



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 5 kwietnia 2023 r.

Poz. 2965

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.354.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 marca 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 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLV/472/2023 Rady Powiatu w Żywcu z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLI/444/2022 z dnia 28 listopada 2022 roku w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Żywieckiego na rok 2023, w całości, jako sprzecznej z art. 94 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2301), dalej jako „ustawa” oraz z art. 2 Konstytucji RP.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 lutego 2023 r. Rada Powiatu Żywcu podjęła uchwałę Nr XLV/472/2023 w sprawie zmiany uchwały nr XLI/444/2022 z dnia 28 listopada 2022 roku w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Żywieckiego na rok 2023. W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. art. 94 ust. 1 i 2 ustawy.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Paragrafem 1 ust. 1 uchwały Rada Powiatu postanowiła dokonać zmiany w załączniku nr 1 do uchwały nr XLI/444/2022 z dnia 28 listopada 2022 roku poprzez wykreślenie pkt 20 i 31, zaś § 1 ust. 2 uchwały Rada Powiatu nadała nowe brzmienie załącznikowi nr 2 do uchwały zmienianej – nowa treść tego załącznika stanowić ma treść załącznika do niniejszej uchwały.

Zgodnie z treścią art. 94 ust. 1 ustawy 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. Natomiast, jak wynika z treści art. 94 ust. 2 ustawy 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 aptekarskiego.

Stosownie do tego przepisu 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. Ustawodawca rozróżnił zatem rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych w zwykłych warunkach, oraz w sytuacjach nadzwyczajnych. Do ustalania zwykłego rozkładu czasu pracy ustawodawca nakazuje radzie powiatu wziąć pod uwagę potrzeby ludności, tak by możliwe było zaspokojenie oczekiwań społeczności lokalnej. Z kolei do ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych w tym drugim przypadku, najistotniejsze kryterium stanowi zapewnienie dostępności świadczeń farmaceutycznych. 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.

Tymczasem, dokonana przez organ nadzoru analiza przedmiotowej uchwały wykazała, iż żadna z aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Żywieckiego nie pracuje w godzinach od 24.00 do 7.00 (poniedziałek-sobota) bądź do godz. 8.00 (niedziela i święta). Oznacza to, że rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Żywieckiego nie jest dostosowany do potrzeb ludności i narusza ustawowy obowiązek zapewnienia dostępności świadczeń również w porze nocnej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 3 października 2006 r., sygn. akt III SA/Wr 185/06, wyrok WSA w Kielcach z 30 września 2008 r., sygn. akt II SA/Ke 388/08, wyrok WSA w Gdańsku z 9 września 2010 r., sygn. akt III SA/Gd 254/10, wyrok WSA we Wrocławiu z 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt IV SA/Wr 342/10) wyrażany jest pogląd, że rozkład godzin pracy powinien zarówno być dostosowany do bieżących, codziennych potrzeb ludności na powszechne wykonywane przez apteki ogólnodostępne usługi, świadczone w zwykłych warunkach jak i nie może pomijać sytuacji nadzwyczajnych, których częstotliwości występowania nie sposób przewidzieć. Wspomniany rozkład powinien uwzględniać także przypadki szczególne, niezwiązane bezpośrednio z zaspokajaniem zwykłych, codziennych potrzeb w zakresie zaopatrzenia w leki, w tym zapewniać jak najlepszą dostępność świadczeń aptecznych w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy, gdy nie funkcjonują ogólnodostępne apteki (por. wyrok NSA z 9 grudnia 2011 r., sygn. akt II GSK 1338/10).

Pominięcie w uchwale określenia rozkładu godzin pracy aptek w porze nocnej, tj. od godz. 24:00 każdego dnia, oznacza niezrealizowanie normy kompetencyjnej z art. 94 ust. 2 ustawy w związku z ust. 1, co prowadzi do pozbawienia mieszkańców powiatu dostępności do świadczeń aptekarskich o tej porze.

Wskazać również należy, że z treści § 1 ust. 1 uchwały wynika, że Rada Powiatu postanowiła dokonać zmiany w załączniku nr 1 do uchwały nr XLI/444/2022 z dnia 28 listopada 2022 roku wykreślając z zawartej w nim tabeli pkt 20 i 31, a § 1 ust. 2 uchwały postanowiła, co następuje: *Załącznik nr 2 „Harmonogram dyżurów w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy aptek Miasta Żywca na rok 2023” otrzymuje nowe brzmienie jak w załączniku do niniejszej uchwały.*

Tymczasem do przedmiotowej uchwały zostały dołączone dwa załączniki: Załącznik nr 1 *Rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Żywieckiego na rok 2023*, stanowiący ujednoliconą wersję ww. Rozkładu – uwzględniającą zmiany wprowadzone niniejszą uchwałą oraz załącznik nr 2 *„Harmonogram dyżurów w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy aptek Miasta Żywca na rok 2023”*. Nie ulega wątpliwości, że uchwała może posiadać załączniki, ale odesłanie do nich musi zostać zawarte w przepisach merytorycznych uchwały. W przeciwnym wypadku nie można uznać, że stanowią one integralną część aktu prawnego (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 marca 2007 r., II SA/Bd 22/07, LEX nr 1013214.). Wprowadzona przepisem § 1 pkt 1 uchwały zmiana polegała na uchyleniu wskazanej części Załącznika nr 1 do uchwały pierwotnej, a nie na nadaniu temu załącznikowi nowego brzmienia. Z kolei, skoro brak było podstaw do wprowadzania do uchwały nowego „*Rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Żywieckiego na rok 2023*”, to nieprawidłowe było również oznaczenie „*Harmonogramu dyżurów w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy aptek Miasta Żywca na rok 2023*” jako załącznik nr 2. Taki sposób dokonywania nowelizacji aktu prawa miejscowego stoi w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP, powoduje niejasność i nieczytelność zmian wprowadzanych do uchwały zmienianej. Zaznaczyć należy, że z art. 2 Konstytucji RP wynika, że: Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). 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 oczekiwania 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.

Powyżej opisane uchybienie 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 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).

Przepis art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż 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.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLV/472/2023 Rady Powiatu w Żywcu z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLI/444/2022 z dnia 28 listopada 2022 roku w sprawie ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Żywieckiego na rok 2023 – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

#### **Pouczenie:**

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**