

Warszawa, 23 listopada 2002 r.

**Opinia prawna na temat  
zgodności z Konstytucją poprawki zgłoszonej do projektu ustawy o zmianie  
ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym oraz niektórych innych  
ustaw (druk nr 1083 i 1088)**

Niniejsza opinia sporządzona została w bardzo krótkim czasie i nie stanowi wyczerpującej analizy omawianego zagadnienia.

I. W postępowaniu ustawodawczym projektu ustawy o zmianie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym oraz niektórych innych ustaw (druki nr 1083 i 1088) zgłoszona została poprawka, której celem jest nowelizacja brzmienia art. 30 ust. 1, art. 169c ust. 4 ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz. U. nr 28, poz. 153 z póź. zm.; dalej jako *ustawa o p.u.z.*) oraz art. 10 ustawy z dnia 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 88 poz. 961 z póź. zm.; dalej jako *ustawa z dnia 20 lipca 2001 r.* )

Zgodnie z propozycją:

- 1) w art. 30 ust. 1 ustawy o p.u.z. po wyrazie „zdrowotne” dodaje się wyrazy „w wysokości 7, 75%”,
- 2) w art. 169c w ust. 4 ustawy o p.u.z. wyrazy „i 2002 r.” zastępuje się wyrazami „2002 r. i 2003 r.”,
- 3) art. 10 ustawy z dnia 20 lipca 2001 r. otrzymuje brzmienie „wysokość składki na ubezpieczenie zdrowotne, o której mowa w art. 19 ustawy wymienionej w art. 1, od dnia 1 stycznia 2003 r. wynosi 8% podstawy wymiaru”.

Propozycja zmiany brzmienia art. 30 ust. 1 ustawy o p.u.z. oraz art. 10 ustawy z dnia 20 lipca 2001 r. wywołała wątpliwości co do zgodności z Konstytucją oraz spójności z systemem odliczania od podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne. Analizie tych wątpliwości poświęcona jest niniejsza opinia.

## **II. Uwagi do propozycji zmiany brzmienia art. 10 ustawy z dnia 20 lipca**

### **2001 r.**

Ustawa z dnia 20 lipca 2001 r. ustanowiła etapowy wzrost, w kolejnych latach, wysokości składki na powszechne ubezpieczenie zdrowotne. W obecnie obowiązującym stanie prawnym, który został ustalony nowelą do ustawy z dnia 20 lipca 2001 r. opublikowaną w Dz. U. nr 154, poz. 1796 wysokość składki na ubezpieczenie zdrowotne, zarazem kwota składki na ubezpieczenie zdrowotne, o którą można pomniejszyć zobowiązania podatkowe określone w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r., nr 14 poz. 176 z póź. zm.) oraz ustawie z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. nr 144, poz. 930 z póź. zm.) wynosiła:

- 1) od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2002 r. – 7,75% podstawy wymiaru składki,
- 2) od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2003 r. – 8,25% podstawy wymiaru,
- 3) od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2004 r. – 8,5% podstawy wymiaru,
- 4) od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2005 r. – 8,75% podstawy wymiaru.

Podkreślić trzeba, iż cytowany przepis określa dziś zarówno „wysokość składki na ubezpieczenie zdrowotne”, jak również „kwotę składki na ubezpieczenie zdrowotne, o którą można pomniejszyć zobowiązania podatkowe” określone w wymienionych ustawach podatkowych. Nowelizacja tego przepisu zmierza zatem z jednej strony do określenia - niższej niż zakładana obecnie - składki na ubezpieczenie zdrowotne (od 1 stycznia 2003 r. „bezterminowo” – 8%; w roku 2003 oznacza to redukcję wysokości składki o 0,25%), z drugiej zaś strony nowe brzmienie pomija określoną dotychczas w tym przepisie zasadę, zgodnie z którą kwota składki, o którą można pomniejszyć zobowiązania podatkowe – w każdym roku - jest równa wysokości składki (całą składkę można odliczyć).

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o p.u.z. „składka na powszechne ubezpieczenie zdrowotne podlega odliczeniu:

1) od podatku dochodowego od osób fizycznych - na zasadach określonych w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. ...),

2) od zryczałtowanego podatku dochodowego z tytułu dochodów osiągniętych przez osoby fizyczne prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą oraz przez osoby duchowne - na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne (Dz.U. ...)” (podkreś. W. O.-S.).

Cytowany przepis jednoznacznie wskazuje, iż „zasady” odliczania od podatku określone są w obu wymienionych ustawach podatkowych. Należy podkreślić, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, iż ustawowy nakaz określenia „zasad”, to coś więcej niż tylko nakaz określenia pewnej procedury (trybu) regulującego jakąś sytuację prawną. Termin „zasady” obejmuje swoim zakresem znaczeniowym obok elementów proceduralnych również elementy materialne warunkujące realizację danego uprawnienia.

Zgodnie z art. 27b ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych zakłada, iż podatek dochodowy w pierwszej kolejności ulega obniżeniu o kwotę składki na powszechne ubezpieczenie zdrowotne (ust. 1). Stosownie do ust. 2 „kwota składki, o którą zmniejsza się podatek, nie może przekroczyć 7,75% podstawy wymiaru tej składki”. Cytowany przepis określa – zgodnie z brzmieniem art. 30 ust. 1 pkt 1 ustawy o p.u.z. – jedną z „zasad” odliczania od podatku składki na powszechne ubezpieczenie zdrowotne (w wypadku zryczałtowanego podatku dochodowego analogiczna „zasada” ustanowiona została w art. 31 ust. 2 ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne).

Porównanie brzmienia art. 27b ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych z obecnym brzmieniem art. 10 ustawy z dnia 20 lipca 2001 r. wskazuje na daleko idącą „niespójność” obu tych przepisów. Zarówno jeden, jak i drugi przepis określają bowiem kwotę składki na ubezpieczenie zdrowotne o jaką zmniejsza się podatek. O ile w wyroku 2002 kwota ta wynosiła w obu wypadkach 7, 75% podstawy wymiaru, to już w roku 2003 dyspozycje obu tych przepisów wzajemnie się wykluczają. Zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 20 lipca 2001 r. w 2003 r. kwota składki, o którą można będzie pomniejszyć zobowiązania podatkowe wynosić ma 8, 25% podstawy wymiaru składki, zaś zgodnie z art. 27b

ust. 2 odliczenie nie może przekroczyć 7, 75% tejże podstawy wymiaru. (Analogiczna ocena dotyczy wzajemnej relacji między art. 10 ustawy z dnia 20 lipca 2001 r. oraz art. 31 ust. 2 ustawy o podatku zryczałtowanym).

Konkluzją tej części opinii jest pogląd, iż istnieje bardzo pilna potrzeba interwencji legislacyjnej jednoznacznie określającej kwotę składki, o którą w roku 2003 ( i w latach następnych) pomniejszane będzie zobowiązanie podatkowe. Wprawdzie brak takiej interwencji można starać się sanować na gruncie wykładni norm pozostających w kolizji<sup>1</sup> to jednak wydaje się, iż powinnością ustawodawcy w dziedzinie prawa daninowego jest stanowienie przepisów jasnych i jednoznacznych, których stosowanie nie wymaga skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych.

Wszystkie cechy interwencji legislacyjnej, o której mowa, wypełnia zawarta w poprawce propozycja nadania nowego brzmienie art. 10. Brzmienia, które pomija zasadę, zgodnie z którą wysokość składki jest tożsama z kwotą pomniejszającą podatek. Proponowane rozwiązanie wychodzi również naprzeciw formułowanym w doktrynie i orzecznictwie TK postulatowi, by przepisy określające zasady ulg podatkowych ustanawiane były jedynie w ustawach podatkowych (prawo do odliczenia kwoty składki na ubezpieczenie zdrowotne od podatku jest wszak ulgą podatkową).

W tym miejscu należy przypomnieć za Trybunałem Konstytucyjnym (wyrok z 27 lutego 2002 r. w sprawie sygn. K. 47/01), iż „składka na ubezpieczenie zdrowotne i podatek dochodowy od osób fizycznych stanowią daniny publiczne, jednakże są to daniny odrębne. Po pierwsze, pobierane są one na podstawie odrębnych regulacji ustawowych: składka – na podstawie ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. Nr 28, poz. 153 ze zm.); podatek – na podstawie ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.). Po drugie, różne są cele i charakter tych danin. W przypadku składki na ubezpieczenie zdrowotne nie można mówić o jej pełnej bezzwrotności w tym sensie, w jakim o bezzwrotności mówić trzeba w odniesieniu do podatku dochodowego. Po trzecie, zgodnie z ustawą o

---

<sup>1</sup> Zastosowanie klauzuli lex prior derogat legi posteriori prowadzi jak się wydaje do uchylecia prawa starszego - art. 10, w zakresie w jakim przepis ten określa wysokość kwoty składki pomniejszającej zobowiązanie, przez prawo późniejsze - art. 27b (rozumowania takiego nie można jednak odnieść do relacji między art. 10 oraz 31 ust. 2 ustawy o podatku

powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym składkę pobiera się w trybie, na zasadach i w terminie przewidzianych dla składek na ubezpieczenie społeczne, a więc w trybie odrębnie ustawowo określonym.

(...) Wysokość składki nie wpływa na obliczenie podatku, odbywa się to bowiem na różnych podstawach i w różnym trybie. (...) Jedyny związek między składką i podatkiem dochodowym polega na tym, że obliczony zgodnie z obowiązującymi przepisami podatek dochodowy w pierwszej kolejności ulega obniżeniu o kwotę składki na powszechne ubezpieczenie zdrowotne. Z punktu widzenia celów i charakteru obu danin, związek ten ma charakter techniczny i zależy wyłącznie od decyzji ustawodawcy. Samą możliwość opłacenia składki z podatku dochodowego można uznać jedynie za formę ulgi podatkowej.” (podkreś. W.O.-S.)

Trybunał przywołał w tym kontekście swoje wcześniejsze orzecznictwo przypominając, że “ustrojodawca pozostawił [...] ustawodawcy zwykłą swobodę w zakresie określania zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii adresatów zwolnionych od podatku” (wyrok z 17 stycznia 2001 r., sygn. K. 5/00, OTK ZU Nr 1/2001, poz. 2).

Cytowany obszernie wyrok TK jednoznacznie wskazuje, iż ustawodawca przestrzegający zasad prawidłowej legislacji zachowuje swobodę zarówno w zakresie modyfikowania wysokości składki na ubezpieczenie zdrowotne, jak i zmian w odniesieniu do zakresu w jakim składka na ubezpieczenie zdrowotne objęta jest ulgą podatkową. Na gruncie Konstytucji dopuszczalna jest zatem nie tylko taka modyfikacja, która ogranicza zakres w jakim składka opłacana jest z podatku dochodowego, ale również dopuszczalne byłoby całkowite zlikwidowanie tej ulgi i ustanowienie systemu, w którym podatnik zobowiązany jest zarówno do zapłaty podatku w pełnej wysokości, jak i do zapłaty pełnej składki na ubezpieczenie zdrowotne.

## **II. Uwagi do zmiany brzmienia art. 30 o p.u.z.**

### **1) uwagi legislacyjne**

Propozycja zmiany brzmienia art. 30 ustawy o p.u.z. zakłada taką modyfikację zdanie z ust. 1, by jednoznacznie wynikało z niego, iż składka na

---

**zryczałtowanym, bowiem w tym wypadku art. 31 ust. 2 stanowi prawo wcześniejsze niż art.**

powszechne ubezpieczenie zdrowotne podlega odliczeniu jedynie w wysokości 7, 75%.

Analizę tej propozycji rozpocząć trzeba od bardzo istotnej uwagi legislacyjnej. Wydaje się, iż poprawka wymaga uzupełnienia swojego brzmienia o słowa „podstawy wymiaru”, w przeciwnym bowiem razie brzmienie ustalone w wyniku nowelizacji zdania pierwszego art. 30 ust. 1 mogłoby być interpretowane, iż chodzi o odliczenie jedynie 7, 75% składki na ubezpieczenie zdrowotne, której wysokość wynosić będzie od 1 stycznia 2003 - 8% wymiaru składki. Oznaczałoby to, iż odliczyć można jedynie 7, 75% z 8% wymiaru składki. Nie taka z pewnością była intencja autora analizowanej poprawki. Wydaje się również, iż celowa byłaby modyfikacja całej stylistyki zdania zawartego w art. 30 ust. 1, tak by był on spójny z brzmieniem art. 27b ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (i art. 31 ust. 2 ustawy o podatku zryczałtowanym). Rozważyć należałoby nadanie zdaniu pierwszemu z art. 30 ust.1 następującego brzmienia:

„Kwota składki na powszechne ubezpieczenie zdrowotne w wysokości 7, 75 podstawy wymiaru podlega odliczeniu: (...)”

## **2) uwagi merytoryczne**

Podkreślić należy, iż przepis ten nie ustanawia żadnych nowości normatywnych bowiem zasada określająca kwotę składki o którą zmniejsza się podatek ustanowiona jest w art. 27b ust. 2 (oraz art. 31 ust. 2 ustawy o podatku zryczałtowanym). Proponowane rozwiązania stanowić będzie zatem swoiste superfluum ustawowe.

Za ustanowieniem takiego przepisu przemawiają być może względy pragmatyczne. Dla tych jego adresatów, którzy nie są biegli w prawie daninowym wyraźne wskazanie, iż odliczeniu podlega składka w wysokości 7,75% być może czyni ten przepis bardziej czytelnym. Z drugiej jednak strony przywołać raz jeszcze należy, wspomniany wyżej postulat, by zasady kształtujące ulgi podatkowe (w tym zasady określające wysokość tych ulg) ustanawiane były przepisach podatkowych.

*De lege ferenda* należałoby wręcz postulować „przeniesienie” całej regulacji art. 30 do właściwych ustaw podatkowych.

Konsekwencją przyjęcia proponowanych poprawek będzie więc sytuacja, w której – w uproszczeniu - płatnik podatku dochodowego będzie pobierał składkę w wysokości 8% w dwóch częściach: 7, 75% w ramach zaliczki pobieranej na podatek dochodowy, i odrębnie 0,25%.

Art. 217 konstytucji formułuje obowiązek nakładania podatków, innych danin publicznych, określania podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków wyłącznie w drodze ustawy. Mając na uwadze to, co zostało powiedziane wyżej o odrębności składki i podatku, należy stwierdzić, że proponowana regulacja nie powoduje żadnej kolizji z art. 217. Proponowane rozwiązanie mimo swej złożoności jasno określa kto, od jakiej podstawy i według jakiej stawki obciążony jest jaką daniną oraz jakie przysługują mu zwolnienia. Konkluzją niniejszej opinii jest więc pogląd, iż analizowana poprawka jest zgodna z Konstytucją.

*Sporządził: Wojciech Odrowąż-Sypniewski*