



Warszawa, 09-09-2026 r.

BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH
Zastępcą Rzecznika Praw Obywatelskich
Adam Krzywoń

V.7011.2.2026.ETP

Pan
dr Filip Nowak

Prezes

Narodowego Funduszu Zdrowia

via ePUAP

Szanowny Panie Prezesie,

pragnę nawiązać do dotychczasowej korespondencji dotyczącej sygnałów otrzymanych od Fundacji „Dom tam, gdzie Ty” w sprawie zasad zawierania umów dobrowolnego ubezpieczenia zdrowotnego w Narodowym Funduszu Zdrowia przez obywateli Ukrainy posiadających status UKR.

W pierwszej kolejności pragnę podziękować, za przekazane stanowisko¹. Ponieważ Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił już we wcześniejszym wystąpieniu zasadnicze okoliczności sprawy oraz pytania dotyczące stosowania art. 68 ustawy o świadczeniach wobec tej grupy osób, w niniejszym piśmie pragnę odnieść się przede wszystkim do argumentacji przedstawionej w odpowiedzi Narodowego Funduszu Zdrowia.

Dalsze i poważne wątpliwości interpretacyjne budzi stwierdzenie, że obywatele Ukrainy, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej był uznawany za legalny na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (t.j.

¹ Pismo z dnia 05.05.2026 r., znak: NFZ-GPF.5111.1.2026 2026.219462.AMI.

Dz. U. z 2025 r. poz. 337 ze zm.; dalej: „specustawa”), korzystali ze świadczeń opieki zdrowotnej wyłącznie na podstawie tej ustawy, a nie na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1461 ze zm.; dalej: „ustawa o świadczeniach”), a co za tym idzie — nie byli osobami ubezpieczonymi w rozumieniu ustawy o świadczeniach.

Należy zauważyć, że art. 37 ust. 1 specustawy, w brzmieniu obowiązującym przed uchyceniem tego przepisu, stanowił, iż obywatel Ukrainy, którego pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej był uznawany za legalny na podstawie art. 2 ust. 1 specustawy, był **uprawniony do opieki medycznej** obejmującej świadczenia opieki zdrowotnej udzielane **na zasadach i w zakresie, w jakim osobom objętym obowiązkiem lub dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym przysługuje prawo do świadczeń na podstawie ustawy o świadczeniach**, z uwzględnieniem wyłączeń wskazanych w tym przepisie. W doktrynie podkreśla się, że na podstawie specustawy sytuacja obywateli Ukrainy uprawnionych do świadczeń medycznych została zrównana z sytuacją obywateli polskich w zakresie dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, rozumianego jako możliwość realizacji prawa do tych świadczeń².

W świetle przedstawionego przez Narodowy Fundusz Zdrowia stanowiska kluczowe pozostaje więc nie tyle pytanie, czy obywatele Ukrainy korzystający z art. 37 ust. 1 specustawy byli formalnie osobami ubezpieczonymi, ile pytanie, **czy okres korzystania przez nich ze świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych może być automatycznie traktowany przez Narodowy Fundusz Zdrowia jak okres pozostawania poza publicznym systemem ochrony zdrowia dla celów naliczania opłaty dodatkowej**.

Oznacza to, że obywatele Ukrainy korzystający z uprawnienia przewidzianego w art. 37 ust. 1 specustawy nie byli wprawdzie objęci ubezpieczeniem zdrowotnym w sensie formalnym, jednak materialnie korzystali ze świadczeń opieki zdrowotnej według modelu funkcjonalnie tożsamego z sytuacją osób objętych obowiązkiem lub dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym. W związku z tym powstaje wątpliwość, czy przy obliczaniu opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 68 ustawy o świadczeniach, **okres korzystania** przez te osoby ze świadczeń opieki zdrowotnej na

² E.D. Lach, *Prawo uchodźców wojennych z Ukrainy do świadczeń opieki zdrowotnej w Polsce*, PiZS 2023/1, s. 57.

podstawie art. 37 ust. 1 specustawy powinien być traktowany w taki sam sposób jak okres całkowitego pozostawania poza systemem publicznego finansowania świadczeń zdrowotnych.

Wątpliwość ta ma istotne znaczenie praktyczne. Opłata dodatkowa przewidziana w art. 68 ustawy o świadczeniach jest związana z długością przerwy w ubezpieczeniu zdrowotnym i opłacaniu składek. Jej celem jest, jak się wydaje, przeciwdziałanie sytuacjom, w których osoba pozostająca przez dłuższy czas poza systemem ubezpieczenia zdrowotnego przystępuje do niego dopiero w momencie powstania potrzeby skorzystania ze świadczeń. Nie ma to jednak miejsca w przypadku obywateli Ukrainy posiadających status UKR, którzy przez określony czas de facto korzystali z prawa do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych na podstawie szczególnej regulacji ustawowej, a następnie – wobec zmiany stanu prawnego – chcą kontynuować dostęp do publicznego systemu ochrony zdrowia przez zawarcie umowy dobrowolnego ubezpieczenia zdrowotnego.

Automatyczne naliczanie opłaty dodatkowej, bez uwzględnienia szczególnego statusu prawnego tych osób oraz ciągłości ich faktycznego dostępu do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, może prowadzić do powstania bariery finansowej utrudniającej zachowanie dostępu do ochrony zdrowia. W tym kontekście należy mieć na względzie obowiązki państwa w zakresie prawa do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji RP, art. 12 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz art. 11 Europejskiej Karty Społecznej).

Obciążenie osób korzystających wcześniej ze świadczeń na podstawie szczególnej regulacji ustawowej wysoką opłatą za przystąpienie do dobrowolnego ubezpieczenia może w praktyce ograniczać ich dostęp do ochrony zdrowia w sposób nieproporcjonalny do celu tej opłaty. Problem ten ma tym większe znaczenie, że dotyczy osób, których sytuacja prawna została ukształtowana przez szczególne rozwiązania ustawowe przyjęte w związku z konfliktem zbrojnym w Ukrainie, a następnie zmienione przez ustawodawcę.

W związku z powyższym aktualne pozostają wątpliwości interpretacyjne dotyczące zasad naliczania opłaty dodatkowej wobec tej grupy osób. Na obecnym etapie sprawy Rzecznikowi zależy przede wszystkim na doprecyzowaniu praktycznych konsekwencji stanowiska Narodowego Funduszu Zdrowia oraz na ustaleniu, czy praktyka oddziałów wojewódzkich NFZ jest w tym zakresie jednolita. Co za tym idzie, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tj. Dz. U. z 2024 r., poz. 1264 ze zm.), zwracam się do Pana Prezesa z uprzejmą prośbą o

przedstawienie stanowiska w zakresie podniesionych wątpliwości interpretacyjnych, w szczególności przez wskazanie:

1. czy Narodowy Fundusz Zdrowia podtrzymuje stanowisko, że okres korzystania przez obywatela Ukrainy posiadającego status UKR ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych na podstawie art. 37 ust. 1 specustawy powinien być traktowany jako okres przerwy w ubezpieczeniu zdrowotnym i opłacaniu składek dla celów stosowania art. 68 ustawy o świadczeniach;
2. czy przy zawieraniu umowy dobrowolnego ubezpieczenia zdrowotnego z obywatelem Ukrainy posiadającym status UKR oddziały wojewódzkie NFZ uwzględniają wcześniejsze korzystanie przez tę osobę ze świadczeń opieki zdrowotnej na podstawie specustawy;
3. czy w odniesieniu do tej grupy osób możliwe jest odstąpienie od pobrania opłaty dodatkowej albo jej obniżenie, w szczególności w sytuacji, gdy osoba ta korzystała wcześniej z prawa do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych na podstawie specustawy;
4. czy Narodowy Fundusz Zdrowia wydał oddziałom wojewódzkim wytyczne lub zalecenia dotyczące sposobu stosowania art. 68 ustawy o świadczeniach wobec obywateli Ukrainy posiadających status UKR, którzy utracili szczególne uprawnienia do świadczeń zdrowotnych i chcą zawrzeć umowę dobrowolnego ubezpieczenia zdrowotnego.

Z poważaniem

Adam Krzywoń

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/