WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH

3202

FN.3201.1.2018.PŁ

Podstawa prawna: *Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U.2016.561 t.j.)*

A. ADRESAT WNIOSKU

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi, ul. Ludwika 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 (w tym samorządowe osoby prawne)
5. samorządowe jednostki organizacyjne (w zakresie ich wykorzystania)
6. beneficjenci dotacji z budżetów jst

Nazwa pełna

Powiat Kutnowski

B.2. ADRES SIEDZIBY

Powiat	Gmina	Miejscowość
Kutnowski	Kutno	Kutno
Ulica	**Nr domu**	
Kościuszki	16	
Kod pocztowy	**Poczta**	
99 – 300	Kutno	

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

Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów wraz z nazwą aktu prawnego do każdego zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego (bez przytaczania treści przepisów)

Art. 9a, art. 9b oraz art. 48c ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U.2017.1938 t.j.);

Art. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (D.U.2017.827 t.j.);

Art. 130 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U.2017.2077 t.j.).

C. PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO (STANÓW FAKTYCZNYCH), ZDARZENIA PRZYSZŁEGO (ZDARZEŃ PRZYSZŁYCH I PYTANIA (PYTAŃ)

Opis stanu faktycznego (stanów faktycznych), zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych)

Kutnowski Szpital Samorządowy jest podmiotem prawa handlowego działającym jako spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (zwana dalej Spółką), której jedynym udziałowcem jest jednostka samorządu terytorialnego – Powiat Kutnowski. Zgodnie z § 5 Aktu Założycielskiego z dnia 24 sierpnia 2010 r., przedmiotem działalności Spółki jest prowadzenie niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej oraz działalności w zakresie ochrony i promocji zdrowia, co w szczególności obejmuje działalność szpitali, określony w Polskiej Kwalifikacji Działalności symbolem 86.10.Z.

Spółka w oparciu o treść art. 95m ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U.2017.1938 t.j.), (zwana dalej ustawą), została zakwalifikowana do systemu zabezpieczenia zdrowotnego na okres 4 lat, w zakresie dotyczącym zakładu leczniczego w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, prowadzonego na terenie województwa łódzkiego. Spółka została zakwalifikowana do I poziomu systemu zabezpieczenia, o jakim mowa w art. 95l ust. 4 pkt 1 ustawy. Zawarty kontrakt, w formie ryczałtu o jakim mowa w art. 136c ust. 1 ustawy, z Łódzkim Oddziałem Wojewódzkim Narodowego Funduszu Zdrowia, jest niewystarczający dla pełnej realizacji zadań w zakresie szpitalnych świadczeń zdrowotnych. Spółka zamierza zwrócić się do organu założycielskiego – Powiatu Kutnowskiego o zawarcie umowy o finansowanie świadczeń gwarantowanych ponad ich limit określony w umowie z Narodowym Funduszem Zdrowia, dla mieszkańców powiatu kutnowskiego, a nadto zamierza zwrócić się do Powiatu Kutnowskiego o udzielenie dotacji na pokrycie ponad limit określony umową z NFZ gwarantowanych świadczeń zdrowotnych, w przypadku uwzględnienia dotacji celowej w strategii rozwoju Kutnowskiego Szpitala Samorządowego spółka z o.o. w Kutnie na lata 2018 – 2023.

Pytanie (pytania) przyporządkowane do stanu faktycznego (stanów faktycznych) lub zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych) przedstawionego wyżej

Czy Powiat Kutnowski, jako organ założycielski i jedyny udziałowiec Kutnowskiego Szpitala Samorządowego spółka z o.o. z siedzibą w Kutnie, może zawrzeć ze Spółką umowę o finansowanie świadczeń gwarantowanych ponad limit, jaki zawiera umowa z Łódzkim Oddziałem Wojewódzkim Narodowego Funduszu Zdrowia, w ramach realizacji świadczeń zdrowotnych I poziomu referencyjności?

Czy Powiat Kutnowski może udzielić dotacji na pokrycie świadczeń zdrowotnych Kutnowskiemu Szpitalowi Samorządowemu spółka z o.o. z siedzibą w Kutnie, na pokrycie wydatków ponad limit, jaki zawiera umowa z Łódzkim Oddziałem Wojewódzkim Narodowego Funduszu Zdrowia, w ramach realizacji świadczeń zdrowotnych I poziomu referencyjności, jeżeli taka możliwość jest ujęta w strategii rozwoju Kutnowskiego Szpitala Samorządowego spółka z o.o. w Kutnie na lata 2018 – 2023?

D. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO LUB ZDARZENIA PRZYSZŁEGO

Stanowisko wnioskodawcy do pytania (pytań) przedstawionego w części C

Przepis art. 9a ustawy, wskazuje, że w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie ochrony zdrowia, jednostka samorządu terytorialnego, uwzględniając w szczególności regionalną mapę potrzeb zdrowotnych, priorytety dla regionalnej polityki zdrowotnej oraz stan dostępności do świadczeń opieki zdrowotnej na obszarze województwa, może finansować dla mieszkańców tej wspólnoty świadczenia gwarantowane.

Istotą normatywną tego przepisu jest zatem zagwarantowanie wspólnocie samorządowej (w naszym przypadku mieszkańcom powiatu kutnowskiego), świadczeń gwarantowanych ponad limit świadczeń zdrowotnych zagwarantowany w ramach umowy z Narodowym Funduszem Zdrowia. Innymi słowy, adresatami świadczeń zdrowotnych w ramach świadczeń gwarantowanych są mieszkańcy powiatu kutnowskiego. Kryterium przedmiotowe natomiast koncentruje się na świadczeniach w ramach świadczeń gwarantowanych, które zostały ustalone w oparciu o przepis art. 31d ustawy.

Mając na względzie dwa tryby wyboru świadczeniobiorców, wskazać należy, że Spółka, jako podmiot wobec którego organem założycielskim i jedynym udziałowcem jest powiat, będzie korzystała z trybu z pierwszeństwem. Oznacza to, że nie będzie potrzeby organizowania przez powiat konkursu ofert i nie stosuje się przepisów o zamówieniach publicznych (art. 9b ust. 3 i 4 ustawy). Sposób finansowania przez powiat świadczeń zdrowotnych we wskazanym trybie jest możliwy na podstawie przepisu art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. 2017.827 t.j.), który stanowi, iż jednostki samorządu

terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Biorąc pod uwagę przedstawiony stan faktyczny i prawny, należy stwierdzić, że Powiat Kutnowski, jako organ założycielski i jedyny udziałowiec Kutnowskiego Szpitala Samorządowego spółka z o.o. z siedzibą w Kutnie, może zawrzeć ze Spółką umowę o finansowanie świadczeń gwarantowanych ponad limit, jaki zawiera umowa z Łódzkim Oddziałem Wojewódzkim Narodowego Funduszu Zdrowia, w ramach realizacji świadczeń zdrowotnych I poziomu referencyjności.

Zgodnie z treścią art. 48c ustawy, jednostka samorządu terytorialnego, 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 dotacji celowej w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.). Jak stanowi art. 48 ust. 1 zd. 1 ustawy, programy zdrowotne może opracowywać, wdrażać, realizować i finansować Fundusz, a programy polityki zdrowotnej mogą opracowywać, wdrażać, realizować i finansować ministrowie oraz jednostki samorządu terytorialnego.

Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie m.in. promocji i ochrony zdrowia (art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym). Powiat w ramach programu polityki zdrowotnej, może opracować inne niż określone w pkt. 1 ust. 3 art. 48 (epidemiologiczne) istotne problemy zdrowotne dotyczące całej lub określonej grupy świadczeniobiorców przy istniejących możliwościach eliminowania bądź ograniczania tych problemów. Do takich problemów należy zaklasyfikować niedostateczne finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej w ramach umów o świadczenia opieki zdrowotnej zawieranych z NFZ w formie ryczałtu, na okres 4 lat, dla I poziomu systemu zabezpieczenia zdrowotnego. Na możliwość eliminacji tych problemów poprzez uwzględnienie ich w powiatowym programie polityki zdrowotnej świadczy wprost przepis art. 48 ust. 4 ustawy, który stanowi, że programy polityki zdrowotnej opracowywane, wdrażane, realizowane i finansowane przez jednostki samorządu terytorialnego, w przypadku gdy dotyczą świadczeń gwarantowanych objętych programami, o których mowa w ust. 1, realizowanymi przez ministrów oraz Fundusz, muszą być z nimi spójne merytorycznie i organizacyjnie. Zgodnie z treścią art. 48a ust. 2 program polityki zdrowotnej określa 11 elementów składowych przedmiotowo istotnych, w tym okres realizacji, nazwę programu, podmiot opracowujący program, opis problemu zdrowotnego i inne. Mając na względzie, iż elementy te są składnikami strategii rozwoju Kutnowskiego Szpitala Samorządowego spółka z o.o. w Kutnie na lata 2018 – 2023, można przyjąć, iż strategia ta jest polityką zdrowotną przyjętą przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Powiat Kutnowski może udzielić dotacji na pokrycie świadczeń zdrowotnych Kutnowskiemu Szpitalowi Samorządowemu spółka z o.o. z siedzibą w Kutnie, na pokrycie wydatków ponad limit, jaki zawiera umowa z Łódzkim Oddziałem Wojewódzkim Narodowego Funduszu Zdrowia, w ramach realizacji świadczeń zdrowotnych I poziomu referencyjności, jeżeli taka możliwość jest ujęta strategii rozwoju Kutnowskiego Szpitala Samorządowego spółka z o.o. w Kutnie na lata 2018 – 2023.

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
04.07.2018 r.		STAROSTA KUTNOWSKI

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 14 września 2018 r.

Pan

Starosta Kutnowski

Starostwo Powiatowe w Kutnie
ul. Kościuszki 16
99-300 Kutno

WA 4120-19/2018-w

W odpowiedzi na pismo Pana Starosty zawierające wniosek o udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych, to jest wskazanie:

1. czy Powiat, jako organ założycielski i jedyny udziałowiec Szpitala Samorządowego Sp. z o.o., może zawrzeć ze Spółką umowę o finansowanie świadczeń gwarantowanych ponad limit, jaki zawiera umowa z Oddziałem Wojewódzkim Narodowego Funduszu Zdrowia, w ramach realizacji świadczeń zdrowotnych I poziomu referencyjności ?
2. czy Powiat, jako organ założycielski i jedyny udziałowiec tego Szpitala, może udzielić dotacji na pokrycie świadczeń zdrowotnych, na pokrycie wydatków ponad limit, jaki zawiera umowa z Oddziałem Wojewódzkim Narodowego Funduszu Zdrowia w ramach realizacji świadczeń zdrowotnych I poziomu referencyjności, jeżeli taka możliwość jest ujęta w strategii rozwoju przedmiotowego szpitala na lata 2018-2023? -

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi uprzejmie informuje:

W zakresie pytania sformułowanego w pkt 1) odpowiedzi udzielają wprost przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1510). Zgodnie z art. 9a ustawy jednostka samorządu terytorialnego w celu zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej może finansować dla mieszkańców tej wspólnoty świadczenia gwarantowane. Dla samej możliwości takiego finansowania bez znaczenia jest, czy powiat jest jedynym udziałowcem świadczeniodawcy, czy też nie.
Zgodnie z art. 9b ust. 1 ustawy świadczenia gwarantowane są finansowane na podstawie umowy zawartej pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a świadczeniodawcą wyłonionym w drodze konkursu ofert.
Fakt, że Powiat jest jedynym udziałowcem Szpitala Samorządowego Sp. z o.o. uprawnia do skorzystania z regulacji art. 9b ust. 3 i ust. 4, na podstawie których powiat uprawniony jest do zawarcia umowy z takim świadczeniodawcą bez przeprowadzania konkursu ofert.
Stopień poziomu referencyjności również jest bez znaczenia dla możliwości zawarcia umowy, gdyż ograniczeniem przedmiotowym są świadczenia gwarantowane wykonywane przez świadczeniodawcę niezależnie od poziomu referencyjności.

Klauzula informacyjna odnosząca się do pozyskanych przez RIO w Łodzi danych osobowych, w związku z prowadzoną korespondencją, została zamieszczona na stronie RIO w Łodzi http://www.bip.lodz.rio.gov.pl/?cid=132 (art. 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 27 kwietnia 2016 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE

W zakresie pytania sformułowanego w pkt 2) pisma w pierwszej kolejności należy zauważyć, że dla udzielenia odpowiedzi bez znaczenia jest poziom referencyjności oraz strategii rozwoju Szpitala Samorządowego. Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej (...) w żadnym przepisie nie uzależnia finansowania świadczeń gwarantowanych od poziomu referencyjności, czy też strategii rozwoju świadczeniodawcy. Należy również zauważyć, że wbrew stanowisku Powiatu przekazana Izbie strategia rozwoju nie jest tożsama z programem polityki zdrowotnej. Zgodnie bowiem z art. 48 ustawy programy polityki zdrowotnej mogą opracowywać, wdrażać i realizować jednostki samorządu terytorialnego, a nie organy świadczeniodawców (strategia rozwoju szpitala została przyjęta uchwałą Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Sp. o.o., jaką jest Szpital Samorządowy). Ponadto dalsze przepisy ustawy regulują procedurę opracowywania programów polityki zdrowotnej, w tym również opiniowanie przez Agencją Oceny Technologii Medycznych. Przesłana uchwała organu świadczeniodawcy nie została poddana wymaganej procedurze, a ponadto dokument ten został podjęty przez niewłaściwy organ, aby mógł być programem polityki zdrowotnej. Jednakże przywołanie we własnym stanowisku pytającego strategii rozwoju Spółki może świadczyć, że Powiat nie zauważa, iż ustawa przewiduje dwa odrębne i nie nakładające się tryby finansowania świadczeń zdrowotnych. Przywołany wyżej art. 9a i art. 9b ust.6 ustawy regulują finansowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego świadczeń gwarantowanych ponad kwotę zobowiązań Narodowego Funduszu Zdrowia wobec świadczeniodawcy z tego tytułu. Natomiast art. 48 ust. 1 oraz art. 48c ust. 1 regulują finansowanie programów polityki zdrowotnej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Przy czym zgodnie z art. 9b ust. 1 świadczenia gwarantowane są finansowane na podstawie umowy zawartej pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego, a świadczeniodawcą, natomiast zgodnie z art. 48c ust. 2 programy polityki zdrowotnej są dofinansowywane w formie dotacji celowej udzielanej realizatorowi programu na podstawie ustawy o finansach publicznych.

Jak wynika z powyższego ustawodawca precyzyjnie określił formy finansowania świadczeń zdrowotnych: świadczenia gwarantowane – umowa, programy polityki zdrowotnej – dotacja. Zauważyć także należy, iż od momentu wprowadzenia art. 9a do ustawy mocą ustawy z dnia 10 czerwca 2016r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw, nieuprawnione jest obejmowanie programem polityki zdrowotnej świadczeń gwarantowanych, gdyż ustawodawca przewidział inny tryb finansowania dla świadczeń gwarantowanych.

Jeśli zatem Powiat zamierza zawrzeć umowę ze Szpitalem Samorządowym Sp. z o.o., co sugeruje treść pytania nr 1), to wówczas, na podstawie art. 9b ust. 1 i ust. 5 winien zawrzeć umowę cywilnoprawną, w której określi między innymi zobowiązania finansowe wobec świadczeniodawcy. Podkreślenia wymaga przy tym fakt, że ustawodawca świadomie posłużył się w tym przepisie określeniem umowy, a w przepisie art. 48 c ust. 2 użył sformułowania: „dofinansowanie polega na udzieleniu realizatorowi programu ... dotacji celowej ...".

Regionalna Izba Obrachunkowa przypomina jednocześnie, że z uwagi na brak uprawnień do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni prawa – zaprezentowane wyżej stanowisko nie ma mocy wiążącej.

Z poważaniem

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
dr Ryszard Paweł Krawczyk