

IV. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

Przegląd polskich opracowań naukowych

Paweł Lenio, *Publicznoprawne źródła finansowania ochrony zdrowia*, Wolters Kluwer Polska, seria Monografie, Warszawa 2018, ss. 508, ISBN 978-83-8124-377-3

Prezentowana publikacja stanowi pierwsze na rynku wydawniczym kompleksowe opracowanie monograficzne poświęcone prawnofinansowym aspektom źródeł finansowania ochrony zdrowia w Polsce¹. Główny cel publikacji to ustalenie, czy regulacje prawne determinujące rodzaje publicznoprawnych źródeł finansowania zabezpieczają realizację zadań w zakresie ochrony zdrowia. Spełnienie owego celu podporządkowano podziałowi opracowania, co znajduje odzwierciedlenie w dziewięciu rozdziałach, na które to każdorazowo składają się: wprowadzenie, szczegółowa analiza poszczególnych problemów badawczych oraz wnioski.

Zdaniem autora „[u]zasadnieniem dla wyboru tematu monografii jest konieczność zbadania zagadnień teoretycznych i praktycznych dotyczących publicznoprawnych źródeł finansowania ochrony zdrowia w Polsce. Należy do nich zaliczyć problematykę normatywnej struktury regulującej źródła finansowania ochrony zdrowia, a także konstrukcję oraz charakter prawny poszczególnych źródeł, ze szczególnym uwzględnieniem składki na ubezpieczenie zdrowotne, którą musi uiścić większość osób podlegających obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu oraz osób ubezpieczonych dobrowolnie. Ważnym zagadnieniem są również relacje prawne zachodzące pomiędzy poszczególnymi źródłami finansowania, zaś dodatkowym uzasadnieniem może być społeczna doniosłość podejmowanej problematyki” (s. 19). Niewątpliwie, dotychczasowy stan badań nad publicznoprawnymi źródłami finansowania ochrony zdrowia charakteryzował się deficytem, przedmiotowe źródła nie doczekały się bowiem do tej pory kompleksowego monograficznego opracowania. W ocenie autora niewiele jest także opracowań naukowych choćby fragmentarycznie poruszających tę problematykę, „[t]rudno było zatem przeprowadzić kompleksowe badania nad dynamicznie zmieniającymi się regulacjami

¹ Badania naukowe, których efektem jest m.in. prezentowana monografia, były prowadzone w ramach projektu pt. „Źródła finansowania ochrony zdrowia w Polsce – aspekty prawne”, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki w ramach konkursu PRELUDIUM 8 (nr projektu 2014/15/N/HS5/01735).

prawnymi determinującymi kształt instytucji prawnofinansowych związanych z systemem ochrony zdrowia, które cechują się brakiem stabilności” (s. 19). Monografię przygotowano przede wszystkim na podstawie metody dogmatycznoprawnej, którą „uzupełniono metodami historycznoprawną oraz prawnoporównawczą, albowiem konieczne jest ustalenie genezy regulacji prawnych dotyczących publicznoprawnych źródeł finansowania ochrony zdrowia w kształcie obecnie obowiązującym oraz porównanie ich z rozwiązaniami funkcjonującymi w innych państwach” (s. 19–20).

Jak już sygnalizowano, monografia składa się z dziewięciu rozdziałów, z których pierwszy obejmuje podstawowe pojęcia oraz źródła prawa determinujące zakres przedmiotowy pracy. Uwagę zwraca, że autor w ramach tego rozdziału określa dwa jego szczegółowe cele, z których pierwszym będzie ustalenie ram przedmiotowych monografii poprzez zdefiniowanie poszczególnych terminów, takich jak: zdrowie, ochrona, źródła finansowania, składających się na jej tytuł. Ich rozumienie nie zostało jednoznacznie scharakteryzowane w polskim porządku prawnym. Autor ustala także normatywne kryteria podziału i klasyfikacji źródeł finansowania ochrony zdrowia, co pozwoli na zestawienie katalogu źródeł finansowania o charakterze publicznoprawnym, a w konsekwencji przesądzi o zakresie przedmiotowym badań. „Drugim celem będzie ustalenie źródeł prawa powszechnie obowiązującego, z których wynikają zasady pozyskiwania oraz wydatkowania środków publicznych na realizację zadań z zakresu ochrony zdrowia. Zdefiniowanie podstawowych dla badanej problematyki pojęć oraz ustalenie materiału normatywnego stanowiącego podstawę prawną funkcjonowania instytucji prawnofinansowych dotyczących źródeł finansowania ochrony zdrowia determinować będzie zakres rozważań dotyczących analizy poszczególnych źródeł i relacji zachodzących pomiędzy nimi, a także ustalenia ich normatywnej struktury oraz statusu prawnego” (s. 16). Rozdział drugi skupia się na ewolucji źródeł finansowania ochrony zdrowia w Polsce. Pozwala to na ustalenie przyczyn odejścia przez ustawodawcę od budżetowego modelu ochrony zdrowia i oparcie go na powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym. Konieczne okazało się zatem przedstawienie poszczególnych źródeł finansowania ochrony zdrowia w latach 1918–1944, czyli od okresu II Rzeczypospolitej, poprzez lata 1944–1999, aż do unormowań obowiązujących w Polsce do 2004 r. Cel trzeciego rozdziału to w pierwszej kolejności przedstawienie modeli ochrony zdrowia i źródeł ich finansowania. Autor, badając poszczególne modele ochrony zdrowia, z uwzględnieniem modelu Bismarcka, modelu Beveridge’a (Narodowa Służba Zdrowia) i modelu socjalistycznego obowiązującego w państwach Europy Środkowo-Wschodniej czy modelu rezydualnego, prezentuje teoretyczne ujęcie podstaw owych modeli ochrony zdrowia, tym samym umożliwiając także odpowiedź na pytanie o możliwość zakwalifikowania polskiego systemu ochrony zdrowia do jednego z ich rodzajów. Kolejny, czwarty rozdział analizuje podmioty polskiego systemu ochrony zdrowia z uwzględnieniem ich podziału na: (1) podmioty czynne polskiego modelu ochrony zdrowia oraz (2) podmioty biernie polskiego systemu ochrony zdrowia. W założeniu „[c]hodzi o ustalenie podziału kompetencji, struktury oraz zasad gospodarki finansowej podmiotów czynnych w polskim systemie ochrony zdrowia, w tym organów odpowiadających za zarządzanie, finansowanie i nadzór, a także za udzielanie świadczeń zdrowotnych” (s. 17). Wypada wspomnieć, że do grupy „czynnych” podmiotów autor zalicza: Narodowy Fundusz Zdrowia

(NFZ), podmioty wykonujące działalność leczniczą, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej. Inny cel czwartego rozdziału to ustalenie katalogu podmiotów „biernych”, czyli świadczeniobiorców uprawnionych do otrzymania świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem zakresu podmiotowego obowiązkowego i dobrowolnego ubezpieczenia zdrowotnego. Autor do tej grupy zalicza: (1) osoby ubezpieczone obowiązkowo – osoby ubezpieczone obciążone obowiązkiem opłacania składki zdrowotnej; osoby ubezpieczone, które nie opłacają składki zdrowotnej z własnych środków; członków rodziny osoby ubezpieczonej, a także oddzielnie (2) osoby ubezpieczone dobrowolnie. Zakres podmiotowy ubezpieczenia przesądza bowiem o zakresie podmiotowym składki na ubezpieczenie zdrowotne. W tej części monografii ustalono podmioty zobowiązane do uiszczania składki zdrowotnej z własnych środków oraz katalog ubezpieczonych, na których nie ciąży obowiązek ponoszenia kosztów partycypowania w powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym.

Następne dwa rozdziały poświęcono problematyce prawnej składki na ubezpieczenie zdrowotne jako głównego źródła finansowania ochrony zdrowia w Polsce. Rozdział piąty dotyczy konstrukcji prawnej składki na ubezpieczenie zdrowotne. Zaprezentowano w nim poszczególne elementy konstrukcyjne składki zdrowotnej, a także materialnoprawne aspekty zasad jej opłacania przez podmioty do tego zobowiązane. Chodzi zatem o ustalenie podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne – z uwzględnieniem: uzyskanych świadczeń, przychodu lub zadeklarowanej kwoty – oraz jej stawki, co w zasadniczy sposób determinuje jej wysokość przy uwzględnieniu problematyki tzw. zbiegów ubezpieczeniowych – omówiono tu podstawę wymiaru składki: osób dobrowolnie objętych ubezpieczeniem zdrowotnym; osób prowadzących działalność pozarolniczą; rolników, jak i pozostałych przypadków. Skutkiem dokonanych ustaleń ma być odpowiedź na pytanie, czy konstrukcję prawną składki na ubezpieczenie zdrowotne jako głównego elementu kreującego zasób środków przeznaczonych na finansowanie ochrony zdrowia w Polsce ukształtowano w sposób prawidłowy. W konsekwencji dokonana zostanie ocena wydajności analizowanej daniny publicznej jako głównego źródła finansowania ochrony zdrowia w Polsce, a ponadto wpływ składki zdrowotnej na kwotę podatku dochodowego od osób fizycznych. Ustalenie konstrukcji normatywnej składki na ubezpieczenie zdrowotne umożliwiło przeanalizowanie w rozdziale szóstym jej charakteru prawnego. Wyznaczenie konstytutywnych cech składki zdrowotnej i porównanie ich z cechami innych danin publicznych pozwoliło na skonstruowanie definicji prawnej składki na ubezpieczenie zdrowotne. Autor podaje analizie następujące zagadnienia: składka na ubezpieczenie zdrowotne jako danina publicznoprawna, składka na ubezpieczenie zdrowotne a podatek, składka na ubezpieczenie zdrowotne a składki na ubezpieczenie społeczne, czy wreszcie składka na ubezpieczenie zdrowotne a inne daniny publicznoprawne.

Rozdział siódmy obejmuje rodzaje wydatków na finansowanie ochrony zdrowia z budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz budżetu państwa. Uzasadnieniem dla łącznej analizy wskazanych publicznoprawnych źródeł są wspólne regulacje prawne determinujące zasady dokonywania niektórych wydatków na realizację zadań publicznych z zakresu ochrony zdrowia. Budżet oznaczono tu jako podstawowy plan finansowy państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.

Chodzi o ustalenie zakresu obciążenia budżetu państwowego i budżetów samorządowych obowiązkiem finansowania systemu ochrony zdrowia, a także zbadanie, na ile istniejące obecnie regulacje prawne chronią interesy fiskalne budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie obowiązku dokonywania nakładów finansowych w celu realizacji nałożonych na państwo i samorząd terytorialny zadań publicznych z zakresu ochrony zdrowia. Autor w tym celu skrupulatnej analizie poddaje rodzaje wydatków na ochronę zdrowia z budżetu jednostek samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem wydatków: (1) jednostki samorządu terytorialnego jako podmiotu tworzącego podmioty lecznicze – w tym omawia wydatki związane z finansowaniem zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, jak i prawnofinansowe aspekty tworzenia i przystępowania do spółek prawa handlowego; (2) na finansowanie działalności realizowanej przez podmioty lecznicze – w tym zasady przekazywania środków publicznych w formie dotacji celowej oraz umowę jako podstawę przekazania środków publicznych; (3) na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej. Przedmiotem tego rozdziału są także rodzaje wydatków na ochronę zdrowia z budżetu państwa – w tym wydatki: (1) związane z tworzeniem i prowadzeniem podmiotów leczniczych oraz finansowaniem działalności realizowanej przez podmioty lecznicze; (2) na finansowanie systemu ratownictwa medycznego; (3) na finansowanie świadczeń zdrowotnych.

Ósmy rozdział to omówienie środków europejskich jako źródeł finansowania ochrony zdrowia w Polsce. Sposoby finansowania ochrony zdrowia ze środków europejskich zaprezentowano poprzez badania struktury, zakresu i charakteru budżetu środków europejskich. Rozważania obejmują analizę zakresu podmiotowego i przedmiotowego poszczególnych programów operacyjnych, w których przewidziano możliwość finansowania projektów obejmujących wydatki na ochronę zdrowia. W założeniu autora „[p]ozwoli to odpowiedzieć na pytanie, na ile absorpcja środków europejskich w ramach perspektywy finansowej 2014–2020 stanowi istotne wsparcie dla krajowych źródeł finansowania systemu oraz czy może się ona przyczynić do zmniejszenia zaangażowania środków publicznych pochodzących przede wszystkim z budżetów samorządowych” (s. 18). Ostatni, dziewiąty rozdział omawianej monografii stanowi podsumowanie i wnioski *de lege ferenda*.

Na aprobatę zasługuje fakt, że autor w monografii uwzględnił m.in.: regulacje wynikające z Ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw; zmiany przepisów w zakresie wprowadzenia możliwości finansowania świadczeń zdrowotnych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego; zmiany dotyczące pokrycia straty netto samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz ich likwidacji i przekształcenia; zmiany w zakresie funkcjonowania podmiotów działających w formie spółek kapitałowych, w których akcje bądź udziały posiada Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego. Nie ulega wątpliwości, że wzbogaca to treść zebranego i poddanego analizie materiału normatywnego. Jest to także istotne, bowiem ustalenia dokonane w pracy dowodzą, że struktura normatywna instytucji prawnofinansowych determinujących stan publicznoprawnych źródeł finansowania ochrony zdrowia w Polsce, jak i relacje zachodzące pomiędzy nimi nie zostały ukształtowane w sposób właściwy. Wdrożone zmiany w strukturze źródeł finansowania ochrony zdrowia mają jedynie

charakter doraźny i nie powodują zwiększenia w istotny sposób nakładów pochodzących ze środków publicznych.

Książka jest adresowana do adwokatów, radców prawnych, sędziów, pracowników NFZ, organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego. Zainteresuje także ekonomistów, księgowych i przedsiębiorców. Będzie cennym źródłem wiedzy dla pracowników naukowych specjalizujących się w prawie finansowym, ochrony zdrowia oraz administracyjnym, a także studentów prawa, administracji i ekonomii.

Wypada dodać, że monografia zawiera także wykaz aktów prawnych i dokumentów urzędowych, a ponadto wykaz powołanych orzeczeń oraz bibliografię.

Paulina Jankowska

DOI: 10.14746/spp.2018.2.22.10