



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 lutego 2023 r.

Poz. 1141

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.108.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 lutego 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 266/XXXIV/2022 Rady Powiatu Kłobuckiego z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie powiatu kłobuckiego, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako: *ustawa*, w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 grudnia 2022 r. Rada Powiatu Kłobuckiego podjęła uchwałę Nr 266/XXXIV/2022 w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie powiatu kłobuckiego, dalej jako: „uchwała”.

Załączniki do uchwały stanowią: *Rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Kłobuckiego* oraz *Harmonogram dyżurów aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Kłobuckiego*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 94 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2301).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 stycznia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 94 Prawa farmaceutycznego:

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.*

Podkreślić należy, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Powiatu przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia

2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż do istotnych wad powodujących nieważność uchwały zaliczyć należy *naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Uchwała podjęta na podstawie art. 94 ust. 2 Prawa farmaceutycznego stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Zgodnie zaś z art. 88 Konstytucji RP:

1. *Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.*
2. *Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.*

Przepis art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż: *Na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu oraz dalej, zgodnie z art. 44 ustawy o samorządzie powiatowym: Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego oraz wydawania wojewódzkiego dziennika urzędowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).*

Należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy: *Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Natomiast z art. 5 ustawy wynika, że: Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.*

Wyżej wskazanymi przepisami ustanowiona została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14-dniowym *vacatio legis*. Wskazano również wyjątki pozwalające na: 1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, 2) pominięcie *vacatio legis*, 3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

W § 5 uchwały Rada postanowiła, iż: *Uchwała wchodzi w życie z dniem 2 stycznia 2023 roku i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Publikacja w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego miała miejsce w dniu 10 stycznia 2023 r. pod pozycją o numerze 299. Wobec czego Rada Powiatu Kłobuckiego de facto zdecydowała o nadaniu uchwale wstecznej mocy obowiązującej.*

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 maja 2018 r., sygn. akt I SA/Gl 348/18 (publ. CBOSA) Sąd stwierdził, że: *Nadanie aktowi prawnemu mocy wstecznej jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5 u.o.a.n.). Jedną z konstytucyjnych zasad państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest zasada niedziałania prawa wstecz (lex retro non agit). Zasada ta nie ma charakteru absolutnego i w wyjątkowych sytuacjach może zostać nadana moc wsteczna aktowi prawnemu. Problem niedziałania prawa wstecz był już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał kilkakrotnie wypowiedział się, że zakaz lex retro non agit dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli, jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Odstąpienie od tej zasady dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (...). Również Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt II GSK 1540/16 (publ. CBOSA) wskazał, iż zakaz działania prawa wstecz stanowi jeden z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażanej w art. 2 Konstytucji RP. Zasada niedziałania prawa wstecz, jest dyrektywą legislacyjną skierowaną do organów stanowiących prawo, jak również dyrektywą interpretacyjną dla organów stosujących prawo, dokonujących wykładni przepisów prawnych. Zasada niedziałania prawa wstecz, chociaż nie została wprost wyrażona w Konstytucji, stanowi podstawową zasadę porządku prawnego w państwie, opartego na założeniu, że „każdy przepis normuje przyszłość, nie zaś przeszłość”.*

Zdaniem organ nadzoru nadanie mocy wstecznej uchwale podjętej na podstawie art. 94 ust. 2 Prawa farmaceutycznego jest niedopuszczalne. Przedmiotowa regulacja ustanawia zasadę, w myśl której godziny otwarcia apteki nie mogą być ustalane w dowolny sposób, według uznania właściciela czy kierownika apteki,

ale powinny być dostosowane do potrzeb ludności i zapewniać szeroką dostępność świadczonych usług. Przepis ten ogranicza zatem swobodę podmiotów prowadzących apteki ogólnodostępne. Ponadto narzucenie aptekom godzin ich otwarcia stanowi istotną ingerencję w ich działalność, w tym wykonywaną działalność gospodarczą. Wobec czego jakiegokolwiek zmiany w aktach prawa miejscowego podjętych na podstawie ww. przepisu ingerują bezpośrednio w prawa i obowiązki aptek, bądź z drugiej strony – w prawa mieszkańców danego powiatu w dostępie do świadczeń farmaceutycznych. W ocenie organu nadzoru, w świetle wyżej opisanych zasad, niedopuszczalne jest nadanie przedmiotowej uchwale, w niniejszym stanie faktycznym, wstecznej mocy obowiązującej.

Nadanie mocy wstecznej uchwale kategoriycznie wyklucza natomiast ustanowienie przepisów, które w jakikolwiek sposób mogą przyczynić się do pogorszenia sytuacji adresatów. W niniejszej sprawie wskazać należy, iż w stosunku do uchwały Rady Powiatu Kłobuckiego Nr 250/XXXI/2022 z dnia 26 października 2022 r. w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie powiatu kłobuckiego (która weszła w życie z dniem 2 stycznia 2023 r. oraz następnie została derogowana niniejszą uchwałą – opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 10 stycznia 2023 r.), doszło do skrócenia godzin pracy kilku aptek. Wobec czego pogorszono tym samym sytuację mieszkańców powiatu w zakresie ich dostępu do świadczeń farmaceutycznych - oferowanych przez apteki.

W związku z powyższym należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru nie jest możliwe nadanie wstecznej mocy obowiązującej przepisom podjętym na podstawie art. 94 ust. 2 Prawa farmaceutycznego. Wprowadzanie w życie przepisów określających tego rodzaju regulacje z mocą wsteczną istotnie narusza prawo, bowiem w takiej sytuacji adresat uchwały nie ma możliwości zapoznania się z jej treścią (którą daje właściwe ogłoszenie aktu normatywnego i okres *vacatio legis*) przed wejściem aktu w życie. Taka sytuacja naraża obywatela (tutaj: mieszkańców powiatu, którzy korzystają ze świadczeń farmaceutycznych w aptekach) na skutki, których nie dało się wcześniej przewidzieć. Wszelkie zmiany w powyższym zakresie, w demokratycznym państwie prawa, wymagają zachowania pełnego *vacatio legis*, które wynosi 14 dni od dnia opublikowania we właściwym dzienniku urzędowym.

Przechodząc dalej, organ nadzoru wskazuje, że Rada Powiatu Kłobuckiego w § 3 ust. 1 uchwały postanowiła, że: *Traci moc uchwała Nr 180/XXII/2021 Rady Powiatu Kłobuckiego z dnia 15 listopada 2021 roku w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie powiatu kłobuckiego (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 7299).*

Organ nadzoru zauważa, że uchwała Nr 180/XXII/2021 Rady Powiatu Kłobuckiego z dnia 15 listopada 2021 r. została już uchylona mocą § 3 uchwały Nr 250/XXXI/2022 Rady Powiatu Kłobuckiego z dnia 26 października 2022 r. w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie powiatu kłobuckiego, która to weszła w życie z dniem 2 stycznia 2023 r. Tym samym uchwała uchylana, tj. uchwała Nr 180/XXII/2021 Rady Powiatu Kłobuckiego, straciła moc w dniu 2 stycznia 2023 r.

Mając powyższe na uwadze, regulacja § 3 ust. 1 kwestionowanej uchwały, tj. uchwały Nr 266/XXXIV/2022 Rady Powiatu Kłobuckiego z dnia 28 grudnia 2022 r., jest bezprzedmiotowa. Stanowi bowiem o utracie mocy uchwały Nr 180/XXII/2021, która to w dniu publikacji uchwały z dnia 28 grudnia 2022 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego (10 stycznia 2023 r.), już nie obowiązywała. Uchylenie przepisów (czy też wprowadzenie regulacji o utracie mocy obowiązującej przepisów), które już nie obowiązują, jest wadliwe w kontekście wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a nadto może być przyczyną dezinformacji wynikającej z faktu zamieszczenia wadliwych przepisów w uchwale. Przepis § 3 ust. 1 uchwały może bowiem wywołać u odbiorcy wątpliwość, co do faktycznej daty utraty mocy obowiązującej uchwały Nr 180/XXII/2021.

Organ nadzoru podkreśla, że zgodnie z art. 2 Konstytucji RP – *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako *system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym* (K. Działocha, T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również prawodawca lokalny pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia prawa lokalnego. Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia

22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 266/XXXIV/2022 Rady Powiatu Kłobuckiego z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie powiatu kłobuckiego – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz