

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 lipca 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym

Przewodniczący : Sędzia WSA Małgorzata Masternak-Kubiak (spr.)

Sędziowie : Sędzia WSA Lidia Serwiniowska
 Sędzia NSA Jolanta Sikorska

Protokolant : Dorota Hurman

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 14 lipca 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Legnicy

z dnia 6 grudnia 2010 r. nr II/14/10

w przedmiocie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych działających na terenie Miasta Legnicy w 2011 r.

I. stwierdza nieważność § 3 ust. 2, § 3 ust. 4 i § 3 ust. 5 zaskarżonej uchwały;

II. orzeka, że uchwała w zaskarżonym zakresie nie może być wykonana.

U Z A S A D N I E N I E

Wojewoda Dolnośląski, na podstawie art. 81 ust. 1 i 82 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.), wniósł o stwierdzenie nieważności § 3 ust. 2, ust. 4 i ust. 5 uchwały Nr 11/14/10 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 6 grudnia 2010 r. w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych działających na terenie Miasta Legnicy w 2011 r. z powodu istotnego naruszenia przepisów art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. - Prawo farmaceutyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r., Nr 45, poz. 271 z późn. zm.). W dniu 6 grudnia 2010 r. Rada Miejska Legnicy podjęła uchwałę Nr 11/14/10 w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych działających na terenie Miasta Legnicy w 2011 roku. W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że jej § 3 ust. 2, ust. 4 i ust. 5 zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 94 ust. 2 ustawy - Prawo farmaceutyczne. Przepis ten stanowi, że 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 przypadku Gminy Legnica, jako posiadającej status miasta na prawach powiatu, funkcję organu stanowiącego powiatu, zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym, sprawuje Rada Miejska Legnicy. Na mocy wskazanej uchwały Rada Miejska Legnicy ustaliła rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych działających na terenie Miasta Legnicy (załącznik nr 1 do uchwały) oraz harmonogram pracy aptek ogólnodostępnych w porze nocnej w dni powszednie od poniedziałku do piątku, soboty oraz niedziele, święta i inne dni wolne od pracy (załącznik nr 2 do uchwały). W § 3 ust. 2 przedmiotowej uchwały postanowiono: „Ustala się następujące zasady dokonywania zmian w załączniku 1 i załączniku 2 do uchwały: 1) skrócenie czasu pracy apteki wymaga akceptacji prezydenta Miasta Legnicy, po uprzednim zasięgnięciu opinii Dolnośląskiej Izby Aptekarskiej we Wrocławiu, 2) wydłużenie czasu pracy apteki wymaga złożenia informacji w formie pisemnej do Prezydenta miasta Legnicy.” Z kolei w § 3 ust. 4 i ust. 5 uchwały (najprawdopodobniej omyłkowo) znalazły się identyczne regulacje,,: „Kierownik apteki zobowiązany jest zawiadomić o każdej zmianie dyżuru nocnego pozostałe apteki, Izbę Przyjęć Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego, Pogotowie Ratunkowe, Szpitalny Oddział Ratunkowy oraz dyżurne zakłady opieki zdrowotnej.” Organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska Legnicy powołanymi przepisami § 3 uchwały określiła obowiązki przedsiębiorców prowadzących apteki oraz kierowników aptek dotyczące funkcjonowania i organizacji pracy wskazanego rodzaju placówek ochrony zdrowia publicznego. Tymczasem norma kompetencyjna wskazana w art. 94 ust. 2 ustawy - Prawo farmaceutyczne upoważnia radę powiatu wyłącznie do określenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych, dostosowanego do potrzeb ludności i zapewniającego dostępność świadczeń również w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy. Ustawa nie upoważnia organu stanowiącego powiatu do ustalania obowiązków kierowników aptek oraz przedsiębiorców prowadzących apteki w przedmiocie informowania organów samorządu aptekarskiego oraz

organów powiatu (w tym przypadku Prezydenta Miasta Legnicy), ani też żadnych innych podmiotów (w tym pozostałych aptek, zakładów opieki zdrowotnej i ich wewnętrznych jednostek) o zmianach organizacji pracy danej apteki. Ponadto należy zwrócić uwagę, że każda zmiana rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych nastąpić może wyłącznie w drodze zmiany uchwały Rady Miejskiej i to tylko w trybie właściwym dla podjęcia uchwały określającej ten rozkład. Oznacza to, że dla zmiany rozkładu wymagana jest uchwała Rady Miejskiej, której projekt musi być zaopiniowany przez Dolnośląską Izbę Aptekarską oraz Prezydenta Miasta Legnicy. Odnosząc powyższe do postanowień uchwały: 1) skrócenie czasu pracy apteki wymaga opinii Dolnośląskiej Izby Aptekarskiej, jak zapisano w uchwale, oraz opinii a nie akceptacji Prezydenta Miasta Legnicy, a ponadto stosownej uchwały Rady Miejskiej, 2) wydłużenie czasu pracy apteki następuje na tych samych zasadach, a więc nie wystarcza pisemna informacja skierowana do Prezydenta Miasta. Wojewoda uznał, że działanie organu administracji publicznej podjęte bez podstawy prawnej lub w sposób naruszający wyłączne uprawnienia innego organu (podmiotu) zakwalifikować należy, jako naruszające prawo w sposób istotny. Pamiętać bowiem należy, że w świetle art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także organu jednostki samorządu terytorialnego, musi mieć swoją podstawę w obowiązującym prawie. Uchwała rady powiatu w sprawach określonych w art. 94 ust. 2 ustawy - Prawo farmaceutyczne, jako akt prawa miejscowego, powinna realizować wyłącznie wytyczne wskazane w upoważnieniu ustawowym. Warunki wykonywania działalności aptecznej określają przepisy ustawy - Prawo farmaceutyczne oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze a także akty indywidualne (decyzji administracyjne) dotyczące zezwolenia na prowadzenie tej kategorii działalności. Regulowanie zaś zasad prowadzenia apteki bez wyraźnego umocowania prawnego jest nieuzasadnione. W odpowiedzi na skargę pełnomocnik Rady Miasta Legnicy wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonych przepisów uchwały Nr 11/14/10. Strona przeciwna w całości podtrzymuje stanowisko i argumentację zawartą w skardze. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Zgodnie z art. 184 Konstytucji RP z 1997 r. i art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego. Wojewoda Dolnośląski zaskarżył postanowienia § 3 ust. 2, ust. 4 i ust. 5 uchwały Nr 11/14/10 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 6 grudnia 2010 r. w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych działających na terenie Miasta Legnicy w 2011 r., na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy z dnia

5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.). Skargę taką organ nadzoru wnosi do sądu administracyjnego w przypadku, gdy upłynął już okres 30-dni od dnia doręczenia mu aktu, a akt ten jest istotnie sprzeczny z prawem. W podstawie prawnej zaskarżonej uchwały Rada Miejska powołała przepis art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. - Prawo farmaceutyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r., Nr 45, poz. 271 z późn. zm.), 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 przypadku miasta Legnica, jako posiadającego status miasta na prawach powiatu, funkcję organu stanowiącego powiatu, zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym, sprawuje Rada Miejska Legnicy. W § 3 ust. 2 przedmiotowej uchwały postanowiono, że : „Ustala się następujące zasady dokonywania zmian w załączniku 1 i załączniku 2 do uchwały: 1) skrócenie czasu pracy apteki wymaga akceptacji prezydenta Miasta Legnicy, po uprzednim zasięgnięciu opinii Dolnośląskiej Izby Aptekarskiej we Wrocławiu, 2) wydłużenie czasu pracy apteki wymaga złożenia informacji w formie pisemnej do Prezydenta miasta Legnicy.” Z kolei w § 3 ust. 4 i ust. 5 uchwały znalazły się regulacje: „Kierownik apteki zobowiązany jest zawiadomić o każdej zmianie dyżuru nocnego pozostałe apteki, Izbę Przyjęć Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego, Pogotowie Ratunkowe, Szpitalny Oddział Ratunkowy oraz dyżurne zakłady opieki zdrowotnej.”. Przepis art. 94 ust. 2 ustawy – Prawo farmaceutyczne zawiera normę kompetencji prawodawczej. Upoważnia ona organ stanowiący powiatu - radę powiatu do dokonania czynności konwencjonalnej, czyli określenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych, dostosowanego do potrzeb ludności i zapewniającego dostępność świadczeń również w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy. Uchwała rady powiatu w sprawach określonych w art. 94 ust. 2 ustawy - Prawo farmaceutyczne powinna zatem ściśle realizować wytyczne wskazane w upoważnieniu ustawowym. Rada Miejska Legnicy, zaskarżonymi przepisami uchwały, określiła wprost obowiązki przedsiębiorców prowadzących apteki oraz kierowników aptek dotyczące funkcjonowania i organizacji pracy wskazanego rodzaju placówek ochrony zdrowia publicznego. Jednakże przepis art. 94 ust. 2 ustawy – Prawo farmaceutyczne nie upoważnia organu stanowiącego powiatu do ustalania obowiązków kierowników aptek oraz przedsiębiorców prowadzących apteki w przedmiocie informowania organów samorządu aptekarskiego oraz organów powiatu (w tym przypadku Prezydenta Miasta Legnicy), ani też żadnych innych podmiotów (w tym pozostałych aptek, zakładów opieki zdrowotnej i ich wewnętrznych jednostek) o zmianach organizacji pracy danej apteki. Sąd podziela stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, że w świetle brzmienia reguły kompetencyjnej art. 94 ust. 2 Prawa farmaceutycznego, każda zmiana rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych nastąpić może wyłącznie w drodze zmiany uchwały rady i w trybie właściwym dla podjęcia uchwały określającej ten rozkład. Zatem dla zmiany rozkładu wymagana jest uchwała Rady Miejskiej, której projekt powinien być zaopiniowany przez Dolnośląską Izbę Aptekarską oraz Prezydenta Miasta. Skrócenie

czasu pracy apteki wymaga także podjęcia uchwały rady po zasięgnięciu opinii Dolnośląskiej Izby Aptekarskiej oraz opinii, a nie akceptacji, Prezydenta Miasta Legnicy. Wydłużenie czasu pracy apteki następuje na tych samych zasadach, a więc nie wystarcza pisemna informacja skierowana do Prezydenta Miasta. W świetle zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) każda norma kompetencyjna musi być realizowana zgodnie z regułami stanowienia prawa. Zakres upoważnienia musi być zawsze interpretowany przez pryzmat działania w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy upoważniającej. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa publicznego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Uchwała rady powiatu w sprawie rozkładu godzin pracy aptek jest podejmowana na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego oraz normuje materię o charakterze ogólnym, obejmując swym zakresem szeroki krąg podmiotów, przez co należy ją zaliczyć do aktów prawa miejscowego. Badając zgodność z prawem zaskarżonych przepisów uchwały Sąd stwierdził, że istotnie naruszają one prawo, a więc zachodzi konieczność wyeliminowania ich z obrotu prawnego. Stosownie bowiem do treści art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) - dalej P.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a. stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W tym stanie rzeczy, Sąd na podstawie art. 147 § 1 ustawy P.p.s.a., orzekł jak w sentencji. W oparciu o treść art. 152 powołanej ustawy, Sąd wstrzymał wykonanie zaskarżonych przepisów uchwały do czasu uprawomocnienia się wyroku.