



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 14 grudnia 2016 r.

Poz. 7970

WYROK NR III SA/PO 669/16
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 13 października 2016 r.

w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie powiatu poznańskiego

Na podstawie

Sygn. akt III SA/Po 669/16

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 października 2016 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Maria Lorych-Olszanowska

Sędziowie WSA Małgorzata Górecka (spr.)

WSA Marek Sachajko

Protokolant: ref. staż. Marta Chocianowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 października 2016 roku

przy udziale

sprawy ze skargi Wielkopolskiej Okręgowej Izby Aptekarskiej z siedzibą w Poznaniu

na uchwałę Rady Powiatu w Poznaniu

z dnia 23 marca 2016 r. nr XV/202/V/2016

w przedmiocie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie powiatu poznańskiego

1. Stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.
2. Zasądza od Powiatu Poznańskiego na rzecz Wielkopolskiej Okręgowej Izby Aptekarskiej w Poznaniu kwotę 797,- (siedemset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Sygn. akt III SA/Po 669/16

UZASADNIENIE.

Rada Powiatu w Poznaniu uchwałą nr XV/202/V/2016 z dnia 23 marca 2016 r. ustaliła rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie powiatu poznańskiego. Jako podstawę jej uchwalenia wskazano art. 12 pkt. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 i poz. 1890) oraz art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2008 r., Nr 45, poz. 271 ze zm.).

Wydanie uchwały poprzedzone zostało zwróceniem się o zaopiniowanie jej projektu przez Wielkopolską Okręgową Izbę Aptekarską w Poznaniu jako organ samorządu aptekarskiego w rozumieniu art. 94 ust. 2 ustawy Prawo farmaceutyczne. Opinia była negatywna.

Pismem z dnia 1 kwietnia 2016 r. Prezes Wielkopolskiej Okręgowej Rady Aptekarskiej działając w imieniu Rady wezwał Przewodniczącego Rady Powiatu Poznańskiego do usunięcia naruszenia prawa do jakiego doszło przy podejmowaniu powyższej uchwały. Uchwała miała naruszać przepis art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne. Zdaniem strony skarżącej do zaopiniowania przedłożono projekt uchwały w swej treści różniący się od ostatecznie opublikowanej uchwały. Tym samym należało uznać, że ostatecznie opublikowaną uchwałę nie przedłożono do zaopiniowania.

W odpowiedzi na wezwanie organ w piśmie z dnia 5 maja 2016 r. stwierdził, że w związku z uchwałą wszczęto postępowanie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego, a do tego czasu Powiat Poznański nie będzie podejmował działań w przedmiotowej sprawie. Pismo podpisał Przewodniczący Rady na firmowym druku Rady Powiatu w Poznaniu.

Pismem z dnia 8 czerwca 2016 r. Wielkopolska Okręgowa Izba Aptekarska w Poznaniu wniosła skargę do WSA w Poznaniu, zarzucając uchwale naruszenie art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne oraz art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne. Strona skarżąca wniosła o uchylenie uchwały.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej odrzucenie, ewentualnie o jej oddalenie.

Przeciwnik skargi zarzucał, że strona skarżąca nie ma legitymacji skargowej (procesowej) gdyż nie posiada interesu prawnego w zaskarżeniu przedmiotowej uchwały. Nadto, zdaniem przeciwnika skargi, nie została przed wniesieniem skargi wyczerpana droga zaskarżenia, gdyż pismo skarżącej z dnia 1.04.2016r. będące wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa zostało skierowane do Przewodniczącego Rady Powiatu, który nie był organem podejmującym skarżoną obecnie uchwałę a więc przedmiotowe wezwanie nie zostało skierowane do właściwego organu. Nadto, zdaniem przeciwnika skargi, Prezes Okręgowej Izby Aptekarskiej nie jest uprawniony do samodzielnego działania w imieniu Rady. Przeciwnik powołał się na to, że opinia samorządu aptekarskiego do zaskarżonej uchwały przedłożona Powiatowi Poznańskiemu została bowiem wyrażona w formie uchwały Prezydium Wielkopolskiej Okręgowej Rady Aptekarskiej a więc organem uprawnionym do występowania w tym przypadku jest Prezydium Okręgowej Rady Aptekarskiej.

Wnosząc z ostrożności procesowej o oddalenie skargi, jej przeciwnik twierdził, że w sprawie został spełniony wymóg z art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001r. Prawo farmaceutyczne gdyż przed podjęciem przedmiotowej uchwały wystąpiono o opinię do Wielkopolskiej Okręgowej Izby Aptekarskiej w Poznaniu. Tak więc wymóg zasięgnięcia opinii został spełniony niemniej opinia nie jest dla organu wiążąca. Wydana opinia była negatywna, nie odniesiono się w niej merytorycznie do projektu proponowanego harmonogramu pracy aptek wzywając do pełnej weryfikacji potrzeb społecznych, co też uczyniono dostosowując rozkład godzin pracy aptek do potrzeb mieszkańców. Tak więc uchwała opublikowana została po części uwzględniając uwagi strony skarżącej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje :

Stwierdzić należy na wstępie, że Sąd po przeanalizowaniu akt sprawy uznał, że skarga jest dopuszczalna, albowiem Wielkopolska Okręgowa Izba Aptekarska w Poznaniu była legitymowana do jej wniesienia.

Uchwała Rady Powiatu w sprawie ustalenia godzin pracy aptek ogólnodostępnych, podjęta na podstawie art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne, jest aktem prawa miejscowego

skierowanym do podmiotów prowadzących apteki ogólnodostępne na terenie danego powiatu(zob. m. in. wyrok NSA z dnia 9.11.2011 r., sygn. II GSK 1136/10, ONSAiWSA 2013/6/100).

W myśl tego przepisu 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. Opinia nie jest wiążąca dla rady powiatu, ale stanowi obligatoryjny element procesu podejmowania uchwały. Organ samorządu aptekarskiego jest zatem organem współuczestniczącym w procesie podejmowania uchwały w trybie art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz. U..2008.45.271, ze zm.).

Zdaniem Sądu co do zasady nie może on zatem wnosić skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na uchwałę uprzednio przez ten organ samorządu aptekarskiego zaopiniowany. Nie można wtedy mówić o interesie prawnym czy uprawnieniu tego organu naruszonym uchwałą dającą legitymację do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na podstawie art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2016.814), dalej u.s.p..

Wskazać należy jednak na specyficzny stan faktyczny przedmiotowej sprawy. Zostało bowiem naruszone powyższe uprawnienie Rady do zaopiniowania zaskarżonego aktu prawnego, co wskazuje na naruszenie indywidualnego uprawnienia wskazanego w art. 87 ust. 1 u.s.p.

Rację ma bowiem strona skarżąca, że treść przedłożonego jej do zaopiniowania aktu prawa miejscowego w sposób istotny różniła się od treści ostatecznie podjętej uchwały, stanowiącej przedmiot skargi.

W projekcie uchwały przedłożonej do zaopiniowania w przypadku aptek z terenu gmin Buk, Dopiewo, Komorniki, Kórnik, Murowana Goślina, Puszczykowo w ogóle nie przewidziano dostępności do świadczeń apteki w porze nocnej oraz w dni wolne od pracy. W podjętej uchwale wprowadzono natomiast obowiązek pełnienia dyżurów w tych terminach przez apteki działające na terenie powyższych gmin.

Ponadto w projekcie uchwały w odniesieniu do aptek z gminy Luboń, Pobiedziska, Rokietnica, Stęszew i Apteki „Przyjaznej” w Murowanej Goślinie przewidziano inne daty zapewnienia dostępności do świadczeń apteki w porze nocnej i w dni wolne od pracy, niż daty przyjęte ostatecznie w zaskarżonej uchwale. Projekt uchwały przewidywał obowiązek zapewnienia dostępności do świadczeń aptek w porze nocnej, w odniesieniu do aptek zlokalizowanych w centrach handlowych oraz obiektach, które nie prowadzą działalności w niedzielę i święta, zaś podjęta uchwała ostatecznie zwolniła te apteki z obowiązku pełnienia dyżurów.

Okoliczność powyższa nie była przez przeciwnika skargi kwestionowana.

Zasadny był wobec tego zarzut skargi dotyczący naruszenia art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne. Rację ma bowiem strona skarżąca, że w sytuacji wyrażenia opinii przez organ samorządu aptekarskiego wobec określonego projektu uchwały organ samorządu terytorialnego nie może on samowolnie zmieniać treści tego projektu. W przeciwnym razie opinia samorządu aptekarskiego miałaby tylko pozorny charakter i czyniłaby tryb wskazany w art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne praktycznie nieistotnym, zbędnym, co jest niezgodne z założeniem teorii o racjonalnym prawodawcy. Takie działanie organu samorządu powoduje konieczność wyeliminowania przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego.

W opinii Sądu w takiej sytuacji niewątpliwie zostało naruszone uprawnienie Rady do zaopiniowania zaskarżonego aktu prawnego, co wskazuje na konkretne i rażące naruszenie indywidualnego uprawnienia wskazanego w art. 87 ust. 1 u.s.p.

Przeciwnik skargi wskazywał, że ostateczna treść opublikowanej uchwały uwzględniała uwagi strony skarżącej. Z takim twierdzeniem nie zgadzała się strona skarżąca. Kwestionowała ona samo nałożenie na apteki obowiązku pracy w dni wolne i święta oraz w porze nocnej bez rekompensaty finansowej i proponowała aby dokonać weryfikacji potrzeb w zakresie dostępu do świadczeń farmaceutycznych w nocy i święta. Tymczasem zwiększono liczbę aptek i dokonano zmian terytorialnych w odniesieniu do aptek, na które nałożono przedmiotowy obowiązek (okoliczność bezsporna). Tak więc nie sposób uznać, że zmiany dokonane w treści uchwały już po jej zaopiniowaniu uwzględniały stanowisko skarżącej przedłożone w jej opinii do projektu uchwały. Zdaniem Sądu wypełniając ustawowy obowiązek wynikający z omawianego przepisu, Rada Powiatu winna po dokonaniu zmian w treści projektu, ponownie przedstawić go organowi samorządu aptekarskiego do zaopiniowania.

Ustalenie, że po stronie skarżącej istniała legitymacja procesowa pozwoliła na zajęcie się kolejnymi kwestiami formalnymi.

W pierwszej kolejności Sąd ustalił, że skarga została wniesiona w ustawowym terminie 30 dni, licząc od dnia doręczenia stronie skarżącej odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa - o czym świadczy datownik uczyniony przez organ, za pośrednictwem którego skarga została wniesiona do Sądu (k. 58 akt). Sąd bowiem uznał, że pismo strony skarżącej z dnia 1.04.2016r. (k. 201 akt adm.) zatytułowane „dotyczy: usunięcia naruszenia prawa” jest owym wyczerpaniem środków zaskarżenia. Tym samym uznał, że zarzut przeciwnika skargi w tym zakresie nie jest zasadny.

Otóż rację ma przeciwnik skargi, że organem powiatu jest rada powiatu i zarząd powiatu. Wynika to wprost z ustawy o samorządzie powiatowym (art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2016r. 814)). Jej przewodniczący jest wybierany z grona rady powiatu (art. 14 ust. 1 ustawy) i jego zadaniem jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady (art. ust. 3 ustawy). Pełni on zatem funkcję organizacyjną organu kolegialnego, jakim jest rada. Jego pozycja w sensie ustrojowym nie różni się od pozostałych radnych. Organizując pracę rady, wykonuje szereg czynności o charakterze materialno-technicznym. Tożsama rola przewodniczącego wynika z zapisów Statutu Powiatu Poznańskiego (uchwała Nr XXXVI/354/IV/2014 Rady Powiatu w Poznaniu z dnia 29 stycznia 2014r. w sprawie ustanowienia Statutu Powiatu Poznańskiego, Dz. Urz. Woj. Wlkp. 2014.1631). Tak więc przygotowuje i zwołuje on sesje rady (§ 19 statutu), ustala, po zasięgnięciu opinii starosty listę gości zaproszonych na sesję (§ 21 statutu), otwiera, prowadzi i zamyka sesje rady (§ 23 pkt 3 statutu), po otwarciu sesji stwierdza kworum, przedstawia porządek obrad, poddaje pod głosowanie zmiany w porządku obrad (§ 23 pkt 5 statutu), prowadzi obrady, udziela głosu na sesji, czuwa nad sprawnym przebiegiem obrad, zamyka sesję (§ 25 i 26 statutu), i kończy sesję (§ 30 statutu).

W statucie znalazł się też zapis, że „Przewodniczący rady lub wyznaczony wiceprzewodniczący rady oprócz uprawnień przewidzianych w §19 statutu, jest upoważniony do reprezentowania rady na zewnątrz oraz wykonywania innych działań wynikających z odrębnych przepisów prawa, bez możliwości podejmowania decyzji w imieniu rady. Sąd zauważa, że rada powiatu stosownie do art. 14 ust. 1 ustawy wybiera ze swojego grona przewodniczącego i jednego lub dwóch wiceprzewodniczących, zaś zadania przewodniczącego są ściśle określone przez ustawę i ograniczają się wyłącznie do organizowania pracy rady oraz prowadzenia obrad rady, o czym mowa powyżej. Tak więc nie ma on zatem uprawnień do reprezentowania powiatu, ani rady powiatu na zewnątrz. Organem reprezentującym powiat na zewnątrz jest starosta.

W omawianej sprawie skarżąca zwróciła się do Przewodniczącego Rady Powiatu z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa (pismo z 1.04.2016r.) i Przewodniczący Rady udzielił odpowiedzi (pismo z 5.05.2016r.). Należy więc uznać, że działał on zgodnie z zapisem statutowym jako reprezentujący radę na zewnątrz. Strona skarżąca kierując do niego wezwanie mogła działać w świadomości, że kieruje wezwanie do właściwej osoby, do reprezentanta rady powiatu (statut dostępny także na stronie internetowej powiatu). Obecnie, zdaniem Sądu, nie można czynić stronie skarżącej zarzutu, że ta nie wyczerpała środków zaskarżenia, bowiem wezwanie do usunięcia naruszenia prawa skierowała do niewłaściwego organu bo zamiast wezwać radę powiatu, wezwanie skierowała do jej przewodniczącego. Stanowisko prezentowane obecnie na etapie odpowiedzi na skargę, zdaniem Sądu nie może liczyć na akceptację, byłoby to naruszeniem podstawowej zasady jaką jest zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa oraz ich kultury prawnej wyrażona w art. 8 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2013r. poz. 267, z zm.). Samorząd terytorialny jest zdecentralizowaną formą administracji państwowej, zaś państwo samoogranicza się na rzecz samorządu, przekazując mu istotną część zadań publicznych. Państwo w ten sposób sprawuje władzę w terenie (funkcje nadzorcze) a samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163 Konstytucji Rz.P.). Oznacza to, że samorząd terytorialny to reprezentant władzy w terenie. Tak więc określone zachowania w toku podejmowanych czynności procesowych przez organy samorządu terytorialnego mają wypełniać postulat wyrażony w omawianej tu zasadzie, mianowicie działania jego mają wzbudzać zaufanie obywateli do organów Państwa. Zaprzeczeniem realizacji zasady zaufania obywateli do organów Państwa jest sytuacja przedstawiona powyżej.

Kolejnym zarzutem przeciwnika skargi było kwestionowanie legitymacji procesowej Prezesa Wielkopolskiej Okręgowej Rady Aptekarskiej. Zarzucano, że Prezes Wielkopolskiej Okręgowej Rady Aptekarskiej nie był legitymowany do wniesienia przedmiotowej skargi w imieniu Wielkopolskiej

Okręgowej Izby Aptekarskiej w Poznaniu. Sąd wskazuje, że jego legitymacja do wniesienia skargi wynikała z tego, że prezes jest z mocy ustawy członkiem prezydium okręgowej rady aptekarskiej – art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (t.j. Dz.U. 2014.1429, ze zm.). Prezydium działa w imieniu rady w sprawach określonych jej uchwałą (art. 28 ust. 2). Z § 4 pkt. 1 uchwały nr 19/VII/2016 Wielkopolskiej Okręgowej Rady Aptekarskiej w Poznaniu z dnia 17 maja 2016 r. wynika wprost, że Prezes kieruje Prezydium i reprezentuje je. Prezes reprezentuje jednoosobowo Radę na zewnątrz, m. in. wobec organów władzy publicznej i sądów administracyjnych (§ 4 pkt. 3).

Na koniec odnosząc się do zarzutu merytorycznego, Sąd wskazuje na wyrok NSA z dnia 9 listopada 2011r. wydany w sprawie o sygn. akt II GSK 1136/10, w którym Sąd ten stwierdził, że podmiotem uprawnionym w rozumieniu art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym do wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego i zaskarżenia uchwały określającej rozkład godzin pracy apteki jest koncesjonariusz prowadzący aptekę (art. 99ust. 4a ustawy- Prawo farmaceutyczne). Tak więc ustalenie dyżurów w niedziele i święta może zaskarżyć tylko podmiot prowadzący aptekę. Zgadzając się ze stanowiskiem NSA, Sąd rozpoznający sprawę zaznacza, że w sprawie będącej przedmiotem jego rozpoznania stan faktyczny jest inny , na co zwrócono uwagę omawiając zarzuty formalne. Tak więc nie ma konieczności powtarzanie stanowiska Sądu w tejże kwestii.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności Sąd stwierdził, że istniały podstawy do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, o czym Sąd orzekł na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2016, poz. 718).

O zwrocie stronie skarżącej kosztów postępowania (wpis, opłata skarbową za pełnomocnictwo, koszty pełnomocnictwa procesowego) Sąd postanowił w oparciu o art. 200 cyt. powyżej ustawy w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit.c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U.2015.1804).

Przewodniczący Sędzia NSA
(-) Maria Lorych-Olszanowska

Sędzia WSA
(-) Małgorzata Górecka

Sędzia WSA
(-) Marek Sachajko