


RP  
31 01 2013  


## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2001 r. Nr 142 poz. 1592 ze zm.)

### stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha Nr XLI/372/2012 z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie określenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Miasta Wałbrzycha.

### Uzasadnienie

Na sesji dnia 20 grudnia 2012 r., działając na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2001 r. Nr 142 poz. 1592 ze zm.) oraz art. 94 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm.), Rada Miejska Wałbrzycha podjęła uchwałę Nr XLI/372/2012 w sprawie określenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Miasta Wałbrzycha.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 28 grudnia 2012 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 94 ust. 1 ustawy Prawo farmaceutyczne oraz art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w zw. z art. 13 pkt 2 i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.).

Podjmując przedmiotową uchwałę Rada określiła godziny pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Miasta Wałbrzycha.

Zgodnie z art. 94 ust. 2 ustawy Prawo farmaceutyczne, rada powiatu, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin z terenu powiatu i samorządu aptekarskiego, określa rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych na danym terenie, w drodze uchwały.

W ustępie 1 artykułu 94 ustawy Prawo farmaceutyczne ustawodawca wskazał, że rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych powinien być dostosowany do potrzeb ludności i zapewniać dostępność świadczeń również w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy.

Tymczasem z treści przedmiotowej uchwały wynika, że nie określa ona godzin pracy aptek w święta i inne dni wolne od pracy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że „upoważniając zarząd powiatu do ustalania rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych, ustawodawca przypisał temu rozkładowi dwa podstawowe cele, czy też zadania. Po pierwsze, powinien on „być dostosowany do potrzeb ludności”, po drugie, „zapewniać dostępność świadczeń również w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy.” Sformułowanie zawarte w art. 94 ust. 1 u.p.f. pozwala twierdzić, że wskazane w ustawie cele (zadania) pomyślane zostały dla dwóch odmiennych sytuacji.

Z jednej strony rozkład godzin pracy powinien być dostosowany do bieżących, codziennych potrzeb ludności, co wiąże się z zapotrzebowaniem społeczności lokalnej na powszechne, wykonywane przez apteki ogólnodostępne usługi, świadczone w zwykłych warunkach. Ustalając godziny pracy aptek w normalnych, codziennych warunkach należałoby zatem uwzględniać potrzeby ludności, a więc brać



pod uwagę takie okoliczności jak np. liczba ludności oraz skupiska mieszkańców na danym terenie, zagęszczenie zabudowy mieszkaniowej, podział miejscowości na osiedla, liczba i układ placówek aptecznych na danym obszarze. Z drugiej zaś strony przy planowaniu i ustalaniu rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych nie można pomijać sytuacji nadzwyczajnych, których częstotliwości występowania nie sposób przewidzieć. Trzeba mieć bowiem na uwadze także przypadki szczególne, niezwiązane bezpośrednio z zaspokajaniem zwykłych, codziennych potrzeb w zakresie zaopatrzenia w leki. Chodzi tu mianowicie o zapewnienie - w miarę możliwości najlepszej - dostępności świadczeń aptecznych w porze nocnej, w niedziele, święta i inne dni wolne od pracy, a więc wówczas, gdy nie funkcjonują ogólnodostępne apteki, a zaistnieje konieczność niezwłocznego podania leku choremu." (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 3 października 2006 r., sygn. akt III SA/Wr 185/06).

W wyroku tym, odnoszącym się wprawdzie do analogicznej kompetencji przysługującej wówczas zarządowi powiatu, ale aktualnym dla takiego samego uprawnienia przekazanego radzie powiatu, Sąd wskazał również, że „z art. 94 ust. 1 u.p.f. można wyprowadzić wniosek, że ustawodawca rozróżnia rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych w zwykłych warunkach oraz w sytuacjach nadzwyczajnych. W pierwszym przypadku racjonalne uzasadnienie znajduje kryterium rzeczywistych potrzeb ludności, które trzeba uwzględniać przy ustalaniu godzin pracy aptek, dążąc do optymalnego zaspokojenia oczekiwań społeczności lokalnej. Inaczej rzecz się przedstawia, gdy chodzi o sytuacje wyjątkowe, wskazane w drugiej części zdania zawartego w art. 94 ust. 1 u.p.f. W wymienionych tam przypadkach pierwszym kryterium przy rozkładzie godzin pracy aptek ogólnodostępnych w porze nocnej, w niedziele, święta i dni wolne od pracy staje się, według ustawy, zapewnienie dostępności świadczeń aptecznych w niecodziennych, nadzwyczajnych warunkach, w których nie sposób - wbrew sugestii strony skarżącej - zbadać zapotrzebowania na usługi nocne czy świąteczne, skoro nie można przewidzieć prawdopodobieństwa pojawienia się nagłej choroby czy zaistnienia innego zdarzenia zagrażającego zdrowiu lub życiu człowieka. Istotne jest zatem takie rozłożenie obowiązku pełnienia przez apteki ogólnodostępne dyżurów nocnych i świątecznych, by przede wszystkim lokalna społeczność powiatu i gmin miała stworzone możliwości, jak najlepszego i najszybszego skorzystania z niezbędnej pomocy wówczas, gdy nie obowiązuje normalny, powszedni czas pracy aptek, a zaistnieje nadzwyczajna, trudna do przewidzenia potrzeba podania leku.”

Podobne stanowisko w sprawie zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 grudnia 2011 r., II GSK 1338/10, wskazując, że „z redakcji art. 94 ust. 1 Prawa farmaceutycznego wynika, że rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych powinien "być dostosowany do potrzeb ludności" oraz "zapewniać dostępność świadczeń również w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy”.

Ponadto Sąd ten wskazał, że „w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 3 października 2006 r., sygn. akt III SA/Wr 185/06, wyrok WSA w Kielcach z 30 września 2008 r., sygn. akt II SA/Ke 388/08, wyrok WSA w Gdańsku z 9 września 2010 r., sygn. akt III SA/Gd 254/10, wyrok WSA we Wrocławiu z 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt IV SA/Wr 342/10 – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)) wyrażany jest pogląd, że rozkład godzin pracy powinien zarówno być dostosowany do bieżących, codziennych potrzeb ludności na powszechnie wykonywane przez apteki ogólnodostępne usługi, świadczone w zwykłych warunkach jak i nie może pomijać sytuacji nadzwyczajnych, których częstotliwości występowania nie sposób przewidzieć. Wspomniany rozkład powinien uwzględniać także przypadki szczególne, niezwiązane bezpośrednio z zaspokajaniem zwykłych, codziennych potrzeb w zakresie zaopatrzenia w leki, w tym zapewniać jak najlepszą dostępność świadczeń aptecznych w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy, gdy nie funkcjonują ogólnodostępne apteki.”

Powyższe, w ocenie organu nadzoru potwierdza, że Rada była zobowiązana do określenia rozkładu godzin pracy aptek nie tylko w okresie od poniedziałku do piątku, w sobotę i niedzielę oraz w godzinach nocnych. Obowiązek ten dotyczył bowiem również określenia godzin pracy aptek w święta i inne dni wolne od pracy. Za tożsame z określeniem godzin pracy aptek w święta i dni wolne



od pracy nie może zostać uznane określenie godzin pracy aptek w niedzielę. Stwierdzenia wymaga bowiem, że nie każde święto będzie przypadło w niedzielę.

Tym samym Rada ustalając godziny pracy aptek nie zrealizowała normy kompetencyjnej, nakazującej ustalenie godzin, w jakich będą świadczone usługi przez apteki, w sposób kompleksowy, z uwzględnieniem wszystkich przesłanek z art. 94 ust. 1 ustawy Prawo farmaceutyczne.

Ponadto określając godziny pracy aptek Rada postanowiła, że uchwała ta wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Powyższe oznacza, że Rada nie przyznała przedmiotowej uchwale prymatu aktu prawa miejscowego.

Kwestia charakteru i kwalifikacji uchwały podejmowanej na podstawie art. 94 ust. 2 ustawy Prawo farmaceutyczne nie budzi wątpliwości również w orzecznictwie sądów administracyjnych.

M.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 3 października 2006 r., sygn. akt III SA/Wr 185/06 w zakresie charakteru uchwały podjętej na podstawie art. 94 ust. 2 ustawy Prawo farmaceutyczne wskazał, że „wobec pojawiających się niekiedy wątpliwości co do charakteru prawnego uchwały zarządu powiatu w sprawie rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych, należy przychylić się do poglądu, że uchwała taka należy do zbioru aktów prawa miejscowego. Jest ona bowiem podejmowana na podstawie upoważnienia ustawowego, normuje materię o charakterze ogólnym, obejmując swym zakresem szeroki krąg podmiotów (zarówno apteki funkcjonujące na terenie danego powiatu, jak i osoby korzystające z usług farmaceutycznych). Mimo oznaczenia poszczególnych aptek ogólnodostępnych na terenie powiatu oraz godzin ich otwarcia, uchwała ta nie jest indywidualnym aktem, rozstrzygającym konkretną sprawę administracyjną, albowiem ma ona zasięg powszechny na obszarze danego powiatu i dotyczy wszystkich podmiotów, które znajdują się w sytuacji opisanej w tejże uchwale. Skoro jest ona aktem skierowanym na zewnątrz, przeto nie sposób uznać jej za akt kierownictwa wewnętrznego (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2001 r., II SA/Ka 1079/01, Dz. Urz. Śląsk. 2001, Nr 65, poz. 1619).”

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

Co więcej, ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w art. 13 pkt 2 przewiduje obowiązek ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy gminy.

W tym miejscu wskazania wymaga, że każdy akt prawny, zawierający normy o charakterze generalnym (czyli, nie odnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów) i abstrakcyjnym (czyli nie „konsumowane” poprzez jednokrotne zastosowanie, lecz mogące zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości) wydany przez ustawowo wskazany organ administracji, staje się aktem normatywnym, zawierającym przepisy powszechnie obowiązujące. Przedmiotowa uchwała spełnia powyższe kryteria, jest aktem prawa miejscowego i jej wejście w życie uwarunkowane jest nie tylko publikacją w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego ale także upływem okresu *vacatio legis*.

Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W ustępie drugim tego artykułu ustawodawca wskazał, że w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

W przypadku przedmiotowej uchwały, Rada nie uzależniła jej wejścia w życie od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

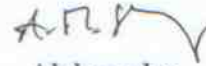
Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru, zasadnym jest orzeczenie o nieważności przedmiotowej uchwały ze względu na jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 94 ust. 1 ustawy Prawo farmaceutyczne oraz art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 13 pkt 2 i art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na podstawie art. 80 a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 163 poz. 1270 z późn. zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Dolnośląski



**Aleksander  
Marek Skorupa**