

ODPIS

Sygn. akt II SA/Sz 651/23



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 stycznia 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Katarzyna Sokołowska
Sędziowie	Sędzia WSA Patrycja Joanna Suwaj (spr.), Sędzia WSA Joanna Wojciechowska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 4 stycznia 2024 r.
sprawy ze skargi Apteka pod Lwem Spółka z o.o. w Rudzie Śląskiej
na uchwałę Rady Powiatu w Koszalinie
z dnia 25 kwietnia 2023 r. nr LXVIII/431/23
w przedmiocie rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu
Koszalińskiego

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały,
- II. zasądza od Starosty Powiatowego w Koszalinie na rzecz strony skarżącej Apteka pod Lwem Spółki z o.o. w Rudzie Śląskiej kwotę 497 (czterysta dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwy/we podpis/y
za zgodność z oryginałem
St. Inspektor Sądowy

Alicja Poznańska

UZASADNIENIE

1. Uchwałą nr LXVIII/431 z dnia 25 kwietnia 2023 Rada Powiatu w Koszalinie ustaliła rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Koszalińskiego.

W uzasadnieniu uchwały wskazała, że rozkład czasu pracy aptek na terenie Powiatu Koszalińskiego w 2023 r. określała uchwała Nr XLII/395/22 Rady Powiatu w Koszalinie z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Koszalińskiego (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 6112). Wojewoda Zachodniopomorski rozstrzygnięciem nadzorczym P-1.4131.25.2023.K z dnia 17 stycznia 2023 r. stwierdził nieważność ww. uchwały z uwagi na nie zawarcie w niej regulacji odnoszących się do świadczenia usług przez apteki w porze nocnej. Organ nadzoru uznał, że Rada Powiatu w Koszalinie nie wyczerpała zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania w uchwale przez ustawodawcę w art. 94 ust. 1 ustawy Prawo farmaceutyczne, skutkujące istotnym naruszeniem prawa i prowadzącym do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

Powołując się na art. 94 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. prawo farmaceutyczne (Dz. U. 2022 r., poz. 2301, dalej przywoływana jako: „P.f.”), zgodnie z którym rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych powinien być dostosowany do potrzeb ludności i zapewniać dostępność świadczeń również w porze nocnej, w niedziele, święta i inne dni wolne od pracy, Rada Powiatu w Koszalinie wskazała, że ustala taki rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych, który będzie stwarzał możliwość najlepszego i najszybszego skorzystania z niezbędnej pomocy, wówczas gdy istnieje nadzwyczajna, trudna do przewidzenia potrzeba podania leku, również poprzez zapewnienie usługi w całej porze nocnej.

Powołując się na orzecznictwo sądowo administracyjne Organ wskazał, że z realizacji ustawowego obowiązku zapewnienia dostępności świadczeń farmaceutycznych w porze nocnej nie mogą zwalniać warunki pracy konkretnej apteki, w tym trudności w organizacji pracy w porze nocnej i dni wolne od pracy. Podkreślił, że ustawodawca nakładając na apteki ogólnodostępne, będące placówkami ochrony zdrowia publicznego, obowiązek świadczenia usług farmaceutycznych przez uprawnione osoby (farmaceutów), w tym zaopatrywanie ludności w produkty lecznicze, leki apteczne, leki recepturowe, wyroby medyczne i inne artykuły, o których mowa w art. 86 ust. 8 P.f. oraz wykonywania czynności określonych w art. 86 ust. 1 i 2 P.f., nie uzależnił wykonywania tych obowiązków od indywidualnych warunków funkcjonowania danej placówki, czy też liczby zatrudnionych

Sygn. akt II SA/Sz 651/23

w niej pracowników. Zobowiązał natomiast kierownika apteki ogólnodostępnej do takiej organizacji pracy w aptece (art. 88 ust. 1 w związku z ust. 5 Prawa farmaceutycznego), by ta placówka ochrony zdrowia publicznego mogła wykonywać usługi farmaceutyczne, o których mowa w art. 86 ust. 2. Przyjęcie odpowiednich rozwiązań, zapewniających właściwą realizację ustawowych obowiązków, jest warunkiem prowadzenia działalności gospodarczej w sposób zgodny z prawem. Każdy podmiot decydujący się na prowadzenie regulowanej działalności aptekarskiej, powinien mieć świadomość, że działalność ta musi być prowadzona zgodnie z przepisami prawa miejscowego, w tym uchwałami podejmowanymi na podstawie art. 94 ust. 2 ustawy. Jednym z takich obowiązków jest obowiązek pełnienia dyżurów w porze nocnej lub w dni wolne od pracy. Z tego obowiązku nie można zostać zwolnionym stosując argumenty dotyczące organizacji i szczególnych warunków pracy apteki, w postaci osiąganego w takich porach pracy apteki wyniku ekonomicznego, czy odnoszących się do przechowywanych środków. Prowadzenie działalności gospodarczej w formie aptek jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem podmiotów gospodarczych, które podejmując się jej prowadzenia i kierując rachunkiem ekonomicznym, muszą uwzględniać specyfikę tej działalności i brać pod uwagę dodatkowe obciążenia, jakie się z nią wiążą.

Organ podkreślił, że mając na względzie orzecznictwo, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 17 stycznia 2023 r. oraz brak zainteresowania ze strony właścicieli aptek dyżurami w porze nocnej, zasadne było ustalenie przez Radę Powiatu w Koszalinie pracy aptek w godzinach nocnych, tj. od 21:00 do 7:00 na terenie powiatu koszalińskiego w gminach położonych najdalej od miasta Koszalina, tj. Bobolice i Polanów.

2. Skargę na powyższą uchwałę wniosła Apteka pod Lwem sp. z o.o. (dalej przywoływana jako: „Skarżąca”), podnosząc”

1) Naruszenie prawa materialnego - art. 94 ust. 1 i 2 P.f., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, polegające na przyjęciu, iż dyżury nocne aptek są niezbędne dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców na obszarze powiatu koszalińskiego, podczas gdy potrzeby te są odpowiednio zabezpieczone bez konieczności pełnienia przez apteki dyżurów nocnych.

2) Naruszenie prawa materialnego - art. 8 K.p.a. w zw. z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, poprzez nałożenie obowiązków w zakresie pełnienia dyżurów nocnych tylko na niektóre spośród aptek działających na terenie powiatu koszalińskiego z pominięciem pozostałych, co pozostaje w sprzeczności z zasadą równego traktowania.

Sygn. akt II SA/Sz 651/23

Skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały oraz o dopuszczenie i przeprowadzenie następujących dowodów z:

1) pisemnych stanowisk właściciela apteki w zakresie pełnienia dyżurów nocnych, skierowanych do Środkowopomorskiej Okręgowej Izby Aptekarskiej:

- Stanowiska właściciela apteki z dnia 1 lutego 2023 r.
- Stanowiska właściciela apteki z dnia 2 lutego 2023 r.
- Stanowiska właściciela apteki z dnia 16 lutego 2023 r.
- Stanowiska właściciela apteki z dnia 23 marca 2023 r.

na fakt wyrażania przez skarżącego negatywnej opinii co do projektu uchwały w sprawie rozkładu godzin pracy aptek na terenie powiatu koszalińskiego, argumentacji tam wskazanej, zabezpieczenia potrzeb ludności

2) informacji z rejestru aptek, co do:

- Apteki ogólnodostępnej przy ul. Rynek Staromiejski 5 w Koszalinie
- Apteki ogólnodostępnej przy ul. Szpitalnej law Koszalinie

na fakt godzin pracy aptek w Koszalinie, zabezpieczenia potrzeb ludności

3) wydruku informacji zamieszczonych na stronie internetowej apteki przy ul. Rynek Staromiejski 5 w Koszalinie na fakt godzin pracy aptek w Koszalinie, zabezpieczenia potrzeb ludności

W uzasadnieniu skargi Skarżąca wskazała, że jest właścicielem apteki ogólnodostępnej Dr. Max przy ul. Zamkowej 5 w Polanowie.

Podkreśliła, że rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych powinien być dostosowany do potrzeb ludności. To potrzeby te są wyznacznikiem dla ukształtowania dyżurów aptek. Narzucenie aptekom godzin otwarcia stanowi istotną ingerencję w ich działalność, w związku z czym ustalone zasady powinny być proporcjonalne i adekwatne do potrzeby zapewnienia ludności dostępu do usług farmaceutycznych.

Uwypukliła, że obecnie w powiecie koszalińskim funkcjonuje całodobowa apteka w Koszalinie mieszcząca się przy ul. Rynek Staromiejski 5, a także apteka w Koszalinie przy ul. Szpitalnej 1a czynna od poniedziałku do soboty w godzinach 7-23 oraz w niedziele w godzinach 10-18. Jedna apteka dyżurująca jest wystarczająca dla pełnej realizacji potrzeb pacjentów na obszarze powiatu koszalińskiego, gdyż, jak pokazują historyczne dane sprzedażowe aptek, pacjenci nie wykazują zainteresowania korzystaniem z usług apteki w porze nocnej, a na dyżury przychodzą pojedyncze osoby i najczęściej są to przypadki nie związane z realizacją recepty, jak również przypadki nie zagrażające życiu i zdrowiu pacjenta. W takim stanie rzeczy Skarżąca uznała, że potrzeby ludności w gminie Polanów

Sygn. akt II SA/Sz 651/23

i na obszarze powiatu koszalińskiego są w pełni zaspokojone.

Podkreśliła, że przepisy prawa wprost nie określają koniecznej liczby aptek dyżurujących w powiecie, uchwała rady powiatu powinna gwarantować otwarcie co najmniej jednej apteki (tak np. wyrok WSA w Bydgoszczy z 30 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Bd 158/17). Zdaniem Skarżącej, takie ukształtowanie dyżurów nocnych aptek jakie obecnie występuje w powiecie koszalińskim jest wystarczające dla zapewnienia Pacjentom dostępności świadczeń oraz zapewnienie realizacji potrzeb ludności. W tym zakresie, jak wskazała Skarżąca, nie ma potrzeby pełnienia dyżurów przez większą liczbę aptek. Nie ma uzasadnienia dla narzucania aptekom obowiązku w zakresie dyżurów nocnych, gdyż żadne udokumentowane okoliczności nie wskazują na zwiększone potrzeby ludności w powiecie koszalińskim. W zakresie realizacji potrzeb ludności wskazania wymaga, że pacjenci w razie zaistnienia nagłej potrzeby, mają do dyspozycji apteki całodobowe w Koszalinie.

Bezzasadność nałożenia na apteki obowiązku pełnienia nocnych dyżurów potwierdza również, zdaniem Skarżącej, opinia Burmistrza Polanowa, który negatywnie odniósł się do pełnienia tych dyżurów argumentując swoje stanowisko brakiem dostępności świadczenia usług medycznych w porze nocnej przez Zespół Opieki Zdrowotnej w Polanowie i uwagami zgłaszanymi przez farmaceutów. Negatywną opinię do projektu uchwały wniosła także Środkowopomorska Okręgowa Izba Aptekarska w Koszalinie. Skarżąca wskazała, że Organ nie odniósł się merytorycznie do przedstawionych mu negatywnych opinii, i nie wskazał powodów ich nieuwzględnienia, pomimo, że był do tego zobligowany. Również Skarżąca w toku postępowania kierowała do Okręgowej Izby Aptekarskiej pisemne negatywne stanowiska w zakresie pełnienia nocnych dyżurów.

Skarżąca uwypukliła, że jej apteka z obiektywnie istniejących przyczyn nie jest w stanie zapewnić obsady kadrowej, która mogłaby pełnić dyżury w porze nocnej, nie ma bowiem farmaceutów, którzy zgodziliby się wykonywać pracę w porze nocnej, ponadto koszty związane z dyżurami nocnymi apteki to około 25.000 zł miesięcznie, zatem nakład który musiałby ponieść właściciel apteki jest skrajnie nieproporcjonalny do faktycznie występujących potrzeb ludności. W konsekwencji, wobec podjęcia zaskarżonej uchwały istnieje realne ryzyko, że apteki nie będą w stanie realizować nałożonych obowiązków lub będą zamykane z uwagi na nierentowność.

Uzasadniając naruszenie art. 8 K.p.a. w zw. z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP Skarżąca podkreśliła, że Rada Powiatu w Koszalinie skarżoną uchwałą nałożyła

Sygn. akt II SA/Sz 651/23

obowiązek pełnienia dyżurów nocnych na apteki ogólnodostępne w Bobolicach i Polanowie:

- aptekę przy Pl. Zwycięstwa 8 w Bobolicach
- aptekę „SŁONECZNA” przy Pl. Zwycięstwa 8/1 w Bobolicach;
- aptekę „Dr. Max” przy ul. Zamkowej 5 w Polanowie.
- aptekę „KU ZDROWIU” przy ul. Koszalińskiej 1A w Polanowie.

Równocześnie Rada Powiatu w Koszalinie nie nałożyła jakichkolwiek obowiązków w zakresie dyżurów nocnych na pozostałe apteki w powiecie:

- aptekę „SŁONECZNA” przy ul. Słowackiego 1 w Sianowie;
- aptekę „SIANOWSKA” przy ul. Łużyckiej 4 w Sianowie;
- aptekę „APTECOM” przy ul. Łużyckiej 1 w Sianowie;
- aptekę „SŁONECZNA” przy ul. B. Chrobrego 8/1 w Mielnie;
- aptekę „MAGNUM” przy ul. B. Chrobrego 9 w Mielnie;
- aptekę „VICTORIA” przy ul. Nadmorskiej 62a w Sarbinowie;
- aptekę „ASPIRYNKA”, Będzino 18, Będzino;
- aptekę „KAPITAŃSKA”, przy ul. Rzemieślniczej 4A w Mścicach;
- aptekę „LEŚNA” Beata Maksymiuk, 76-042 Rosnowo 4B.

Skarżąca podkreśliła, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości, wyrażona w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane równo, tj. bez różnicowań zarówno faworyzujących, jak i dyskryminujących (por. wyrok z dnia 23 października 2001 r., sygn. akt K 22/01, OTK nr 2001/7, poz. 215). Konstytucyjna zasada równości wobec prawa obowiązująca we wszystkich sferach funkcjonowania społeczeństwa oznacza więc, jak uwypukliła Skarżąca, że wszystkie charakteryzujące się określoną, istotną cechą podmioty prawa, których dotyczą konkretne normy prawne, traktowane być muszą równo tzn. według jednakowej miary. Ewentualne odstępstwo od zasady równego traktowania musi być proporcjonalne do wagi interesu społecznego, któremu ma służyć.

Nałożenie obowiązku pełnienia dyżurów nocnych na cztery spośród aptek działających w powiecie koszalińskim i zwolnienie pozostałych aptek od tego obowiązku nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa, gdyż nie jest konieczne dla realizacji potrzeb ludności.

Szczególna rola apteki, jako placówki ochrony zdrowia publicznego nie może być, zdaniem Skarżącej, podstawą do nadmiernego obciążenia obowiązkiem pracy we

Sygn. akt II SA/Sz 651/23

wskazanych porach i nie może mieć charakteru dowolnego. Podział obowiązków w zakresie godzin pracy powinien być co do zasady przyjęty na jednakowych zasadach dla wszystkich aptek. Wyznaczenie dyżurów dla czterech wybranych aptek w powiecie koszalińskim, wyłącznie w dwóch gminach Polanowie i Bobolicach jest niezasadne i stanowi nierówne i wybiórcze traktowanie właścicieli aptek, w zakresie nałożenia obowiązku pełnienia dyżurów nocnych. Takie uregulowanie dyżurów nocnych pozostaje w rażącej sprzeczności z zasadą równego traktowania. Przede wszystkim, podmioty będące w takiej samej sytuacji winny być traktowane jednakowo w zakresie nakładanych obowiązków.

3. W odpowiedzi na skargę Organ wniósł o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

4. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, w ramach kontroli działalności administracji publicznej, przewidzianej w art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz.U. z 2023 r., poz.1634 ze zm., dalej przywoływanej jako: „P.p.s.a.”) uprawniony jest do badania, czy przy wydaniu zaskarżonego aktu lub jego fragmentu nie doszło do naruszenia przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania, nie będąc przy tym związanym granicami skargi (art. 134 P.p.s.a.). Sąd administracyjny ocenia jedynie legalność działania organu administracji co oznacza, że zobowiązany jest zbadać, czy w czasie podejmowania danego aktu (danej uchwały), organ naruszył prawo.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 147 § 1 P.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę będącą aktem prawa miejscowego stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 u.s.p. uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. W tej sprawie Sąd dopatrył się takiego stopnia naruszenia prawa w zaskarżonej uchwale, który uzasadnia jej unieważnienie.

Sygn. akt II SA/Sz 651/23

5. Zaskarżona uchwała nr LXVIII/431 z dnia 25 kwietnia 2023 r. (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2 maja 2023 poz. 2723) Rady Powiatu w Koszalinie w sprawie rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Koszalińskiego stanowi uchwałę podjętą z zakresu administracji publicznej; jest również aktem prawa miejscowego, dla którego ustawową podstawą jest art. 94 ust. 1 i 2 P.f.

Osią sporu w sprawie pozostają: nieproporcjonalne obciążenie wybranych aptek spośród funkcjonujących na terenie powiatu koszalińskiego, jak też potrzeby mieszkańców w zakresie dostępności świadczeń także w porze nocnej. Obciążenie dyżurami w porze nocnej jedynie czterech aptek (dwie w Bobolicach i dwie w Polanowie), z trzynastu funkcjonujących na terenie powiatu Organ uzasadnił tym, że mieszkańcy pozostałych gmin z terenu powiatu mają możliwość korzystania z aptek całodobowych zlokalizowanych na terenie miasta Koszalina. Ich położenie w bezpośrednim sąsiedztwie z Koszalinem umożliwia, zdaniem Organu, w miarę szybki dojazd do apteki w porze nocnej. W gminach Polanów i Bobolice funkcjonują po dwie apteki, stąd też, w ocenie Organu ustalając w nich naprzemienne, miesięczne dyżury nocne, zapewniony zostanie dostęp do świadczonych usług farmaceutycznych. Tak ustalone dyżury stwarzają, zdaniem Organu, możliwość najlepszego i najszybszego skorzystania z niezbędnej pomocy, wówczas gdy istnieje nadzwyczajna, trudna do przewidzenia potrzeba podania leku, poprzez zapewnienie usługi w całej porze nocnej.

Skarżąca z kolei podnosi udokumentowany brak potrzeb ludności w omawianym zakresie oraz obarczenie nieproporcjonalnymi i nadmiernymi kosztami jedynie czterech aptek.

6. Na wstępie wywodu należy nakreślić ramy prawne sprawy.

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."

Powyżej przytoczony 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. Sąd wyjaśnia, że delegacja ustawowa nakłada na radę powiatu każdego powiatu (oraz radę miasta na prawach powiatu) obowiązek podjęcia uchwały w przedmiocie ustalenia

Sygn. akt II SA/Sz 651/23

rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na danym terenie. Stanowienie aktów prawa miejscowego stanowi przejaw władczego działania, ale w przypadku wydawania takich aktów na podstawie i w zakresie delegacji ustawowej, nie może być to traktowane, jako działanie niezgodne z prawem.

7. Sąd podziela stanowisko, zgodnie z którym prowadzenie działalności gospodarczej, w tym, w formie aptek jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem podmiotów gospodarczych, które podejmując się jej prowadzenia i kierując się rachunkiem ekonomicznym, muszą uwzględniać specyfikę tej działalności i brać pod uwagę dodatkowe obciążenia, jakie się z nią wiążą.

Zgodnie z art. 22 Konstytucji, ograniczenie wolności działalności gospodarczej może nastąpić ze względu na ważny interes publiczny w drodze ustawy. Kojarząc wskazany przepis Konstytucji z jej art. 31 ust. 3, należy wywieść, że korzystanie z zasady wolności działalności gospodarczej może być ograniczane tylko w ustawie i tylko wówczas, gdy ograniczenia są konieczne w demokratycznym państwie w celu zapewnienia jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, ochrony własności i praw innych osób (art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji). Apteki są placówkami ochrony zdrowia publicznego (art. 86 ust. 1 P.f.), przez co ich zadaniem jest świadczenie pełnego zakresu usług farmaceutycznych wymienionych w art. 86 P.f. Całodobowe dyżury aptek stanowią formę realizacji ustawowego obowiązku zapewnienia dostępu do usług farmaceutycznych. Szczególną rolę aptek potwierdza też art. 95a P.f. nakładający na aptekę określonego rodzaju obowiązki w przypadku niedostępności określonych produktów i środków w obrocie detalicznym oraz art. 98 ust. 3 i 4 P.f., przyznające określone uprawnienia farmaceutom w przypadku nagłego zagrożenia życia pacjenta.

Niewątpliwie też według Sądu z powołanego art. 94 ust. 1 P.f. 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".

8. Problematyka rozkładu godzin pracy aptek była już wielokrotnie przedmiotem kontroli sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 grudnia 2011 r. (sygn. akt II GSK 1338/10) stwierdził, że z treści art. 94 ust. 1 P.f. wynika, że rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych powinien być dostosowany do potrzeb ludności oraz zapewniać dostępność świadczeń w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy. W wyroku powyższym powołano się na orzeczenia sądów

Sygn. akt II SA/Sz 651/23

administracyjnych podzielaających powyższy pogląd (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).

W ocenie Sądu ustalając godziny dyżurów aptek w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy rada powiatu powinna kierować się obowiązkiem zapewnienia mieszkańcom powiatu dostępności do tych świadczeń także w ww. okresach. Wprawdzie przyjmuje się, że są to sytuacje nadzwyczajne i nie służą one zaspokajaniu potrzeb ludności (tak np. WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 30 maja 2017 r. sygn. akt IV SA/Wr 161/17), to jednak należy mieć na uwadze i to, że sam ustawodawca w art. 94 ust. 1 P.f. nie klasyfikuje dostępu do świadczeń uzyskiwanych w aptekach jako sytuacji nadzwyczajnych, ale wprost nakłada obowiązek takiego określenia rozkładu godzin pracy aptek, aby zapewniał on dostępność tych świadczeń także w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy, uzasadniając to potrzebami mieszkańców.

Tym samym w ocenie Sądu wszyscy mieszkańcy powiatu powinni mieć możliwość uzyskania świadczenia w postaci zakupu lekarstwa w aptece, jeśli takie są potrzeby, także w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy, a różnica pomiędzy ilością aptek pracujących w ciągu dnia i w ciągu nocy wynikać będzie z częstotliwości korzystania z nich przez kupujących lekarstwa. Faktem powszechnie znanym jest okoliczność, że choroba może pojawić się lub jej objawy mogą nasilić się już po zakończeniu pracy apteki w porze dziennej i oczekiwanie na zakup oraz podanie leku do otwarcia apteki następnego dnia (lub po upływie kolejnych dni, jeżeli choroba pojawia się przed dniem wolnym od pracy) może narazić bezpośrednio chorego na skutki związane z brakiem zażywania (aplikowania) leku. Z drugiej strony także faktem jest, że apteka nie pełni roli placówki wykonującej działalność leczniczą.

Wobec powyższego, ustalając terminy i godziny pracy aptek w porze nocnej, w niedzielę, święta oraz inne dni wolne od pracy rada powiatu powinna mieć na uwadze takie czynniki jak: liczbę ludności potencjalnie korzystających z apteki w porze nocnej i w dni ustawowo wolne od pracy, podział miejscowości na określone jednostki osadnicze, liczbę i rozkład placówek aptecznych na danym obszarze oraz ich komunikacyjną dostępność tych placówek w porze nocnej i w dni ustawowo wolne od pracy. Powinna także dysponować danymi w zakresie potrzeb ludności z korzystania w porze nocnej z usług aptek – np. pochodzącymi z samorządu aptekarskiego (liczba pacjentów korzystających w

Sygn. akt II SA/Sz 651/23

porze nocnej, rodzaj kupionych preparatów). W ocenie Sądu jednak, skoro ustawodawca nie nałożył na organy powiatu obowiązku sformalizowanego przeprowadzania analiz potrzeb ludności w zakresie dostępu do aptek, to brak przeprowadzenia takiej analizy nie stanowi warunku legalności podjęcia zaskarżonej uchwały. W zamian za to ustawodawca nałożył obowiązek uzyskania, zgodnie z art. 94 ust. 2 Prawa farmaceutycznego, opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin z terenu powiatu i samorządu aptekarskiego. To właśnie obowiązek zasięgnięcia ww. opinii stanowi formułę oceny potrzeb mieszkańców w zakresie godzin pracy aptek. Nic jednak nie stoi na przeszkodzie aby dane takie uzyskać – sprzyjać to może jedynie transparentności podejmowania rozstrzygnięć i wspierać ich uzasadnienie.

9. Ustawodawca dając organom samorządowym kompetencję do określenia pracy we wskazanych porach wskazał na przesłankę "dostosowania do potrzeb ludności", którą organy winny się kierować w pierwszym rzędzie. Zobowiązał też, jak wskazano wyżej, do zasięgnięcia w tej kwestii opinii wójtów, burmistrzów, prezydentów miast z terenu powiatu i samorządu aptekarskiego.

Jak wynika z akt sprawy projekt uchwały został poddany pod zaopiniowanie i skierowany do wszystkich organów wykonawczych gmin z terenu powiatu. Wójtowie Gmin: Świeszyno, Biesiekierz, Będzino, Manowo oraz Burmistrzowie Gmin: Mielno, Bobolice, Sianów nie wnieśli uwag. W złożonej opinii uwagę wniósł Burmistrz Polanowa w odniesieniu do aptek z Polanowa. Pozytywnie zaakceptował dyżur w niedzielę i święta ze względu na postulaty mieszkańców, natomiast negatywnie zaopiniował pełnienie dyżuru w porze nocnej, argumentując to brakiem dostępności świadczenia usług medycznych w porze nocnej przez Zespół Opieki Zdrowotnej w Polanowie i uwagi zgłaszane przez farmaceutów. Środkowopomorska Okręgowa Izba Aptekarska w Koszalinie Uchwałą Nr 39/550/2023 z dnia 28.03.2023 r. także negatywnie zaopiniowała projekt uchwały Rady Powiatu w Koszalinie.

Dodatkowo, pismem z dnia 3 lutego 2023 r., Środkowopomorska Okręgowa Izba Aptekarska w Koszalinie uznała za niezasadne i niecelowe wyznaczanie aptek z mniejszych miejscowości do pełnienia dyżurów nocnych z uwagi na znikome zapotrzebowanie mieszkańców na usługi farmaceutyczne w porze nocnej i dni świąteczne, bliskość większego ośrodka - miasta Koszalin, w którym pełnione są dyżury całodobowe. Wskazano, że udokumentowana sprzedaż wykonywana przez apteki w tym okresie obejmuje suplementy diety, środki higieniczne, a nie realizację recept. Środkowopomorska Okręgowa Izba Aptekarska w Koszalinie w toku przeprowadzonych konsultacji otrzymała

Sygn. akt II SA/Sz 651/23

stanowiska aptek, w których wskazano dodatkowo na przyczyny braku możliwości realizacji obowiązku pracy ponad wymiar określony do tej pory na mocy uchwały, z uwagi na niemożność zapewnienia obsady kadrowej we wskazanych dniach z powodu obiektywnych trudności znalezienia personelu fachowego.

W tym miejscu Sąd wskazuje, że wprawdzie opinie powyższe nie mają charakteru wiążącego, niemniej jednak, skoro ustawodawca zobowiązał organ do zasięgnięcia opinii, to muszą one być przedmiotem oceny organu uchwałodawczego. Uzyskanie opinii bez jakiegokolwiek odniesienia się do nich ocenić należy jako arbitralne i nieuprawnione działanie organu. Jeżeli wskazane opinie w sprawie byłyby sprzeczne Organ powinien wyjaśnić w uzasadnieniu z jakich przyczyn wybiera jedną, a nie uwzględnia drugiej. 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. Z uzasadnienia uchwały nie wynika, że Organ dokonał analizy stanowiska Burmistrza Polanowa, środowiska aptekarskiego i samorządu aptekarskiego w zakresie potrzeb ludności (poza przytoczeniem stanowiska środowiska aptekarskiego), choć z przedstawionych przez opiniujących stanowisk wynika wyraźnie brak takich potrzeb (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 123/14).

Podkreślenia wymaga, że stwierdzenie nieważności przez organ nadzoru poprzedniej uchwały w tożsamym przedmiocie nie stanowi wystarczającego uzasadnienia dla wprowadzenia ograniczeń. Nie uwalnia to jednak Organu od obowiązku wzięcia pod uwagę (rozważenia) potrzeb ludności i wykazania przeprowadzenia takiej analizy, po zasięgnięciu opinii wskazanych organów.

10. W tym miejscu Sąd wskazuje, że szczególna rola apteki, o której mowa wyżej nie może być także bezrefleksyjną podstawą do nadmiernego obciążenia obowiązkiem pracy we wskazanych porach jedynie wybranych podmiotów, stąd - nie może mieć charakteru dowolnego.

W ocenie Sądu konieczne jest wskazanie w uzasadnieniu uchwały przesłanek, jakimi kierowała się Rada przy jej podejmowaniu szczególnie, w zakresie rażąco nieproporcjonalnego obciążenia jedynie wybranych aptek. Wymóg przestrzegania w procesie stanowienia prawa (w tym lokalnego) zasady proporcjonalności należy bowiem łączyć z obowiązkiem działania organów administracji publicznej na podstawie prawa, co w połączeniu z zasadą równości i zaufania do organów samorządowych, rodzi po stronie

Sygn. akt II SA/Sz 651/23

władzy publicznej obowiązek jasnego i transparentnego motywowania jej rozstrzygnięć - jako elementu jawności działania władzy publicznej.

Zdaniem Sądu konieczność prawidłowego uzasadnienia uchwały, szczególnie w sytuacji ograniczenia uprawnienia albo nakładania obciążenia można wyprowadzić nie tylko z brzmienia powołanego art. 94 P.f., ale także z ogólnych zasad ustrojowych zawartych w art. 2 i art. 7 Konstytucji RP oraz przywoływanego art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i wady tej nie sanuje np. uzasadnienie odpowiedzi na skargę. Nie można bowiem tracić z pola widzenia, że prawodawca ustrojowy wprowadzając możliwość wprowadzania ograniczeń praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), jednocześnie wprowadził wymóg wyłączności ustawy oraz uzasadnienia wprowadzanych ograniczeń szczególnymi względami. Przypomnieć także wypada, że w art. 31 ust. 3 Konstytucji prawodawca nawiązał do będącej fundamentem demokratycznego państwa prawa zasady proporcjonalności, zgodnie z którą prawodawca może wprowadzić wprowadzać ograniczenia, mają one jednak mieć charakter konieczny, adekwatny, niezbędny i zdatny do osiągnięcia zamierzonego celu. Zasada proporcjonalności poza tym nie funkcjonuje w próżni. Jest zaledwie elementem systemu zasad prawa stanowiących szkielet obowiązków organów władzy publicznej z jednej strony, z drugiej zaś gwarancji praw adresatów ich działań.

W tej sprawie pod lupę należy wziąć zatem nie tylko zasadę proporcjonalności ale także zasadę równości, zgodnie z którą stanowione przez upoważnione organy prawo nie powinno w swej treści zawierać rozwiązań faworyzujących lub dyskryminujących podmioty, będące w takiej samej lub podobnej sytuacji faktycznej i prawnej; zaś nieuzasadnione nierówne traktowanie należy uznać za naruszenie tej konstytucyjnej zasady.

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), prowadzi do wniosku, że omawiana uchwała winna podlegać uzasadnieniu ze szczególnym uwzględnieniem różnego potraktowania podmiotów będących w podobnej sytuacji. Brak takiego uzasadnienia pozbawia Sąd możliwości oceny, przyczyn leżących u podstaw zaskarżonej uchwały, szczególnie w sytuacji nieuwzględnienia opinii samorządu aptekarskiego oraz Burmistrza Polanowa, zbieżnych z wnioskami Skarżącej.

Sygn. akt II SA/Sz 651/23

Stwierdzić należy również, że wymóg uzasadnienia rozstrzygnięć przez administrację publiczną zaliczany jest do standardów dobrej administracji i prawa do sprawiedliwego procesu (por: M. Stahl, Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości. 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 w zakresie wskazanym przez Sąd.

11. Z art. 94 ustawy prawo farmaceutyczne wynika, że uchwała podjęta na podstawie tego przepisu powinna uwzględniać uzasadnione potrzeby ludności. W kontrolowanym stanie faktycznym, Sąd stoi na stanowisku, że norma ta nie została uwzględniona. Organ nie uzasadnił merytorycznie swojej decyzji i nie wykazał, że zbadał te potrzeby albo też zbadane przez inne podmioty – wziął po rozważeniu; stąd Organ nie wykazał, że wypełnił przesłankę z powołanego art. 94 P.f., a jednocześnie, że obciążenie jedynie wybranych aptek w sposób wskazany w uchwale jest uzasadnione wyżej wymienioną przesłanką.

Skoro nie wszystkie apteki znajdujące się na terenie powiatu zostały zobowiązane w sposób proporcjonalny i na równych zasadach do świadczenia dyżurów w porze nocnej, w niedziele, święta i inne dni wolne od pracy, i brak w tym zakresie uzasadnienia to jednoznacznie wskazuje to na naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego. Obciążenie dyżurami nocnymi czterech z trzynastu aptek na terenie powiatu bez uzasadnienia uznać należy za dyskryminujący obciążone apteki lub uprzywilejowujący inne apteki.

12. Ponieważ stwierdzona wadliwość dotyczy całej uchwały, a nie jedynie zaskarżonej jej części konieczne było stwierdzenie nieważności całej uchwały.

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



Na oryginale właściwy/wę podpis,
za zgodność z oryginałem
St. Inspektor Sądowy

Alicja Poznarska