



Minister Zdrowia

DLU.71.1.2022.MR
Warszawa, 02 stycznia 2023

Pan
Leszek Lewandowicz
Sekretarz Zarządu Głównego
Stowarzyszenie Księgowych
w Polsce

Szanowny Panie,

w odpowiedzi na pismo z dnia 18 października 2022 r., proszę o przyjęcie następujących wyjaśnień w przedmiocie zgłoszonych postulatów zmiany przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2561.; dalej jako „ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej”) regulujących składkę zdrowotną.

Ad. 1. Propozycja, aby jeden z parametrów podatkowy – np. kwotę dochodu przedsiębiorcy wskazywaną w PIT-B - uczynić podstawą wymiaru składki zdrowotnej, już w obecnie obowiązującym stanie prawnym nie jest możliwa do realizacji, bowiem różnicę pomiędzy podstawą opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych (dalej jako „PIT”) a podstawą wymiaru składki w ubezpieczeniu zdrowotnym generują przepisy prawa, z których część została wprowadzona do regulacji Polskiego Ładu w odpowiedzi na postulaty przedsiębiorców i księgowych. W obowiązującym stanie prawnym różnica w ustalaniu podstawy PIT i podstawy składki zdrowotnej wynika z następujących przepisów prawa:

a) art. 35 i 36 ustawy z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 807),

b) art. 36 ust. 1 ustawy 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)

- uchylenie powyższych przepisów prawa stanowiłoby przypadek zmiany normatywnej niekorzystnej dla przedsiębiorców oraz rodziłoby wątpliwości na gruncie konstytucyjnych

standardów wynikających z zasady ochrony praw słusznie nabytych (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)¹,

c) art. 81 ust. 2ca ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (dodawany nowelizacją z pkt 2)

– zmiana prawa w tym zakresie nie jest możliwa ze względu na kwestie aksjologiczne; regulacje art. 82 ust. 8-9a ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej mają charakter prospołeczny i rehabilitacyjny - dotyczą aktywizacji gospodarczej osób przynależących do grup wymagających wsparcia ze strony Państwa,

d) art. 66 ust. 1 pkt 1 lit c ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, w myśl którego osoby, które zawiesiły wykonywanie działalności gospodarczej na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r. poz. 162), nie podlegają pod obowiązkowe ubezpieczenie zdrowotne z tytułu działalności pozarolniczej

- zniwelowanie tej różnicy wymagałoby rozszerzenia tytułu ubezpieczenia zdrowotnego na cały okres prowadzenia działalności pozarolniczej, obejmujący także zawieszenie tej działalności, co spowodowałoby zwiększenia obciążania przedsiębiorców składką zdrowotną.

W związku z powyższym Ministerstwo Zdrowia zaproponowało odmienny sposób uproszczenia ustalenia miesięcznej składki zdrowotnej, tj. wprowadzenie od 1 stycznia 2024 r. instytucji składki stałej, obliczonej od 1/12 podstawy rocznej wykazanej w ostatnim złożonym dokumencie rozliczeniowym, obejmującym rozliczenie składki rocznej. Jako środek wdrożenia tego rozwiązania wskazano wprowadzenie do art. 81 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej nowych ustępów (2cb i 2cc) w następującym proponowanym brzmieniu:

Art. 81 ust. 2cb. *Ubezpieczony, o którym mowa w ust. 2, który prowadził działalność pozarolniczą przez cały poprzedni rok kalendarzowy, może przy określaniu miesięcznej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne w roku składkowym przyjmując kwotę odpowiadającą 1/12 rocznej podstawy wymiaru składki wskazanej w ostatnim złożonym dokumencie rozliczeniowym, o którym mowa w ust. 2k, jeżeli w całym roku kalendarzowym, którego dotyczyło roczne rozliczenie, prowadził nieprzerwanie działalność pozarolniczą i przychody z tej działalności były opodatkowane na podstawie art. 27, art. 30c lub art. 30ca ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. Tak ustaloną miesięczną podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne ubezpieczony stosuje przez cały rok składkowy począwszy od składki na ubezpieczenie zdrowotne należnej za pierwszy miesiąc tego roku.*

2cc. *W przypadku korekty dokumentu rozliczeniowego, o którym mowa w ust. 2k, miesięczna podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne, określona zgodnie z ust. 2cb, nie ulega zmianie.*

Jako komplementarną wobec powyższego rozwiązania legislacyjnego należało zaproponować instytucję uproszczonej miesięcznej składki zdrowotnej dla przedsiębiorców (rozliczających PIT w formie liniowej lub na zasadach ogólnych), którzy nie

¹ W wyroku z dnia 10 lipca 2000 r., sygn.SK 21/99, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada *lex retro non agit* oraz zasada ochrony praw nabytych mają charakter zasad przedmiotowych, wyznaczających granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych. Naruszenie tych zasad *może* uzasadniać zarzut niedopuszczalnego wkroczenia przez tę władzę w sferę konstytucyjnie chronionych praw lub wolności jednostki, co w konsekwencji prowadzi do stwierdzenia sprzecznego z porządkiem konstytucyjnym naruszenia tych praw lub wolności.

prowadzili działalności gospodarczej przez cały poprzedni rok kalendarzowy z racji przerwania działalności gospodarczej lub rozpoczęcia jej po raz pierwszy w trakcie roku. Ministerstwo Zdrowia zaproponowało zatem wprowadzenie do art. 81 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej następujących nowych przepisów prawa (ust. 2cd, 2ce, 2cf):

2cd. *Ubezpieczony, o którym mowa w ust. 2, który nie prowadził działalności pozarolniczej w poprzednim roku kalendarzowym lub prowadził ją przez część tego roku może przy określaniu miesięcznej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne w roku składkowym przyjąć kwotę odpowiadającą przeciętnemu miesięcznemu wynagrodzeniu 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”. Tak ustaloną miesięczną podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne ubezpieczony stosuje przez cały rok składkowy poczynwszy od składki na ubezpieczenie zdrowotne należnej za pierwszy miesiąc tego roku.*

2ce. *Przepisu ust. 2cd nie stosuje się do przedsiębiorcy, który w poprzednim roku kalendarzowym zawiesił wykonywanie działalności gospodarczej na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców.*

2cf. *O wyborze sposobu ustalania miesięcznej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne, o którym mowa w ust. 2cb lub 2cd ubezpieczony zawiadamia Zakład Ubezpieczeń Społecznych na deklaracji rozliczeniowej lub imiennym raporcie miesięcznym składanym za pierwszy miesiąc roku składkowego. Wybór tej formy oznacza rezygnację z ustalenia miesięcznej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne na zasadach określonych w ust. 2c.*

W następstwie powyższej proponowanych zmian uzasadniona byłoby także zmiana art. 81 ust. 2zc ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, regulującego kompetencje ZUS w sytuacji milczenia przedsiębiorcy (braku złożenia bieżących dokumentów rozliczeniowych). W tym zakresie wskazane byłoby wprowadzenie następującego brzmienia ww. przepisu prawa:

Art. 81 ust. 2zc. *W przypadku gdy ubezpieczony, o którym mowa w art. 66 ust. 1 ust. 1 pkt 1 lit. c lub ust. 1 pkt 1a, nie przekaże deklaracji rozliczeniowej albo imiennego raportu miesięcznego, Zakład Ubezpieczeń Społecznych ustala z urzędu za ten miesiąc podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne w kwocie:*

- 1) minimalnego wynagrodzenia obowiązującego pierwszego dnia roku składkowego – dla ubezpieczonego, o którym mowa w ust. 2c;*
- 2) minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w dniu 1 stycznia danego roku – dla ubezpieczonego, o którym mowa w ust. 2z;*
- 3) 60% przeciętnego miesięcznego 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” – dla ubezpieczonego, o którym mowa w ust. 2f i 2h;*
- 4) wskazanej w deklaracji rozliczeniowej lub imiennym raporcie miesięcznym, o którym mowa w ust. 2cf – dla ubezpieczonego, o których mowa w ust. 2cb lub 2cd;*
- 5) 75% przeciętnego miesięcznego 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” – dla osoby współpracującej z osobą prowadzącą działalność pozarolniczą oraz osobą, o której mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców;*

6) przeciętnego miesięcznego 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” – dla ubezpieczonego, o którym mowa w ust.2za;

7) przeciętnego miesięcznego 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” – dla osoby prowadzącej pozarolniczą działalność oraz osoby, o której mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, jeżeli brak jest możliwości ustalenia obowiązującej ubezpieczonego w danym roku formy opodatkowania na podstawie przekazanych dokumentów.

Tak ustalona kwota składki może ulec zmianie w przypadku złożenia wymaganych dokumentów przez płatnika, w wyniku kontroli lub postępowania administracyjnego z zakresu wymierzania i pobierania składek na ubezpieczenie zdrowotne lub w przypadku przekazania danych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. Przepis ust. 2zb stosuje się odpowiednio.

Ad. 2. Ze względu na niemożność przeprowadzenia zmiany systemów informatycznych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do początku roku składkowego zaczynającego się w 2023 r. konieczne jest zachowanie obecnie obowiązującej podstawy wymiaru miesięcznej składki zdrowotnej.

Ministerstwo Zdrowia przeanalizowało możliwości wprowadzenia na okres 2023 r. ryczałtowej składki miesięcznej obliczanej od stałej miesięcznej podstawy wymiaru, możliwej do uwzględnienia w obecnie funkcjonujących systemach informatycznych ZUS, odpowiadającej 120% przeciętnego miesięcznego 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”. Przeprowadzone przez Narodowy Fundusz Zdrowia wyliczenia wykazały, że wprowadzenie w życie powyższego rozwiązania skutkowałoby ubytkiem w przychodach NFZ z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne w okresie funkcjonowania rozważanego rozwiązania tymczasowego (2023 r.) w wysokości ok. 2 mld zł.

Biorąc pod uwagę, że w roku 2023 r. w związku z trudną sytuacją makroekonomiczną, oraz planowanym przekazaniem przez Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia środków z funduszu zapasowego, w kwocie nieprzekraczającej 5,5 mld zł na zasilenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, o którym mowa w art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568 ze zm.), utrata dodatkowych 2 mld zł oznaczałaby niemożliwe do zaakceptowania nadwyżenie funduszu zapasowego NFZ. Z tego powodu wdrożenie powyższego rozwiązania nie będzie możliwe.

Ad. 3. Wskazana propozycja zostanie poddana wspólnej analizie z ZUS oraz będzie przedmiotem dalszych prac zespołu obejmującego stronę rządową, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz stronę społeczną. Godowość pracy nad tym postulatem została zasygnalizowana przez Ministerstwo Zdrowia w czasie spotkania w dniu 22 listopada 2022 r.

Ad. 4. Zgodnie z wyjaśnieniami przesłanymi przez Ministerstwo Finansów sprawa ujęcia w księgach podatkowych faktury czy innych dokumentów kosztowych z opóźnieniem będzie przedmiotem interpretacji ogólnej. W tej kwestii Ministerstwo Zdrowia pozostaje w kontakcie z resortem finansów.

Ad. 5. W obowiązującym stanie prawnym obowiązek prowadzenie dokumentacji księgowej służącej prawidłowemu ustaleniu wysokości składki zdrowotnej wynika z art. 82 ust. 2c ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, w myśl którego ubezpieczony, o którym mowa w art. 81 ust. 2, 2e i 2z ww. ustawy, na żądanie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jest obowiązany przedstawić *dokumenty potwierdzające formę opodatkowania obowiązującą tego ubezpieczonego oraz wysokość przychodu, o którym mowa w art. 81 ust. 2e, 2f i 2h ww. ustawy, lub dochodu z pozarolniczej działalności stanowiącego podstawę wymiaru składki*, w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania. Zakład Ubezpieczeń Społecznych może żądać od ubezpieczonego dokumentów potwierdzających te informacje, jeżeli nie posiada tych informacji i nie może uzyskać do nich dostępu na podstawie odrębnych przepisów albo ma uzasadnione wątpliwości co do poprawności lub kompletności tych informacji.

W trakcie spotkania w dnia 22 listopada br. rozważano kwestię potencjalnych zmian legislacyjnych w zakresie przepisów podatkowych dotyczących księgi przychodów i rozchodów, które mogłyby ułatwić prowadzenie dokumentacji na rzecz obliczania podstawy składki zdrowotnej. Wskazana propozycja będzie analizowana w najbliższym czasie przez Ministerstwo Finansów wspólnie z Ministerstwem Zdrowia.

Ad. 6. Realizacja postulatu wprowadzenia maksymalnej wysokości kwoty składki na ubezpieczenie zdrowotne należnej za dany rok od przedsiębiorców obliczających składkę od dochodu z działalność pozarolniczej byłaby niezgodna z założeniami reformy „Polski Ład”. Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 2105 ze zm.) wprowadziła kluczową dla zabezpieczenia systemu publicznej opieki zdrowotnej zmianę do ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, polegającą na wprowadzeniu dla osób prowadzących działalność pozarolniczą składki zdrowotnej obliczanej od rzeczywistego dochodu (przychodu). Objęcie tej grupy osób zmianą prawną prowadzącą do urealnienia wysokości należnej składki zdrowotnej miało – zgodnie z intencją prawodawcy – skutkować zapewnieniem dodatkowych środków w systemie powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego oraz pełniejszą realizacją zasady solidaryzmu społecznego. To właśnie to zasada prawna przemawia za celowym brakiem górnego limitu składki zdrowotnej.

Ad. 7. Zgodnie z informacją przedłożoną przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, korekta podstawy wymiaru składek i należnej składki na ubezpieczenie zdrowotne wykazywanych w dokumentach rozliczeniowych za ubezpieczonych, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1, 3, 4 i 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1009 ze zm.; dalej jako „ustawa systemowa”), za poszczególne miesiące danego roku kalendarzowego może być składana do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – w myśl art. 81 ust. 2y ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej - do dnia przekazania wniosku, o którym mowa w ust. 2m (wniosku o zwrot nadpłaty w składce zdrowotnej), a w przypadku jego nieprzekazania - nie później niż do końca drugiego miesiąca, licząc od upływu terminu do złożenia zeznania, o którym mowa w art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, za ten rok kalendarzowy, czyli najpóźniej do 30 czerwca danego roku.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że po określonym terminie nie można korygować *miesięcznej składki zdrowotnej*. Jest to związane z kolejnymi przepisami ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej regulującymi prawo do zwrotu nadpłaty lub obowiązek dopłaty z tytułu rozliczenia składki rocznej. Deklaracja roczna powinna zostać utworzona na podstawie poprawnych dokumentów miesięcznych i na jej podstawie ZUS rozpatruje prawo do zwrotu lub określa kwotę do dopłaty. Jeżeli po ustawowo określonym terminie na składanie korekt deklaracji miesięcznych zajdzie konieczność zgłoszenia do ZUS korekty rozliczenia składki zdrowotnej można to zrobić tylko poprzez korektę rozliczenia rocznego. W konsekwencji, jeśli płatnik stwierdzi, że w miesięcznej podstawie wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne nie powinien uwzględniać pewnych elementów finansowych (np.

przy sprzedaży środka trwałego odpisów amortyzacyjnych rozliczonych w PIT przed 1 stycznia 2022 r.), to może ją skorygować, ale tylko i wyłącznie we wskazanych terminach (tj. do dnia złożenia wniosku o zwrot nadpłaconej składki, a jeśli go nie złoży to do dnia 30 czerwca). W tym przypadku nie znajdzie zastosowania art. 48d ustawy systemowej, zezwalający ZUS na przyjmowanie przez 5 lat korekty w rozliczeniu składki zdrowotnej.

Jednocześnie płatnik ma prawo do skorygowania *rocznej podstawy wymiaru składki zdrowotnej* w okresie 5 lat (liczonym zgodnie z art. 48d ustawy systemowej). W tym przypadku mamy bowiem do czynienia z osobnym rozliczeniem wykazanim w dokumencie za kwiecień danego roku, do którego zastosowanie znajdzie art. 48d ustawy systemowej. Co do zasady korekta rocznej podstawy wymiaru składki powinna być następstwem korekty zeznania PIT, jednakże zgodnie z obowiązującym brzmieniem ww. przepisu prawa ZUS przyjmie każdą korektę rocznego rozliczenia w okresie 5-letnim, nawet jeśli nie będzie dokonywana korekta zeznania podatkowego.

Każda korekta rocznego rozliczenia przekazana po wniosku o zwrot nadpłaconej składki lub po 30 czerwca danego roku będzie przez ZUS weryfikowana w ramach postępowania wyjaśniającego z Krajową Administracją Skarbową (KAS). Jeśli w ramach postępowania KAS poinformuje, że nie było korekty zeznania podatkowego, ZUS będzie prowadził wyjaśnienia z płatnikiem składek. W wyniku tego postępowania będzie mogła być zaksięgowana korekta rocznego rozliczenia lub ZUS wyda decyzję ustalającą właściwą roczną podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne.

W świetle powyższych wyjaśnień ZUS zmiana przepisów prawa w zakresie terminów korygowania rozliczenia składki zdrowotnej nie wydaje się być uzasadniona, bowiem na równych zasadach płatnicy mogą skorzystać z możliwości skorygowania składki miesięcznej i rozliczenia rocznej podstawy wymiaru składki zdrowotnej.

Reasumując, nie wszystkie przedłożone w Pana piśmie postulaty mogą zostać przełożone na zmiany legislacyjne, jednakże kierując się zasadą dialogu społeczno Ministerstwo Zdrowia dołoży wszelkich starań, aby wraz z Ministerstwem Finansów, Narodowym Funduszem Zdrowia i Zakładem Ubezpieczeń Społecznych przeanalizować możliwości wprowadzenia zmian korzystnych dla przedsiębiorców oraz środowiska księgowych w zakresie:

- 1) doprecyzowania obowiązku prowadzenia ewidencji rachunkowej na potrzeby obliczania składki zdrowotnej, w szczególności uregulowania kwestii dokumentów niezbędnych do sporządzenia dokumentacji rozliczeniowej dla ZUS;
- 2) wprowadzenie do regulacji składki zdrowotnej przepisów prawnych o zatorach płatniczych (postulat ten został wyartykułowany przez przedstawicielkę Stowarzyszenia Księgowych w Polsce w czasie spotkania w dniu 22 listopada 2022 r. oraz jeszcze wcześniej w wystąpieniach Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców);
- 3) ukształtowania normatywnego modelu miesięcznej składki zdrowotnej na wzór przepisów o zaliczce podatkowej w PIT, tak aby składka miesięczna była obliczana od dochodu liczonego narastająco od początku roku, z możliwości jej pomniejszenia o składki zdrowotne zapłacone w poprzednich miesiącach danego roku składkowego.

Z wyrazami szacunku
z upoważnienia Ministra Zdrowia
Maciej Miłkowski
Podsekretarz Stanu/
/dokument podpisany elektronicznie/