



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

PNK-K.431.2.7.2025.MJ
(poprzednio PNK-KZ.431.2.6.2025.MJ)

Pan
Mariusz Kozłowski
Dolnośląski Wojewódzki
Inspektor Farmaceutyczny

Wojewódzki Inspektorat
Farmaceutyczny we Wrocławiu
ul. Ofiar Oświęcimskich 12
50-069 Wrocław

SPRAWOZDANIE

Wrocław, dnia 08 stycznia 2026 r.

I. Informacje organizacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny we Wrocławiu
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Mariusz Kozłowski - Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny ¹
Zakres kontroli	Prawidłowość oraz terminowość prowadzenia spraw związanych z funkcjonowaniem aptek ogólnodostępnych (udzielenie, przeniesienie, cofnięcie, zmiana, odmowa wydania zezwolenia na prowadzenie apteki). Okres objęty kontrolą: od 2020 r. do dnia kontroli
Podstawa prawna kontroli	Art. 6 ust. 4 pkt 1 i art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 224 ze zm.), art. 28 ust. 1 pkt 1 i art. 51 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 428), Zarządzenie nr 543 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 6 października 2025 r. w sprawie przeprowadzenia kontroli doraźnej w trybie uproszczonym w Wojewódzkim Inspektoracie Farmaceutycznym we Wrocławiu, ul. Ofiar Oświęcimskich 12, 50-069 Wrocław, imienne upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 7 października 2025 r. nr KO-KZ.0030.36.2025.MJ, KO-KZ.0030.37.2025.MJ.
Data rozpoczęcia czynności kontrolnych	7 października 2025 r.
Kontrolerzy	Magdalena Janiszewska – główny specjalista z Oddziału Kontroli w Wydziale Prawnym, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, upoważnienie nr 36 z dnia 7 października 2025 r. (PNK-KZ.0030.36.2025.MJ). Weronika Kornacka – starszy inspektor wojewódzki z Oddziału Kontroli w Wydziale Prawnym, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, upoważnienie nr 37 z dnia 7 października 2025 r. (PNK-KZ.0030.37.2025.MJ).

II. Ocena kontrolowanej jednostki

¹ Dalej jako: WIF lub organ.

Realizację kontrolowanych zadań oceniono **pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

III. Ustalenia kontroli

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 25 września 2025 r.² organ wydał 20 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej, 9 decyzji w sprawie odmowy udzielenia zezwolenia oraz umorzył 13 postępowań z ww. zakresu. Ponadto wydano 168 decyzji w przedmiocie zmiany zezwolenia oraz 16 w sprawie odmowy zmiany. Dodatkowo cofnięto 57 zezwoleń oraz wydano 47 decyzji w sprawie przeniesienia zezwolenia. Natomiast w 10 przypadkach odmówiono przeniesienia zezwolenia.

Kontroli poddano po 6 postępowań w przedmiocie udzielenia³, przeniesienia⁴ oraz cofnięcia⁵ zezwolenia na prowadzenie apteki, 7 decyzji w sprawie odmowy udzielenia zezwolenia⁶ oraz 12 postępowań w sprawie zmiany zezwolenia⁷. Łącznie kontroli poddano 37 spraw z kontrolowanego zakresu.

W toku kontroli stwierdzono, że organ weryfikował wnioski pod względem formalnym, wszystkie złożone podania zawierały wymagane elementy, wymienione w art. 100 ust. 1 pkt 1-9 ustawy Prawo Farmaceutyczne⁸. W przypadku, gdy do wniosku nie dołączono dokumentów, o których mowa w art. 100 ust. 2 pkt 1-10 u.p.f. lub innych dokumentów potwierdzających spełnianie warunków określonych przepisami prawa, wymaganych do prowadzenia apteki organ prawidłowo wzywał do ich uzupełnienia.

Przy prowadzeniu postępowania organ z reguły prawidłowo stosował przepisy prawa procesowego (tj. w szczególności: art. 50, 54, 67, 68, 72, 75-81, 85 k.p.a.⁹). Nieprawidłowości stwierdzone w tym zakresie zostaną opisane w dalszej części niniejszego dokumentu.

Kontrola wykazała, że z reguły strony na każdym etapie prowadzonego postępowania miały zapewniony czynny udział, zgodnie z dyspozycją art. 10 k.p.a.¹⁰

² Data pisma WIF-WR-I.021.38.2025, w którym WIF przesłał zestawienie wydanych decyzji w latach 2015 -2025.

³ WIF-WR-I.8520.1.2.2020, WIF-WR-I.8520.1.1.2021, WIF-WR-I.8520.1.2.2022, WIF-WR-I.8520.1.4.2023, WIF-WR-I.8520.1.8.2023, WIF-WR-I.8520.1.7.2024.

⁴ WIF-WR-I.8520.6.22.2019 (odmowa), WIF-WR-I.8520.6.10.2021, WIF-WR-I.8520.6.13.2021, WIF-WR-I.8520.6.10.2023, WIF-WR-I.8520.6.4.2024, WIF-WR-I.8520.6.22.2025.

⁵ WIF-WR-I.8520.3.4.2020, WIF-WR-I.8520.3.7.2021, WIF-WR-I.8520.3.9.2022, WIF-WR-I.8520.3.11.2023, WIF-WR-I.8520.3.5.2024, WIF-WR-I.8520.3.9.2024.

⁶ WIF-WR-I.8520.1.4.2020, WIF-WR-I.8520.1.3.2020, WIF-WR-I.8520.1.5.2020, WIF-WR-I.8520.1.4.2022, WIF-WR-I.8520.1.2.2023, WIF-WR-I.8520.1.5.2023, WIF-WR-I.8520.1.9.2023.

⁷ WIF-WR-I.8520.5.22.2020, WIF-WR-I.8520.5.1.2020, WIF-WR-I.8520.5.11.2021, WIF-WR-I.8520.5.21.2020, WIF-WR-I.8520.5.19.2021, WIF-WR-I.8520.5.22.2022, WIF-WR-I.8520.5.41.2022, WIF-WR-I.8520.6.61.2023, WIF-WR-I.8520.5.70.2023, WIF-WR-I.8520.5.28.2024, WIF-WR-I.8520.5.34.2024, WIF-WR-I.8520.5.12.2025.

⁸ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (tj. Dz. U. z 2025 r. poz. 750 ze zm.) – zwana dalej u.p.f.

⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2025 r. poz. 1691) - zwana dalej: k.p.a.

¹⁰ Wyjątek stanowią sprawy WIF-WR-I.8520.1.1.2021, WIF-WR-I.8520.1.2.2022, WIF-WR-I.8520.3.11.2023, co zostanie opisane w dalszej części sprawozdania.

W sprawach dotyczących udzielenia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej organ weryfikował, czy wypełniono przesłanki umożliwiające wydanie zezwolenia, o których mowa w art. 99 ust. 3b u.p.f. (z uwzględnieniem treści art. 99 ust. 3d, ust. 3e, ust. 3f u.p.f.). Wnioskodawcy spełniali warunki uzyskania zezwolenia, wynikające z treści art. 99 ust. 4 pkt 1-3 u.p.f., art. 99 ust. 4b u.p.f.

Ponadto, organ badał czy nie zachodziły przesłanki odmowy udzielenia zezwolenia, o których mowa w art. 99 ust. 3 oraz 3a u.p.f. oraz w art. 101 pkt 1-7 u.p.f. W przypadku wystąpienia ww. przesłanek, wydawano decyzję o odmowie udzielenia zezwolenia. W 3 przypadkach odmówiono udzielenia zezwolenia z uwagi na fakt, iż lokalizacja apteki nie spełniała wymaganych warunków (art. 101 pkt 6 u.p.f.), 2 odmowy dotyczyły ustalenia, iż wnioskodawca nie daje rękojmi należytego prowadzenia apteki (art. 101 pkt 4 u.p.f.), w 1 przypadku wnioskodawca nie spełniał określonych w ustawie warunków (art. 101 pkt 1 u.p.f.).

Postępowania zakończyły się wydaniem decyzji, które zawierały wszystkie elementy określone w art. 102 pkt 1-7 u.p.f. (w przypadku udzielenia zezwolenia oraz przeniesienia zezwolenia) oraz w art. 107 k.p.a. Rozstrzygnięcia zostały prawidłowo doręczone, a w aktach znajdowały się potwierdzenia ich skutecznego doręczenia.

Za udzielenie zezwolenia na prowadzenie apteki, jego zmianę lub przeniesienie zezwolenia pobierana była opłata, zgodnie z dyspozycją art. 105 ust. 1 oraz ust. 2 u.p.f. W aktach spraw znajdują się potwierdzenia jej uiszczenia, w odpowiedniej wysokości.

W sprawach dotyczących cofnięcia zezwolenia organ prawidłowo ustalał strony postępowania oraz prawidłowo zawiadamiał strony o jego wszczęciu. W jednej poddanej kontroli sprawie przyczyną cofnięcia zezwolenia był fakt, iż w aptece nie była prowadzona działalność objęta zezwoleniem przez okres co najmniej 6 miesięcy (art. 103 ust. 2 pkt 4 u.p.f.), w dwóch przypadkach okoliczność, iż przedsiębiorca przestał spełniać warunki określone przepisami prawa, wymagane do wykonywania działalności gospodarczej określonej w zezwoleniu (art. 37ap ust. 1 pkt 2 u.p.f.), dwie sprawy dotyczyły obu ww. przesłanek.

W postępowaniach dotyczących przeniesienia zezwolenia organ prawidłowo ustalał strony postępowania, zgodnie z dyspozycją art. 104a ust. 2 u.p.f. W każdej poddanej kontroli sprawie zaistniały przesłanki przeniesienia zezwolenia, o których mowa w art. 104a ust. 1 u.p.f.

W toku kontroli stwierdzono, że organ dokonywał wpisu do Krajowego Rejestru Zezwoleń na Prowadzenie Aptek Ogólnodostępnych, Punktów Aptecznych, zamieszczając w nim wszystkie wymagane dane (art. 107 ust. 2 u.p.f.). W każdym przypadku w ww. rejestrze odnotowano także informacje o cofnięciu zezwolenia, zgodnie z dyspozycją art. 107 ust. 2 pkt 7 u.p.f. oraz o zmianie i przeniesieniu zezwolenia.

Niemniej jednak w toku kontroli stwierdzono niżej wymienione nieprawidłowości i uchybienia:

W sprawach o nr: WIF-WR-I.8520.1.2.2023 (odmowa udzielenia zezwolenia), WIF-WR-I.8520.1.7.2024 oraz WIF-WR-I.8520.1.2.2020 (udzielenie zezwolenia) organ wezwał wnioskodawców do złożenia oświadczeń o braku skazania za przestępstwo, o którym mowa w art. 126b lub art. 126c u.p.f. Treść art. 100 ust. 2 u.p.f. nie przewiduje

konieczności dołączenia do wniosku takiego oświadczenia. Natomiast organ obowiązany jest do zweryfikowania ww. okoliczności w związku z dyspozycją art. 101 pkt 7 u.p.f., który nie stanowi o konieczności przedłożenia oświadczenia w tym zakresie. Wskazać należy, że organ może m. in. samodzielnie zwrócić się do Krajowego Rejestru Karnego o udzielenie takiej informacji. W myśl art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym¹¹ prawo do uzyskania informacji o osobach, których dane osobowe zgromadzone zostały w Rejestrze, przysługuje organom administracji rządowej, organom samorządu terytorialnego oraz innym organom wykonującym zadania publiczne, w przypadkach kiedy jest to uzasadnione potrzebą wykonania nałożonych na nie zadań, określonych w ustawie. Zauważyć należy, że również art. 37am pkt 1 u.p.f., zgodnie z którym przed podjęciem decyzji w sprawie wydania zezwolenia organ wydający zezwolenie może wzywać wnioskodawcę do uzupełnienia, w wyznaczonym terminie, brakującej dokumentacji poświadczającej, że spełnia on warunki określone przepisami prawa, wymagane do wykonywania określonej działalności gospodarczej, nie nakłada obowiązku przedłożenia oświadczenia. W wyjaśnieniach z 18 grudnia 2025 r.¹² WIF wskazał, że:

„Weryfikacja tych okoliczności¹³ następuje na podstawie złożonych w toku prowadzonego postępowania administracyjnego oświadczeń. Wobec powyższego również kwestia związana z prawomocnym skazaniem za przestępstwo opiera się na złożonych oświadczeniach”.

Zauważyć należy, że WIF nie wskazał żadnego przepisu, który potwierdzałby stanowisko organu. Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 6 k.p.a. organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Dodatkowo wskazano, że:

„w przypadku gdyby Organ samodzielnie występował o wydanie zaświadczeń o osobach z Krajowego Rejestru Karnego, nie żądając przy tym oświadczeń wnioskodawcy, to niewątpliwie wydłużyłoby to prowadzone postępowanie administracyjne. Zgodnie z informacją zawartą na <https://www.gov.pl/web/gov/uzyskaj-zaswiadczenie-z-krajowego-rejestru-karnego>. Czas oczekiwania na uzyskanie takiego zaświadczenia to około 20 dni”.

Zauważyć należy, że powyższe wyjaśnienia są niezrozumiałe. Dla przykładu warto wskazać, że w sprawie nr WIF-WR.I.8520.1.9.2023 wezwano wnioskodawcę o przedłożenie ww. oświadczenia pismem z dnia 12 stycznia 2024 r., następnie pismem z dnia 2 lutego 2024 r., natomiast wnioskodawca przedłożył je dopiero 4 marca 2024 r. Dlatego też nie ma podstaw aby uznać, iż wystosowanie wezwania do złożenia oświadczenia do wnioskodawcy przyspiesza postępowanie administracyjne.

W związku z powyższym, mając na uwadze treść art. 220 § 2 k.p.a. zgodnie z którym organ administracji publicznej żądający od strony lub innego uczestnika postępowania zaświadczenia albo oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego jest obowiązany **wskazać przepis prawa wymagający urzędowego potwierdzenia** tych faktów lub stanu prawnego **w drodze zaświadczenia albo oświadczenia**, przyjęta praktyka wzywania o ww. oświadczenie jest nieprawidłowa. Organ nie ma podstaw, aby uznać,

¹¹ Tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 276 – zwana dalej ustawą o KRK.

¹² Pismo z 18 grudnia 2025 r. o nr WIF-WR-I.1610.6.2025 Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Farmaceutycznego, zwane dalej: wyjaśnieniami z 18 grudnia 2025 r.

¹³ Dot. okoliczności wymienionych w art. 101 ustawy Prawo farmaceutyczne.

iz poświadczenie, iz wnioskodawca spełnia warunek, o którym mowa w art. 101 pkt 7 u.p.f. może nastąpić wyłącznie poprzez złożenie oświadczenia w tym zakresie.

Jednocześnie w toku kontroli stwierdzono, że w sprawie nr WIF-WR-I.8520.1.9.2023 zażądano ponownie od wnioskodawcy przedmiotowego oświadczenia, pomimo iz przekazał zaświadczenie o niekaralności. Zauważyć należy, iz zaświadczenie ma większą wartość dowodową, niż oświadczenie, gdyż pochodzi z urzędowego rejestru publicznego. W wyjaśnieniach z 18 grudnia 2025 r. wskazano, że:

„(...) z uwagi na praktykę tj. żądanie oświadczenia od wnioskodawcy o konkretnej, wynikającej z art. 101 pkt.7 Prawa farmaceutycznego treści Organ zwrócił się do wnioskodawcy w sprawie WIF-WR-I.8520.1.9.2023 o przedłożenie oświadczenia”.

Mając na uwadze, iz jak wykazano powyżej, przyjęta przez organ praktyka jest nieprawidłowa i nie znajduje poparcia w przepisach prawa, zastosowanie przedmiotowego wezwania należy ocenić negatywnie.

W postępowaniu o nr WIF-WR-I.8520.1.2.2020 w sprawie udzielenia zezwolenia, pismem z 9 kwietnia 2020 r. wskazano wnioskodawczyni, że nie przedłożyła oświadczenia o tym, że: nie prowadzi hurtowni farmaceutycznej produktów weterynaryjnych ani nie wystąpiła z wnioskiem o wydanie zezwolenia na jej prowadzenie oraz że nie wykonuje działalności leczniczej, podczas gdy w aktach sprawy znajdowało się podpisane oświadczenie wnioskodawczyni z 30 marca 2020 r. dot. ww. zakresu.

W sprawie nr WIF-WR-I.8520.1.9.2023 dot. odmowy udzielenia zezwolenia narażono wnioskodawcę na dodatkowe koszty związane m. in. z wyposażeniem lokalu apteki, mimo że nie spełniał on wymagań ustawowych do uzyskania zezwolenia. W wyjaśnieniach z 18 grudnia 2025 r. wskazano, że:

„(...) zezwolenia na prowadzenie apteki nie uzyska przedsiębiorca, który planuje zlokalizować aptekę w odległości mniejszej niż 500 m licząc do najbliższej funkcjonującej apteki i gdy liczba mieszkańców w gminie w przeliczeniu na jedną aptekę wynosi co najmniej 3000 osób. Niespełnienie warunków określonych w ww. przepisach uniemożliwia co do zasady uzyskanie zezwolenia, o którym mowa powyżej. Ustawodawca umożliwił jednak uzyskanie zezwolenia z pominięciem wyżej określonych obostrzeń, w sytuacji, gdy podmiot ubiegający się o uzyska zgodę, o której mowa w art. 99 ust. 3e Prawa farmaceutycznego. Aby możliwe było uzyskanie takiej zgody, konieczne jest przedłożenie Ministrowi Zdrowia pozytywnej opinii w zakresie zasadności pominięcia ww. ograniczeń: pozytywnej opinii właściwego miejscowo wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego oraz pozytywnej opinii wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce planowanej lokalizacji aptek (art. 99 ust. 3f Prawa farmaceutycznego).

W sprawie przedsiębiorca złożył wniosek o udzielenie zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej z pominięciem ograniczeń demograficznych i geograficznych. W celu rozpoznania wniosku przedsiębiorca był obowiązany do przedłożenia dokumentów oraz spełnienia wszystkich warunków jakie na przedsiębiorcę nakładają

powszechnie obowiązujące przepisy również w zakresie dostosowania lokalu, w którym ma być prowadzona apteka. Bez spełnienia warunków formalnych wniosek nie mógłby zostać rozpoznany. Dlatego też w przypadku złożenia wniosku z tzw. pominięciem ograniczeń demograficznych i geograficznych przedsiębiorca musi spełniać wszystkie warunki, które nakładają na niego przepisy w zakresie złożonego wniosku. W przypadku gdy lokal, w którym ma być prowadzona apteka nie spełnia określonych w powszechnie obowiązujących przepisach warunków, to nie można prowadzić w nim działalności podlegającej reglamentacji. Dlatego też przedsiębiorca był zobowiązany do dostosowania lokalu do obowiązujących przepisów z uwagi na złożony wniosek.

Zaznaczyć również należy, że na etapie merytorycznego weryfikowania wniosku tj. m.in. sprawdzania czy lokal, w którym ma być prowadzona apteka ogólnodostępna spełnia wymagania formalne nie można przesądzić o treści decyzji administracyjnej, która zapadnie w danej sprawie tj. nie można bez przeprowadzenia postępowania poinformować strony, że decyzja w sprawie będzie negatywna. Strona składając wniosek miała świadomość (o czym świadczy treść wniosku), że nie spełnia warunków demograficzno - geograficznych do uzyskania zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej. Przypomnieć należy również że wydanie decyzji administracyjnej udzielającej zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej z pominięciem ograniczeń demograficznych i geograficznych stanowi wyjątek i wymaga m. in. zgody Ministra Zdrowia”.

Powyższe wyjaśnienia nie są zrozumiałe, z uwagi na fakt, że w innych tego rodzaju sprawach organ wydał negatywną opinię przed sprawdzeniem, czy lokal spełnia warunki. W uzasadnieniu decyzji o nr WIF-WR-I.8520.1.4.2020 wskazano, że *„uwzględniając zasadę szybkości i prostoty postępowania (...) bezcelowym jest prowadzenie dalszych czynności wyjaśniających, w szczególności dotyczących tego, czy lokal (...) spełnia wszystkie wymogi niezbędne do prowadzenia apteki ogólnodostępnej, wynikające z Prawa Farmaceutycznego i aktów wykonawczych wydanych na jego podstawie, bowiem nie miałoby to żadnego wpływu na kierunek załatwienia sprawy”*. Podobny zapis znajduje się w uzasadnieniach decyzji o nr: WIF-WR-I.8520.1.3.2020, WIF-WR.I.8520.1.4.2020, WIF-WR-I.8520.1.5.2020, oraz WIF-WR-I.8520.1.5.2023. W sprawach o nr: WIF-WR-I.8520.1.2.2023 oraz WIF-WR-I.8520.1.4.2022 organ nie przeprowadził oględzin lokalu w celu szczegółowego ustalenia, czy lokal spełnia wymagane warunki. Ponadto, zauważyć należy, że aby Minister Zdrowia mógł udzielić zgody, o której mowa powyżej, niezbędna jest pozytywna opinia wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego. Natomiast jeśli WIF nie zamierzał wyrazić pozytywnej opinii w tym zakresie, wymaganie od wnioskodawcy doposażenia apteki, należy ocenić negatywnie.

W aktach sprawy o nr WIF-WR-I.8520.1.1.2021 (udzielenie zezwolenia) nie znajdował się dowód zawiadomienia wnioskodawcy o planowanych na 9 czerwca 2021 r. oględzinach lokalu, co stanowi naruszenie art. 79 § 1 k.p.a. W wyjaśnieniach z 18 grudnia 2025 r. wskazano, że:

„(...) sprawa WIF-WR-I.8520.1.1.2021 była sprawą prowadzoną w okresie ograniczeń związanych z epidemią COVID 19. Wówczas co do zasady kontakty społeczne, w tym także związane z podejmowaniem czynności kontrolnych, zostały ograniczone. W okresie tym, co było powszechną praktyką stosowaną przez organy administracji publicznej oraz sądy powszechne, był kontakt ze stronami postępowań za pomocą środków porozumiewania się na odległość (głównie kontakt telefoniczny). Właśnie w ten sposób tj. telefonicznie ustalono ze stroną postępowania termin oględzin, mając na uwadze również wskazane przez strony okoliczności dotyczące jej dostępności w miejscu, w którym miała być prowadzona apteka. Kontakt telefoniczny zastąpił w tym wypadku konieczność przesyłania zawiadomienia za pośrednictwem Poczty Polskiej, co mogłoby wydłużyć ustalenie terminu oględzin, tak aby uwzględniał on z jednej strony kwestie związane z organizacją pracy inspektorów farmaceutycznych, a z drugiej interes strony w ich przeprowadzeniu w terminie dla niej dogodnym”.

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. W okresie od 31 marca 2020 r. do 22 maja¹⁴ 2020 r. obowiązywał zapis, o którym mowa w nieobowiązującej już treści art. 15z ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁵, zgodnie z którym w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID bieg terminów procesowych i sądowych (...) nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres. Niemniej organ nadal obowiązany był przestrzegać pozostałych przepisów k.p.a. Przypomnieć należy, że zgodnie z dyspozycją art. 79 § 1 k.p.a. strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem.

W postępowaniu nr WIF-WR-I.8520.1.2.2022 w sprawie udzielenia zezwolenia zawiadomienie o oględzinach zaplanowanych na 11 sierpnia 2022 r. przesłano na adres e-mail jednego ze współników spółki partnerskiej wnioskującej o udzielenie zezwolenia, co jest niezgodne z zasadami doręczania pism określonymi w rozdziale 8 k.p.a. Jednocześnie przedmiotowe zawiadomienie nie zostało przesłane do drugiego ze współników spółki. W wyjaśnieniach z 18 grudnia 2025 r. wskazano, że:

„W sprawie WIF-WR-I.8520.1.2.2022 informacja o terminie oględzin zgodnie z pismem z dnia 14 lipca 2022 r. została wysłana pocztą na adres wskazany przez Stronę jako adres do doręczeń. Oględziny zostały przeprowadzone w dniu 22 lipca 2022 r. Z uwagi na nieprawidłowości stwierdzone w ich toku, strona zobowiązana była do dostosowania lokalu do obowiązujących w tym zakresie przepisów. Po wykonaniu wszystkich wskazanych czynności Strona poinformowała, że lokal został dostosowany do obowiązujących przepisów prawa. Inspektor Farmaceutyczny wyznaczył termin oględzin uzupełniających, które z uwagi na możliwość wynikającą

¹⁴ Dzień wolny od pracy.

¹⁵ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 374; t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1842.

z organizacji pracy inspektoratu, mogły się odbyć w dniu 11 sierpnia 2022 r., a zatem na drugi dzień. Nie było możliwości wysłania informacji za pośrednictwem poczty, gdyż z uwagi na termin pismo nie zostałoby dostarczone przed wyznaczonym terminem. Strona została o tym poinformowana telefonicznie, a potwierdzeniem tego była wysłana wiadomość email. Wiadomość ta została skierowana do współnika Spółki wskazanego we wniosku (wraz z adresem email) jako osoba do kontaktu. Dodatkowo wskazać należy, że Wspólnik ten miał pełnić także funkcje kierownika apteki. W interesie Strony było jak najszybsze przeprowadzenie dodatkowych oględzin w celu rozpoznania wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej”.

Powyższe należy uznać za przyczynę powstania przedmiotowej nieprawidłowości. Wskazać należy, że działanie organu stanowiło naruszenie art. 79 § 1 k.p.a., art. 39 oraz 39¹ § 1 k.p.a.¹⁶.

W toku kontroli stwierdzono, że w sprawach o nr WIF-WR-I.8520.1.1.2021, WIF-WR-I.8520.1.2.2022 dot. udzielenia zezwolenia, nie zawiadomiono stron o zakończeniu postępowania wyjaśniającego i możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, do czego zobowiązuje dyspozycja art. 10 k.p.a. W piśmie z 18 grudnia 2025 r. wyjaśniono, że:

„W sprawach znak: WIF-WR-I.8520.1.1.2021, znak: WIF-WR-I.8520.1.2.2022 nie zawiadomiono o zamiarze zakończenia prowadzonego postępowania, gdyż biorąc pod uwagę toczące się postępowania w okresie pandemii COVID 19 zasadne było szybkie procedowanie sprawy (biorąc pod uwagę jej charakter tj. udzielenie zezwolenia na prowadzenie apteki), zwłaszcza w sytuacji, gdy decyzja była zgodna z wnioskiem strony. Nadto należy zauważyć, że w sprawach nie można podnieść skutecznego zarzutu naruszenia art. 10 k.p.a., gdyż brak zawiadomienia o zamiarze zakończenia prowadzonego postępowania w żaden sposób nie naruszył praw strony, a wydana w sprawie decyzja była zgodna z żądaniem Strony”.

Zgodnie z dyspozycją art. 10 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a **przed wydaniem decyzji** umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Mając na uwadze, iż organ gromadził materiał dowodowy w ww. sprawach, obowiązany był przestrzegać dyspozycji ww. przepisu. W myśl art. 10 § 2 i § 3 k.p.a. organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w § 1 tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną. Organ administracji publicznej obowiązany jest utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyny odstąpienia od zasady określonej w § 1. W przedmiotowych sprawach nie zaistniały wskazane okoliczności.

Z kolei w sprawie nr WIF-WR-I.8520.1.4.2023 organ wydał decyzję o pozwoleniu na prowadzenie apteki ogólnodostępnej przedwcześnie. Zawiadomienie z art. 10 k.p.a. zawierające 7-dniowy termin na wypowiedzenie się co do zebranego materiały dowodowego

¹⁶ 9 sierpnia 2022 r. art. 39 oraz 39¹ należało stosować w brzmieniu obowiązującym do 4 października 2021 r., z uwagi na treść art. 158 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych.

doręczono 14 września 2023 r., co oznacza, że wydanie decyzji w przedmiotowej sprawie możliwe było najwcześniej 22 września 2023 r. W opisywanej sprawie decyzję wydano 21 września 2023 r. Jak stanowi art. 10 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Jeśli organ wyznacza stronie termin 7 dni na wypowiedzenie się co do zgromadzonego materiału dowodowego przed wydaniem decyzji, winien wstrzymać się z wydaniem decyzji do upływu tego terminu.

W przypadku sprawy nr WIF-WR-I.8520.1.4.2022 dot. odmowy udzielenia zezwolenia, wniosek o udzielenie zezwolenia na prowadzenie apteki całodobowej zawierał adres siedziby przyszłej apteki w mieście Świdnica. Pomimo tego, organ wystąpił do Urzędu Statystycznego we Wrocławiu o podanie ilości mieszkańców w gminie Świdnica na dzień 31 grudnia 2021 r., jak i wystosował do DIA we Wrocławiu wniosek o wyrażenie opinii opierając się na informacjach dot. liczby ludności w gminie Świdnica. Dopiero w dniu 21 października 2022 r., po wpłynięciu pisma wnioskodawcy o sprostowanie informacji, którymi posługiwał się organ w pismach, wystąpiono do urzędu statystycznego o dane statystyczne dot. gminy miejskiej Świdnica. W związku powyższym stwierdzić należy, że postępowanie wyjaśniające w tym zakresie nie było przez organ prowadzone rzetelnie. Powyższe działanie organu było niezgodne z zasadami ogólnymi k.p.a., w szczególności z wyrażonymi w art. 7 i 8 k.p.a. zasadą prawdy obiektywnej oraz zasadą pogłębiania zaufania.

Zgodnie z art. 99 ust. 3e u.p.f. minister właściwy do spraw zdrowia może, ze względu na ważny interes pacjentów i konieczność zapewnienia im dostępu do produktów leczniczych, wyrazić zgodę na wydanie przez wojewódzkiego inspektora zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej z pominięciem ograniczeń, o których mowa w ust. 3b. Wydanie zgody wymaga, zgodnie z art. 99 ust. 3f u.p.f., pozytywnej opinii w zakresie pominięcia ograniczeń zarówno wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego jak i wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce planowanej lokalizacji. W sprawie nr WIF-WR-I.8520.1.4.2020 kontrolowany organ wydał negatywną opinię w ww. zakresie. Mimo to, pismem z 7 grudnia 2020 r. przesłano do Ministra Zdrowia wniosek o wyrażenie zgody na prowadzenie apteki ogólnodostępnej, z pominięciem ograniczeń, o którym mowa w art. 99 ust. 3b u.p.f., bezcelowo wydłużając postępowanie o kolejny miesiąc (decyzja odmowna z 11 stycznia 2021 r.).

Kontrola wykazała, że potwierdzenia przyjęcia wniosków nie były przekazywane wnioskodawcom niezwłocznie, do czego zobowiązuje dyspozycja art. 32 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców¹⁷, zgodnie z którym organ, przyjmując wniosek, niezwłocznie potwierdza jego przyjęcie. W szczególności jest to niezrozumiałe w przypadku wniosków składanych osobiście¹⁸. W wyjaśnieniach z 18 grudnia 2025 r. wskazano, że:

„(...) obowiązujące przepisy prawa nie określają poprzez podanie konkretnej liczby dni terminu „niezwłocznie”. Zgodnie z przyjętą praktykę termin ten należy rozumieć jako „bez nieuzasadnionej zwłoki”. W Wojewódzkim Inspektoracie Farmaceutycznym potwierdzenie przyjęcia wniosku sporządzane jest na etapie pierwszej analizy dokumentów przez

¹⁷ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (tj. Dz.U. z 2025 r. poz. 1480).

¹⁸ Np. WIF-WR-I.8520.1.9.2023, WIF-WR-I.8520.1.5.2023, WIF-WR-I.8520.1.4.2023.

osobę zajmującą stanowisko starszego inspektora. Osoba wykonująca czynności w Sekretariacie nie analizuje składanych dokumentów ani też nie wydaje potwierdzenia przyjęcia wniosku. Czynności te wykonuje dopiero osoba, która zajmuje się sprawą merytorycznie. Z uwagi na to, że w większości prowadzonych postępowań konieczne jest wystosowanie do wnioskodawcy wezwań do uzupełnienia dokumentów, przyjęto że potwierdzenie przyjęcia wniosku wysyłane jest wraz z pierwszym pismem do strony tj. wezwaniem oraz klauzulą RODO. Z uwagi na wysyłanie korespondencji głównie w formie tradycyjnej tj. za pośrednictwem Poczty Polskiej, taka praktyka pozwala na ograniczenie kosztów wysyłki korespondencji. Zazwyczaj pierwsze pismo do Strony wysyłane jest w ciągu 7 - 14 dni od dnia wpływu wniosku”.

W związku z powyższym wyjaśnić należy, że potwierdzenie przyjęcia wniosku nie wymaga jego analizy merytorycznej, ani formalnej. W związku z powyższym wnioskodawca składając wniosek osobiście powinien otrzymać potwierdzenie jego złożenia.

W trakcie czynności kontrolnych ustalono, że w postępowaniu nr WIF-WR-I.8520.3.9.2022 w sprawie cofnięcia zezwolenia wezwano osobę, która nie była stroną postępowania, do przedłożenia dokumentu poświadczającego posiadanie tytułu prawnego do lokalu przez stronę, potwierdzonego za zgodność z oryginałem przez notariusza. W wyjaśnieniach z 18 listopada 2025 r. wskazano, że:

„(...) według art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a., w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym dowodem mogą być w szczególności dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny (art. 75 § 1 k.p.a.). Dowód z dokumentu czy oświadczenia (wyjaśnienia) załączony do akt sprawy może pochodzić nie tylko od strony postępowania. Przykładowo, z art. 50 § 1 k.p.a. wprost wynika, że organ administracji publicznej może wzywać osoby (nie tylko strony postępowania - zob. np. J. Sułkowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, A. Krawczyk, Warszawa 2025, art. 50) do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań osobiście, przez pełnomocnika, na piśmie, jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych.

Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny, w sprawie WIF-WR-I.8520.3.9.2022, z uwagi na wątpliwości, czy prowadzący aptekę ogólnodostępną (...) nadal posiada tytuł prawny do lokalu, w którym była

prowadzona ta placówka, wystosował wezwania w tym zakresie (w celu okazania aktualnego tytułu prawnego do lokalu i złożenia stosownego oświadczenia/wyjaśnienia) nie tylko do przedsiębiorcy, ale również do wynajmującego pomieszczenia. Podstawą prawną do wystosowania wezwania do wynajmującego były przepisy podane w wezwaniu, tj. art. 50 § 1 k.p.a. oraz art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. Jak już wskazano, organ administracji publicznej - w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego - może zwracać się o udzielenie informacji oraz o przedłożenie dokumentów do każdego podmiotu, który takie informacje albo dokumenty (relevantne z punktu widzenia sposobu załatwienia sprawy) ma lub może mieć. Obowiązujące przepisy prawne nie ograniczają tego uprawnienia jedynie do kierowania wezwań do stron postępowania. Nadto konieczność przedłożenia odpisu dokumentu wynikała z treści art. 76a § 2 k.p.a. Sposób dostarczenia dokumentu (wysłanie przez podmiot niebędący stroną postępowania, tj. przez wynajmującego dokumentu żądane przez organ przed odebraniem wezwania) budził wątpliwości co do jego autentyczności, dlatego też wysłano wezwanie zarówno do wynajmującego, jak i do strony postępowania o przedłożenie odpisu tego dokumentu”.

Zauważyć należy, że organ nie miał podstawy prawnej do wystosowania takiego wezwania. Zgodnie z dyspozycją art. 50 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej może wzywać osoby **do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań** osobiście, przez pełnomocnika, na piśmie, jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych. W myśl art. 76a § 2 k.p.a. zamiast oryginału dokumentu **strona** może złożyć odpis dokumentu, jeżeli jego zgodność z oryginałem została poświadczona przez notariusza albo przez występującego w sprawie pełnomocnika strony będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym. W związku z powyższym takie wezwanie mogło zostać skierowane jedynie do strony, natomiast ww. osobę organ miał prawo wezwać np. do złożenia zeznań w charakterze świadka.

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny zagadnienia dotyczące:

- **udzielenia oraz odmowy** wydania zezwolenia na prowadzenie apteki oceniono **pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.**
- **przeniesienia, cofnięcia oraz zmiany** wydania zezwolenia na prowadzenie apteki oceniono **pozytywnie.**

Odnosząc się do terminowości prowadzenia postępowań, kontrola wykazała, że 18 na 37 spraw nie zostało załatwionych w terminach, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.a., niemniej organ w żadnym przypadku nie zastosował dyspozycji art. 36 § 1 oraz § 2 k.p.a.¹⁹,

¹⁹ Dot. spraw o nr: WIF-WR-I.8520.1.2.2020, WIF-WR-I.8520.1.1.2021, WIF-WR-I.8520.1.2.2022, WIF-WR-I.8520.1.4.2023, WIF-WR-I.8520.1.8.2023, WIF-WR-I.8520.1.7.2024, WIF-WR-I.8520.1.4.2020, WIF-WR-I.8520.1.4.2022, WIF-WR-I.8520.1.2.2023, WIF-WR-I.8520.1.9.2023, WIF-WR-I.8520.5.21.2020,

które wskazują, że o każdym przypadku niezakończania sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zakończenia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w zakończeniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu. Wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a. zakończenie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca. Jest to termin, którego uchybienie powinno skutkować sygnalizacją, o której mowa w art. 36 k.p.a., również w przypadku, gdy organ uzna, iż sprawa ma charakter szczególnie skomplikowany²⁰. Postępowanie takie należy uznać za właściwe mając na uwadze zasady ogólne k.p.a., przede wszystkim zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu, zasadę szybkości postępowania oraz zasadę udzielania informacji. Przy tym, dla konieczności zawiadomienia strony o nowym terminie zakończenia sprawy nie ma znaczenia treść art. 35 § 5 k.p.a., **gdyż nie znosi on obowiązku informacyjnego**, wnioskodawca powinien znać konkretny termin, w którym może oczekiwać zakończenia jego sprawy. Szczegółowe wyjaśnienia organu, wniesione pismem z 18 grudnia 2025 r. mogłyby mieć znaczenie przy ocenie przewlekłości działania organu, niemniej nie stanowią wytłumaczenia braku zawiadamiania stron o nowym terminie zakończenia sprawy. W szczególności nie sposób zgodzić się z wyjaśnieniami organu, iż:

„Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny stoi na stanowisku, że informuje Stronę o terminie zakończenia sprawy administracyjnej w przesłanym do strony „Potwierdzeniem przyjęcia wniosku”, a zatem w przypadku gdy postępowanie administracyjne trwa dwa miesiące (w przypadku spraw szczególnie skomplikowanych) albo miesiąc, to brak jest podstaw prawnych do kierowania do strony zawiadomienia o nowym terminie zakończenia sprawy administracyjnej”.

Wskazać należy, iż obowiązek informowania strony o przewidywanym terminie rozpatrzenia wniosku wynika wprost z treści ww. art. 32 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo przedsiębiorców. Podkreślenia wymaga, że w przypadku niezakończania sprawy we wskazanym tam terminie, organ obowiązany jest zawiadomić wnioskodawcę o powyższym.

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny zagadnienia dotyczące terminowości prowadzenia poddanych kontroli spraw oceniono **negatywnie**.

Zważywszy na przedstawione powyżej ustalenia realizację przez WIF zadań z zakresu prawidłowości oraz terminowości prowadzenia spraw związanych z funkcjonowaniem aptek ogólnodostępnych (udzielenie, przeniesienie, cofnięcie, zmiana, odmowa wydania zezwolenia na prowadzenie apteki), oceniono **pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

WIF-WR-I.8520.5.22.2022, WIF-WR-I.8520.5.12.2025, WIF-WR-I.8520.3.4.2020, WIF-WR-I.8520.3.9.2022, WIF-WR-I.8520.6.22.2019, WIF-WR-I.8520.6.13.2021, WIF-WR-I.8520.6.10.2023.

²⁰ Zgodnie z dyspozycją art. 35 § 3 k.p.a. zakończenie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (...).

IV. Pozostałe informacje i zalecenia pokontrolne

Sprawozdanie sporządzono w postaci dokumentu elektronicznego.

W związku z powyższymi ustaleniami kontroli, w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości należy:

1. Zaprzestać praktyki wzywania wnioskodawców do złożenia oświadczenia o braku skazania za przestępstwo, o którym mowa w art. 126b lub art. 126c u.p.f., w szczególności gdy organ dysponuje aktualnym zaświadczeniem o niekaralności wnioskodawcy.
2. Prawidłowo weryfikować załączniki dołączone do wniosku.
3. W sytuacji, gdy wnioskodawca nie spełnia wymagań ustawowych do uzyskania zezwolenia i nie ma przesłanek do wydania pozytywnej opinii w zakresie pominięcia ograniczeń, o których mowa w art. 99 ust. 3b u.p.f., nie żądać od wnioskodawcy doposażenia apteki.
4. Przestrzegać dyspozycji art. 79 § 1 k.p.a.
5. Prawidłowo doręczać zawiadomienia o oględzinach.
6. W każdym postępowaniu przestrzegać dyspozycji art. 10 § 1 k.p.a.
7. Postępowanie wyjaśniające prowadzić rzetelnie.
8. Przedsiębiorcom składającym podanie osobiście wydawać potwierdzenie przyjęcia wniosku, z chwilą jego przyjęcia.
9. Prawidłowo sporządzać wezwania dokonywane na podstawie art. 50 § 1 k.p.a.
10. Sprawy załatwiać terminowo, w przypadku braku możliwości, w każdym przypadku stosować sygnalizację, o której mowa w art. 36 § 1 k.p.a.

W terminie do **6 lutego 2026 r.** proszę o przekazanie informacji o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

Zgodnie z art. 52 ust. 5 ustawy o kontroli w administracji rządowej:

Kierownik jednostki kontrolowanej w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania sprawozdania ma prawo przedstawić do niego stanowisko - nie wstrzymuje to realizacji ustaleń kontroli.

Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

Damian Domusiewicz
Zastępca Dyrektora
Wydział Prawny, Nadzoru i Kontroli
Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
/ – podpisany cyfrowo/