



Minister Zdrowia

DLU.704.129.2024.MR
Warszawa, 20 sierpnia 2025

Pan
Dr hab. Marcin Wiącek, prof. ucz.
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na Pana wystąpienie z dnia 11 stycznia 2024 r., znak: WZF.7040.6.2023.WK (dalej jako „przedmiotowe wystąpienie”), w sprawie zgłoszenia przez Radę Krajową Sekcji Administracji Skarbowej NSZZ „Solidarność” (dalej jako „Rada Krajowa”) nierównego traktowania członków korpusu służby cywilnej w Krajowej Administracji Skarbowej (dalej jako „KAS”) w porównaniu z funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej w zakresie ponoszenia ciężaru składek na ubezpieczenie zdrowotne od przyznawanych im nagród uznaniowych oraz nagrody rocznej, uprzejmie informuję o zakończeniu analizy przedłożonego przez Pana zagadnienia i proszę o przyjęcie następującego stanowiska:

I. Uwagi wstępne i zakres przeprowadzonych analiz

Sposób określania podstawy wymiaru, obliczania i opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne, a także zakres podmiotowy obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotne, zostały uregulowane przez prawodawcę w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹. Kwestię podstawy wymiaru składki zdrowotnej pracowników reguluje art. 81 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym do ustalenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne osób, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. a/ u.ś.o.z. – czyli pracowników w rozumieniu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych – stosuje się przepisy określające podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe tych osób, z zastrzeżeniem art. 81 ust. 5, 6 i 10 u.ś.o.z. Podstawę wymiaru tych składek dla pracowników stanowi więc przychód w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych osiągniany u pracodawcy z tytułu zatrudnienia w ramach stosunku pracy, co wynika z art. 18 ust. 1 w zw. z art. 4 pkt 9 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych². Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych³ za przychody ze stosunku służbowego, stosunku pracy, pracy nakładczej oraz spółdzielczego stosunku pracy uważa się wszelkiego rodzaju wypłaty pieniężne oraz wartość pieniężną świadczeń w naturze bądź ich ekwiwalenty, bez względu na źródło finansowania tych wypłat i świadczeń, a w szczególności: wynagrodzenia zasadnicze, wynagrodzenia za godziny nadliczbowe, różnego rodzaju dodatki, nagrody, ekwiwalenty za niewykorzystany urlop

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 146 ze zm.; dalej jako „u.ś.o.z.”

² Dz. U. z 2025 r. poz. 350 ze zm.

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 163 ze zm.

i wszelkie inne kwoty niezależnie od tego, czy ich wysokość została z góry ustalona, a ponadto świadczenia pieniężne ponoszone za pracownika, jak również wartość innych nieodpłatnych świadczeń lub świadczeń częściowo odpłatnych.

Jednakże, w myśl art. 81 ust. 3 u.ś.o.z. podstawę wymiaru składek dla osób, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5-13 tej ustawy, stanowi kwota odpowiadająca uposażeniu tych osób. Należy zatem przyjąć, że w stosunku do enumeratywnie wskazanych przez ustawodawcę (w art. 66 ust. 1 pkt 5-13 u.ś.o.z.) grup ubezpieczonych, tj.:

- 1) żołnierzy zawodowych;
- 2) policjantów;
- 3) funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
- 4) funkcjonariuszy Agencji Wywiadu;
- 5) funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego;
- 6) funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego;
- 7) funkcjonariuszy Służby Wywiadu Wojskowego;
- 8) funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa;
- 9) funkcjonariuszy Straży Granicznej;
- 10) funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej;
- 11) funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej;
- 12) funkcjonariuszy Służby Więziennej;
- 13) funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej

- obowiązuje norma szczególna, zgodnie z którą podstawę wymiaru składki zdrowotnej może stanowić tylko ich uposażenie. Ponieważ zgodnie z kanonem wykładni prawa wyjątków nie można wyklądać rozszerzająco (*exceptiones non sunt extendendae*), to w stosunku do wyżej wskazanych grup ubezpieczonych należy przyjąć, że z podstawy wymiaru składki wyłączone są nagrody lub premie, które nie stanowią uposażenia w ścisłym tego słowa znaczeniu (uposażenia zasadniczego).

Odpowiadając na Pana przedmiotowe wystąpienie, Minister Zdrowia w piśmie z dnia 21 lutego 2024 r., znak: DLU.704.129.2024.MR, stwierdził, że wskazana przez Radę Krajową różnica w ustalaniu podstawy wymiaru składki zdrowotnej, zachodząca pomiędzy pracownikami administracji skarbowej a funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej, wynika z przepisów obowiązującego prawa i związana jest z regulacją o charakterze systemowym, która została zawarta w art. 81 ust. 3 u.ś.o.z. Ewentualne zniesienie tej różnicy wymagałoby zmiany legislacyjnej. Ocena merytoryczna, czy taka zmiana prawa byłaby właściwa, wymagała konsultacji międzyresortowych z ministerstwami odpowiedzialnymi za funkcjonowanie i uregulowanie wyżej wskazanych grup służb mundurowych. Celem wypracowania odpowiedzi merytorycznej na zagadnienie przedstawione w Pana przedmiotowym wystąpieniu, Minister Zdrowia uzyskał następujące stanowiska poszczególnych organów administracji rządowej, odpowiadających za grupy ubezpieczonych wskazane w art. 66 ust. 1 pkt 5-13 u.ś.o.z.:

- 1) stanowisko Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 lipca 2024 r.; znak: BMON-WSiW.0503.1347.2024 (załącznik nr 1);
- 2) stanowisko Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 września 2024 r., znak: DPK.454.1.2024 (załącznik nr 2);
- 3) stanowisko Ministra Finansów z dnia 30 września 2024 r., znak: DWR1.070.3.2024 (załącznik nr 3);
- 4) stanowisko Ministra-Członka Rady Ministrów Koordynatora Służb Specjalnych z dnia 19 lutego 2025 r, znak: DBN.WP.414.9.2025 (załącznik nr 4);
- 5) stanowisko Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 lutego 2025 r., znak: DB-W.0749.15.2024(7) (załącznik nr 5);
- 6) stanowisko uzupełniającej Ministra Finansów z dnia 1 kwietnia 2025 r., znak: DWR1.070.3.2024 (załącznik nr 6);

- a także stanowiska organów niesprawujących nadzoru nad służbami mundurowymi, ale mogących sformułować uwagi merytoryczne co do istoty problemu zgłoszonego w Pana przedmiotowym wystąpieniu, tj.:

- 7) stanowisko Koordynatora Oceny Skutków Regulacji z dnia 18 lipca 2024 r., znak: RCA.512.1.2024 (załącznik nr 7);
- 8) stanowisko Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 lutego 2025 r., znak: DUS-III.400.8.2025.WB (załącznik nr 8);
- 9) stanowisko Szefa Służby Cywilnej z dnia 12 maja 2025 r., znak: DSC.WSWB.6391.13.2025 (załącznik nr 9).

Ponadto należy wskazać, że w odpowiedzi na pismo Ministra Zdrowia z dnia 8 lipca 2024 r., znak: DLU.704.635.2024.MG, zawierające prośbę do Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej o wyrażenie stanowiska w przedmiocie objęcia składką zdrowotną także premii i nagród (a nie tylko wynagrodzenia zasadniczego) funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej, Minister Zdrowia otrzymał do wiadomości pisma Dyrektora Generalnego kierującego Gabinetem Marszałku Sejmu z dnia 23 lipca 2024 r., znak: SH.1802.82.24.3 i znak: SH.1802.82.24.2, przekazujące celem rozpatrzenia wg kompetencji ww. pismo Ministra Zdrowia do Komisji Gospodarki i Rozwoju oraz Komisji Zdrowia Sejmu RP. Minister Zdrowia nie otrzymał dotychczas stanowisk tychże komisji sejmowych.

II. Rekonstrukcja relewantnych wzorców konstytucyjnych

Kwestia obowiązywania zawartej w art. 81 ust. 3 u.s.o.z. preferencji ustawowej w zakresie obciążenia składką na ubezpieczenie zdrowotne, ustanowionej dla wyżej wskazanych grup służb mundurowych względem ubezpieczonych z tytułu stosunku pracy (do której to grupy należą członkowie korpusy służby cywilnej), powinna być oceniona z perspektywy relewantnych wzorców konstytucyjnych. Opinia Rady Krajowej, wyrażona w piśmie z dnia 27 kwietnia 2023 r., znak: SK/19/2023, zgodnie z którą miałyby dochodzić do dyskryminacji pracowników KAS względem funkcjonariuszów Służby Celno-Skarbowej, wskazuje, że istotnym merytorycznie wzorcem jest wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴ **zasada równości**.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyjaśniono, że konstytucyjna zasada równości wobec prawa, wyrażona w ww. przepisie Konstytucji RP, nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej. Równe traktowanie oznacza przy tym traktowanie według jednakowej miary, bez zróżnicowań tak dyskryminujących, jak i faworyzujących. Omawiana zasada nakazuje **nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną**, a jednocześnie dopuszcza, lecz nie wymaga, by nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa podmiotom, które mają taką cechę, oraz podmiotom, które jej nie mają⁵. Równość w stosowaniu prawa oznacza nakaz równego traktowania przez władze publiczne w indywidualnych przypadkach adresatów norm prawnych, uznanych przez prawodawcę za podmioty podobne, czyli zaliczone do danej klasy (kategorii) istotnej. Oznacza to pomijanie w procesie stosowania prawa cech i sytuacji, które w świetle prawa są nieistotne, jak również prowadzenie postępowania w sposób rzetelny i bezstronny⁶. Natomiast **równość w stanowieniu prawa oznacza nakaz kierowany do prawodawcy w procesie tworzenia norm prawnych generalnych i abstrakcyjnych dotyczący kształtowania w sposób jednakowy (podobny) sytuacji prawnej podmiotów, które uznaje się za podobne według kryteriów przyjętych przez prawodawcę**. Równość w stanowieniu prawa oznacza zatem wyróżnianie poszczególnych klas (kategorii) podobnych podmiotów prawa w treści norm prawnych⁷.

W świetle konstytucyjnej zasady równości należy – jak wyjaśnia Trybunał Konstytucyjny – przyjąć, że ocena regulacji prawnej z punktu widzenia art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wymaga rozpatrzenia trzech zagadnień, tj.:

⁴ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej jako „Konstytucja RP”.

⁵ Zob. orzeczenie TK z dnia 23 września 1997 r., K 25/96, OTK 1997 nr 3-4, poz. 36.

⁶ Zob. wyrok TK z dnia 15 lipca 2010 r., K 63/07, OTK-A 2010, Nr 6, poz. 60.

⁷ Zob. *ibidem*.

- 1) należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna;
- 2) konieczne jest stwierdzenie, czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej,
- 3) jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to - mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego - niezbędne jest rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne; odstępstwo takie jest dozwolone, jeżeli zróżnicowanie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej⁸.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził już w wyroku z dnia 19 kwietnia 2011 r., P 41/09, że „nie można przyjąć, by z nakazu równego traktowania równych wynikał, logicznie albo instrumentalnie, nakaz nierównego traktowania nierównych czy też zakaz równego traktowania nierównych”⁹. Odmienne traktowanie podmiotów charakteryzujących się odmiennymi cechami uzasadnione jest natomiast przez wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP **zasadę sprawiedliwości społecznej**. Jej treść jest ogólniejsza i bogatsza niż zasady równości, bowiem z jednej strony wyznacza ona obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych oraz **zakazując równego traktowania podmiotów nierównych**¹⁰, z drugiej zaś wyznacza obowiązki o charakterze materialnym, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym **solidarności społecznej** czy bezpieczeństwa socjalnego¹¹. Ustalenie powiązań zachodzących między zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą równości wymaga, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, precyzyjnego rozważenia poszczególnych, wyróżnionych aspektów zasady sprawiedliwości społecznej. Odnośnie do pierwszego z obowiązków o charakterze formalnym, czyli nakazu równego traktowania równych, zasada sprawiedliwości społecznej pokrywa się z zasadą równości, będącą jej konkretyzacją. *Prima facie* nie ulega zatem wątpliwości, że naruszenie zasady równości jest równoznaczne z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej w analizowanym obszarze. Odnośnie do drugiego z obowiązków o charakterze formalnym, czyli zakazu równego traktowania nierównych, zasada sprawiedliwości społecznej nie pokrywa się z zasadą równości, gdyż - jak już wspomniano - zasada równości dopuszcza odmienne ukształtowanie sytuacji prawnej podmiotów różnych, chociaż tego nie wymaga¹².

Ocena zasadności ustanowienia przez prawodawcę w art. 81 ust. 3 u.ś.o.z. różnicy dotyczącej sposobu określania podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne funkcjonariuszów, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5-13 ww. ustawy, względem ubezpieczonych z tytułu stosunku pracy będzie zatem wymagała uwzględnienia norm konstytucyjnych zawartych w art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, tj. zasady równości i zasady sprawiedliwości społecznej. Ponadto, nie można pominąć, że zgodnie z art. 65 ust. 1 u.ś.o.z. ubezpieczenie zdrowotne jest oparte na zasadach równego traktowania oraz **solidarności społecznej**, co odpowiada konstytucyjnym zasadom:

1. sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP),
2. solidarności (Preambuła, art. 20 Konstytucji RP),

⁸ Zob. wyrok TK z dnia 12 lipca 2012 r., P 24/10, OTK-A 2012 nr 7, poz. 79; także: wyrok SN z dnia 20 września 2017 r., I UK 341/16, OSNP 2018 nr 7, poz. 97, s. 99.

⁹ OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25.

¹⁰ Zob. wyroki TK: z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09; z dnia 9 lutego 2010 r., P 58/08, OTK Seria A 2010 nr 2, poz. 9.

¹¹ Zob. wyrok TK z dnia 5 lipca 2010 r., P 31/09, OTK Seria A 2010 nr 6, poz. 57, i powoływane tam orzecznictwo.

¹² Zob. wyrok TK z dnia 12 lipca 2012 r., P 24/10.

3. równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP).

Powyższe zasady konstytucyjne wyznaczają zatem relewantne wzorce normatywne, które należy zastosować w analizie zagadnienia podniesionego w Pana przedmiotowym wystąpieniu. Systemowe odczytanie tychże zasad prawnych pozwala na sformułowanie kluczowych dla dalszych ustaleń pytań:

- 1) czy różnica ustawowa uregulowana w art. 81 ust. 3 u.ś.o.z. dotyczy grup funkcjonariuszy, którzy ze względu na relewantne cechy, tworzą wraz z pracownikami (ubezpieczonymi z tytułu stosunku pracy) grupę jednorodną (jedną i tą samą kategorię podmiotową), czy może tworzą grupę odrębną?
- 2) czy ewentualna cecha różnicująca uzasadnia preferencję ustawową, sprowadzającą się do mniejszego obciążania składowego względem pracowników (w szczególności pracowników korpusy służby cywilnej)?
- 3) czy preferencja ustawowa uregulowana w art. 81 ust. 3 u.ś.o.z. odpowiada minimalnym wymaganiom solidarności społecznej?

III. Ocena preferencji ustawowej zawartej w art. 81 ust. 3 u.ś.o.z.

Przechodząc do odpowiedzi na powyższe pytania kontrolne, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że w przypadku funkcjonariuszy mundurowych występują istotne cechy różnicujące ich sytuację w porównaniu z pracownikami. Grupy zawodowe wymienione w art. 66 ust. 1 pkt 5-13 u.ś.o.z. pełnią istotną funkcję w utrzymaniu bezpieczeństwa publicznego, zapewniając stabilność i sprawne funkcjonowanie państwa. Charakter zadań realizowanych przez służby mundurowe nakłada dużą odpowiedzialność na wykonujących je funkcjonariuszy, bowiem związany jest z ochroną bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa oraz jego porządku konstytucyjnego, w tym przed zorganizowanymi działaniami ze strony podmiotów zewnętrznych (np. obcych służb) oraz zakłóceniem funkcjonowania struktur państwowych.

Funkcjonariusz służby mundurowej w przeciwieństwie do pracownika (m.in. korpusu służby cywilnej) podlega specyficznemu reżimowi pracy opartemu na ścisłej, sformalizowanej hierarchii. Specyfika służby często wiąże się z dużą odpowiedzialnością, zaufaniem publicznym, a także z potencjalnymi zagrożeniami. Funkcjonariusze niejednokrotnie narażają swoje zdrowie i życie dla ratowania chronionego prawem dobra o szczególnym znaczeniu, jakim jest w szczególności życie drugiego człowieka. Znaczna podległość służbową i wynikający z niej obowiązek dbałości o dobro służby oraz nierównorzędnością stron stosunku służbowego (państwa jako podmiotu prawa publicznego i podporządkowanej mu jednostki jako pracownika), decydują o publicznoprawnym charakterze stosunku służbowego, który poddany jest reżimowi administracyjnoprawnemu. W relacji państwo-funkcjonariusz przeważają formy władcze (administracyjne), aniżeli niewładcze (cywilistyczne)¹³. Żaden stosunek pracy, także ten nawiązany na podstawie mianowania, nie obciąża zatrudnionej osoby do przedkładania obowiązków pracowniczych nad własne życie i zdrowie. Stosunek administracyjnoprawny nawiązywany na podstawie przyjęcia do służby w danej formacji mundurowej to konieczność podporządkowania się szczególnej dyscyplinie służbowej obejmującej m.in. zwiększoną dyspozycyjność funkcjonariusza. Pełnienie służby może być związane z ograniczeniem niektórych praw konstytucyjnych, np. ekonomicznych, co wiąże się z zakazem podejmowania innych zajęć zarobkowych czy też brakiem możliwości zrzeszania się funkcjonariuszy niektórych służb w związkach zawodowych. Wstąpienie w szeregi konkretnej służby mundurowej wiąże się też z powinnością spełnienia dodatkowych warunków ustawowych, które nie stanowią obligatoryjnego elementu stosunku pracy, np. ustawy pragmatyczne wymagają, by funkcjonariusze wykazali się m.in. odpowiednim poziomem sprawności, zarówno fizycznej jak i psychicznej.

W przeciwieństwie do administracyjnoprawnego charakteru stosunku łączącego funkcjonariusza służby mundurowej z państwem. Stosunek pracy ma natomiast charakter

¹³ Zob. T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2009, s. 21.

prywatnoprawnej relacji między pracownikiem a pracodawcą. W jego ramach pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę. Cechą charakterystyczną stosunku pracy jest wykonywanie pracy w warunkach podporządkowania, a także wykonywanie pracy osobiście, w sposób ciągły i powtarzający się. Zasady regulujące stosunek pracy zawierają Kodeks pracy oraz pragmatyki zawodowe, obejmujące wyszczególnione grupy pracownicze (np. urzędników służby cywilnej, pracowników sądów i prokuratur) jednakże stopień podporządkowania i dyspozycyjności nie jest tak silny jak w przypadku nawiązania stosunku podległości w ramach hierarchicznych struktur służb mundurowych.

Odpowiedź na pierwsze pytanie kontrolne jest więc pozytywna: funkcjonariusze służb mundurowych, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5-13 u.ś.o.z., tworzą względem pracowników (w tym korpusy służby cywilnej) odrębną kategorię podmiotową.

Jak wskazano w nauce prawa, nie stanowi naruszenia zasady równości odstępstwo od równego traktowania (uzasadniona dyferencjacja praw i obowiązków), jeżeli argumenty na rzecz takiego odstępstwa mają charakter relewantny, a więc pozostają w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służą realizacji tego celu i treści; mają ponadto charakter proporcjonalny, co oznacza, że waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy musi być zbilansowana z interesami, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych oraz są związane z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych¹⁴. W przypadku funkcjonariuszy służb mundurowych preferencja ustawowa ustanowiona w art. 81 ust. 3 u.ś.o.z. uzasadnia jest powyższymi cechami różnicującymi ich sytuację względem osób zatrudnionych na podstawie stosunku pracy – **nie są to kategorie podmiotów podobnych**. Jednocześnie wydaje się, że ww. preferencja znajduje uzasadnienie celowościowe, bowiem – po pierwsze – stanowi ona przywilej w pewnym stopniu kompensujący potencjalne narażenie własnego życia i zdrowia przez funkcjonariusza służby mundurowej związane z charakterem pełnionej przez niego służby w danej formacji. Po drugie, regulacja art. 81 ust. 3 u.ś.o.z. pozostaje w związku z celem prawodawcy, którym jest zbudowanie motywacyjnego systemu wynagrodzeń w służbach mundurowych. Obniżenie ciężaru daninowego, związanego z ubezpieczeniem zdrowotnym, stanowi jeden z elementów zachęcania kandydatów do służby oraz kształtowania pożądanych postaw i zachowań.

Zgodnie z informacjami przedłożonymi przez Ministra Finansów i Ministra Obrony Narodowej¹⁵, w ostatnich latach można zaobserwować znaczące trudności przy naborze kandydatów do służb mundurowych oraz rosnące problemy z utrzymaniem już posiadanego zasobu kadrowego funkcjonariuszy poszczególnych służb. Tymczasem dla osiągnięcia oczekiwanej skuteczności działania służb niezbędne jest, aby posiadały one kompetentne kadry. Problem ten dotyczy wszystkich formacji, w tym Służby Celno-Skarbowej. Z tego względu, w celu zatrzymania procesu masowych odejść ze służby, optymalnego wykorzystania środków publicznych wydatkowanych na ich szkolenia, a tym samym zapewnienia sprawnego funkcjonowania państwa, prawodawca wprowadził dla funkcjonariuszy służb mundurowych system motywacyjny promujący wydłużenie okresu ich

¹⁴ Zob. K. Antonów, *Równość i solidarność w powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym na tle zmian w finansowaniu opieki zdrowotnej od dnia 1 stycznia 2022 r.*, Roczniki Administracji i Prawa XXII, z.3/2022, s. 462.

¹⁵ Zob. stanowiska: Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 lipca 2024 r.; znak: BMON-WSiW.0503.1347.2024, s. 1 - załącznik nr 1 - i Ministra Finansów z dnia 30 września 2024 r., znak: DWR1.070.3.2024, s. 4 - załącznik nr 3.

aktywności w służbie¹⁶. Wprowadzenie rozwiązania unifikującego zasady obliczania składki na ubezpieczenie zdrowotne pracowników i funkcjonariuszy w zakresie nagród uznaniowych i nagrody rocznej może wpłynąć na obniżenie skuteczności wprowadzonego systemu motywacyjnego. Przy czym, w ocenie Ministra Finansów, negatywne skutki takiego wpływu najbardziej odczuwalne byłyby w formacjach dużych, takich jak policja i Straż Graniczna¹⁷.

Preferencja ustawowa uregulowana w art. 81 ust. 3 u.ś.o.z. nie jest jedynym rozwiązaniem odpowiadającym specyficznym cechom służby w ramach formacji mundurowych. W obowiązującym stanie prawnym funkcjonariusze wszystkich służb, do których odnosi się ww. przywilej, objęci są odrębnymi resortowymi systemami zaopatrzenia emerytalnego, a ich świadczenia pieniężne z tytułu niezdolności do służby w ramach tych systemów są finansowane „bezskładkowo”, tzn. bezpośrednio z budżetu państwa, z części budżetu odpowiadających poszczególnym resortom i formacjom mundurowym. Względem grup zawodowych wymienionych w art. 66 ust. 1 pkt 5-13 u.ś.o.z. obowiązuje zatem niewątpliwie ustawowy przywilej w ubezpieczeniu społecznym. W tym miejscu należy wskazać, że przywilej emerytalny funkcjonariuszów Służby Celnej był przedmiotem kontroli konstytucyjnej, przeprowadzonej przez Trybunał Konstytucyjny, której wynik przedstawiono w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 marca 2015 r., K 39/13. Trybunał wskazał, przywołując także swoje wcześniejsze orzecznictwo¹⁸, że: „(...) *odrębne, a zarazem korzystniejsze zasady nabywania uprawnień emerytalno-rentowych oraz ustalania ich rozmiaru w odniesieniu do służb mundurowych są najczęściej uzasadniane szczególnymi warunkami pełnienia służby. Istotnymi składnikami tej służby jest pełna dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia w czasie udziału w obronie kraju lub gwarantowania bezpieczeństwa obywateli, wysoka sprawność fizyczna i psychiczna wymagana w całym okresie jej pełnienia, niewielkie możliwości wykonywania dodatkowej pracy i posiadania innych źródeł utrzymania, ograniczone prawo udziału w życiu politycznym i zrzeszania się. Uprzywilejowane zasady przyznawania i wysokości świadczeń dla omawianej kategorii uprawnionych są także wyrazem szczególnego znaczenia przypisywanego przez państwo pełnionej przez nich służbie (...) oraz mogą być również dyktowane względami polityki kadrowej. Służba ta bowiem może się zakończyć w każdym czasie i nie zawsze z przyczyn leżących po stronie zainteresowanego funkcjonariusza. (...) [S]ystem zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi szczególny rodzaj ustawowego «przywileju» - przynajmniej z punktu widzenia osób objętych systemem ubezpieczenia społecznego (...). Są to rozwiązania korzystniejsze od obowiązujących w systemie ubezpieczeniowym, a uzasadnione (...) szczególnym charakterem służby»*¹⁹.

Powyższe argumenty Trybunału Konstytucyjnego można *per analogiam* odnieść do preferencji ustawowej, obowiązującej dla służb mundurowych w ubezpieczeniu zdrowotnym. Specyfika zadań funkcjonariuszów mundurowych oraz związane z nimi ryzyka powinny być uwzględnione przy określaniu ciężarów daninowych i wydają się uzasadniać nie tylko odmienne - względem kategorii pracowników - określenie obowiązków składkowych, ale także uprzywilejowanie osób służących w formacjach mundurowych poprzez obniżenie

¹⁶ Przykładowo, dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej pozostających dłużej w służbie zaproponowano świadczenie za długoletnią służbę (15-25 lat służby – zob. art. 226a ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej - Dz.U. z 2025 r. poz. 1131 ze zm.; dalej jako „ustawa o KAS”) oraz świadczenie motywacyjne (25-28 lat 6 miesięcy, lat służby – zob. art. 226b ustawy o KAS), mające ustabilizować zasoby kadrowe formacji i zachować w służbie potencjał ich wiedzy i doświadczenia.

¹⁷ Zob. stanowisko Ministra Finansów z dnia 30 września 2024 r., znak: DWR1.070.3.2024, s. 4 – załącznik nr 3.

¹⁸ Zob. orzeczeniu z 23 września 1997 r., sygn. K 25/96.

¹⁹ OTK Seria A 2015 nr 3, poz. 28.

ciężaru składek na ubezpieczenie zdrowotne (lub całkowite wyeliminowanie ciężaru składkowego w ubezpieczeniu społecznym, co ocenił TK w wyżej przywołanym orzeczeniu).

Powyższa analiza pozwala zatem uznać, że, odpowiedź na drugie pytanie kontrolne jest pozytywna: cecha różnicująca służby mundurowe względem kategorii pracowników (także korpusy służby cywilnej) uzasadnia preferencję ustawową, sprowadzającą się do mniejszego obciążania składkowego w ubezpieczeniu zdrowotnym.

Zasadniczą funkcją solidarności w powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym jest rozłożenie obciążeń składkowych na szeroką (powszechną, bo przymusową) wspólnotę ryzyka, w ramach której dochodzi do „uwspólnienia” ryzyka polegającego na wyrównaniu, za pomocą odpowiednich reguł solidarnościowych, nierównej zdolności do dźwigania kosztu tego ubezpieczenia przez członków tej zbiorowości zarówno w wymiarze osobowym, jak i regionalnym²⁰. Preferencja ustawowa uregulowana w art. 81 ust. 3 u.ś.o.z. ogranicza ciężar składki zdrowotnej poprzez zredukowanie postawy jej wymiaru do wysokości uposażenia zasadniczego (podstawowego) funkcjonariuszy służb mundurowych, ale nie eliminuje go całkowicie. Funkcjonariusz należący do jednej z grup zawodowych, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5-13 u.ś.o.z., może korzystać z publicznego opieki zdrowotnej, bowiem podlega ubezpieczeniu zdrowotnemu i – podobnie jak ubezpieczony z tytułu stosunku pracy – jako osoba pełnoletnie, uzyskująca własny dochód, włączony jest w zakres podmiotowy zasady partycypacji w kosztach utrzymania systemu ww. opieki zdrowotnej. Należy zatem stwierdzić, że analizowane rozwiązanie ustawowe odpowiada minimalnym wymogom zasady solidarności społecznej, na której opiera się system finansowania publicznej opieki zdrowotnej.

Odpowiedź na trzecie pytanie kontrolne jest zatem pozytywna: preferencja ustanowiona w art. 81 ust. 3 u.ś.o.z. jest proporcjonalna, bowiem nie wyłącza uczestniczenia w kosztach utrzymania publicznego systemu opieki zdrowotnej na zasadzie solidarności.

IV. Wnioski końcowe

W świetle powyższej przeprowadzonej analizy można uznać, że regulacja art. 81 ust. 3 u.ś.o.z. odpowiada konstytucyjnym wzorcom wynikającym z art. 2 Konstytucji RP (zasada sprawiedliwości społecznej), Preambuły i art. 20 Konstytucji RP (zasada solidarności) oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji RP (zasada równości). Ustawodawca wprowadzając ww. preferencję ustawową:

- 1) uwzględnił istotne cechy różnicujące sytuacją funkcjonariuszów służb mundurowych względem kategorii pracowników,
- 2) zróżnicował prawnie wymiar ciężaru składkowego w ubezpieczeniu zdrowotnym ww. odmiennych kategorii podmiotowych, wprowadzając uzasadnioną preferencję dla funkcjonariuszów formacji mundurowych,
- 3) przy czym przedmiotowa preferencja jest proporcjonalna, bowiem nie eliminuje partycypacji grup uprzywilejowanych w kosztach finansowania publicznego systemu opieki zdrowotnej.

Zrównanie ciężaru składkowego w ubezpieczeniu zdrowotnym pracowników korpusu służby cywilnej KAS z ciężarem składkowym funkcjonariuszów Służby Celno-Skarbowej nie odpowiadałoby wzorcom konstytucyjnym. Należy bowiem uwzględnić, że obecnie grupa pracownicza – członkowie korpusu służby cywilnej – jest pod tym względem jednakowo traktowana bez względu na instytucję, w której funkcjonuje. Wyłączenie członków służby cywilnej zatrudnionych w Krajowej Administracji Skarbowej z obowiązujących reguł ustalania podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne, dorównałoby do

²⁰ Zob. D.E. Lach, *Zasada równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, Warszawa 2011, s. 124.

nieuzasadnionego różnicowania ich sytuacji w odniesieniu do pozostałych członków korpusu służby cywilnej. W związku z tym konieczne byłoby – ze względu na zasadę równości – objęcie zmianą normatywną wszystkich pracowników korpusu służby cywilnej, co doprowadzałoby finalnie do pominięcia w tworzeniu prawa istotnych cech różnicujących tę grupę względem grup funkcjonariuszy służących w poszczególnych formacjach mundurowych. Taka zmiana legislacyjna naruszałaby zatem obowiązek zróżnicowania przez prawodawcę obciążeń różnych kategorii podmiotowych, wynikający z zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP).

Powyższy wniosek, oparty na analizie prawnej, znajduje swoje dodatkowe uzasadnienie w szerszym kontekście społeczno-ekonomicznym wskazanym przez Ministra Finansów²¹. Objęcie członków korpusu służby cywilnej (także tych zatrudnionych w ramach KAS) przywilejem odstępstwa od obowiązkowego odprowadzania składki na ubezpieczenie zdrowotne od świadczeń innych niż uposażenie (tj. np. od nagród), a więc poszerzenie zakresu podmiotowego preferencji ustawowej z art. 81 ust. 3 u.ś.o.z., nie jest zasadne w kontekście aktualnej sytuacji finansowej Narodowego Funduszu Zdrowia. Według wstępnych danych ze sprawozdania Rb-70 za IV kwartał 2024 r., przeciętne zatrudnienie członków korpusu służby cywilnej w KAS w 2024 r. wynosiło 48.496 etatów (co stanowi 40,8% członków korpusu służby cywilnej ogółem), natomiast funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej jedynie 11.427 etatów. Dane pochodzą ze sprawozdań dyrektorów generalnych i kierowników urzędów pozwalają ustalić, że na dzień 31 grudnia 2024 r. w służbie cywilnej Rzeczypospolitej Polskiej zatrudnione było 121.559 osób²². Uprzywilejowanie tak licznej grupy zawodowej w zakresie składek na ubezpieczenie zdrowotne negatywnie wpłynęłoby na zasoby finansowe NFZ.

Mając na względzie powyższe, informuję, że Minister Zdrowia nie planuje obecnie zmian legislacyjnych w zakresie regulacji art. 81 ust. 3 u.ś.o.z.

Z wyrazami szacunku
z upoważnienia Ministra Zdrowia
Jerzy Szafranowicz
Podsekretarz Stanu
/dokument podpisany elektronicznie/

Załączniki:

- 1) stanowisko Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 lipca 2024 r.; znak: BMON-WSiW.0503.1347.2024;
- 2) stanowisko Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 września 2024 r., znak: DPK.454.1.2024;
- 3) stanowisko Ministra Finansów z dnia 30 września 2024 r., znak: DWR1.070.3.2024;
- 4) stanowisko Ministra-Członka Rady Ministrów Koordynatora Służb Specjalnych z dnia 19 lutego 2025 r, znak: DBN.WP.414.9.2025;
- 5) stanowisko Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 lutego 2025 r., znak: DB-W.0749.15.2024(7);
- 6) stanowisko uzupełniającej Ministra Finansów z dnia 1 kwietnia 2025 r., znak: DWR1.070.3.2024;
- 7) stanowisko Koordynatora Oceny Skutków Regulacji z dnia 18 lipca 2024 r., znak: RCA.512.1.2024;

²¹ Zob. stanowisko uzupełniającej Ministra Finansów z dnia 1 kwietnia 2025 r., znak: DWR1.070.3.2024 – załącznik nr 6.

²² Zob. <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna>, dostęp: 19 sierpnia 2025 r.

- 8) stanowisko Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 lutego 2025 r.,
znak: DUS-III.400.8.2025.WB;
- 9) stanowisko Szefa Służby Cywilnej z dnia 12 maja 2025 r., znak:
DSC.WSWB.6391.13.2025.