



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 16 października 2014 r.

Poz. 4368

### WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 123/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 15 lipca 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia WSA Wanda Wiatkowska – Ilków (spr.)  
Sędzia WSA Lidia Serwiniowska  
Sędzia NSA Julia Szczygalska

Protokolant

asystent sędziego Krzysztof Caliński

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 15 lipca 2014 r.  
sprawy ze skargi L. M.-P, S. D., M. B. – F.  
na uchwałę Rady Powiatu Wołowskiego  
z dnia 22 listopada 2013 r. nr XXXVII/245/13  
w przedmiocie ustalenia godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu  
Wołowskiego na rok 2014

**I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**

**II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**

**III. zasądza od Powiatu Wołowskiego na rzecz L. M.- P., S. D., M. B. – F. kwoty po 300 (słownie: trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów sądowych.**

### Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 22 listopada 2013r. nr XXXVII/245/13 Rada Powiatu Wołowskiego ustaliła godziny pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Wołowskiego na rok 2014.

Postanowiono:

Na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 i art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 595) oraz art. 94 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. - Prawo farmaceutyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 45. poz. 271 ze zm.), po zasięgnięciu opinii Burmistrza Gminy Wołów, Burmistrza Brzegu Dolnego, Wójta Gminy Wińsko oraz Dolnośląskiej Izby Aptekarskiej we Wrocławiu Rada Powiatu Wołowskiego uchwala, co następuje:

#### §1

Ustala się rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Wołowskiego według załącznika Nr 1 do niniejszej uchwały.

#### §2

1. W celu dostosowania do potrzeb ludności i zapewnienia dostępności świadczeń aptek w porze nocnej, w niedziele, święta i inne dni wolne od pracy, apteki ogólnodostępne pełnią dyżury przemiennie.

2. Dyżury nocne w dni powszednie oraz całodobowe dyżury w niedziele, dni świąteczne oraz w inne dni wolne od pracy obejmują godziny, poza godzinami pracy aptek określonymi w § 1 do niniejszej uchwały.

3. Apteka ogólnodostępna w dniach od poniedziałku do soboty włącznie, pełni dyżur, o którym mowa w ust. 1, rozpoczynając dyżur od zakończenia pracy zmiany dziennej, a kończąc o godz. 8.00 dnia następnego.

4. Apteka ogólnodostępna w niedziele, święta i inne dni wolne od pracy, pełni dyżur, o którym mowa w ust. 1 przez 24 godziny, rozpoczynając dyżur o godz. 8.00. a kończąc o godz. 8.00 dnia następnego.

5. Harmonogram dyżurów określa załącznik nr 2 do niniejszej uchwały.

6. Informacje o godzinach pracy aptek, aktualny harmonogram dyżurów oraz wszystkie zmiany z tym związane powinny być umieszczone w aptece w miejscu widocznym dla interesantów.

Do powyższej uchwały dołączono harmonogram dyżurów.

Uzasadniając uchwałę organ powołał art. 94 ust. 2 ustawy Prawo farmaceutyczne. Stwierdził, że ustawodawca wymaga ponadto aby projekt uchwały w tym przedmiocie uzyskał opinię wójta i burmistrza gmin z terenu powiatu oraz samorządu aptekarskiego.

Podano, że przedłożony projekt uzyskał pozytywną opinię Burmistrza Brzegu Dolnego, Burmistrza Gminy Wołów oraz Wójta Gminy Wińsko. Prezes Dolnośląskiej Izby Aptekarskiej wydał opinię negatywną wnioskując wyłączenie jednego cyklu dyżurów aptek naprzemiennie w Wołowie i Brzegu Dolnym, na co wcześniej nie wyrazili zgody Burmistrz Brzegu Dolnego oraz Burmistrz Gminy Wrocław.

Przedłożony projekt uchwały w sprawie ustalenia godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Wołowskiego na rok 2013, zapewnia mieszkańcom powiatu 24 godzinną dostępność do świadczeń. To, czy klienci będą korzystali z apteki w czasie dyżuru nocnego lub w dniu wolnym od pracy, nie zwalnia z przepisu o zapewnieniu dostępności do tego rodzaju świadczeń. Dla dobra mieszkańców powiatu pełnienie dyżurów w Wołowie i Brzegu Dolnym jest zasadne.

Skargę na powyższą uchwałę wnieśli L. M. – P. właścicielka Apteki „Witaminka” w Brzegu Dolnym, S. D. właściciel Apteki „w Rynku” w Brzegu Dolnym i M. B. – F. właścicielka Apteki „Dolnobrzeskiej”.

Skarżący zarzucili jej naruszenie prawa materialnego: 1) art. 94 ust. 1 ustawy Prawo Farmaceutyczne poprzez nieuwzględnienie przesłanki dostosowania rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych do potrzeb ludności i podjęcie przez Radę Powiatu uchwały bez rozważenia tej przesłanki; 2) art. 6 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1095) poprzez niezastosowanie tego przepisu i pominięcie uzasadnionych interesów przedsiębiorców prowadzących apteki

na terenie miejscowości: Wińsko, Lubiąż i Krzelów Powiatu Wołowskiego, w tym pominięcie rzeczywistego udziału tych osób w toku postępowania poprzedzającego podjęcie tej uchwały; 3) art. 2, art. 7, art. 22 i 65 pkt 1 Konstytucji RP. W związku z powyższym wniesli o stwierdzenie jej nieważności w całości i zarządzenie na ich rzecz kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadniając skargę podnieśli, że Rada Powiatu podjęła zaskarżoną uchwałę po uzyskaniu pozytywnej opinii do projektu uchwały od samorządów terytorialnych i negatywnej od Dolnośląskiego Samorządu Aptekarskiego. Rada Powiatu nie uwzględniła opinii samorządu aptekarskiego, który posiada sprawdzoną wiedzę o realnym zapotrzebowaniu na usługi farmaceutyczne na danym terenie ani też środowiska aptekarskiego powiatu wołowskiego, choć wcześniej wypowiedziano się, że środowisko to nie zgadza się z dotychczasowym trybem podejmowania uchwał i wnosi o szersze konsultacje, przedstawiając swoje uzasadnione argumenty co do przyszłej uchwały.

W związku z powyższym w dniu 2 grudnia 2013 r. skarżący wystosowali wezwanie do Rady Powiatu w Wołowie o usunięcie naruszenia prawa, a następnie do Wojewody Dolnośląskiego z zarzutami przeciwko przedmiotowej uchwale.

Odpowiedzi na skargę obu organów nie były zadowalające dla środowiska aptekarskiego; Rada Powiatu stwierdziła, że nie znalazła podstaw prawnych ani faktycznych do uczynienia zadość wezwaniu.

Środowisko aptekarskie powiatu wołowskiego wnosi przede wszystkim o ustalenie przez Radę Powiatu, zgodnie z postanowieniami art. 94 ustawy prawo farmaceutyczne, rozkładu pracy aptek ogólnodostępnych, który powinien być dostosowany do potrzeb ludności i zapewniać dostępność świadczeń również w porze nocnej, niedzielę i inne dni wolne od pracy, nie może to być, tzw. mechaniczne ustalenie godzin, w oderwaniu do realiów, twierdzenie, że dotychczas tak było, to tak ma być dalej, nie może być podwójnych ponad standardowych dyżurów aptek w powiecie.

Dyżur powinna pełnić jedna apteka na terenie całego powiatu, a nie jak dotychczas, dwie apteki są zmuszane do pełnienia dyżurów w tym samym czasie, to jest jedna w Wołowie druga w Brzegu Dolnym.

Zarzucono, iż nie wskazano dlaczego wyłączone są od pełnienia dyżurów apteki ogólnodostępne na terenie Powiatu Wołowskiego, położone w Wińsku, Lubiążu, Krzelowie. Ponadto, że Rada Powiatu nie podjęła próby określenia potrzeb miejscowej ludności z zakresu np. dostępności do leków i materiałów medycznych w godzinach nocnych. Pisma organów opiniujących nie zawierały nawet jakiegokolwiek sugestii co do konieczności odniesienia się poprzez te organy do potrzeb ludności w zakresie dostępności do świadczeń aptek w podanych w projektach godzinach pracy aptek, w tym nocnych.

Podano, że uchwała wskazuje błędnie, że dyżur apteka pełni po zakończeniu swojej pracy, to jest od godziny 17.00, mimo, że inne apteki w tym czasie pracują do godziny 21.00, a w niedzielę ma być dyżur 24 godzinny, mimo, że inne apteki pracują np. od 19.00 do 17.00.

Godziny pracy aptek powinny być tak ustalone aby ludność bez przeszkód mogła zaspokoić swoje faktyczne, ale nie wyimaginowane potrzeby z zakresu usług farmaceutycznych.

Wskazano także, że podjęta uchwała narusza art. 6 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej; pełnienie dyżurów w sposób opisany w grafiku przynosi straty, a bezzasadne nałożenie pełnienia takiego dyżuru powinno być zrekompensowane finansowo przez organ nakładający taki obowiązek. W związku z powyższym nakładanie na apteki obowiązków bez określonego ekwiwalentu za wykonaną pracę należy ocenić jako naruszenie zasady ochrony własności prywatnej, zasady wolności działalności gospodarczej oraz wskazanej w art. 22 i 65 ust. 1 Konstytucji zasady, która dopuszcza wprowadzenie możliwości ograniczenia własności ale jedynie w drodze ustawy, a nie uchwały Rady Powiatu i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Do skargi zainteresowani dołączyli wskazane w skardze pisma kierowane do Rady Powiatu, w tym wezwanie do usunięcia naruszenia prawa z dnia 2 grudnia 2013 r.

W odpowiedzi na skargę Rada Powiatu Wołowskiego wniosła o jej odrzucenie ewentualnie o oddalenie.

Podano, że sporna uchwała została podjęta w trybie art. 94 art. 1 i 2 Prawa Farmaceutycznego po zasięgnięciu opinii Burmistrza Gminy Wrocław oraz Brzegu Dolnego, a także Wójta Gminy Wińsko. Pomimo, że powołany wyżej przepis nie przewiduje by ustawodawca zwrócił się o opinię do farmaceutów i przedsiębiorców prowadzących apteki – projekty uchwał wraz z grafikiem dyżurów, przesłano do

właścicieli aptek z terenu Powiatu Wołowskiego. Ponadto dwukrotnie: w dniu 6 maja i 10 czerwca 2013 r. właścicieli aptek zaproszono na posiedzenie Komisji Zdrowia Rady Powiatu Wałbrzyskiego.

Projekt zaskarżonej uchwały uzyskał pozytywne opinie organów samorządu gminnego z terenu powiatu, zaś Prezes Dolnośląskiej Izby Aptekarskiej we Wrocławiu, wydał opinię negatywną, kwestionując nie godziny pełnienia dyżurów ale cykl dyżurów - nie godząc się na jednoczesne dyżury w Wołowie i w Brzegu Dolnym, tylko na dyżury naprzemienne w Wołowie lub w Brzegu Dolnym, na co wcześniej Burmistrz Gminy Wołów oraz Burmistrz Brzegu Dolnego nie wyrazili zgody.

Podniosła, że zaproponowane przez aptekarzy dyżury naprzemienne raz w Brzegu Dolnym raz w Wołowie znacząco ograniczałyby dostępność mieszkańców Powiatu Wołowskiego do leków. Nie bez znaczenia jest fakt funkcjonowania w Wołowie i Brzegu Dolnym oddziałów szpitalnych oraz izby przyjęć, a w Brzegu Dolnym dodatkowo ambulatorium pediatrycznego, funkcjonujących, w ramach Powiatowego Centrum Medycznego w Wołowie sp. z o. o. W miejscowościach tych po wizycie na izbie przyjęć pacjenci zaopatrują się w leki w porze nocnej, święta i dni wolne od pracy. Dlatego też zarówno Burmistrz Gminy Wołów oraz Burmistrz Brzegu Dolnego nie wyrazili zgody, aby dyżury odbywały się naprzemiennie. Należy również podkreślić fakt, iż od wielu lat godziny pracy aptek oraz grafiki dyżurów przesyłane były do właścicieli aptek i nigdy wcześniej nie były kwestionowane.

Stwierdziła, że z powołanego przepisu wynikają dwa podstawowe cele. Pierwszy z nich dotyczy zaspokojenia zapotrzebowania ludności na leki w normalnych codziennych warunkach. Drugi zaś został określony jako konieczność zapewnienia dostępności świadczeń również w prze nocnej, w niedziele, święta i inne dni wolne od pracy Ustawodawca wskazał jednak również, że rozkład nie może pomijać sytuacji nadzwyczajnych, których częstotliwości występowania nie sposób przewidzieć. Ustalając rozkład godzin pracy aptek, trzeba zatem mieć na uwadze także przypadki szczególne, niezwiązane bezpośrednio z zaspokajaniem zwykłych codziennych potrzeb w zakresie zapotrzebowania na leki. W odniesieniu do nich brak jest możliwości zbadania zapotrzebowania na usługi farmaceutyczne, jako że nie można przewidzieć prawdopodobieństwa pojawienia się nagłej choroby czy zaistnienia innego zdarzenia zagrażającego zdrowiu lub życiu człowieka. Nie znajduje zatem do nich zastosowania kryterium istnienia lub nieistnienia „zainteresowania ludności”. Należy pamiętać, że rolą aptek jest świadczenie pełnego zakresu usług farmaceutycznych wymienionych w art.86 ustawy Prawo Farmaceutyczne. Nie ogranicza się ona bynajmniej do wydawania leków na receptę. Dlatego też skoro ustalony zaskarżoną uchwałą harmonogram pracy aptek umożliwiał mieszkańcom powiatu skorzystanie z dostępu do aptek w porach określonych w art. 94 ust. 1 ustawy zarzut skarżących dotyczący tej kwestii jest nieuzasadniony.

Odnosząc się do zarzutu, że zaskarżona uchwała narusza ich interesy należy podnieść, że naruszenia te mają swoje źródło w przepisie rangi ustawowej (art. 94 ust. 1 i 2 ustawy Prawo Farmaceutyczne). Dlatego też nie można zgodzić się z podniesionym przez skarżących zarzutem naruszenia art. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, bowiem wolność ta w zakresie ustalania rozkładu godzin pracy aptek zostaje ograniczona w drodze uchwały rady powiatu z wydawanej w oparciu o przepis art. 94 ust. 2 Prawa Farmaceutycznego.

W odniesieniu do zarzutu o pominięciu przy wyznaczaniu dyżurów aptek w Lubiążu, Wińsku i w Krzelowie poinformowano, że Apteka w Lubiążu i Apteka pod Eskulapem w Wińsku są to apteki wiejskie, nie ma tam izby przyjęć ani przychodni lekarskiej czynnej w soboty, niedziele i wolne dni. W Krzelowie i w Wińsku działa tylko punkt apteczny. Zarówno organy samorządów gminnych, jak i samorząd aptekarski oraz właściciele aptek i punktów aptecznych z Wińska, Krzelowa i Lubiąża nie zgłaszali potrzeby wyznaczania dyżurów aptek w tych miejscowościach. Podkreślono, że wbrew twierdzeniom podniesionym w skardze, żaden przedsiębiorca prowadzący aptekę czy punkt apteczny na terenie miejscowości Wińsko, Lubiąż i Krzelów nie zgłosił zarzutu pominięcia swojego uzasadnionego interesu czy pominięcia swojego udziału w toku postępowania poprzedzającego podjęcie uchwały.

Jednocześnie przesłano uchwałę Rady Powiatu Wołowskiego Nr XL/265/14 z dnia 11 lutego 2014 r. w sprawie ustalenia godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Wołowskiego na rok 2014. Podano, że uchwała ta została podjęta w związku z utworzeniem w Wołowie dwóch nowych aptek: Apteki „Centrum Zdrowia” w Wołowie przy ul. Ludowej 3 oraz Apteki „Rodzinnej” w Wołowie przy ul. Piłsudskiego 1-3 oraz związaną z tym koniecznością opracowania nowego grafiku dyżurów aptek na 2014 r.

Stwierdzono, że w nowej uchwale przy określeniu dyżurów w niedziele, święta i dni wolne od pracy oraz dyżurów w porze nocnej uwzględniono godziny rozpoczęcia i zakończenia pracy innych aptek na terenie Wołowa i Brzegu Dolnego.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

W myśl art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zgodnie z art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 154, poz. 1270 ze zm.), Sąd rozstrzygając sprawę w granicach danej sprawy nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Zgodnie z art. 87 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.), każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej, może, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia, zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Niewątpliwie przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, który ma charakter powszechnie obowiązujący. Skarżący są natomiast podmiotami prowadzącymi apteki ogólnodostępne na terenie powiatu wołowskiego, których interes prawny został uchwałą naruszony – uregulowania w niej zawarte dotyczą skarżących w sposób bezpośredni. Skarga została poprzedzona bezskutecznym wezwaniem do usunięcia naruszenia, wobec czego jej wniesienie daje podstawę do przeprowadzenia merytorycznej sądowej kontroli zaskarżonej uchwały.

Zaskarżona uchwała jako podstawę prawną do jej wydania wskazuje między innymi na art. 94 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2011 r. – Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm.) – dalej prawo farmaceutyczne.

Art. 94 ust. 1 i 2 Prawo farmaceutyczne stanowi:

Rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych powinien być dostosowany do potrzeb ludności i zapewnić dostępność świadczeń również w porze nocnej, w niedziele, święta i inne dni wolne od pracy (ust. 1). Rozkład godzin pracy apteki 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 się należy w całości z organem, że art. 94 ust. 1 omawianej ustawy wskazuje na dwa cele jakie powinny wypełniać apteki. Jednym jest świadczenie usług przez apteki w zwykłych warunkach, drugim świadczenie usług w porze nocnej, niedziele i święta i dni wolne od pracy. Należy również przyjąć za trafne wyjaśnienia zawarte w odpowiedzi na skargę, że trudne są do przewidzenia zdarzenia losowe, które uzasadniają pracę aptek również w porach nocnych oraz w niedziele i święta. Należy podkreślić także, iż apteki są placówkami ochrony zdrowia publicznego, w których są świadczone usługi, wobec czego zapewnienie dostępności tych świadczeń nie powinno być też uzależnione od możliwości uzyskania pomocy we wskazanym wyżej czasie w placówkach służby zdrowia. Na szczególną rolę aptek wskazuje art. 96 ust. 2 Prawa farmaceutycznego, który zezwala na wydanie przez farmaceutę w przypadku nagłego zagrożenia życia lub zdrowia produktu leczniczego zastrzeżonego do wydawania na receptę, bez recepty lekarskiej.

Niewątpliwie też według Sądu z powołanego art. 94 ust. 1 ustawy Prawo farmaceutyczne wynika, że ustawodawca położył nacisk nie na interes osób prowadzących apteki, lecz na interes ludności. Wyraża się on w sformułowaniu „dostosowany do potrzeb ludności”, „zapewnić dostępność świadczeń”.

Szczególna rola apteki, o której mowa wyżej nie może być jednak podstawą do nadmiernego obciążenia obowiązkiem pracy we wskazanych porach i nie może mieć charakteru dowolnego. Ustawodawca dając organom samorządowym kompetencję do określenia pracy we wskazanych porach wskazał na przesłankę, którą winny się kierować: „dostosowania do potrzeb ludności”. Zobowiązał też do zasięgnięcia w tej kwestii opinii wójtów, burmistrzów, prezydentów miast z terenu powiatu i samorządu aptekarskiego.

W niniejszej sprawie opinie wójtów i burmistrzów zainteresowanych miejscowości były pozytywne; aprobowaly projekt uchwały. Niesporne jest, że takiej pozytywnej opinii nie wydał samorząd aptekarski,

który przyjął jako zasadne stanowisko skarżących, że nie ma podstaw aby jednocześnie dyżurowały apteki w Wołowie oraz Brzegu Dolnym. Jednocześnie właściciele tych aptek z powiatu wołowskiego – skarżący, podnieśli kwestię zbędnego obciążenia ich obowiązkiem wcześniejszego pełnienia dyżuru i późniejszego jego zakończenia w związku z tym, że inne apteki w tym okresie pełniły dyżury.

W skardze podniesiono też, że toczyły się konsultacje z właścicielami aptek. Wskazano między innymi daty takich rozmów – 6 maja 2013 r. i 10 czerwca 2013 r., podczas których skarżący przedstawili prezentowane wyżej stanowisko.

Fakt konsultacji potwierdza również organ w odpowiedzi na skargę. Niesporne jest również i to, że właściciele aptek formułowali swoje stanowisko na piśmie między innymi do Zarządu Powiatu - pismo z dnia 8 kwietnia 2013 r. i 30 września 2013 r. i do Wojewody Dolnośląskiego - pismo z dnia 30 grudnia 2013 r.

W pismach tych podkreślono, według oceny skarżących, niesprawiedliwe obciążenie dyżurami oraz brak potrzeby ich pełnienia w takim zakresie jak wskazano w harmonogramie dołączonym do projektu uchwały.

Sąd do powyższych zarzutów nie jest w stanie się ustosunkować uzasadnienie uchwały jest bowiem lakoniczne, przytacza treść art. 94 ustawy Prawo farmaceutyczne oraz zawiera stwierdzenie, że harmonogram uwzględnia potrzeby ludności. Lakoniczność uzasadnienia wyklucza możliwość jakiegokolwiek polemiki z postanowieniami uchwały. Skoro podjęto rozmowy z właścicielami aptek, co przyznał również organ i skoro samorząd aptekarski wyraził opinię negatywną co do projektu uchwały, organ winien ustosunkować się do tych wniosków i ocen i wyjaśnić dlaczego nie uwzględnił uwag wskazanych podmiotów stwierdzających, że potrzeby ludności nie uzasadniają przyjętego harmonogramu dyżurów.

W ocenie Sądu konieczność prawidłowego uzasadnienia uchwały można wyprowadzić nie tylko z brzmienia powołanego art. 94 prawa farmaceutyczne, ale także z ogólnych zasad ustrojowych zawartych w art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. W świetle tych zasad działanie organu administracji publicznej, które mieści się wprawdzie w jego prawem przewidzianych kompetencjach ale noszące znamiona władczego, arbitralnego działania, skierowanego do skonkretyzowanego podmiotu, przy zastosowaniu dodatkowo analogii legis – art. 107 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeksu postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) – dalej k.p.a. prowadzi do wniosku, że omawiana uchwała winna podlegać uzasadnieniu. Brak należytego uzasadnienia pozbawia Sąd możliwości oceny, przyczyn leżących u podstaw zaskarżonej uchwały, szczególnie dlaczego nie została uwzględniona opinia zarządu aptekarskiego, zbieżna z wnioskami skarżących. Wprawdzie opinia powyższa nie ma charakteru wiążącego, nie mniej jednak, skoro ustawodawca zobowiązał organ do zasięgnięcia takiej opinii musi ona być przedmiotem oceny organu uchwałodawczego – podobnie jak opinia wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Jeżeli wskazane opinie w niniejszej sprawie są sprzeczne organ winien wyjaśnić w uzasadnieniu z jakich przyczyn wybiera jedną, a nie uwzględnia drugiej. Podobnie należy ocenić konsultację ze środowiskiem aptekarskim, o którym mówi organ w odpowiedzi na skargę a przyznają tę okoliczność skarżący. Niewątpliwie ustawodawca odniósł wymagane wyżej opinie do wymienionej w tym przepisie przesłanki potrzeb ludności i zapewnienia dostępności świadczeń w porze nocnej, niedziel, święta i inne dni wolne od pracy. O ile organ decyduje się na szersze konsultacje ze środowiskiem właścicieli aptek, to z uzasadnienia winno wynikać, dlaczego postulaty nie zostały uwzględnione w szczególności, na co wskazano wyżej, jeżeli one są w jakimś zakresie zbieżne z opinią samorządu aptekarskiego.

Stwierdzić należy również, że wymóg uzasadnienia rozstrzygnięć przez administrację publiczną zaliczany jest do standardów dobrej administracji i prawa do sprawiedliwego procesu (patrz: Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości. M. Stahl. Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2006/9/16).

Należy też zauważyć, że szersze wyjaśnienie podstaw podjęcia zaskarżonej uchwały wynika z odpowiedzi na skargę – ale pismo powyższe, złożone na tym etapie postępowania nie może i nie konwaliduje braków uzasadnienia uchwały.

Z art. 94 ustawy prawo farmaceutyczne wynika, że uchwała podjęta na podstawie tego przepisu powinna uwzględniać uzasadnione potrzeby ludności. Czy norma ta została uwzględniona, Sąd nie jest w stanie ocenić. Organ nie uzasadnił merytorycznie swojej decyzji i w precyzyjny sposób nie wykazał, że wypełnił

przesłankę z powołanego art. 94 a jednocześnie, że obciążenie aptek w sposób wskazany w uchwale jest uzasadniony wyżej wymienioną przesłanką.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że zaskarżona uchwała została podjęta z naruszeniem norm prawa materialnego, gdyż nie pozwala na ocenę, czy uwzględniono przesłanki z art. 94 prawo farmaceutyczne a także czy nie pozostaje w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP wprowadzając zbędne obciążenia w stosunku do właścicieli aptek ogólnodostępnych.

W związku z powyższym na podstawie art. 147, art.152 i art. 200 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi należało orzec jak wyżej.