WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH

Podstawa prawna: *Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 poz. 1113 z późn. zm.)*

A. ADRESAT WNIOSKU

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi, ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź

B. DANE WNIOSKODAWCY

B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE

Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)

X 1. jednostka samorządu terytorialnego	2. związek międzygminny	3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów
4. związek, stowarzyszenie powiatów	5. samorządowe jednostki organizacyjne (w tym samorządowe osoby prawne)	6. beneficjenci dotacji z budżetów jst (w zakresie wykorzystania przyznanych dotacji)

Nazwa pełna

Województwo Łódzkie

B.2. ADRES SIEDZIBY

Powiat	Gmina	Miejscowość
m. Łódź	Łódź	Łódź
Ulica	**Nr domu**	**Nr lokalu**
Al. J. Piłsudskiego	8	

Kod pocztowy	Poczta
90-051	Łódź

B.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA

Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów będących przedmiotem wniosku o wyjaśnienie wraz z nazwą aktu prawnego w odniesieniu do każdego podniesionego problemu (bez przytaczania treści przepisów).

a) § 1, pkt 2, lit. k rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 22 grudnia 2016 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 2294),

b) Art. 48, 48b i 48c ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 1793, z późn. zm.),

c) Art. 116 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej (tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 1638 z późn. zm.),

d) Art. 251 ust 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.)

C. OPIS PROBLEMU SKUTKUJĄCEGO WĄTPLIWOŚCIAMI INTERPRETACYJNYMI ORAZ PYTAŃ (co do których składany jest wniosek o udzielenie wyjaśnień)

Opis problemu

W związku z wejściem w życie Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 22 grudnia 2016 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 2294) oraz utworzeniem nowego paragrafu 278 – „dotacja celowa przekazana z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na dofinansowanie realizacji zadań w zakresie programów polityki zdrowotnej", a także w związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia br. art. 48c ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 1793, z późn. zm.), zgodnie z którym dofinansowanie programów polityki zdrowotnej polega na udzieleniu realizatorowi programu dotacji celowej, zwracam się z prośbą o udzielenie wyjaśnienia dotyczącego rozliczania dotacji udzielanych na realizację wskazanych wyżej programów.

Obowiązujące w 2017 roku przepisy prawa, na podstawie których jednostki samorządu terytorialnego realizują bądź zlecają realizację programów polityki zdrowotnej nie zmieniły się w stosunku do przepisów obowiązujących w latach ubiegłych. Na podstawie zapisów ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych jednostki samorządu terytorialnego mogą opracowywać, wdrażać, realizować i finansować programy polityki zdrowotnej (art. 48 ust. 1 ww. ustawy), a wyboru realizatora programu dokonują w drodze konkursu ofert (art. 48b ww. ustawy). Natomiast przy zawieraniu umów z podmiotami leczniczymi stosuje się przepisy art. 116 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej (tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 1638 z późn. zm.).

Podmioty lecznicze przystępujące do konkursów ofert ogłaszanych przez Samorząd Województwa Łódzkiego składają oferty, w których określają między innymi koszt (cenę) badania. W ramach konkursów ofert wyłaniane są podmioty, które deklarują przeprowadzenie badań za najniższą cenę oraz spełniają inne warunki określone w konkursie. Po rozstrzygnięciu konkursu Województwo Łódzkie podpisuje umowy dotacji z wyłonionymi podmiotami leczniczymi zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Pytania, co do których składany jest wniosek o udzielenie wyjaśnień przyporządkowane do opisu problemów przedstawionych wyżej

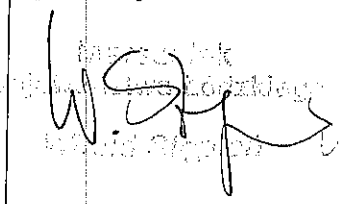
W dotychczasowej praktyce, rozliczeniem dotacji było np. udokumentowanie przez podmiot leczniczy ilości przeprowadzonych badań z uwzględnieniem ceny wskazanej w ofercie oraz umowie dotacji. Biorąc pod uwagę powyższe, a także zapisy art. 251 ust 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tj. Dz.U. 2016 r., poz. 1870 ze zmianami), zgodnie z którymi cyt.: „Wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielania i rozliczania dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach", proszę o udzielenie wyjaśnienia, czy w związku z wprowadzeniem od 1 stycznia 2017 roku nowego paragrafu klasyfikacji budżetowej - 278 „dotacja celowa przekazana z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na dofinansowanie realizacji zadań w zakresie programów polityki zdrowotnej", a także w związku z wejściem w życie art. 48c ustawy

o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych należy zmienić zasady rozliczania dotacji przyznawanych na realizację programów polityki zdrowotnej poprzez rozliczanie na podstawie poniesionych na ich realizację kosztów, czy też dopuszczalne jest rozliczanie dotacji np. na podstawie ilości przeprowadzonych w ramach programu badań z uwzględnieniem ceny badania wskazanej w złożonej przez realizatora programu ofercie.

D. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEJ SYTUACJI

Stanowisko wnioskodawcy do pytania (pytań) przedstawionego w części C.

Biorąc pod uwagę fakt, iż ustawa o finansach publicznych nie zawiera szczególnych regulacji dotyczących sposobu rozliczania udzielonych dotacji celowych, a także brak podstaw do uznania, że tylko faktura lub inny dokument potwierdzający dokonanie wydatku są dowodami na wykorzystanie dotacji, zdaniem wnioskodawcy dopuszczalne jest rozliczanie dotacji udzielanych dla podmiotów leczniczych z przeznaczeniem na realizację programów polityki zdrowotnej na podstawie udokumentowanej ilości przeprowadzonych w ramach programu badań z uwzględnieniem ceny badania wskazanej w złożonej przez realizatora programu ofercie.

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
11 .04.2017 r.	Witold Stępień Marszałek Województwa Łódzkiego	

REGIONALNA IZBA
OBRACHUNKOWA
W ŁODZI

ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź
tel. (42) 636 68 96, 636 69 11, fax (42) 636 74 24

Łódź, dnia 22 maja 2017 roku

Pani
Jadwiga Kawecka
Skarbnik Województwa Łódzkiego

al. Piłsudskiego 8
90-051 Łódź

WA 4120-2/2017-w

W odpowiedzi na pismo pani Skarbnik z dnia 11 kwietnia 2017 roku, znak: FMIV/3032.10.2017 zawierające wniosek u udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych, to jest wskazanie, czy w przypadku gdy do konkursu ofert na realizację programu polityki zdrowotnej przystępuje i „wygrywa" podmiot leczniczy, który deklaruje przeprowadzenie oczekiwanych badań za określoną (najniższą) cenę dopuszczalne jest, w świetle art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych rozliczenie udzielonej dotacji na podstawie poniesionych na ich realizację kosztów, czy też dopuszczalne jest rozliczenie dotacji na podstawie ilości przeprowadzonych w ramach programu badań z uwzględnieniem ceny badania wskazanej w złożonej przez realizatora programu ofercie – uprzejmie informuję:

Stosownie do treści art. 48 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych programy zdrowotne może opracowywać, wdrażać, realizować i finansować Fundusz (NFZ), a programy polityki zdrowotnej mogą opracowywać, wdrażać, realizować i finansować ministrowie oraz jednostki samorządu terytorialnego.
W myśl art. 48b ust. 1 przywołanej wyżej ustawy w przypadku programów polityki zdrowotnej wyboru realizatora tego programu dokonuje się w drodze konkursu ofert. Do trybu przeprowadzania konkursu ofert i zawarcia umów o realizację programu polityki zdrowotnej w zakresie nieuregulowanym ustawą stosuje się przepisy kodeksu cywilnego dotyczące przetargu (art. 48b ust.4).

Należy zauważyć, że ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego nie tylko prawo realizacji programów polityki zdrowotnej (art. 48 ust.1), ale także (od 01.01.2017r.) stanowi o prawie do dofinansowania programów zdrowotnych i programów polityki zdrowotnej, innych niż realizowane przez tę jednostkę. Kompetencja ta wynika z treści art. 48 c ustawy, zgodnie z którym jst w ramach realizacji zadań własnych, może dofinansowywać programy zdrowotne i programy polityki zdrowotnej, o których mowa w art. 48 ust.1, inne niż realizowane przez tę jednostkę, polegające na profilaktyce chorób. Dofinansowanie, o którym mowa w ust. 1, polega na udzieleniu realizatorowi programu wybranemu w trybie określonym w art. 48b (konkursie ofert) dotacji celowej w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (ust.2 art. 48c).

Zauważyć zatem należy, że jeśli chodzi o dofinansowanie programów zdrowotnych i programów polityki zdrowotnej, a więc dofinansowanie programów, które nie są bezpośrednio

realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego, to z ustawy wynika wprost, że dofinansowanie to ma postać dotacji celowej.

Jeśli chodzi natomiast o realizację - na podstawie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych - programów przez jednostki samorządu terytorialnego, a następnie zlecenie realizacji programu wybranemu podmiotowi, w tym podmiotowi leczniczemu- ustawodawca nie stanowi, by finansowanie realizacji programu miało postać dotacji celowej. Zatem uznać należy, że w tym przypadku jst dokonuje zakupu (zamówienia) usług bądź dostaw, a do rozliczenia owych, przepisy ustawy o finansach publicznych dotyczące dotacji nie będą mieć zastosowania.

W ocenie Izby powyższa teza, nie pozostaje w sprzeczności z objaśnieniami do § 278, albowiem w paragrafie tym ujmowane będą m.in., środki przekazane na podstawie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, o których mowa w art. 48c, nie zaś na podstawie art. 48b tej ustawy. Za taką tezą przemawia także fakt jednoczesnego wejścia w życie zmiany rozporządzenia w sprawie klasyfikacji budżetowej i art. 48c ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Kolejną kwestią jaka wyłania się przy analizie w/w zagadnienia jest problem czy przy realizacji (bądź dofinansowaniu) programów polityki zdrowotnej, czy programów zdrowotnych realizowanych przez podmioty lecznicze np. na podstawie art. 48 i n ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej ..., czy na podstawie art. 14 i n. ustawy z dnia 11 września 2015r. o zdrowiu publicznym (Dz.U. poz. 1916) jst obowiązana jest do przestrzegania zasad przekazywania środków publicznych o których mowa w art. 114 i n. ustawy o działalności leczniczej.

W skierowanym do Izby piśmie wskazano, że do umów zawartych z podmiotami leczniczymi stosuje przepis art.116 ustawy o działalności leczniczej , co mogłoby wskazywać, że Samorząd Województwa dokonuje wyboru podmiotu do realizacji programu na zasadach wynikających z działalności leczniczej.

W ocenie Izby, jeżeli jednostka samorządu terytorialnego realizatora programu polityki zdrowotnej wybiera w trybie ustawy o działalności leczniczej, to stosować winna wszystkie ograniczenia wynikające z tej ustawy, co sprowadza się także do stwierdzenia, że rozliczenie przekazanych środków (dotacji) winno nastąpić na podstawie kosztów poniesionych przez realizatora.

Jeżeli podstawą prawną wyboru realizatora programu będzie art. 48b , to należy zauważyć, że przekazane środki nie będą miały charakteru dotacji, zatem rozliczenie przekazanych środków nastąpi zgodnie z treścią umowy zawartej po wyborze podmiotu w drodze konkursu ofert.

Jeszcze inna sytuacja będzie zaś w przypadku wyboru podmiotu, któremu udzielone zostanie dofinansowanie w trybie art. 48c ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej ... . W tym przypadku do rozliczenia przekazanych środków zastosowanie znajdą przepisy ustawy o finansach publicznych dotyczące dotacji. Należy jednak podkreślić, że przywołana wyżej ustawa nie wprowadza ograniczeń – na wzór art. 114 ustawy o działalności leczniczej - w pozyskaniu środków na realizacje programu także w przypadku, gdy podmiotem tym jest podmiot leczniczy.

Powyższe rozważania pozwalają przejść do udzielenia odpowiedzi na postawione pytanie. Zgodnie z treścią art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadanie, na które dotacja była udzielona, albo w rzypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach.

WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 13 stycznia 2017r. syg. akt I SA/Po 2425/15 stwierdził cyt: stosownie do art. 251 ust. 4 ustawy o f.p. dotacja z budżetu jst zostaje wykorzystana w szczególności przez zapłatę, co oznacza, że zapłata za zrealizowane zadanie jest jednym ze sposobów wykorzystania

dotacji. Po analizie przywołanej w tym wyroku literaturze i orzecznictwie wydaje się, że przyjęta przez WSA w Poznaniu interpretacja art. 251 ust. 4 odnośnie do sposobu wykorzystania dotacji jest na dzień dzisiejszy utrwalona. Uwzględniając i podzielając wyrażony pogląd należy przychylić się do stanowiska samorządu Województwa, że w omawianym przypadku, przy przyjęciu, że wyboru realizatora programu dokonano na podstawie art. 48 c ustawy o świadczeniach zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych bądź na podstawie ustawy o zdrowiu publicznym rozliczenie dotacji może nastąpić poprzez udokumentowanie przez podmiot leczniczy ilości przeprowadzonych badań z uwzględnieniem ceny wskazanej w ofercie oraz umowie dotacji. Taki sposób rozliczenia, a zatem i wykorzystania dotacji, jest adekwatny do przedmiotu umowy o dofinansowanie realizacji programów zdrowotnych lub programów polityki zdrowotnej.

Z poważaniem

Zastępca Prezesa
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
mgr Beata Kaczmarek