

Naczelny Sąd Administracyjny
00-011 Warszawa, ul. Boduena 3/5
Izba Gospodarcza
WYDZIAŁ II

OKRĘGOWA IZBA APTEKARSKA
WPLYNĘŁO
L. dz. 172/2017 172/K/2017
16. 07. 2019

Dnia 12 lipca 2019 r.
Sygn. akt II GSK 2090/18

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

r.pr. Sylwester Majewski
(pełnomocnik Okręgowej Izby Aptekarskiej w Warszawie)
Ul. S. Żeromskiego 77 lok. 6
00-882 Warszawa

Sekretariat Wydziału II Izby Gospodarczej Naczelnego Sądu Administracyjnego przesyła odpis wyroku z dnia 16 kwietnia 2019 r., sygn. akt II GSK 2090/18, w sprawie skargi kasacyjnej Głównego Inspektora Farmaceutycznego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 września 2018 r. sygn. akt VI SA/Wa 1057/18 w sprawie ze skargi Okręgowej Izby Aptekarskiej w Warszawie na postanowienie Głównego Inspektora Farmaceutycznego z dnia 3 kwietnia 2018 r. nr GIF-P-L-0740/358-3/KB/17 w przedmiocie odmowy dopuszczenia do udziału w postępowaniu.

Załączone orzeczenie jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.

Zał.:

- odpis wyroku z dnia 16 kwietnia 2019 r.

z up. Kierownika Sekretariatu

Michał Pysiewicz

sekretarz sądowy



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 kwietnia 2019 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący Sędzia NSA

Mirosław Trzeci (spr.)

Sędzia NSA

Dorota Dąbek

Sędzia del. WSA

Urszula Wilk

po rozpoznaniu w dniu 16 kwietnia 2019 r.

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Gospodarczej

skargi kasacyjnej **Głównego Inspektora Farmaceutycznego**

od wyroku **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

z dnia 20 września 2018 r. sygn. akt VI SA/Wa 1057/18

w sprawie ze skargi **Okręgowej Izby Aptekarskiej w Warszawie**

na postanowienie **Głównego Inspektora Farmaceutycznego**

z dnia 3 kwietnia 2018 r. nr GIF-P-L-0740/358-3/KB/17

w przedmiocie **odmowy dopuszczenia do udziału w postępowaniu**

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Michał Bysiewicz

sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 20 września 2018 r., sygn. akt VI SAWa 1057/18, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu skargi Okręgowej Izby Aptekarskiej w Warszawie (dalej „OIA”), uchylił postanowienie Głównego Inspektora Farmaceutycznego z 3 kwietnia 2018 r. w przedmiocie odmowy dopuszczenia do udziału w postępowaniu, a także zasądził koszty postępowania sądowego.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożył Główny Inspektor Farmaceutyczny (dalej „GIF”), wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania WSA w Warszawie, ewentualnie o jego uchylenie i orzeczenie co do istoty sprawy, a także o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. GIF zrzekł się rozprawy.

Zarzucił naruszenie

- prawa procesowego, co miało istotny wpływ na wynik sprawy:

1) art. 145 § 1 pkt 1 lit c) p.p.s.a. w zw. z art. 31 § 1 pkt 1 i 2 i § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U z 2018 r., poz. 2096 ze zm.; dalej „k.p.a.”) poprzez dokonanie błędnej wykładni art. 31 § 1 pkt 1 i 2 oraz § 3 k.p.a. i przyjęcie, iż Okręgowa Izba Aptekarska w Warszawie wykazała interes społeczny przemawiający za dopuszczeniem jej do udziału w postępowaniu i w konsekwencji przeprowadzenie nieprawidłowej oceny zgodności z prawem zaskarżonego postanowienia Głównego Inspektora Farmaceutycznego z 3 kwietnia 2018 r. (GIF-P-L-0740/358-3/KB/17) i jego uchylenie,

2) naruszenie art. 141 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.; dalej „p.p.s.a.”) w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy, polegające na braku należytej analizy okoliczności sprawy przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w szczególności w zakresie podnoszonych przez organ argumentów odnośnie kwestii dotyczących braku po stronie Okręgowej Izby Aptekarskiej w Warszawie interesu społecznego udzielenia wydania zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej.

- norm prawa materialnego, tj.:

3) art. 145 § 1 pkt 1 lit a) p.p.s.a. w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 5 i art. 2a ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (Dz. U. z 2016 r. poz. 1496; dalej u.i.a.) w zw. z art. 31 § 1 pkt 1 i 2 i § 3 k.p.a. poprzez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że celem statutowym oraz przejawem interesu społecznego uzasadniającym udział Okręgowej Izby Aptekarskiej w Warszawie w

postępowaniu administracyjnym w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej, jest zapis ustawy stanowiący, że do zadań Izby należy sprawowanie pieczy nad wykonywaniem zawodu farmaceuty oraz, że wykonywanie zawodu farmaceuty ma na celu ochronę zdrowia publicznego i polega m.in. na kierowaniu apteką, punktem aptecznym, działem farmacji szpitalnej lub hurtownią farmaceutyczną,

4) art. 145 § 1 pkt 1 lit a) p.p.s.a. w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 7 ust. 2 pkt 11 u.i.a. w zw. z art. 31 § 1 pkt 1 i 2 i § 3 k.p.a. poprzez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że celem statutowym oraz przejawem interesu społecznego uzasadniającym udział Okręgowej Izby Aptekarskiej w Warszawie w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej, jest zapis ustawy stanowiący, że do zadań Izby należy reprezentowanie zawodu aptekarza i jego interesów, które to zadania samorząd aptekarski wykonuje poprzez czynny udział w postępowaniach dotyczących konkretnych członków izby, podczas gdy postępowanie w przedmiocie udzielenia zezwolenia nie było prowadzone z wniosku członka izby aptekarskiej, a z wniosku spółki handlowej,

5) art. 145 § 1 pkt 1 lit a) p.p.s.a. w zw. z art. 7 ust. 2 pkt 7 i art. 29 ust. 5 u.i.a. w zw. z art. 31 § 1 pkt 1 i 2 i § 3 k.p.a. poprzez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie i w konsekwencji przyjęcie, że wydawanie przez organ samorządu aptekarskiego niewiążących opinii w sprawach udzielania lub cofania zezwoleń na prowadzenie apteki nie wyklucza jednocześnie możliwości dopuszczenia samorządu aptekarskiego do udziału w takim postępowaniu.

W uzasadnieniu przedstawiono argumenty na poparcie zarzutów.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności należy wskazać, że skarżący kasacyjnie organ zrzekł się rozprawy, a pozostałe strony – w tym przypadku OIA – w terminie czternastu dni od doręczenia odpisu skargi kasacyjnej, nie zażądała przeprowadzenia rozprawy. W związku z powyższym, Naczelnny Sąd Administracyjny zgodnie z dyspozycją art. 182 § 2 i 3 p.p.s.a. rozpoznał skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, w składzie trzech sędziów.

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelnny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie występują przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2

p.p.s.a. Z tego względu Naczelny Sąd Administracyjny przy rozpoznaniu sprawy związany był granicami skargi kasacyjnej. Granice te są wyznaczone wskazanymi w niej podstawami, którymi może być naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie (art. 174 pkt 1 p.p.s.a.) albo naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.). Naczelny Sąd Administracyjny bada bowiem jedynie legalność wyroku Sądu I instancji w zakresie zakwestionowanym przez autora skargi kasacyjnej, a nie rozpoznaje sprawy ponownie w jej całokształcie.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do najdalej idącego zarzutu opisanego w pkt I. 2. *petitum* skargi kasacyjnej, naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. przez brak należytej analizy okoliczności sprawy, w szczególności w zakresie podnoszonych przez organ argumentów odnośnie do kwestii dotyczących braku po stronie Izby interesu społecznego. Przepis art. 141 § 4 p.p.s.a. wskazuje podstawowe elementy konstrukcyjne, które musi zawierać prawidłowo sporządzone uzasadnienie wyroku sądu administracyjnego, tj. zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Zatem naruszenie tego przepisu może mieć miejsce wtedy, gdy uzasadnienie nie zawiera tych elementów, a także wówczas, gdy uzasadnienie nie zawiera stanowiska odnośnie do przyjętego stanu faktycznego, a także gdy zaskarżony wyrok nie poddaje się kontroli instancyjnej z powodu wadliwości sporządzonego uzasadnienia (por. uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 lutego 20110 r. sygn. akt II FPS 8/09; publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Naruszenie to, w myśl art. 174 pkt 2 p.p.s.a. musi być na tyle istotne, aby mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Podkreślenia wymaga, że w ramach zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. nie jest możliwe kwestionowanie stanowiska Sądu I instancji w zakresie prawidłowości przyjętego za podstawę orzekania stanu faktycznego ani stanowiska sądu co do wykładni bądź zastosowania prawa (por. wyroki NSA z 22 czerwca 2016r., sygn. akt I GSK 1821/14 i z 6 marca 2019 r., sygn. akt II GSK 985/17, publ.: www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. nie można zatem łączyć z ocenami i stanowiskiem, jakie prezentuje Sąd I instancji, uzasadniając swoje rozstrzygnięcie, a do tego właśnie zmierza uzasadnienie omawianego zarzutu. Zawarty w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wywód w sposób logiczny i jasny przedstawia stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie dotyczące stwierdzonego naruszenia przepisów. Niezgoda strony wnoszącej skargę kasacyjną na ocenę prawną Sądu I instancji wyrażoną w wyroku nie umożliwia jego skutecznego

zakwestionowania z perspektywy naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. Sąd I instancji w ocenianym uzasadnieniu w sposób prawidłowy, wyczerpujący i przekonujący przedstawił przesłanki uchylenia zaskarżonych postanowień. Podkreślić należy, że nie można mylić dostateczności uzasadnienia z siłą jego przekonywania i trafnością wskazanych w nim argumentów. Celem uzasadnienia jest wprawdzie przekonanie stron postępowania o trafności rozstrzygnięcia, lecz ewentualna wadliwość argumentacji, bądź prezentowanie przez stronę innego poglądu niż wskazany w uzasadnieniu, nie stanowi o naruszeniu przez sąd art. 141 § 4 p.p.s.a., gdy uzasadnienie zawiera odniesienie się do wszystkich zarzutów poprzez odwołanie się do treści przepisów prawa i wyjaśnienie ich zastosowania w konkretnej sprawie. Zauważyć w związku z tym należy, że część analityczna uzasadnienia pozwala na odtworzenie toku rozumowania Sądu I instancji, który doprowadził do stanowiska o niezgodności z prawem zaskarżonego postanowienia, a tym samym możliwa jest kontrola instancyjna zaskarżonego wyroku. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego uzasadnienie zaskarżonego wyroku odpowiada zatem warunkom określonym w art. 141 § 4 p.p.s.a.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego komplementarny charakter pozostałych postawionych w skardze kasacyjnej zarzutów, które oparte zostały na obydwu podstawach wymienionych w art. 174 p.p.s.a., sprawia, że zasadne i celowe jest odniesienie się do nich łącznie. Istotę sporu określa bowiem podniesione w każdym z tych zarzutów naruszenie art. 31 § 1 k.p.a.

Zgodnie z tym przepisem organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem: 1) wszczęcia postępowania, 2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

W sprawie nie jest sporne, że OIA jest organizacją społeczną, w rozumieniu cyt. przepisu. Nie jest też kwestionowane, że postępowanie administracyjne, do udziału w którym dopuszczenia domagała się Izba, nie dotyczyło praw i obowiązków odnoszących się do niej samej, lecz wiązało się z prawami i obowiązkami innej osoby – tu spółki prawa handlowego, która ubiega się o udzielenie zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej.

W orzecznictwie i doktrynie utrwalony jest pogląd, że dopuszczenie do postępowania administracyjnego organizacji społecznej, której statutowe cele są zbieżne z celami (przedmiotem) konkretnego postępowania administracyjnego, można postrzegać jako zwiększenie prawdopodobieństwa lepszego wyjaśnienia okoliczności faktycznych kluczowych dla sprawy (por. np. wyrok Naczelnego Sądu

Administracyjnego z dnia 24 czerwca 2009 r. o sygn. akt II OSK 1038/08, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, akceptowany przez R. Suwaja [w:] *Praktyczne aspekty udziału organizacji społecznych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Sam. Teryt. 1-2/10/50).

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego organom samorządu aptekarskiego przyznano prawo do udziału w postępowaniu administracyjnym na podstawie art. 31 k.p.a. w postępowaniach dotyczących prowadzenia niezgodnej z przepisami reklamy apteki (czyli związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej przez podmiot uprawniony) z uwagi na potrzebę ochrony zdrowia publicznego osób korzystających z usług farmaceutycznych, jak i konieczności wypełniania przez izby aptekarskie swoich statutowych i ustawowych uprawnień (por. na. wyroki NSA: z 10 stycznia 2017 r., sygn. akt II GSK 1314/15, z 19 marca 2015 r., sygn. akt II GSK 94/14; publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl, wyroki SN z 12 lutego 2014 r.: sygn. akt III ZS 14/13, OSNP z 2015, z.5, poz. 72; sygn. akt III ZS 15/13, Lex nr 1438738).

Podobnie w postępowaniach o zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej w związku z przejściem podmiotu prowadzącego aptekę nie budziła wątpliwości możliwość występowania w charakterze uczestnika Naczelnej Rady Aptekarskiej oraz organizacji społecznych, których udział miał służyć zapewnieniu kontroli społecznej nad postępowaniem (por. postanowienia NSA z: 14 października 2016 r., sygn. akt II GZ 1027/16, 7 grudnia 2016 r., sygn. akt II GZ 1231/16, 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II GZ 433/17; sygn. akt II GZ 1231/16 publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

W niniejszej sprawie OIA domagała się dopuszczenia do udziału w postępowaniu o udzielenie zezwolenia na prowadzenia apteki ogólnodostępnej toczącej się z wniosku spółki prawa handlowego.

Należy zauważyć, że realizacja zadań przypisanych samorządowi aptekarskiemu nie powinna być realizowana wyłącznie w partykularnym interesie samorządu i jego członków. Przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że w drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Zatem interes samorządu, jego członków musi być zrównoważony z interesem publicznym. Cele statutowe samorządu zawodowego aptekarzy zostały określone w akcie rangi ustawowej. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 5 u.i.a zadaniem samorządu aptekarskiego jest sprawowanie pieczy i nadzoru nad wykonywaniem zawodu. Z kolei zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 6 u.i.a., zadaniem samorządu

aptekarskiego jest w szczególności współdziałanie z organami administracji publicznej, związkami zawodowymi i samorządami zawodowymi oraz innymi organizacjami społecznymi w sprawach związanych z wykonywaniem zawodu i innych dotyczących farmacji, a mających wpływ na ochronę zdrowia publicznego.

Sąd I instancji słusznie wskazywał zatem, że reprezentowanie zawodu aptekarza oraz obrona jego interesów, o czym stanowi cyt. art. 7 ust. 1 pkt 1 u.i.a., polega też na podejmowaniu przez organy samorządu zawodowego różnego rodzaju działań na forum zewnętrznym, pozakorporacyjnym w stosunku do innych podmiotów (w tym organów Państwa).

Z kolei zawód aptekarza może być wykonywany m.in. w aptece ogólnodostępnej, na prowadzenie której wymagane jest zezwolenie właściwego wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego.

Artykuł 2a ust. 1 pkt 8 u.i.a. stanowi, że wykonywanie zawodu farmaceuty ma na celu ochronę zdrowia publicznego i obejmuje udzielanie usług farmaceutycznych, polegających m.in. na kierowaniu apteką, punktem aptecznym, działaniem farmacji szpitalnej lub hurtownią farmaceutyczną. Nadzór nad prawidłowym wykonywaniem zawodu to również nadzór w zakresie realizacji funkcji zawodowej, jaką jest kierowanie apteką. Prawidłowe kierowanie apteką jest nierozzerwalnie związane z przestrzeganiem przepisów m.in. ww. ustawy – Prawo farmaceutyczne. Za słuszne należy zatem uznać stanowisko, że sprawowanie pieczy w tym względzie przez samorząd zawodowy aptekarzy leży nie tylko w interesie korporacji, lecz także w interesie społecznym.

Zgodnie z art. 86 ust. 1 p.f., w aptece, jako placówce ochrony zdrowia publicznego, osoby uprawnione świadczą usługi farmaceutyczne (wydawanie produktów leczniczych i wyrobów medycznych, sporządzanie leków recepturowych i leków aptecznych, udzielanie informacji o produktach leczniczych i wyrobach medycznych). Wykonywanie zawodu farmaceuty ma na celu ochronę zdrowia publicznego i obejmuje udzielanie wszystkich usług farmaceutycznych będących przedmiotem działalności aptek (zob. art. 2a ust. 1 u.i.a.).

Tak więc słusznie Sąd I instancji wskazywał, że cel istnienia samorządu aptekarskiego uzasadnia jego wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej. Zatem postępowanie w takiej sprawie, której prowadzenie należy do kompetencji organu nadzoru farmaceutycznego, jest zbieżne z celami statutowymi przypisanymi okręgowym izbom aptekarskim, bowiem to izba, jako organ samorządu aptekarskiego, sprawuje nadzór nad wykonywaniem zawodu aptekarza, a do czynności

objętych tym zawodem należy kierowanie apteką. Żądanie dopuszczenia do udziału w postępowaniu w sprawie wydania zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej mieści się więc w zakresie działań samorządu aptekarskiego.

Celem działalności samorządu aptekarskiego jest także zachowanie godności i niezależności zawodu (art. 7 ust. 1 pkt 2 u.i.a.). Wyłącznie niezależny farmaceuta, wykonujący swoje obowiązki zawodowe w odpowiednich warunkach, gwarantuje osiągnięcie celu w postaci ochrony zdrowia publicznego. Samorząd aptekarski, który zobowiązany został do sprawowania nadzoru nad prawidłowym wykonywaniem czynności zawodowych przez farmaceutów, musi dbać, aby warunki, w jakich farmaceuci pracują, pozwalały im postępować zgodnie z przepisami prawa i zasadami etyki.

W tym aspekcie Sąd I instancji słusznie nie podzielił stanowiska Głównego Inspektora Farmaceutycznego, że dopuszczenie samorządu aptekarskiego do postępowania, którego stroną jest inny przedsiębiorca, nie zawsze farmaceuta, a członkowie tego samorządu konkurują z podmiotem działającym na tym samym rynku, mogłoby poważnie zagrozić interesom strony z uwagi na dostęp do dokumentów. Przede wszystkim postępowanie prowadzone z udziałem organizacji społecznej sprzyja pełnemu urzeczywistnieniu zasady prawdy materialnej, wynikającej z art. 7 k.p.a. Zasada ta realizowana jest zarówno w płaszczyźnie interesu strony, jak i w płaszczyźnie interesu społecznego. Toteż udział czynnika społecznego w postępowaniu – co do zasady – nie może utrudniać czy też szkodzić tej zasadzie, jeśli przedmiot postępowania wprost łączy się z celami statutowymi organizacji społecznej, na co prawidłowo wskazał Sąd I instancji. Udział taki może bowiem przyczynić się do pełnego monitorowania działalności danej apteki, a tym samym umożliwić ocenę przyszłej działalności przedsiębiorcy i należącej do niego apteki pod kątem obowiązujących przepisów administracyjnego prawa materialnego. Z tego punktu widzenia trudno uznać, by udział czynnika społecznego w postępowaniu zagrażał interesom danego przedsiębiorcy, skoro meritum tego postępowania sprowadza się tylko do oceny, czy dany przedsiębiorca może uzyskać zezwolenie na prowadzenie apteki. Zdaniem Sądu, nie można przyjąć, by w tym przypadku interes strony górował nad interesem społecznym, wszak prawidłowe prowadzenie apteki i właściwe wykonywanie zawodu farmaceuty leży w interesie publicznym, którego ochronę ustawodawca powierzył także m.in. okręgowym izbom aptekarskim.

W istniejącym stanie prawnym interesu społecznego w żądaniu dopuszczenia do udziału w postępowaniu w sprawie wydania zezwolenia na prowadzenie apteki

ogólnodostępnej należy więc upatrywać zarówno w celach statutowych OIA, jak i publicznym charakterze samego zawodu farmaceuty.

Odnosząc się do podnoszonego przez GIF, ewentualnego konfliktu interesów osób z organów samorządu, będących oczywiście farmaceutami z interesem wnioskodawcy, w orzecznictwie sądowoadministracyjnym nie stwierdzono konfliktu między przepisami u.i.a. a art. 31 k.p.a. Z normy wynikającej z art. 7 ust. 1 pkt 5 p.f. wynika kompetencja samorządu aptekarskiego do sprawowania pieczy i nadzoru nad wykonywaniem zawodu farmaceuty w każdym z dopuszczalnych przez prawo przejawów. Jednym z nich pozostaje prawo do zainicjowania postępowania administracyjnego na podstawie art. 31 § 1 k.p.a., w razie łącznego zaistnienia wskazanych w tym przepisie przesłanek. Wszczęcie postępowania na żądanie i dopuszczenie do udziału w nim organizacji społecznej, której przedmiot działalności jest zbieżny z przedmiotem konkretnego postępowania administracyjnego, można postrzegać jako zwiększenie prawdopodobieństwa lepszego wyjaśnienia istotnych w sprawie okoliczności faktycznych. Nawet jeśli we władzach organizacji społecznej zasiadają osoby prowadzące działalność konkurencyjną w stosunku do przedsiębiorcy prowadzącego aptekę, nie uzasadnia to automatycznie wykluczenia wystąpienia interesu społecznego stojącego u podstaw wszczęcia postępowania na podstawie art. 31 § 2 k.p.a. (por. wyroki NSA: z 28 kwietnia 2015 r., sygn. akt II GSK 1893/14; z 10 stycznia 2017 r., sygn. akt II GSK 1314/15; publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Należy też zwrócić uwagę na elementy wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej wymienione w art. 100 ust. 1 p.f. i załączniki do wniosku, wyszczególnione w ust. 2 tego art. Z przepisów tych nie wynika, aby obowiązkowym elementem wniosku były dane objęte tajemnicą. Jeżeli zaś takie dane wnioskodawca musiałby przedstawić, to mógłby skorzystać z ustawowo dopuszczalnych reguł zastrzeżenia tajemnicy.

Również okoliczność, że organ izby aptekarskiej na mocy art. 7 ust. 2 pkt 7 i art. 29 ust. 5 u.i.a. może wydawać w postępowaniu o udzielenie zezwolenia na prowadzenie apteki opinie, nie uniemożliwia temu organowi występowania z wnioskiem o dopuszczenie do udziału na podstawie art. 31 § 1 k.p.a. Przepis art. 99 ust. 1 i 2 p.f. stanowi, że apteka ogólnodostępna może być prowadzona tylko na podstawie uzyskanego zezwolenia na prowadzenie apteki. Udzielenie, odmowa udzielenia, zmiana, cofnięcie lub stwierdzenie wygaśnięcia zezwolenia na prowadzenie apteki należy do wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego. Z treści tej regulacji wynika, że prowadzenie apteki ogólnodostępnej wymaga zezwolenia właściwego wojewódzkiego

inspektora farmaceutycznego i przepisy tej ustawy nie wprowadzają wymogu uzyskiwania w tym względzie opinii organu samorządu aptekarskiego, podejmowanej w trybie art. 106 § 1 k.p.a. Istniejące w art. 7 ust. 2 pkt 7 i art. 29 pkt 5 u.i.a. uprawnienie organu samorządu aptekarskiego do wydawania opinii w sprawach udzielania lub cofania zezwoleń na prowadzenie aptek lub hurtowni stwarza jedynie generalną kompetencję w tym zakresie, która jednak musiałaby znaleźć swoje potwierdzenie w przepisach ustawy – Prawo farmaceutyczne lub w innych regulacjach, by uprawnienie to mogło być realizowane w trybie art. 106 § 1 k.p.a. Brak takich materialnoprawnych podstaw zobowiązujących organ Inspekcji Farmaceutycznej do współdziałania z organem samorządu aptekarskiego na podstawie art. 106 § 1 k.p.a. w sprawach wydawania lub cofania zezwoleń na prowadzenie aptek ogólnodostępnych sprawia, że normy kompetencyjne wyznaczają tylko uprawnienie organu samorządu aptekarskiego do wydawania opinii w sprawach udzielania lub cofania zezwoleń na prowadzenie aptek lub hurtowni, ale nie stanowią materialnoprawnych podstaw do podejmowania takich opinii w trybie współdziałania organów, o którym mowa w art. 106 § 1 k.p.a. (por. wyroki NSA: z 11 grudnia 2018 r., sygn. akt II GSK 4641/16; z 14 lutego 2017 r., sygn. akt II GSK 4920/16; z 13 czerwca 2017 r., sygn. akt II GSK 3423, z 9 sierpnia 2017 r., sygn. akt II GSK 2640/15; z 17 października 2018 r., sygn. akt II GSK 4607/16; publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Izba w oparciu o wskazane przepisy u.i.a. może zatem wydać opinię w sprawie, która w trybie przepisów k.p.a. podlega ocenie organu, zaś fakt jej wydania nie czyni z Izby uczestnika postępowania, a wobec tego dopuszczenie jej do udziału w sprawie nie powoduje – jak błędnie wskazuje GIF – jej "podwójnej" roli w takim postępowaniu.

Nie jest zatem trafne stanowisko skarżącego kasacyjnie organu, że w sprawie nie została wykazana przesłanka interesu społecznego. Oczywistym jest, że udział organizacji społecznej w postępowaniu na podstawie przepisu art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. nie może służyć jedynie partykularnym interesom samej organizacji społecznej lub jej członków, lecz musi odpowiadać wymaganiom racjonalnie pojmowanej kontroli społecznej nad postępowaniem administracyjnym w sprawach indywidualnych i działaniem w nim organów administracji.

Sąd I instancji z przytoczonych wyżej przepisów regulujących działalność samorządu zawodowego aptekarzy słusznie jednak wywiódł, iż OIA, realizując cele statutowe, jako organizacja społeczna ma interes w żądaniu dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej, który to interes winien być kwalifikowany w

kategoriach interesu społecznego, w rozumieniu art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. Tak więc słuszne jest – co do zasady – stanowisko Głównego Inspektora Farmaceutycznego, iż podmiotem powołanym do sprawowania nadzoru w zakresie wydawania zezwoleń na prowadzenie aptek ogólnodostępnych jest wojewódzki inspektor farmaceutyczny, nie niweczy praw organizacji samorządu aptekarskiego, o których mowa wyżej. Zasadnie zatem Sąd I instancji stwierdził, że orzekające w sprawie organy Inspekcji Farmaceutycznej w sposób nieprawidłowy oceniły przesłanki z art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a., bezzasadnie odmawiając OIA dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, błędnie uznając, że interes społeczny nie koresponduje z interesem samorządu zawodowego i jego celami statutowymi.

Wobec powyższego Naczelny Sąd Administracyjny uznał wszystkie zarzuty skargi kasacyjnej za nieusprawiedliwione i na podstawie art. 184 p.p.s.a. oddalił skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Michał Pysiawicz

sekretarz sądowy