Czynności sprawdzające w kontroli recept – ujęcie prawne

Michał Jachowicz¹, Michał Kobylarz¹

¹Zakład Farmacji Społecznej, Wydział Farmaceutyczny, Uniwersytet Jagielloński Collegium Medicum, Kraków, Polska

Farmacja Polska, ISSN 0014-8261 (print); ISSN 2544-8552 (on-line)

Adres do korespondencji

Michał Jachowicz, Zakład Farmacji
Społecznej, Wydział Farmaceutyczny,
Uniwersytet Jagielloński Collegium Medicum,
ul. Medyczna 9, 30-688 Kraków, Polska;
e-mail: michal.jachowicz@uj.edu.pl

Źródła finansowania

Nie wskazano źródeł finansowania.

Konflikt interesów

Nie istnieje konflikt interesów.

Otrzymano: 2022.01.17

Zaakceptowano: 2022.02.23

Opublikowano on-line: 2022.02.25

DOI

10.32383/farmpol/146890

ORCID

Michał Jachowicz (ORCID id: 0000-0002-9864-217X)

Michał Kobylarz (ORCID id: 0000-0003-1951-1567)

Copyright

© Polskie Towarzystwo Farmaceutyczne

To jest artykuł o otwartym dostępie,

na licencji CC BY NC

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

Checking activities related to the control of prescriptions – legal approach

The subject of this article is the analysis of legal conditions regarding prescriptions control, carried out by National Health Fund on the basis of the Act of May 12, 2011, on reimbursement of medicines, foodstuffs for particular nutritional uses and medical devices, as well as the Act of August 27, 2004, on healthcare services financed from public funds – with particular reference to the distinction between control and activity qualified as checking activities. One of the most important differences between control and activity qualified as checking activities is that on the ground of the control procedure the inspected entity disposes of legal remedies, and on the other hand the inspected entity doesn't dispose of such legal remedies in case of checking activities – the material scope of which is only slightly reduced in relation to control. The indicated divergence may result in the excessive application by the controlling entity the power to perform checking activities as mechanisms much preferable and easier than the control requiring a more complex and formal procedure.

Defending the view that the National Health Fund is obliged to apply the *in dubio pro libertate* principle and resolve doubts as to the content of a legal norm in favor of the entrepreneur, it should be recognized that the National Health Fund is obliged to apply the interpretation of the law, according to which the result of checking activities does not in itself constitute the basis for the application of legal sanctions. The above view is not only justified by the statutory provisions but is significantly reinforced by Art. 2 of the Constitution of the Republic of Poland expressing the principle of a democratic state governed by the rule of law. The exercise by the National Health Fund of control competences on the basis of the *in dubio pro libertate* principle seems to be expected both due to the Fund's obligation to implement the principle of trust, but also due to the obligation to act on the basis and within the limits of the law, understood as a system of legal rules on specific relationships and requiring a comprehensive interpretation based on a complex mechanism of rules interpretation for the correct application.

Keywords: control of prescriptions, healthcare, National Health Fund.

© Farm Pol, 2021, 77(12): 699–708

Wstęp

Prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie funkcji i zadań apteki ogólnodostępnej, jako placówki ochrony zdrowia publicznego, podlega szerokiemu zakresowi kontroli przeprowadzanej zarówno przez organy Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej, jak i Narodowy Fundusz Zdrowia (dalej także: NFZ lub Fundusz). Przedmiotem niniejszego artykułu uczyniono analizę prawnych uwarunkowań kontroli recept, realizowanej przez NFZ na gruncie ustawy z 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 523 ze zm. – dalej: ustawa o refundacji lub u.r.l.) oraz ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1285 ze zm. – dalej: ustawa o świadczeniach lub u.s.o.z.), ze szczególnym uwzględnieniem dystynkcji zachodzącej pomiędzy czynnościami postępowania kontrolnego *sensu stricto* a działaniami kwalifikowanymi jako czynności sprawdzające.

Tytułem wstępu należy podkreślić, że intencją prowadzonej argumentacji nie jest w żadnym zakresie kwestionowanie słusznych i celowych założeń kontroli przedsiębiorców objętych sferą refundacji oraz postanowieniami ogólnych warunków umów na realizację recept (dalej: OWU), jak i treścią samych umów. Zasady prowadzonej kontroli powinny jednak w możliwie najściślejszy sposób uwzględniać i realizować prawa podmiotu prowadzącego aptekę, jako przedsiębiorcy działającego w oparciu o konstytucyjną zasadę wolności gospodarczej, której istota znajduje kontynuację w normatywnych gwarancjach ustawy z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 162 ze zm. – dalej: Prawo przedsiębiorców lub Pr.p.) i której ograniczenie jest dopuszczalne wyłącznie w drodze ustawy ze względu na ważny interes publiczny.

Podstawy prawne kontroli recept w aptece

Podstawowy zakres stosowania ustawy o refundacji, w działalności aptek ogólnodostępnych, wyznacza treść art. 1 pkt 7 u.r.l., zgodnie z którym ustawa ta reguluje obowiązki aptek wynikające z obrotu lekami, środkami spożywczymi specjalnego przeznaczenia żywieniowego, wyrobami medycznymi w zakresie ustalonym na mocy decyzji o objęciu refundacją leku, środka spożywczego specjalnego przeznaczenia żywieniowego, wyrobu medycznego. Zgodnie z powołanym

przepisem ustawa o refundacji reguluje ponadto zasady kontroli aptek – przy czym regulacja ta ma charakter odsyłający i na mocy art. 47 ust. 3a u.r.l. formułuje obowiązek stosowania procedur kontrolnych zawartych w przepisach działu IIIA ustawy o świadczeniach. Przepisy te określają w sposób szczegółowy zasady kontroli przeprowadzanych przez Prezesa NFZ w podmiotach realizujących świadczenia opieki zdrowotnej finansowane w całości lub w części ze środków publicznych – mających status podmiotów kontrolowanych w rozumieniu art. 5 pkt 26a u.s.o.z. Zakres znaczeniowy pojęcia podmiotu kontrolowanego obejmuje również aptekę, w której prowadzona jest kontrola, przy czym samemu pojęciu „apteki” ustawodawca nadaje określone znaczenie, różne na gruncie każdej ze wskazanych ustaw. Zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy o refundacji, użyte w ustawie określenie „apтека” oznacza aptekę ogólnodostępną lub punkt apteczny w rozumieniu ustawy z 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1977 ze zm. – dalej: Prawo farmaceutyczne lub u.p.f.). Wskazane odwołanie nie czyni jednak istotnej różnicy, gdyż Prawo farmaceutyczne nie formułuje samoistnie legalnej definicji apteki, odnosząc się jedynie, w treści art. 86 ust. 1, do zasadniczego celu działalności apteki oraz realizowanej funkcji poprzez wskazanie, że apteka jest placówką ochrony zdrowia publicznego, w której osoby uprawnione świadczą w szczególności usługi farmaceutyczne. Z kolei na gruncie art. 5 pkt 2 ustawy o świadczeniach, przez aptekę rozumie się aptekę ogólnodostępną lub punkt apteczny, z którymi Fundusz zawarł umowę na wydawanie leku, środka spożywczego specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobu medycznego objętych refundacją. Należy w tym miejscu zastrzec, że tak zdefiniowane pojęcie apteki pozostaje nacechowane określoną dozą kolokwialności, czyniąc koniecznym interpretację pojęcia podmiotu kontrolowanego. Wbrew przytoczonej definicji, sugerującej zdolność apteki do bycia stroną czynności prawnych, apteka nie posiada osobowości prawnej oraz prawnej podmiotowości. W konsekwencji apteka jako taka nie może być podmiotem czynności prawnych, jak również adresatem prawnych działań innych podmiotów. Apteka w ujęciu prawnym jest bowiem przedsiębiorstwem lub zorganizowaną częścią przedsiębiorstwa, w rozumieniu art. 55¹ ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. Poz. 1740 ze zm. – dalej: k.c.), tj. zorganizowanym zespołem składników niematerialnych i materialnych przeznaczonym do prowadzenia działalności gospodarczej. Podmiotowość prawną posiada natomiast przedsiębiorca prowadzący aptekę, i to ten podmiot jest stroną umowy

zawartej z Funduszem. W świetle powyższych uwag, prawny status podmiotu kontrolowanego nie przysługuje zatem aptece, lecz przedsiębiorcy prowadzącemu aptekę. Nieprecyzyjne posłużenie się w tym kontekście przez ustawodawcę pojęciem apteki należy interpretować wyłącznie jako wskazanie na zakres działalności przedsiębiorcy, który może zostać objęty kontrolą.

Zasady kontroli działalności przedsiębiorców prowadzących apteki ogólnodostępne stanowią przedmiot regulacji zarówno Prawa przedsiębiorców, jak i ustawy o świadczeniach. Należy bowiem podkreślić, że przepisy art. 45 – art. 65 Pr.p., wprowadzające ograniczenia kontroli działalności gospodarczej, znajdują wprost zastosowanie do wszystkich sfer kontroli działalności przedsiębiorców, z zastrzeżeniem derogacji stosowania przepisów Prawa przedsiębiorców, w tym na mocy przepisu szczególnego (*lex specialis*) lub w drodze ustawowego wyłączenia ich stosowania. Mając powyższe na względzie przedmiotem ustaleń należy uczynić charakter relacji przepisów Prawa przedsiębiorców względem ustawy o świadczeniach, w zakresie regulacji zasad oraz procedury kontroli działalności przedsiębiorcy prowadzącego aptekę ogólnodostępną. Wydaje się, że za dominującym znaczeniem przepisów ustawy o świadczeniach przemawia zarówno norma kolizyjna reguły czasowej: *lex posterior derogat legi priori*, jak również reguły treściowej (merytorycznej): *lex specialis derogat legi generali*. Przepisy Prawa przedsiębiorców dotyczące ograniczeń kontroli działalności gospodarczej weszły bowiem w życie 30 kwietnia 2018 r., podczas gdy przepisy działu IIIA ustawy o świadczeniach weszły w życie 1 czerwca 2019 r. Ponadto, zarówno art. 47 ustawy o refundacji jak i przepisy działu IIIA ustawy o świadczeniach regulują mechanizm kontroli ze względu na jej przedmiot, co oznacza, że znajdują zastosowanie do wyodrębnionej kategorii przedsiębiorców, których działalność pozostaje objęta wskazanym przedmiotem kontroli, co nadaje powyższym regulacjom wagę i znaczenie przepisów szczególnych względem ogólnych w tym kontekście przepisów Prawa przedsiębiorców. Należy jednak zastrzec, że wynikający stąd skutek niestosowania przepisów Prawa przedsiębiorców dotyczy wyłącznie tego zakresu przepisów, co do których ustawa o świadczeniach wprowadza regulację o odmiennej i wykluczającej treści.

Obowiązek zwrotu refundacji a wymagalność wierzytelności

Całość powyższych uwag należy odnieść do zasad wykonywania kontroli, prowadzonej na podstawie przepisów działu IIIA ustawy

o świadczeniach. Przepisy art. 61a–61v u.ś.o.z. regulują szczegółowo przebieg postępowania kontrolnego, w tym prawną pozycję podmiotu kontrolowanego oraz obowiązki podmiotu kontrolującego, jak również zasady prowadzenia postępowania kontrolnego. Zgodnie z powyższymi zasadami podmiot kontrolujący ma obowiązek sporządzenia wystąpienia pokontrolnego zawierającego poczynione w trakcie kontroli ustalenia. Podmiotowi kontrolowanemu przysługuje natomiast – stosownie do treści art. 61t u.ś.o.z. – prawo zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia. Co szczególnie istotne, zgodnie z art. 61w ust. 1 u.ś.o.z., w sytuacji wystąpienia wątpliwości dotyczących prawidłowości postępowania podmiotu kontrolowanego, NFZ może przeprowadzić czynności sprawdzające, obejmujące wezwanie podmiotu prowadzącego aptekę do udzielenia wyjaśnień lub przekazania dokumentów niezbędnych do ustalenia stanu faktycznego w tym zakresie. Stosownie do treści art. 61w ust. 2 u.ś.o.z. – w sytuacji, gdy „istotne wątpliwości” będące podstawą podjęcia czynności sprawdzających nie zostaną usunięte lub w sytuacji, gdy podmiot kontrolowany pomimo wezwania nie złożył wyjaśnień bądź nie przekazał żądanej dokumentacji, Prezes NFZ może przeprowadzić w tym podmiocie kontrolę. Z treści powyższego przepisu wynika zatem, że czynności sprawdzające mogą być potencjalnie postrzegane jako forma uproszczonej kontroli, podejmowanej w następstwie wątpliwości powstałych na gruncie analizy posiadanych przez Fundusz informacji lub dokumentacji. Biorąc jednak pod uwagę implikacje wynikające z takiego założenia, ocenę prawnej kwalifikacji czynności sprawdzających należy osadzić w kontekście dalszej oraz pogłębionej analizy.

Na marginesie prowadzonych rozważań należy natomiast odnotować, że ustawodawca w zakresie stosowanych pojęć wprowadził istotne zróżnicowanie, posługując się w treści art. 61w ust. 1 u.ś.o.z. pojęciem „wątpliwości” jako takich, podczas gdy w treści art. 61w ust. 2 określa stopień wątpliwości jako „istotny”. W konsekwencji należy uznać, że jedynie stan nieusunięcia istotnych wątpliwości daje podstawę do wszczęcia procedury kontrolnej, podczas gdy stan nieusunięcia wątpliwości nieistotnych nie może stanowić podstawy do dalszych działań kontrolnych. Wskazaną dyspozycję art. 61w ust. 2 u.ś.o.z. należy postrzegać jako kształtującą, w następstwie użycia w jej treści pojęć nieostrych, kompetencję podmiotu kontrolującego do podejmowania działań zsubiektywizowanych oraz ocennych, co może rodzić pytanie o adekwatność i proporcjonalność przyjętego rozwiązania. Powyższa uwaga nabiera

szczególne znaczenia w świetle konsekwencji prawnych, jakie stan „istotnych wątpliwości” może powodować dla podmiotu kontrolowanego. Zgodnie bowiem z art. 61x u.ś.o.z., w sytuacji, w której stan faktyczny sprawy nie budzi wątpliwości co do stwierdzonych nieprawidłowości, Fundusz stosuje sankcje, o których mowa w art. 61s ust. 2 pkt 3 u.ś.o.z. Ustawa o świadczeniach przewiduje dwa rodzaje sankcji:

- nałożenie w formie decyzji administracyjnej obowiązku zwrotu do Funduszu nie więcej niż 50% środków publicznych przekazanych za okres objęty kontrolą, o której mowa w art. 61a ust. 2a, wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych;
- podjęcie czynności zgodnie z postanowieniami wynikającymi z umowy lub zgodnie z przepisami ustawy o refundacji.

Należy podkreślić, że o ile w przypadku pierwszej ze wskazanych sankcji Prezes NFZ wydaje decyzję administracyjną podlegającą, na mocy art. 61s ust. 6 u.ś.o.z., skardze do sądu administracyjnego, to w przypadku zastosowania względem przedsiębiorcy drugiej sankcji, przedsiębiorcy nie przysługuje administracyjny lub sądowo-administracyjny środek zaskarżenia, gdyż sankcja ta stanowi czynność dokonywaną w sferze prawa cywilnego. W tym zakresie należy w szczególności wskazać na wynikające z § 7 ust. 2 oraz z § 9 ust. 3 OWU prawo Funduszu do dokonywania potrącenia nienależnie przekazanych środków oraz nałożonych kar umownych, wraz z odsetkami ustawowymi, z należności przysługującej od Funduszu podmiotowi prowadzącemu aptekę. Wskazane uprawnienie do potrącenia należności pieniężnych należy odnieść do treści art. 498 § 1 i § 2 k.c., zgodnie z którym, gdy dwie osoby są jednocześnie względem siebie dłużnikami i wierzycielami, każda z nich może potrącić swoją wierzytelność z wierzytelności drugiej strony, jeżeli przedmiotem obu wierzytelności są pieniądze lub rzeczy tej samej jakości oznaczone tylko co do gatunku, a obie wierzytelności są wymagalne i mogą być dochodzone przed sądem lub przed innym organem państwowym. Wskutek potrącenia obie wierzytelności umarzają się nawzajem do wysokości wierzytelności niższej.

Należy podkreślić, że możliwość potrącenia wierzytelności dotyczy wyłącznie wierzytelności wymagalnych, przy czym przepisy prawa nie precyzują jednoznacznie momentu uzyskania przez wierzytelność cechy wymagalności. Kwalifikacja pojęcia „wierzytelności wymagalnej” czyni koniecznym odniesienie do stanowiska wyrażonego w orzecznictwie sądów powszechnych, w tym w szczególności w wyrokach i uchwałach Sądu Najwyższego. Zgodnie z ugruntowanym

poglądem judykatury, pojęcie wymagalności należy łączyć z aspektem terminowości realizacji świadczenia rozumianym jako element należytej staranności, do której dochowania dłużnik jest obowiązany na mocy art. 354 i 355 k.c. W powyższym ujęciu „termin spełnienia świadczenia to czas, w którym dłużnik powinien wykonać swoje świadczenie w sposób należyty, zgodnie z art. 354 i 355 k.c. (...) termin spełnienia świadczenia określa, do kiedy najpóźniej świadczenie powinno być spełnione w sposób prawidłowy”[1]. Należy przy tym wskazać, że ze względu na sposób oznaczenia terminu świadczenia, świadczenie jest kwalifikowane jako terminowe lub bezterminowe. Powyższa dystynkcja nabiera szczególnego znaczenia w kontekście kar umownych jako sankcji, które Fundusz może nakładać na przedsiębiorcę prowadzącego aptekę. Zgodnie z orzecznictwem „zastrzeżenie kary umownej nie rodzi zobowiązania, z którego właściwości wynikałby określony termin spełnienia świadczenia, nie ma bowiem wystarczających podstaw do twierdzenia, iż świadczenie kary umownej powinno nastąpić niezwłocznie po naruszeniu powinności kontraktowych (art. 455 k.c.); przeciwnie, wskazuje się, że jeżeli w umowie strony nie oznaczyły terminu spełnienia świadczenia z tytułu kar umownych, zobowiązanie takie ma charakter bezterminowy”[1, 2]. Co do zasady „wymagalność roszczenia należy łączyć z nadejściem ostatniego dnia pozwalającego dłużnikowi spełnić świadczenie zgodnie z treścią zobowiązania, a dzień tak rozumianej wymagalności może być utożsamiany z terminem spełnienia świadczenia także w zakresie zobowiązań bezterminowych”[1, 3–5]. Wymagalność wierzytelności należy identyfikować „z upływem terminu spełnienia świadczenia, dopiero bowiem po jego upływie, kiedy dłużnik popada w opóźnienie, wierzyciel dysponuje skutecznymi środkami dochodzenia roszczeń”[1, 5, 6]. Ocena wymagalności roszczeń bezterminowych znajduje oparcie w treści art. 455 k.c., zgodnie z którym w przypadku roszczeń bezterminowych, jeżeli termin spełnienia świadczenia nie jest oznaczony ani nie wynika z właściwości zobowiązania, świadczenie powinno być spełnione niezwłocznie po wezwaniu dłużnika do wykonania. W świetle orzecznictwa, na mocy powyższego przepisu „po dojściu do wiadomości dłużnika wezwania wierzyciela o spełnienie świadczenia, ma on obowiązek spełnienia tego świadczenia i powinien to uczynić niezwłocznie, ale nie natychmiast. <<Niezwłoczność>> powinna być ustalana każdorazowo, w zależności od okoliczności sprawy; chodzi o taki czas, jaki jest niezbędny do spełnienia świadczenia, przy założeniu, że dłużnik działałby, uwzględniając całokształt

okoliczności rzutujących na wykonanie zobowiązania, bez nieuzasadnionej zwłoki. Dopiero więc upływ okresu <<niezwłoczności>> powoduje, że roszczenie wynikające ze zobowiązania bezterminowego staje się wymagalne”[1]. Odnosząc ogół powyższych ustaleń do sankcji stosowanych przez Fundusz w następstwie przeprowadzonej kontroli, należy stwierdzić, że Fundusz jest uprawniony do potrącenia należności żądanych od przedsiębiorcy prowadzącego aptekę, z należności przysługującej temu przedsiębiorcy od Funduszu, jeżeli:

- oznaczony termin świadczenia należności żądanej upłynął albo
- w przypadku braku terminu, jeżeli Fundusz wezwał przedsiębiorcę do świadczenia należności, określając stosowny i adekwatny do okoliczności termin, który następnie upłynął, a świadczenie nie zostało dokonane.

W powyższym kontekście należy odnotować treść § 9 ust. 1 OWU, zgodnie z którym Prezes Funduszu lub dyrektor oddziału wojewódzkiego Funduszu określa każdorazowo w wezwaniu do zapłaty kary umownej:

- jej wysokość oraz
- termin zapłaty, który nie może być krótszy niż 14 dni od dnia otrzymania wezwania.

Ponadto, zgodnie z art. 43 ust. 1 pkt 6 u.r.l., podmiot prowadzący aptekę, w przypadku stwierdzenia, że realizacja recepty nastąpiła z naruszeniem przepisów ustawy o refundacji, ustawy o świadczeniach, Prawa farmaceutycznego lub przepisów o zawodach lekarza i lekarza dentystry – ma obowiązek zwrotu refundacji ceny leku, środka spożywczego specjalnego przeznaczenia żywieniowego, wyrobu medycznego łącznie z odsetkami ustawowymi za opóźnienie liczonymi od dnia, w którym wypłacono refundację do dnia jej zwrotu, w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania do zapłaty.

Należy w tym miejscu podkreślić dualistyczny charakter sankcji prawnych stosowanych przez Fundusz. Z jednej bowiem strony Fundusz dysponuje sankcją o charakterze publicznoprawnym (tj. możliwością nałożenia w formie decyzji administracyjnej obowiązku zwrotu określonego zakresu środków publicznych), z drugiej strony pozostaje uprawniony do dokonywania czynności prawa prywatnego, takich jak zastosowanie mechanizmu potrącenia wymagalnych wierzytelności pieniężnych. Wskazany dualizm pozostaje w korelacji z prawnym statusem Funduszu, który, zgodnie z art. 96 ust. 1 u.s.o.z., stanowi państwową jednostkę organizacyjną posiadającą osobowość prawną, co oznacza, że nie jest organem administracji publicznej w rozumieniu ustrojowym. Wskazana kwalifikacja znajduje oparcie w judykaturze, postrzegającej Fundusz jako jednostkę organizacyjną, której

ustawodawca zasadniczo nie przyznaje kompetencji do stosowania środków prawnych właściwych organom administracji publicznej, które jednak pozostają oddane do dyspozycji Funduszu na mocy konkretnych przepisów oraz w ich granicach [7–9]. W konsekwencji także Prezes Funduszu „nie jest organem administracji publicznej i analogicznie, na mocy konkretnych przepisów ustawy o świadczeniach, stosuje środki prawne właściwe organom. Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia oraz dyrektorzy oddziałów wojewódzkich Narodowego Funduszu Zdrowia mogą zatem pełnić funkcje organów administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, jeżeli takie uprawnienia wynikają wprost z przepisów”[7]. Wyposażenie Funduszu w szerokie spektrum możliwości działań prawnych czyni tym istotniejszym obowiązek ścisłego przestrzegania przez Fundusz zasad postępowania kontrolnego ze szczególnym uwzględnieniem ochrony praw przedsiębiorców. Za szczególnie doniosłe w tej mierze należy uznać prawidłowe stosowanie przez Fundusz przepisów regulujących podjęcie i wykonywanie czynności sprawdzających oraz właściwą kwalifikację tych czynności zarówno w ujęciu ich celu, jak i skutku prawnego.

Charakter działań Funduszu

Biorąc pod uwagę wskazany dualizm postępowania Funduszu oraz mając na celu właściwą wykładnię przepisów regulujących postępowanie kontrolne, należy rozstrzygnąć, czy w ramach tego postępowania Fundusz działa jako organ władzy publicznej. Identyfikując pojęcie organu władzy publicznej w kontekście wykładni systemowej należy dokonać jego interpretacji na gruncie art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Treść wskazanego przepisu nadaje pojęciu „organu władzy publicznej” szeroki zakres znaczeniowy, wykraczający poza węższe pojęcie organu władzy państwowej lub organu administracji publicznej. W świetle doktryny prawa konstytucyjnego „w pojęciu władzy mieszczą się bowiem także inne instytucje państwowe lub samorządowe, o ile wykonują funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazywania im tych funkcji przez organy władzy państwowej lub samorządowej. Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego oraz innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy aktywności”[10]. Odnosząc powyższe uwagi do prawnego statusu NFZ, Fundusz stanowi nie tylko państwową jednostkę organizacyjną, lecz wykonuje zadania publiczne nałożone na podstawie przepisów prawa.

Prowadzenie przez Fundusz postępowania kontrolnego podlega przepisom o charakterze publicznoprawnym, kształtującym na podstawie norm bezwzględnie obowiązujących zakres i treść prawnych obowiązków podmiotu kontrolującego oraz podmiotu kontrolowanego. Ustawodawca podkreśla przy tym, na mocy art. 61b ust. 1 u.ś.o.z., szczególną pozycję Funduszu również względem organów administracji rządowej i samorządowej, państwowych i samorządowych osób prawnych oraz państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych – które w zakresie prowadzonego przez Fundusz postępowania kontrolnego są obowiązane współdziałać z Prezesem Funduszu, nieodpłatnie udostępniać Prezesowi Funduszu informacje oraz udzielać mu pomocy przy wykonywaniu zadań.

Analizując charakter działań Funduszu w ujęciu relacji podmiotowej, występującej pomiędzy Funduszem a podmiotem kontrolowanym, należy stwierdzić, że charakter tej relacji pozostaje zbliżony do stosunku administracyjnoprawnego. Stosunek administracyjnoprawny stanowi bowiem relację, w której jedną ze stron jest organ administracji publicznej działający względem drugiej strony w sposób władczy oraz jednostronny. Działanie to zachodzi w granicach przyznanych temu organowi kompetencji oraz w celu realizacji zadania publicznego. Korelatem kompetencji organu do władczego działania jest prawo adresata tych działań do ich kwestionowania poprzez stosowanie środków prawnych o charakterze administracyjnym (np. odwołanie od decyzji, zażalenie na postanowienie) lub sądowoadministracyjnym (np. skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego). Za środki prawne, w kontekście prowadzonego przez Fundusz postępowania kontrolnego należy w szczególności uznać:

- sprzeciw wobec podjęcia i wykonywania przez Prezesa Funduszu czynności z naruszeniem przepisów art. 61d ust. 2–5 u.ś.o.z. (o którym mowa w art. 61d ust. 6 u.ś.o.z.);
- zażalenie na postanowienie o kontynuowaniu czynności kontrolnych (o którym mowa w art. 61d ust. 11 u.ś.o.z.) oraz
- prawo zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia (o którym mowa w art. 61t ust. 1 u.ś.o.z.).

Ustawa o refundacji ogranicza ponadto w istotny sposób decyzyjność Funduszu w przedmiocie podejmowania czynności prawnych także w sferze działań o charakterze prywatnoprawnym. Zgodnie bowiem z art. 41 ust. 5 u.r.l., z zastrzeżeniem wyjątków określonych w ustawie, Fundusz nie może odmówić zawarcia umowy na realizację recept, jak również, zgodnie z art. 41 ust. 6 u.r.l., w przypadkach wskazanych w ustawie, Fundusz

jest obowiązany do rozwiązania umowy na realizację recept ze skutkiem natychmiastowym. Biorąc pod uwagę, że treść postanowień umowy na realizację recept pozostaje podporządkowana ogólnym warunkom umów oraz wzorowi umowy – ustanowionym na mocy rozporządzenia Ministra Zdrowia z 8 grudnia 2011 r. w sprawie ogólnych warunków umów na realizację recept oraz ramowego wzoru umowy na realizację recept (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 337) – ustawodawca w zasadniczy sposób ogranicza swobodę Funduszu w zakresie zawierania umów. W konsekwencji mechanizm działania Funduszu, w zakresie zawierania umów na realizację recept, pozostaje w swej istocie zbliżony do mechanizmu podejmowania czynności prawa administracyjnego.

Suma powyższych ustaleń wydaje się uzasadniać konkluzję, zgodnie z którą, w zakresie prowadzenia postępowania kontrolnego, Fundusz działa jako organ władzy publicznej. W konsekwencji należy stwierdzić, że wykonywana przez Fundusz kontrola przedsiębiorców prowadzących apteki stanowi postępowanie prowadzone przez organ władzy publicznej. Powyższa teza ma szczególne znaczenie w kontekście wyrażonej w art. 12 Pr.p. zasady zaufania, zgodnie z którą organ prowadzi postępowanie w sposób budzący zaufanie przedsiębiorców do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Jak podkreśla przy tym Trybunał Konstytucyjny zasada zaufania obywateli do Państwa jest „zasadą prawnokonstytucyjną, która rodzi określone obowiązki w sferze działalności państwa”[11]. Na fundamentalne znacznie wskazanej zasady dla prawidłowego funkcjonowania państwa wskazuje również orzecznictwo sądów administracyjnych, zgodnie z którym „zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa określa wyrażnie to, co *implicite* jest zawarte w zasadzie praworządności (...) wymóg praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej, co jest zasadniczą treścią zasady praworządności”[12].

Znaczenie i skutek czynności sprawdzających

Ogół powyższych ustaleń pozwala na dokonanie istotnych ocen co do dopuszczalności oraz zakresu stosowania przez Fundusz wobec przedsiębiorcy prowadzącego aptekę sankcji prawnych w oparciu o wynik czynności sprawdzających. Przede wszystkim należy stwierdzić, że czynności sprawdzające, o których mowa w art. 61w u.ś.o.z., nie stanowią czynności postępowania kontrolnego. Za uzasadnieniem powyższej tezy przemawiają następujące argumenty. Postępowanie

kontrolne, którego prowadzenie pozostaje determinowane konstytucyjną zasadą wolności gospodarczej oraz ustawowymi gwarancjami ochrony przedsiębiorcy, wynikającymi z Prawa przedsiębiorców, podlega ścisłej regulacji na gruncie ustawy o świadczeniach. Przepisy art. 61a – 61v u.ś.o.z. formułują szeroki zakres formalnoprawnych uwarunkowań prowadzenia kontroli, w tym dotyczących zarówno obowiązków podmiotu kontrolującego, jak i uprawnień podmiotu kontrolowanego. Tymczasem czynności sprawdzające pozostają regulacyjnie wyodrębnione z zakresu powyższych uwarunkowań i są wykonywane jako czynność o charakterze przedkontrolnym. Wskazany charakter czynności sprawdzających znajduje wyraz w treści art. 61w ust. 2 u.ś.o.z., zgodnie z którym, w sytuacji gdy istotne wątpliwości nie zostaną usunięte na skutek złożenia przez podmiot, względem którego prowadzono czynności sprawdzające, wyjaśnień lub przekazania dokumentów albo w sytuacji niezłożenia tych wyjaśnień lub nieprzekazania dokumentów, Prezes Funduszu może przeprowadzić kontrolę w tym podmiocie. Dyspozycja wskazanego przepisu uzasadnia następujące wnioski:

- wszczęcie postępowania kontrolnego jest następne i odrębne względem poprzedzających je czynności sprawdzających;
- wszczęcie postępowania kontrolnego w wyniku przeprowadzonych czynności sprawdzających ma charakter fakultatywny, w tym również w przypadku gdy po dokonaniu czynności sprawdzających pozostały nierozstrzygnięte istotne wątpliwości.

Występująca po zakończeniu czynności sprawdzających fakultatywność kontroli wyklucza – w przypadku niewszczęcia postępowania kontrolnego – jednoczesne uznanie, że przedsiębiorca prowadzący aptekę dokonał naruszenia prawa lub umowy na realizację recept w sposób dający podstawę do nałożenia sankcji. Zastosowanie sankcji powinno bowiem następować w przypadku kontroli zakończonej wynikiem negatywnym. Brak jednoznacznych ustaleń okoliczności stanu faktycznego powinien rodzić po stronie Funduszu obowiązek domniemania niewystępowania po stronie przedsiębiorcy tego rodzaju negatywnych okoliczności. Oznacza to, że w przypadku podjęcia przez Fundusz decyzji o niewszczęciu postępowania kontrolnego, pomimo nierozstrzygnięcia istotnych wątpliwości w toku czynności sprawdzających – Fundusz nie powinien stosować sankcji przewidzianych na okoliczność zakończenia postępowania kontrolnego ze skutkiem negatywnym. Nierozstrzygnięcie istotnych wątpliwości należy bowiem postrzegać jako trwający stan niewiadomej, z którego Fundusz nie może

skutecznie wywodzić istnienia pod stronie podmiotu kontrolowanego określonych nieprawidłowości. Tego rodzaju konkluzja miałaby bowiem charakter arbitralnego domniemania okoliczności negatywnych. Tymczasem okoliczności, które mogą stanowić podstawę nałożenia na przedsiębiorcę określonej sankcji nie można domniemywać, lecz należy je ustalić w sposób niebudzący wątpliwości oraz wyczerpujący. Obiektywne i wyczerpujące ustalenie okoliczności odnoszących się do podmiotu kontrolowanego spełnia kryterium rzetelności kontroli oraz realizuje zasadę zaufania. Pozostaje również w ścisłej korelacji z zasadą rozstrzygania wątpliwości na korzyść przedsiębiorcy, w tym wątpliwości co do stanu faktycznego. Zasadę tę formułuje wprost art. 10 ust. 2 Pr.p., zgodnie z którym, jeżeli przedmiotem postępowania przed organem jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, organ rozstrzyga je na korzyść przedsiębiorcy. Podstawowy zakres stosowania wskazanej zasady odnosi się do postępowań administracyjnych oraz konkretyzacji praw lub obowiązków przedsiębiorcy w drodze decyzji administracyjnej. Tym niemniej należy dostrzec, że choć wystąpienie pokontrolne nie jest „aktem władczej ingerencji organu administracji publicznej w sferę działalności kontrolowanej jednostki”[13], to zakończenie postępowania kontrolnego wynikiem negatywnym kształtuje, zgodnie z art. 61x u.ś.o.z., obowiązek Funduszu do nałożenia sankcji. W konsekwencji ustalenia podjęte w toku kontroli mogą stanowić bezpośrednią oraz wiążącą podstawę dla obligatoryjnego zastosowania przez Fundusz sankcji polegających na nałożeniu na przedsiębiorcę obowiązku w płaszczyźnie prawa publicznego lub cywilnego.

Co szczególnie istotne, w toku postępowania kontrolnego Fundusz pozostaje związany również zasadą *in dubio pro libertate*, wyrażoną w art. 11 ust. 1 Pr.p., zgodnie z którym, jeżeli przedmiotem postępowania przed organem jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść przedsiębiorcy, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. Stosowanie powyższej zasady do ogółu postępowań prowadzonych przez organ władzy publicznej względem przedsiębiorcy znajduje istotne umocowanie w treści art. 7a k.p.a. o brzmieniu niemal identycznym względem art. 11 ust. 1 Pr.p., z tą różnicą, że art. 7a k.p.a. odnosi zasadę *in dubio pro*

libertate wprost oraz wyłącznie do postępowań administracyjnych. W wyniku różnicy zachodzącej pomiędzy ustawowo określonym zakresem stosowania każdego z powyższych przepisów, należy uznać, że art. 11 ust. 1 Pr.p. określa szerszy zakres stosowania wskazanej zasady, co obliguje organ władzy publicznej do stosowania reguły *in dubio pro libertate*, w każdym postępowaniu mogącym skutkować nałożeniem na przedsiębiorcę obowiązku bądź ograniczeniem lub odebraniem uprawnienia. Należy przy tym zastrzec, że wskazanego skutku nie należy interpretować jako polegającego wyłącznie na wydaniu decyzji administracyjnej bezpośrednio w toku postępowania. Taka interpretacja ograniczałaby bowiem stosowanie art. 11 ust. 1 Pr.p. wyłącznie do postępowań administracyjnych, co czyniłoby przedmiot jego regulacji tożsamy regulacji art. 7a k.p.a. Wskazany w art. 11 ust. 1 Pr.p. przedmiot postępowania, polegający na nałożeniu na przedsiębiorcę obowiązku lub odebraniu uprawnienia, należy interpretować jako polegający na nałożeniu obowiązku lub odebraniu uprawnienia również w toku odrębnego postępowania lub czynności następujących po zakończeniu prowadzonego postępowania kontrolnego, w szczególności, jeżeli następstwo to nie jest warunkowane decyzywnością organu, lecz stanowi konsekwencję przeprowadzonego postępowania.

Obowiązek przestrzegania zasady *in dubio pro libertate* w postępowaniu kontrolnym, prowadzonym przez Fundusz względem przedsiębiorcy prowadzącego aptekę, ma szczególne znaczenie dla interpretacji oraz stosowania art. 61x u.ś.o.z. formułującego podstawę prawną stosowania przez Fundusz sankcji. Funkcją wskazanej zasady jest bowiem zwiększenie ochrony adresata działań organu władzy publicznej „przez ograniczenie negatywnych skutków nieprecyzyjnego formułowania przepisów prawa”[14]. Zgodnie z treścią art. 61x u.ś.o.z., w sytuacji, w której stan faktyczny sprawy ustalony w szczególności:

- w przypadku, o którym mowa w art. 61w ust. 1, tj. na podstawie czynności sprawdzających albo
- przez przyznanie okoliczności faktycznych przez świadczeniodawcę, osobę uprawnioną w rozumieniu ustawy o refundacji lub aptekę, nie budzi wątpliwości co do stwierdzonych nieprawidłowości związanych z realizacją umowy lub realizacją uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa, Fundusz stosuje sankcje, o których mowa odpowiednio w art. 61s ust. 2 pkt 3 u.ś.o.z.

Analiza wskazanego przepisu czyni koniecznym wyodrębnienie wyrażonej w nim normy podstawowej w brzmieniu: w sytuacji, w której stan faktyczny sprawy nie budzi wątpliwości

co do stwierdzonych nieprawidłowości związanych z realizacją umowy lub realizacją uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa, Fundusz stosuje sankcje, o których mowa odpowiednio w art. 61s ust. 2 pkt 3. Wykładania wskazanej normy może napotykać trudności w kontekście użytego przez ustawodawcę pojęcia „stanu faktycznego sprawy”. Pojęcie „sprawy” w płaszczyźnie prawa publicznego odnosi się co do zasady do sprawy administracyjnej powstającej „z chwilą ziszczenia się przesłanek faktycznych, zawartych w hipotezie normy wyższego stopnia, stanowiącej o powinności zastosowania normy przedmiotowej przez rozstrzygnięcie o określonych uprawnieniach lub obowiązkach za pomocą autorytatywnego aktu”[15] – a zatem dającej podstawę do wszczęcia postępowania administracyjnego i wydania decyzji administracyjnej. Tymczasem postępowanie kontrolne nie jest prowadzone w sprawie administracyjnej, która jednak może zaistnieć w następstwie jego przeprowadzenia. Wydaje się, że pojęcie sprawy w ujęciu art. 61x u.ś.o.z. należy utożsamiać z podstawą prowadzenia kontroli, której granice wyznacza okoliczność uzasadniająca wszczęcie kontroli. W konsekwencji zawarte w powyższym przepisie pojęcie „stanu faktycznego sprawy” należy odnieść do przedmiotu kontroli, a zatem oznacza ono sumę ustalonych okoliczności w zakresie objętym kontrolą.

Mając powyższe na uwadze, treść art. 61x u.ś.o.z. – w części, w której formułuje podstawę dla zastosowania przez Fundusz sankcji prawnych na podstawie stanu faktycznego sprawy ustalonego w oparciu o wynik czynności sprawdzających – należy uznać za wewnętrznie sprzeczną. Powyższą tezę wydają się uzasadniać następujące argumenty. Biorąc pod uwagę, że zgodnie z art. 61w ust. 2 u.ś.o.z., ustalenia podjęte w toku czynności sprawdzających mogą, lecz nie muszą stanowić podstawy do wszczęcia postępowania kontrolnego, to czynności sprawdzające należy kwalifikować jako poprzedzające postępowanie kontrolne. Czynności sprawdzające nie są czynnościami prowadzonymi w celu ustalenia okoliczności stanu faktycznego sprawy w rozumieniu art. 61x u.ś.o.z., lecz czynnościami mającymi na celu ustalenie istnienia samej sprawy, a zatem ustalenia, czy istnieje okoliczność uzasadniająca wszczęcie postępowania kontrolnego. W konsekwencji, przeprowadzenie czynności sprawdzających nie skutkuje podjęciem przez organ ustaleń co do stanu faktycznego sprawy w sposób niebudzący wątpliwości co do stwierdzonych nieprawidłowości (a którego ustalenie warunkuje na mocy art. 61x u.ś.o.z. dopuszczalność zastosowania przez Fundusz sankcji). Celem przeprowadzenia czynności sprawdzających jest bowiem weryfikacja okoliczności

uzasadniającej wszczęcie postępowania kontrolnego, nie zaś okoliczności uzasadniających nałożenie sankcji, których ustalenie i ocena następuje dopiero w toku wszczętej kontroli. Należy jednocześnie podkreślić, że uznanie wyniku czynności sprawdzających, jako samoistnej podstawy nałożenia przez organ sankcji, oznaczałoby wywodzenie względem przedsiębiorcy konsekwencji adekwatnych dla stanu przeprowadzonej kontroli w sytuacji *de facto* jej nieprzeprowadzenia. Tymczasem znaczenie prawidłowo przeprowadzonego postępowania kontrolnego wyraża się nie tylko w wyczerpującym ustaleniu stanu faktycznego sprawy w sposób dający wymierną podstawę dla oceny zasadności nałożenia sankcji, lecz również w ochronie podmiotu kontrolowanego, w tym przez możliwość skorzystania przez ten podmiot z określonych środków prawnych, jak:

- sprzeciw wobec podjęcia i wykonywania przez Prezesa Funduszu czynności z naruszeniem przepisów art. 61d ust. 2-5 u.ś.o.z.;
- zażalenie na postanowienie o kontynuowaniu czynności kontrolnych;
- zgłoszenie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego.

Uznanie wyniku czynności sprawdzających za samoistną i wystarczającą podstawę nałożenia sankcji oznaczałoby zanegowanie wskazanego zakresu prawnej ochrony przedsiębiorcy.

Zasadność powyższej argumentacji wydaje się doznawać istotnej aprecjacji również na gruncie wykładni art. 41 ust. 6 pkt 1 u.r.l. w związku z art. 61w u.ś.o.z. Przepis art. 41 ust. 6 pkt 1 u.r.l. nakłada bowiem na Fundusz obowiązek rozwiązania umowy na realizację recept ze skutkiem natychmiastowym w przypadku uniemożliwienia czynności kontrolnych. Przyjmując zatem założenie, że czynności sprawdzające stanowią czynności kontroli – to w przypadku gdyby podmiot prowadzący aptekę, wezwany przez Fundusz w ramach czynności sprawdzających do udzielenia wyjaśnień lub przekazania dokumentów, nie udzielił takich wyjaśnień lub nie przekazał dokumentów, Fundusz powinien dokonać rozwiązania umowy na realizację recept. Tymczasem, zgodnie z art. 61w ust. 2 u.ś.o.z., nieudzielenie przez przedsiębiorcę prowadzącego aptekę żądanych przez Fundusz informacji lub nieprzekazanie stosownych dokumentów może co najwyżej stanowić podstawę do wszczęcia kontroli.

Mając na względzie ogół przytoczonych argumentów, należy podjąć próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie o sposób wykładni art. 61x u.ś.o.z., co biorąc pod uwagę z jednej strony brzmienie przepisu, z drugiej zaś ogół wskazanych prawnych uwarunkowań, uzasadniania twierdzenie, że w zakresie, w jakim przepis ten odnosi się do czynności

sprawdzających, jego wykładnia pozostaje obarczona istotnymi wątpliwościami do treści wyrażonej w nim normy prawnej. W następstwie zaistniałej wątpliwości Fundusz obowiązany jest do zastosowania zasady *in dubio pro libertate* i rozstrzygnięcia wątpliwości co do treści normy prawnej na korzyść przedsiębiorcy, a w konsekwencji obowiązany jest do dokonania wykładni prawa, zgodnie z którą wynik czynności sprawdzających nie stanowi samoistnej podstawy nałożenia sankcji. Wyrażony pogląd znajduje umocowanie nie tylko w treści art. 11 ust. 1 Pr.p., który wprost nakazuje stosowanie zasady *in dubio pro libertate* w postępowaniach dotyczących przedsiębiorców, lecz doznaje istotnego wzmocnienia na gruncie art. 2 Konstytucji RP, ustanawiającym zasadę demokratycznego państwa prawa, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Na szczególne powiązanie zasady demokratycznego państwa prawa z zasadą *in dubio pro libertate* wskazuje doktryna oraz orzecznictwo Sądu Najwyższego, podkreślając, że „w procesach wykładni w prawie administracyjnym zasada ta powinna mieć szerokie zastosowanie, w szczególności, w sytuacjach, kiedy organy administracji publicznej mają kompetencje do ingerowania w sposób realizowania tzw. praw wolnościowych, kiedy to na administracji – a nie na podmiocie administrowanym – ciąży konieczność wykazania zasadności konkretnej ingerencji i jej szczegółowego uzasadnienia”[16, 17].

Mając powyższe na względzie, dokonanie przez Fundusz wykładni art. 61x u.ś.o.z., w oparciu o regułę *in dubio pro libertate*, wydaje się działaniem oczekiwanym zarówno ze względu na obowiązek urzeczywistniania przez Fundusz zasady zaufania, o której mowa w art. 10 ust. 1 oraz art. 12 Pr.p., w tym mając na względzie ścisłą ochronę podmiotu kontrolowanego, lecz również ze względu na obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa postrzeganego jako system norm prawnych pozostających w określonych relacjach i wymagających dla prawidłowego zastosowania, dokonania kompleksowej wykładni w oparciu o złożony mechanizm reguł interpretacyjnych.

Wnioski

Biorąc pod uwagę spektrum przedstawionych argumentów oraz podjętych konkluzji za zasadną należy uznać próbę sformułowania następujących wniosków:

- Narodowy Fundusz Zdrowia jest obowiązany do stosowania zasady *in dubio pro libertate*, tj. rozstrzygania wątpliwości co do treści normy

prawnej na korzyść przedsiębiorcy prowadzącego aptekę;

- czynności sprawdzające stanowią czynności poprzedzające i odrębne względem postępowania kontrolnego;
- przeprowadzenie czynności sprawdzających ma na celu stwierdzenie występowania okoliczności uzasadniających wszczęcie postępowania kontrolnego, nie zaś okoliczności uzasadniających nałożenie sankcji (których ustalenie powinno następować w toku postępowania kontrolnego);
- wynik czynności sprawdzających nie powinien stanowić samoistnej podstawy do zastosowania przez Narodowy Fundusz Zdrowia sankcji prawnych wobec przedsiębiorcy prowadzącego aptekę.

Suma powyższych uwag skłania do refleksji o potrzebie określonej zmiany przepisów ustawy o refundacji oraz ustawy o świadczeniach, mającej na celu jednoznaczne uregulowanie mechanizmów kontroli aptek, które będzie uwzględniało w najszerszym zakresie prawną ochronę przedsiębiorców oraz zostanie dokonane w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych.

Piśmiennictwo

1. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 5.11.2014 r. sygn. III CZP 76/14, publ. Baza Orzeczeń Sądu Najwyższego (BOSN).
2. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30.06.2011 r., sygn. III CSK 282/10, publ. BOSN.
3. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17.10.2008 r., sygn. I CSK 100/08, publ. BOSN.
4. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23.04.2003 r., sygn. I CKN 316/01, publ. BOSN.
5. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26.11.2009 r., sygn. III CZP 102/09, publ. BOSN.
6. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20.04.2012 r., sygn. III CZP 10/12, publ. BOSN.
7. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 25.01.2018 r., sygn. III SA/Ld 987/17, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA).
8. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17.10.2008 r., sygn. II GSK 394/08, publ. CBOSA.
9. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14.06.2007 r., sygn. II GSK 57/07, publ. CBOSA.
10. Safjan M, Bosek L. (red.). Konstytucja RP. Komentarz (Tom I), C.H.Beck; 2016.
11. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30.11.1998 r. sygn. K1/88, Lex nr 25486.
12. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28.03.2018 r. sygn. I OSK 2283/17, publ. CBOSA.
13. Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14.10.2015 r., sygn. I SA/Po 1693/15, publ. CBOSA.
14. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 8.08.2018 r., sygn. I SA/Sz 419/18, publ. CBOSA.
15. Kielkowski T. Sprawa administracyjna. Zakamycze 2004.
16. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21.10.2020 r. sygn. I UK 122/19, publ. BOSN.
17. Jakimowicz W. Wykładnia w prawie administracyjnym. Wolters Kluwer 2006.