inspektorem Farmaceutycznym miało w istocie pozorny charakter i nie wypełniało przesłanek uznania je za postępowanie administracyjne;
  - d) art. 141 § 4 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. poprzez wybiórcze przedstawienie stanu sprawy i nieodniesienie się do wszystkich zarzutów skargi oraz uchylenie się od dokonania szczegółowego uzasadnienia decyzji o oddaleniu skargi i przyjęcie w całości przez Sąd za własne, ustaleń Głównego Inspektora Farmaceutycznego;
  - e) art. 110 p.p.s.a., poprzez jego niezastosowanie i nieodroczenie posiedzenia w sytuacji, gdy spółka złożyła taki wniosek, który był złożony bez braków formalnych, zmierzał do zachowania uprawnień Strony oraz Uczestnika, co miało wpływ na wynik sprawy.
2. prawa materialnego, tj.:
- a) art. 101 pkt 4 p.f. w zw. z art. 170 p.p.s.a. poprzez jego zastosowanie i uznanie, że przepis dotyczący odmowy udzielenia zezwolenia może dotyczyć postępowania w przedmiocie cofnięcia zezwolenia, podczas gdy jest to niedozwolona wykładnia rozszerzająca, która narusza podstawowe prawa strony;
  - b) art. 96 ust. 5 pkt 2 p.f. poprzez jego błędną wykładnię i uznanie,

że w sytuacji gdy przepis wskazuje na możliwość odmowy realizacji zapotrzebowania, w istocie wykreowany jest obowiązek takiej odmowy, podczas gdy jest to niedozwolona wykładnia rozszerzająca;

- c) art. 14 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 162; powoływanej dalej jako: p.p.) poprzez niewzięcie pod uwagę, iż Główny Inspektor Farmaceutyczny zobowiązany był do rozstrzygnięcia sprawy zgodnie z utrwaloną praktyką rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym, tj. wydania decyzji w trybie art. 120 p.f.

Argumentację na poparcie zarzutów sformułowanych w petitum skargi kasacyjnej przedstawiono w jej uzasadnieniu.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Główny Inspektor Farmaceutyczny wniosł o jej oddalenie w całości, a także o zasądzenie zwrotu niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Wnioskiem z dnia 2 czerwca 2025 r. „S.” z siedzibą w W. wniosło o dopuszczenie do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika postępowania, składając wraz z wnioskiem Statut Stowarzyszenia.

Pismem procesowym z dnia 4 czerwca 2025 r. do sprawy zgłosił się nowoustanowiony pełnomocnik profesjonalny skarżącej kasacyjnie spółki, popierając wszystkie zarzuty i wnioski sformułowane w skardze kasacyjnej, a także przedstawiając dodatkowe stanowisko w sprawie oraz wniosek o przeprowadzenie dowodów uzupełniających ze wskazanych w piśmie dokumentów.

Na rozprawie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym przeprowadzonej w dniu 12 czerwca 2025 r. „S.” z siedzibą w W. zostało dopuszczone do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika tego postępowania.

### **Naczelný Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zarzuty skargi kasacyjnej nie są uzasadnione i dlatego skarga nie może być uwzględniona.

Zgodnie z art. 174 p.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

1. naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie;
2. naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Dodać należy, że w przypadku oparcia skargi kasacyjnej na naruszeniu prawa procesowego (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.), wnoszący skargę kasacyjną musi mieć na uwadze, że dla ewentualnego uwzględnienia skargi kasacyjnej niezbędne jest wykazanie wpływu naruszenia na wynik sprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny jest związany podstawami skargi kasacyjnej, bowiem stosownie do treści art. 183 § 1 p.p.s.a., rozpoznając sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze z urzędu pod uwagę jedynie nieważność postępowania. Ze wskazanych przepisów wynika, że wywołane skargą kasacyjną postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym podlega zasadzie dyspozycyjności i nie polega na ponownym rozpoznaniu sprawy w jej całokształcie, lecz ogranicza się do rozpatrzenia poszczególnych zarzutów przedstawionych w skardze kasacyjnej w ramach wskazanych podstaw kasacyjnych. Istotą tego postępowania jest bowiem weryfikacja zgodności z prawem orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz postępowania, które doprowadziło do jego wydania.

Wychodząc z tego założenia, należy na wstępie zaznaczyć, że wobec niestwierdzenia z urzędu nieważności postępowania (art. 183 § 2 p.p.s.a.), Naczelny Sąd Administracyjny ogranicza swoje rozważania do oceny zagadnienia prawidłowości dokonanej przez sąd I instancji wykładni wskazanych w skardze kasacyjnej przepisów prawa. Rozpoznając skargę kasacyjną w tak zakreślonych granicach, stwierdzić należy, że skarga kasacyjna nie ma uzasadnionych podstaw. Natomiast istota sporu prawnego rozpatrywanej sprawy, a także sposób sformułowania zarzutów oraz ich wzajemne powiązanie powodują konieczność łącznego ich rozpatrzenia.

W ocenie NSA nietrafny jest zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. W tym kontekście należy wskazać, iż w orzecznictwie prezentowany jest pogląd, że wadliwość uzasadnienia wyroku może stanowić przedmiot skutecznego zarzutu kasacyjnego z art. 141 § 4 p.p.s.a. w sytuacji, gdy sporządzone jest ono w taki sposób, że niemożliwa jest kontrola instancyjna zaskarżonego wyroku. Funkcja uzasadnienia wyroku wyraża się i w tym, że jego adresatem, oprócz stron, jest także Naczelny Sąd Administracyjny. Tworzy to więc po stronie wojewódzkiego sądu administracyjnego obowiązek wyjaśnienia motywów podjętego rozstrzygnięcia w taki sposób, który umożliwi przeprowadzenie kontroli instancyjnej zaskarżonego orzeczenia w sytuacji, gdy strona postępowania zażąda, poprzez wniesienie skargi kasacyjnej, jego kontroli (por. wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2012 r. sygn. akt II OSK 1485/11, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Treść uzasadnienia powinna umożliwić zarówno stronom postępowania, jak i - w razie kon-

troli instancyjnej - Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, prześledzenie toku rozumowania sądu i poznanie racji, które stały za rozstrzygnięciem o zgodności bądź niezgodności z prawem zaskarżonego aktu. Uzasadnienie powinno być zatem sporządzone w taki sposób, że w razie wniesienia skargi kasacyjnej nie powinno budzić wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż zaskarżony wyrok został wydany po gruntownej analizie akt sprawy i że wszystkie wątpliwości występujące na etapie postępowania administracyjnego zostały wyjaśnione (por. wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2013 r. sygn. akt II OSK 1751/11, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Uzasadnienie zaskarżonego wyroku Sądu I instancji realizuje powyższe wymagania. Wynika z niego, jaki stan faktyczny został w tej sprawie przyjęty przez Sąd, dokonano też jego oceny, jak również zawarto rozważania dotyczące wykładni i zastosowania przepisów prawa materialnego i procesowego. To, że strona skarżąca nie zgadza się z dokonaną przez Sąd oceną prawną, nie oznacza, że został naruszony przepis art. 141 § 4 p.p.s.a. i nie uprawnia do czynienia takiego zarzutu. Za pomocą tego zarzutu nie można bowiem zwalczać zaaprobowanej przez Sąd podstawy faktycznej rozstrzygnięcia, czy też stanowiska co do wykładni lub zastosowania prawa materialnego (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 27 lipca 2012 r., sygn. akt I FSK 1467/11 oraz z dnia 13 maja 2013 r., sygn. akt II FSK 358/12, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), a taką próbę podejmuje strona skarżąca kasacyjnie, polemizując ze stwierdzeniami zawartymi w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku.

Dodatkowo NSA w niniejszym składzie podziela stanowisko judykatury, iż Sąd I instancji w uzasadnieniu wyroku, wypełniając przesłanki wynikające z treści art. 141 § 4 p.p.s.a., nie ma obowiązku odnosić się osobno do każdego z zarzutów podniesionych w skardze oraz innych pismach procesowych sprawy i do każdego z argumentów na ich poparcie, może je oceniać całościowo. Najistotniejsze jest to, aby z wywodów Sądu wynikało dlaczego w sprawie doszło albo nie doszło do naruszenia prawa wskazanego w skardze (por. wyrok NSA z 18 listopada 2016 r., sygn. akt II GSK 702/15; wyrok NSA z 19 czerwca 2018 r., sygn. akt II GSK 2336/16; wyrok NSA z 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt II GSK 2671/16; wyrok NSA z 4 października 2018 r., sygn. akt II GSK 2983/16 - publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Za całkowicie chybiony uznać należy także zarzut naruszenia 110 p.p.s.a. Stosownie do treści tego przepisu, rozprawa ulega odroczeniu, jeżeli sąd postanowi zawiadomić o toczącym się postępowaniu osoby, które

dotychczas nie brały udziału w sprawie w charakterze stron. Wskazać należy, że w postępowaniu przed Sądem I instancji sprawę rozpoznano na posiedzeniu niejawnym a nie na rozprawie, a zatem przepis ten nie miał zastosowania w sprawie. Zauważyć przy tym należało, że niewątpliwie strona i uczestnik postępowania mogli przedstawić wszelkie argumenty, również pisemnie w toku postępowania sądowego.

Odnosząc się do pozostałych zarzutów procesowych należy zaznaczyć, iż jeżeli chodzi o formułowanie zarzutów skargi kasacyjnej podkreślenia wymaga, że w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że przytoczenie podstaw kasacyjnych polega na wskazaniu, czy strona skarżąca zarzuca naruszenie prawa materialnego, czy naruszenie przepisów postępowania, czy też oba te naruszenia łącznie. Konieczne jest przy tym wskazanie konkretnych przepisów naruszonych przez Sąd, z podaniem numeru artykułu, paragrafu, ustępu, punktu. Uzasadnienie podstaw kasacyjnych powinno szczegółowo określać do jakiego, zdaniem strony skarżącej, naruszenia przepisów prawa doszło i na czym to naruszenie polegało, a w przypadku zarzucania uchybień przepisom procesowym należy dodatkowo wykazać, że to naruszenie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Sformułowanie zarzutu błędnej wykładni przepisu prawa materialnego zawsze powinno łączyć się z wyjaśnieniem, na czym polegało wadliwe odczytanie przez Sąd I instancji znaczenia treści przepisu, a następnie konieczne jest podanie właściwego, rozumienia naruszonego przepisu. Natomiast uzasadniając zarzut niewłaściwego zastosowania przepisu prawa materialnego należy wykazać, że Sąd stosując przepis popełnił błąd subsumcji, czyli że niewłaściwie uznał, iż stan faktyczny przyjęty w sprawie odpowiada (lub nie odpowiada) stanowi faktycznemu zawartemu w hipotezie normy prawnej. W tym przypadku autor skargi kasacyjnej musi podać dlaczego konkretny przepis prawa materialnego nie miał (lub miał) zastosowania w sprawie (por. wyroki NSA z: 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II GSK 2735/15; 6 czerwca 2017 r., sygn. akt II FSK 1342/15; 6 czerwca 2017 r., sygn. akt II GSK 2668/15;). Podkreślić przy tym należy, że ocena zarzutu niewłaściwego zastosowania prawa materialnego może być dokonana wyłącznie na podstawie stanu faktycznego, którego ustalenia nie są kwestionowane lub nie zostały skutecznie podważone, nie zaś na podstawie stanu faktycznego, który sama strona skarżąca uznaje za prawidłowy (zob. np. wyrok NSA z 10 listopada 2022 r., sygn. akt II FSK 940/22).

W ramach podstawy kasacyjnej wymienionej w art. 174 pkt 2 p.p.s.a.

skarżąca podniosła naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na jego wynik, 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, gdy zaskarżona decyzja wydana została z naruszeniem przepisów postępowania, tj. art. 7 Konstytucji RP, art. 6, art. 80, art. 11 i art. 107 § 3 k.p.a., poprzez naruszenie zasady praworządności, przekroczenie swobodnej oceny dowodów i błędne wyjaśnienie dlaczego uznano, iż Spółka utraciła rękojmię należytego prowadzenia apteki w sytuacji, gdy ze zgromadzonych akt postępowania nie wynika, aby Strona prowadziła obrót produktami leczniczymi niezgodnie z ustawą z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne.

Odnosząc się do tych zarzutów należy uznać je za niezasadne. W tym przypadku skarżąca kasacyjnie nie przedstawiła w istocie uzasadnienia zarzutu (a w rzeczywistości zarzutów ze względu na liczbę wskazywanych przepisów i różnorodność normatywną) w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, mimo że miała taki obowiązek, zgodnie z art. 176 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Przedstawionego w treści zarzutu wskazania przez skarżącą kasacyjnie w jaki sposób miało dojść do naruszenia przepisu Konstytucji oraz poszczególnych przepisów k.p.a. nie sposób przypisać do każdego ze wskazywanych przepisów ze względu na brak związku z treścią niektórych z nich. Tak sformułowany zarzut nie nadaje się do rozpoznania, ponieważ związanie podstawami skargi kasacyjnej polega na tym, że wskazanie przez stronę skarżącą naruszenia konkretnego przepisu prawa materialnego lub procesowego określa zakres kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd ten uprawniony jest bowiem jedynie do zbadania, czy postawione w skardze kasacyjnej zarzuty dotyczące naruszenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny konkretnych przepisów prawa materialnego czy też procesowego w rzeczywistości zaistniały. W świetle art. 176 p.p.s.a. skarga kasacyjna jest sformalizowanym środkiem zaskarżenia i powinna czynić zadość nie tylko wymaganiom przypisanym dla pisma w postępowaniu sądowym, lecz także przewidzianym dla niej wymaganiom, w tym powinna zawierać prócz innych wymogów, m.in. przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie (art. 176 § 1 pkt 2 p.p.s.a.). W związku z tym zakres kontroli wyroku wyznacza sam autor skargi kasacyjnej wskazując, które normy prawa zostały naruszone. Na autorze skargi kasacyjnej ciąży obowiązek konkretnego wskazania, które przepisy prawa zostały przez sąd naruszone zaskarżonym orzeczeniem i w jaki sposób. Wymogu tego nie spełnia wskazanie wielu przepisów w jednym zarzucie i sumaryczne wskazanie wielu

sposobów naruszenia, jeżeli jest oczywiste, że przepisy mogą być naruszone w różny, odmienny od innych przepisów, sposób. Przy naruszeniu prawa procesowego należy wskazać przepisy postępowania naruszone przez sąd, sposób tego naruszenia i wpływ naruszenia na wynik sprawy, to jest na treść orzeczenia (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.). Naczelny Sąd Administracyjny nie jest uprawniony do uzupełniania czy korygowania postawionych zarzutów kasacyjnych. Nie może też samodzielnie ustalać podstaw, kierunków, jak i zakresu zaskarżenia ani poszukiwać ewentualnego uzasadnienia zarzutów skargi kasacyjnej poprzez analizę uzasadnienia wyroku bądź akt sprawy.

Z powyższych względów chybiony jest zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c i art. 151 p.p.s.a. Zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. Sąd, uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie, uchyla decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli stwierdzi inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Takiego naruszenia prawa procesowego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie stwierdził, a zatem zasadnie zastosował jako podstawę podjętego rozstrzygnięcia przepis art. 151 p.p.s.a.

Natomiast w sprawie niniejszej zarzuty naruszenia prawa procesowego dotyczące art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 7 k.p.a. w zw. z art. 80 k.p.a. zostały tak skonstruowane, że powiązано je ściśle z naruszeniem prawa materialnego, celowym jest zatem ich łączne rozpoznanie. Argumentacja towarzysząca zarzutom prawnomaterialnym praktycznie była bowiem tożsama z argumentacją towarzyszącą zarzutom procesowym. Dodatkowo w tym miejscu należy odnieść się do kwestii prawidłowości skonstruowania przez profesjonalnego pełnomocnika zarzutu naruszenia art. 77 k.p.a. Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje na niewłaściwą redakcję i błąd skargi kasacyjnej w sformułowaniu zarzutu naruszenia ww. przepisu. Autor skargi kasacyjnej nie wskazał bowiem jednostki redakcyjnej art. 77 k.p.a. poprzez określenie paragrafu, który w jego ocenie został naruszony przez Sąd I instancji mimo, iż przepis ten zawiera cztery paragrafy. Również uzasadnienie skargi kasacyjnej braku tego nie eliminuje poprzez doprecyzowanie zarzucanego przepisu i wskazanie jego pełnej jednostki redakcyjnej. W uzasadnieniu zarzutu brak jest jednoznacznych wskazówek pozwalających stwierdzić, która z jednostek redakcyjnych tekstu prawnego została zdaniem autora skargi kasacyjnej naruszona przez Sąd I instancji. W związku z tym podzielić należy prezentowane w judykaturze stanowisko, wedle którego w odniesieniu do przepisu, który nie stanowi jednej

zamkniętej całości, a składa się z paragrafów, ustępów, punktów i innych jednostek redakcyjnych, wymóg skutecznie wniesionej skargi kasacyjnej jest spełniony wówczas, gdy wskazuje ona konkretny przepis naruszony przez sąd pierwszej instancji, z podaniem konkretnej jednostki redakcyjnej przepisu (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 614/13, LEX nr 1574678; z 14 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 1799/12, LEX nr 1295809). W rozpoznawanej sprawie nie wskazano jednostki redakcyjnej art. 77 k.p.a., co powoduje, że nie został spełniony wymóg prawidłowego sformułowania zarzutu skargi kasacyjnej. Sytuacja taka uniemożliwia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu ustosunkowanie się do treści tak sformułowanego zarzutu.

Przechodząc zatem do oceny zarzutów opartych na naruszeniu prawa materialnego, tj. art. 101 pkt 4 Prawa farmaceutycznego w zw. z art. 170 p.p.s.a., art. 96 ust. 5 pkt 2 p.f. oraz art. 14 ustawy - Prawo przedsiębiorców w związku z art. 120 p.f. należy wskazać, iż Naczelny Sąd Administracyjny uznał te zarzuty za bezzasadne.

W pierwszej kolejności podkreślenia wymaga, iż Naczelny Sąd Administracyjny nie podziela stanowiska skarżącej kasacyjnie spółki w odniesieniu do zakresu obowiązków farmaceuty oraz podstaw odmowy realizacji zapotrzebowania określonych w art. 96 p.f. oraz w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 18 października 2002 r. w sprawie wydawania z apteki produktów leczniczych i wyrobów medycznych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 493, zwanym dalej: rozporządzeniem MZ z 2002 r.).

Pojęcie „zapotrzebowania” zdefiniowane zostało w art. 96 ust. 1 pkt 3 p.f., na gruncie którego produkty lecznicze, środki spożywcze specjalnego przeznaczenia żywieniowego i wyroby medyczne są wydawane z apteki ogólnodostępnej przez farmaceutę lub technika farmaceutycznego w ramach jego uprawnień zawodowych na podstawie zapotrzebowania podmiotu wykonującego działalność leczniczą. W rozpoznawanej sprawie zapotrzebowania na produkty lecznicze i wyroby medyczne składane były do apteki ogólnodostępnej przez podmiot leczniczy wykonujący ambulatoryjne świadczenia zdrowotne. W art. 96 ust. 2 p.f. określono szczegółowe wymogi formalne, jakie spełniać musi złożone zapotrzebowanie. Natomiast w art. 96 ust. 5 p.f. wymienione zostały przypadki, w jakich farmaceuta (lub technik farmaceutyczny) może odmówić wydania produktu leczniczego, wskazując między innymi sytuację uzasadnionego podejrzenia, że produkt leczniczy może być zastosowany w celu pozamedycznym (pkt 2), jak również uzasadnionego podejrzenia co do autentyczności recepty



lub zapotrzebowania (pkt 3). W okresie, w którym skarżąca realizowała zapotrzebowania będące źródłem sporu w rozpoznawanej sprawie, obowiązywało rozporządzenie MZ z 2002 r., które dopiero później zastąpione zostało przez bardziej szczegółową regulację dotyczącą realizacji zapotrzebowań, tj. rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 października 2018 r. w sprawie zapotrzebowań oraz wydawania z apteki produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego i wyrobów medycznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1164). Niewątpliwie jednak do oceny realizacji zapotrzebowań w rozpoznawanej sprawie zastosowanie ma rozporządzenie MZ z 2002 r., w świetle którego określone zostały obowiązki osoby realizującej zapotrzebowanie (§ 2 pkt 3), jak również, równoległe do treści art. 96 ust. 2 p.f., elementy, jakie zawierać musi zapotrzebowanie na produkty lecznicze lub wyroby medyczne.

W ocenie NSA, niezasadne jest twierdzenie, że przepisy te ustanawiają zasadę wydawania produktów leczniczych lub wyrobów medycznych na podstawie zapotrzebowania, a odmowa realizacji zapotrzebowania stanowi wyjątek od tej zasady. W istocie, w art. 96 ust. 5 p.f. użyto sformułowania, że farmaceuta może odmówić realizacji zamówienia. W § 5 rozporządzenia MZ z 2002 r. również mowa jest o tym, że odmowa wydania produktu leczniczego lub wyrobu medycznego może nastąpić w wymienionych przypadkach. Należy jednak zauważyć, że w piśmiennictwie pojawił się pogląd, zgodnie z którym przepis § 5 rozporządzenia MZ z 2002 r. nie zawierał sformułowań uzasadniających przypisanie mu charakteru zamkniętego katalogu. Wskazane w nim sytuacje stanowiły raczej egemplifikację przypadków, które uprawniały do odmowy wydania produktów leczniczych, uzupełniając w ten sposób ogólną formułę przyznającą farmaceutom i technikom farmaceutycznym prawo niewydawania leków jeżeli ich wydanie może zagrozić życiu lub zdrowiu pacjenta (art. 96 ust. 4 i 7 p.f.). Nie wykluczał natomiast wprowadzenia innych ograniczeń, w szczególności niepolegających na odmowie wydania, lecz na limitowaniu ilości wydawanego produktu (zob. J. Stefańczyk-Kaczmarzyk (w:) *Prawo farmaceutyczne. Komentarz*, wyd. II, red. M. Kondrat, Warszawa 2016, art. 96; W. L. Olszewski (w:) R. Dybka, Z. Ignatowicz, K. Miłowska, B. Nowak-Chrząszczyk, P. Sosin-Ziarkiewicz, Z. Ulz, P. Zięcik, M. Żarnecka, W. L. Olszewski, *Prawo farmaceutyczne. Komentarz*, Warszawa 2016, art. 96). Niezależnie jednak od tego, czy katalog przypadków, w których farmaceuta może odmówić wydania produktu leczniczego, przewidziany w art. 96 ust. 5 p.f. jest wyliczeniem enumeratywnym, czy też jedynie

przykładowym, nie ulega wątpliwości, że jedną z podstaw odmowy może być zaistnienie uzasadnionego podejrzenia, że produkt leczniczy może być zastosowany w celu pozamedycznym.

Zastosowanie czasownika „może” zamiast określenia bezwzględnego obowiązku po stronie farmaceuty w art. 96 ust. 5 p.f. odnosi się jednak, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie tyle do pozostawienia pełnej swobody farmaceucie, lecz związane jest z konstrukcją przepisu. Zaistnienie uzasadnionego podejrzenia, że produkt leczniczy może być zastosowany w celu pozamedycznym przez podmiot składający zapotrzebowanie jest zjawiskiem, które podlega ocenie farmaceuty, sytuacją, w której ustawodawca oczekuje podjęcia przez farmaceutę analizy konkretnego przypadku, rozważania sytuacji według okoliczności sprawy. Przepis ten należy interpretować mając na uwadze cel regulacji ustawy - Prawo farmaceutyczne, jakim jest ochrona zdrowia i bezpieczeństwo obrotu produktami leczniczymi. W tym kontekście, stosując wykładnię funkcjonalną art. 96 ust. 5 p.f. farmaceuta zobowiązany jest do podjęcia analizy zapotrzebowania pod kątem zapewnienia bezpieczeństwa obrotu produktami leczniczymi i wyrobami medycznymi. Pozostawienie farmaceucie dowolności w podjęciu decyzji o realizacji zapotrzebowania w przypadku zaistnienia uzasadnionego podejrzenia, że produkt leczniczy może być zastosowany w celach pozamedycznych, stałoby w sprzeczności z ratio legis ustawy i powodowało, że obrót produktami leczniczymi nie byłby obwarowany dostatecznymi ograniczeniami, mającymi na celu przeciwdziałanie istnieniu obrotu dla celów pozamedycznych. W konsekwencji, Naczelny Sąd Administracyjny nie podziela stanowiska skarżącej, że organy, a za nimi Sąd pierwszej instancji niezasadnie przyjęły, iż farmaceuta miał obowiązek odmówić realizacji zapotrzebowania w tej sprawie. Nieprecyzyjnie podnosi przy tym skarżąca, że podstawą odmowy miałyby być powzięcie informacji o ambulatoryjnym sposobie świadczeń wykonywanych przez podmiot, który złożył zapotrzebowanie. W rozpoznawanej sprawie nie sam ambulatoryjny charakter działalności podmiotu zgłaszającego zapotrzebowanie miał budzić zastrzeżenia. Istotne było powiązanie rodzaju świadczeń wykonywanych przez ten podmiot z rodzajem leków i ich ilością, którą wskazywał w zapotrzebowaniach. Ta przesłanka powinna być stanowić podstawę zaistnienia podejrzenia co do ryzyka pozamedycznego wykorzystania produktów leczniczych z zapotrzebowania.

W świetle konstrukcji art. 96 ust. 5 pkt 2 p.f., ocena zapotrzebowania przez farmaceutę nie powinna ograniczać się jedynie do weryfikacji, czy

spełnia ono warunki formalne, tj. czy zawiera wszystkie elementy przewidziane w art. 96 ust. 2 p.f., jak również § 6 rozporządzenia MZ z 2002 r. (zob. M. Ożóg, 4.4. Czynności poprzedzające wydanie (w:) System handlu produktem leczniczym i produktami pokrewnymi. Problematyka prawna, Warszawa 2009). Naczelny Sąd Administracyjny podziela pogląd, że przed realizacją zapotrzebowania osoba je realizująca - farmaceuta czy też technik farmaceutyczny - zobowiązana jest również do rozważenia, czy nie zachodzi materialna przesłanka odmowy realizacji, tj. uzasadnione podejrzenie niemedycznego wykorzystania produktu leczniczego.

Uzasadnione podejrzenie jest przy tym pojęciem nieostrym, wymagającym oceny pod kątem okoliczności danej sprawy. Podstawą oceny dokonywanej przez farmaceutę wobec wniesionego zapotrzebowania, jest ocena sytuacji opartej na dostępnych informacjach. Farmaceuta posiada wiedzę niezbędną do oceny rodzaju działalności podmiotu zgłaszającego zapotrzebowanie i zestawienia tej działalności z rodzajem produktów leczniczych i ich ilości wskazanych przez ten podmiot w zapotrzebowaniu. Jest podmiotem kompetentnym, jak też to uznał ustawodawca, do przeprowadzenia analizy ryzyka pozamedycznego wykorzystania produktu leczniczego przez zgłaszającego zapotrzebowanie.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego niezasadny jest również zarzut odnoszący się do naruszenia art. 101 pkt 4 p.f., w świetle którego wojewódzki inspektor farmaceutyczny odmawia udzielenia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej gdy wnioskodawca nie daje rękojmi należytego prowadzenia apteki, w związku z art. 37ap ust. 1 pkt 2 p.f., na mocy którego zezwolenie to organ cofa, gdy przedsiębiorca przestał spełniać warunki określone przepisami prawa, wymagane do wykonywania działalności gospodarczej określonej w zezwoleniu. Przepis art. 37ap ust. 1 pkt 2 p.f. świadczy o tym, że wymóg rękojmi należytego prowadzenia apteki jest warunkiem, jaki przedsiębiorca musi spełniać nie tylko na etapie ubiegania się o uzyskanie zezwolenia, ale także w czasie prowadzenia apteki.

Pojęcie „rękojmi należytego wykonywania zawodu” oznacza całość zdarzeń i okoliczności dotyczących wykonywania danego zawodu, składających się na wizerunek osoby zaufania publicznego oraz cechy takie, jak m.in. prawość, uczciwość także w życiu zawodowym. „Rękojmię należytego prowadzenia apteki” daje pomiot, którego zachowanie świadczy o przestrzeganiu ustawowych zasad prowadzenia określonego rodzaju działalności. Obowiązki nałożone na ten podmiot przepisami ustawy - Prawo farmaceu-

tyczne wyznaczają granice, w jakich prowadzący aptekę może poruszać się prowadząc tę reglamentowaną działalność. Pojęcie „rękojmi należytego wykonywania zawodu” to zagwarantowanie, że z racji posiadanych cech zawód ten będzie wykonywany prawidłowo. W świetle ugruntowanego w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądu, rękojmia to całość cech, zdarzeń i okoliczności dotyczących wykonywania danego zawodu, składających się na jego wizerunek jako zawodu zaufania publicznego. Pojęcie rękojmi zawiera takie cechy, jak: szlachetność, prawość, uczciwość osoby wykonującej ten zawód. Przekroczenie przez podmiot prowadzący aptekę granic określonych w ustawie obowiązków stanowi zatem przyczynę utraty rękojmi, skutkującą cofnięciem zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej (por. przykładowo wyroki NSA z 17 maja 2023 r., sygn. akt II GSK 367/20, z 5 marca 2019 r., sygn. akt II GSK 12/17). Jak wskazywał niejednokrotnie NSA, „rękojmia” to poręczenie, zagwarantowanie (czegoś), gwarancja, zapewnienie (o czymś), przyrzeczenie (czegoś), co odnieść należy do poręczenia (zagwarantowania, gwarancji, zapewnienia, przyrzeczenia) należytego prowadzenia apteki ogólnodostępnej, a należyte prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na prowadzeniu apteki ogólnodostępnej, to przede wszystkim przestrzeganie przepisów prawa w zakresie jej prowadzenia, w tym rzecz jasna warunków wynikających z udzielonego zezwolenia, które ma przecież ściśle określony przedmiot i zakres. Wobec tego za uzasadniony trzeba uznać wniosek, że o braku rękojmi należytego prowadzenia apteki ogólnodostępnej należy wnioskować na podstawie takich działań podejmowanych przez podmiot ją prowadzący, które stoją w jaskrawej opozycji do podstawowych zasad prowadzenia oraz działania apteki ogólnodostępnej i naruszają przez to przepisy prawa określające prowadzenie apteki oraz zezwolenie na jej prowadzenie poprzez wykracanie tymi działaniami poza wyznaczone nimi granice (por. przykładowo wyrok NSA z 17 maja 2023 r., sygn. akt II GSK 527/20).

W konsekwencji uznania, że realizacja zapotrzebowania, pomimo istnienia przesłanek do przyjęcia zaistnienia uzasadnionego podejrzenia o pozamedycznym wykorzystaniu produktów leczniczych przez podmiot zgłaszający zapotrzebowanie, stanowi naruszenie przepisów ustawy - Prawo farmaceutyczne, konieczne jest stwierdzenie, że działanie takie podważa rękojmię należytego wykonywania zawodu w rozumieniu art. 101 ust. 4 p.f. W procesie subsumcji danego stanu faktycznego do norm regulujących rękojmię należytego prowadzenia apteki szczególnie istotne jest uwzględnienie celu ustawy - Prawo farmaceutyczne. Mając bowiem na uwadze, że

celem tym jest zapewnienie bezpieczeństwa zdrowia publicznego poprzez regulację obrotu produktami leczniczymi: monitorowanie jakości, skuteczności i bezpieczeństwa leków, określenie ścisłych warunków dla podmiotów prowadzących działalność farmaceutyczną oraz bezpieczeństwo pacjentów, bez wątpienia godzenie się z uzasadnionym podejrzeniem istnienia ryzyka pozamedycznego obrotu produktami leczniczymi pochodzącymi z realizacji zapotrzebowania stoi w sprzeczności z ratio legis ustawy Prawo farmaceutyczne, tym samym stanowiąc podstawę do rozważenia przez organ właściwy do spraw zezwolenia na prowadzenie apteki dalszego spełniania przesłanki rękojmi należytego prowadzenia apteki. Sąd pierwszej instancji zasadnie zatem zaaprobował podważenie przez organ rękojmi należytego prowadzenia apteki na podstawie zebranego w toku postępowania materiału dowodowego.

Sąd I instancji trafnie zauważył, iż zakres produktów leczniczych, które mogą zostać dostarczone pacjentowi w ramach ambulatoryjnych świadczeń zdrowotnych powinien zostać ograniczony do produktów leczniczych wymienionych w wykazach stanowiących załączniki do ww. rozporządzenia, a zapotrzebowania dla przedsiębiorstwa podmiotu leczniczego wykonującego działalność leczniczą w kategorii „3 - Ambulatoryjne świadczenia zdrowotne” powinny być realizowane w zakresie produktów leczniczych, które wymieniono w wykazach stanowiących załączniki do rozporządzenia z 12 stycznia 2011 r.

Co więcej, Naczelny Sąd Administracyjny podziela stanowisko przedstawione w zaskarżonym wyroku, że w niniejszej sprawie rodzaj i ilości produktów leczniczych stanowiących przedmiot zapotrzebowań realizowanych w aptece wykluczały przeznaczenie znacznej części tych produktów wyłącznie w celu bezpośredniego zastosowania u pacjenta, w związku z udzielanym ambulatoryjnym świadczeniem zdrowotnym. Strona nieprawidłowo realizowała sporządzone zapotrzebowania na produkty lecznicze podmiotów leczniczych wykonujących działalność leczniczą w rodzaju „3 - Ambulatoryjne świadczenia zdrowotne”. Należy mieć tu bowiem na uwadze, co trafnie podkreślił WSA w uzasadnieniu, że Spółka czyniła to w zakresie szerszym, aniżeli wskazany w wykazach stanowiących załączniki do rozporządzenia z 12 stycznia 2011 r., w tym także zbywała produkty lecznicze onkologiczne i przeciwnowotworowe. Trafnie również podkreślono w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia, że organy inspekcji farmaceutycznej nie twierdziły, aby tylko tego rodzaju produkty apteka zbywała opisanym w decyzjach podmiotom leczniczym, ale tego rodzaju produkty

przeważały w obrocie.

W związku z powyższym zasadnie Sąd I instancji uznał, że aptekę ogólnodostępną prowadzi profesjonalny przedsiębiorca, a zatem trudno dać wiarę, iż farmaceuta posiadający odpowiednie wykształcenie nie zauważa kiedy realizowane przez aptekę zapotrzebowania dotyczą znacznych ilości produktów leczniczych wydawanych na receptę, refundowanych, ratujących życie i zdrowie, zagrożonych brakiem dostępności, a ich przeznaczenie lub ilość nie uzasadnia doraźnego zastosowania w związku z udzielanym ambulatoryjnym świadczeniem zdrowotnym. Rację ma także Sąd I instancji, wbrew twierdzeniom skargi kasacyjnej, iż nie należy zapominać o zapotrzebowaniach pochodzących od podmiotu nieprowadzącego jeszcze działalności ( (... ) nie prowadził w okresie od 5 kwietnia 2017 r. do 20 sierpnia 2017 r. zarejestrowanej działalności leczniczej, chociaż wystawiał w tym okresie zapotrzebowania). Przy tym zapotrzebowania były wystawiane przez przychodnie lecznicze ( (... ), (... )), a produkty lecznicze były zbywane podmiotom leczniczym (I. Sp. z o.o.; N. Sp. z o.o.; G. Sp. z o.o.). Trafnie również podkreślono w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia, że podane podmioty lecznicze były prowadzone przez Spółki o nazwach identycznych jak prowadzonych podmiotów leczniczych. Każda ze spółek „założycieli” prowadziła także hurtownię farmaceutyczną, czego Skarżąca nie kwestionowała, a co na podstawie ogólnodostępnego rejestru hurtowni organy ustaliły bezspornie.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie naruszeń przez podmiot prowadzący aptekę przepisów ustawy - Prawo farmaceutyczne przy jej prowadzeniu, winno być brane pod uwagę przy ocenie spełnienia wymogu rękojmi należytego prowadzenia apteki. Istotnie, zgodnie z art. 120 ust. 1 pkt 2 p.f., w razie stwierdzenia naruszenia wymagań dotyczących obrotu produktami leczniczymi lub wyrobami medycznymi, właściwy organ nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie w ustalonym terminie stwierdzonych uchybień. W myśl zaś art. 103 ust. 2 pkt 1 powołanej ustawy, wojewódzki inspektor farmaceutyczny może cofnąć zezwolenie, jeżeli nie usunięto w ustalonym terminie uchybień wskazanych w decyzji wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego, wydanej na podstawie ustawy.

Wobec regulacji zawartych w przytoczonych wyżej przepisach, a to art. 37ap ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 101 pkt 4 i art. 103 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 120 ust. 1 pkt 2 p.f. zasadne jest jednak przyjęcie, że ustawodawca - wskazując na przesłanki obligatoryjnego i fakultatywnego cofnięcia zezwolenia - odróżnia uchybienia podlegające usunięciu, nieusunięcie których

może skutkować cofnięciem zezwolenia na prowadzenie apteki (fakultatywnie), od uchybień świadczących o utracie przez podmiot prowadzący aptekę rękąmi należytego jej prowadzenia i skutkujących obligatoryjnym cofnięciem zezwolenia.

Nie jest także zasadny zarzut naruszenia art. 170 p.p.s.a. Zgodnie z art. 170 p.p.s.a. orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby. Związanie prawomocnym orzeczeniem sądu, o jakim mowa w przytoczonym przepisie dotyczy tego, iż nie można kwestionować, że zostało wydane określone rozstrzygnięcie w określonej sprawie. Zakres oddziaływania prawomocnego orzeczenia obejmuje zarówno zakończone postępowanie administracyjne, w którym został wydany zaskarżony akt lub podjęta czynność, ale także wiąże organy administracji publicznej i sądy administracyjne co do jego wydania i treści samego rozstrzygnięcia w innych sprawach. Prawomocne orzeczenie, o którym mowa w art. 170 p.p.s.a. nie wiąże natomiast w innych sprawach w zakresie zawartej w nim oceny prawnej - zwłaszcza dotyczących innych podmiotów - a może jedynie stanowić wskazówkę interpretacyjną. Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że w przedmiotowej sprawie Sąd pierwszej instancji nie naruszył art. 170 p.p.s.a., przyjmując inną wykładnię prawa niż zawarta w powołanych w skardze kasacyjnej wyrokach, bowiem tą ostatnią wykładnią nie był związany, a dodatkowo dotyczą one innych zagadnień prawnych - tzn. zmiany zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej.

Podsumowując Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że zaskarżony wyrok nie narusza prawa w stopniu dającym podstawę do uwzględnienia skargi kasacyjnej. Dlatego wszystkie podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty, dotyczące naruszenia prawa procesowego i prawa materialnego, Naczelny Sąd Administracyjny uznał za nieuzasadnione.

Z tych wszystkich względów skarga kasacyjna - nie mając usprawiedliwionych podstaw - podlegała oddaleniu. Zgodzić należało się bowiem z Sądem pierwszej instancji, że skarżąca prowadząc aptekę ogólnodostępną dopuściła się naruszenia powołanych wyżej przepisów Prawa farmaceutycznego, przez co utraciła przymiot dawania rękąmi należytego prowadzenia apteki.

Wobec powyższego Naczelny Sąd Administracyjny, działając na podstawie art. 184 p.p.s.a., orzekł jak w punkcie 1 sentencji wyroku.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na mocy art. 204 pkt

1 p.p.s.a. w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 2 lit. a w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1804 z późn. zm.). Zasądzona kwota 480 zł stanowi zwrot kosztów pełnomocnika organu, który nie prowadził sprawy w postępowaniu przed Sądem I instancji, z tytułu udziału w rozprawie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym oraz terminowego sporządzenia odpowiedzi na skargę kasacyjną (pkt 2 sentencji).