

dr hab. Jacek Wantoch-Rekowski, prof. UMK

ORCID: 0000-0002-1606-7790

e-mail: rekowski@umk.pl

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

## **Zakaz tzw. odwróconej dystrybucji leków daniną publiczną?<sup>1</sup>**

### **Ban on so-called reverse distribution of medicines as a public tribute?**

#### **Abstract**

The Act – Entrepreneurs’ Law provides that an entrepreneur may submit an application to a competent authority or a competent state organisational unit for issuance of an explanation regarding the scope and manner of application of regulations from which the entrepreneur’s obligation to pay public levy or social or health insurance contributions arises, in his/her individual case (individual interpretation). The effective filing of an application requires the fulfilment of subject-matter prerequisites, i.e. the application may be filed only by an entrepreneur and only in relation to the provisions concerning public levy or social and health insurance contributions. The article analyses the restrictions on the sale of medicines (prohibition of the so-called reverse distribution of medicines), in the context of the possibility of qualifying these restrictions as public tributes. The paper indicates what public burdens and benefits and public tributes are in the light of the applicable legislation, doctrinal views and case law. It is clear from the article that the prohibition of the so-called reverse distribution of medicines is an important restriction for the entrepreneur, but it is not a public tribute. Consequently, the conclusion is drawn that an entrepreneur cannot successfully apply for an interpretative decision regarding Article 86a of the Pharmaceutical Law.

**Keywords:** statutory restrictions, public burdens and benefits, public tributes, interpretive decisions, temporal effect of changes in legal interpretation, reverse distribution of medicines.

#### **Streszczenie**

Ustawa – Prawo przedsiębiorców przewiduje, że przedsiębiorca może złożyć do właściwego organu lub właściwej państwowej jednostki organizacyjnej wnioski o wydanie wyjaśnienia co do

---

<sup>1</sup> Artykuł jest m.in. efektem badań przeprowadzonych w ramach grantu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki nr 2019/35/B/HS5/00554 („Wykładnia prawa podatkowego w kontekście upływu czasu”).

zakresu i sposobu stosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, w jego indywidualnej sprawie (interpretacja indywidualna). Skuteczne złożenie wniosku wymaga spełnienia przesłanek podmiotowo-przedmiotowych, tj. wniosek może złożyć tylko przedsiębiorca i tylko w odniesieniu do przepisów dotyczących daniny publicznej lub składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Artykuł zawiera analizy dotyczące ograniczeń w zakresie sprzedaży leków (zakaz tzw. odwróconej dystrybucji leków), w kontekście możliwości zakwalifikowania tych ograniczeń do danin publicznych. W opracowaniu wskazano czym są ciężary i świadczenia publiczne oraz daniny publiczne w świetle obowiązujących przepisów, poglądów doktryny i orzecznictwa. Z artykułu jednoznacznie wynika, że zakaz tzw. odwróconej dystrybucji leków jest istotnym ograniczeniem dla przedsiębiorcy, ale nie jest daniną publiczną. W konsekwencji sformułowano wniosek, że przedsiębiorca nie może skutecznie złożyć wniosku o wydanie decyzji interpretacyjnej dotyczącej art. 86a ustawy – Prawo farmaceutyczne.

**Słowa kluczowe:** ograniczenia ustawowe, ciężary i świadczenia publiczne, daniny publiczne, decyzje interpretacyjne, skutek czasowy zmiany wykładni prawa, odwrócona dystrybucja leków.

## 1. Wstęp

Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 roku – Prawo przedsiębiorców<sup>2</sup> przedsiębiorca może złożyć do właściwego organu lub właściwej państwowej jednostki organizacyjnej wnioski o wydanie wyjaśnienia co do zakresu i sposobu stosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, w jego indywidualnej sprawie (interpretacja indywidualna). Uzyskanie interpretacji indywidualnej jest dla przedsiębiorcy korzystne – zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców interpretacja indywidualna nie jest wiążąca dla przedsiębiorcy, z tym że przedsiębiorca nie może być obciążony sankcjami administracyjnymi, finansowymi lub karami w zakresie, w jakim zastosował się do uzyskanej interpretacji indywidualnej ani daninami w wysokości wyższej niż wynikające z uzyskanej interpretacji indywidualnej. Przepis ten wprowadza jednostronną gwarancję dla przedsiębiorcy, który uzyskał interpretację i zastosował się do jej treści. Jednostronność gwarancji oznacza, że wiąże ona tylko podmioty publiczne (organy lub państwowe jednostki organizacyjne właściwe dla przedsiębiorcy), ustawodawca wprowadził zatem instytucję ochrony dla podmiotu korzystającego z wydanej interpretacji. Przyjęte rozwiązanie legislacyjne jest rozwiązaniem o charakterze podmiotowo-przedmiotowym – zwalnia się bowiem przedsiębiorcę z negatywnych konsekwencji w sytuacji, gdy ten zastosował się do interpretacji w jej zakresie przedmiotowym<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 221 ze zm.).

<sup>3</sup> T. Brzezicki, M. Noga, J. Wantoch-Rekowski, *Wydawanie decyzji interpretacyjnych przedsiębiorcom przez ZUS*, Warszawa 2021, s. 32.

Należy podkreślić, że do zasad związanych z możliwością uzyskania interpretacji przepisów składkowych zalicza się zasadę stabilności. Oznacza ona, że wydana decyzja interpretacyjna charakteryzuje się trwałością, a więc jej wyeliminowanie z obrotu prawnego jest znacznie utrudnione lub wręcz niemożliwe. Decyzje interpretacyjne wydane na podstawie ustawy – Prawo przedsiębiorców nie mogą być zmieniane bądź uchylane, w przeciwieństwie do interpretacji podatkowych. Jedyną możliwością jakiegokolwiek wyeliminowania ich z obrotu prawnego jest tylko i wyłącznie zmiana decyzji w drodze wznowienia postępowania, ale jest to możliwość w zasadzie teoretyczna<sup>4</sup>. W konsekwencji raz wydana decyzja interpretacyjna obowiązuje tak długo, jak długo istnieje stan faktyczny i stan prawny w niej wskazany. Zmiana wykładni przepisów przez podmiot wydający interpretację nie ma żadnego znaczenia dla wcześniej wydanych decyzji. Można zatem sformułować tezę, że decyzje interpretacyjne wydawane na podstawie ustawy – Prawo przedsiębiorców są „odporne” na wpływ czasu i zmianę wykładni prawa, co jest korzystne dla przedsiębiorców korzystających z wykładni przyjętej w decyzji interpretacyjnej.

W praktyce powstają wątpliwości, czy wskazane przez przedsiębiorcę we wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej na podstawie ustawy – Prawo przedsiębiorców przepisy dotyczą danin publicznych. Jednym z przykładów jest art. 86a ustawy z dnia 6 września 2001 roku – Prawo farmaceutyczne<sup>5</sup>, który ustanawia bezwzględny zakaz tzw. odwróconej dystrybucji leków (jako odwróconą dystrybucję kwalifikuje się sytuacje, w której apteka dokonuje sprzedaży leku w kierunku innym niż do pacjenta, tj. na rzecz innych podmiotów uprawnionych do obrotu lekami). Przepis ten wprowadzono do ustawy na początku 2015 roku w celu rozwiązania problemu polegającego na zwiększaniu się skali prowadzenia przez apteki sprzedaży leków na rzecz hurtowni, które następnie eksportowały leki za granicę<sup>6</sup>.

Art. 86a p.f. jest przepisem stosunkowo obszernym i trudnym do interpretacji. Wprowadza on istotne ograniczenia przedmiotowe i podmiotowe w zakresie zbywania produktów leczniczych z apteki. Nie ma wątpliwości, że ograniczenia te stanowią istotne odstępstwo od generalnej zasady swobody działalności gospodarczej. W praktyce pojawił się problem, czy art. 86a p.f. zawiera regulacje dotyczące danin publicznych, a tym samym czy możliwe jest o wystąpienie do ministra zdrowia o interpretację tego przepisu na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców.

---

<sup>4</sup> Zob. szerzej: T. Brzezicki, J. Wantoch-Rekowski, *O możliwości wyeliminowania z obrotu prawnego interpretacji składkowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2015, nr 1, s. 26–31.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2301 ze zm.) (dalej jako „p.f.”).

<sup>6</sup> W. Olszewski, *Komentarz do art. 86a [w:] Prawo farmaceutyczne. Komentarz*, red. W. Olszewski, Wolters Kluwer 2016, LEX.

Celem opracowania jest ustalenie czy ograniczenia przedmiotowe i podmiotowe w zakresie zbywania leków mogą być zaliczone do danin publicznych. Nie ma wątpliwości, że ograniczenia wskazane w art. 86a p.f. istnieją i są dolegliwie bez względu na to, czy zakwalifikuje się je jako daniny publiczne czy też nie. Ma to jednak znaczenie z perspektywy interpretacji przepisów daninowych. Niniejsze opracowanie zatem to nie tylko próba rozwiązania ważnego problemu teoretycznego, ale również próba rozwiązania istotnego problemu praktycznego.

Poza analizą podstawowych aktów prawnych w artykule zostaną wykorzystane poglądy doktryny i judykatury.

## 2. Daniny publiczne – pojęcie, rodzaje

Daniny publiczne dzieli się na pieniężne i niepieniężne (osobiste i rzeczowe). Daniny pieniężne związane są z przejściem środków pieniężnych, niepieniężne zaś polegają na świadczeniu pracy czy wykonywaniu usług (osobiste) albo przekazania rozmaitych rzeczy (rzeczowe). Daniny niepieniężne mają raczej znaczenie potencjalne, które urzeczywistniać się może w sytuacjach nadzwyczajnych (wojna, klęski żywiołowe, epidemia). Daniny pieniężne wiązać należy z obowiązkiem przekazywania środków pieniężnych na rzecz podmiotu publicznoprawnego. Współcześnie te właśnie daniny odgrywają zasadnicze znaczenie dla gospodarki państwa<sup>7</sup>.

Niewątpliwie kategorią szerszą od danin są ciężary i świadczenia publiczne. Ciężary utożsamiane są przede wszystkim z daninami niepieniężnymi – zarówno osobistymi, jak i rzeczowymi. Traktowane są one także jako uboczne, niepieniężne obowiązki związane z konkretną daniną<sup>8</sup>. Powinność ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych jest kategorią konstytucyjną i w takim kontekście niewątpliwie należy ją interpretować. Traktowana jest jako indywidualny obowiązek jednostki, który – tak jak inne powinności – ma swoje granice wynikające z przyczyn o charakterze naturalnym, a dokładniej – ze zdolności do poniesienia obciążenia<sup>9</sup>.

Należy podkreślić, że pojęcie ciężarów publicznych nie zostało zdefiniowane w Konstytucji RP. Jest rzeczą dyskusyjną, czy różnią się one od świadczeń publicznych, z reguły pieniężnych, tym, że mają postać rzeczową lub polegają na

---

<sup>7</sup> A. Bień-Kacała, J. Wantoch-Rekowski, *Komentarz do Konstytucji RP, art. 84, 217*, Warszawa 2022, s. 64.

<sup>8</sup> A. Krawczyk-Sawicka, *Reguła ustawowego nakładania podatków i innych ciężarów publicznych w świetle art. 217 Konstytucji RP z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2, s. 202.

<sup>9</sup> A. Bień-Kacała, *Zasada władztwa daninowego w Konstytucji RP z 1997 r.*, Toruń 2005, s. 37–38.

świadczeniu usług<sup>10</sup>. W doktrynie, która odwołuje się do art. 84 i 217 Konstytucji RP wyróżnia się m.in. takie kategorie pojęciowe jak daniny publiczne oraz ciężary i świadczenia publiczne<sup>11</sup>. W tym miejscu warto wskazać na stanowisko T. Dębowskiej-Romanowskiej i T. Nowaka, według których pojęcie „ponoszenie” łączy się z wszelkimi obciążeniami (publicznoprawnymi i prywatnoprawnymi), które są lub mają być wykonywane kosztem uszczuplenia praw osobistych lub praw majątkowych obciążonego. Ponoszenie ciężarów może polegać zarówno na znoszeniu zachowań innych podmiotów, jak i na czynnej postawie obowiązującego do określonego zachowania, w tym na pełnieniu świadczenia – zatem „ponoszenie” ciężarów publicznych to dźwiganie dolegliwości, jakie się łączą z nałożonym ciężarem. Trafnie T. Dębowska-Romanowska i T. Nowak piszą, że ciężary i świadczenia publiczne dzielą się na dwie grupy:

- 1) daniny publiczne,
- 2) wszelkie inne ciężary i świadczenia publiczne o charakterze niedaninowym, tj. niepieniężnym oraz określonym w sposób generalny (kategorialny) i abstrakcyjny<sup>12</sup>.

W doktrynie prawa finansowego nie ma wątpliwości, że daniny publiczne są szczególnych rodzajem ciężarów i świadczeń publicznych uregulowanych w art. 84 Konstytucji RP. Za najważniejszą z danin w Konstytucji RP niewątpliwie uznano podatki, które w art. 84 są niejako „wyciągnięte przed nawias”. Użycie konstrukcji „w tym podatków” wskazuje jednoznacznie, że zalicza się je – jako rodzaj pieniężnych danin publicznych – do ciężarów i świadczeń publicznych, a jednocześnie świadczy to o doniosłej roli podatków na płaszczyźnie ekonomicznej, prawnej i społecznej.

### 3. Daniny publiczne a wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2017 roku<sup>13</sup>

W wyroku z dnia 29 września 2017 roku Naczelny Sąd Administracyjny analizował pojęcie „daniny publiczne”. Sąd stanął na stanowisku, że pojęcie daniny publicznej należy odnosić do wszelkich obowiązków ciążących na przedsiębiorcy, które mają charakter publiczny i nie są ekwiwalentne. Według NSA pod

---

<sup>10</sup> K. Działocha, A. Łukaszczyk, *Komentarz do art. 84 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe/el. 2016.

<sup>11</sup> A. Krawczyk-Sawicka, *Reguła ustawowego nakładania...*, *op.cit.*, s. 202.

<sup>12</sup> T. Dębowska-Romanowska, T. Nowak, *Komentarz do art. 84 [w:] Konstytucja RP*, t. I: *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan i L. Bosek, Legalis/el. 2016.

<sup>13</sup> Wyrok NSA z dnia 29 września 2017 roku, II GSK 3556/15, Lex nr 2387899.

pojęciem danin publicznych należy rozumieć wszelkie obowiązki ciężące na podmiocie prawa, zarówno o charakterze osobistym, rzeczowym i pieniężnym (np. podatki). Z art. 84 Konstytucji RP – według NSA – wynika, że każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, zatem ciężary i świadczenia to dwie różne kategorie ciężących na podmiotach obowiązków.

NSA wskazał także: „Z kolei z art. 217 Konstytucji RP wynika, że podatki to daniny publiczne obok innych danin o jakich stanowi ten przepis. Analiza treści obu regulacji pozwala stwierdzić, że pojęcie danin publicznych jest kategorią szeroką, obejmuje obowiązki zarówno o charakterze pieniężnym, jak i niepieniężnym. Obowiązkami niepieniężnymi może być obowiązek świadczenia określonych usług lub czynności albo konieczność podjęcia nakazanych prawem działań na rzecz interesu społecznego. Dla uznania określonych obowiązków spoczywających na podmiocie za daninę publiczną istotne jest to, by realizacja tego obowiązku wiązała się z aktywnością, czyli jakąś formą działania lub zaniechania, zawsze powiązaną z ograniczeniem swobody decydowania o prawach przynależnych podmiotowi”.

W świetle wywodów poczynionych wyżej zgodzić należy się ze stanowiskiem NSA, że daniny publiczne nie muszą mieć wyłącznie charakteru pieniężnego. Trudno jednak zgodzić ze stwierdzeniem, że każdy obowiązek niepieniężny może być zaliczony do danin publicznych. Aby zakwalifikować jakąś formę działania lub zaniechania, zawsze powiązaną z ograniczeniem swobody decydowania o prawach przynależnych podmiotowi, do danin publicznych, konieczna jest dokładna analiza przepisów szczegółowych, które te ograniczenia wprowadzają.

Podkreślić należy, że wyrok NSA z dnia 29 września 2017 roku dotyczył kwalifikacji prawnej obowiązków wynikających z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 roku o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym<sup>14</sup>.

#### 4. Art. 86a p.f. a stanowisko judykatury

Stanowisko, że art. 86a p.f. zawiera ograniczenia, które nie są daninami publicznymi, zaprezentowano m.in. w wyroku WSA w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2021 roku<sup>15</sup>, w wyroku NSA z dnia 14 grudnia 2021 roku<sup>16</sup> i w wyroku NSA

---

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 16 lutego 2007 roku o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1537 ze zm.).

<sup>15</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2021 roku, VI SA/Wa 2663/20, LEX nr 3209175.

<sup>16</sup> Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2021 roku, II GSK 2332/21, LEX nr 3285565.

z dnia 19 stycznia 2022 roku<sup>17</sup>. W orzeczeniach tych składy orzekające wyraźnie wskazały, że nie podzielają argumentacji zaprezentowanej w wyroku NSA z dnia 29 września 2017 roku.

WSA w wyroku z dnia 19 kwietnia 2021 roku wskazał, że danina publiczna nie obejmuje zakazów zachowania się jednostki sformułowanych w przepisach prawa. „Zdaniem Sądu, rozumienie pojęcia »daniny publicznej« w Prawie przedsiębiorców zasadniczo pokrywa się z jego rozumieniem konstytucyjnym, z ewentualnym rozszerzeniem tego pojęcia na część kategorii świadczeń publicznych (zdaniem Sądu, raczej w postaci świadczeń rzeczowych niż osobistych). Daniny publiczne nie są jednak równoznaczne z ciężarami publicznymi, które to pojęcie jest jeszcze szersze niż świadczenia publiczne”. Ponadto – wg WSA – „art. 86a p.f. określa zasady wykonywania reglamentowanej działalności gospodarczej, a mianowicie wprowadza bezwzględny zakaz sprzedaży leków przez apteki ogólnodostępne i punkty apteczne innym aptekom ogólnodostępnym lub innym punktom aptecznym, jak również hurtowniom farmaceutycznym. Jednakże regulacji tej nie można przypisać charakteru daniny publicznej, której istotą jest obowiązek świadczenia na rzecz państwa lub innego podmiotu publicznego w celu realizacji zadań o charakterze publicznym, ustalanego jednostronnie na mocy określonego aktu prawnego, którego realizacja jest zabezpieczona możliwością zastosowania przymusu państwowego”.

WSA w Warszawie wskazał także, że „Danina publiczna powinna być świadczona na rzecz podmiotu publicznego, polegać może na zapłacie w pieniądzu (danina pieniężna) lub ewentualnie przeniesieniu własności rzeczy (danina w naturze), co potwierdza znaczenie słów „dać-dawać” czyli słownikowo „przekazać komuś rzecz, którą posiada lub rozporządza”. Zdaniem Sądu jednak danina publiczna w rozumieniu art. 34 ust. 1 Prawa przedsiębiorców nie powinna obejmować świadczeń osobistych, tj. w szczególności usług osób prywatnych świadczonych na rzecz podmiotu publicznego”.

Z kolei NSA w wyroku z dnia 14 grudnia 2021 roku i w wyroku z dnia 19 stycznia 2022 roku dokonał analizy pojęcia „daniny publicznej” w m.in. w oparciu o poglądy doktryny. W wyrokach tych wprost wskazano: „Mając na uwadze wskazaną już interpretacyjną regułę domniemania języka prawnego należy wskazać na pogląd, że wśród danin publicznych w pierwszej kolejności – obok powszechności – wymienia się funkcję fiskalną, a w doktrynie formułowane są definicje o charakterze opisowym, zgodnie z którymi daniną publiczną w rozumieniu konstytucyjnym jest świadczenie pieniężne pobierane na rzecz podmiotów

---

<sup>17</sup> Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2022 roku, II GSK 2542/21, LEX nr 3325730.

publicznych. Akcentowana jest zatem forma pieniężna danin. Stanowisko to uzasadniane jest umiejscowieniem przepisu dotyczącego danin publicznych w rozdziale Konstytucji zatytułowanym „Finanse publiczne”, co pozwala na klasyfikację daniny publicznej jako instytucji przynależnej do finansów publicznych (v. B.M. Antonów, *Cechy danin publicznych w polskim systemie prawa*, Annales Universitatis Curie-Skłodowska, Lublin 2016)”.

Argumentacji tej należy zarzucić to, że dokonano wyboru fragmentów jednej publikacji do uzasadnienia przyjętej tezy. Tymczasem w przywołanej publikacji D.M. Antonów (a nie, jak widnieje w uzasadnieniu, B.M. Antonów) wskazuje także: „Funkcja fiskalna jest podstawową funkcją danin publicznych, ale nie jedyną. Mogą one stanowić również instrument realizacji funkcji pozafiskalnych [...] Ustawodawca w różnych aktach prawnych wylicza przykładowo daniny zaliczane do tej zbiorczej kategorii, brak jest jednak w przepisach polskiego prawa wyczerpującego wyliczenia wszystkich danin publicznych”<sup>18</sup>.

Wskazane wyżej orzeczenia sądowe odwołują się do pojęcia daniny publicznej wynikającego z art. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych<sup>19</sup>. Argumentacja w tym zakresie nie jest trafna, ponieważ z art. 5 ust. 1 pkt 1 wynika, że jednym z elementów środków publicznych są dochody publiczne, w ramach których wyróżnia się m.in. (art. 5 ust. 2 pkt 1) daniny publiczne, do których zalicza się: podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw. Jest oczywiste, że poprzez usytuowanie danin publicznych w art. 5 dotyczącym środków publicznych ustawodawca wskazał, że chodzi tylko o ich jeden z trzech rodzajów, tj. daniny pieniężne. Pozostałe rodzaje danin publicznych, tj. osobiste i rzeczowe, nie są regulowane przez ustawę o finansach publicznych.

Nie ma wątpliwości, że wskazane wyżej orzeczenia są trafne, natomiast poważne wątpliwości budzą niektóre wykorzystane argumenty.

Wydaje się, że problemy interpretacyjne związane z pojęciem „daniny publicznej” na płaszczyźnie ustawy – Prawo przedsiębiorców można rozwiązać poprzez umieszczenie w tym akcie prawnych definicji legalnej danin publicznych na potrzeby interpretacji indywidualnych. *De lege lata* takiej definicji nie

---

<sup>18</sup> D.M. Antonów, *Cechy danin publicznych w polskim systemie prawa*, „Annales Universitatis Curie-Skłodowska”, Lublin-Polonia, Sectio G, Vol. LXIII, 1/2016, s. 19.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1270).



ma, a dodatkowo ustawodawca wprowadza zamieszanie terminologiczne wskazując w art. 34 ust. 1 na „daniny publiczne lub składki na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne”. Tymczasem w doktrynie w zasadzie nie ma wątpliwości, że składki na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne są elementem składowym danin publicznych, tak jak podatki, opłaty czy cła. Przykładowo można wskazać, że B. Brzeziński, który wyróżnia cztery podstawowe kategorie danin publicznych (podatki, opłaty, dopłaty i cła) pisze, że do danin publicznych należą także „rozmaite rodzaje obligatoryjnych składek na cele uznawane za publiczne. Traktuje się je jednak jako konstrukcje prawne odmienne od pozostałych przede wszystkim z tego względu, że wpływy z nich osiągane zwykle nie trafiają do budżetu, ale organizowane są w inny sposób (np. zasilają zasoby funduszy celowych)”<sup>20</sup>. W literaturze przedmiotu pisze się także, że wprowadzenie art. 84 Konstytucji RP nie odnosi się wprost i konkretnie do składek to nie ulega wątpliwości, że są one daninami publicznymi wchodzącymi w skład pojęcia „ciężary i świadczenia publiczne”<sup>21</sup>.

## 5. Podsumowanie

Daniny publiczne można podzielić na pieniężne, rzeczowe i osobiste, przy czym we współczesnej Polsce zdecydowanie dominują daniny o charakterze pieniężnym. Nie jest jednak uzasadnione, aby nie „zauważać” danin osobistych i rzeczowych. Oczywiście daniny niepieniężne mają raczej znaczenie potencjalne, które urzeczywistniać się może w sytuacjach nadzwyczajnych (wojna, klęski żywiołowe, epidemia).

Daniny pieniężne i niepieniężne mają różny charakter i realizują inne cele państwa czy innego podmiotu publicznego. Daniny pieniężne związane są z przejściem środków pieniężnych, niepieniężne zaś polegają na świadczeniu pracy czy wykonywaniu usług (osobiste) albo przekazania rozmaitych rzeczy (rzeczowe).

Art. 86a p.f. reguluje ograniczenia przedmiotowe i podmiotowe w zakresie zbywania produktów leczniczych z apteki, wprowadzając tym samym istotne odstępstwo od generalnej zasady swobody działalności gospodarczej. Rozważając możliwość zakwalifikowania tych ograniczeń jako danin publicznych nie ma wątpliwości, że konieczne jest ustalenie, czy chodzi o świadczenie (pieniężne lub niepieniężne) na rzecz państwa lub innego podmiotu publicznego. Art. 86a p.f.

<sup>20</sup> B. Brzeziński, *Prawo podatkowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Toruń 2017, s. 129.

<sup>21</sup> J. Wantoch-Rekowski, *Pensions and pension insurance contributions in the light of Polish constitutional regulations – outline of the problem*, „Kobe University Law Review” 2020, nr 53, s. 4–5.

niewątpliwie ogranicza swobodę działalności gospodarczej, jednak nie nakazuje wskazanym w nim podmiotom określonych świadczeń pieniężnych, wykonywania usług czy przekazania rzeczy na rzecz państwa lub innego podmiotu publicznego. Trafnie wskazał NSA w wyroku z dnia 14 grudnia 2021 roku, że „chybiony jest zarzut błędnej wykładni art. 34 ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców, polegającej na przyjęciu, że zakazy zachowania się jednostki wynikające z odrębnych przepisów prawa są osobistymi świadczeniami publicznymi i tym samym nie zawierają się w pojęciu danin publicznych”.

W konsekwencji należy przyjąć, że orzeczenia sądów, które zawierały stanowisko, że art. 86a p.f. zawiera ograniczenia, które nie są daninami publicznymi, są prawidłowe. Tym samym prawidłowo Minister Zdrowia, jako podmiot właściwy, odmówił w tego typu sprawach wszczęcia postępowania w sprawie wydania interpretacji indywidualnej, gdyż art. 86a p.f. nie nakłada obowiązku uiszczenia przed przedsiębiorcą daniny publicznej lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne.

Nie ma jednak wątpliwości, że określone w art. 86a p.f. ograniczenia można kwalifikować jako nałożone ustawowo „ciężary publiczne”, nie będące jednak daninami publicznymi. Przedsiębiorcy stosujący ustawę – Prawo farmaceutyczne mogą mieć wątpliwości w zakresie interpretacji zawartych w niej przepisów, ale nie ma podstaw prawnych do formułowania roszczeń w zakresie wydania przez właściwy podmiot decyzji interpretacyjnej. Skuteczny wniosek w zakresie wydania decyzji interpretacyjnej może dotyczyć tylko i wyłącznie danin publicznych, a ograniczenia zawarte w art. 86a p.f. daniną publiczną nie są.

## Bibliografia

- Antonów D.M., *Cechy danin publicznych w polskim systemie prawa*, Annales Universitatis Curie-Skłodowska, Lublin-Polonia, Sectio G, Vol. LXIII, 1/2016.
- Bień-Kacała A., Wantoch-Rekowski J., *Komentarz do Konstytucji RP, art. 84, 217*, Warszawa 2022.
- Bień-Kacała A., *Zasada władztwa daninowego w Konstytucji RP z 1997 r.*, Toruń 2005.
- Brzezicki T., Noga M., Wantoch-Rekowski J., *Wydawanie decyzji interpretacyjnych przedsiębiorcom przez ZUS*, Warszawa 2021.
- Brzezicki T., Wantoch-Rekowski J., *O możliwości wyeliminowania z obrotu prawnego interpretacji składowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2015, nr 1.
- Brzeziński B., *Prawo podatkowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Toruń 2017.
- Dębowska-Romanowska T., Nowak T., *Komentarz do art. 84 [w:] Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis/el. 2016.
- Działocha K., Łukaszczuk A., *Komentarz do art. 84 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe/el. 2016.
- Krawczyk-Sawicka A., *Reguła ustawowego nakładania podatków i innych ciężarów publicznych w świetle art. 217 Konstytucji RP z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2.

Olszewski W., *Komentarz do art. 86a [w:] Prawo farmaceutyczne. Komentarz*, red. W. Olszewski, Wolters Kluwer 2016, LEX.

Wantoch-Rekowski J., *Pensions and pension insurance contributions in the light of Polish constitutional regulations – outline of the problem*, „Kobe University Law Review” 2020, nr 53.

### **Akty prawne**

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2301 ze zm.)

Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1537 ze zm.)

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1270)

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 221 ze zm.)

### **Orzecznictwo**

Wyrok NSA z dnia 29 września 2017 r., II GSK 3556/15, Lex nr 2387899.

Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2021 r., II GSK 2332/21, LEX nr 3285565.

Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2022 r., II GSK 2542/21, LEX nr 3325730.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2021 r., VI SA/Wa 2663/20, LEX nr 3209175.