



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 12 września 2013 r.

Poz. 4971

WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 201/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 19 czerwca 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Tadeusz Kuczyński (spr.)
Sędzia NSA Henryk Ożóg
Sędzia NSA Julia Szczygielska

Protokolant

Agnieszka Figura

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 19 czerwca 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Powiatu Górowskiego

z dnia 28 grudnia 2012 r. nr XXI/138/12

w przedmiocie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych działających na terenie powiatu górowskiego na okres od dnia 5 stycznia 2013 r. do dnia 10 stycznia 2014 r.

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;

II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;

III. zasądza od Powiatu Górowskiego na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadnienie

Pismem z dnia 25 lutego 2013 r. Wojewoda Dolnośląski na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270) wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Powiatu Górowskiego z dnia 28 grudnia 2012 r., Nr XXI/138/12, w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych działających na terenie Powiatu Górowskiego na okres od dnia 5 stycznia 2013 r. do dnia 10 stycznia 2014 r.

W motywach uzasadnienia organ nadzoru podał, że uchwała ta wpłynęła do Wojewody w dniu 9 stycznia 2013 r. Z uwagi na upływ trzydziestodniowego terminu na wydania rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewoda wnosi skargę na uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Zdaniem organu nadzoru, wskazaną uchwałę podjęto z istotnym naruszeniem art. 94 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze 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 ust. 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 ugruntowane zostało stanowisko odnośnie rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych. W wyroku z dnia 9 grudnia 2011 r., sygn. akt II GSK 1338/10, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, 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". W wyroku powyższym powołano się na orzeczenia sądów administracyjnych podzielających powyższy pogląd (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, www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Powyższe oznacza, 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 należy 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 niedzielę, 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 § 2 przedmiotowej uchwały ustalono grafik kolejności dyżurów aptek w porze nocnej w mieście Góra. W § 3 ust. 1 uchwały postanowiono, że dyżur nocny trwa od godz. 22.00 do godz. 23.00. Zdaniem organu nadzoru, ustalając godziny dyżurów nocnych w powyższym wymiarze, Rada Powiatu nie zrealizowała prawidłowo kompetencji wyrażonej w art. 94 ustawy Prawo farmaceutyczne. Określenie godzin pracy aptek w godzinach nocnych powinno bowiem prowadzić do zapewnienia możliwości korzystania z usług świadczonych przez wskazane apteki nie tylko do późnych godzin wieczornych, ale przez całą noc. Wynika to wprost z treści art. 94 ust. 1 ustawy Prawo farmaceutyczne. Ustalenie dyżurów nocnych aptek w godzinach od 22.00 do 23.00 pozostaje zatem w sprzeczności z intencją ustawodawcy.

W uzasadnieniu do uchwały wskazano, że właściciele aptek poinformowali o aspektach ekonomicznych związanych z dyżurowaniem w porze nocnej. Zgodnie z treścią uzasadnienia: „W tym wypadku należy wypracować swoisty kompromis pomiędzy interesem pacjenta realizowanym w tym przez powiat, którego ustawowym zadaniem jest promocja i ochrona zdrowia, a z drugiej strony interes przedsiębiorców prowadzących apteki na obszarze powiatu, utożsamiany z osiągnięciem pozytywnego wyniku ekonomicznego prowadzonej działalności gospodarczej oraz unikaniem nadmiernych kosztów”.

Warto w związku z tym wskazać przywołany wcześniej wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym stwierdzono, że ustalenie rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych, w drodze uchwały rady powiatu, niewątpliwie stanowi ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Przedsiębiorca prowadzący aptekę ogólnodostępną nie może bowiem samodzielnie wyznaczać ram czasowych jej funkcjonowania. Podkreślenia jednak wymaga, że prowadzenie apteki ogólnodostępnej, będącej placówką ochrony zdrowia publicznego, z istoty rzeczy związane jest z pewnymi ograniczeniami. Wspomniane ograniczenia, dotyczące określenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych, ustanowione zostały w drodze ustawy (art. 94 ust. 1 Prawa farmaceutycznego) i były konieczne dla ochrony zdrowia publicznego. Niewątpliwie zapewnienie dostępności świadczenia usług farmaceutycznych, w tym także w porze nocnej i dni wolne od pracy mieści się w pojęciu ochrony zdrowia publicznego. Ograniczenie swobody działalności gospodarczej polegające na ustaleniu harmonogramu godzin pracy apteki ogólnodostępnej nie narusza istoty tej wolności. Podmiot prowadzący taką aptekę w godzinach określonych w rozkładzie uchwalonym przez radę powiatu nie jest pozbawiony możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, a jedynie dotyczą ją pewne ograniczenia w zakresie czasu funkcjonowania apteki.

Podsumowując, Rada Powiatu Górowskiego podejmując przedmiotową uchwałę nie zrealizowała w pełni zakresu kompetencji przyznanej mocą art. 94 ust. 1 i 2 ustawy Prawo farmaceutyczne. Zawężenie czasu dyżurów nocnych aptek do zaledwie jednej godziny uniemożliwia osiągnięcie celu wyznaczonego w ustawie, a mianowicie zapewnienia dostępności usług świadczonych przez ogólnodostępne apteki w porze nocnej. W związku z tym istnieje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Organ nadzoru wskazał także na istotne naruszenie prawa w § 3 ust. 2 uchwały, zgodnie z którym: „Aktualna informacja o pełnionych dyżurach przez apteki w porze nocnej i w święta musi być podana do publicznej wiadomości na 1 miesiąc naprzód poprzez umieszczenie jej na drzwiach wejściowych wszystkich aptek”.

Zwrócono uwagę, że powyższym przepisem, Rada określiła zadania bliżej nieokreślonych podmiotów (można jednak domniemywać, że obowiązek ten dotyczy kierowników aptek, do których obowiązków zgodnie z art. 88 ust. 5 pkt 1 ustawy Prawo farmaceutyczne należy organizacja pracy w aptece) dotyczące 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. Ustawa nie uprawnia organu stanowiącego powiatu do ustalania obowiązków kierowników aptek w przedmiocie podawania do publicznej wiadomości informacji o pełnionych dyżurach przez apteki w porze nocnej i w święta poprzez umieszczanie jej na drzwiach wejściowych aptek.

W odpowiedzi na skargę Rada Powiatu Górowskiego uznała ją za niezasadną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269 ze zm.), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Według art. 1 § 2 powołanej ustawy, kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

W myśl art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270), dalej p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, 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.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 ze zm.) uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. Podstawą

stwierdzenia takiego faktu jest uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Według bowiem ust. 4 powołanego wyżej artykułu - w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (Z.Kmieciak, M.Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s. 102).

W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (zob. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

Pominięcie przez radę gminy, powiatu obligatoryjnych elementów regulacji, określonej normą prawną, skutkuje brakiem pełnej realizacji dyspozycji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem uchwały. Wskazane zaniechanie prawodawcze polega na nie wyczerpaniu delegacji ustawowej, a więc na nie uregulowaniu w danym akcie prawa miejscowego wszystkich kwestii powierzonych w upoważnieniu ustawowym prawodawcy lokalnemu. Taki stan rzeczy bez wątpienia dowodzi sprzeczności uchwały z prawem, albowiem jest to bezczynność polegająca bądź na niepodjęciu aktu prawodawczego, gdy obowiązek jego wydania przewiduje przepis prawa lub sprowadzająca się do sytuacji, gdy akt prawodawczy nie zawiera wszystkich elementów nakazanych przepisami prawa. Tego rodzaju zaniechania bez wątpienia stanowią istotne naruszenie prawa.

Przeprowadzona przez Sąd kontrola zaskarżonej uchwały wykazała, że jest ona niezgodna z obowiązującym prawem, przy czym waga stwierdzonego naruszenia prawa materialnego ma charakter istotny, co przesądziło o konieczności stwierdzenia nieważności tego aktu. Podkreślenia wymaga, że w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały Rada powołała m.in. art. 94 ust. 2 ustawy. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu 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. Stosownie zaś do jego ust. 2 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. Zgodzić należy się zatem z organem nadzoru, który powołując się w tej mierze na ugruntowane już orzecznictwo sądów administracyjnych twierdzi, że z powyższego wynika, iż każdy mieszkaniec powiatu winien mieć zapewnioną dostępność do świadczeń realizowanych przez apteki ogólnodostępne także w nocy i dni wolne od pracy. Taki zapis ustawy jest konsekwencją roli jaką ustawodawca przypisał aptekom jako placówkom ochrony zdrowia publicznego (art. 86 ust. 1 ustawy). Rację ma więc Wojewoda Dolnośląski, że ustalając godziny dyżurów nocnych w czasie od 22.00 do 23.00 Rada Powiatu nie zrealizowała prawidłowo kompetencji wyrażonej w art. 94 ustawy Prawo farmaceutyczne. Określenie czasu pracy aptek w godzinach nocnych powinno bowiem prowadzić do zapewnienia możliwości korzystania z usług świadczonych przez wskazane apteki nie tylko do późnych godzin wieczornych, ale przez całą noc. Wynika to wprost z treści art. 94 ust. 1 ustawy Prawo farmaceutyczne. Ustalenie dyżurów nocnych aptek w godzinach od 22.00 do 23.00 pozostaje zatem w sprzeczności z intencją ustawodawcy.

Należy zauważyć, że ustawa Prawo farmaceutyczne nie zawiera definicji pojęcia „pora nocna”. Nie oznacza to jednak dowolności organu w kształtowaniu jego treści, skoro rozważane pojęcie jest wiążące określane w innych aktach systemu. Mowa o przepisie art. 1517 § 1 kodeksu pracy, który stanowi, że pora nocna obejmuje 8 godzin między godzinami 21.00 a 7.00. W myśl jednej z językowych dyrektyw wykładni

prawa, jeżeli istnieją w systemie prawnym wiążące ustalenia znaczenia zwrotów zawartych w normach prawnych tego systemu, to należy używać odpowiednich zwrotów w tym właśnie znaczeniu, chyba że z interpretowanej normy z oczywistością wynika, że trzeba użyć zwrotu w znaczeniu odmiennym od ustalonego (por. K. Opalek, J. Wróblewski: Zagadnienia teorii prawa, Warszawa 1969, s. 247).

Zdaniem Sądu, z regulacji Prawa farmaceutycznego w żaden sposób nie wynika, że używa ono terminu „pora nocna” w innym znaczeniu niż ustalone w systemie.

Nie budzi wątpliwości, że zapewnienie dostępu do świadczeń farmaceutycznych w porze nocnej i w dni wolne od pracy stanowi realizację ważnego interesu publicznego jakim jest ochrona zdrowia i życia obywateli. Mogą zdarzać się sytuacje, w których od nabycia lekarstwa zależy zdrowie człowieka, także wówczas, gdy apteki nie funkcjonują według standardowego rozkładu godzin pracy. Norma kompetencyjna zawarta w ust. 2 art. 94 ustawy wyraźnie zobowiązuje Radę do określenia rozkładu godzin pracy aptek nie tylko od poniedziałku do piątku, ale i w porze nocnej, w niedziele, święta i inne dni wolne od pracy. Nie zawierając uchwały kompleksowej regulacji tej kwestii Rada nie zrealizowała właściwie powierzonej jej kompetencji.

Należy zgodzić się z organem, że przedsiębiorca prowadzący aptekę ogólnodostępną nie może samodzielnie wyznaczać ram czasowych jej funkcjonowania. Prowadzenie apteki ogólnodostępnej, będącej placówką ochrony zdrowia publicznego, z istoty rzeczy związane jest z pewnymi ograniczeniami. Wspomniane ograniczenia, dotyczące określenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych, ustanowione zostały w drodze ustawy (art. 94 ust. 1 Prawa farmaceutycznego) i były konieczne dla ochrony zdrowia publicznego. Niewątpliwie zapewnienie dostępności świadczenia usług farmaceutycznych, w tym także w porze nocnej i dni wolne od pracy mieści się w pojęciu ochrony zdrowia publicznego. Ograniczenie swobody działalności gospodarczej polegające na ustaleniu harmonogramu godzin pracy apteki ogólnodostępnej nie narusza istoty tej wolności.

Należy również przyznać rację organowi nadzoru, gdy twierdzi, że mimo upoważnienia organu samorządowego jedynie do określenia rozkładu godzin pracy aptek Rada Powiatu Górowskiego przekroczyła delegację ustawową nakładając na kierowników aptek obowiązki nie znajdujące podstawy w przepisie delegującym kompetencję (obowiązek podania do publicznej wiadomości na 1 miesiąc naprzód informacji o pełnionych dyżurach przez apteki w porze nocnej i w święta, poprzez zamieszczenie jej na drzwiach wejściowych wszystkich aptek). Uchybia to powszechnie akceptowanej zasadzie, zgodnie z którą jedynym źródłem kreowania obowiązków (ograniczeń) może być ustawa, a akty podustawowe, np. uchwały rady gminy (powiatu) mogą to czynić tylko na podstawie i w zakresie granic ustalonych w upoważnieniu ustawowym.

Z tych przyczyn, na podstawie art. 147 p.p.s.a., Sąd orzekł jak w pkt I sentencji wyroku.

Orzeczenie w pkt II sentencji wyroku znajduje uzasadnienie w art. 200 p.p.s.a.