

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2022.02.01>

prof. dr hab. Lidia ZACHARKO

<https://www.orcid.org/0000-0002-3799-5502>

Uniwersytet Śląski

e-mail: lidia.zacharko@us.edu.pl

dr hab. Bogusław PRZYWORA, prof. UJD

<https://www.orcid.org/0000-0002-8809-3971>

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie

e-mail: b.przywora@ujd.edu.pl

Problem zgodności z Konstytucją RP¹ prawa farmaceutycznego w zakresie zezwoleń na prowadzenie aptek i ich cofnięcia

Streszczenie

Artykuł dotyczy ważnego z teoretycznego, ale także praktycznego i społecznego punktu widzenia problemu zgodności prawa farmaceutycznego z Konstytucją RP [Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)] w zakresie zezwoleń na prowadzenie aptek i ich cofnięcia. W ocenie Autorów każde ograniczenie wolności i praw powinno precyzyjnie określić ich zakres, wskazując na dobra (wartości) z zachowaniem zasady proporcjonalności. Dotyczy to także wolności działalności gospodarczej w odniesieniu do aptek. Stąd też unormowania: art. 103 (ust. 1 i ust. 2 pkt 2 i 10 oraz ust. 3) uPF [Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 października 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2301)] w związku z art. 37 ap, art. 99 uPF wywołują istotne wątpliwości prawne z punktu widzenia zgodności z unormowaniami art. 22 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jak również w pewnym stopniu z art. 2 Konstytucji RP.

Słowa kluczowe: Konstytucja RP, prawo farmaceutyczne, wolność działalności gospodarczej, zezwolenia na prowadzenie aptek i ich cofnięcie.

¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) [dalej: Konstytucja RP].

Słowo wstępne

W artykule podjęto problem zgodności ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne² z Konstytucją RP w zakresie zezwoleń na prowadzenie aptek i ich cofnięcia³. Przedmiotem opracowania jest analiza unormowań: art. 103 (ust. 1 i ust. 2 pkt 2 i 10, oraz ust. 3) uPF w związku z art. 37 ap, art. 99 Prawa farmaceutycznego z punktu widzenia art. 22 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Po pierwsze, przedmiotem analizy jest ustalenie, czy art. 103 ust. 3 uPF jest zgodny z art. 22 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zakresie, w jakim przyznaje fakultatywne uprawnienie organom inspekcji farmaceutycznej do cofnięcia zezwolenia na prowadzenie innych aptek lub punktów aptecznych prowadzonych przez podmiot, któremu cofnięto zezwolenie za naruszenia odnoszące się do jednej apteki (w sytuacji tej stwierdzenie naruszeń, których dopuściła się jedna apteka, nie powinno stanowić podstaw do domniemania, że pozostałe apteki również są prowadzone w sposób niezgodny z przepisami prawami).

² Ustawa z dnia 5 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2301) [dalej: uPF albo Prawo farmaceutyczne].

³ W niniejszym opracowaniu autorzy wykorzystują i poszerzają ustalenia zamieszczone w opinii prawnej w sprawie interpretacji postanowień art. 103 ust. 1 ust. 2 pkt 2, ust. 2 pkt 10, ust. 3 w związku z art. 37 ap, art. 99 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 944 z późn. zm.) z punktu widzenia art. 22 w związku z art. 31 w związku z art. 2 Konstytucji RP. Wykorzystano także ustalenia poczynione w monografii: J. Glumińska-Pawlic, B. Przywora (red.), *Swoboda działalności gospodarczej. Próba oceny polskich regulacji*, t. 1, Warszawa 2021, zwłaszcza z opracowań: J. Sobczak, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej wobec zasady zrównoważonego rozwoju*, [w:] J. Glumińska-Pawlic, B. Przywora (red.), *Swoboda...*, s. 1–25 i B. Przywora, *O konstytucyjnych podstawach wolności działalności gospodarczej*, [w:] J. Glumińska-Pawlic, B. Przywora (red.), *Swoboda...*, s. 27–38; a także opracowania np.: A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994; S. Biernat, A. Wasilewski, *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 1997; M. Zdyb, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz do ustawy z dnia 19 listopada 1999 r.*, Kraków 2000; A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001; Z. Witkowski, *Zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa ustroju gospodarczego Trzeciej RP – wolność działalności gospodarczej*, [w:] E. Kustra (red.), *Przemiany polskiego prawa*, t. 2, Toruń 2002; T. Włudyka, *Dwa dwudziestolecia gospodarki rynkowej w Polsce*, Warszawa 2008; J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009; C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2012; A. Krzywoń, *Ustrój gospodarczy RP*, [w:] M. Zubik (red.), *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2012; P. Czarnek, *Wolność gospodarcza – pierwszy filar społecznej gospodarki rynkowej*, Lublin 2014; M. Szydło, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, kom. do art. 22; zob. także: L. Garlicki, M. Zubik, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016, art. 22. P. Tuleja, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, kom. do art. 22; G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, M. Zdyb, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019.

Po drugie, przedmiotem oceny jest ustalenie, czy art. 103 ust. 1 uPF jest zgodny z art. 22 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zakresie, w jakim za różne naruszenia wymienione odpowiednio w art. 103 ust. 1 pkt 1, 2, 3 uPF przewiduje taką samą sankcję w postaci obligatoryjnego cofnięcia zezwolenia.

Po trzecie, przedmiotem analizy jest ustalenie, czy art. 103 ust. 2 pkt 2 uPF jest zgodny z art. 22 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zakresie, w jakim przyznaje fakultatywne uprawnienie organom inspekcji farmaceutycznej do cofnięcia zezwolenia za uniemożliwienie lub utrudnianie wykonywania czynności urzędowych przez Inspekcję Farmaceutyczną lub Narodowy Fundusz Zdrowia, podczas gdy w przepisie powinny być wskazane konkretne przesłanki, okoliczności, które powodują uniemożliwienie lub utrudnianie wykonywania czynności urzędowych.

Po czwarte, przedmiotem oceny jest ustalenie, czy art. 37ap ust. 1 pkt 2 uPF jest zgodny z art. 22 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zakresie, w jakim uprawnia organ uprawniony do cofnięcia zezwolenia, w przypadku gdy przedsiębiorca przestał spełniać warunki określone przepisami prawa wymagane do wykonywania działalności gospodarczej określonej w zezwoleniu, podczas gdy sankcja cofnięcia zezwolenia jest za daleko idąca i nie każde naruszenie powinno być klasyfikowane jako cofnięcie zezwolenia i powinna być zastosowana gradacja sankcji w zależności od konkretnego naruszenia enumeratywnie wskazanego w tym przepisie.

1. Uwagi o instytucji sankcji i odpowiedzialności administracyjnej

Na potrzeby niniejszych ustaleń zasadne jest syntetycznie odniesienie się do instytucji sankcji i odpowiedzialności administracyjnej. Odpowiedzialność administracyjna oznacza ponoszenie przez osoby fizyczne albo też jednostki organizacyjne negatywnych konsekwencji za działania (zaniechania) stanowiące naruszenia przepisów prawa. Jest egzekwowana przez organy administracji publicznej w formach przy zastosowaniu przewidzianych prawem procedur. Jej egzekwowanie następuje w szczególności poprzez nakładanie sankcji administracyjnych. Przybierają one różny charakter (w szczególności kary pieniężne, nakładanie określonych zakazów lub nakazów).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podejmował problematykę sankcji administracyjnych i ich charakteru. Trybunał w uzasadnieniu wyroku z 29 kwietnia 1998 r.⁴ (w sprawie podatku VAT) podkreślił zasadnie, że

⁴ Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 1998 r., K 17/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 30.

sankcja administracyjna polegająca na nałożeniu na podatnika dodatkowego zobowiązania podatkowego jest wygodnym instrumentem organów kontroli podatkowej, pozwalającym na natychmiastowe wymierzenie tej kary podatnikowi obliczonej w sposób ustawowo określony, w razie stwierdzenia nieprawidłowości deklaracji podatkowej, z pominięciem postępowania karno-skarbowego, bez wnikania w to, czy nieprawidłowości te stanowią równocześnie wykroczenie skarbowe podatnika albo innej osoby, która odpowiada za prawidłowe złożenie deklaracji podatkowej przez podatnika, będącego osobą prawną albo inną jednostką organizacyjną.

W uzasadnieniu wyroku z 18 kwietnia 2000 r.⁵ (dotyczącego konstytucyjności uprawnień Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego – nie będącego organem administracji – do egzekwowania należności bez wyroku sądowego) Trybunał podkreślił zaś, że

tam gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winien się również znaleźć przepis określający konsekwencję niespełnienia obowiązku. Brak stosownej sankcji powoduje, że przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne.

Warto uwypuklić także stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu do wyroku z 24 stycznia 2006 r.⁶ w sprawie opłaty manipulacyjnej dodatkowej. Trybunał zgodził się z poglądem wyrażonym w szczególności w uzasadnieniu wyroku z 23 kwietnia 2002 r.⁷, że

opłata jako sankcja administracyjna nie jest sankcją w rozumieniu prawa karnego. Przesłanką konstruowania odpowiedzialności różnej od odpowiedzialności karnej jest legitymacja ustawodawcy do represjonowania bezprawia z tytułu samej niesubordynacji wobec porządku prawnego, w oderwaniu od warunku czynu, winy i podziałów na klasyczne rodzaje odpowiedzialności oraz poza ustawami karnymi (tzw. obiektywna koncepcja odpowiedzialności)⁸.

W innym z orzeczeń Trybunał podzielił stanowisko doktryny prawa administracyjnego⁹, że administracyjna kara pieniężna jest

kwalifikowana zasadniczo jako jedna z sankcji administracyjnych, rozumianych jako ujemne konsekwencje (dolegliwości), które powinien ponieść podmiot naruszający przepisy prawa administracyjnego¹⁰.

⁵ Wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2000 r., K 23/99, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 89.

⁶ Wyrok TK z dnia 24 stycznia 2006 r., SK 52/04, OTK ZU 2006, nr 1A, poz. 6.

⁷ Wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2002 r., K 2/01, OTK ZU 2002, nr 3/A, poz. 27.

⁸ Zob. także powoływaną tam pozycję: zob. B. Mik, *Charakter prawny odpowiedzialności podmiotów zbiorowych w świetle ustawy z 28 października 2002 r.*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 7–8, s. 67.

⁹ Zob. np. M. Stahl, *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 17 i nn.; L. Klat-Wertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje...*, Warszawa 2011, s. 65 oraz A. Kaźmierska-Patrzyczna, A. Rabięga-Przyłęcka, *Sankcje administracyjne na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie bez zezwolenia lub niszczenie drzew i krzewów*, Warszawa 2011, s. 433 i nn.

¹⁰ Wyrok TK z dnia 21 października 2015 r., P 32/12, OTK ZU 2015, nr 9A, poz. 148.

Ratio ustanowienia kar, jak i innych sankcji administracyjnych, jest stworzenie warunków do

efektywnego wykonywania przepisów prawa administracyjnego i decyzji administracyjnych przez ich adresatów. Charakterystyczne dla administracyjnych kar pieniężnych jest to, że przesłanką ich wymierzania jest, co do zasady, samo naruszenie zakazu bądź nakazu wynikającego bezpośrednio z przepisu prawa lub z decyzji administracyjnej, bez względu na zawinienie sprawcy naruszenia, czyli tzw. obiektywna bezprawność¹¹.

Na potrzeby niniejszych rozważań warto zwrócić uwagę jeszcze na wynikające z orzecznictwa TK podstawowe kryterium odróżniania sankcji karnych i sankcji administracyjnych. Trybunał Konstytucyjny

za główną funkcję sankcji karnej uznaje represję, czyli odpłatę za popełniony czyn, natomiast w przypadku sankcji administracyjnej jako główną funkcję wskazuje szeroko rozumianą prewencję¹².

Trybunał dostrzegł oprócz prewencji – jako głównej funkcji sankcji administracyjnej – także funkcję dopełniającą lub uboczną (określaną jako represyjną)¹³. W orzecznictwie zwraca się też uwagę na to, że obie sankcje (administracyjna, jak i karna) pełnią funkcje represyjną i prewencyjną, jednakże w odniesieniu do sankcji karnej funkcją podstawową jest funkcja represyjna, a w przypadku sankcji administracyjnych główną pozostaje funkcja prewencyjna. W szeroko rozumianym prawie administracyjnym przywiązuje się szczególne znaczenie do sankcji, albowiem zapewnia poszanowanie i efektywne urzeczywistnianie negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w razie naruszenia obowiązków wynikających z przepisów¹⁴.

2. Granice ograniczenia wolności działalności gospodarczej

Podjęwszy problem zezwoleń na prowadzenie aptek i ich cofnięcia, należy wyjść od podstawowych zasad wynikających z unormowań Konstytucji RP, w których wolność działalności gospodarczej należy do katalogu podstawowych wartości. Dał temu wyraz ustrojodawca w wielu przepisach. Na potrzeby niniejszej pracy należy uwzględnić kilka unormowań konstytucyjnych mających istotne znaczenie z punktu widzenia określenia granic tej wolności.

¹¹ Ibidem i powoływane tam piśmiennictwo: zob. J. Filipek, *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1963, z. 12, s. 879; J. Jendroška, *Kary administracyjne*, [w:] R. Mastalski (red.), *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza*, Wrocław 2001, s. 44; A. Kaźmierska-Patrzyzna, A. Rabiega-Przyłęcka, op. cit., s. 436; I. Niżnik-Dobosz, *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje...*, s. 135 i nn.

¹² Wyrok TK z dnia 21 października 2015 r., P 32/12, OTK ZU 2015, nr 9A, poz. 148.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

Po pierwsze, art. 20 Konstytucji RP stanowi o podstawach ustroju gospodarczego RP. W świetle tego unormowania społeczna gospodarka rynkowa oparta jest na trzech fundamentach:

- a) wolności działalności gospodarczej,
- b) własności prywatnej,
- c) solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych.

Po drugie, istotne znaczenie ma art. 22 Konstytucji RP, określający zasady ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Ustrojodawca wprowadził dopuszczalną regulację, ale przy spełnieniu określonych warunków: „tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”.

Po trzecie, z punktu widzenia podejmowanych analiz należy wziąć pod uwagę wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ogólne wymogi ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw:

tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Reglamentacja nie jest jednolicie pojmowana w piśmiennictwie. Na potrzeby niniejszych rozważań należy podkreślić, że uznawana jest jako jedna z istotnych funkcji państwa liberalnego, natomiast stosowane przez administrację państwa kapitalistycznego różne rozwiązania (zezwoleń, licencji, koncesje) w ramach tzw. „interwencjonizmu gospodarczego” traktowano w kategoriach działalności reglamentacyjnej państwa¹⁵. Funkcja reglamentacyjna realizowana jest przede wszystkim przez organy władzy ustawodawczej i wykonawczej. Wolność działalności gospodarczej, generalnie rzecz ujmując, polega na swobodzie podmiotu prywatnego podjęcia, jak też wykonywania działalności, której podstawowym celem pozostaje osiągnięcie zysku¹⁶. Artykuł 22 Konstytucji RP ma znaczenie jako:

- a) zasada ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej (stanowiąc konkretyzację ogólniejszych zasad wyrażonych w art. 20 Konstytucji RP),
- b) podstawa do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą¹⁷.

¹⁵ Szerzej: T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8A, Warszawa 2018, s. 711; T. Kocowski, *Reglamentacja gospodarcza*, [w:] A. Borkowski i in. (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009, s. 508 i nn.; K. Kiczka, *Z teorii i praktyki reglamentacji gospodarczej*, [w:] J. Korczak, K. Sobieralski (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, Wrocław 2019, s. 226–237.

¹⁶ Wyrok TK z dnia 3 lipca 2012 r., K 22/09, OTK-A 2012, nr 7, poz. 74; zob. także: P. Tuleja, op. cit., kom. do art. 22.

¹⁷ Wyrok TK z dnia 27 lutego 2014 r., P 31/13, OTK-A 2014, nr 2, poz. 16; także zob. powołane tam: wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2001 r., U 7/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 56; wyrok TK z dnia 7 maja 2001 r., K 19/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 82 oraz wyrok TK z dnia 2 grudnia 2002 r., SK 20/01, OTK ZU 2002, nr 7/A, poz. 89.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zasadnie podkreślał, że wolność działalności gospodarczej (gwarantowana w art. 22 Konstytucji RP) nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom¹⁸. Nie znaczy to jednak, że ustawowe limitowanie wolności działalności gospodarczej może być realizowane na zasadzie całkowitej dowolności. Uzasadnieniem dla ingerencji w tę wolność może być tylko ważny interes publiczny, odniesiony odpowiednio do zasady proporcjonalności przy zachowaniu ustawowej formy ingerencji¹⁹. Podstawowe znaczenie ma art. 22 Konstytucji RP, który określa zarówno formalne, jak również materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej. W ocenie Trybunału art. 22 Konstytucji RP stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji RP²⁰. Wedle Trybunału „każdy wypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści się w klauzuli «ważnego interesu publicznego» w rozumieniu art. 22 Konstytucji” oraz „w zakresie «ważnego interesu publicznego» mieszczą się również wartości niewymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji”²¹. Zatem – w ocenie TK – zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest, z punktu widzenia materialnych przesłanek ograniczeń, szerszy od zakresu dopuszczalnych ograniczeń tych wolności i praw, wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP²². Interpretowanie przez Trybunał przesłanki „ważnego interesu publicznego” szerzej niż przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (np. wyrok TK w sprawie SK 54/08 oraz wyrok TK w sprawie Kp 1/09)²³ wywołuje wiele wątpliwości. Przy tym ujęciu wolność działalności gospodarczej podlegałaby większym ograniczeniom niż inne wolności i prawa ograniczane na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zwraca na to słuszną uwagę Piotr Tuleja, uzasadniając to kilkoma argumentami. Przede wszystkim wskazać należy, iż „wątpliwości związane z ustalaniem ograniczeń poszczególnych wolności i praw nie mogą być rozstrzygane na niekorzyść jednostki”²⁴. Racjonalny jest także argument, że „ogólny charakter klauzuli ważnego interesu publicznego, interpretowany w oderwaniu od zasad z art. 31 ust. 3, osłabiałby gwarancyjną funkcję ustawy zasadniczej”²⁵. Wreszcie nie można odmówić racji twierdzeniu, że „porównanie charakteru, funkcji oraz normatywnej struktury

¹⁸ Wyrok TK z dnia 27 lutego 2014 r., P 31/13, OTK-A 2014, nr 2, poz. 16; por. np. wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2001 r., U 7/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 56; wyrok TK z dnia 7 maja 2001 r., K 19/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 82 oraz wyrok TK z dnia 2 grudnia 2002 r., SK 20/01, OTK ZU 2002, nr 7/A, poz. 89.

¹⁹ Wyrok TK z dnia 27 lutego 2014 r., P 31/13, OTK-A 2014, nr 2, poz. 16; por. np. wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1999 r., K 33/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 71.

²⁰ Wyrok TK z dnia 27 lutego 2014 r., P 31/13, OTK-A 2014, nr 2, poz. 16.

²¹ Ibidem.

²² Ibidem; Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK ZU 2003, nr 4/A, poz. 33; wyrok TK z dnia 19 stycznia 2010 r., SK 35/08, OTK ZU 2010, nr 1/A, poz. 2.

²³ Wyrok TK z dnia 13 października 2010 r., Kp 1/09, M.P. 2010, nr 75, poz. 952.

²⁴ P. Tuleja, op. cit., kom. do art. 22, Nb 3.

²⁵ Ibidem.

wolności działalności gospodarczej z innymi konstytucyjnymi wolnościami nie uzasadnia dopuszczalności jej większego ograniczania²⁶. Dlatego też należy przyjąć, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej – rozumianej w kategoriach publicznego prawa podmiotowego, choć dopuszczalne, to tylko przy spełnieniu przesłanek z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP²⁷.

Zasada proporcjonalności ustala dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Wymaga odpowiedzi na następujące pytania:

- a) czy zaskarżona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności),
- b) czy regulacja ta jest niezbędna w celu ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności),
- c) czy jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu)²⁸.

Przesłanka proporcjonalności w znaczeniu ścisłym – niezbędna dla uznania zasadności wprowadzenia ograniczenia konstytucyjnych wolności lub praw – oznacza obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka. Przy tym istotne znaczenie ma zakaz naruszania istoty wolności i praw wynikający z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji RP. Zakaz ten opiera się na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa lub wolności można wskazać elementy:

- podstawowe (bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będą mogły istnieć);
- dodatkowe (które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności)²⁹.

Podzielić należy pogląd Trybunału Konstytucyjnego zawarty w wyroku z 12 stycznia 1999 r.³⁰, że:

[...] interpretacja zakazu naruszania istoty prawa lub wolności nie powinna sprowadzać się jedynie do płaszczyzny negatywnej, akcentującej odpowiednie miarkowanie dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć również stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania, choćby przykładowo, pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności, który pozostawać winien wolny od ingerencji prawodawcy nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze konstytucji. Wskazanie istoty prawa lub wolności powinno uwzględniać przy tym kontekst sytuacji, w której dochodzi do ograniczenia danego uprawnienia.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Zob. wyrok TK z dnia 11 kwietnia 2006 r., SK 57/04, OTK-A 2006, nr 4, poz. 43; wyrok TK z dnia 11 kwietnia 2000 r., K 15/98, OTK 2000, nr 3, poz. 86.

²⁹ Orzeczenie TK z 13 marca 1996 r., K 11/95, OTK 1996, nr 2, poz. 9 oraz wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3; wyrok TK z 20 października 2010 r., P 37/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 79.

³⁰ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.

Podkreślenia wymaga, że art. 31 ust. 3 Konstytucji RP pełni funkcję gwarancyjną wobec praw i wolności człowieka, zabezpieczając jednostkę przed nadmierną ingerencją ze strony państwa³¹. Zasada wyłączności nie polega jedynie na zachowaniu formy ustawowej dla ograniczania wolności. Trybunał Konstytucyjny rozwija jej treść, dodając, że:

[S]koro ograniczenia mogą być ustanawiane „tylko” w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Nie dopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych³².

Jednocześnie sąd konstytucyjny wskazał, że:

[...] wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli³³.

Podsumowując ustrojodawca traktuje wolność działalności gospodarczej jako szczególną wartość. Jest to zasada ustrojowa, a także podstawa do formułowania pewnych praw podmiotowych. Obejmuje swobodę w decydowaniu o rozpoczęciu działalności oraz jej prowadzenia (w tym podejmowania decyzji gospodarczych oraz sposobów prowadzenia działalności), wyboru form organizacyjnych działalności oraz zakończenia prowadzenia. Wprawdzie wolność ta może podlegać ograniczeniom, ale muszą one spełniać wymogi wynikające z norm Konstytucji RP w tym zwłaszcza w art. 22 Konstytucji RP. Do obowiązków państwa należy m.in.: powstrzymanie się od nadmiernej ingerencji w tę wolność, oraz wykonywania pozytywnych obowiązków regulacyjnych³⁴. Wolność należy analizować w kontekście innych przepisów konstytucyjnych, zwłaszcza w powiązaniu ze społeczną gospodarką rynkową (art. 20), zasadą dobra wspólnego wszystkich obywateli (art. 1), czy zasadą demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej (art. 2), a także z gwarancjami konstytucyjnymi (np. art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 65 ust. 1). Stąd też ograniczenie tej wolności powinno znaleźć mocne oparcie w przepisach konstytucyjnych. Szczególnie ważne jest określenie granic „ważnego interesu publicznego”, o którym mowa w art. 22 Konstytucji RP. Toteż założenie, przy którym można interpretować tę klauzulę

³¹ Zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 110, zob. także: B. Przywora, *O konstytucyjnych...*, [w:] J. Glumińska-Pawlic, B. Przywora (red.), *Swoboda...*, s. 33–34.

³² Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2; stanowisko to zostało następnie powtórzone m.in. w wyroku TK z dnia 5 lutego 2008 r., K 34/06, OTK-A 2008, nr 1, poz. 2.

³³ Wyrok TK z dnia 25 maja 1998 r., U 19/97, OTK 1998, nr 4, poz. 47.

³⁴ P. Tuleja, op. cit., kom. do art. 22, Nb 1.

szerzej niż przez pryzmat art. 31 ust. 3 (np. wyr. TK SK 54/08 oraz Kp 1/09)³⁵, pozostaje dyskusyjne³⁶, osłabiając gwarancyjną funkcję Konstytucji RP. W konsekwencji prowadziłyby to do uznania, że wolność działalności gospodarczej może podlegać większym ograniczeniom niż inne wolności i prawa. Zwrócić należy także uwagę na argument, że wątpliwości związane z ustalaniem ograniczeń wolności oraz praw nie powinny być rozstrzygane na niekorzyść jednostki³⁷. Zatem należy wyprowadzić wniosek, że każde ograniczenie wolności i praw powinno precyzyjnie określić ich zakres, wskazując na dobra (wartości), z zachowaniem zasady proporcjonalności.

Z perspektywy podejmowanego zagadnienia istotne znaczenie ma także, wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), zasada zaufania do państwa i stanowionego prawa (zasada lojalności państwa wobec jednostki)³⁸. Wynika z niej w szczególności obowiązek tworzenia prawa „w taki sposób, aby nie stawało się dla obywatela pułapką i by mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie przewidywał w chwili podejmowania tych decyzji”³⁹. Oznacza to, że ustawodawca nie powinien zaskakiwać adresatów norm⁴⁰. W procesie oceny zgodności aktów normatywnych z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa zwraca się uwagę czy jednostka (np. prowadząca działalność gospodarczą) nie narazi się na konsekwencje prawne, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań⁴¹.

Przykładowo, jednostka, prowadząc działalność gospodarczą, musi uwzględnić ryzyko związane ze zmianą warunków społecznych lub gospodarczych, w tym w zakresie dostosowywania do nich ustawodawstwa. Jednakże znaczenie ma tu

horyzont czasowy działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia. Im dłuższa jest – w danej sferze życia – perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i do stanowionego przez nie prawa⁴².

Z punktu widzenia podejmowanych rozważań należy podkreślić tezę z orzecznictwa TK:

istotnym elementem zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa jest obowiązek poszanowania przez ustawodawcę interesów w toku, tj. przedsięwzięć gospodar-

³⁵ Wyrok TK z dnia 13 października 2010 r., Kp 1/09, M.P. 2010, nr 75, poz. 952.

³⁶ P. Tuleja, op. cit., kom. do art. 22, Nb 3.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Szerzej np. B. Przywora, *Konstytucyjna zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa a problem co do istnienia zobowiązania podatkowego*, [w:] J. Glumińska-Pawlic, B. Przywora, A. Słysz (red.), *Identyfikacja barier prawnych w prowadzeniu działalności gospodarczej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2020, s. 40–43 i powoływane orzecznictwo.

³⁹ Uzasadnienie do wyroku TK z dnia 19 czerwca 2012 r., P 41/10, OTK ZU 2012, nr 6A, poz. 65.

⁴⁰ Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 29.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ibidem.

czych i finansowych, rozpoczętych na gruncie dotychczasowych przepisów. Ustawodawca, dokonując kolejnych modyfikacji stanu prawnego, nie może tracić z pola widzenia interesów, które ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego⁴³.

Trybunał Konstytucyjny, analizując znaczenie tego nakazu ochrony interesów w wyroku z 25 listopada 1997 r.⁴⁴, zwracał uwagę, że nakaz ten nie ma charakteru absolutnego (bezwzględnego), a wskazana zasada ma bardziej kategoryczny charakter, jeśli spełnione są trzy warunki.

1. Ustawodawca określił ramy czasowe, w których jednostka może realizować określone przedsięwzięcie wedle z góry ustalonych zasad, w zaufaniu, że nie zostaną one zmienione.
2. Dane przedsięwzięcie posiada charakter rozłożony w czasie.
3. Jednostka w rzeczywistości rozpoczęła realizację danego przedsięwzięcia⁴⁵.
Stąd można za Trybunałem Konstytucyjnym stwierdzić:

Im bardziej dana regulacja odnosi się do sytuacji jednostki, rozstrzygając o jej wolnościach lub prawach czy obowiązkach, tym bardziej ma być precyzyjna oraz nie pozostawiać miejsca na wątpliwości interpretacyjne⁴⁶.

3. Charakter prawny zezwolenia

Przechodząc do merytorycznej oceny, należy podkreślić, że ustawodawca wprowadził daleko idącą reglamentację działalności gospodarczej w prawie farmaceutycznym⁴⁷. Podstawowe znaczenie ma określenie zawarte w art. 103 uPF w związku z art. 99 uPF charakteru prawnego zezwoleń na prowadzenie aptek i ich cofnięcia⁴⁸. Stosownie do treści art. 41 ust.1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁴⁹ uzyskanie zezwolenia wymaga wykonywania działalności gospodarczej w zakresie określonym w odrębnych przepisach. Organy zezwalające oraz warunki wykonywania działalności objętej zezwoleniem, w szczególności zasady oraz tryb udzielania, odmowy udzielania, zmiany, zawieszenia, cofnięcia albo ograniczenia zakresu zezwolenia, określają odrębne przepisy, o ile niniejsza ustawa nie stanowi inaczej.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 r., K 26/97, OTK ZU 1997, nr 5–6.

⁴⁵ Uzasadnienie do wyroku TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 29.

⁴⁶ Uzasadnienie do wyroku TK z dnia 19 czerwca 2012 r., P 41/10, OTK ZU 2012, nr 6A, poz. 65.

⁴⁷ Zob. M. Szydło, *Reglamentacja działalności gospodarczej w prawie farmaceutycznym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2002, nr 2.

⁴⁸ Zob.: B. Nowak-Chrzęszczyk, [w:] W.L. Olszewski (red.), *Prawo farmaceutyczne. Komentarz*, Warszawa 2016, kom. do art. 99; J. Stefańczyk-Kaczmarzyk, [w:] M. Kondrat (red.), *Prawo farmaceutyczne. Komentarz*, Warszawa 2016, kom. do art. 99; L. Ogiegło, *Próba określenia zasad prawa farmaceutycznego na podstawie obowiązujących regulacji prawnych*, J. Haberko (red.), *Prawo farmaceutyczne. System Prawa Medycznego*, t. 4, Warszawa 2019.

⁴⁹ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 221).

Ustawa Prawo Farmaceutyczne stanowi *lex specialis* do wyżej wymienionej regulacji. W ustawie Prawo przedsiębiorców ustawodawca nie stara się objąć całości reglamentacji gospodarczej w jednym akcie prawnym, co implikuje stwierdzenie, że nie zostało wzmocnione bezpieczeństwo prawne przedsiębiorców oraz nie zwiększono przejrzystości całego systemu reglamentacji działalności gospodarczej. W nowej regulacji prawnej również pominięto całkowicie przepisy ogólne dotyczące zezwoleń. Przykładowo, ustawa z 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej⁵⁰ wprowadziła dychotomiczny podział form reglamentacji na koncesje i zezwolenia. Zgodnie z art. 88 ust. 1 tej ustawy ilekroć w dotychczasowych przepisach używa się terminów: pozwolenie, upoważnienie, zgoda, licencja – oznaczających formy reglamentacji działalności gospodarczej – należy rozumieć je jako zezwolenie. Celem wprowadzenia takiej regulacji było ujednoczenie instrumentów reglamentacyjnych stosowanych przez organy administracji publicznej poprzez założenie, że jeżeli jakiś akt administracyjny spełnia wymogi, by uznać go za pozwolenie administracyjne, stanowić on będzie zezwolenie⁵¹.

W ustawie Prawo przedsiębiorców, w odróżnieniu od ustawy z 1999 r., ustawodawca nie zdecydował się na konstrukcję jednolitej koncepcji zezwolenia. Wynika to między innymi z faktu, że regulacje w ustawach szczególnych, w tym w uPF, zasadniczo się różniły, jak również, zezwolenie nie spełnia swojej funkcji jako – obok koncesji – jednolite narzędzie reglamentacji⁵². Jednak przekazanie całości uregulowań do innych aktów prawnych spowodowało, że zezwolenie, w zależności od rodzaju działalności gospodarczej, każdorazowo funkcjonuje oddzielenie, co niekorzystnie wpływa także na bezpieczeństwo prawne przedsiębiorców. *De facto* skutkuje to ponownym „wypchnięciem” regulacji zezwoleń poza ustawę stanowiącą „konstytucję gospodarczą”, tj. do powrotu do sytuacji sprzed wejścia w życie ustawy z 1999 r. Co więcej, nie stanowi to zabezpieczenia konstytucyjnych praw obywateli w zakresie swobody podejmowania działalności gospodarczej, gdyż ustawodawca dysponuje pełną swobodą w zakresie obejmowania kolejnych dziedzin działalności gospodarczej obowiązkiem uzyskania zezwolenia.

W obecnym stanie prawnym należy przyjąć, że zezwolenie w polskiej regulacji jest typowym pozwoleniem o charakterze policyjnym, czynnością władzy państwowej skutkującą uchyleniem ogólnego zakazu, przy czym zakazy te są ściśle prewencyjne⁵³.

Za M. Waligórskim można wskazać następujące cechy zezwolenia jako instrumentu reglamentacji:

— zezwolenie stanowi uchylenie ogólnego zakazu prowadzenia danego rodzaju działalności gospodarczej, który został ustanowiony ze względu na ochronę

⁵⁰ Ustawa z 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (t.j. Dz. U. z dnia 1999 r. Nr 101, poz. 1178).

⁵¹ M. Waligórski, *Działalność gospodarcza w ujęciu prawa administracyjnego*, Poznań 2006, s. 187.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Zob. także J. Kabza, *Koncesje i zezwolenia. Analiza ekonomiczna*, Warszawa 2014, s. 34–39.

- życia i zdrowia ludzkiego, środowiska czy porządku publicznego bądź jako potwierdzenie przez organ administracji, że nie istnieją przeszkody formalne prowadzenia danej działalności;
- zezwolenie jest aktem prostym, uchylającym ogólny zakaz, ustala prawo podmiotowe i zapewnia jego ochronę, natomiast koncesja jest aktem złożonym nadającym nowe prawo, a organ administracji przenosi na dany podmiot określone kompetencje, wyłączając innych z konkurencji na danym obszarze (przykładowo w przypadku koncesji geologicznych i górniczych);
 - koncesje są wydawane przez naczelne i centralne organy administracji (oraz wyjątkowo marszałków województw i starostów), natomiast zezwolenia również przez terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego;
 - zezwolenia są decyzjami administracyjnymi, udzielanymi w trybie określonym przez ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁴, zmodyfikowanymi niekiedy przez przepisy szczególne, podlegającymi ochronie oraz wzruszeniu według zasad określonych w Kpa. Są to też decyzje związane; koncesje oparte są na uznaniu administracyjnym; zezwolenie musi zostać udzielone po spełnieniu wymogów formalnych. Organowi administracji przy udzielaniu zezwolenia nie przysługuje swoboda w odróżnieniu od udzielania koncesji⁵⁵.

Podobnie jak M. Waligórski zezwolenia charakteryzuje C. Kosikowski⁵⁶. Zezwolenie ujmuje jako formę aktu administracyjnego „ustalającego uprawnienia w sferze prawa administracyjnego lub wyrażającego zgodę na dokonanie przedsięwzięcia lub podjęcie czynności dopuszczonej normami prawa administracyjnego”⁵⁷, natomiast koncesja jest „aktem administracyjnym, który osobie fizycz-

⁵⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 z późn. zm.) [dalej: Kpa].

⁵⁵ M. Waligórski, *Działalność gospodarcza w...*, s. 194–195.

⁵⁶ Przykładowo w C. Kosikowski, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2003, s. 222 i nn. autor wskazuje następujące cechy: a) zezwolenia nie dotyczą działalności gospodarczej objętej monopolem; b) zezwolenia są wydawane w wyniku sprawdzenia możliwości uchylecia zakazu wykonywania działalności gospodarczej, który został ustanowiony ze względu na ochronę życia i zdrowia ludzkiego, bezpieczeństwa i porządku publicznego, tajemnicy państwowej, zobowiązań międzynarodowych itp.; c) warunki uzyskiwania zezwoleń na poszczególne rodzaje działalności określają odrębne ustawy; d) warunki uzyskiwania zezwoleń określają odrębne ustawy, w sposób zróżnicowany, odpowiednio do specyfiki gospodarczej, której dotyczą; e) udzielanie zezwoleń następuje w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, zmodyfikowanych niekiedy przepisami szczególnymi; f) zezwolenia – niezależnie od ustawy – są decyzjami administracyjnymi i podlegają ochronie oraz wzruszeniu według zasad przyjętych w Kodeksie postępowania administracyjnego; g) zezwolenia mają charakter decyzji związanej; h) wydanie zezwolenia na prowadzenie niektórych rodzajów działalności gospodarczej wiąże się przede wszystkim z wyrażeniem zgody na utworzenie w sensie prawnym pewnej organizacji (jednostki gospodarczej), za pomocą której można prowadzić działalność objętą zezwoleniem (przykładowo banku, zakładu ubezpieczeń).

⁵⁷ A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004, s. 336.

nej lub prawnej nadaje uprawnienia do wykonywania określonej działalności, najczęściej produkcyjnej lub usługowej”⁵⁸. Natomiast M. Szydło wprost konstatuje, że zarówno koncesje, jak i inne pozwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej usuwają generalny zakaz prowadzenia określonej działalności i stanowią potwierdzenie braku przeszkód w prowadzeniu danej działalności⁵⁹. Z kolei M. Waligórski wyraża opinię, iż formy reglamentacji działalności gospodarczej, takie jak: koncesje, zezwolenia, licencje, zgody, upoważnienia, są instytucjami prawnymi służącymi ingerencji państwa w konstytucyjnie chronioną wolność gospodarczą. Są one różnorodne pod względem podstaw, charakteru prawnego, dziedzin, których dotyczą, jednak wszystkie mają pewną wspólną cechę, mianowicie ich rola prawna polega na ograniczeniu swobody wykonywania działalności gospodarczej⁶⁰.

4. Zezwolenie na prowadzenie aptek i cofnięcie

Zgodnie z art. 99 ust. 1 uPF apteka ogólnodostępna może być prowadzona tylko na podstawie uzyskanego zezwolenia na prowadzenia aptek. Udzielenie, odmowa udzielenia, zmiana, cofnięcie lub stwierdzenia wygaśnięcia zezwolenia należy do wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego. Artykuł 99 ust. 3 uPF zawiera zamknięty katalog przesłanek implikujących odmowę wydania zezwolenia oraz jego cofnięcia. Zezwolenie dopuszcza przedsiębiorcę do wykonywania działalności gospodarczej pod pewnymi ściśle określonymi warunkami, w tym w szczególności konieczności dołączenia dokumentów wskazanych w art. 101 uPF, tj. m.in. złożenia oświadczenia przez podmiot prowadzący aptekę, który zobowiązuje się do zapewnienia m.in. aby ilość prowadzonych przez niego aptek nie przekroczyła jednego procenta wszystkich aptek w skali województwa (przedsiębiorca, kontrolowane przez niego podmioty lub grupy kapitałowe).

Procedurę uzyskania zezwolenia na prowadzenie apteki można podzielić na trzy fazy. Pierwsza z nich dotyczy przygotowania i złożenia wniosku o wydanie zezwolenia, druga faza to analiza wniosków i jego załączników, ostatni zaś etap polega na wydaniu zezwolenia. Postępowanie w sprawie wydania zezwolenia na prowadzenie apteki jest wszczynane na żądanie strony. Jeżeli wniosek ten nie będzie pochodził od podmiotu, który nie ma interesu prawnego lub z uzasadnionych przyczyn postępowanie w przedmiocie wydania zezwolenia na prowadzenie apteki nie może być wszczęte, wówczas właściwy organ wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Ważne jest, iż decyzja wydana przez wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego w zakresie wydania zezwolenia nie powinna pozostawiać możliwości dowolnej interpretacji.

⁵⁸ Ibidem, s. 337.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ M. Waligórski, *Koncesje na działalność gospodarczą w prawie polskim*, Poznań 2009, s. 9.

Z przepisów Prawa farmaceutycznego – dotyczących wydania zezwoleń na prowadzenie aptek – wynika, iż nie jest ona wydawana pod warunkiem zawieszającym albo rozwiązującym. Stąd należy skonstatować, że ustawodawca posłużył się innymi szczególnymi warunkami. Z kolei nieprzestrzeganie warunków może prowadzić do cofnięcia zezwolenia. Określając cechy decyzji, należy zauważyć, iż ma ona charakter przede wszystkim deklaratoryjny, to jednak kreuje stosunek administracyjno-prawny, nakładając na jej adresata pewne obowiązki na podstawie norm prawnych. Przy ocenie charakteru prawnego zezwolenia na prowadzenie aptek winno się zastanowić, czy jest ono decyzją uznaniową, podobnie jak koncesja, czy posiada pewne cechy uznaniowości. Ocena regulacji prawnej wskazuje, że ma ona charakter aktu związanego, jednak połączona jest z subiektywną oceną właściwego organu decyzyjnego co do spełnienia warunków zezwolenia.

Należy mieć na uwadze, że przesłanki cofnięcia zezwolenia, podobnie jak i jego wydania, zostały enumeratywnie określone (tzn. wyliczone wyczerpująco). Zgodnie z art 103 ust. 1 uPF wojewódzki inspektor farmaceutyczny cofa zezwolenie na prowadzenia aptek ogólnodostępnych w sytuacji, gdy prowadzi ona obrót produktami leczniczymi niedopuszczonymi do obrotu bądź narusza przepis art. 86 a uPF, czy w przypadku utraty wykonywania zawodu przez farmaceutę prowadzącego jednoosobową działalność gospodarczą lub wspólnika lub partnera spółki, o której mowa w art. 99 ust. 4 pkt. 2 uPF. Powyższa przesłanka cofnięcia zezwolenia ma zastosowanie do zezwoleń wydanych po dniu wejścia w życie ustawy. Nadto zgodnie z ust. 1a cyt. art. 103 uPF wojewódzki inspektor farmaceutyczny cofa zezwolenie na prowadzenie apteki ogólnodostępnej, jeżeli w odniesieniu do podmiotu prowadzącego aptekę wystąpiła okoliczność wymieniona w art. 101 uPF, tj. przesłanki odmowy udzielenia zezwolenia na prowadzenie apteki (art. 101, pkt 3). W art. 103 ust. 1 i ust. 3 uPF przyjęto rozwiązanie budzące daleko idące poważne wątpliwości prawne z punktu widzenia zasad konstytucyjnych, tj. zasady demokratycznego państwa prawa, zasady zaufania, zasady sprawiedliwości społecznej czy zasady proporcjonalności. W odniesieniu do art. 103 ust. 2 pkt. 2 uPF ustawodawca uprawnia organ zezwalający do cofnięcia zezwolenia, nie precyzując dokładnie ich przesłanek, np. uniemożliwienia lub utrudnienia czynności urzędowych.

Trzeba podkreślić, iż cofnięcie zezwolenia jest aktem represyjnym ma charakter wyjątkowy i nie można w tym zakresie stosować wykładni celowościowej, czy rozszerzonej. Zezwolenie w prawie farmaceutycznym nie jest podejmowane w oparciu o klauzule generalne bądź pojęcia nieokreślone. Przyjęte rozwiązanie prawne nakazuje organom administracji publicznej stosowanie sankcji zbyt rygorystycznej w stosunku do ww. naruszeń. Zatem stosowanie sankcji musi opierać się na przepisach poprawnych, precyzyjnych i jasnych, gdy chodzi o ochronę praw i wolności⁶¹.

⁶¹ Por. wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002, P 13/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 42, a także J. Oniszczuk, *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XX wieku*, Kraków 2004, s. 237–257.

Z treści art. 103 ust. 3 uPF wynika, iż wojewódzki inspektor farmaceutyczny w przypadku cofnięcia zezwolenia z przyczyn określonych w ust. 1 i ust. 1a może cofnąć zezwolenie na prowadzenie innych aptek lub punktów aptecznych prowadzonych przez podmiot, któremu cofnięto zezwolenie (przyjmując zasadę domniemania wydania decyzji). Warto w tym miejscu podkreślić, iż zezwolenie jest aktem osobowo-rzeczowym skierowanym do strony ubiegającej się o wydanie zezwolenia w związku z prowadzoną apteką. Zezwolenie na prowadzenie apteki jako decyzja administracyjna charakteryzuje się konkretnością, w tym konkretnością rozstrzyganej sprawy oraz sytuacji. Sytuacja prawna adresata aktu osobowo-rzeczowego jest kształtowana ze względu na osobę, jednakże związek praw i obowiązków z rzeczą będzie w tym przypadku intensywny, ponieważ w sytuacji, kiedy przestaje istnieć jedno albo drugie, akt taki staje się bezprzedmiotowy. W konsekwencji nie tylko unicestwienie rzeczy, utrata możliwości dysponowania tą rzeczą przez zainteresowanego, na przykład utrata tytułu prawnego do lokalu (apteki), implikuje bezprzedmiotowość aktu⁶². Zatem przyjęcie powyższego rozwiązania w art. 103 ust. 3 narusza zasadę poprawnej legislacji, która wiąże się z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Rozwiązanie przyjmujące domniemanie wydania decyzji w zakresie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie innych aptek lub punktów aptecznych przeczy istocie zezwolenia jako aktu osobowo-rzeczowego⁶³. Ze względu na specyfikę postępowania ma ono znacznie bogatszą treść.

Ocena rozwiązań prawnych przyjętych w art. 103 ust. 3 uPF prowadzi do konstatacji, iż w razie wątpliwości co do rozumienia konkretnego przepisu prawa, należy stosować wykładnię, która odpowiada zasadom wyrażonym w Konstytucji RP. Jeżeli przepis szczególnie wprowadza dla określonych w nim sytuacji i w przewidzianych warunkach możliwość ograniczenia praw obywatelskich, stosowanie tego przepisu – w drodze analogii do sytuacji innych niż w nim wymienione, chociażby nawet były zbliżone – jest niedopuszczalne⁶⁴. W państwie prawa przepisy prawa powinny być jasne, jednoznaczne i zrozumiałe. Jeżeli jednak tak nie jest, to niejasności i wątpliwości co do ich treści nie mogą być interpretowane na niekorzyść strony⁶⁵.

Konkluzje

Mając powyższe na uwadze, należy skonstatować, iż odmowa lub cofnięcie zezwolenia, jako ingerencja w wolność działania przedsiębiorcy z powodu nie

⁶² A. Matan, *Akt administracyjny osobowo-rzeczowy. Zagadnienie następstwa prawnego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2008, R. VII–VIII, s. 113, 116.

⁶³ R. Raszevska-Skałecka, *Zasady konstytucyjne a prawo administracyjne*, [w:] J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Administracja, Prawo administracyjne. Część ogólna*, Katowice 2018, s. 185.

⁶⁴ R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2005, s. 38

⁶⁵ Wyrok NSA z dnia 6 maja 1999, V SA 27/97, LEX, nr 48158 czy wyrok NSA z dnia 6 marca 1998 r., SA BK 95/95, Legalis, nr 1169395.

przestrzegania warunków określonych przepisami prawa wymaganych do prowadzenia działalności gospodarczej określonej w zezwoleniu, w świetle przepisów Prawa farmaceutycznego, nie jest decyzją uznaniową, ale związaną. Stąd też ewentualne stosowanie sankcji powinno opierać się na precyzyjnych i jasnych przepisach w celu zapewnienia realizacji unormowań dotyczących ochrony praw i wolności Konstytucji RP⁶⁶.

Przedstawione w pracy problemy związane ze stosowaniem art. 103 uPF w związku z art. 37 ap i z art. 99 uPF potwierdzają, iż mamy do czynienia z kolejną regulacją wywołującą wiele wątpliwości (w tym także co do niezgodności z Konstytucją RP). Prowadzi to do różnych interpretacji⁶⁷, co nie licuje z podstawowym przepisem konstytucyjnym dotyczącym dopuszczalnych granic ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP, który należy interpretować w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Przede wszystkim wysoce dyskusyjne pozostaje, czy w ogóle w tym przypadku ustawodawca, ustalając jednakową sankcję – niezależnie od stopnia naruszeń – dochował zasadę proporcjonalności ograniczeń? Warto w tym miejscu podkreślić, iż zasada proporcjonalności działań administracji oznacza zakaz nadmiernej ingerencji przez organy administracji w życie jednostek oraz obowiązek stosowania środków adekwatnych do zamierzonego celu⁶⁸. W wyniku nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 r.⁶⁹ zasada proporcjonalności znalazła odzwierciedlenie w treści art. 8, gdzie zobowiązano organy administracji publicznej prowadzące postępowanie, aby prowadziły postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Podzielać należy stanowisko za-

⁶⁶ Por. wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r., P 13/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 42, a także: J. Oniszczuk, op. cit., s. 237–257.

⁶⁷ L. Zacharko, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2020 r., sygn. akt II GSK 3573/17*, „Casus” 2020, nr 98–99, s. 79–83; zob. także: J. Leszczyński, A. Rabiega-Przyłęcka, *Przepis antykoncentracyjny a wyłączenie sukcesji administracyjnoprawnej zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej. Glosa do wyroku NSA z dnia 11 sierpnia 2020 r., II GSK 3573/17*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 10, s. 147–156; D. Pudzianowska, A. Rabiega-Przyłęcka, *Cofanie zezwoleń na prowadzenie aptek ogólnodostępnych z powodu przekroczenia ograniczeń antykoncentracyjnych – analiza problemu w świetle orzecznictwa*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2021, nr 11, s. 18–27; D. Pudzianowska, *Sukcesja administracyjnoprawna zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej. Glosa do wyroków NSA z dnia 4 lutego 2020 r., II GSK 3025/17, II GSK 3026/17, II GSK 3027/17, II GSK 3135/17, II GSK 3291/17, oraz z dnia 5 lutego 2020 r., II GSK 2478/17*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 7–8, s. 189–198; także: wyrok WSA w Łodzi z 20 kwietnia 2021 r., III SA/Łd 930/20, LEX, nr 3178577; wyrok NSA z 11 sierpnia 2020 r., II GSK 3573/17, LEX, nr 3048664; wyrok NSA z 25 maja 2021 r., II GSK 986/20, LEX, nr 3199450.

⁶⁸ A. Gronkiewicz, *Desygnaty administracji w założeniach państwa prawnego*, [w:] L. Zacharko (red.), *Organizacja prawna administracji publicznej*, Katowice 2013, s. 30; a także R. Raszewska-Skałecka, op. cit., s. 183.

⁶⁹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, (Dz.U. z 2017 r. poz. 935).

warte w uzasadnieniu w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 lutego 1999 r., że prawa i wolności mogą podlegać ograniczeniu, jeżeli jest to konieczne dla ochrony dobra wspólnego, czyli takiej wartości, która w każdym demokratycznym państwie może, w granicach wyznaczonych niezbędnością, uzasadniać wkroczenie w prawa jednostki, nawet w prawa podstawowe⁷⁰. Podobne stanowisko można dostrzec w piśmiennictwie. Przykładowo zasadnie podkreśla L. Klat-Wertelecka, że organy administracji publicznej powinny działać zgodnie z zasadą proporcjonalności, a to oznacza stosowanie środków mających wpływ na prawa i interesy osób prywatnych tylko w razie potrzeby i w zakresie wymaganym do osiągnięcia zamierzonego celu. Organy administracji, wykonując swoje kompetencje, powinny utrzymywać równowagę między niekorzystnymi skutkami decyzji dla jednostki a celami, które są realizowane⁷¹. W związku z powyższym brak jest podstaw do uznania, że wprowadzone regulacje w ustawie Prawo farmaceutyczne są niezbędne dla ochrony interesu publicznego.

Ponadto analizowane rozwiązania Prawa farmaceutycznego wywołują wątpliwości z perspektywy realizacji standardów demokratycznego państwa prawnego, a zwłaszcza zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa. Z zasad tych wyprowadza się w szczególności nakaz, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Zwłaszcza w przepisach Prawa farmaceutycznego ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie ich treści pozostawiać nadmiernej swobody organom mającym je stosować⁷². Prowadzić to może do zachwiania zasady pewności praw⁷³. Zasada ta doznaje uszczerbku, gdy prawo jest nieprzewidywalne albo brakuje jego „stabilizacji” lub też w razie nadmiernej ingerencji prawodawcy w sferę praw i wolności (nieproporcjonalna w stosunku do celu, który chce osiągnąć, gdy obywatele są zaskakiwani nowymi rozwiązaniami prawnymi bez możliwości dostosowania swoich zachowań do nowego stanu prawnego)⁷⁴.

W świetle powyższego należy uznać, że unormowania: art. 103 (ust. 1 i ust. 2 pkt 2 i 10 oraz ust. 3) w związku z art. 37 ap, art. 99 uPF wywołują istotne wątpliwości prawne z punktu widzenia zgodności z unormowaniami art. 22 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a także w pewnym stopniu z art. 2 Konstytucji RP.

⁷⁰ Wyrok TK z dnia 16 lutego 1999 r., SK 11/98, OTK 1999, nr 2, poz. 22.

⁷¹ L. Klat-Wertelecka, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego (art. 8, 8a, art. 16)*, [w:] Z. Kmiecik (red.), *Raport Zespołu Eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 52.

⁷² Wyrok TK z dnia 9 października 2007 r., SK 70/06, Dz. U. z 2007 Nr 192, poz. 1395; wyrok TK z dnia 18 lipca 2013 r., SK 18/09, Dz. U. z 2013 poz. 985.

⁷³ Z. Duniewska, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] Z. Duniewska B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 119.

⁷⁴ *Ibidem*.

Bibliografia

Literatura

- Biernat S., Wasilewski A., *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 1997.
- Blicharz J., Zacharko L. (red.), *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, Katowice 2018.
- Błaś A., *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004.
- Ciapała J., *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009.
- Czarnek P., *Wolność gospodarcza – pierwszy filar społecznej gospodarki rynkowej*, Lublin 2014.
- Domańska A., *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001.
- Duniewska Z., *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] Z. Duniewska B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009.
- Filipek J., *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1963, z. 12.
- Garlicki L., Zubik M., [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016.
- Gronkiewicz A., *Desygnaty administracji w założeniach państwa prawnego*, [w:] L. Zacharko (red.), *Organizacja prawna administracji publicznej*, Katowice 2013.
- Jendrośka J., *Kary administracyjne*, [w:] R. Mastalski (red.), *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza*, Wrocław 2001.
- Kabza J., *Koncesje i zezwolenia. Analiza ekonomiczna*, Warszawa 2014.
- Każmierska-Patrzyzna A., Rąbiega-Przyłęcka A., *Sankcje administracyjne na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie bez zezwolenia lub niszczenie drzew i krzewów*, Warszawa 2011.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2005.
- Kiczka K., *Z teorii i praktyki reglamentacji gospodarczej*, [w:] J. Korczak, K. Sobieralski (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, Wrocław 2019.
- Klat-Wertelecka L., *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011.

- Klat-Wertelecka L., *Zasady ogólne postępowania administracyjnego (art. 8, 8a, art. 16)*, [w:] Z. Kmiecik (red.), *Raport Zespołu Eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2017.
- Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8A, Warszawa 2018.
- Kocowski T., *Reglamentacja gospodarcza*, [w:] A. Borkowski i in. (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009.
- Kosikowski C., *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2003.
- Kosikowski C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Krzywoń A., *Ustrój gospodarczy RP*, [w:] M. Zubik (red.), *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2012.
- Leszczyński J., Rabięga-Przyłęcka A., *Przepis antykoncentracyjny a wyłączenie sukcesji administracyjnoprawnej zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej. Glosa do wyroku NSA z dnia 11 sierpnia 2020 r., II GSK 3573/17*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 10.
- Lubeńczuk G., Wołoszyn-Cichocka A., Zdyb M., *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Matan A., *Akt administracyjny osobowo-rzeczowy. Zagadnienie następstwa prawnego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2008, R. VII–VIII.
- Mik B., *Charakter prawny odpowiedzialności podmiotów zbiorowych w świetle ustawy z 28 października 2002 r.*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 7–8.
- Niżnik-Dobosz I., *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011.
- Nowak-Chrząszczyk B., [w:] W.L. Olszewski (red.), *Prawo farmaceutyczne. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Ogiegło L., *Próba określenia zasad prawa farmaceutycznego na podstawie obowiązujących regulacji prawnych*, [w:] J. Haberko (red.), *Prawo farmaceutyczne. System Prawa Medycznego*, t. 4, Warszawa 2019.
- Oniszczyk J., *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XX wieku*, Kraków 2004.
- Przywora B., *Konstytucyjna zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa a problem co do istnienia zobowiązania podatkowego*, [w:] J. Glumińska-Pawlic, B. Przywora, A. Słysz (red.), *Identyfikacja barier prawnych w prowadzeniu działalności gospodarczej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2020.
- Przywora B., *O konstytucyjnych podstawach wolności działalności gospodarczej*, [w:] J. Glumińska-Pawlic, B. Przywora (red.), *Swoboda działalności gospodarczej. Próba oceny polskich regulacji*, t. 1, Warszawa 2021.

- Pudzianowska D., Rabięga-Przyłęcka A., *Cofanie zezwoleń na prowadzenie aptek ogólnodostępnych z powodu przekroczenia ograniczeń antykoncentracyjnych – analiza problemu w świetle orzecznictwa*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2021, nr 11.
- Pudzianowska D., *Sukcesja administracyjnoprawna zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej. Glosa do wyroków NSA z dnia 4 lutego 2020 r., II GSK 3025/17, II GSK 3026/17, II GSK 3027/17, II GSK 3135/17, II GSK 3291/17, oraz z dnia 5 lutego 2020 r., II GSK 2478/17*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 7–8.
- Raszewska-Skałecka R., *Zasady konstytucyjne a prawo administracyjne*, [w:] J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Administracja, Prawo administracyjne. Część ogólna*, Katowice 2018.
- Sobczak J., *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej wobec zasady zrównoważonego rozwoju*, [w:] J. Glumińska-Pawlic, B. Przywora (red.), *Swoboda działalności gospodarczej. Próba oceny polskich regulacji*, t. 1, Warszawa 2021.
- Stahl M., *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011.
- Stefańczyk-Kaczmarzyk J., [w:] M. Kondrat (red.), *Prawo farmaceutyczne. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Szydło M., [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Szydło M., *Reglamentacja działalności gospodarczej w prawie farmaceutycznym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2002, nr 2.
- Tuleja P., [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Walaszek-Pyziół A., *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994.
- Waligórski M., *Działalność gospodarcza w ujęciu prawa administracyjnego*, Poznań 2006.
- Waligórski M., *Koncesje na działalność gospodarczą w prawie polskim*, Poznań 2009.
- Witkowski Z., *Zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa ustroju gospodarczego Trzeciej RP – wolność działalności gospodarczej*, [w:] E. Kustra (red.), *Przemiany polskiego prawa*, t. 2, Toruń 2002.
- Włudyka T., *Dwa dwudziestolecia gospodarki rynkowej w Polsce*, Warszawa 2008.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.
- Zacharko L., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2020 r., sygn. akt II GSK 3573/17*, „Casus” 2020, nr 98–99.
- Zdyb M., *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz do ustawy z dnia 19 listopada 1999 r.*, Kraków 2000.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej, (t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 101, poz. 1178).
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2301).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 221).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 944 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935).

Orzecznictwo

- Orzeczenie TK z dnia 13 marca 1996 r., K 11/95, OTK 1996, nr 2, poz. 9.
- Wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2020 r., II GSK 3573/17, LEX, nr 3048664.
- wyrok NSA z dnia 25 maja 2021 r., II GSK 986/20, LEX, nr 3199450.
- Wyrok NSA z dnia 6 maja 1999, IV SA 27/97, LEX, nr 48158.
- Wyrok NSA z dnia 6 marca 1998 r., SA BK 95/95, Legalis, nr 1169395.
- Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2001 r., U 7/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 56.
- Wyrok TK z dnia 11 kwietnia 2000 r., K 15/98, OTK 2000, nr 3, poz. 86.
- Wyrok TK z dnia 11 kwietnia 2006 r., SK 57/04, OTK-A 2006, nr 4, poz. 43.
- Wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002, P 13/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 42
- Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.
- Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.
- Wyrok TK z dnia 13 października 2010 r., Kp 1/09, M.P. 2010, nr 75, poz. 952.
- Wyrok TK z dnia 16 lutego 1999 r., SK 11/98, OTK 1999, nr 2, poz. 22.
- Wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2000 r., K 23/99, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 89.
- Wyrok TK z dnia 18 lipca 2013 r., SK 18/09, Dz. U. z 2013, poz. 985.
- Wyrok TK z dnia 19 czerwca 2012 r., P 41/10, OTK ZU 2012, nr 6A, poz. 65.
- Wyrok TK z dnia 19 stycznia 2010 r., SK 35/08, OTK ZU 2010, nr 1/A, poz. 2.
- Wyrok TK z dnia 2 grudnia 2002 r., SK 20/01, OTK ZU 2002, nr 7/A, poz. 89.
- Wyrok TK z dnia 20 października 2010 r., P 37/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 79.
- Wyrok TK z dnia 21 października 2015 r., P 32/12, OTK ZU 2015, nr 9A, poz. 148.
- Wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2002 r., K 2/01, OTK ZU 2002, nr 3/A, poz. 27.
- Wyrok TK z dnia 24 stycznia 2006 r., SK 52/04, OTK ZU 2006, nr 1A, poz. 6.
- Wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 r., K 26/97, OTK ZU 1997, nr 5–6.
- Wyrok TK z dnia 25 maja 1998 r., U 19/97, OTK 1998, nr 4, poz. 47.

Wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1999 r., K 33/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 71.
Wyrok TK z dnia 27 lutego 2014 r., P 31/13, OTK-A 2014, nr 2, poz. 16.
Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 1998 r., K 17/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 30.
Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK ZU 2003, nr 4/A, poz. 33.
Wyrok TK z dnia 3 lipca 2012 r., K 22/09, OTK-A 2012, nr 7, poz. 74.
Wyrok TK z dnia 5 lutego 2008 r., K 34/06, OTK-A 2008, nr 1, poz. 2.
Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 29.
Wyrok TK z dnia 7 maja 2001 r., K 19/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 82.
Wyrok TK z dnia 9 października 2007 r., SK 70/06, Dz. U. z 2007 Nr 192, poz. 1395.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 kwietnia 2021 r., III SA/Łd 930/20, LEX, nr 3178577.

The problem of compliance with the Constitution of the Republic of Poland of pharmaceutical law in the field of permits to operate pharmacies and their withdrawal

Abstract

The article concerns the problem, which is important from the theoretical, but also a practical and social point of view, of compliance of the pharmaceutical law with the Constitution of the Republic of Poland in the scope of permissions to run pharmacies and their withdrawal. In the authors' opinion, each limitation of freedom and rights should precisely determine their scope, indicating the goods (values) while maintaining the principle of proportionality. It also concerns the freedom of economic activity about pharmacies. Hence, the provisions of: art. 103 (paragraph 1 and paragraph 2 point 2 and paragraph 2 point 10, and paragraph 3) connected with art. 37 ap, art. 99 of the Act on Pharmaceutical Law in conjunction with Article 37 of the Pharmaceutical Law raise substantial legal doubts from the point of view of compliance with Article 22 of the Constitution of the Republic of Poland in conjunction with Article 31 para. 3 of the Constitution and also to some extent with Article 2 of the Constitution of the Republic of Poland.

Keywords: Constitution of the Republic of Poland, Pharmaceutical law, freedom of economic activity, authorization to run pharmacies and their withdrawal.