



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 6 marca 2019 r.

Poz. 1482

WYROK NR IV SA/WR 402/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 15 listopada 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia WSA Ewa Kamieniecka
Sędzia WSA Ireneusz Dukiel
(sprawozdawca)
Sędzia WSA Wanda Wiatkowska-
Ilków

Protokolant:

starszy asystent sędziego
Aleksandra Wysocka

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 15 listopada 2018 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Powiatu Wałbrzyskiego
z dnia 27 marca 2018 r. nr XXXV/23/2018
w przedmiocie określenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych
na terenie Powiatu Wałbrzyskiego

- I. stwierdza nieważność pkt 17 załącznika nr 1 zaskarżonej uchwały;
- II. dalej idącą skargę oddala;
- III. zasądza od Powiatu Wałbrzyskiego na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (słownie dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski (dalej jako organ nadzoru, skarżący lub Wojewoda) wniósł do tut. Sądu skargę na uchwałę nr XXXV/23/2018 Rady Powiatu Wałbrzyskiego (dalej jako Rada Powiatu) z dnia 27 marca 2018 r. w sprawie określenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Wałbrzyskiego w 2018 r. domagając się na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 995 ze zm., dalej jako u.s.p.) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200

ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, dalej jako u.p.p.s.a.) stwierdzenia nieważności tej uchwały w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Organ nadzoru zarzucił Radzie Powiatu podjęcie przedmiotowej uchwały z istotnym naruszeniem art. 94 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (t. jedn. Dz. U. 2017 r. poz. 2211 ze zm., dalej jako u.p.f.), polegającym na niezapewnieniu dostępności świadczeń aptecznych w porze nocnej na terenie Powiatu Wałbrzyskiego.

Wojewoda wskazał w uzasadnieniu skargi, iż w podstawie prawnej uchwały przywołano art. 12 pkt 11 u.s.p. oraz art. 94 ust. 1 i ust. 2 u.p.f., 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. Rozkład powinien być dostosowany do potrzeb ludności i zapewniać dostępność świadczeń również w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy.

Zdaniem organu nadzoru, podejmując kwestionowaną uchwałę, Rada Powiatu naruszyła w sposób istotny materialnoprawny przepis nakazujący zapewnić dostępność świadczeń aptecznych również w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy, bowiem przewidziała, że nocny dyżur w dniach 16-23.07.2018 r. oraz 3-10.12.2018 r. pełnić będzie Apteka „Zdrój” w Szczawnie-Zdroju, która jest nieaktywna (co znajduje odzwierciedlenie w rejestrze aptek, o którym mowa w art. 109 pkt 10 u.p.f. oraz zostało potwierdzone przez Przewodniczącego Rady Powiatu), tym samym nie zapewniając nieprzerwanej dostępności świadczeń aptecznych we wskazanym okresie. Zwrócono uwagę, iż kwestionowany harmonogram zakłada, że w dni powszednie oraz w soboty żadna apteka nie jest otwarta przed godziną 8 i po godzinie 21, zaś w niedzielę przed godziną 9 i po godzinie 19. Oznacza to, że dla zapewnienia ciągłego dostępu do usług farmaceutycznych niezbędne jest pełnienie przez wyznaczoną aptekę dyżuru, realizowanego zgodnie z przedmiotową uchwałą „od poniedziałku od godziny 8:00 rano do następnego poniedziałku do godz. 8:00”.

Wojewoda, przywołując treść art. 94 ust. 1 u.p.f. oraz ukształtowaną wykładnię tego przepisu, wskazał, że przyjęty w formie uchwały, jako aktu prawa miejscowego, rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych - poza tym, że powinien być dostosowany do potrzeb ludności - musi zapewniać dostępność świadczeń również w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy. Wymogiem minimalnym, wynikającym z przepisu upoważniającego do wydania uchwały, jest zapewnienie, aby w każdym czasie była czynna przynajmniej jedna apteka na obszarze powiatu. W tym kontekście podniesiono również, że w warunkach geograficzno-urbanistycznych powiatu wałbrzyskiego, rada powiatu nie może ograniczać obowiązku działalności aptek w powiecie ze względu na realizowanie potrzeb mieszkańców przez apteki powiatu sąsiedniego (czy też sąsiadującego miasta na prawach powiatu).

Rada Powiatu, reprezentowana przez Starostę, w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie wskazując, że na XXXVIII sesji Rady Powiatu Wałbrzyskiego w dniu 29 czerwca 2018 r. nie przyjęto proponowanej nowej uchwały w sprawie określenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych w 2018 r., która miała uchylić zaskarżoną uchwałę oraz wprowadzić rozkład pracy aptek ogólnodostępnych dostosowany do powołanych przez skarżącego przepisów u.p.f. Podkreślono, iż na przedmiotowej sesji Rady Powiatu Wiceprezes Dolnośląskiej Izby Aptekarskiej przedstawił stanowisko środowiska aptekarskiego, w którym zaapelował o wyrozumiałość i nieprzyjmowanie projektowanej uchwały oraz o odstąpienie od procedowania kolejnej w sprawie harmonogramu dyżurów w powiecie wałbrzyskim.

Rada Powiatu poparła powyższy pogląd Dolnośląskiej Izby Aptekarskiej i wskazała, że z uwagi na zlokalizowanie wszelkich ośrodków pomocy medycznej nocnej, weekendowej i świątecznej na terenie miasta Wałbrzycha, wystarczającym dla zapewnienia mieszkańcom powiatu wałbrzyskiego całodobowego dostępu do aptek, także w niedzielę i święta, jest zachowanie dotychczasowej praktyki, tj. wypracowanego kilka lat wstecz kompromisu, zgodnie z którym w Wałbrzychu oraz w powiecie wałbrzyskim obowiązuje wspólny harmonogram dyżurów, a apteki powiatowe zobowiązały się w swoich witrynach wskazywać najbliższą dyżurującą aptekę na terenie Wałbrzycha.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.jedn. Dz. U. z 2017 poz. 2188) i art. 3 § 2 pkt 5 u.p.p.s.a. sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Stosownie do art. 147 u.p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 u.p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Przedmiotem skargi Wojewody jest uchwała Nr XXXV/23/2018 Rady Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 27 marca 2018 r. w sprawie określenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Wałbrzyskiego w 2018 r., opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 11 kwietnia 2018 r., poz. 1897.

Zaskarżona uchwała ma charakter aktu prawa miejscowego, uchwalanego przez radę powiatu, gdyż została podjęta na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 94 ust. 2 u.p.f., oraz normuje materię o charakterze ogólnym, obejmującą swym zakresem szeroki krąg podmiotów, bowiem oprócz aptek funkcjonujących na terenie danego powiatu dotyczy również osób korzystających z usług farmaceutycznych. Upoważnienie ustawowe do podjęcia aktu prawa miejscowego przez organ samorządu terytorialnego stwarza prawną możliwość wydania takiego aktu, z określeniem w sposób ogólny zakresu regulacji lub warunków, jakie muszą być spełnione, lecz bez przesądzania o treści norm, które mają zostać ustanowione.

Zgodnie z treścią art. 94 ust. 1 u.p.f., 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, przy czym - stosownie do dyspozycji art. 94 ust. 2 u.p.f. - rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych na danym terenie określa rada powiatu po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin z terenu powiatu i samorządu aptekarskiego.

Powszechnie przyjmuje się, że upoważniając radę powiatu do określenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych, ustawodawca przypisał temu rozkładowi dwa podstawowe cele, czy też inaczej zadania. Po pierwsze, powinien on „być dostosowany do potrzeb ludności”, po drugie zaś „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 definiować, że wskazane w ustawie cele (zadania) pomyślane zostały dla dwóch odmiennych sytuacji. Z jednej bowiem 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 niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy, a więc wówczas, gdy nie funkcjonują ogólnodostępne apteki, a zaistnieje konieczność niezwłocznego podania leku choremu.

Z art. 94 ust. 1 u.p.f. można wyprowadzić zatem 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. 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 pierwszorzędym kryterium przy rozkładzie godzin pracy aptek ogólnodostępnych w porze nocnej, w niedzielę, święta i dni wolne od pracy staje się, według ustawy, zapewnienie dostępności świadczeń aptecznych w niecodziennych, nadzwyczajnych warunkach, w których nie sposób 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, bez znaczenia czy chodzi

o powiat grodzki czy ziemski, 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.

W kontekście powyższych wywodów poczynionych na gruncie uregulowania zawartego w art. 94 ust. 1 u.p.f. nie może ostać się argumentacja Rady Powiatu, powtórzona za stanowiska Dolnośląskiej Izby Aptekarskiej, że z uwagi na zlokalizowanie wszelkich ośrodków pomocy medycznej nocnej, weekendowej i świątecznej na terenie miasta Wałbrzycha, wystarczającym dla zapewnienia mieszkańcom powiatu wałbrzyskiego całodobowego dostępu do aptek, także w niedzielę i święta, jest zachowanie dotychczasowej praktyki, że w Wałbrzychu oraz w powiecie wałbrzyskim obowiązuje wspólny harmonogram dyżurów, polegający na tym, iż w rzeczywistości dyżurują tylko apteki położone w Wałbrzychu, zaś apteki zlokalizowane na terenie powiatu wałbrzyskiego zobowiązały się tylko do wskazywania w swoich witrynach najbliższą dyżurującą aptekę na terenie Wałbrzycha.

Nie można podzielić takiego zapatrywania, gdyż głosząc taką tezę zapomina się o obowiązku powiatu, jako jednostki samorządu terytorialnego, i funkcjonujących na jego obszarze aptek, zapewnienia dostępu społeczności lokalnej do świadczeń farmaceutycznych bez przerzucania tej powinności na powiaty sąsiednie. Do ustawowych zadań publicznych każdego powiatu należy tymczasem promocja i ochrona zdrowia (art. 4 ust. 1 pkt u.s.p.), w czym mieści się także realizacja obowiązków przewidzianych w art. 94 ust. 1 u.p.f.

Nie można za trafne przyjąć też rozumowania, że za racjonalnością dotychczasowego rozwiązania przemawia fakt, iż od 7 lat nie było żadnych skarg i zażaleń na taki sposób pracy, zaś procedowana uchwała zaburzy dotychczasowy porządek i doprowadzi do dezinformacji pacjentów, skoro w tak wyjątkowych przypadkach nie da się przecież przewidzieć w przyszłości wystąpienia nadzwyczajnych zdarzeń, w których konieczne będzie sięgnięcie po farmaceutyk ratujący zdrowie lub życie człowieka. Trudno więc w takich razach odwoływać się do kryterium częstotliwości wystąpienia zdarzeń uzasadniających aktywność aptek w porze nocnej czy też w niedzielę, święta i dni wolne, albo też ogólnie ilości wnoszonych skarg z powodu braku dostępu do apteki.

Przechodząc do analizy treści zaskarżonej uchwały rację należy przyznać organowi nadzoru, co zresztą nie było kwestionowane przez Radę Powiatu, iż w załączniku nr 1 do tej uchwały, będącym harmonogramem pracy aptek w porze nocnej, dni wolne od pracy i święta, pod pozycją 17 ujęto Aptekę Zdrój w Szczawnie Zdroju, która ma status apteki nieaktywnej. Jak wynika bowiem z prowadzonego rejestru aptek datą wygaszenia, wydanego przez Dolnośląski Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny we Wrocławiu, zezwolenia na prowadzenie tej apteki był dzień 4 kwietnia 2017 r. Nie ulega zatem wątpliwości, iż na dzień podejmowania zaskarżonej uchwały, tj. 27 marca 2018 r., przedmiotowa apteka nie mogła znaleźć się w aktualnym wykazie ogólnodostępnych aptek na terenie powiatu wałbrzyskiego, a tym samym ujęcie tejszej apteki w przyjętym harmonogramie pracy aptek w porze nocnej, dni wolne od pracy i święta w sposób oczywisty stanowiło naruszenie prawa.

Zdaniem Sądu stwierdzone naruszenie, wbrew stanowisku Wojewody, nie uzasadniało stwierdzenia nieważności całej zaskarżonej uchwały, lecz jedynie pkt 17 jej załącznika nr 1, tj. pozycji dotyczącej wskazanej wyżej Apteki Zdrój w Szczawnie Zdroju. Za takim rozstrzygnięciem przemawia nie tylko fakt poprawności formalnej przyjętego harmonogramu w odniesieniu do pozostałych dziewiętnastu aptek (95% harmonogramu), ale również to, iż zaskarżona uchwała określiła rozkład godzin pracy aptek nominalnie jedynie do końca upływu 2018 r., co pozwala na przyjęcie, iż w następnych latach uchwalane harmonogramy uwzględniać będą tylko „aktywne” apteki. Stwierdzenie obecnie nieważności całej uchwały dezaktualizowałoby przyjęty harmonogram w ostatnim miesiącu 2018 r., gdyż oprócz dyżuru przypadającego na okres od dnia 3 grudnia 2018 r. do dnia 10 grudnia 2018 r. (termin przypisany Aptece Zdrój) w pozostałym zakresie harmonogram przynajmniej formalnie jest nadal aktualny i powinien zapewnić dostępność świadczeń w zakresie dostępu ludności do produktów leczniczych i wyrobów medycznych.

W tym miejscu jednak, zważywszy na przyjęty kierunek argumentacji Rady Powiatu, należy stanowczo powtórzyć i wyraźnie podkreślić, iż ustawowym obowiązkiem każdej rady powiatu jest określanie w drodze uchwały rzeczywistego rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na danym terenie, zaś obowiązkiem właściwego miejscowo organu inspekcji farmaceutycznej jest nadzorowanie jego wykonywania przez konkretne apteki.

Uznając zatem za trafny podstawowy zarzut skargi Sąd, na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku, w pozostałym zaś zakresie skargę na zasadzie art. 151 u.p.p.s.a. oddalił, czemu dał wyraz w pkt II sentencji wyroku.

Koszty postępowania, zgodnie z art. 200 i art. 206 u.p.p.s.a., zasądzono w połowie wysokości z uwagi na jedynie częściowe uwzględnienie skargi.