



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 30 stycznia 2017 r.

Poz. 870

WYROK NR IV SA/PO 412/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 7 grudnia 2016 r.

w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Pleszewskiego w 2016 roku

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 412/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 07 grudnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Grażyna Radzicka

Sędziowie WSA Ewa Kręcichwost-Durchowska

WSA Maciej Busz (spr.)

Protokolant sekr. sąd. Agnieszka Walocha

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 07 grudnia 2016 r.

sprawy ze skargi Mariusza Politowicza

na uchwałę Rady Powiatu w Pleszewie

z dnia 10 grudnia 2015 r. nr IX/78/15

w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Pleszewskiego
w 2016 roku

1. stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały;
2. zasądza od Rady Powiatu w Pleszewie na rzecz skarżącego kwotę 300 (trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Sygn. akt IV SA/Po 412/16

Uzasadnienie

Starosta Pleszewski pismem z dnia 28 października 2015 r. zwrócił się do Burmistrza Miasta i Gminy Pleszew, Burmistrza Gminy Chocz, Wójta Gminy Gołuchów, Wójta Gminy Czermin, Burmistrza Gminy Dobrzyca, Wójta Gminy Gizałki oraz Okręgowej Rady Aptekarskiej w Kaliszu o opinię w sprawie projektu uchwały dotyczącej ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Pleszewskiego w 2016 r.

Wyżej wymienieni Wójtowie i Burmistrzowie zaopiniowali pozytywnie projekt proponowanej uchwały. Z kolei Okręgowa Rada Aptekarska w Kaliszu (dalej również jako: „ORA w Kaliszu”) uchwałą z dnia 9 listopada 2015 r. zaopiniowała negatywnie projekt uchwały Rady Powiatu Pleszewskiego w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Pleszewskiego. ORA w Kaliszu wskazała, że projektowana uchwała:

- nie uwzględnia kadrowych możliwości pełnienia dyżurów przez apteki (w niektórych aptekach pracuje tylko jeden mgr farmacji, a musi być zawsze obecny w trakcie pracy apteki),
- nie wskazuje, dlaczego wydłuża się czas pracy aptek w porównaniu do poprzednich godzin dyżurów,
- wydłużenie godzin pracy nie ma uzasadnienia w faktycznych potrzebach ludności,
- wydłużenia godzin pracy nie uzasadnia także przeprowadzony „pilotaż”, gdzie w okresie 12 - 25 września 2015 r. 2 apteki świadczyły usługi do godziny 24:00. Do jednej przyszły 3 osoby dokonując zakupu preparatów dostępnych bez recepty,
- zagrożenie życia nie uzasadnia wydłużenia czasu pracy aptek, ponieważ osoba, której życie jest zagrożone udaje się do szpitalnego oddziału ratunkowego, a nie do apteki.

W ocenie ORA w Kaliszu przyczynami, dla których dyżurowanie aptek jest niewykonalne to niewystarczające, kosztowne zatrudnienie koniecznych w czasie trwania dyżurów farmaceutów. Możliwe naruszanie ustalonego Kodeksem pracy czasu pracy. Ponadto wskazano na koszt mediów (dostawa wody, odprowadzanie ścieków, energia elektryczna), dodatkowe wynagrodzenie za świadczoną pracę dla pracowników i inne koszty rzeczowe, przekraczające znacznie zyski w trakcie dyżurów. W ocenie ORA w Kaliszu dyżury powinny świadczyć apteki zainteresowane, mające możliwości kadrowe, na podstawie umów cywilnych z Zarządem Powiatu. Ponadto wskazano, że nieporozumieniem jest zawarta w projekcie uchwały propozycja rozpoczęcia pełnienia dyżuru przez kolejne apteki od godziny 21:00, będącej godziną zakończenia pracy przez aptekę Medicor. Apteki kończące pracę wcześniej, niż apteka Medicor będą zmuszone ponownie otwierać placówki, stwarzając tym samym dodatkowe utrudnienia właścicielom i zatrudnionym pracownikom.

Prezydium ORA w Kaliszu zaproponowało, by przekonać właścicieli apteki Medicor do wydłużenia pracy do godziny 22:00 i tym samym apteka ta stałaby się apteką dyżurującą. Poza tym wskazano, że kierownicy aptek z powiatu pleszewskiego od 1 stycznia 2016 r. nie zaakceptują pracy poza godzinami autonomicznie określonymi przez apteki, które reprezentują.

Z akt sprawy wynika, że Starosta Pleszewski prowadził również konsultacje ze środowiskiem aptekarskim w zakresie dotyczącym dyżurów aptek na terenie powiatu pleszewskiego (m.in. spotkanie z przedstawicielami aptek na Komisji Zdrowia, Pomocy Społecznej i Bezpieczeństwa Publicznego Rady Powiatu w Pleszewie w dniu 22 czerwca 2015 r.).

W dniu 10 grudnia 2015 r. Rada Powiatu w Pleszewie w głosowaniu (8 głosów za, 10 głosów wstrzymujących, 0 głosów przeciwnych) podjęła uchwałę IX/78/15 w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Pleszewskiego w 2016 r.

Uchwała w załączniku nr 2 zakłada dyżury poszczególnych aptek w godzinach od 21:00 - 24:00 (od poniedziałku do piątku), 20:00 - 24:00 (soboty), 21:00 - 24:00 (niedziele), 10:00 - 12:00 i 18:00 - 20:00 (święta). Uchwała nie zawiera uzasadnienia. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 17 grudnia 2015 r., a weszła w życie 14 dni po ogłoszeniu, tj. 31 grudnia 2015 r.

11 lutego 2016 r. przedstawiciele aptek: Apteka Remedium (Anna Dojwa), Apteka „Pod Wagą” (Mariusz Politowicz), Apteka „Pod Rumiankiem”, Apteka „Pro-Vita”, Apteka „Medicor”, Apteka „Grodzka”, Wójcik

Spółka Jawna Apteka przy Kaliskiej, wezwali Radę Powiatu Pleszewskiego do usunięcia naruszenia interesu prawnego wywołanego przyjęciem uchwały nr IX/78/15 Rady Powiatu Pleszewskiego z dnia 10 grudnia 2015 r. w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Pleszewskiego.

W wezwaniu wskazano, że regulacje określające pełnienie dyżurów (załącznik nr 2 do uchwały) naruszają interes prawny aptek i powinny zostać uchylone. Wskazano na opinię ORA w Kaliszu i wyniki pilotażowego programu pracy aptek w wydłużonym czasie, przeprowadzonego w 2015 r. według pomysłu Komisji Zdrowia Rady Powiatu.

Wskazano, że uchwała w kwestionowanym zakresie jest niemożliwa do wykonania, nie jest dostosowana do potrzeb ludności i tym potrzebom nie służy. Nieznane są przesłanki Rady Powiatu, na podstawie których podjęto przedmiotową uchwałę. Nie zawiera ona uzasadnienia. Jedyne znane uzasadnienie w tej sprawie zostało dołączone jedynie do projektu uchwały. Sama uchwała już go nie zawiera. Wskazano, że uchwała narusza konstytucyjne prawo własności i prawo do prowadzenia działalności gospodarczej oraz prawo do bezpiecznych warunków pracy. Uchwała zmusza przedsiębiorcę prowadzącego aptekę do prowadzenia działalności gospodarczej w sposób przynoszący straty, a żadne nadzwyczajne okoliczności nie występują i brak jest uzasadnienia do nałożenia tego rodzaju obowiązków. Naruszeniem jest również pominięcie negatywnego stanowiska ORA w Kaliszu. Mimo braku mocy wiążącej tej opinii, organ podejmując uchwałę nie rozważył jej zasadności.

Rada Powiatu Pleszewskiego w dniu 31 marca 2016 r. podjęła uchwałę nr XIII/117/16 w sprawie odmowy uwzględnienia wezwań właścicieli aptek do usunięcia naruszenia interesu prawnego. W uzasadnieniu wskazano, że uchwała poprzez wydłużenie czasu pracy aptek zapewnia dostępność świadczeń farmaceutycznych świadczonych przez apteki ogólnodostępne tak, by lokalna społeczność miała stworzone możliwości skorzystania z niezbędnej pomocy wówczas, gdy nie obowiązuje normalny, powszedni czas pracy aptek, a zaistnieje nadzwyczajna, trudna do przewidzenia potrzeba podania leku. Organ wskazał, że nie sposób przewidzieć wystąpienia zdarzenia pociągającego za sobą konieczność skorzystania z usług apteki, czyli nie można ocenić z perspektywy opłacalności świadczenia tych usług przez apteki, jako placówki ochrony zdrowia w porze nocnej, niedziele i święta i dni wolne od pracy. Organ wskazał, że argumenty ORA w Kaliszu są zrozumiałe z punktu widzenia interesów ekonomicznych właścicieli aptek, ale nie zwalniają Rady Powiatu z obowiązku ustalenia takiego rozkładu czasu pracy aptek, który ma na celu zapewnienie odpowiedniej dostępności leków w porze nocnej, dni wolne od pracy, niedziele i święta. W ocenie organu zobowiązanie skarżących do wydłużonej pracy przez okres tygodnia raz na kwartał nie jest nadmierne, a naruszenie swobody działalności gospodarczej następuje w sposób zgodny z art. 22 Konstytucji, ze względu na realizację ważnego interesu społecznego, jakim jest ochrona zdrowia. Organ wskazał, że argumentacja skarżących dotyczy naruszenia ich interesu faktycznego, natomiast ich interes prawny nie jest naruszany. W odniesieniu do naruszania norm prawa pracy w zakresie czasu pracy, organ wskazał, że od kierowników aptek zależy właściwa organizacja ich pracy, która nie powinna kolidować z czasem pracy pracowników i bezpieczeństwem higieny pracy.

Wspomnianą odpowiedź na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa doręczono m.in. Annie Dojwa w dniu 7 kwietnia 2016 r., Mariuszowi Politowiczowi w dniu 7 kwietnia 2016 r. oraz spółce Wójcik Spółka Jawna Apteka przy Kaliskiej w dniu 7 kwietnia 2016 r.

Mariusz Politowicz pismem z dnia 8 kwietnia 2016 r. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Powiatu w Pleszewie z dnia 10 grudnia 2015 r., nr IX/78/15. Skarżący wskazał, że organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie.

Skarżący wskazał, że zaskarżona uchwała nie posiada uzasadnienia, co powoduje jej nieważność. Ponadto uchwała wprowadza w § 2 pojęcie dyżurów nieznane ustawie, czym przekroczyła upoważnienie ustawowe z art. 94 ust. 2 Prawo farmaceutyczne. W treści § 2 Rada wskazała na „harmonogram dyżurów aptek w porze nocnej w dni powszednie, niedziele, święta i inne dni wolne od pracy na terenie Powiatu Pleszewskiego w 2016 r.”, a sam załącznik nr 2 nazwany został: „harmonogram dyżurów aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Pleszewskiego w 2016 r.”. Zdaniem skarżącego jest to istotna niespójność, gdyż treść uchwały i nazwa załącznika powinny być takie same. Ponadto w ocenie skarżącego uchwała narusza prawo do prywatności podając w uchwale numery telefonów przedsiębiorców prowadzących apteki.

Skarżący wskazał, że sposób wykonania delegacji ustawowej z art. 94 ust. 2 Prawo farmaceutyczne jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który określa zakres ingerencji w wolność i prawa obywatelskie. Skarżący wskazał, że nie można się zgodzić ze stosowaną interpretacją przepisu art. 94 ustawy Prawo farmaceutyczne, stwierdzającą że przepis ten przewiduje i wymaga ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych uwzględniając dwie odmienne sytuację. Jedną z nich to świadczenie przez apteki usług w zwykłych warunkach, a druga sytuacja to stany nadzwyczajne nie dające się przewidzieć. Te stany nadzwyczajne, których nie da się przewidzieć uzasadniać mają - zdaniem zwolenników takiej wykładni - dowolność w określaniu rozkładu godzin pracy aptek w nocy, niedziele, święta i inne dni wolne od pracy. Nie sposób zgodzić się z takim stanowiskiem i taką wykładnią, która nie poddaje się pozytywnej weryfikacji przy zastosowaniu którejkolwiek z zasad wykładni norm prawnych. Obowiązki osób fizycznych i prawnych związane ze stanami nadzwyczajnymi regulują akty prawne dotyczące tych stanów nadzwyczajnych. Z treści art. 94 ustawy Prawo farmaceutyczne nie wynikają żadne możliwości, ani obowiązki Rady Powiatu, do kształtowania rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych z uwzględnieniem hipotetycznych stanów nadzwyczajnych. Rozkład ten ma być dostosowany do potrzeb ludności, a zatem organ administracji zobowiązany jest potrzeby te zbadać i uwzględnić. Przedsiębiorcy prowadzący apteki na terenie Powiatu Pleszewskiego wykazali Radzie Powiatu w Pleszewie - przed podjęciem przez nią zaskarżanej uchwały - brak zapotrzebowania ludności na usługi aptek świadczone do godziny 24:00 oraz w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy w takim zakresie w jakim ustalono to w załączniku nr 2 do zaskarżanej uchwały. Skarżący podniósł, iż kwestionowana uchwała narusza konstytucyjne prawo własności oraz prawo do prowadzenia działalności gospodarczej oraz prawo do bezpiecznych warunków pracy.

Skarżący wskazał, że art. 64 Konstytucji RP i art. 66 ust. 1 Konstytucji RP gwarantują ochronę prawa własności oraz bezpieczne i higieniczne warunki pracy - każdemu, nie tylko pracownikowi. Podjęta uchwała Rady Powiatu narusza te konstytucyjne gwarancje i w sposób nieuzasadniony przepisem art. 94 ustawy Prawo farmaceutyczne, ingeruje w prawo własności skarżącego. Wymóg pracy w liczbie godzin przekraczających cywilizowane normy zagraża życiu i zdrowiu osób prowadzących apteki jednoosobowo, tak jak skarżący. Jest także niebezpieczny dla pacjentów, gdyż może prowadzić do pomyłek podczas wydawania leków, spowodowanych zmęczeniem wielogodzinnym prowadzeniem apteki. Naruszenie prawa własności skarżącego prowadzi do nakładania - bez jakiegokolwiek prawnego i faktycznego uzasadnienia oraz potrzeby - obowiązków prowadzących do finansowania działalności gospodarczej, która przynosi straty. Nie ma przy tym jakiegokolwiek potrzeby bieżącej albo sytuacji nadzwyczajnej uzasadniającej nałożenie obowiązków, które godzą w sytuację majątkową skarżącego.

W ocenie skarżącego zaskarżona uchwała w § 2 narusza także przepis ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Naruszenie przepisu art. 9 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U.2015.584) polega na niezastosowaniu tego przepisu i pominięciu uzasadnionych interesów skarżącego jako przedsiębiorcy prowadzącego aptekę na terenie Powiatu Pleszewskiego, w tym także poprzez pominięcie stanowiska skarżącego wyrażonego w sprawie przed podjęciem uchwały. Elementem tego naruszenia prawa jest także pominięcie stanowiska wyrażonego przez ORA w Kaliszu zgodnie z jej ustawowymi kompetencjami. Pomimo bowiem okoliczności, iż opinia taka nie ma mocy wiążącej dla Rady Powiatu, to brak odniesienia się do zastrzeżeń zgłoszonych przez ORA w Kaliszu świadczy o faktycznym pominięciu etapu konsultacji projektu uchwały, ponieważ konsultacja taka nie polega na wysłaniu pisma wzywającego organ samorządu aptekarskiego do zajęcia stanowiska w sprawie, a na rozważeniu tego stanowiska i dopiero na tej podstawie podjęcia uchwały zgodnie z kompetencjami Rady Powiatu. Powoływana uchwała nie została podjęta w następstwie rozważenia przedstawionych Radzie Powiatu opinii uprawnionych podmiotów oraz opinii pleszewskiego środowiska aptekarskiego.

W odpowiedzi na skargę Rada Powiatu Pleszewskiego wniosła o jej oddalenie i zasądzenie kosztów według norm przepisanych.

Organ wskazał, że zarzuty są chybione i nie znajdują uzasadnienia w treści art. 94 ust. 1 i 2 ustawy Prawo farmaceutyczne. W zaskarżonej części uchwały, o której stwierdzenie nieważności wnoszą skarżący właściciele aptek, Rada Powiatu w Pleszewie ustaliła harmonogram dyżurów, celem którego było zapewnienie jak najlepszego i najszybszego dostępu do aptek w sytuacjach, gdy nie obowiązuje normalny czas pracy aptek i przewidziała pracę aptek w niedziele, święta i inne dni wolne od pracy w wymiarze niecałodobowym.

Podnoszony przez wzywających do usunięcia naruszenia prawa zarzut odnośnie naruszenia przez Radę Powiatu Pleszewskiego normy art. 94 ust. 1 Prawa farmaceutycznego z uwagi na fakt, że z doświadczenia aptekarzy wynika brak zainteresowania, a także zapotrzebowania ludności na korzystanie z aptek właśnie w niedziele i święta, jest chybiony. W przypadku zmian wprowadzonych do harmonogramu pracy aptek ogólnodostępnych omawianą uchwałą, Rada Powiatu Pleszewskiego nie miała obowiązku kierowania się rzeczywistymi potrzebami ludności.

Organ wskazał, że w normie art. 94 ust. 1 ustawy Prawo farmaceutyczne należy rozróżnić rozkład pracy aptek ogólnodostępnych w zwykłych warunkach oraz w sytuacjach nadzwyczajnych. W pierwszym przypadku, to jest w zwykłych warunkach, przy ustalaniu rozkładu pracy aptek rada powiatu ma obowiązek zastosować kryterium potrzeb ludności i ustalić godziny pracy aptek tak, by możliwe było zaspokojenie oczekiwań społeczności lokalnej. Z kolei w przypadkach wymienionych w drugiej części zdania zawartego w art. 94 ust. 1 ustawy Prawo farmaceutyczne, to jest w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy, najistotniejszym kryterium przy ustalaniu rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych staje się zapewnienie dostępności świadczeń aptecznych w tych szczególnych warunkach. Według organu przy ustalaniu rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych w porze nocnej i dni wolne od pracy nie sposób uwzględniać potrzeb ludności, gdyż nie można przewidzieć prawdopodobieństwa pojawienia się zdarzeń zagrażających zdrowiu lub życiu człowieka. Organ wskazał, że w tym wypadku chodzi o ustalenie takiego rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych, który będzie stwarzał możliwość jak najlepszego i najszybszego skorzystania z niezbędnej pomocy wówczas, gdy nie obowiązuje powszedni czas pracy aptek, a zaistnieje nadzwyczajna, trudna do przewidzenia potrzeba podania leku. W ocenie organu to, czy i w jakim zakresie możliwość ta będzie wykorzystywana, nie ma istotnego znaczenia. Organ wskazał, że norma prawna określona przez ustawodawcę w art. 94 ust. 1 ustawy Prawo farmaceutyczne była wielokrotnie przedmiotem analizy wojewódzkich sądów administracyjnych na tle uchwał rad powiatów w tym zakresie. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto jednoznacznie, że w rozumieniu art. 94 ust. 1 ustawy Prawo farmaceutyczne rozkład godzin pracy aptek powinien być dostosowany do potrzeb ludności i jednocześnie zapewniać dostępność świadczeń również w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy.

Organ wskazał, że zarzut dotyczący naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez nadmierną ingerencję zaskarżonej uchwały w prawa i wolności skarżących w ocenie organu jest nieuzasadniony, bowiem właśnie ten przepis dopuszcza ograniczenie wolności i praw w drodze ustawy, między innymi wówczas, gdy jest to konieczne dla ochrony zdrowia innych osób. Organ podkreślił, że podejmując uchwałę uwzględniono uwagi Okręgowej Izby Aptekarskiej w Kalisz dotyczące m.in. zmian godzin pracy, zmian nazw aptek lub numerów telefonów. Ponadto podniósł, że potrzeba pracy aptek ogólnodostępnych w niedzielę i święta i inne dni wolne od pracy, w tym również w porze nocnej była zgłaszana przez mieszkańców za pośrednictwem radnych Rady Powiatu. Projekt uchwały został również pozytywnie zaopiniowany przez Burmistrza Miasta i Gminy Pleszew.

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 (t.j. Dz. U. z 2016 poz. 718 ze zm., zwanej dalej: p.p.s.a.), Sąd rozstrzygając sprawę w granicach danej sprawy nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Zgodnie z art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego istniejącego w dniu wydania zaskarżonego aktu.

Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Zgodnie z art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 814), 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. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 17 grudnia 2015 r. pod pozycją 8585, a weszła w życie 14 dni po ogłoszeniu, tj. 31 grudnia 2015 r.

Skarżący jest natomiast podmiotem prowadzącym aptekę ogólnodostępną na terenie powiatu pleszewskiego, którego interes prawny został uchwałą naruszony – uregulowania w niej zawarte dotyczą skarżącego w sposób bezpośredni. Skarga została poprzedzona wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, wobec czego jej wniesienie daje podstawę do przeprowadzenia merytorycznej sądowej kontroli zaskarżonej uchwały. W tym miejscu Sąd zauważa, że skarżący wskazał, że organ do dnia sporządzenia skargi (t.j. 8 kwietnia 2016 r.) nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, jednak jest to niezgodne z aktami sprawy, ponieważ w aktach sprawy znajduje się potwierdzenie z 7 kwietnia 2016 r. odbioru przez skarżącego odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa.

Zaskarżona uchwała jako podstawę prawną do jej wydania wskazuje między innymi na art. 94 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz.U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm. – dalej: „prawo farmaceutyczne”).

Zgodnie z art. 94 ust. 1 i 2 Prawa farmaceutycznego: „Rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych powinien być dostosowany do potrzeb ludności i zapewnić dostępność świadczeń również w porze nocnej, w niedzielę, 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 (zagrożające zdrowiu lub życiu człowieka), które uzasadniają pracę aptek również w porach nocnych oraz w niedzielę 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 "dostosowania do potrzeb ludności", którą organy winny się kierować. 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; aprobowały projekt uchwały. Natomiast pozytywnej opinii nie wydała Okręgowa Rada Aptekarska w Kaliszu, która wskazała m.in., że wydłużenie godzin pracy aptek nie ma uzasadnienia w faktycznych potrzebach ludności. Ponadto ORA w Kaliszu wskazała na szereg problemów dotyczących organizacji pracy, możliwych naruszeń Kodeksu pracy oraz dodatkowych kosztów prowadzenia działalności gospodarczej.

W skardze podniesiono, że zaskarżona uchwała została podjęta bez rozważenia opinii pleszewskiego środowiska aptekarskiego. Z akt sprawy wynika, że Starosta Pleszewski prowadził konsultacje ze środowiskiem aptekarskim w zakresie dotyczącym dyżurów aptek na terenie powiatu pleszewskiego (m.in. spotkanie przedstawicieli aptek na Komisji Zdrowia, Pomocy Społecznej i Bezpieczeństwa Publicznego

Rady Powiatu w Pleszewie w dniu 22 czerwca 2015 r.). Ponadto Okręgowa Izba Aptekarska w piśmie z dnia 21 września 2015 r. skierowanym do Przewodniczącego Rady Powiatu w Pleszewie wskazała, że bez jej opinii wprowadzono odstępstwa od zaopiniowanej uprzednio uchwały Rady Powiatu Pleszewskiego przez wdrożenie tzw. programu pilotażowego. Ponadto kierownik Apteki Styłowa w piśmie z dnia 5 października 2015 r. podniósł, że Apteka Styłowa nie podejmie dyżurów ze względu na ograniczenia finansowe oraz wynikające z przepisów Kodeksu pracy. Wskazał również, że potrzeby ludności nie uzasadniają wydłużenia czasu pracy aptek, co potwierdził eksperyment wydłużenia czasu ich pracy do godziny 24:00.

Sąd do powyższych zarzutów nie jest w stanie się ustosunkować, ponieważ zaskarżona uchwała nie zawiera uzasadnienia. Brak uzasadnienia wyklucza możliwość jakiegokolwiek polemiki z postanowieniami uchwały. Skoro podjęto rozmowy z właścicielami aptek i skoro samorząd aptekarski wyraził opinię negatywną co do projektu uchwały, organ winien ustosunkować się do tych wniosków i ocen i wyjaśnić dlaczego nie uwzględni uwag wskazanych podmiotów stwierdzających m.in., że potrzeby ludności nie uzasadniają przyjętego harmonogramu dyżurów. W ocenie Sądu konieczne jest wskazanie w uzasadnieniu uchwały przesłanek, jakimi kierowała się Rada przy jej podejmowaniu. Wymóg ten należy łączyć z obowiązkiem działania organów administracji publicznej na podstawie prawa, co w połączeniu z zasadą zaufania do organów samorządowych, rodzi po stronie władzy publicznej obowiązek motywowania jej rozstrzygnięć - jako elementu jawności działania władzy publicznej.

W ocenie Sądu konieczność prawidłowego uzasadnienia uchwały można wyprowadzić nie tylko z brzmienia powołanego art. 94 prawo 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 (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 – dalej k.p.a.) prowadzi do wniosku, że omawiana uchwała winna podlegać uzasadnieniu. Brak uzasadnienia pozbawia Sąd możliwości oceny, przyczyn leżących u podstaw zaskarżonej uchwały, szczególnie w sytuacji nieuwzględnienia opinii Okręgowej Rady Aptekarskiej w Kaliszu, zbieżnej w pewnym zakresie z wnioskami skarżącego.

Wprawdzie opinia powyższa nie ma charakteru wiążącego, niemniej jednak, skoro ustawodawca zobowiązał organ do zasięgnięcia takiej opinii musi ona być przedmiotem oceny organu uchwałodawczego – podobnie jak opinie wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Jeżeli wskazane opinie w niniejszej sprawie są sprzeczne organ powinien wyjaśnić w uzasadnieniu z jakich przyczyn wybiera jedną, a nie uwzględnia drugiej. Podobnie należy ocenić konsultację ze środowiskiem aptekarskim. Niewątpliwie ustawodawca odniósł wymagane opinie do wymienionej w tym przepisie przesłanki potrzeb ludności i zapewnienia dostępności świadczeń w porze nocnej, niedzielę, 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 123/14, CBOSA).

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 częściowe wyjaśnienie podstaw podjęcia zaskarżonej uchwały wynika z odpowiedzi na skargę – ale pismo powyższe, złożone na tym etapie postępowania nie konwaliduje braku 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 w kontrolowanym stanie faktycznym. Organ nie uzasadnił merytorycznie swojej decyzji i 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.

Ponieważ stwierdzona wadliwość dotyczy całej uchwały, a nie jedynie zaskarżonej jej części konieczne było wyjście poza granice skargi i stwierdzenie nieważności całej uchwały.

W związku z powyższym na podstawie art. 147 i art. 200 p.p.s.a. należało orzec jak w sentencji.

Przewodniczący:

Sędzia NSA Grażyna Radzicka

Sędziowie:

WSA Ewa Kręcichwost - Durchowska

WSA Maciej Busz