



WOJEWODA DOLNOŚLASKI
NR NK-N.4131.174.1.2015.MC

Starostwo Powiatowe
w Jaworze

3976.2015.DG

Wpłynęło dn. 29-04-2015
Przyjęto przez:
Izabela Łuczak



01T008H9T

EPS: OSO
PM Bawli

Wrocław, dnia 24 kwietnia 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013., poz. 595 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Powiatu w Jaworze nr VII/29/15 z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych działających na terenie Powiatu Jaworskiego na okres od 1 maja 2015 r. do 30 kwietnia 2016 r.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 26 marca 2015 r., działając na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym 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 Powiatu w Jaworze podjęła uchwałę nr VII/29/15 w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych działających na terenie Powiatu Jaworskiego na okres od 1 maja 2015 r. do 30 kwietnia 2016 r. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 2 kwietnia 2015 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 94 ust. 1 i 2 ustawy Prawo farmaceutyczne i art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowił m.in. art. 94 ust. 2 ustawy Prawo farmaceutyczne, zgodnie z którym rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych na danym terenie określa, w drodze uchwały, rada powiatu, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin z terenu powiatu i samorządu aptekarskiego. W ustępie 1 tego artykułu ustawodawca wskazał dodatkowo, że określany przez radę powiatu 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.

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 ustawy Prawo farmaceutyczne 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 uwzględnić 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 wyżej cytowanym wyroku Sąd wskazał, że „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”.

Tymczasem w trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że Rada, określając rozkład godzin pracy aptek, nie zapewniła dostępności świadczeń we wszystkich godzinach w porze nocnej, w soboty, w niedziele i święta. 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.

Nie może być bowiem uznane za realizację normy kompetencyjnej w zakresie określenia godzin pracy aptek w godzinach nocnych wskazanie, że poszczególne apteki pełnią dyżur do godziny 24.00, tak jak to zostało określone w załączniku nr 2 do przedmiotowej uchwały. W ocenie organu nadzoru określenie godzin pracy aptek w godzinach nocnych powinno bowiem prowadzić do zapewnienia możliwości korzystania z usług świadczonych przez wskazane apteki nie tylko przez część nocy, ale przez całą noc. Powyższe wynika wprost z treści art. 94 ust. 1 ustawy Prawo farmaceutyczne. Ponadto należy się odnieść w tym miejscu do obowiązującego w przepisach powszechnie obowiązujących pojęcia „pory nocnej”, które to przywołał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 22 maja 2014 r. (II Sa/ Go 271/13) Sąd w wyroku tym wskazał, że „w celu wyjaśnienia pojęcia "pory nocnej", które nie zostało zdefiniowane w ustawie Prawo farmaceutyczne, w ocenie Sądu nie ma przeszkód, aby sięgnąć do regulacji systemowych, a dokładnie do ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94), który reguluje pracę w porze nocnej. W art. 151 (7) § 1 tej ustawy pora nocna obejmuje 8 godzin między godzinami 21:00, a 7:00”.

Naruszeniem normy kompetencyjnej w zakresie ustalenia rozkładu pracy aptek ogólnodostępnych jest również takie określenie godzin pracy aptek w soboty, niedziele i święta (poza porą nocną), w którym występuje brak ciągłości pracy aptek. Z załącznika nr 1 do uchwały wynika, że w soboty żadna apteka na terenie Powiatu Jaworskiego nie jest czynna pomiędzy godziną 7.00 a 8.00. W niedziele i święta taka sytuacja ma miejsce pomiędzy godziną 7.00 a 9.00.

Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie organu nadzoru, Rada naruszyła nie tylko art. 94 ust. 1 i 2 ustawy Prawo farmaceutyczne, ale także art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że "Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa". Zgodnie z § 119 ust. 1 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jeden akt prawa miejscowego, który wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał stanowiących akty prawa miejscowego powinno być traktowane jako istotne

naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (I SA/Wr 1798/99), odnoszący się wprawdzie do uchwał rady gminy, ale mający zastosowanie również w tej sytuacji: "Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał”.

Zdaniem organu nadzoru organ stanowiący powiatu, realizując przysługującą mu kompetencję, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą demokratycznego państwa prawnego jest działanie organów władzy publicznej w granicach i na podstawie obowiązującego prawa, co wyraża art. 7 Konstytucji. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym i rady powiatu, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Podejmowane przez radę powiatu akty prawa miejscowego muszą wynikać z wyraźnego upoważnienia ustawowego, tak jak jest to przewidziane w art. 94 Konstytucji, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Z kompetencji zawartej w art. 94 ust. 1 i 2 ustawy Prawo farmaceutyczne wynika obowiązek rady powiatu kompleksowego uregulowania rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych prowadzących działalność na danym terenie. Oznacza to, że rada powiatu w uchwale jest obowiązana do ustalenia godzin pracy konkretnych aptek ogólnodostępnych na danym terenie oraz do ustalenia harmonogramu ich dyżurów.

Reasumując, uchwała podjęta na podstawie art. 94 ust. 2 Prawa farmaceutycznego, jako akt prawa miejscowego, musi w wyczerpujący i kompleksowy sposób realizować ustawową kompetencję. Za niedopuszczalne należy uznać działanie Rady Powiatu w Jaworze w zakresie niezapewnienia możliwości korzystania z usług świadczonych przez apteki w godzinach nocnych, w niedziele, święta i inne dni wolne od pracy.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy 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. z 2012 r., poz. 270 ze 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
Tomasz Smolarz