



Warszawa, 06-02-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.7011.26.2022.ETP/EG

Pan

dr n. ekon. Adam Niedzielski

Minister Zdrowia

via ePUAP

Wielce Szanowny Panie Ministrze!

Pozwalam sobie zwrócić się do Pana Ministra w sprawie zmian przepisów obciążających obywateli obowiązkiem opłacania składki zdrowotnej w pełnej wysokości poprzez uniemożliwienie odliczenia składki zdrowotnej od podatku.

Jedną z fundamentalnych zmian dokonanych w ramach reformy Polskiego Ładu było wyłączenie możliwości odliczenia od podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne. Wraz z wejściem w życie w dniu 1 stycznia 2022 r. tej rewolucyjnej dla systemu podatkowego nowelizacji, doszło do uchylecia przepisów¹, które pozwalały podatnikom na odliczenie od podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne. Likwidacja tej możliwości skutkowałą wzrostem obciążeń podatkowych u podatników, którzy dotychczas korzystali z tego odliczania. W efekcie składka zdrowotna zwiększyła podstawę opodatkowania, od której liczona jest wysokość podatku.

¹ Wyeliminowanie z obrotu prawnego art. 27b ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1128, ze zm.; „dalej: „ustawa o PIT”) oraz art. 95 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1285, ze zm.; dalej: „ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej”).

Przypomnieć należy, że przepis umożliwiający odliczenie składki na ubezpieczenie zdrowotne od podatku został wprowadzony do porządku prawnego z dniem 1 stycznia 1999 r. na skutek reformy systemu ubezpieczeń zdrowotnych². Wówczas przepisy podatkowe zostały dostosowane do nowego sposobu finansowania ubezpieczenia zdrowotnego, a uiszczona przez podatnika składka na ubezpieczenie zdrowotne podlegała odliczeniu.

Precyzując, do czasu wejścia w życie Polskiego Ładu, składka na ubezpieczenie zdrowotne w wysokości 9% podstawy jej wymiaru³ podlegała częściowemu odliczeniu. Kwota, o którą można było zmniejszyć podatek, osiągała 7,75% podstawy wymiaru składki, tym samym 1,25% pokrywane było przez podatnika⁴. W konsekwencji, rzeczywisty koszt składki zdrowotnej był znacznie mniejszy, właśnie z uwagi na prawo do jej odliczenia.

Wobec czego, w poprzednio obowiązującym stanie prawnym – do czasu wejścia w życie reformy Polskiego Ładu, składka na ubezpieczenie zdrowotne osób, objętych obowiązkiem podatkowym w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych była

² Ustawa z dnia 18 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1998 r. Nr 117, poz. 756 ze zm.).

³ Art. 79 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

⁴ Art. 27b ust. 2 ustawy o PIT.

w istocie opłatą obciążającą w decydującej swej części budżet państwa⁵, ponieważ była odliczana od podatku. W tym kontekście nasuwa się pytanie, czy obciążenie obywateli obowiązkiem finansowania składki zdrowotnej w całości (w poprzednio obowiązującym stanie prawnym podatnicy finansowali jedynie 1,25% składki) – jest rozwiązaniem właściwie wpisującym się w ciążący na władzy publicznej konstytucyjny nakaz zapewnienia jednostkom ochrony zdrowia, wyrażony w art. 68 Konstytucji.

Problem ten został mi zasygnalizowany przez Panią prof. dr hab. Inettę Jędrasik-Jankowską, em. kierownika Katedry Prawa Ubezpieczeń Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. W ramach przedstawionego mi stanowiska wyrażono obawę, że obecnie obowiązujące przepisy, obciążające obywateli obowiązkiem opłacania składki na ubezpieczenie zdrowotne w pełnej wysokości mogą naruszać art. 68 Konstytucji.

Z Konstytucji wynika, że ubezpieczenie społeczne realizuje ochronę na wypadek niezdolności do pracy spowodowanej chorobą lub inwalidztwem oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego (art. 67), natomiast przedmiotem ubezpieczenia zdrowotnego jest życie i zdrowie obywateli (art. 68)⁶. Prawo do ubezpieczenia społecznego jest prawem zagwarantowanym konstytucyjnie, a przymusowy charakter ochrony rozciąga się w zasadzie na wszystkich członków społeczeństwa.

⁵ Jak zauważył TK w wyroku z dnia 26 października 2010 r. (sygn. K 58/07): stworzony w przeszłości system państwowej służby zdrowia obejmował stopniowo wszystkie grupy społeczno-zawodowe i zasadniczo całą ludność Polski na zasadzie deklarowanego przez ustawodawcę powszechnego dostępu do służby zdrowia. Charakteryzował się, w szczególności, jednolitą strukturą organizacyjną. Ochrona zdrowia w ramach resortu rządowej administracji była finansowana z ogólnych dochodów budżetowych państwa. W okresie transformacji ustrojowej zdecydowano się na ubezpieczeniową formę ochrony zdrowia, w miarę możliwości powszechną i jednolitą, która w założeniu miała wzmocnić prawną pozycję ubezpieczonego i pacjenta, zapewnić stabilniejsze finansowanie systemu, wolne od konkurencji z innymi wydatkami finansowanymi z budżetu oraz wolne od nacisków politycznych. Jako podstawę finansowania ubezpieczenia przyjęto składkę na ubezpieczenie zdrowotne, gromadzoną w odrębnym, formalnie niezależnym od budżetu państwa funduszu, którego wielkość pozostawać powinna w relacji do poziomu dochodów osób objętych ubezpieczeniem.

⁶ Inetta Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i Konstrukcje Prawne Ubezpieczenia Społecznego*, Wolters Kluwer, Wydanie 10, Warszawa 2020.

Ubezpieczenie zdrowotne jest rodzajem ubezpieczenia społecznego, wydzielonym ze względu na odmienny przedmiot ochrony – zdrowie i życie⁷. Środki na to ubezpieczenie pochodziły dotychczas od ubezpieczonego z jego wynagrodzenia za pracę pośrednio w postaci części podatku dochodowego przeznaczanego na składkę na ubezpieczenie zdrowotne, określonej w ustawie i w części bezpośrednio z wynagrodzenia⁸.

Niemniej w ubezpieczeniu społecznym to państwo ma obowiązek utworzyć fundusz i objąć nim obywateli. Składka stanowi miarę udziału ubezpieczonego w wypracowaniu środków przeznaczonych na fundusz tworzony przez państwo. Składka jest w rzeczywistości „dopisywana” do wynagrodzenia (jako obraz części funduszu wypracowanego przez danego ubezpieczonego), a nie odejmowana od wynagrodzenia, po to, żeby utworzyć fundusz. Utworzenie funduszu ubezpieczenia społecznego to konstytucyjny obowiązek państwa, wynikający z art. 67 Konstytucji⁹.

Zauważono, że od dnia 1 stycznia 1999 r. system opieki zdrowotnej zakłada obowiązek ubezpieczenia zdrowotnego i ponoszenia z tego tytułu składek z budżetu państwa. System ten działał do dnia 1 stycznia 2022 r., bowiem składkę na ubezpieczenie zdrowotne zasadniczo pokrywał budżet państwa. Natomiast od dnia 1 stycznia 2022 r. składką na ubezpieczenie zdrowotne zostali *de facto* obciążeni obywatele, co zdaniem Pani prof. dr hab. Inetty Jędrasik-Jankowskiej może stanowić podstawę do naruszenia art. 68 Konstytucji. Ponadto zostało przedstawione, że nie ma przy tym znaczenia obniżenie skali podatku, bowiem w ostatecznym rachunku obciążenia obywateli wzrosły z 18,25 % (podatek 17% w tym składka zdrowotna 9% - po odliczeniu 1,25%) do 21% (podatek 12% i składka zdrowotna 9%).

W tym miejscu podkreślić należy, że koncepcji zniesienia przez ustawodawcę odliczalności składki zdrowotnej od podatku przypisuje się względy fiskalne. W uzasadnieniu do projektu reformy Polskiego Ładu wskazano bowiem, że „(...) kryzys związany z pandemią COVID-19 przekłada się nie tylko na zmniejszenie wpływów

⁷ *Ibidem.*

⁸ *Ibidem.*

⁹ *Ibidem.*

budżetowych, ale także na zwiększone wydatki, w tym na obsługę zadłużenia i świadczenia społeczne. Z tego względu państwo zmuszone jest do szukania nowych rozwiązań, wspierających wzrost oraz stabilizację nadwyrężonych wpływów budżetowych (...)"¹⁰.

Początkowo, likwidację prawa do odliczenia od podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne miała podatnikom złagodzić tak zwana ulga dla klasy średniej¹¹. Ostatecznie jednak z rozwiązania tego zrezygnowano. Na mocy pakietu zmian zwanego Polskim Ładem 2.0., który wszedł w życie z dniem 1 lipca 2022 r., ustawodawca zdecydował o zmianie stawki podatkowej z 17% do 12%. Rozwiązanie polegające na obniżeniu stawki podatku dla rozliczających się według skali podatkowej miało na celu zrekompensowanie uchylanej ulgi dla klasy średniej.

Co więcej, w uzasadnieniu do projektu nowelizacji Polskiego Ładu wprost wskazano, że brak możliwości odliczenia od podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne równoważy nie tylko podwyższenie kwoty wolnej od podatku do 30.000 zł, progu dochodów w skali podatkowej do 120.000 zł, ale także obniżenie stawki podatkowej¹². Dodano, że z nowych rozwiązań mogą skorzystać również przedsiębiorcy rozliczający się według skali podatkowej. Natomiast co do pozostałych przedsiębiorców (opodatkowanych stawką liniową, ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych oraz kartą podatkową) wprowadzono limitowane odliczenie składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Z powyższego wynika więc, że zmiany dokonane w ramach nowelizacji Polskiego Ładu nie przywróciły możliwości odliczenia od podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne. Wprowadziły jedynie pewne rozwiązania kompensacyjne zasadniczo

¹⁰ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw – druki nr 1532 oraz 1532A; pełna treść pod linkiem:

<https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=A2CD8F04765FCD4BC125874A00700F9B>

¹¹ Dodany art. 26 ust. 1 pkt 2aa oraz ust. 4a-4c ustawy o PIT.

¹² Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw - druk nr 2186, pełna treść pod linkiem:

<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2186>

w płaszczyźnie podatkowej (w szczególności obniżenie stawki podatku do 12%), a także pewne wyjątki w zakresie możliwości odliczenia składki zdrowotnej przez niektóre grupy podatników.

W tym kontekście Pani prof. Inetta Jędrasik-Jankowska przedstawia tezę, że po zmianach wynikających z Polskiego Ładu doszło do sytuacji, w której system opieki zdrowotnej w Polsce finansowany jest w istocie przez obywateli w ramach płaconych przez nich składek na ubezpieczenie zdrowotne. Wobec tego, stwierdza, że niedopuszczalne jest, aby obecnie funkcjonujące rozwiązania w całości „przerzuciły” na obywatela obowiązek państwa co do zapewnienia środków na realizację finansowania świadczeń zdrowotnych. W konsekwencji stawia pytanie o to, czy w świetle art. 68 ust. 2 Konstytucji (tj. w granicach konstytucyjnie określonego obowiązku stworzenia przez państwo systemu opieki zdrowotnej finansowanego ze środków publicznych), ustawodawca poszukując rozwiązań naceLOWanych na wzrost wpływów budżetowych nie powinien wprowadzić do porządku prawnego zmian o charakterze *stricte* podatkowym w zakresie nałożenia obowiązku poniesienia ciężaru podatkowego, zamiast w nieuprawniony sposób likwidować prawo do odliczenia składki zdrowotnej.

Jednocześnie należy nadmienić, że Trybunał Konstytucyjny, dokonując pogłębionej interpretacji art. 68 ust. 2 Konstytucji RP, zauważa, że konieczne jest funkcjonowanie w ramach systemu opieki zdrowotnej mechanizmów pozwalających na gromadzenie, a następnie wydatkowanie na świadczenia zdrowotne ze środków publicznych (...) ¹³. Art. 68 ust. 2 nakłada na władze publiczne, a w szczególności na ustawodawcę obowiązek określenia zasad realizowania prawa do ochrony zdrowia. Nakazuje więc stworzenie normatywnego układu odniesienia (systemu prawnego), który pozwoli dookreślić treść prawa do ochrony zdrowia, a to łączy się z koniecznością określenia warunków i zakresu udzielania świadczeń zdrowotnych. Ustawodawca nie przesądza tego, jaki model normatywny powinien ustawodawca przyjąć w tej materii. Norma zawarta w art. 68 ust. 2 zdanie drugie nie jest jedynie upoważnieniem ustawodawcy zwykłego do określenia warunków i zakresu świadczeń, lecz nakłada na ustawodawcę taki obowiązek. Swoboda ustawodawcy nie jest nieograniczona. Nie może on w ogóle zrezygnować z finansowania świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych.

¹³ Wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r. (sygn. K 14/03).

W świetle powyższego, na podstawie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹⁴ zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w podnoszonej sprawie, w szczególności proszę o szczegółowe ustosunkowanie się do tez stawianych przez Panią prof. Inettę Jędrasik-Jankowską w aspekcie konstytucyjnym.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

¹⁴ Art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.).