



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 kwietnia 2022 r.

Poz. 2301

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.172.2.2022.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 21 kwietnia 2022 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 528),

stwierdzam nieważność

załącznika nr 2 uchwały nr XXXIV/225/2022 Rady Powiatu Głogowskiego z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXII/200/2021 Rady Powiatu Głogowskiego z dnia 29 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych oraz harmonogramu dyżurów aptek działających na terenie Powiatu Głogowskiego do dnia 31 grudnia 2022 r.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Głogowskiego, na sesji w dniu 21 marca 2022 r., podjęła m.in. uchwałę nr XXXIV/225/2022 w sprawie zmiany uchwały nr XXXII/200/2021 Rady Powiatu Głogowskiego z dnia 29 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych oraz harmonogramu dyżurów aptek działających na terenie Powiatu Głogowskiego do dnia 31 grudnia 2022 r., zwaną dalej również „uchwałą”.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 marca 2022 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że załącznik nr 2 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2021r. poz. 1977 ze zm.), polegającym na niezapewnieniu dostępności świadczeń w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy od dnia 29 maja do dnia 31 maja 2022 r.

Rada Powiatu Głogowskiego uchwałą nr XXXIV/225/2022 dokonała zmian w uchwale nr XXXII/200/2021 Rady Powiatu Głogowskiego z dnia 29 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych oraz harmonogramu dyżurów aptek działających na terenie Powiatu Głogowskiego do dnia 31 grudnia 2022 r., uchwalając nowe załączniki określające rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych (załącznik nr 1 do uchwały) oraz harmonogram dyżurów aptek działających na terenie Powiatu Głogowskiego (załącznik nr 2 do uchwały). W załączniku nr 2, określającym harmonogram dyżurów aptek na terenie Powiatu Głogowskiego od miesiąca maja 2022r. do miesiąca grudnia 2022 r., z podziałem na kolejne miesiące, w miesiącu maju nie określono jednak harmonogramu od dnia 29 maja do dnia 31 maja 2022 r. Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 28 maja 2022 r. pod pozycją nr 1633 i zgodnie z § 3 uchwały wejdzie w życie z dniem 1 maja 2022 r.

Na podstawie art. 94 ust. 1 i ust. 2 ustawy Prawo farmaceutyczne: „1. 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. 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 zawodu farmaceuty.”

Przedmiotowa uchwała nie uwzględnia dostępności świadczeń w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy w okresie od dnia 29 maja do dnia 31 maja 2022 r., (niedziela-wtorek). W uchwale pominięto regulację dyżurów aptek na ten okres. Równocześnie Przewodniczący Rady Powiatu, w trakcie postępowania nadzorczego, poinformował, iż Rada nie będzie podejmować zmian naprawczych w załączniku nr 2 do uchwały.

Artykuł 94 ust. 1 Prawa farmaceutycznego wskazuje jednoznacznie, że 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. Określenie rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych polega na wyznaczeniu godzin otwarcia poszczególnych aptek. Uchwała, jako akt prawa miejscowego, jest aktem powszechnie obowiązującym zawierającym normy generalne i abstrakcyjne. Jej adresatami nie są tylko apteki (czy też ich właściciele). Akt prawa miejscowego zawierający rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych jest także – a może przede wszystkim – adresowany do potencjalnych klientów apteki, a zatem do każdego. Regulacja ta konkretyzuje prawo dostępu do usług farmaceutycznych w sposób generalny i abstrakcyjny nawet jeżeli z nazwy wskazuje aptekę zobowiązaną do dostosowania się do ustalonego dla niej rozkładu godzin pracy.

Zgodnie z normą ustawową rada powiatu ma stworzyć harmonogram przestrzegając przy tym dwóch wytycznych – harmonogram musi: 1) być dostosowany do potrzeb ludności oraz 2) zapewniać dostępność świadczeń również w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy.

Możliwość dostosowania regulacji do warunków miejscowych jest istotą prawodawstwa miejscowego. Rada powiatu musi zatem uwzględnić warunki miejscowe, które wyznaczają potrzeby ludności. Potrzeby te w różnych powiatach mogą być odmienne. Będzie to zależeć od wielu czynników do których należy liczba ludności, liczba osób odwiedzających turystycznie konkretne miejsca, układ urbanistyczny, czy skomunikowanie ze sobą poszczególnych miejscowości. Przez warunki miejscowe należy rozumieć przede wszystkim specyfikę powiatu. Do warunków miejscowych należy także zaliczyć specyfikę poszczególnych gmin, którą rada powiatu powinna wziąć pod uwagę (na marginesie wskazać można, że ich przedstawieniu służy m.in. opinia organów wykonawczych gmin).

Spełnienie wymogu dostosowania harmonogramu do potrzeb ludności nie może jednak prowadzić do pominięcia (niezrealizowania) drugiej przesłanki, tj. zapewnienia dostępności świadczeń również w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy. Ustawodawca nie pomija żadnych dni w roku.

Ustawa nakazuje *expressis verbis*, by harmonogram pracy aptek zapewniał dostępność świadczeń również w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy. W tej wytycznej najistotniejsze jest słowo „również”.

Z pewnością nie chodzi o to, by uchwalany przez radę powiatu rozkład obejmował tylko porę nocną, niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy. Rada powiatu została zobowiązana do takiego ułożenia rozkładu, aby przewidywał on stałą, nieprzerwaną dostępność do aptek, bez względu na to, czy jest to dzień czy noc, dzień powszedni, czy wolny od pracy. Do takich ustaleń prowadzi wykładnia językowa art. 94 ust. 1 Prawa farmaceutycznego, której prawidłowość potwierdza wykładnia funkcjonalna.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazywano, że wyróżnienie pory nocnej, niedziel, świąt i innych dni wolnych od pracy wiązać należy z odmiennymi uwarunkowaniami pracy apteki. Zadaniem aptek jest w tym czasie zapewnienie możliwości reagowania na „sytuacje nadzwyczajne”, w odróżnieniu od pozostałego czasu, kiedy apteki funkcjonują „w zwykłych warunkach” (porównaj: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 października 2006 r., III SA/Wr 185/06; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 września 2010 r., III SA/Gd 254/10; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 2011 r., IV SA/Wr 342/10; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r., IV SA/Wr 279/11; wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2011 r., II GSK 1338/10; wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 marca 2012 r., VI SA/Wa 2235/11).

W „zwykłych warunkach” regulacja czasu pracy powinna znajdować uzasadnienie przede wszystkim w kryterium potrzeb ludności. Godziny pracy aptek mają być wtedy kształtowane tak, aby możliwe było zaspokojenie oczekiwań społeczności lokalnej. W porze nocnej i dniach wolnych od pracy ważne jest natomiast samo zapewnienie dostępności świadczeń aptecznych. Istotne jest zatem takie rozłożenie obowiązku otwarcia aptek ogólnodostępnych w nocny i święta, by przede wszystkim lokalna społeczność miała możliwość jak najlepszego i najszybszego skorzystania z niezbędnej pomocy we wszystkie dni.

Trafne zapatrywanie judykatury na sposób dokonywania regulacji harmonogramu pozwala zauważyć jednocześnie, że wytyczne „dostosowania do potrzeb ludności” oraz „zapewnienia dostępność świadczeń” należy odczytywać łącznie. Dostępność świadczeń dla „sytuacji nadzwyczajnych” jest wymagana w nocy i święta, a także w dzień powszedni. Należy jednak liczyć się z tym, że otwarcie apteki w ciągu dnia roboczego jest powszechne, natomiast w porze nocnej i dniach wolnych od pracy już nie. Utrzymanie dostępności w tym czasie wymaga zatem wprowadzenia nakazu prawnego. Podobnie „potrzeby ludności” to zarówno korzystanie z aptek w sytuacjach, w których konieczność podania leku jest nagła i niecierpiąca zwłoki, jak i wtedy, gdy lek kupuje się w sposób zaplanowany albo gdy można go podać po upływie kilku godzin. W pierwszej sytuacji istnieje jednak większa niepewność co do skali tych potrzeb w przyszłości (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 października 2006 r., III SA/Wr 185/06).

W świetle przedstawionych powyżej wyjaśnień należy stwierdzić, że załącznik nr 2 do przedmiotowej uchwały, poprzez pominięcie regulacji dostępności świadczeń w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy w okresie od dnia 29 maja do dnia 31 maja 2022 r., (niedziela-wtorek) został podjęty z istotnym naruszeniem przepisów prawa, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski