

Komunikat
Dolnośląskiej Izby Aptekarskiej we Wrocławiu

*

Dolnośląska Izba Aptekarska we Wrocławiu pragnie poinformować, że w dniu 16 kwietnia 2026 r. Naczelny Sąd Administracyjny wydał pięć wyroków, w których oddalił jej skargi kasacyjne (sygn.: II GSK 383/23, II GSK 558/23, II GSK 518/23, II GSK 983/23, II GSK 854/23). Sprawy te nie miały jednorodnego charakteru. Dwie z nich dotyczyły cofnięcia zezwolenia na prowadzenie apteki, dwie – odmowy wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o przeniesieniu zezwoleń na prowadzenie aptek, a jedna – udzielenia zezwolenia na prowadzenie apteki.

*

I. Najważniejsze dwa wyroki (sygn. II GSK 518/23 i II GSK 558/23) dotyczyły umorzenia postępowania w przedmiocie cofnięcia zezwoleń na prowadzenie aptek. Istota tych spraw dotyczyła wykupienia całości udziałów w spółkach prowadzących apteki przez sieci apteczne „Gemini” (II GSK 558/23) oraz „Dr Max” (II GSK 518/23). W ten sposób doszło do rozbudowy grupy kapitałowej prowadzącej apteki, a własność apteki nabyły inne podmioty niż farmaceuci. Przejęcie aptek nastąpiło poza ramami postępowania o udzielenie lub przeniesienie zezwolenia, tylko w drodze czynności prawnej. W ocenie Izby tego rodzaju sytuacja stanowi naruszenie wymogów do prowadzenia apteki, ustanowionych przez art. 99 ust. 3a i 4 prawa farmaceutycznego („p.f.”), które to przepisy wprowadzono w 2017 r. w ramach tzw. „apteki dla aptekarza”.

NSA oddalił obie skargi kasacyjne Izby. W ustnych motywach wygłoszonych na rozprawie Sąd odwołał się do swojego wcześniejszego orzecznictwa w zakresie rozumienia przepisów antykoncentracyjnych. Zdaniem NSA w sytuacji ww. przejęcia aptek do cofnięcia zezwolenia „brakuje normy kompetencyjnej” (takiej normy – zdaniem Sądu – nie stanowi przepis art. 37ap ust. 1 pkt 2 p.f, który traktuje o cofnięciu zezwolenia w przypadku zaprzestania spełniania wymogów do prowadzenia apteki). Nadto, w ocenie Sądu cofnięcie zezwolenia byłoby sprzeczne z literalną wykładnią art. 99 ust. 3a i 4 p.f., który mówi o udzieleniu zezwolenia, co – jak przekonywał dalej Sąd – naruszałoby konstytucyjną zasadę wolności gospodarczej. NSA wskazał również, że – w jego ocenie – nowelizacja z 2017 r. (tzw. „apteka dla aptekarza”) miała wprowadzić wyważenie interesów właścicieli aptek indywidualnych oraz aptek sieciowych. A zaproponowana przez Izbę wykładnia ww. przepisów – zdaniem NSA – sprzeciwiałby się temu.

Szczegółowe motywy dwóch ww. wyroków będą znane po przesłaniu ich pisemnego uzasadnienia.

Izba nie zgadza się zapadłymi orzeczeniami. W jej ocenie są one sprzeczne z dotychczasową, jednolitą i bogatą linią orzecniczą, zgodnie z którą zaprzestanie spełniania wymogów do prowadzenia apteki – np. wymogu rękojmi – jest podstawą do cofnięcia zezwolenia na podstawie art. 37ap ust. 1 pkt 2 p.f. Izba nie podziela również poglądu, zgodnie z którym celem

nowelizacji prawa farmaceutycznego z 2017 r. było wyważenie interesów aptek indywidualnych oraz sieciowych. Jej zadaniem – wg Izby – było zablokowanie monopolizacji rynku przez duże sieci apteczne i zastrzeżenie prowadzenia aptek dla farmaceutów lub ich spółek. W ocenie Izby przyjęta w wyrokach NSA interpretacja przepisów prawa farmaceutycznego oraz jego nowelizacji z 2017 r. nie gwarantuje wyważenia interesów właścicieli aptek indywidualnych oraz sieci aptecznych, tylko przeciwnie – **umożliwia ona nieograniczone przejmowanie rynku przez sieci apteczne** (wobec niejasnego statusu przepisów ustawy z 2023 r., tzw. AdA2.0, która zabrania takich przejęć). Tymczasem ustawodawca w uzasadnieniu nowelizacji z 2017 r. wprost zadeklarował, 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”* (Druk Sejmowy Sejmu RP VIII Kadencji nr 1126, s. 6).

W rezultacie tej wykładni ograniczenia koncentracji aptek obowiązują farmaceutów, którzy chcą otworzyć lub kupić aptekę, ale nie mają one zastosowania do sieci aptecznych wykupujących spółki prowadzące apteki. Izba nie podziela takiego sposobu interpretacji przepisów prawa farmaceutycznego oraz jego nowelizacji z 2017 r.

II. Dwie sprawy o sygn. II GSK 383/23 i II GSK 854/23 dotyczyły skarg Izby na dwa postanowienia o odmowie wszczęcia postępowań w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o przeniesieniu zezwoleń na prowadzenie aptek. Korzenie tej sprawy sięgają połowy 2018 r., czyli VII kadencji organów DIA. Wówczas Dolnośląski WIF wydał dwie decyzje o przeniesieniu zezwoleń na prowadzenie aptek poł. w Świdnicy i Wałbrzychu na rzecz tzw. spółek „franczyzowych” sieci „Gemini”. W istocie – w ocenie Izby – były to spółki kontrolowane przez tę sieć, który to pogląd Izba wywodzi z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego (m.in. z wyroków NSA z dnia 17 października 2022 r., sygn.: II GSK 1756/21, II GSK 1971/21, II GSK 2505/21, które dotyczyły analogicznych przypadków). W tamtych sprawach stan kontroli wywiedziono z treści zawartych umów oraz ich zakresu. Jednakże w toku postępowania o przeniesienie ww. zezwoleń **WIF w ogóle nie analizował faktu związania spółki umowami ze spółką „Gemini Polska” sp. z o.o.** (zdaniem Izby świadczy to o nierzetelności tego postępowania).

Dodatkowo pomiędzy spółką tzw. „franczyzową” a jedną ze spółek zależnych od „Gemini Polska” sp. z o.o. istniało powiązanie osobowe, które świadczyło o przynależności obu tych spółek do tej samej grupy kapitałowej (w ramach sieci aptecznej „Gemini”).

W tamtym czasie, tj. w połowie 2018 r., **Izba nie była** uczestnikiem obu tych postępowań o przeniesienie zezwolenia. Na początku 2019 r., czyli jeszcze w okresie VII kadencji organów DIA, Izba złożyła wnioski o stwierdzenie nieważności decyzji wskazując na nieuwzględnienie przez WIF ww. powiązań personalnych, co – w jej ocenie – świadczyło o wydaniu decyzji z rażącym naruszeniem prawa. We wniosku tym również nie zawarto dodatkowego wniosku o włączenie Izby do postępowania na prawach strony. Rzutowało to na dalszy bieg spraw. GIF w listopadzie 2019 r. wydał decyzje o odmowie stwierdzenia nieważności dwóch ww. decyzji o przeniesieniu zezwoleń na prowadzenie aptek. W ich uzasadnieniu stwierdził, że ww. powiązanie personalne nie istniało na dzień merytorycznego załatwienia sprawy (wrzesień 2018 r.). Nie odniesiono się jednak to kwestii związania umowami, które – w ocenie Izby, bazującej na orzecznictwie NSA – tworzą stan kontroli. **Z tej racji jednak, że Izba nie była**

uczestnikiem tamtego postępowania nie mogła zaskarżyć ww. decyzji GIF z listopada 2019 r.

Ponownie analizując sprawę (na początku VIII kadencji) Izba stwierdziła, że sprawdzenie GIF nie było rzetelne. Dlatego w lutym 2021 r. skierowała ponowny wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji. Tym razem opierając go w całości na wątku powiązań umownych, tworzących stan kontroli. GIF tym razem odmówił wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji (o przeniesieniu zezwoleń na prowadzenie aptek). NSA w dwóch ww. wyrokach uznał, że postanowienia GIF były prawidłowe, gdyż kwestia stwierdzenia nieważności ww. decyzji została już rozstrzygnięta – negatywnie – decyzją z listopada 2019 r.

Izba stoi na stanowisku, że zarówno w postępowaniu o przeniesienie zezwoleń (2018 r.), jak i w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji o przeniesieniu zezwoleń (2019 r.), tak Dolnośląski WIF, jak i GIF nie badali wątku związania spółki umowami z „Gemini Polska” sp. z o.o. Gdyby takie badanie zostało wykonane, to w postępowaniach z 2018 r. zostałyby wydane decyzje o przeciwnym rozstrzygnięciu, tj. odmówiono by przeniesienia zezwoleń na prowadzenie aptek z uwagi na niespełnianie norm koncentracji aptek, o których mowa w art. 99 ust. 3a p.f. Od początku VIII kadencji organów DIA, tj. od grudnia 2019 r., Izba przyjmuje zasadę, aby uczestniczyć w postępowaniach, których przedmiotem jest udzielenie lub przeniesienie zezwoleń aptecznych, **aby nie dopuścić do sytuacji, w której naruszane są lub obchodzone przepisy o wymogach prawnych do prowadzenia aptek.**

III. Istota sprawy o sygn. II GSK 983/23 dotyczyła udzielenia zezwolenia na prowadzenie apteki na podstawie wniosku w tym przedmiocie, który złożono bezpośrednio przed wejściem w życie nowelizacji z 2017 r. (tzw. „apteki dla aptekarza”), tj. na początku czerwca 2017 r. O udzielenie zezwolenia wystąpiła spółka, która nie spełniała wymagań do jego uzyskania, określonych przez ww. nowelizację (oraz wymagań lokalowych). Jednakże przepisy przejściowe tej ustawy umożliwiały prowadzenie wszczętych i niezakończonych postępowań o udzielenie zezwoleń na podstawie przepisów dotychczasowych, czyli bardziej liberalnych.

Dodatkowo, złożony wniosek o udzielenie zezwolenia był niekompletny. Nie zawierał on planu i opisu technicznego pomieszczeń apteki. Dołączono do niego również m.in. **negatywną** opinię co do spełniania przez lokal wymogów sanitarnych i higienicznych. W tamtym czasie – czerwiec 2017 r. – w lokalu prowadzona była działalność polegająca na obrocie odzieżą używaną. Dlatego spółka zdecydowała się na okres ponad 3 lat zawiesić postępowanie. W ocenie Izby działanie to stanowiło obejście prawa. Nadto, zgodnie z orzecznictwem NSA złożenie niekompletnego wniosku o udzielenie zezwolenia – niepotwierdzającego spełnienie przesłanek do prowadzenia apteki – powinno skutkować wydaniem decyzji o odmowie udzielenia zezwolenia (tak m.in. wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2018 r., II GSK 450/18).

O ile postępowanie zostało wszczęte w czerwcu 2017 r., czyli w trakcie VII kadencji organów DIA, o tyle Izba przystąpiła do niego dopiero w lutym 2020 r., czyli w niedługo po rozpoczęciu następnej kadencji. Okoliczność ta miała – zdaniem NSA – znaczenie, albowiem na dzień wydania decyzji, czyli we wrześniu 2020 r., spółka spełniała już wymagania lokalowe. Izba nie uczestnicząc w postępowaniu w czerwcu 2017 r. nie mogła zaskarżyć postanowienia o zawieszeniu postępowania.

W ocenie Izby w n/n sprawie doszło do obejścia nowych regulacji do prowadzenia aptek. Poprzez zawieszenie postępowania spółka *de facto* na okres ponad trzech lat wyłączyła stosowanie przepisów ustawy tzw. „apteki dla aptekarza”.

*

Izba podkreśla, że pomimo negatywnych rozstrzygnięć w pięciu ww. sprawach będzie w dalszym ciągu kontynuować działania, mające na celu przeciwdziałanie obchodzeniu prawa farmaceutycznego przez duże sieci apteczne oraz nieuprawnionego przejmowania przez nie rynku aptecznego. W jej ocenie proceder ten odbywa się ze szkodą dla interesu społecznego oraz interesu polskich farmaceutów, w interesie których Izba jest zobowiązana działać. W praktyce orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego interpretacja przepisów antykoncentracyjnych oraz ustanawiających wymogi do prowadzenia apteki jest niejednolita. Przykładem tego jest m.in. wyrok NSA wydany następnego dnia – 17 kwietnia 2026 r. – w sprawie o sygn. II GSK 283/22, **w którym zaprezentowano odmienną wykładnię przepisów antykoncentracyjnych.**

Równocześnie Izba cały czas podkreśla, że cele nowelizacji z 2017 r. (tzw. „apteki dla aptekarza”) nie są realizowane. Farmaceuci – zwłaszcza przedstawiciele młodego pokolenia – są wypierani z rynku aptecznego. Apteki są w dalszym ciągu przejmowane przez duże sieci apteczne poprzez wykupywanie spółek prowadzących apteki lub poprzez przenoszenie zezwoleń na spółki zależne od sieci, składające się z ich pracowników jako wspólników. Wszystko to powoduje pauperyzację zawodu farmaceuty oraz zniechęcenie do jego dalszego wykonywania w aptece. Izba obserwuje ten niebezpieczny społecznie proces. Z racji konstytucyjnych i ustawowych obowiązków jest zobowiązana, aby mu przeciwdziałać, stając tym samym na straży praw polskich farmaceutów. W tym miejscu należy także zdecydowanie podkreślić, że pojawiające się w przestrzeni medialnej zarzuty, kierowane w stosunku do Izby, jakoby działała ona na szkodę pracowników aptek poprzez „zamykanie ich miejsc pracy” są całkowicie bezzasadne. Samorząd Aptekarski stoi na straży zawodu farmaceuty, wszelkie działania, które podejmuje mają na celu ochronę tego zawodu. Przypomnieć należy, że proces monopolizacji rynku aptecznego, jeżeli nie zostanie zahamowany, doprowadzi do jego całkowitego przejęcia przez duże podmioty gospodarcze. Doświadczenia z innych rynków, gdzie proces ten miał już miejsce pokazują, że kolejnym etapem będzie „optymalizacja” kosztów prowadzenia biznesu przez podmioty gospodarcze, która oznacza zamrożenie wynagrodzeń, brak konkurencyjnych miejsc pracy, zamykanie placówek, w których rentowność nie jest zadowalająca. Konsekwencją tego będzie prawdziwy „ubytek miejsc pracy w aptekach otwartych” i pauperyzacja zawodu.

*

mgr farm. Marcin Repelewicz – Prezes Okręgowej Rady Aptekarskiej Dolnośląskiej Izby Aptekarskiej we Wrocławiu;

r. pr. Piotr Sędlak – prawnik Dolnośląskiej Izby Aptekarskiej we Wrocławiu.