



### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, ze zmianami) stwierdzam **nieważność uchwały Rady Powiatu w Oławie nr XLIV/227/09 z dnia 22 grudnia 2009 r.** w sprawie określenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Oławskiego z powodu istotnego naruszenia art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (tekst jednolity: Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271, ze zm.) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

### Uzasadnienie

Rada Powiatu w Oławie na sesji w dniu 22 grudnia 2009 r. podjęła uchwałę nr XLIV/227/09 w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Oławskiego.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 30 grudnia 2009 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 94 ust. 2 ustawy – Prawo farmaceutyczne w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu w Oławie postanowiła: „1. *Ustala się następujący rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych obowiązujący na terenie powiatu oławskiego:*

1) *w dni robocze od poniedziałku do piątku w przedziale pomiędzy godz. 7, 00 a godz. 22, 00;*

2) *w soboty w przedziale pomiędzy godz. 8, 00 a godz. 22, 00,*

3) *w niedziele w przedziale pomiędzy godz. 10, 00 a godz. 18, 00*

2. *Godziny otwarcia i zamknięcia aptek w przedziale godzin, o których mowa w ust. 1, wyznacza przedsiębiorca prowadzący aptekę.”*

W ocenie organu nadzoru Rada Powiatu w Oławie podjęła uchwałę z istotnym naruszeniem art. 94 ust. 2 Prawa farmaceutycznego poprzez niewypełnienie przez Radę Powiatu w Oławie obowiązku określenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na danym terenie, zawartego w tym przepisie. Ponadto Rada Powiatu w Oławie naruszyła art. 7 Konstytucji RP poprzez nieuprawnioną subdelegację części przyznanej jej kompetencji na przedsiębiorców prowadzących apteki, tj. przeniesienie uprawnienia do ustalenia godzin pracy konkretnych aptek działających na terenie powiatu oławskiego.

Zgodnie z art. 94 ust. 2 Prawa farmaceutycznego 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. Powyższa kompetencja nie zobowiązuje rady powiatu jedynie do określenia w uchwale ogólnych ram czasowych pracy przez ogólnodostępne apteki na danym terenie. Ze wskazanej kompetencji bowiem 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.

W § 1 ust. 1 uchwały Rada Powiatu ustaliła dla wszystkich aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Oławskiego taki sam rozkład godzin pracy. Jest to oczywiście dopuszczalne, jednak należy pamiętać, że zgodnie z art. 94 ust. 1 Prawa farmaceutycznego taki rozkład powinien być dostosowany do potrzeb ludności. W wyroku z dnia 3 października 2006 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu sygn. akt III SA/Wr 185/06 orzekł: *z art. 94 ust. 1 ustawy – Prawo farmaceutyczne 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 uwzględnić przy ustalaniu godzin pracy aptek, dążąc do optymalnego zaspokojenia oczekiwań społeczności lokalnej.*

Ustalając rozkład godzin pracy dla aptek ogólnodostępnych Rada użyła sformułowania „w przedziale pomiędzy godz.”, co oznacza, że rozkład ten nie jest sztywny. Potwierdza to treść § 1 ust. 2 uchwały, gdzie Rada Powiatu upoważniła przedsiębiorcę prowadzącego aptekę do wyznaczenia godzin otwarcia i zamknięcia aptek w przedziale godzin, o których mowa w ust. 1. Podjęcie przez Radę zapisu o takiej treści powoduje, że w rzeczywistości rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Oławskiego nie będzie obowiązywał. W świetle regulacji § 1 uchwały rozkład ten będzie miał bowiem jedynie charakter ramowy. W praktyce osoby prowadzące aptekę będą mogły dowolnie ten czas ustalać.

W tym miejscu podkreślenia wymaga fakt, że kompetencja przyznana radzie powiatu stanowi podstawę do wydania aktu prawa miejscowego. Jest ona bowiem podejmowana na podstawie upoważnienia ustawowego, normuje materię o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, obejmując swym zakresem szeroki krąg podmiotów (zarówno apteki funkcjonujące na terenie danego powiatu, jak i osoby korzystające z usług farmaceutycznych).

Stanowisko zawarte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2001 r. sygn. akt II SA/Ka 1079/01 wskazuje jednoznacznie, że: *„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.”* Niniejszy wyrok co prawda zmierza do wykazania, że uchwała o rozkładzie godzin pracy aptek ogólnodostępnych na danym terenie jest aktem prawa miejscowego, co nie budzi już żadnych wątpliwości, jednak pośrednio wskazuje, że jej ustalenia muszą dotyczyć poszczególnych (konkretnych) aptek działających na danym terenie.

Biorąc powyższe należy uznać, że Rada Powiatu w Oławie nie zrealizowała upoważnienia ustawowego, co ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada powiatu obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa.

W niniejszej sprawie Rada Powiatu nie tylko nie zrealizowała kompetencji wynikającej z art. 94 ust. 2 Prawa farmaceutycznego, lecz także dokonała subdelegacji, czyli przekazania określonego upoważnienia uzyskanego na mocy tej ustawy, poszczególnym przedsiębiorcą prowadzącym apteki. Zdaniem organu nadzoru takie działanie jest niedopuszczalne, bowiem organ, który uzyskał upoważnienie, nie może go przekazać innemu organowi z własnej inicjatywy, chyba że zezwala na to sama ustawa upoważniająca.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Powiatu w Oławie, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): *„Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”*.

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 Oławie w zakresie przekazania części przyznanej jej przez ustawodawcę kompetencji w zakresie podjęcia aktu prawa miejscowego na przedsiębiorców prowadzących apteki. W tym stanie rzeczy należało stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 80 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.

wz. Wojewody Dolnośląskiego:  
Zdzisław Średniawski  
Wicewojewoda