



# Minister Zdrowia

DLU.704.273.2024.MR  
Warszawa, 12 kwietnia 2024

**Szanowny Pan**  
**Prof. ucz. dr. hab. Marcin Wiącek**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**  
via ePUAP

*Szanowny Panie Rzeczniku,*

w odpowiedzi na Pana pismo z dnia 8 marca 2024 r., znak: V.511.767.2022.EG, w sprawie analiz dotyczących możliwych zmian normatywnych w regulacjach składki zdrowotnej dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w rozumieniu art. 5 pkt 21 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 146; dalej jako „ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej”) uprzejmie proszę o przyjęcie następujących wyjaśnień:

Obecnie obowiązujące przepisy ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, regulujące instytucję składki zdrowotnej osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w rozumieniu art. 5 pkt 21 ww. ustawy (dalej jako „przedsiębiorcy”), z perspektywy tej grupy ubezpieczonych tworzą nieefektywny i zwiększający koszty prowadzenia działalności gospodarczej mechanizm, w którym przedsiębiorca, opodatkowujący dochody z działalności gospodarczej na zasadach ogólnych - tj. w oparciu o skalę podatkową (ok. 50% podatników rozliczających dochody z działalności gospodarczej) lub w formie podatku liniowego, zmuszony jest do prowadzenia odrębnej ewidencji księgowej dla celów prawidłowego ustalenia podstawy składki zdrowotnej.

Wyrażony w obecnym brzmieniu ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej mechanizm normatywny ustalania podstawy wymiaru składki miesięcznej oraz dokonywania rocznego rozliczenia składki zdrowotnej należnej od przedsiębiorców tworzy dodatkowo następujące problemy:

- 1) obliczanie i opłacanie składki na ubezpieczenie zdrowotne w prawidłowej wysokości jest skomplikowane, bowiem obowiązujące szczegółowe normy prawne stanowią rozbudowaną regulacją, która konstytuuje różnice pomiędzy wysokością podstawy wymiaru składki, a wysokością podstawy opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych (dalej jako „PIT”);
- 2) w wyniku zmian wprowadzonych w ramach tzw. „Polskiego Ładu” nastąpił od 1 stycznia 2022 r. wzrost wydatków, jakie przedsiębiorcy ponoszą w ramach składki na ubezpieczenie zdrowotne - ustawa o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 2105 ze zm.) wprowadziła w miejsce stałej składki zdrowotnej dla przedsiębiorców składkę „urealnioną”, tj. obliczaną co do zasady od rzeczywiście uzyskiwanych dochodów (w przypadku osób rozliczających PIT na zasadach ogólnych, w oparciu o skalę podatkową lub w formie podatku liniowego) lub przychodu (w przypadku przedsiębiorców opłacających PIT w formie podatku zryczałtowanego);
- 3) obciążenie przedsiębiorców oraz ich księgowych nadmiarowymi obowiązkami biurokratycznymi dotyczącymi rozliczenia składki zdrowotnej (m.in. obowiązkiem

składania comiesięcznych deklaracji rozliczeniowych w systemie teleinformatycznym Zakładu Ubezpieczeń Społecznych).

Z perspektywy przedsiębiorców istotnym problemem jest znaczne obciążenie składką zdrowotną, istotnie wpływające na rentowność prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej. Przedsiębiorcy podnoszą w szczególności zastrzeżenia w odniesieniu do uwzględniania w podstawie wymiaru składki zdrowotnej przychodów ze sprzedaży środków trwałych. Konieczność zapłaty składki zdrowotnej od części dochodu wygenerowanego w wyniku sprzedaży środka trwałego pożytywana jest przez przedsiębiorców jako rozwiązanie niesprawiedliwe, niezwiązane z wynikiem podstawowej działalności operacyjnej przedsiębiorcy i mogące skutkować incydentalnym wzrostem dochodu przedsiębiorcy (np. gdy zbywana jest nieruchomość), a tym samym wyższą składką zdrowotną.

Przeprowadzone w Ministerstwie Zdrowia oraz Ministerstwie Finansów analizy doprowadziły do jednoznacznego wniosku, że **wyeliminowanie powyższych problemów wymaga wdrożenia zmiany normatywnej na poziomie ustawowym**, polegającej na wprowadzeniu nowych przepisów prawa, bądź uchyleniu lub zmodyfikowaniu dotychczasowych w:

- a) ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 146);
- b) ustawie z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 807);
- c) ustawie z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1265).

Ministerstwo Zdrowia opracowuje obecnie projekt ustawy zmieniającej ww. akty normatywne, dążąc do uzyskania następujących rezultatów:

1. Dla osób rozliczających się na zasadach ogólnych przy zastosowaniu **skali podatkowej**, o której mowa w art. 27 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.; dalej jako „ustawa o PIT”), oraz osób, o których mowa w art. 30ca tej ustawy – uzyskujących **kwalfikowany dochód z kwalifikowanych praw własności intelektualnej** – projektowane zmiany przewidują niską, ryczałtową składkę, która będzie wynosić 9% od 75% minimalnego wynagrodzenia za pracę dla wszystkich przedsiębiorców rozliczających się na skali podatkowej lub opłacających PIT z ww. dochodu kwalifikowanego, tj. niezależnie od poziomu rzeczywistych dochodów osiągniętych z działalności gospodarczej. Wprowadzenie powyższej zmiany normatywnej pozwoli na obniżenie ekonomicznego obciążenia składką zdrowotną, co powinno zwiększyć rentowność prowadzenia działalności gospodarczej. Możliwa będzie także rezygnacja z obowiązku comiesięcznego wyliczania podstawy wymiaru składki oraz rozliczenia rocznego, co wyeliminuje problem obciążeń biurokratycznych. Proponowane rozwiązanie doprowadzi także do znacznego uproszczenia regulacji składki zdrowotnej przedsiębiorców rozliczających PIT w oparciu o skalę podatkową.
2. Dla osób rozliczających się w **formie podatku liniowego**, o którym mowa w art. 30c ustawy o PIT, proponuje się wprowadzenie stałej, niskiej składki zdrowotnej, która będzie wynosiła 9% od 75% minimalnego wynagrodzenia w przypadku przedsiębiorców osiągających w danym miesiącu dochód (liczony od początku roku kalendarzowego) do wysokości dwukrotności przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w czwartym kwartale roku poprzedniego, włącznie z wypłatami z zysku, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Po przekroczeniu dwukrotności przeciętnego wynagrodzenia składka wyniesie 4,9% od realnego dochodu, stanowiącego nadwyżkę ponad ww. próg (dwukrotność przeciętnego wynagrodzenia).

Projektowane rozwiązanie pozwoli na ograniczenie ciężaru ekonomicznego składki zdrowotnej w grupie przedsiębiorców uzyskujących dochodu poniżej proponowanego progu (wedle wyliczeń MF w warunkach 2024 r. ok. 265 tys. osób, tj. 53% podatników rozliczających PIT w formie podatku liniowego, osiągnie dochody poniżej 2-krotności przeciętnego wynagrodzenia), znacznie uprości regulacje składki zdrowotnej oraz pozwoli na zminimalizowanie obciążeń biurokratycznych. W odniesieniu do grupy przedsiębiorców uzyskujących dochody powyżej proponowanego progu projektowane jest rozwiązanie służące wyeliminowaniu konieczności prowadzenia rozbudowanej księgowości składkowej, umożliwiające wyliczanie podstawy wymiaru składki miesięcznej od kwoty odpowiadającej 1/12 rocznego dochodu, który został wykazany w ostatnim rocznym rozliczeniu ZUS.

Ze względu na zachowanie instytucji „urealnionej” składki zdrowotnej w odniesieniu do dochodu stanowiącego nadwyżkę ponad proponowany próg konieczne będzie utrzymanie dla tej grupy przedsiębiorców rocznego rozliczenia składki zdrowotnej.

3. Dla osób rozliczających się **ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych** proponowana jest stała, niska składka wynosząca 9% od 75% minimalnego wynagrodzenia w przypadku przedsiębiorców osiągających w danym miesiącu przychód do wysokości czterokrotności przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w czwartym kwartale roku poprzedniego, włącznie z wypłatami z zysku, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Po przekroczeniu czterokrotności przeciętnego wynagrodzenia składka wyniesie 3,5% od nadwyżki przychodu ponad czterokrotność przeciętnego wynagrodzenia. Dla tej grupy przedsiębiorców przewiduje się zachowanie obowiązującego obecnie rozwiązania, które pozwala na opłacanie stałej składki miesięcznej obliczanej od kwoty przychodów uzyskanych w poprzednim roku kalendarzowym (pomniejszonej o kwotę opłaconych w poprzednim roku kalendarzowym składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe, jeżeli nie zostały zaliczone do kosztów uzyskania przychodów lub odliczone od dochodu, na podstawie ustawy o PIT). Tak ustaloną miesięczną podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne ubezpieczony będzie stosował przez cały rok kalendarzowy.  
Powyższe rozwiązania powinny dać analogiczne efekty pozytywne jak w grupie przedsiębiorców rozliczających PIT w formie podatku liniowego (zob. pkt 2). Także dla tej grupy przedsiębiorców, ze względu na zachowanie instytucji „urealnionej” składki zdrowotnej obliczanej od przychodu stanowiącego nadwyżkę ponad proponowany próg, konieczne będzie utrzymanie obowiązku rocznego rozliczenia składki zdrowotnej.
4. Dla osób stosujących opodatkowanie w formie **karty podatkowej** proponuje się modyfikację obciążanie składkowego poprzez wprowadzenie niższej składka wynoszącej 9% od 75% minimalnego wynagrodzenia.
5. Zmiana obejmie również osoby współpracujące z przedsiębiorcami, które będą opłacać składkę zdrowotną wynoszącą 9% od 75% minimalnego wynagrodzenia.
6. Projektowane rozwiązania przewidują także **wyłączenie przychodów ze zbycia środków trwałych** z podstawy obliczania składki zdrowotnej przez przedsiębiorców rozliczających PIT na zasadach ogólnych (w oparciu o skalę podatkową lub w formie podatku liniowego) lub w formie podatku zryczałtowanego.

Skutek finansowy dla sektora finansów publicznych oszacowuje Ministerstwo Finansów w oparciu o model mikrosymulacyjny bazujący na indywidualnych, zanonimizowanych danych PIT/ZUS z 2022 roku, waloryzowanych na kolejne lata. Skutki dla poszczególnych form opodatkowania zostaną oszacowane osobno, zakładając stałą strukturę podatników i odpowiednią zmianę ich dochodów. Wyniki tych wyliczeń zostaną zaprezentowane

w Ocenie Skutków Regulacji. **Wstępne wyliczenia** skutków projektowanych zmian dla sektora finansów publicznych prezentuje poniższa tabela:

GRUPY UBEZPIECZONYCH	PIT	NFZ	SUMA
skala podatkowa	0	-4,2	<b>-4,2</b>
podatek liniowy (bez odliczenia)	+0,8	-2,1	<b>-1,3</b>
ryczałt od przychodów ewidencjonowanych	+0,2	+1,2	<b>+1,4</b>
karta podatkowa	+0	-0,1	<b>-0,1</b>
SUMA (bez przejść między formami)	<b>+1,0</b>	<b>-5,3</b>	<b>-4,3</b>

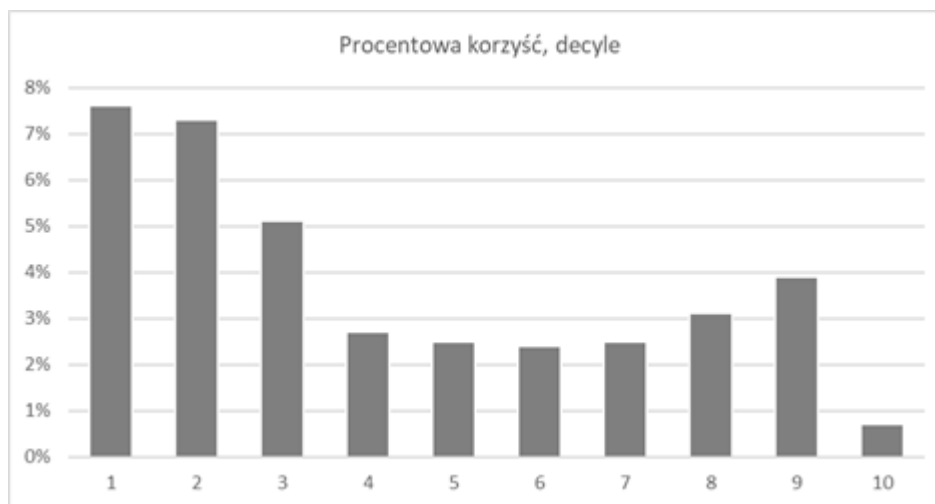
Tabela 1. Skutek dla sektora finansów publicznych [mld zł]

Warto zaznaczyć, że wg zasad sprzed 2022 r. składka ryczałtowa w 2025 r. byłaby określana jako 9% od podstawy równej 75% przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w IV kw. 2024 r. (prognoza: 8.517,43 zł/m-c). Oznacza to, że w przypadku powrotu do starych zasad, obowiązujących sprzed wprowadzenia tzw. „Polskiego Ładu”, skutek dla sektora finansów publicznych wyniósłby ok. -10 mld zł. Tymczasem proponowane rozwiązania stanowią skutek wynoszący ok. - 4,3 mld zł.

**Wstępne wyliczenia** wskazują ponadto, że struktura **beneficjentów proponowanych rozwiązań** kształtowałaby się następująco:

- na skali podatkowej oraz osoby, o których mowa w art. 30ca ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych - zyskuje ok. 1 288 tys. osób;
- na podatku liniowym zyskuje ok. 493 tys. osób;
- na podatku ryczałtowym zyskuje ok. 600 tys. osób, a traci ok. 142 tys. osób;
- karta podatkowa - zyskuje ok. 50 tys. osób;
- osoby współpracujące - zyskuje ok. 35 tys. osób.

Procentowo, skutki proponowanych zmian powinny być najbardziej korzystne dla najniższych decyli dochodowych, co prezentuje poniższy wykres:



Decyle dochodowe widoczne na osi poziomej stanowią przyporządkowanie poszczególnych osób do jednej z 10 równych liczebnie grup dochodu. Dochód jest tutaj rozumiany w sposób ekonomiczny, a nie podatkowy, oznacza więc m.in. łącznie dochodu z działalności gospodarczej z przychodem brutto z umowy o pracę lub umów cywilnoprawnych. Można zauważyć, że największa, względna korzyść z projektowanej reformy, przypadnie na dwa najniższe decyle dochodu, czyli przedsiębiorców i osoby współpracujące, których wyliczony dochód równy lub niższy 20% najmniej zarabiających podatników. Osoby takie zyskają

średnio ponad 7% swojego dochodu w wyniku obniżenia obciążeń składkowych. W przypadku osób najbogatszych w 10. decylu (czyli dla 10% najwięcej zarabiających podatników), przeciętny skutek będzie poniżej 1% ich dochodów. Proponowane zmiany relatywnie bardziej pomogą najbiedniejszym przedsiębiorcom.

Proponowane rozwiązania nie przewidują możliwości uwzględniania straty z działalności gospodarczej, bowiem ekwiwalentny charakter składki zdrowotnej wymaga, aby była ona opłacona przynajmniej w wymiarze minimalnym. W projektowanym modelu taką funkcję składki minimalnej będą pełniły składki sparametryzowane, tj. stała składka w przypadku przedsiębiorców stosujących skalę podatkową oraz stałe składki podstawowe, obowiązujące przedsiębiorców rozliczających PIT w formie podatku liniowego lub podatkiem ryczałtowym, którzy nie przekroczą proponowanych progów. Ponieważ ekwiwalentem składki zdrowotnej jest ubezpieczenie zdrowotne, pozwalające korzystać z systemu publicznej służby zdrowia, to nie jest uzasadnione wprowadzenie możliwości sprowadzenia wymiaru składki zdrowotnej do 0 zł poprzez wykazanie straty gospodarczej (z bieżącego roku obrotowego lub z lat ubiegłych). Rozwiązanie takie byłoby niezgodne z normatywną istotą składki zdrowotnej, kształtowaną przez zasady solidarności i sprawiedliwości społecznej.

Powyższe zasady prawne nie pozwalają także na wprowadzenie górnego limitu składki zdrowotnej w przypadku obowiązku odprowadzenia składki „urealnionej”, obliczanej od dochodów lub przychodów przekraczających proponowane w reformie progi. Zasada solidaryzmu wymusza wyższą partycypację w ciężarze utrzymania publicznego systemu opieki zdrowotnej przez tych przedsiębiorców, którzy lepiej prosperują i korzystają przy tym z udogodnień związanych z instytucjami podatku liniowego lub podatku ryczałtowego. Z systemowych preferencji podatkowych nie mogą korzystać przedsiębiorcy rozliczający PIT w oparciu o skalę podatkową – mogą im indywidualnie przysługiwać poszczególne zwolnienia podatkowe o charakterze przedmiotowym lub podmiotowym – a zatem w przypadku tej grupy ubezpieczonych uzasadnione jest ograniczenie ciężaru składki zdrowotnej do składki sparametryzowanej, obliczanej od stałej podstawy wymiaru. Należy także zauważyć, że choćby w przypadku pracowników wyższe wynagrodzenie oznacza wyższy wymiar składki zdrowotnej, a dla tej grupy ubezpieczonych pracodawca nie wprowadził górnego limitu składki zdrowotnej.

Prowadzone obecnie przez Ministerstwo Zdrowia wspólnie z Ministerstwem Finansów prace nad realizacją wyżej przedstawionych propozycji normatywnych, znajdują się na etapie opracowywania treści ustawy nowelizującej, a zatem są przed zgłoszeniem do Wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. Zgłoszenie do tego wykazu nastąpi w najbliższych dniach. Parlamentarny proces legislacyjny zaplanowany jest na 2. kwartał bieżącego roku, a wejście proponowanych zmian w życie na dzień 1 stycznia 2025 r.

Na etapie konsultacji opracowywany projekt ustawy zmieniającej wraz z uzasadnieniem oraz Oceną Skutków Regulacji zostanie przedłożony Panu Rzecznikowi.

Z wyrazami szacunku

Izabela Leszczyńska  
Minister Zdrowia  
/dokument podpisany elektronicznie/

Do wiadomości:

Szanowny Pan Andrzej Domański - Minister Finansów