# DZIENNIK URZĘDOWY
## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 13 października 2023 r.

Poz. 5257



Podpisany przez:
Dorota Tadaj
Data: 13.10.2023 15:17:34


**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.205.2023.PB**
**WOJEWODY PODLASKIEGO**

z dnia 12 października 2023 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 z późn. zm.),

**stwierdzam nieważność**

§ 3 oraz § 6 uchwały nr 319/XLI/2023 Rady Powiatu w Augustowie z dnia 15 września 2023 r. w sprawie określenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie powiatu augustowskiego w zakresie zwrotu: *„z mocą obowiązującą od dnia 1 października 2023 r.”*.

**UZASADNIENIE**

W dniu 15 września 2023 r. Rada Powiatu w Augustowie podjęła uchwałę nr 319/XLI/2023 w sprawie określenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie powiatu augustowskiego, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 20 września 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 28 września 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Na wstępie należy zaznaczyć, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Przekroczenie kompetencji przez radę przy podejmowaniu uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje.

Podstawa prawna do podjęcia przedmiotowej uchwały wynika z art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2022 r. poz. 2301 z późn. zm.), zgodnie z którym rada powiatu, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin z terenu powiatu i samorządu zawodu farmaceuty określa w drodze uchwały rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych na danym terenie.

Rada Powiatu w Augustowie mocą § 3 ust. 1 i 5 kwestionowanej uchwały zobowiązała właściciela lub zarządzającego apteką, ujętą w harmonogramie dyżurów w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy, do wykonania określonych obowiązków informacyjnych wobec Zarządu Powiatu. W kolejnych jednostkach redakcyjnych § 3 uchwały, określono zaś sposób ustalania dyżurów aptek ogólnodostępnych w przypadku planowanego zakończenia działalności apteki, ujętej w harmonogramie dyżurów.

W ocenie organu nadzoru, art. 94 ust. 2 ustawy nie upoważnia rady powiatu do regulowania w uchwale innych kwestii, niż określenie rozkładu godzin pracy aptek. Dlatego też za istotne naruszenie prawa należy uznać powyższe regulacje.

Organ nadzoru w pełni podziela stanowisko WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 lipca 2011 r. (sygn. akt IV SA/Wr 155/11), zgodnie z którym, w świetle brzmienia reguły kompetencyjnej art. 94 ust. 2 Prawa farmaceutycznego, każda zmiana rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych nastąpić może wyłącznie w drodze zmiany uchwały rady i w trybie właściwym dla podjęcia uchwały określającej ten rozkład (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 września 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 72/14).

Uchwała podejmowana na podstawie ww. upoważnienia ustawowego stanowi jak już wskazano akt prawa miejscowego, bowiem można jej przypisach charakter abstrakcyjny (może być wielokrotnie stosowana) i generalny (skierowana jest do nieokreślonego adresata). Charakter prawny przedmiotowej uchwały, jako aktu prawa miejscowego potwierdza także orzecznictwo sądowo administracyjne. W konsekwencji powyższego, uchwała ta podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461). Do aktów prawa miejscowego znajdują również zastosowanie przepisy art. 4 ww. ustawy, w myśl których akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1).

Przedmiotowa uchwała w § 6 określa natomiast dwie daty obowiązywania aktu prawa miejscowego, tj. „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego" oraz „z mocą obowiązującą od 1 października 2023 r." Rozwiązanie to jest wewnętrznie sprzeczne i narusza art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego powinna wskazywać jedną datę wejścia w życie, a tym samym uzyskania mocy obowiązującej. Pojęcia: „wchodzi w życie" oraz „uzyskuje moc obowiązującą" stanowią bowiem synonimy i mają tożsame znaczenie. Podobne stanowisko w zakresie nieprawidłowego określenia terminu promulgacji uchwały wyrażono w wyroku WSA w Łodzi z dnia 18 sierpnia 2020 r., sygn. akt I SA/Łd 89/20 oraz wyroku tego samego Sądu z dnia 13 sierpnia 2020 r., sygn. akt I SA/Łd 57/20, w którym stwierdzono iż: „Określenia użyte przez organ: „wchodzi w życie" i „z mocą obowiązującą od" są synonimiczne (tożsame). Tak określony termin promulgacji przez wskazanie dwukrotnej daty wejścia w życie uchwały narusza istotnie treść art. 2 Konstytucji RP, jak również art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście ustawy w życie".

Takie redagowanie przepisów zostało również krytycznie ocenione zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i Sąd Najwyższy (uchwała SN z dnia 24 maja 1996 r. sygn. akt I PZP 12/96, wyrok TK z dnia 30 marca 1999 r. sygn. akt: K 5/98) bowiem data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Istotnym jest w tym miejscu podkreślenie, że w myśl § 45 ust. 1 przywoływanego wyżej Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" z dnia 20 czerwca 2002 r., który na mocy § 143 ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego, przepisowi o wejściu w życie można nadać brzmienie:

1) „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia";

2) „Ustawa wchodzi w życie po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia";

2a) „Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia";

3) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia" albo „Ustawa wchodzi w życie ... dnia... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia";

3a) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia";

4) „Ustawa wchodzi w życie z dniem... (dzień oznaczony kalendarzowo)";

5) „Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia";

6) „Ustawa wchodzi w życie...;, z wyjątkiem art. ...;, który wchodzi w życie...";

7) „Ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia... - ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)".

Wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 „Zasad techniki prawodawczej" ma charakter wyczerpujący, tzn. że przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, jakie odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1. Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości (vide: wyrok Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu z dnia 28 stycznia 2013 r., sygn. akt. II SA/Op 556/12, publ. CBOSA).

Na marginesie organ nadzoru zwraca uwagę na błędny tytuł załącznika nr 2 do analizowanej uchwały w brzmieniu „*Harmonogram dyżurów aptek ogólnodostępnych od dnia 1 lutego 2022 r. do dnia 31 sierpnia 2022 r.*". Należy zauważyć iż załącznik nr 2 do przedmiotowej uchwały odnosi się w całości do harmonogramu aptek ogólnodostępnych od dnia 1 października 2023 r. do dnia 30 września 2024 r. Powyższa rozbieżność stanowi, iż harmonogram dyżurów aptek ogólnodostępnych może budzić wątpliwości interpretacyjne po stronie adresatów uchwały, a regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego powinny być jasne, czytelne i przejrzyste.

Oceniając powyższe naruszenie przepisów prawa należy stwierdzić, że zachodzi konieczność wyeliminowania z porządku prawnego § 3 i § 6 niniejszej uchwały w zakresie zwrotu: „z mocą obowiązującą od dnia 1 października 2023 r."

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. Wojewody Podlaskiego**
**Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli**
***Agnieszka Krystoń***