
O instrumentalnym wykorzystywaniu zasady solidarności społecznej w Polskim Ładzie

W niniejszym artykule autor analizuje projekt wprowadzenia obowiązkowej składki zdrowotnej dla osób pełniących funkcję na mocy aktu powołania, które pobierają z tego tytułu wynagrodzenie. Analiza obowiązujących oraz projektowanych przepisów pozwala autorowi podjąć się udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy projektodawca słusznie odwołuje się w uzasadnieniu projektu ustawy do zasady solidarności społecznej, stanowiącej podstawę aksjologiczną ubezpieczeń społecznych i zdrowotnego, czy też traktuje ją instrumentalnie, aby zrealizować doraźny cel polityczny. Ten pomysł napotkał bowiem sprzeciw środowiska organizacji pozarządowych, ponieważ zwiększy ich obciążenia finansowe. Jest to szczególnie istotne z uwagi na to, że jest to część zamierzenia politycznego zwanego Polskim Ładem.

Słowa kluczowe: organizacje pozarządowe (NGO), Polski Ład, składka na ubezpieczenie zdrowotne, solidarność społeczna, ubezpieczenie zdrowotne

Otrzymano: 11.10.2021

Zaakceptowano po recenzjach: 3.02.2022

DOI: 10.5604/01.3001.0015.6987

Wstęp

W niniejszym artykule poddano analizie przepis art. 15 projektowanej ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw¹, na mocy którego miałyby dojść do wprowadzenia nowego tytułu ubezpieczenia zdrowotnego. Chodzi o pełnienie funkcji na podstawie aktu powołania i pobieranie z tego tytułu wynagrodzenia. Projektowany przepis dotyczy zarówno osób, które pełnią takie funkcje w podmiotach gospodarczych, a zwłaszcza w spółkach prawa handlowego, jak i tych, które wykonują obowiązki w organizacjach z trzeciego sektora (stowarzyszeniach i fundacjach). Znaczna część środowiska NGO (*non-governmental organization*) skrytykowała owe propozycje. Projektodawca powołuje się w uzasadnieniu projektu Noweli m.in. na zasadę solidarności społecznej, jednocześnie wskazuje, że ma się ona przejawiać w zwiększonych wpływach składkowych do Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ).

Autor na podstawie analizy przepisów obowiązujących oraz projektowanych podejmuje się udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy projektodawca słusznie odwołuje się w uzasadnieniu projektu ustawy do zasady solidarności społecznej, stanowiącej podstawę aksjologiczną ubezpieczeń społecznych i zdrowotnego, czy też traktuje ją instrumentalnie, by zrealizować doraźny cel polityczny. Jest to szczególnie istotne z uwagi na to, że Nowela jest elementem dużego zamierzenia politycznego zwanego Polskim Ładem².

W pracy w największej mierze posłużono się metodą formalno-dogmatyczną. W mniejszym stopniu użyto metody historycznej, aczkolwiek także ona, uzupełniająco, znalazła zastosowanie.

Podleganie ubezpieczeniu zdrowotnemu

Jednym z ryzyk socjalnych wyróżnianych w literaturze jest ryzyko niezdrowia, które uważa się za niebezpieczeństwo pojawienia się deficytu zdrowia w rozumieniu definicji zdrowia sformułowanej przez Światową Organizację Zdrowia (World Health Organisation)³. Przedmiotem ubezpieczenia zdrowotnego są życie i zdrowie obywateli, a jego konstytucyjnej podstawy należy upatrywać w art. 68 ustawy zasadniczej⁴. Według m.in. Inetty Jędrasik-Jankowskiej ubezpieczenie zdrowotne jest rodzajem ubezpieczenia społecznego, który został wydzielony ze względu na przedmiot ochrony⁵. Gertruda Uścińska twierdzi zaś, że

¹ Druk nr 1532; dalej również jako Nowela.

² <https://www.gov.pl/web/polski-lad> (11.10.2021).

³ Szerzej por. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 250.

⁴ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2016, s. 25.

⁵ *Ibidem*, s. 25.

przepisy dotyczące systemu ubezpieczenia zdrowotnego są istotną częścią prawa ubezpieczeń społecznych⁶. Ten pogląd nie jest jednak powszechnie aprobowany – np. Jacek Wantoch-Rekowski⁷ twierdzi, że ubezpieczenie zdrowotne definitywnie nie należy do ubezpieczeń społecznych. Abstrahując od sporu doktrynalnego, warto zaznaczyć, że w literaturze nie wypracowano jednolitego stanowiska odnośnie do przynależności do konkretnej gałęzi prawa instytucji prawnych realizujących ideę zabezpieczenia społecznego co do jego celu, lecz z wykorzystaniem różnych sposobów regulacji. Coraz częściej doktryna posługuje się terminem „prawo socjalne” w stosunku do regulacji prawnych dotyczących zaspokajania potrzeb bytowych ludności w zakresie bezpieczeństwa socjalnego⁸.

Prawo socjalne to gałąź prawa, która obejmuje normy regulujące świadczenia socjalne (zarówno pieniężne, jak i rzeczowe, realizowane w formie określonych usług lub zaopatrzenia w konkretne przedmioty na zasadzie szeroko rozumianego zabezpieczenia społecznego) oraz normy dotyczące podejmowanych w ramach polityki społecznej działań zmierzających do wyrównywania szans młodego pokolenia oraz wspierania jednostki i rodziny, promocji zatrudnienia czy też do wynagradzania w ramach tzw. odszkodowania społecznego uszczerbku poniesionego przy wykonywaniu powinności wobec państwa⁹. Do zakresu przedmiotowego prawa socjalnego należą zatem: prawo ubezpieczeń społecznych, prawo ubezpieczenia społecznego rolników i prawo zaopatrzenia, które stanowią systemy przeczności, a także prawo opieki zdrowotnej, prawo pomocy społecznej, prawo odszkodowania społecznego i zróżnicowane instytucje wsparcia, do których zalicza się m.in. dodatki mieszkaniowe, stypendia czy świadczenia rodzinne¹⁰. Dlatego w niniejszej pracy konsekwentnie rozróżniam ubezpieczenie zdrowotne od ubezpieczeń społecznych w celu uniknięcia nieporządku terminologicznego. Niemniej jednak przepisy regulujące obydwie rodzaje ubezpieczeń przynależne są prawu socjalnemu¹¹. Zbieżne dla tych rodzajów ubezpieczeń jest ich oparcie na zasadzie solidarności społecznej.

Aby zabezpieczyć osoby narażone na wystąpienie ryzyka niezdrowia, ustawodawca w ubezpieczeniu zdrowotnym zastosował konstrukcje powszechności i przymusowości tego ubezpieczenia, opartego na obligatoryjnej wspólnotcie ryzyka. Członkowie tej wspólnoty zarówno czerpią z solidarności z innymi ubezpieczonymi, jak i ponoszą koszt niesienia pomocy najbardziej potrzebującym współczłonkom (osobom starszym, z niepełnosprawnościami itd.)¹². Obszerny katalog osób, które są objęte ubezpieczeniem obowiązkowym, został zawarty w art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹³. Katalog

6 G. Uścińska, *Prawo ubezpieczeń społecznych. Zasady, finansowanie, organizacja*, Warszawa 2019, s. XXX–XXXI.

7 J. Wantoch-Rekowski [w:] *Podstawy prawa finansów ubezpieczeń społecznych. Podręcznik akademicki*, red. J. Wantoch-Rekowski, Toruń 2015, s. 47.

8 A. Przybyłowicz, *Prawo socjalne* [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa. Tom XII. Prawo socjalne*, red. H. Szurgacz, Warszawa 2017, s. 202.

9 D.E. Lach [w:] *System Prawa Ubezpieczeń Społecznych. Część ogólna*, red. A. Wypych-Żywicka, Warszawa 2020, s. 23.

10 *Ibidem*, s. 41.

11 W doktrynie na ogół wskazuje się, że „prawo socjalne” jest terminem szerszym od „prawa zabezpieczenia społecznego”, ale nie sformułowano jednolicie przyjmowanego kryterium odróżnienia (szerzej A. Przybyłowicz, *op. cit.*, s. 203).

12 J. Jończyk, *op. cit.*, s. 250–251.

13 Dz.U. nr 210, poz. 2135, ze zm., dalej jako ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej lub ŚwiadOpZdrU.

ma charakter zamknięty, aczkolwiek wszystkie wymienione w nim osoby są objęte obowiązkowym ubezpieczeniem zdrowotnym jedynie wówczas, gdy spełniają wymagania określone w art. 3 ust. 1 ŚwiadOpZdrU, tj. ściśle określone wymogi w zakresie np. miejsca zamieszkiwania, obywatelstwa czy dokumentu stanowiącego podstawę pobytu cudzoziemca na terytorium Polski¹⁴. Analizując grupy osób objętych przymusowym ubezpieczeniem, można wyodrębnić chociażby:

- osoby spełniające warunki do objęcia ich systemem powszechnego ubezpieczenia społecznego lub systemem rolniczego ubezpieczenia społecznego, m.in. pracowników w rozumieniu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych czy rolnicy lub ich domownicy w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników (art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. a–b ŚwiadOpZdrU),
- osoby objęte systemem zaopatrzenia społecznego (mowa m.in. o funkcjonariuszach służb mundurowych, prokuratorach i sędziach – *vide* art. 66 ust. 1 pkt 6–13 i 1 ŚwiadOpZdrU), a także
- osoby objęte wsparciem filantropijnym i pomocowym, np. studenci, bezrobotni niepodlegający obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z innego tytułu i osoby w kryzysie bezdomności, które wychodzą z bezdomności (por. art. 66 ust. 1 pkt 20, 24 i 29 ŚwiadOpZdrU)¹⁵.

Z punktu widzenia niniejszych rozważań istotne są szczególnie tytuły ubezpieczenia obowiązkowego:

- z art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. a ŚwiadOpZdrU – wykonywanie pracy w rozumieniu ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 1998 r. nr 137, poz. 887, ze zm.),
- z art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. e ŚwiadOpZdrU – wykonywanie pracy na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. nr 16, poz. 93, ze zm.), dotyczące zlecenia oraz współpracowanie z takimi osobami,
- z art. 66 ust. 1 pkt 35 ŚwiadOpZdrU – członkostwo w radach nadzorczych odnośnie do członków posiadających miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Co ważne, wszystkie tytuły obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego są tytułami bezwzględnymi (por. art. 82 ŚwiadOpZdrU), a więc składka zdrowotna jest płacona od każdego posiadanego tytułu¹⁶. Osoby, które nie są objęte przymusowym ubezpieczeniem zdrowotnym, mają prawo ubezpieczyć się dobrowolnie na podstawie pisemnego wniosku, jeżeli mają miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 68 ust. 1 i nast. ŚwiadOpZdrU). Składka zdrowotna stanowi przychód Narodowego Funduszu Zdrowia (art. 116 ust. 1 pkt 1 ŚwiadOpZdrU). Jak pisze

¹⁴ A. Sidorko, *Komentarz do art. 66 [w:] Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Komentarz*, wyd. III, red. A. Pietraszewska-Macheta, Warszawa 2018, LEX.

¹⁵ Por. również I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia...*, *op. cit.*, s. 25.

¹⁶ *Ibidem*, s. 26.

Agnieszka Pietraszewska-Macheta, środki finansowe pochodzące ze składek wpłacane są do tego funduszu za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Taka konstrukcja przekazywania składek nie zmieniła się od czasu powstania kas chorych, z tym zastrzeżeniem, że teraz dzieje się to centralnie, a nie jak poprzednio – bezpośrednio do kas chorych¹⁷.

Składka zdrowotna członków organów NGO

Od wielu lat w piśmiennictwie był spór, czy członkowie organów organizacji z tzw. trzeciego sektora – fundacji i stowarzyszeń – podlegają ubezpieczeniu zdrowotnemu. Jest to istotne dla tych podmiotów, zwłaszcza że niejednokrotnie praca ich członków jest nieodpłatna. Ustawa o fundacjach¹⁸ oraz prawo o stowarzyszeniach¹⁹ wprowadzają zasadę, że fundacje i stowarzyszenia mają funkcjonować w oparciu na postanowieniach swych statutów. Ustawy przewidują jednak obowiązkowe elementy statutów, a także zawierają przepisy bezwzględne, które nie mogą ulec modyfikacji statutowej. I tak jedynym obligatoryjnym organem fundacji jest zarząd. Statut musi zawierać postanowienia dotyczące jego składu i organizacji, sposobu powoływania oraz obowiązków i uprawnień tego organu i jego członków²⁰. Wyraźnie w przepisach (m.in. w art. 6 FundU) jest mowa o powołaniu członków zarządu. Już jednak przepisy prawa o stowarzyszeniach stanowią o wyborze władz stowarzyszenia (m.in. w art. 10 ust. 1 pkt 5 PrStow).

Pojawia się pytanie, czy terminy „powołanie” i „wybór” należy utożsamiać ze zwrotami, którymi posłużono się w Kodeksie pracy. Na gruncie przepisów prawa pracy „powołanie” i „wybór” to odrębne podstawy nawiązania stosunku zatrudnienia pracowniczego²¹. Jednakże w języku polskim „powołanie” jest utożsamiane z wybieraniem kogoś na stanowisko. Jak pisze Andrzej M. Świątkowski:

w piśmiennictwie prawa pracy przyjęte zostało określenie „wyznaczenie” na stanowisko, którego nie można utożsamiać z powołaniem, ponieważ nie prowadzi do nawiązania stosunku pracy. Obok powołania jako określenia podstawy nawiązania stosunku pracy często występuje powołanie jako określenie powierzenia pewnej funkcji, zwłaszcza

17 A. Pietraszewska-Macheta, *op. cit.*

18 Mowa o ustawie z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz.U. nr 21, poz. 97, ze zm.), dalej jako: ustawa o fundacjach lub FundU.

19 Mowa o ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. nr 20, poz. 104, ze zm.), dalej jako: prawo o stowarzyszeniach lub PrStow.

20 Por. G. Gura, *Komentarz do art. 5 [w:] Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis.

21 Por. art. 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 1974 r. nr 24, poz. 141, ze zm.; dalej jako k.p.). W literaturze prawa pracy wyróżnia się zatrudnienie pracownicze i niepracownicze. Zatrudnienie pracownicze następuje na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę (art. 2 k.p.). Konsekwencją zatrudnienia niepracowniczego jest świadczenie pracy w ramach stosunku, który nie jest stosunkiem pracy (w rozumieniu 22 § 1 k.p.), np. na podstawie umów cywilnoprawnych (zlecenia czy o dzieło) albo uregulowanego przepisami prawa administracyjnego (zam. wielu por. P. Dobrowolski, *Zatrudnienie pracownicze młodocianych* [w:] *Street Law Licea Ogólnokształcące. Uniwersytecka Poradnia Prawna*, red. K. Czerniec, P. Dobrowolski, Wrocław 2015, s. 21).

związanej ze szczególnymi kompetencjami, np. do wydawania decyzji administracyjnych lub do wykonywania władzy sądowniczej.

Autor słusznie odróżnia powołanie w rozumieniu art. 68 k.p. od owego wyboru w znaczeniu szerokim, zwanego inaczej „inwestyturą”, co jest ugruntowane w piśmiennictwie²². W podobnym tonie wypowiada się Andrzej Kidyba odnośnie do postanowień ustawy o fundacjach. Zdaniem autora „powołanie” jest ogólnym terminem, obejmującym każdą formę prowadzącą do nawiązania stosunku organizacyjnego między fundacją a członkami organu, który będzie upoważniał daną osobę do pełnienia funkcji, a dla przykładu wskazuje: wybór, powołanie, wskazanie – podkreślając przy tym, że nie można utożsamiać powołania do pełnienia funkcji z powołaniem uregulowanym w art. 68 k.p.²³

Reasumując, inwestytura („wskazanie” na określone stanowisko) obejmuje i powołanie, i wybór, i w końcu inne sposoby nawiązania stosunku organizacyjnego między jednostką organizacyjną a daną osobą, na gruncie zarówno ustawy o fundacjach, jak i prawa o stowarzyszeniach.

Trzeba też zaznaczyć, że według art. 10 ust. 1 pkt 5a PrStow statut stowarzyszenia musi określać możliwość otrzymywania przez członków zarządu wynagrodzenia za czynności wykonywane w związku z pełnioną funkcją. Możliwość wprowadzenia wynagrodzenia za pełnienie funkcji członka zarządu fundacji wyprowadza się zaś z brzmienia art. 5 ust. 1 FundU²⁴. Jak podnosi się w doktrynie²⁵, pobieranie wynagrodzenia przez członka zarządu stowarzyszenia lub fundacji może mieć umocowanie w szczególności w zawartej umowie o pracę lub innego rodzaju umowie ustanawiającej zatrudnienie niepracownicze, ale może wynikać także z nawiązanego stosunku organizacyjnego na linii jednostka organizacyjna – osoba pełniąca funkcję członka zarządu tej jednostki.

Warto jednak wrócić jeszcze do rozważań na kanwie przepisów prawa socjalnego. Trzeba bowiem nadmienić, że ustawodawca zdecydował o wyłączeniu z ubezpieczenia społecznego osób świadczących usługi bez wynagrodzenia (w tym jako wolontariusze), np. członków zarządu spółek handlowych pozostających wyłącznie w stosunku organizacyjnym, a niebędących współnikami tych spółek²⁶. Jeśli jednak dany podmiot świadczy pracę (w zatrudnieniu pracowniczym albo niepracowniczym), to wówczas tytuł jego obowiązkowego ubezpieczenia społecznego trzeba analizować przez pryzmat stosunku zatrudnienia²⁷.

22 A.M. Świątkowski, *Komentarz do art. 66 [w:] Kodeks pracy. Komentarz. Wyd. 6*, Warszawa 2018, Legalis. Por. również J. Wratny, *Komentarz do art. 66 [w:] Kodeks pracy. Komentarz. Wyd. 6*, Warszawa 2016, Legalis.

23 A. Kidyba, *Komentarz do art. 5 [w:] H. Cioch, A. Kidyba, Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Warszawa 2007, LEX.

24 Por. G. Gura, *Komentarz do art. 10 [w:] Ustawa o fundacjach..., op. cit.*

25 Por. np. E. Hadrowicz, *Komentarz do art. 10 [w:] Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis. A. Kidyba, *op. cit.*

26 B. Gudowska, *Komentarz do art. 6 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Zukowska, Warszawa 2014, Legalis.

27 Na przykład według Sądu Najwyższego członek zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością wykonujący swoje obowiązki na podstawie stosunku prawnego, w tym nawiązanego w sposób dorozumiany, spełniającego kryteria określone w art. 22 k.p. podlega ubezpieczeniu społecznym jako pracownik, nawet gdy jest współnikiem tej spółki (art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych) (wyrok z 16 października 2018 r., I UK 115/18, LEX nr 2562160).

Co do otrzymywania wynagrodzenia przez członka zarządu spółki kapitałowej czy innej jednostki organizacyjnej, wynikającego z samego faktu powołania bądź wyboru, należy wskazać, że w przeszłości sporne bywało, czy jest to tytuł do obowiązkowego ubezpieczenia społecznego, czy do obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego. W myśl reprezentatywnego poglądu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych:

Prezes zarządu spółki może wykonywać swoje obowiązki jako prezes zarówno na podstawie umowy o pracę, umowy cywilnoprawnej, jak i na podstawie innego stosunku prawnego (np. na podstawie wyboru przez właściwy organ spółki). O powyższym decydują strony umowy, poprzez złożenie oświadczeń woli o stosownej treści. Zatem w odniesieniu do prezesa zarządu otrzymującego wynagrodzenie za pełnienie tej funkcji wyłącznie na podstawie samego powołania (np. uchwały zarządu spółki) nie powstaje obowiązek opłacania z tego tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. Taki bowiem tytuł nie został wymieniony w treści dyspozycji wyżej cytowanego art. 6 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych²⁸.

Ów pogląd podtrzymano w piśmie Centrali Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z 1 kwietnia 2014 r.²⁹, gdzie wskazano, że:

Na podstawie art. 10 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodnej działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 672) w związku z art. 83d ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 1442) Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Lublinie uznaje za prawidłowe stanowisko [...] w przedmiocie braku obowiązku odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne i ubezpieczenie zdrowotne od wynagrodzenia członka Zarządu Fundacji w sytuacji, gdy nie łączy go z fundacją inny stosunek prawny niż powołanie.

Takie stanowisko zabrał już wcześniej np. Andrzej Sidorko³⁰.

Projekt nowego tytułu ubezpieczenia zdrowotnego

Katalog obowiązkowych tytułów do ubezpieczenia zdrowotnego ma zostać poszerzony na mocy projektowanej ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw. Projektowany art. 15 pkt 1 Noweli ma następujące brzmienie:

W ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1398, ze zm.⁶⁾ wprowadza się następujące

28 Decyzja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nr 212 z 27 maja 2013 r., znak DI/100000/451/642/2013, LEX.

29 Znak WPI/200000/43/362/2014, LEX.

30 A. Sidorko, *Ubezpieczenie zdrowotne członków zarządu i rad nadzorczych*, „Służba Pracownicza” 2010, 12(9–12), LEX, teza 1.

zmiany: w art. 66 w ust. 1 po pkt 35 dodaje się pkt 35a w brzmieniu: „35a) osoby powołane do pełnienia funkcji na mocy aktu powołania, które z tego tytułu pobierają wynagrodzenie”.

Kolejne punkty tego artykułu mają, w zamierzeniu projektodawcy, ustanowić początek i koniec stosunku ubezpieczeniowego takiej osoby („powstaje z dniem powołania, a wygasa z dniem odwołania” – pkt 2), wskazać podmiot obowiązany do zgłoszenia ubezpieczonego („osoby, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 35a, zgłasza do ubezpieczenia zdrowotnego podmiot wypłacający wynagrodzenie” – pkt 3) oraz ustalić wysokość i rodzaj składki ubezpieczeniowej (ma być miesięczna i niepodzielna – pkt 3, 4).

Analiza zwrotu „osoby powołane do pełnienia funkcji na mocy aktu powołania, które z tego tytułu pobierają wynagrodzenie” pozwala przyjąć, że aby powstał zamierzony przez projektodawcę nowy tytuł obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego, musiałyby zostać spełnione łącznie następujące warunki:

- powołanie do pełnienia funkcji na mocy aktu powołania,
- pobieranie z tego tytułu wynagrodzenia.

Wykładnia językowa sformułowania „powołanie”, którym posłużono się w Noweli, prowadzi do wniosku, że powołania do pełnienia funkcji na mocy aktu powołania, na gruncie tego aktu prawnego, nie odwołuje się jedynie do nawiązania stosunku pracy, tylko również do wyznaczenia (inwestytury). Projektowany przepis art. 66 ust. 1 pkt 35a ŚwiadOpZdrU dotyczy właśnie inwestytury. Jeśli został nawiązany stosunek zatrudnienia pracowniczego albo niepracowniczego, to wówczas tytułem obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego jest któryś z tytułów wymienionych w art. 66 ust. 1 pkt 1 ŚwiadOpZdrU, a zwłaszcza w lit. a lub e. Nie godzi to w zasadę bezwzględności tytułów obowiązkowych, gdyż nie mamy do czynienia ze zbiegiem tytułów ubezpieczenia. Zbieg ma miejsce wtedy, gdy osoba wykonuje kilka rodzajów działalności, z którymi wiąże się obowiązek ubezpieczenia³¹. Jeśli zatem jest zatrudniona na mocy stosunku pracowniczego albo niepracowniczego, to wówczas nie wchodziłby w rachubę projektowany przepis art. 66 ust. 1 pkt 35a ŚwiadOpZdrU – nie mamy do czynienia z kilkoma tytułami, tylko z jednym. Jednakże jeśli dana osoba podlegać będzie również ubezpieczeniu zdrowotnemu z innego tytułu (np. z racji tego, że jest zatrudniona na podstawie umowy o pracę u innego pracodawcy niż fundacja bądź stowarzyszenie), to składkę zdrowotną będzie trzeba odprowadzać na mocy każdego tytułu.

Warto również zwrócić się ku wykładni historycznej. Jeśli wszakże w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych nie było dotąd takiego tytułu obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego (a – przypomnijmy – ustawa zawiera *numerus clausus* tytułów obowiązkowych), to oznacza, że wolą projektodawcy było poszerzenie przymusowej wspólnoty ryzyka niezdrowia o osoby pobierające wynagrodzenie na mocy powołania do pełnienia funkcji członka organów w jednostkach organizacyjnych z trzeciego sektora. Taki wniosek trzeba również wyprowadzić z powoływanych wcześniej stanowisk Zakładu Ubezpieczeń Społecznych czy A. Sidorki.

³¹ Por. Ł. Prasolek, *op. cit.*

Nie wymaga dokonania poszerzonej wykładni pojęcie „pobierania wynagrodzenia”, o którym stanowi przedmiotowy przepis Noweli. Jeśli mowa o wynagrodzeniu pobieranym z tytułu nawiązanego stosunku organizacyjnego, a nie z tytułu stosunku zatrudnienia pracowniczego albo niepracowniczego, to wówczas projektowany przepis art. 66 ust. 1 pkt 35a ŚwiadOpZdrU miałby zastosowanie zamiast wspomnianych wcześniej tytułów ubezpieczenia obowiązkowego z art. 66 ust. 1 pkt 1 ŚwiadOpZdrU.

Warto również odwołać się do dyrektywy *ratio legis* wykładni funkcjonalnej, czyli zważyć na intencje ustawodawcy (lub projektodawcy). Jak wskazano w uzasadnieniu Noweli:

Zaproponowana zmiana art. 66 ust. 1 ustawy o NFZ polega na zrównaniu praw i obowiązków osób podlegających obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu z osobami powołanymi do pełnienia funkcji na mocy aktu powołania, które z tego tytułu pobierają wynagrodzenie (są to m.in. członkowie zarządu, członkowie Komisji Rewizyjnej, prokurenci oraz członkowie komisji egzaminacyjnych). Objęcie ubezpieczeniem zdrowotnym tej grupy osób będzie skutkowało zapewnieniem dodatkowych środków w systemie powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego oraz pełniejszą realizacją zasady solidarności społecznej. W aktualnym stanie prawnym ww. osoby w sytuacji, w której nie posiadają obowiązkowego tytułu do ubezpieczenia zdrowotnego są zgłaszane m.in. do ubezpieczenia jako członkowie rodziny przez współmałżonka posiadającego własny tytuł ubezpieczeniowy³².

Zasada solidarności społecznej

Jak rozumieć zasadę solidarności społecznej (solidaryzmu społecznego³³), do której odwołuje się projektodawca? Realizacja idei ubezpieczeń społecznych i zdrowotnego następuje w ramach pewnej wspólnoty ubezpieczonych. Zakłada ona rozłożenie ciężaru ryzyka socjalnego na dużą zbiorowość osób połączonych zbieżnym interesem odparcia groźących niebezpieczeństw lub łagodzenia skutków ich zajścia. Zasadniczo przyjmuje się, że wspólnota powinna być jednorodna, czyli taka, w obrębie której znajdują się osoby narażone na podobne zdarzenia losowe i inne zrównane z nimi zdarzenia oraz wynikające z nich sytuacje. U źródła tych zdarzeń powinno znaleźć się wykonywanie trwałej i regularnej pracy zarobkowej, która jest stałym źródłem utrzymania³⁴. *De lege lata* takie rozwiązania legislacyjne nie obowiązują w Polsce. Wprowadzono przecież możliwość podlegania dobrowolnym ubezpieczeniom społecznym oraz zdrowotnemu, a także objęto ochroną ubezpieczeniową osoby niezarobkujące, utrzymujące się ze świadczeń z pomocy społecznej,

32 <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1532> (23.09.2021).

33 Solidaryzm społeczny jest niekiedy odróżniany od zasady solidarności społecznej. Bywa, że traktuje się go jako określoną filozofię, o czym będzie mowa dalej. Najczęściej jednak pojęcia „solidarności społecznej” i „solidaryzmu społecznego” uznaje się za synonimy.

34 R. Babińska-Górecka, *Wspólnota ubezpieczonych...*, *op. cit.*, s. 346–347.

jak również te, które sprawują stałą opiekę nad dziećmi czy członkami rodziny. Tym samym ustawodawca odstąpił od dogmatu jednorodności wspólnoty ubezpieczonych na rzecz dostosowywania ubezpieczeń społecznych do realiów społecznych i gospodarczych, co związane jest także z dekoncentracją tych ubezpieczeń. Ich centrum stanowi zatem już nie tylko praca produkcyjna, ale i reprodukcyjna³⁵. Wspólnota ubezpieczonych (jedno- bądź różnorodna) musi być jednak przymusowa, czyli powszechna oraz oparta na zasadzie solidarności społecznej³⁶.

Idea solidarności społecznej znajduje źródło w preambule Konstytucji RP³⁷, która głosi, że:

Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej.

Ów obowiązek solidarności z innymi jest jedną z trzech wartości wyszczególnionych w tym fragmencie arengi (czyli obok przyrodzonej godności człowieka oraz jego prawa do wolności), które stanowią podwalinę Rzeczypospolitej Polskiej. Wywodzi się z tego nakaz uwzględniania tych wartości w procesie stosowania Konstytucji RP – a więc i w przypadku stanowienia prawa³⁸. O solidarności mowa jest również w aktach prawa międzynarodowego. Mianowicie wedle art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej³⁹ Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne dla państw członkowskich, w społeczeństwach opartych na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn. Do solidarności społecznej odwołuje się wprost art. 65 pkt 1 ŚwiadOpZdrU, który stanowi, że ubezpieczenie zdrowotne bazuje w szczególności na zasadach równego traktowania oraz solidarności społecznej.

Aksjologia to określone wartości czy też teoria (doktryna) dotycząca wartości i wartościowania. Chodzi przy tym jedynie o takie oceny, które z określonego punktu widzenia mają charakter fundamentalny⁴⁰. Już samo umiejscowienie solidarności społecznej w ustawie zasadniczej i aktach prawa międzynarodowego pozwala uznać ją za aksjologiczną bazę państwa. Państwo ma wszakże gwarantować jednostce wolność i możliwość decydowania o sobie samej, ale też uwzględnić to, że nie wszyscy mają ku temu te same sposobności. Zbieżna z ową koncepcją jest ujęta w art. 20 Konstytucji RP idea społecznej

³⁵ *Ibidem*, s. 347.

³⁶ *Ibidem*, s. 346.

³⁷ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483).

³⁸ Por. M. Piechowiak, *Rzeczpospolita [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis.

³⁹ Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864).

⁴⁰ W. Sanetra, *Aksjologiczne podstawy prawa ubezpieczeń społecznych [w:] Ubezpieczenie społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, red. K.W. Frieske, E. Przychodaj, Warszawa 2014, s. 28.

gospodarki rynkowej. Oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych idea ta stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Stąd też solidarność społeczna jest wartością, która leży u podstaw wszystkich systemów zapewniających wsparcie tym, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji⁴¹. Użycie przez ustrojodawcę sformułowania dotyczącego oparcia społecznej gospodarki rynkowej m.in. na solidarności

zakłada koncepcję równowagi interesów uczestników rynku i zarazem poszanowanie ich autonomii, tworząc konstytucyjną gwarancję negocjacyjnego sposobu rozstrzygnięcia spraw spornych, umożliwiającą przewyższanie napięć i konfliktów w procesie gospodarowania. Źródłem powyższych wartości należy upatrywać w filozofii społecznej, znanej pod nazwą solidarności społecznej⁴².

Skoro więc solidarność społeczna stanowi nie tylko podstawową wartość ustrojową, ale i podstawę wszelkich systemów zabezpieczeniowych, to uznaje się ją w doktrynie zarówno za kategorię teoretyczną prawa socjalnego, jak i za aksjologiczną podbudowę ubezpieczeń społecznych i zdrowotnego⁴³. Solidarność społeczna rozumiana jest w doktrynie prawa socjalnego jako udział wszystkich członków wspólnoty ubezpieczonych w tworzeniu w jednakowym stopniu funduszy przeznaczonych na rzecz chorych, osób z niepełnosprawnościami, osób niezdolnych do pracy z powodu wieku czy rodzin pozbawionych żywiciela, chociażby ich wiek, stan zdrowia i inne okoliczności wskazywały na to, że oni sami i ich rodziny nie znajdują się wkrótce w tej sytuacji⁴⁴. Jak wyjaśnia Walerian Sanetra, aby możliwe było zabezpieczenie społeczne, konieczne jest ukształtowanie prawa ubezpieczeń społecznych przy zastosowaniu zasady solidarności, lecz pojętej w sposób szczególny. Bez solidarności – pojętej w szczególny sposób – ta gałąź prawa traci swój „społeczny” przymiot i sens.

Nie idzie w tym przypadku o solidarność ogólnoludzką ani też o solidarność w znaczeniu techniczno-prawnym (solidarność dłużników – art. 366 k.c.,⁴⁵ solidarność wierzycieli – art. 367 k.c.), jak również o solidarność wynikającą po prostu ze wspólnoty ryzyka pojętej w sposób ukształtowany w prawie cywilnym (prywatnym), tak jak jest to w przypadku ubezpieczeń majątkowych i osobowych. W ubezpieczeniu społecznym słabsi ekonomicznie są relatywnie lepiej chronieni niż osoby zamożniejsze⁴⁶.

A. Sidorko podnosi, że istotą solidarności społecznej w ubezpieczeniu zdrowotnym jest to, że każdy ubezpieczony ma zapewnione prawo do świadczeń opieki zdrowotnej na tych samych warunkach – bez względu na wysokość odprowadzanej składki na

41 Por. R. Babińska-Górecka, *Solidarność społeczna...*, *op. cit.*, s. 254.

42 Tak wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK 2001, nr 1, poz. 4.

43 Por. W. Sanetra, *op. cit.*, s. 36; P. Lenio, *Składka na ubezpieczenie zdrowotne jako danina publicznoprawna* [w:] *Publicznoprawne źródła finansowania ochrony zdrowia*, Warszawa 2018, LEX.

44 R. Babińska-Górecka, *Solidarność społeczna...*, *op. cit.*, s. 254.

45 Mowa o Kodeksie cywilnym.

46 W. Sanetra, *op. cit.*, s. 36.

ubezpieczenie zdrowotne oraz okres podlegania temu ubezpieczeniu. Ważne jest, że osoby ubezpieczone niekorzystające w danej chwili ze świadczeń opieki zdrowotnej finansują opiekę zdrowotną osób chorych korzystających w tym czasie ze świadczeń. Osoba opłacająca składkę na ubezpieczenie zdrowotne nie wie, jakie konkretnie i komu udzielone świadczenia zostaną sfinansowane z jej składki. Fundusz powstały z opłacanych składek ma charakter anonimowy. Nie ma bowiem indywidualnych kont, na których byłyby ewidencjonowane poszczególne składki zapłacone przez daną osobę, a zgromadzone na nich środki byłyby przeznaczone wyłącznie na jej leczenie⁴⁷. Zdaniem tego autora zasada solidarności społecznej polega również na tym, że pieniądze odprowadzane przez ubezpieczonych jako składka na ubezpieczenie zdrowotne nie trafiają w całości do tego oddziału wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia, który jest właściwy dla miejsca zamieszkania ubezpieczonego płacącego składkę. Lepiej prosperujące finansowo wojewódzkie oddziały Narodowego Funduszu Zdrowia (bogatsze z tego powodu, że osoby zamieszkujące na terenie ich działania płacą najwyższe składki na ubezpieczenie zdrowotne), czyli np. takie oddziały jak śląski czy mazowiecki, dzielą się z pozostałymi oddziałami składkami swoich podopiecznych⁴⁸.

Solidarność społeczna jest jednak ściśle powiązana z zasadą wzajemności świadczeń, często błędnie postrzeganą jako prosta, „matematyczna” odpłata za wpłacone składki na wypadek ziszczenia się ryzyka ubezpieczeniowego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zasada wzajemności faktycznie polega na istnieniu więzi między wkładem pracy pracownika a gromadzonym funduszem ubezpieczeń społecznych i jest to podstawowa przesłanka materialna prawa do świadczeń. W polskim systemie ubezpieczeń społecznych zasada wzajemności składki i prawa do świadczenia nigdy nie była jednak pojmowana w sposób absolutny – nie jest ona bezwzględnie przestrzegana, ponieważ m.in.

składka nie została dostosowana do wielkości indywidualnego ryzyka, lecz jest ustalana na przeciętnym poziomie, zapewniającym względną równowagę w ujęciu całościowym, obejmującym wszystkich ubezpieczonych.

Dodano przy tym, że absolutyzowanie zasady ekwiwalentności prowadziłyby do zachwiania ogólnej logiki systemu ubezpieczeń społecznych, który wynika nie tylko z zasady wzajemności składki i świadczeń, ale również z zasady solidarności społecznej⁴⁹. Stąd też obciążenia fiskalne związane z ubezpieczeniami społecznymi częściowo stanowią swego rodzaju zaliczkę na poczet przyszłych świadczeń indywidualnych wypłacanych z systemu zabezpieczenia społecznego, a w pozostałym zakresie stanowią przejaw solidarności społecznej⁵⁰. Nie jest przecież możliwe określenie prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka, gdyż ubezpieczeni stanowią grupę niejednorodną. Dlatego też solidarność

⁴⁷ A. Sidorko, *Komentarz do art. 65...*, *op. cit.*

⁴⁸ *Ibidem.*

⁴⁹ K. Ślebzak, *Komentarz do art. 67 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

⁵⁰ Tak M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 67 Konstytucji RP [w:] Konstytucja RP. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, LEX.

społeczna skutkuje spłaszczeniem wysokości świadczeń na korzyść osób mających niską podstawę ich wymiaru kosztem osób o wyższej podstawie wymiaru⁵¹.

Z kolei w ubezpieczeniu zdrowotnym, jak pisze Paweł Lenio, również nie można mówić o pełnej ekwiwalentności składki rozumianej jako obowiązek świadczenia wzajemnego o równorzędnej wartości, gdyż każdy ubezpieczony ponosi w różnej wysokości koszty świadczenia w postaci ochrony ubezpieczeniowej przysługującej w takim samym stopniu ogółowi ubezpieczonych. Taka konstrukcja składki zdrowotnej wynika z zasady solidarności społecznej. Na gruncie art. 217 Konstytucji RP wzajemność świadczeń w przypadku danin celowych połączona z zasadą solidarności społecznej stanowi stałą przesłankę konstytucyjną ich wprowadzenia, odnoszącą się także do składek na ubezpieczenie zdrowotne⁵².

W prawie socjalnym na ogół przyjmuje się, że funkcją tego prawa jest następstwo działania w społeczeństwie – i to zarówno jako efektu pożądanego, jak i niechcianego, nieplanowanego⁵³. Jedną z jego funkcji jest też funkcja wychowawcza, przejawiająca się tym, że prawo ubezpieczeń społecznych winno kształtować w członkach wspólnoty ubezpieczonych postawy zgodne z zasadą solidarności społecznej⁵⁴. Tylko bowiem poprzez rozłożenie ciężaru ponoszenia kosztów w przypadku nastąpienia określonego zdarzenia losowego możliwa była i jest wypłata świadczeń, pozwalająca na pokrycie powstałej potrzeby. Możliwość zabezpieczania się własnymi siłami jest w wysokim stopniu ograniczona i niepewna. Zabezpieczenie społeczne spełnia w życiu jednostek funkcję motywacyjną, ponieważ skłania je do uczestnictwa w systemie gwarantującym zaspokojenie podstawowych potrzeb w przypadkach, gdy nie są one same w stanie im sprostać⁵⁵.

Nie jest jednak tak, że każda z instytucji zaliczanych w poczet ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego realizuje ową zasadę. W mniejszym stopniu odpowiada jej chociażby formuła zdefiniowanej składki, która uzależnia wysokość emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych od własnego wkładu ubezpieczonego. Całkowity brak zbieżności z tą ideą wykazują emerytury kapitałowe, których wysokość ma charakter wynikowy, zależny od finalnej wartości rynkowej aktywów kapitałowych nagromadzonych na indywidualnych kontach⁵⁶. Pewne wyjątkowe rozwiązania nie powinny jednak przekreślać tego, że solidarność społeczna to bezsprzeczny aksjologiczny fundament ubezpieczeń społecznych i zdrowotnego, ponieważ ze swej istoty opierają się one przecież na „solidarności z innymi”⁵⁷.

51 R. Babińska-Górecka, *Solidarność społeczna...*, *op. cit.*, s. 254.

52 P. Lenio, *op. cit.*, i cytowana przez autora T. Bińczycka-Majewska.

53 A. Wypych-Żywicka, *Funkcje prawa ubezpieczeń społecznych* [w:] *Leksykon prawa ubezpieczeń społecznych. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Wypych-Żywicka, Warszawa 2016, s. 48.

54 *Ibidem*, s. 49.

55 K. Ślebzak, *Funkcje zabezpieczenia społecznego* [w:] *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015, Legalis.

56 R. Babińska-Górecka, *Solidarność społeczna...*, *op. cit.*, s. 255–256.

57 Por. M. Piechowiak, *op. cit.*

Ocena projektowanych zmian w ubezpieczeniu zdrowotnym

Za dyskusyjne należy uznać rozszerzanie katalogu tytułów obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego z powodu dbałości o stan Narodowego Funduszu Zdrowia, zwłaszcza odwołując się do zasady solidarności społecznej. Jak była już mowa, zastosowanie tej zasady zmierza do ustanowienia swoistej samopomocy przez opłacanie składki na wspólny cel, jakim jest uzyskanie potrzebnego wsparcia w razie ziszczenia się określonego ryzyka socjalnego. Tymczasem projektodawca zamierza obciążyć obowiązkiem składkowym kolejne podmioty, w tym głównie te z trzeciego sektora⁵⁸, chociaż jego ewidentnym celem jest pozyskanie nowych środków na finansowanie ubezpieczenia zdrowotnego, a nie zapewnienie szerszemu gronu osób (efektywnej lub lepszej) ochrony ubezpieczeniowej. To, że we wspólnocie ubezpieczonych podstawową wartością jest chronienie jej najsłabszych członków, często niedokładających się do funduszu adekwatnie do rozmiaru pomocy, z której dzięki niemu korzystają (a warto wskazać, że zgodnie z definicją słownikową słowo „składka” oznacza „zbiórkę pieniędzy na jakiś cel”⁵⁹), nie oznacza, że można zwiększać przychody składkowe do funduszu, nie dając ubezpieczonym od Skarbu Państwa nic w zamian czy też dając bardzo niewiele.

Projektodawca zmierza bowiem do objęcia obowiązkiem składkowym jak największej liczby osób – niezależnie od tytułu pobieranego wynagrodzenia i liczby tytułów ubezpieczenia zdrowotnego – wyraźnie abstrahując od zapewnienia tym osobom lepszej ochrony ubezpieczeniowej czy też od skutecznej ochrony. Składka ubezpieczeniowa (w ubezpieczeniach komercyjnych, społecznych czy zdrowotnym) jest zaś zawsze świadczeniem odpłatnym. To właśnie ten przymiot – odpłatność składki ubezpieczeniowej – odróżnia ją w największej mierze od podatku. Przymiotnik „odpłatny” oznacza w języku potocznym taki, za który trzeba zapłacić pewną sumę pieniędzy, zwrócić koszty; płatny⁶⁰. Odpłatność pojmuje się zaś w doktrynie prawa socjalnego jako związek pomiędzy obowiązkiem uiszczenia składek a prawem do świadczenia, którego realizacja następuje w razie zajścia przewidzianych prawem zdarzeń⁶¹. Nieodpłatność podatku wywodzi się z tego, że podatnikowi nie przysługuje z tytułu jego uiszczenia żadne roszczenie o publicznoprawne świadczenie wzajemne od podmiotu publicznego, który jest beneficjentem podatku⁶². Wypada jednak zauważyć, że odpłatność nie równa się ekwiwalentności, choć niektórzy autorzy utożsamiają te pojęcia⁶³. Na gruncie języka potocznego termin „ekwiwalentny” oznacza: posiadający tę samą wartość; równoważny,

58 Aczkolwiek nie tylko, ponieważ zmiany dotkną również m.in. osoby pełniące funkcje w spółkach kapitałowych.

59 D. Dzienisiuk, M. Supera-Markowska [w:] *Podatki i składki z tytułu zatrudnienia*, red. D. Dzienisiuk, M. Supera-Markowska, Warszawa 2020, s. 29.

60 *Słownik współczesnego języka polskiego*, red. B. Dunaj, Warszawa 1996, s. 661, hasło „odpłatny”.

61 I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie emerytalne. Trzy filary*, Warszawa 2001, s. 73.

62 Por. np. R. Lipniewicz, *Prawo podatkowe. Zarys wykładu*, Legnica 2011, s. 7, i przytaczana przez autora literatura.

63 Tak na przykład M. Lewandowicz-Machnikowska, *Regulacja prawna socjalnego wsparcia dla osób o niskich dochodach*, Wrocław 2013, s. 39.

równorzędny⁶⁴. Słusznie poszczególni przedstawiciele doktryny, opisując cechy składki, odwołują się do „związku” składki z należnym świadczeniem. Jak wywodzi J. Wantoch-Rekowski, na gruncie powszechnych ubezpieczeń społecznych wyłącznie ubezpieczenie emerytalne zakłada pełną ekwiwalentność składki i emerytury⁶⁵. Krzysztof Ślebzak poddał wnikliwej analizie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego pod kątem zapatrywań Trybunału na wzajemność świadczeń z ubezpieczenia społecznego, co naturalnie wiąże się z problematyką odpłatności i ekwiwalentności składek. Nie powielając w tym miejscu całego wywodu autora, należy podać, że zdaniem Trybunału zasada wzajemności polega na istnieniu więzi między wkładem pracy pracownika a gromadzonym funduszem ubezpieczeń społecznych i jest to podstawowa przesłanka materialna prawa do świadczeń. W ocenie Trybunału w polskim systemie ubezpieczenia społecznego zasada wzajemności składki i prawa do świadczenia nigdy nie była pojmowana w sposób absolutny – nie jest ona bezwzględnie przestrzegana, ponieważ m.in. składka nie została dostosowana do wielkości indywidualnego ryzyka, lecz jest ustalana na przeciętnym poziomie, zapewniającym względną równowagę w ujęciu całościowym, obejmującym wszystkich ubezpieczonych. Dodano przy tym, że absolutyzowanie zasady ekwiwalentności prowadziłyby do zachwiania ogólnej logiki systemu ubezpieczeń społecznych, który wynika nie tylko z zasady wzajemności składki i świadczeń, ale również z zasady międzypokoleniowej solidarności społecznej⁶⁶.

A zatem ubezpieczeni dzięki swojemu wkładowi w dany fundusz ubezpieczeniowy ma prawo domagać się w zamian stosownych świadczeń. Jeśli z wyraźną fiskalną motywacją poszerza się obowiązek ubezpieczeniowy, zmierzając (w zasadzie jedynie, a przynajmniej głównie) do uzyskania kolejnego wpływu składkowego do funduszu, to godzi to wyrażnie w ideę solidarności z innymi, na którą nietrafnie powołał się projektodawca Noweli. Jest tak, ponieważ szczególnie członkowie zarządów fundacji lub stowarzyszeń często posiadają również inne tytuły obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego, co spowoduje, że będą odprowadzać dodatkowe składki, nic dodatkowo za to nie otrzymując, gdyż ochronę zdrowotną zapewnią im już poprzedni tytuł.

Nowela w omawianym zakresie wzbudziła sprzeciw środowiska organizacji pozarządowych. W *Stanowisku Konfederacji Inicjatyw Pozarządowych Rzeczypospolitej w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych i niektórych innych ustaw z 30 sierpnia 2021 r.*⁶⁷ podnosi się, iż

proponowana zmiana doprowadzi do konieczności zwiększenia wynagrodzenia osób powołanych do pełnienia funkcji na mocy aktu powołania i tym samym do znaczącego wzrostu kosztów pracy. Mimo że przedmiotowa nowelizacja dotknie przede wszystkim członków zarządu spółek prawa handlowego – co potwierdzają choćby liczne doniesienia medialne – to obejmie ona także osoby powołane do pełnienia funkcji w zarządzie organizacji pozarządowych na podstawie uchwały organu uprawnionego do wyboru

64 Słownik..., op. cit., s. 233.

65 J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenia społeczne i ich elementy konstrukcyjne* [w:] *Podstawy prawa finansów ubezpieczeń społecznych. Podręcznik akademicki*, red. J. Wantoch-Rekowski, Toruń 2015, s. 84.

66 K. Ślebzak, *Komentarz do art. 67 Konstytucji RP...*, op. cit.

67 <https://konfederacjaipr.pl/pl/2021/09/01/stanowisko-kipr-ws-polskiego-ladu/> (23.09.2021).

członków zarządu. Wiele bowiem takich osób pobiera wynagrodzenie na mocy aktu powołania i nie jest związanych z daną organizacją umową o pracę czy umową cywilnoprawną, które to umowy w już obowiązującym stanie prawnym są tytułami do odprowadzania obowiązkowej składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Postuluje się zatem także usunięcie organizacji trzeciego sektora z zakresu zastosowania owego przepisu, wskazując, że wyjątkowo trudne położenie tych podmiotów w dobie pandemii koronawirusa przełoży się na znaczące zahamowanie możliwości rozwoju całego sektora pozarządowego.

Postulat ten należy uznać za trafny. O ile obciążenie składką zdrowotną członków rad nadzorczych czy zarządów spółek prawa handlowego, a zatem podmiotów gospodarczych, można uznać za słuszne, o tyle wprowadzenie obowiązku składkowego dla członków organów organizacji pozarządowych co prawda zwiększy wpływy składkowe do Narodowego Funduszu Zdrowia, ale będzie skutkować dla wielu organizacji problemami finansowymi. Należy zastanowić się, czy fundusz ten nie powinien uzyskać większych przychodów ze źródeł pozaskładkowych (np. dotacji z budżetu państwa), skoro ustawodawca dostrzega potrzebę jego dofinansowania. Zasilanie ubezpieczeń społecznych i zdrowotnego ze źródeł pozaskładkowych jest przecież konsekwencją tego, że skonstruowany przez ustawodawcę system obciążeń składkowych nie jest w stanie samodzielnie finansować gwarantowanych prawnie świadczeń⁶⁸.

Zakończenie

Solidarność społeczna bynajmniej nie równa się nakładaniu coraz to bardziej uciążliwych obowiązków składkowych na obywateli. Losy Noweli, w chwili pisania tego artykułu, są niepewne, ale wydaje się, że – w obliczu permanentnie niezadowolającego stanu funduszy ubezpieczeniowych – ustawodawca może starać się w przyszłości usprawiedliwiać większe obciążenia składkowe rzezoną zasadą. Jednakże zapominanie o powiązaniu składek ze świadczeniami z ubezpieczenia zdrowotnego wypacza ideę tego ubezpieczenia. „Nowi ubezpieczeni” nie uzyskują skuteczniejszej ochrony przed ryzykiem niezdrowia dzięki rozwiązaniom z Noweli. Solidarność społeczna staje się zatem instrumentem do realizacji woli politycznej, a nie podstawą aksjologiczną ubezpieczenia. Jeżeli zaś nie ma solidarności społecznej, to mamy coś innego niż ubezpieczenia społeczne i zdrowotne⁶⁹.

68 *Ibidem*, s. 53.

69 Podaję te słowa U. Kaliny-Prasznic [za:] A. Cicherska, *Przebieg dyskusji [w:] Ubezpieczenie społeczne dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o systemie ubezpieczenia społecznego*, Wrocław 2013, s. 191.

dr Piotr Dobrowolski
Uniwersytet SWPS – filia we Wrocławiu
Izba Adwokacka we Wrocławiu
ORCID: 0000-0003-0465-0935

ŹRÓDŁA

- Babińska-Górecka R., *Solidarność społeczna* [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa. Tom XII. Prawo socjalne*, red. H. Szurgacz, Warszawa 2017.
- Babińska-Górecka R., *Wspólnota ubezpieczonych* [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa. Tom XII. Prawo socjalne*, red. H. Szurgacz, Warszawa 2017.
- Cicherska A., *Przebieg dyskusji* [w:] *Ubezpieczenie społeczne dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o systemie ubezpieczenia społecznego*, Wrocław 2013.
- Dobrowolski P., *Zatrudnienie pracownicze młodocianych* [w:] *Street Law Licea Ogólnokształcące. Uniwersytecka Poradnia Prawna*, red. K. Czerniec, P. Dobrowolski, Wrocław 2015.
- Dzienisiuk D., Supera-Markowska M. [w:] *Podatki i składki z tytułu zatrudnienia*, red. D. Dzienisiuk, M. Supera-Markowska, Warszawa 2020.
- Florczak-Wątor M. [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Gudowska B. [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Warszawa 2014.
- Gura G., *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Hadrowicz E., *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2016.
- Jędrasik-Jankowska I., *Ubezpieczenie emerytalne. Trzy filary*, Warszawa 2001.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006.
- Kidyba A. [w:] H. Cioch, A. Kidyba, *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Lach D.E. [w:] *System Prawa Ubezpieczeń Społecznych. Część ogólna*, red. A. Wypych-Żywicka, Warszawa 2020.
- Lenio P., *Publicznoprawne źródła finansowania ochrony zdrowia*, Warszawa 2018.
- Lewandowicz-Machnikowska M., *Regulacja prawna socjalnego wsparcia dla osób o niskich dochodach*, Wrocław 2013.
- Lipniewicz R., *Prawo podatkowe. Zarys wykładu*, Legnica 2011.
- Piechowiak M. [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Pietraszewska-Macheta A. [w:] *Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Komentarz*, wyd. III, red. A. Pietraszewska-Macheta, Warszawa 2018.
- Prasolek Ł. [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Warszawa 2014.
- Przybyłowicz A., *Prawo socjalne* [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa. Tom XII. Prawo socjalne*, red. H. Szurgacz, Warszawa 2017.
- Sanetra W., *Aksjologiczne podstawy prawa ubezpieczeń społecznych* [w:] *Ubezpieczenie społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, red. K.W. Frieske, E. Przychodaj, Warszawa 2014.
- Sidorko A. [w:] *Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Komentarz*, wyd. III, red. A. Pietraszewska-Macheta, Warszawa 2018.

- Sidorko A., *Ubezpieczenie zdrowotne członków zarządu i rad nadzorczych*, „Służba Pracownicza” 2010, 12(9–12).
- *Słownik Współczesnego Języka Polskiego*, red. B. Dunaj, Warszawa 1996.
- Ślęzak K. [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Ślęzak K., *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015.
- Świątkowski A.M., *Kodeks pracy. Komentarz. Wyd. 6*, Warszawa 2018.
- Uścińska G., *Prawo ubezpieczeń społecznych. Zasady, finansowanie, organizacja*, Warszawa 2019.
- Wantoch-Rekowski J. [w:] *Podstawy prawa finansów ubezpieczeń społecznych. Podręcznik akademicki*, red. J. Wantoch-Rekowski, Toruń 2015.
- Wrątny J., *Kodeks pracy. Komentarz. Wyd. 6*, Warszawa 2016.
- Wypych-Żywicka A., *Funkcje prawa ubezpieczeń społecznych* [w:] *Leksykon prawa ubezpieczeń społecznych. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Wypych-Żywicka, Warszawa 2016.

On the instrumental use of the principle of social solidarity in the Polish Order

In this article the author analyses the project for the introduction of compulsory health contribution for those performing their function by virtue of an act of appointment and who receive due remuneration. By analyzing the existing and proposed regulations, the author aims to answer the question as to whether the proponent of the bill rightly refers in the justification of the bill to the principle of social solidarity, which is the axiological basis for social and health insurance, or whether they treat it instrumentally, merely pursuing an ad hoc political goal. This idea has met with opposition from the NGO (non-governmental organization) community for it will increase their financial burden. This is particularly important as it constitutes a part of the political initiative called Polish Order (Polski Ład).

Key words: NGOs (non-governmental organization), Polish Order, health insurance contribution, social solidarity, health insurance