UZASADNIENIE

Przedłożony projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw wprowadza zmiany w ustawach z dnia:

1. 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 146, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej”;
2. 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 226, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o PIT”;
3. 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 497, z późn. zm.);
4. 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 776, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o ryczałcie”.

Proponowane zmiany legislacyjne obejmują regulacje dotyczące sposobu ustalania i obliczania składki na obowiązkowe ubezpieczenie zdrowotne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w rozumieniu art. 5 pkt 21 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, zwanych dalej także „przedsiębiorcami” oraz możliwości odliczania tej składki od podstawy opodatkowania.

**I. Zmiany w zasadach opłacania składki na ubezpieczenie zdrowotne przez przedsiębiorców**

W obowiązującym stanie prawnym, w następstwie wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2022 r. ustawy z dnia 29 października 2021 r. o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2105, z późn. zm.), tzw. „Polskiego Ładu”, składka na ubezpieczenie zdrowotne dla dochodów z działalności gospodarczej wynosi:

1. w przypadku przedsiębiorców rozliczających podatek dochodowy od osób fizycznych, zwany dalej także „PIT”, w oparciu o skalę podatkową – 9% dochodu,
2. w przypadku przedsiębiorców rozliczających PIT w formie podatku liniowego – 4,9% dochodu

* przy czym w obu powyższych przypadkach składka na ubezpieczenie zdrowotne, zwana dalej także „składką zdrowotną”, nie może wynosić mniej niż 9% minimalnego wynagrodzenia za pracę, czyli 381,78 zł miesięcznie w 2024 r., a w przypadku rozliczania się podatkiem liniowym składkę zdrowotną można dodatkowo odliczyć od podstawy opodatkowania do wysokości 11 600 zł rocznie w 2024 r.;

1. w przypadku karty podatkowej składka zdrowotna jest opłacana miesięcznie w wysokości 9% od podstawy wynoszącej minimalne wynagrodzenie za pracę, przy czym dla karty podatkowej istnieje możliwość odliczenia 19% zapłaconych składek od podatku; jednocześnie należy pamiętać, że od 2022 r. nowe osoby rozpoczynające działalność gospodarczą nie mają możliwości wyboru karty podatkowej jako formy rozliczenia; w efekcie liczba podatników na karcie podatkowej spada, z ok. 111 tys. osób w 2021 r. do ok. 91 tys. w 2022 r., czyli o ok. 18% rok do roku;
2. w przypadku przedsiębiorców rozliczających dochód z działalności gospodarczej w formie zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych składka zdrowotna jest naliczana w wysokości 9% od podstawy zależnej od przedziałów przychodu:
3. do 60 tys. zł (rocznie) podstawą jest 60% przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w czwartym kwartale poprzedniego roku (tj. 60% z 7 767,85 zł), czyli 419,46 zł/miesiąc,
4. powyżej 60 tys. zł do 300 tys. zł podstawą jest 100% przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w czwartym kwartale poprzedniego roku, czyli 699,11 zł/miesiąc,
5. powyżej 300 tys. zł podstawą jest 180% przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w czwartym kwartale poprzedniego roku, czyli 1 258,39 zł/miesiąc,
6. dla ryczałtu istnieje możliwość odliczenia 50% zapłaconych w danym roku składek zdrowotnych od przychodu podlegającego opodatkowaniu.

Obowiązujące przepisy ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, regulujące instytucję składki zdrowotnej dla przedsiębiorców, 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 obecnie obowiązującym 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, także dla przedsiębiorców o niskich i średnich dochodach, bowiem obowiązujące szczegółowe normy prawne stanowią rozbudowaną regulację, która konstytuuje różnice pomiędzy wysokością podstawy wymiaru składki a wysokością podstawy opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych;
2. w wyniku zmian wprowadzonych w ramach tzw. „Polskiego Ładu” nastąpił od dnia 1 stycznia 2022 r. wzrost obciążeń, jakie przedsiębiorcy ponoszą w ramach składki na ubezpieczenie zdrowotne − ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw 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).

**II. Proponowane zmiany w projekcie ustawy oraz ich wpływ na przedsiębiorców**

Nowelizacja przepisów dotyczących opłacania składki zdrowotnej ma charakter istotny   
z punktu widzenia przedsiębiorców i wpisuje się w zapowiadane zmiany zmniejszające obciążenia administracyjne związane z prowadzeniem „księgowości składkowej”.

Celem projektu jest:

1. uporządkowanie oraz uproszczenie zasad rozliczania składki zdrowotnej dla przedsiębiorców;
2. obniżenie wysokości składki zdrowotnej, szczególnie dla przedsiębiorców o niskich i średnich dochodach.

Istotą planowanych rozwiązań jest wprowadzenie zmian w podstawie wyliczania oraz opłacania składki zdrowotnej dla przedsiębiorców od dnia 1 stycznia 2026 r. Na zmianach zyskają w szczególności ci przedsiębiorcy, którzy osiągają niskie i średnie dochody. Zmiana obejmie przede wszystkim przepis art. 81 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, regulujący podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Projekt ustawy wprowadza zmiany dla przedsiębiorców rozliczających podatek według skali progresywnej oraz w formie podatku liniowego od dnia 1 stycznia 2026 r. Proponuje się wprowadzenie dwuelementowej podstawy wymiaru składki zdrowotnej:

1. część zryczałtowana będzie obliczana od 75% minimalnego wynagrodzenia za pracę;
2. część urealniona będzie obliczana w przypadku osiągnięcia dochodów powyżej   
   1,5-krotności 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”, zwane dalej „przeciętnym wynagrodzeniem”.

W przypadku przedsiębiorców opłacających podatek dochodowy w formie zryczałtowanej proponowane zmiany także wejdą w życie od dnia 1 stycznia 2026 r. Analogicznie jak w sytuacji przedsiębiorców rozliczających podatek według skali progresywnej oraz w formie podatku liniowego proponuje się, aby składki zdrowotna obejmowała część zryczałtowaną i część urealnioną, z tym że ta druga część będzie obliczana dopiero, gdy przychód z działalność gospodarczej przekroczy 3-krotność przeciętnego wynagrodzenia.

Poniżej w sposób szczegółowy omówiono poszczególne propozycje legislacyjne:

1. Dla osób rozliczających się: na zasadach ogólnych przy zastosowaniu skali podatkowej, o której mowa w art. 27 ustawy o PIT, w formie podatku liniowego, o którym mowa w art. 30c ustawy o PIT, oraz osób, którzy opłacają w tym samym roku kalendarzowym podatek dochodowy na zasadach określonych w art. 30ca ustawy o PIT, projekt ustawy przewiduje stałą, niską składkę, która będzie wynosić 9% od 75% minimalnego wynagrodzenia za pracę w przypadku przedsiębiorców osiągających w danym miesiącu dochód do wysokości progu ustalanego jako iloczyn liczby miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej w danym roku kalendarzowym oraz półtorakrotności przeciętnego wynagrodzenia. Po przekroczeniu tak ustalanego progu składka na ubezpieczenie zdrowotne wyniesie dodatkowo 4,9% od dochodu stanowiącego nadwyżkę ponad proponowany próg. Składka na ubezpieczenie zdrowotne przedsiębiorców opłacających podatek we wskazanych formach, którzy osiągają przeciętnie wysokie dochody, będzie więc składała się z dwóch elementów: (1) części zryczałtowanej, obliczanej od postawy wymiaru odpowiadającej kwocie 75% minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz (2) części urealnionej, która będzie obliczana od dochodu stanowiącego nadwyżkę ponad proponowany próg. W efekcie dla przedsiębiorców o wysokich dochodach, ponad półtorakrotność przeciętnego wynagrodzenia składka na ubezpieczenie zdrowotne pozostanie powiązana z dochodem.

W przypadku wskazanej grupy przedsiębiorców konieczne będzie więc zachowanie rocznego rozliczenia składki zdrowotnej, przy czym proponuje się taki sposób ustalania dochodu i obliczania bieżącej składki zdrowotnej, aby przychody i koszty generujące dochód stanowiący nadwyżkę ponad próg były uwzględniane narastająco (od początku roku kalendarzowego), co pozwoli na obliczenie kwoty, od której odejmowane będą dotychczas zapłacone części urealnione składki zdrowotne. Tym sposobem stopniowe odprowadzanie części realnej składki zdrowotnej powinno doprowadzić do zminimalizowania przypadków, w których konieczne będzie dopłacanie lub uzyskiwanie zwrotu z tytułu rocznego rozliczenia zobowiązania składkowego.

Projektowane rozwiązanie pozwoli na ograniczenie ciężaru ekonomicznego składki zdrowotnej w grupie przedsiębiorców uzyskujących dochody poniżej proponowanego progu.

2. Dla osób rozliczających się ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych projekt przewiduje stałą, niską składkę wynoszącą 9% od 75% minimalnego wynagrodzenia w przypadku przedsiębiorców osiągających w danym miesiącu przychód do wysokości progu ustalanego jako iloczyn liczby miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej w danym roku kalendarzowym oraz trzykrotności 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”. Po przekroczeniu tak ustalonego progu składka na ubezpieczenie zdrowotne wyniesie dodatkowo 3,5% od przychodu z działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy o ryczałcie, stanowiącego nadwyżkę ponad ten próg.

Powyższe rozwiązania powinny dać analogiczne efekty pozytywne jak w grupie przedsiębiorców rozliczających PIT według skali progresywnej oraz w formie podatku liniowego przy jednoczesnym objęciu przedsiębiorców o wysokich przychodach zasadą wiążącą wysokość składki z osiąganym przychodem, jak ma to miejsce w przypadku skali progresywnej oraz podatku liniowego. Także dla tej grupy przedsiębiorców, ze względu na możliwość powstania części urealnionej składki zdrowotnej − obliczanej od przychodu stanowiącego nadwyżkę ponad proponowany próg − konieczne będzie utrzymanie obowiązku rocznego rozliczenia składki zdrowotnej.

3. Dla osób stosujących opodatkowanie w formie karty podatkowej proponowana jest niższa zryczałtowana składka zdrowotna wynosząca 9% od 75% minimalnego wynagrodzenia za pracę. Taka zmiana jest podyktowana względami sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Dz. U. poz. 483, z późn. zm.) – nie ma bowiem powodów, dla których składka na ubezpieczenie zdrowotne tej grupy przedsiębiorców miałaby być wyższa niż przedsiębiorców stosujących skalę podatkową w PIT.

4. Zmiana przepisów obejmie również osoby współpracujące z przedsiębiorcami, które będą opłacać składkę zdrowotną wynoszącą 9% od 75% minimalnego wynagrodzenia.

Powyższe rozwiązania przewidują, że w 2026 r. na zmianach zyska 2444,5 tys. przedsiębiorców, natomiast straci 130,5 tys.

Projekt przewiduje także, że w przypadku braku wywiązywania się przez przedsiębiorcę z obowiązku rozliczania składki zdrowotnej – Zakład Ubezpieczeń Społecznych, zwany dalej „ZUS”, będzie korzystał z kompetencji do ustalenia miesięcznej składki na ubezpieczenie społecznej od podstawy wymiaru wynoszącej 150% minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego pierwszego dnia roku kalendarzowego. Powyższa wysokość podstawy wymiaru składki zdrowotnej odpowiada należnej w każdym przypadku części zryczałtowanej składki na ubezpieczenie społeczne (obliczanej od 75% minimalnego wynagrodzenia za pracę) oraz ewentualnej części urealnionej składki na ubezpieczenie zdrowotne, dla której ZUS będzie przyjmował kolejne 75% minimalnego wynagrodzenia za pracę. Tak ustalano podstawa wymiaru dla przypadków nieprzekazywania informacji o miesięcznym dochodzie lub przychodzie z działalności gospodarczej do ZUS powinna skłonić przedsiębiorców o niskich i średnich dochodach do starannego wywiązywania się z obowiązku rozliczeniowego.

Dalsze proponowane zmiany legislacyjne służą wprowadzeniu odesłań wewnątrzsystemowych, niezbędnych dla zachowania systematyki ww. ustawy oraz treściowego powiązania poszczególnych jej przepisów. Charakter zmiany doprecyzowującej ma jedynie proponowane brzmienie art. 82 ust. 3 i 4 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, którego celem jest usunięcie wątpliwości dla przypadków, w których ubezpieczony łączy jednoosobową działalność gospodarczą lub spółkę cywilną z więcej niż jedną dodatkową formą działalności pozarolniczej, o których mowa w ust. 5 ww. przepisu prawa. W takich przypadkach składka zdrowotna powinna być opłacana odrębnie do każdego rodzaju prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej oraz odrębnie od każdej prowadzonej spółki.

Reasumując powyższe wyjaśnienia, należy zauważyć, że proponowane rozwiązania są korzystne dla zdecydowanej większości przedsiębiorców, obniżając wymiar składki zdrowotnej.

Zaproponowane w projekcie ustawy rozwiązania wpłyną na dochody sektora finansów publicznych, w tym budżetu państwa, i plan finansowy Narodowego Funduszu Zdrowia. Łączny koszt dla sektora finansów publicznych jest szacowany na -4,626 mld zł w warunkach 2026 r.

Projekt ustawy obejmuje również zmiany ustawy o PIT oraz ustawy o ryczałcie. Zmiany te są elementem reformy systemu składki na ubezpieczenie zdrowotne i polegają na likwidacji możliwości rozliczenia w podatku dochodowym (zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów lub odliczenia od dochodu/przychodu/podatku) części zapłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej opodatkowanej: 19% podatkiem liniowym, ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych lub kartą podatkową.

W przepisie przejściowym (art. 6 ust. 1 i 2 projektu ustawy) wskazano, że zmieniane przepisy ustawy o PIT i ustawy o ryczałcie związane z likwidacją możliwości rozliczenia w podatku dochodowym części zapłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne będą miały zastosowanie do dochodów (przychodów) uzyskanych od 1 stycznia 2026 r. W przepisie tym jednocześnie uregulowano, że uchylane w związku z likwidacją możliwości rozliczenia w podatku dochodowym części zapłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne przepisy ustawy o PIT i ustawy o ryczałcie będą stosowane do dochodów (przychodów) uzyskanych do 31 grudnia 2025 r. Obowiązek ten dotyczy m. in. stosowania art. 31 ust. 2 ustawy o ryczałcie, na podstawie którego podatnicy będący opodatkowani kartą podatkową, deklarację o wysokości składki na ubezpieczenie zdrowotne zapłaconej i odliczonej od karty podatkowej w poszczególnych miesiącach roku podatkowego (PIT-16A) składają po upływie roku podatkowego, w terminie do końca lutego. Oznacza to, że deklarację PIT-16A za 2025 r. podatnicy będą składać do końca lutego 2026 r.

Uchylenie przepisów dotyczących rozliczania w podatku dochodowym składki na ubezpieczenie zdrowotne skutkuje również uchyleniem przepisu art. 30c ust. 2c ustawy o PIT, dotyczącego upoważnienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych do ogłoszenia w drodze obwieszczenia zwaloryzowanej wysokości kwoty tej składki zaliczanej do kosztów uzyskania przychodów lub odliczanej od dochodu.

Ze względu na proponowane uchylenie art. 30c ust. 2c ustawy PIT w przepisie przejściowym (art. 6 ust. 3 projektu ustawy) przesądzono, że w 2025 r. będzie stosowana kwota składki na ubezpieczenie zdrowotne zaliczana do kosztów uzyskania przychodów lub odliczana w wysokości określonej na 2025 r. w obwieszczeniu wydanym do końca 2024 r. na podstawie uchylanego przepisu.

Zasadne jest, żeby zmiana uchylająca art. 30c ust. 2c ustawy PIT i art. 6 ust. 3 projektu ustawy weszły w życie przed dniem 1 stycznia 2026 r., ponieważ nie będzie potrzeby waloryzowania tej kwoty. Z tego względu, w projekcie ustawy proponuje się, żeby przepisy te weszły w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

Proponuje się, aby ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2026 r., z wyjątkiem art. 2 pkt 3 lit. b (w zakresie dotyczącym uchylenia przepisu art. 30c ust. 2c ustawy o PIT) oraz przepisy art. 6 ust. 2 i 3, które wejdą w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie proponowanych zmian i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Projekt ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie podlega obowiązkowi przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projektowane zmiany będą miały wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców poprzez zmniejszenie obciążeń administracyjnych związanych z prowadzeniem księgowości „składkowej”.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597) i w związku z tym nie podlega notyfikacji.

Projekt ustawy nie zawiera wymogów nakładanych na usługodawców podlegających notyfikacji, o której mowa w art. 15 ust. 7 lub art. 39 ust. 5 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006, str. 36).

Projekt ustawy nie wywiera wpływu na obszar danych osobowych. W związku z tym, nie przeprowadzono oceny skutków ochrony danych osobowych, o której mowa w art. 35 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r.   
w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.).

Jednocześnie należy wskazać, że nie ma możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do projektu ustawy środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.