



2014 -01- 10

MINISTER ZDROWIA

MZ-PLO-070-20156-1/OZ/14

SECRETARIAT  
Biura Prac Senackich  
Wpłynęło dn. 15.01.14  
nr 226 podpis

Warszawa, .....

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 14.01.14.

nr 159 podpis

Pan

Bogdan Borusewicz

Marszałek Senatu

Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowny Panie Marszałku!*

W odpowiedzi na oświadczenie złożone przez Pana Senatora Ryszarda Knosalę podczas 44. Posiedzenia Senatu RP w dniu 5 grudnia 2013 r., przekazane przy piśmie znak: (BPS/043-44-1918/13) z dnia 11 grudnia 2013 r., uprzejmie informuję o stanowisku zajęтым w podniesionych w przedmiotowym oświadczeniu kwestiach.

Na wstępie pragnę zaznaczyć, że wskazane przez Pana Senatora Ryszarda Knosalę rozróżnienie na powiaty ziemskie i grodzkie obecnie nie istnieje, bowiem nie znajduje ono podstaw w przepisach ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595 i 645). Poprawne jest natomiast rozróżnienie na powiaty, czyli jednostki samorządu obejmujące kilka gmin i posiadające własne organy, omówione w ww. ustawie, oraz miasta na prawach powiatu, w których organy samorządu gminnego posiadają również zadania i kompetencje przewidziane w ustawodawstwie dla samorządu powiatowego.

Zadaniem apteki, jako miejsca świadczenia usług farmaceutycznych, jest kompleksowa „obsługa” pacjentów w celu bieżącego zaspokajania ich potrzeb w zakresie dostępu do produktów leczniczych i innych preparatów sprzedawanych w aptece. Dostęp ten powinien być ponadto nieprzerwany, czyli pacjenci w każdym momencie powinni mieć możliwość zakupu produktów leczniczych, w szczególności tych, których zażycie jest konieczne w celu zapobieżenia zagrożenia życia lub zdrowia. Zgodnie bowiem z art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271, z późn. zm.), apteka jest placówką ochrony zdrowia publicznego. W tym celu ustawodawca wprowadził przepisy gwarantujące konieczność wykonywania całodobowej obsługi farmaceutycznej poprzez wprowadzenie zasad dyżurów poszczególnych aptek.

Jak wskazał Pan Senator Ryszard Knosala, zgodnie z art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne „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”. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu „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”.

Za czas pracy aptek odpowiada jej właściciel (podmiot prowadzący aptekę), z uwagi na to, że prowadzenie apteki podlega ogólnym zasadom prowadzenia działalności gospodarczej. Tym samym to podmiot prowadzący aptekę decyduje o godzinach pracy jego apteki. Jednakże powyższa swoboda podlega ograniczeniom wynikającym z art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne. Realizację celu wskazanego w ww. przepisie ustawodawca nałożył na organy samorządu terytorialnego – rady powiatu poprzez obowiązek wydania uchwały dotyczącej czasu pracy aptek (w tym dyżurów nocnych i świątecznych). Przed wydaniem uchwały organ zobowiązany jest do zasięgnięcia opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta) gminy z terenu powiatu oraz opinii samorządu aptekarskiego.

W uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 października 2006 r., sygn. akt III SA/Wr 185/06, wskazano, że „rozkład godzin pracy powinien być dostosowany do bieżących, codziennych potrzeb ludności, co wiąże się z zapotrzebowaniem społeczności lokalnej na powszechne, wykonywane przez apteki ogólnodostępne usługi, świadczone w zwykłych warunkach. Ustalając godziny pracy aptek w normalnych, codziennych warunkach należałoby zatem uwzględniać potrzeby ludności, a więc brać pod uwagę takie okoliczności jak np. liczba ludności oraz skupiska mieszkańców na danym terenie, zagęszczenie zabudowy mieszkaniowej, podział miejscowości na osiedla, liczba i układ placówek aptecznych na danym obszarze. Z drugiej zaś strony przy planowaniu i ustalaniu rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych nie można pomijać sytuacji nadzwyczajnych, których częstotliwości występowania nie sposób przewidzieć. Trzeba mieć bowiem na uwadze także przypadki szczególne, niezwiązane bezpośrednio z zaspokajaniem zwykłych, codziennych potrzeb w zakresie zaopatrzenia w leki. Chodzi tu mianowicie o zapewnienie – w miarę możliwości – najlepszej dostępności świadczeń aptecznych w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy, a więc wówczas, gdy nie funkcjonują ogólnodostępne apteki, a zaistnieje konieczność niezwłocznego podania leku choremu”.

Zasadą dotyczącą czasu pracy aptek jest zatem uchwała rady powiatu. Ustalając rozkład godzin pracy, rada powiatu musi uwzględnić dostosowanie jego do potrzeb ludności i zapewnienia dostępności świadczeń farmaceutycznych również w porze nocnej, niedziele, święta i inne dni wolne od pracy. Ponadto, projekt uchwały podlega opiniowaniu przez władze samorządowe gmin z terenu tego powiatu oraz przez samorząd aptekarski.

Z uwagi na to, że uchwała rady powiatu jako akt prawa miejscowego, która po opublikowaniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym właściwym dla danego terenu jest wiążąca, każdy przedsiębiorca prowadzący aptekę musi dostosować jej czas pracy do wymagań określonych w uchwale i w takim zakresie ustalić czas pracy poszczególnych pracowników apteki.

W ustawie z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne znajdują się zapisy, które nakazują kierownikowi apteki takie zorganizowanie pracy, aby zapewnić dostępność do świadczeń także podczas jego nieobecności (art. 88 ust. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne). Oznacza to – w powiązaniu z rolą każdej apteki jako placówki ochrony zdrowia publicznego oraz z treścią art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne i łączącymi się z tym ustawowymi gwarancjami każdego mieszkańca powiatu do dostępności świadczeń pełnionych przez apteki także w nocy i dni wolne od pracy – że ustawodawca nie uzależnił wykonywania przez aptekę ogólnodostępną realizacji zadań określonych w art. 86 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne, od indywidualnych i konkretnych warunków, w jakich dana placówka funkcjonuje. Pełnienie dyżurów nocnych i podczas dni wolnych od pracy wchodzi w zakres ustawowych zadań aptek ogólnodostępnych i do kierownika apteki należy takie zorganizowanie pracy, aby placówka ten obowiązek mogła realizować. Praca w godzinach nocnych i w dniach wolnych od pracy jest bowiem wpisana w ustawowe zadania każdej apteki.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 13 sierpnia 2013 r., sygn. akt II GSK 585/12, *„zaskarżona uchwała nie narusza przepisu art. 6 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w zakresie wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Wspomniana wolność w tym przypadku w zakresie ustalania rozkładu godzin pracy aptek została ograniczona w drodze uchwały znajdującej swoją podstawę w przepisie art. 94 ust. 2 ustawy – Prawo farmaceutyczne, dlatego jest ograniczeniem dopuszczalnym. (...) Organ podejmując uchwałę nie może brać pod uwagę hipotetycznych trudności, jakie może mieć podmiot prowadzący aptekę w zrealizowaniu obciążającego go, a wynikającego z art. 92 ustawy – Prawo farmaceutyczne, obowiązku obecności farmaceuty w godzinach czynności apteki. Zapewnienie obecności takiej osoby jest jedynie kwestią organizacyjną*

*i sposób jej rozwiązania zależy jedynie od decyzji podmiotu prowadzącego aptekę. Zarzut dotyczący naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez nadmierną ingerencję zaskarżonej uchwały w prawa i wolności skarżących 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.”.*

W wyroku z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Go 271/13, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim stwierdził, że „redakcja art. 94 ust. 1 Pr. farmaceutycznego wskazuje, że rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych powinien „być dostosowany do potrzeb ludności” oraz „zapewniać dostępność świadczeń również w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy” (por. wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2011 r., sygn. akt II GSK 1338/10, 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 – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Oznacza to, że rozkład godzin pracy powinien być zarówno 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. Nie można gubić z pola widzenia faktu, że przepis art. 94 ust. 1 Pr. farmaceutycznego, rozróżnia w sposób wyraźny rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych w zwykłych warunkach oraz w sytuacjach nadzwyczajnych. W pierwszym przypadku zastosowanie ma kryterium potrzeb ludności, które należy uwzględniać przy ustalaniu godzin pracy aptek, tak by możliwe było zaspokojenie oczekiwań społeczności lokalnej. Z kolei w przypadkach w art. 94 ust. 1 in fine Pr. farmaceutycznego, najistotniejszym kryterium przy ustalaniu rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych staje się zapewnienie dostępności świadczeń aptecznych w tych szczególnych warunkach. Przy ustalaniu rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych w porze nocnej i dni wolne od pracy – co oczywiste - nie sposób uwzględnić potrzeby ludności, gdyż nie można przewidzieć prawdopodobieństwa pojawienia się zdarzeń zagrażających zdrowiu lub życiu człowieka. W konsekwencji chodzi tu o takie ustalenie 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. Okoliczność, czy możliwość ta zostanie wykorzystana, czy też nie, jest okolicznością indyferentną prawnie. (...) Ustalenie rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych, w drodze uchwały rady powiatu, niewątpliwie stanowi ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Przedsiębiorca prowadzący aptekę ogólnodostępną nie może bowiem samodzielnie wyznaczać ram czasowych jej funkcjonowania. Podkreślenia jednak wymaga, że prowadzenie apteki ogólnodostępnej, będącej placówką ochrony zdrowia publicznego, z istoty rzeczy związane jest z pewnymi ograniczeniami. Wspomniane ograniczenia, dotyczące określenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych, ustanowione zostały w drodze ustawy (art. 94 ust. 1 Pr. farmaceutycznego) i były konieczne dla ochrony zdrowia publicznego. Niewątpliwie zapewnienie dostępności świadczenia usług farmaceutycznych, w tym także w porze nocnej i dni wolne od pracy mieści się w pojęciu ochrony zdrowia publicznego. Ograniczenie swobody działalności gospodarczej polegające na ustaleniu harmonogramu godzin pracy apteki ogólnodostępnej nie narusza istoty tej wolności. Podmiot prowadzący taką aptekę w godzinach określonych w rozkładzie uchwalonym przez radę powiatu nie jest pozbawiony możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, a jedynie dotyczą go pewne ograniczenia w zakresie czasu funkcjonowania apteki.”.

Tworzenie projektu uchwały rady powiatu opiera się na ścisłej współpracy z samorządem aptekarskim, a podmiotowi prowadzącemu aptekę, niezadowolonemu z treści uchwały, przysługuje prawo do wezwania rady powiatu do usunięcia naruszenia odnoszącego się do interesu prawnego bądź uprawnienia tego podmiotu.

Po bezskutecznym upływie terminu do usunięcia naruszenia, podmiot prowadzący aptekę może zaskarżyć uchwałę rady powiatu do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.). Dopiero w przypadku uznania przez sąd administracyjny zasadności skargi strony i uchylenia uchwały rady powiatu (w całości bądź w części dotyczącej strony) strona może wystąpić z roszczeniem odszkodowawczym do sądu powszechnego.

W przypadku natomiast, gdy uchwała rady powiatu jest zgodna z przepisami prawa albo nie została zaskarżona o niewykonywanie czynności związanych z dyżurami ustalonymi w uchwale rady powiatu, może być podstawą do wydania przez właściwego wojewódzkiego

inspektora farmaceutycznego decyzji o cofnięciu zezwolenia na prowadzenie apteki, z uwagi na naruszenie art. 103 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (apteka nie zaspokaja w sposób uporczywy potrzeb ludności w zakresie wydawania produktów leczniczych). Pamiętać przy tym należy, że fakt udowodnienia wystąpienia „*uporczywego niezaspokajania potrzeb ludności*” ciąży na organie, który wydaje daną decyzję.

Ponadto, należy wskazać, że przepis art. 94 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne nie wprowadza nakazu pracy aptek tylko w godzinach określonych w uchwale rady powiatu. Jeżeli prowadzący aptekę jest w stanie zapewnić odpowiednią kadrę, nie ma przeszkód, aby apteka była czynna 24 godziny na dobę. Przepisy dają możliwość ustalania ramowego i ogólnego czasu pracy tak, by mieszkańcy bez przeszkód mogli zaspokoić swoje faktyczne potrzeby z zakresu usług farmaceutycznych.

Jeżeli Pan Senator Ryszard Knosala otrzymał jakiegokolwiek skargi lub wnioski pacjentów w zakresie braku zapewnienia dostępności świadczeń realizowanych przez apteki ogólnodostępne w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy, w wyniku naruszenia uchwały rady powiatu, należy zgłosić taką informację do właściwego miejscowo wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego.

*z poważaniem*

Z upoważnienia  
MINISTRA ZDROWIA  
SEKRETARZ STANU

*Sławomir Neumann*