

Komunikat
Dolnośląskiej Izby Aptekarskiej we Wrocławiu
– odpowiedź na nieprawdziwe, nieścisłe oraz zmanipulowane twierdzenia Głównego
Inspektora Farmaceutycznego

*

Dolnośląska Izba Aptekarska we Wrocławiu w odpowiedzi na [komunikat Głównego Inspektora Farmaceutycznego \(dalej: „GIF”\) z dnia 27 lutego 2026 r.](#), publikuje niniejszy stanowisko, w którym odnosi się do nieprawdziwych, nieścisłych oraz niekiedy zmanipulowanych twierdzeń Głównego Inspektora Farmaceutycznego zawartych w tym komunikacie.

Główny Inspektor Farmaceutyczny w swojej odpowiedzi sprowadza istotę problemu, [opisywanego w komunikacie DIA z dnia 16 lutego 2026 r.](#), do kwestii niezadowolenia ze sposobu załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej, co jest stwierdzeniem **dalece nieuprawnionym**. Izba wykazała, że sposób działania tego organu jest pochodną ogólnie przyjętej polityki w załatwianiu tego rodzaju spraw. To znaczy – w sprawach o przeniesienie zezwolenia GIF **ignoruje linię orzecniczą** wyznaczaną przez wyroki **Naczelnego Sądu Administracyjnego**, np. wydane w sprawach o sygn.:

- II GSK 554/19,
- II GSK 1756/21,
- II GSK 1971/21,
- II GSK 2505/21.

oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, np. wydane w sprawach o sygn.:

- V SA/Wa 1456/23,
- V SA/Wa 861/23,
- V SA/Wa 919/23,
- V SA/Wa 915/23,
- V SA/Wa 917/23,
- V SA/Wa 918/23,
- V SA/Wa 922/23,
- V SA/Wa 1008/23;
- V SA/Wa 1719/23;
- V SA/Wa 628/24;
- V SA/Wa 1735/24;
- V SA/Wa 618/24;
- VI SA/Wa 738/20.

Linia orzecnicza ukształtowana w przytoczonych powyżej **15 wyrokach** – ujmując rzecz w skrócie – **jest niekorzystna dla sieci aptecznych**. W orzeczeniach tych dokonano uniwersalnej wykładni pojęcia „przejęcie kontroli”, co ma znaczenie w kontekście

antykoncentracyjnej przesłanki prawa farmaceutycznego (art. 99 ust. 3 i 3a p.f.), stosowanej w sprawach o udzielenie lub przeniesienie zezwolenia na prowadzenie apteki.

W przytoczonych powyżej sprawach czynny udział Izby, ma w wielu obszarach charakter **pozorny**, co jest rezultatem sposobu organizacji tych spraw przez GIF oraz kierunkiem działań podejmowanych przez ten organ. Z całą pewnością czynnego udziału w sprawie nie zapewnia wystosowanie zawiadomienia o zamiarze zakończenia postępowania.

Główny Inspektor Farmaceutyczny w opisywanych postępowaniach:

- 1) **odmawia Izbie dostępu do części akt sprawy** (chodzi o newralgiczny ich segment, tj. dowody wskazujące na istnienie stanu kontroli, czyli niespełnienie przesłanki antykoncentracyjnej);
- 2) **udostępnia wybrane fragmenty akt sprawy w wersji elektronicznej, zamiast w wersji tradycyjnej (papierowej)** – w ten sposób Izba nie ma pewności, czy udostępnione w ten sposób „akta sprawy” są kompletne;
- 3) **nie informuje o wydawanych w sprawie pismach, wezwaniach etc.** (tzn. nie są one wysyłane do Izby);
- 4) **ignoruje lub odmawia przeprowadzenia dowodów zaofiarowanych przez Izbę** (np. sprawozdań finansowych przedsiębiorców występujących o przeniesienie zezwolenia) itd.

Z niezrozumiałych dla Izby powodów jest ona traktowana jako uczestnik postępowania **drugiej kategorii**, chociaż zabrania tego art. 8 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (*„Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania”*).

Ponadto Główny Inspektor Farmaceutyczny, jak sam wspomina w swoim komunikacie, uznaje niektóre fragmenty akt sprawy za tajemnicę przedsiębiorstwa, **kierując się w tym względzie w całości wskazaniem przedsiębiorcy** wnioskującego o przeniesienie zezwolenia. W ocenie Izby, **GIF nie dokonuje samodzielnej oceny tego wskazania pod kątem definicji „tajemnicy przedsiębiorstwa”, zawartej w ustawie**. Nie sposób więc nie odnieść wrażenia, że zatajenie przed Izbą newralgicznych fragmentów akt sprawy, świadczących o niespełnieniu przesłanek do przeniesienia zezwolenia na prowadzenie apteki przez danego przedsiębiorcę, jest nakierowane na utrudnienie złożenia przez nią skargi do sądu administracyjnego, a tym samym – ma to utrudnić lub uniemożliwić kontrolę zgodności z prawem decyzji wydanej przez GIF.

Odnosząc się do zarzutu Głównego Inspektora Farmaceutycznego w którym stwierdza on, że *„uczestniczące w postępowaniach organizacje społeczne często zrzeszają podmioty prowadzące działalność konkurencyjną względem stron”* należy z całą stanowczością stwierdzić, że stwierdzenie **to nie jest prawdą**. Izba jest częścią samorządu zawodu farmaceutów. Jej ustrój oraz zadania reguluje ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich. W świetle prawa farmaceutycznego (art. 99 ust. 4 p.f.) Izba nie jest podmiotem uprawnionym do prowadzenia apteki. Nigdy również nie prowadziła aptek, ani nie wystąpiła o udzielenie lub przeniesienie zezwolenia na prowadzenie apteki. W związku z tym dalece niestosowne jest twierdzenie, że Izba prowadzi działalność konkurencyjną względem podmiotów występujących o przeniesienie zezwolenia na prowadzenie apteki.

Naczelnym zadaniem Izby jest reprezentowanie interesów jej członków oraz występowanie w ich obronie (art. 1 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 11 ustawy o izbach aptekarskich). Uczestnicząc w danym postępowaniu Izba reprezentuje zbiorowe interesy

jej członków, a nie – indywidualne interesy osób zasiadających w jej organach. Izba reprezentuje interes społeczny, to znaczy podejmuje działania nakierowane na przeciwdziałanie naruszaniu prawa przy wydawaniu zezwoleń na prowadzenie aptek (zwłaszcza wymogów antykoncentracyjnych), **co jest o tyle istotne wobec bierności w tym względzie organów Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej.**

Odnosząc się do dalszej części komunikatu Głównego Inspektora Farmaceutycznego, w ocenie Izby niedopuszczalnym jest praktyka GIF, zgodnie z którą **ignoruje on** dowody przedstawione przez Izbę – jako uczestnika postępowania – świadczące o niespełnianiu przez danego przedsiębiorcę wymogów do prowadzenia apteki, w to miejsce opierając się na **zapewnieniach (oświadczeniach)** tych przedsiębiorców, że spełniają oni te wymagania.

Mamy więc do czynienia z **kuriozalną sytuacją**, w której podmiot wnioskujący o przeniesienie zezwolenia, który ma zostać zweryfikowany przez Organ Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej oznajmia, że wszelkie wymagania spełnia, a dowody przekazane Organowi przez drugiego uczestnika postępowania, jakim jest Izba – które mogłyby wskazywać, że oświadczenie podmiotu może być niezgodne z prawdą, a na pewno wymagają one przynajmniej zbadania – są po prostu ignorowane przez Organ, który ma przecież sprawować pieczę nad rynkiem farmaceutycznym.

Takie działanie jest karykaturą nadzoru nad rynkiem aptecznym, a przytoczenie tezy wyroku NSA z dnia 15 kwietnia 2021 r., sygn. II GSK 1197/20 – jako uzasadnienia dla stosowania tej praktyki – jest **manipulacją**.

Po pierwsze dlatego, że w orzeczeniu tym Sąd **wyraźnie stwierdził, że oświadczenia przedsiębiorcy mogą być podważone, innymi twierdzeniami lub dowodami, wskazującymi na niespełnianie wymogów do prowadzenia apteki** – pokazuje to wyraźnie cytata z uzasadnienia wyroku NSA z dnia 15 kwietnia 2021 r., II GSK 1197/20: „Dlatego słuszny jest zarzut skargi kasacyjnej (pkt 2 c petitum) naruszenia przez WSA art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) ppsa w zw. z art. 7 i art. 77 kpa w tej części, w której kwestionuje się stanowisko WSA zobowiązującego organy do szerokiego poszukiwania dowodów (dokumentów podatkowych, księgowych, umów oraz zeznań świadków) na okoliczność wszelkich możliwych stosunków zależności wynikających z zaprezentowanej przez WSA wykładni art. 99 ust 2 pkt 3 Pf oraz **w tych aspektach, w których nie zostały ujawnione w postępowaniu jakiegokolwiek dowody czy okoliczności, które mogłyby podważyć złożone na podstawie art. 100 ust. 2 pkt 6 Pf oświadczenie wnioskującej o zezwolenie Spółki, a tylko na podstawie sformułowanych przez Skarżącą ([...] Izbę Aptekarską) hipotetycznych i ogólnych twierdzeń co do istnienia niedopuszczalnego – w świetle przepisów ustawy Prawo farmaceutyczne - stosunku zależności między Spółką a innymi podmiotami prowadzącymi działalność na terenie województwa**”.

Po drugie dlatego, że – jak stwierdził to Naczelny Sąd Administracyjny w innym orzeczeniu, tj. w wyroku z dnia 17 października 2023 r., II GSK 1567/22: „Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego ograniczenie się w tym postępowaniu dowodowym przez organ do danych zawartych w publicznie dostępnych rejestrach i **do zapytania samej strony** o ewentualne okoliczności faktyczne dotyczące istniejących powiązań kapitałowych, **należy uznać za dalece niewystarczające do przyjęcia, że to postępowanie wyjaśniające (dowodowe) było przeprowadzone w taki sposób, by mogło doprowadzić do ustalenia przez organ tzw. prawdy obiektywnej.** (...) Naczelny Sąd Administracyjny podziela pogląd skarżącej kasacyjnie, że okoliczności, które były powoływane przez nią jako uczestnika postępowania już w toku postępowania przed organem, w wystarczającym stopniu uprawdopodobniały okoliczności, do których uczestnik nawiązywał. Powinno to było skłonić organ do prowadzenia postępowania

dowodowego, zamiast ograniczenia się wyłącznie do oświadczenia strony i oficjalnych rejestrów".

W ocenie Izby wydaje się co najmniej nietypowym zachowanie Organu, który wybiórczo stosuje jedno z orzeczeń NSA w swoim komunikacie jako argumentację pewnej tezy, kompletnie pomijając uzasadnienie tego wyroku (II GSK 1197/20) i jednocześnie całkowicie ignoruje inny, nowszy wyrok, który odnosi się do tej kwestii (II GSK 1567/22), a który zawiera niemniej wartościowe rozważania co do sposobu i zakresu prowadzenia postępowania dowodowego w sprawach o udzielenie lub przeniesienie zezwolenia

Dodatkowo nie sposób nie zauważyć, że GIF w prowadzonych postępowaniach nie dąży do ustalenia prawdy materialnej, czyli wszechstronnego wyjaśnienia sprawy, ignoruje związki danego przedsiębiorcy z daną siecią apteczną, uznając że są one co najwyżej zbiorem przypadkowych zbiegów okoliczności. Równocześnie organ ten wykazuje całkowicie pasywną postawę dowodową. Tworzy to tzw. „błędne koło”. GIF z jednej strony twierdzi, że materiał dowodowy zgromadzony w sprawie nie daje podstaw do stwierdzenia, że dany podmiot nie spełnia wymogów do prowadzenia apteki, by równocześnie – z drugiej strony – odmawiać przeprowadzenia dowodów, które mogłyby tę z góry założoną tezę zanegować. **Można jedynie retorycznie zapytać: w jaki sposób tak „zgromadzony” materiał dowodowy ma cokolwiek wykazywać, skoro w tym materiale nie ma nic (albo jest niewiele)?**

W kwietniu 2023 roku Naczelny Sąd Administracyjny wydał serię **5 (pięciu) wyroków** o sygnaturach:

- II GSK 719/20,
- II GSK 720/20,
- II GSK 1374/19,
- II GSK 1387/19,
- II GSK 1452/19.,

w których stwierdził, że niedopuszczalna jest zmiana współników w spółce prowadzącej aptekę, w wyniku której do prowadzenia aptek dopuszczony zostałby podmiot, który nie spełnia wymogów do uzyskania zezwolenia na prowadzenie apteki. NSA stwierdził, że: „*W sprawie niniejszej nie można abstrahować od celów ustawy nowelizującej wyrażonych w uzasadnieniu projektu zmiany ustawy oraz wynikających z samej konstrukcji zmienionych przepisów. **Celem ustawy nowelizującej było wprowadzenie wymogów, aby powstawały nowe apteki prowadzone przez farmaceutów albo przez spółki jawne lub partnerskie, których współnikami albo partnerami są wyłącznie farmaceuci.** Uprawnione też jest twierdzenie, że **celem zmiany ustawy było, aby nie powstawały podmioty, które tych warunków nie spełniają.** Fakt, że pozwolono funkcjonować aptekom prowadzonym przez inne podmioty, które uzyskały zezwolenia pod rządami ustawy starej **nie oznacza, że podmioty te mogą się przekształcać w podmioty inne niż wymienione w art. 99 ust. 4 pkt 2 P.f.** Skoro ustawodawca zabronił przekształceń wszystkich spółek (także cywilnych) w spółki nie spełniające warunków z art. 99 ust. 4 pkt 2 P.f., to mimo, że jak w sprawie niniejszej nie mamy do czynienia z takim przekształceniem, gdyż do spółki jawnej wstąpił wspólnik w postaci spółki kapitałowej, który nie jest farmaceutą, **to jednak w istocie powstał podmiot (choć dalej to ta sama spółka***

*jawna), który nie odpowiada wymogom przewidzianym w przywoływanym art. 99 ust. 4 pkt 2 P.f. Działanie takie jest więc zatem próbą ominięcia zakazów nałożonych w cytowanym przepisie i zmierza do obejścia ustawy. W ocenie NSA organy uprawnione były zatem w postępowaniu o zmianę zezwolenia badać istnienie normatywnych przesłanek umożliwiających taką zmianę mimo złożenia wniosku do organu tylko w zakresie zmiany nazwy i adresu. W istocie bowiem zmiana nazwy i adresu spółki (a tak naprawdę firmy spółki jawnej) **więzała się nierozdzielnie w tym przypadku z niedozwolonymi zmianami podmiotowymi w spółce**".*

Najważniejszym fragmentem jest tu niewątpliwie zdanie „*Działanie takie jest (...) próbą ominięcia zakazów nałożonych w cytowanym przepisie* [art. 99 ust. 4 p.f. – przyp. Izby] *i zmierza do obejścia ustawy*”, a linia orzecznicza zapoczątkowana przez ww. orzeczenia z 2023 roku jest kontynuowana w innych wyrokach NSA np.:

- z dnia 11 lipca 2023 r., II GSK 1398/22;
- z dnia 23 kwietnia 2024 r., II GSK 1491/23;
- z dnia 10 kwietnia 2025 r., II GSK 2079/21;
- z dnia 5 grudnia 2025 r., II GSK 64/23.

W judykatach tych zawarto uniwersalną wykładnię art. 99 ust. 4 p.f., pomimo tego, że przedmiot postępowań dotyczył również innych instytucji prawnych, np. promesy zezwolenia na prowadzenie apteki. **GIF dopuszcza się manipulacji twierdząc, że „analizuje całokształt orzecznictwa” w sprawach dotyczących zezwolenia na prowadzenie apteki.** Wskazane w tym punkcie wyroki NSA z lat 2023-2025 **są systematycznie ignorowane przez ten organ**, chociaż wynika z nich, że przepis art. 99 ust. 4 p.f. jest przepisem, który ma zastosowanie nie tylko w postępowaniu o udzielenie zezwolenia, tylko np. w postępowaniu o jego zmianę, a przez odesłanie zawarte w art. 104a ust. 1 pkt 1 p.f. – również w postępowaniu o przeniesienie zezwolenia.

Podobnie GIF **całkowicie ignoruje wyroki NSA** wydane w sprawach dotyczących przeniesienia zezwolenia, m.in. wskazany wyżej wyrok NSA o sygn. II GSK 1567/22, a także wyroki tego Sądu (NSA):

- z dnia 2 sierpnia 2022 r., sygn. II GSK 554/19
- oraz z dnia 17 października 2022 r., II GSK 1756/21, II GSK 1971/21, II GSK 2505/21.

W jednej z decyzji Główny Inspektor Farmaceutyczny powołał się również na pogląd prawny przedstawiony w jednej ze spraw przed NSA (II GSK 575/25) przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, pomimo tego, że w tamtej sprawie NSA nie wydał jeszcze wyroku, a tym samym – nie przesądził w żaden sposób o trafności tego poglądu.

Izba podtrzymuje swój pogląd, wyrażony w [komunikacie z dnia 16 lutego 2026 r.](#), że nadzór sprawowany przez organy Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej nad rynkiem aptecznym w Polsce jest: **fasadowy, fikcyjny i pozorny**. Szczególnie GIF, w ramach „analizy całokształtu orzecznictwa”, ignoruje te wypowiedzi sądów – również zawarte w prawomocnych wyrokach, a nawet w liniach orzeczniczych – które są niekorzystne dla sieci aptecznych. W n/n komunikacie Izba wskazuje na **cały szereg prawomocnych orzeczeń NSA**,

które są zupełnie ignorowane przez GIF, a całłościowy zespół zachowań tego organu, zwłaszcza w sprawach o przeniesienie zezwolenia prowadzonych od kilku lat, daje podstawy sądzić, że działania GIF nie są nakierowane na „dbałość o stabilność rynku farmaceutycznego” w Polsce, tylko wręcz przeciwnie – na umożliwienie jego stopniowego przejmowania przez zagraniczny kapitał wbrew polskiemu prawu oraz w opozycji do celów wyznaczanych przez kolejne nowelizacje prawa farmaceutycznego.

Główny Inspektor Farmaceutyczny w ocenie Izby całkowicie traci z pola widzenia, że „przewidywalność” wydawanych decyzji (czyli *de facto* wydawanie decyzji stanowiących obejście regulacji antykoncentracyjnych) jest równoznaczne z wypychaniem lub przymusowym schodzeniem z rynku małych aptek stosujących się do przepisów polskiego prawa, będących własnością polskich farmaceutów. Tymczasem w uzasadnieniu nowelizacji prawa farmaceutycznego z 2017 r., znanej jako „apteka dla aptekarza”, ustawodawca wskazał, że:

- „Dalsze tworzenie aptek w obecnym kształcie **narusza ważny interes publiczny, ponieważ powoduje, że dysfunkcjonalne apteki, które nie realizują swoich podstawowych zadań, eliminują z rynku prawidłowo funkcjonujące apteki**” (s. 6 uzasadnienia projektu ustawy);
- „Obecnie obowiązujące przepisy prawa, zakładające dużą liberalizację w zakresie zakładania i funkcjonowania aptek, **stanowią warunki do powstawania i rozwoju szeregu patologii w ich działaniu, w szczególności w obszarze zaopatrywania pacjentów w leki, w szczególności takich, jak: (...) monopolizacja rynku detalicznego i hurtowego leków przez nieprzestrzeganie ustawowych zakazów koncentracji, takich jak np. 1% aptek w województwie**” (s. 12 uzasadnienia projektu ustawy).

GIF interpretuje ustawę – Prawo farmaceutyczne w kierunku przeciwnym do założonego przez ustawodawcę, umożliwiając przejmowaniu rynku aptecznego w Polsce przez podmioty, którym sam ustawodawca chciał uniemożliwić dalsze otwieranie aptek. Odwrotne w tym przedmiocie publiczne deklaracje tego organu są wyrazem **zakłamania** lub **hipokryzji**.

Widząc to Izba nie może nie zaprotestować.

*

(-) mgr farm. Marcin Repelewicz – Prezes Okręgowej Rady Aptekarskiej Dolnośląskiej Izby Aptekarskiej we Wrocławiu

(-) r. pr. Piotr Sędlak – prawnik DIA we Wrocławiu