Toruń, 12 czerwca 2017 r.

RECENZJA

rozprawy doktorskiej Pana mgr. Pawła Lenio pt. *Publicznoprawne źródła finansowania ochrony zdrowia w Polsce* (Wrocław, 2017 r., ss. 402), napisanej pod kierunkiem prof. zw. dr hab. Wiesławy Miemiec

1. Wybór tematu dokonany przez Pana mgr. Pawła Lenio uznaję za nadzwyczaj trafny, a tytuł rozprawy za prawidłowo sformułowany. W zakresie finansów publicznych tematyka ubezpieczeń (społecznych i zdrowotnego) pozostaje – niestety – poza głównym nurtem zainteresowań naukowych większości specjalistów z zakresu prawa finansowego. O ile jednak finanse ubezpieczeń społecznych są co jakiś czas analizowane w rozprawach doktorskich czy pracach habilitacyjnych, o tyle aspekty finansowe ubezpieczenia zdrowotnego – sporadycznie. Swoistą lukę w tym zakresie wypełnia więc recenzowana rozprawa doktorska.

2. Recenzowana rozprawa doktorska składa się z wykazu skrótów, wprowadzenia, ośmiu rozdziałów merytorycznych, zakończenia, wykazu aktów prawnych, bibliografii, wykazu powołanych orzeczeń i wykazu innych źródeł. Struktura recenzowanej rozprawy jest niewątpliwie prawidłowa. Dobrym rozwiązaniem jest umieszczenie w każdym rozdziale „wprowadzenia" i „wniosków".

3. Doktorant przedmiotem swoich badań uczynił publicznoprawne źródła finansowania ochrony zdrowia w Polsce. Nie zajął się problematyką źródeł finansowania o charakterze prywatnoprawnym, gdyż - jak trafnie napisał - nie mieszczą się one w zakresie nauki prawa finansowego. Wskazał, że „Głównym celem pracy jest ustalenie, czy regulacje prawne determinujące rodzaje publicznoprawnych źródeł finansowania zabezpieczają realizację zadań w zakresie ochrony zdrowia." Uważam tak zakreślony cel pracy za prawidłowy. Warto dodać, że Autor zadeklarował, że temu celowi podporządkował podział treści rozprawy na rozdziały. Jest to wprawdzie działanie oczywiste, jednak nie we wszystkich rozprawach doktorskich udaje się to zrealizować, czasami pozostaje to wyłącznie w sferze deklaracji. W przypadku mgr. Pawła Lenio zawartość pracy potwierdza Jego deklarację.

4. Za prawidłowy uznać należy wybór metod badawczych. Autor przygotował rozprawę przede wszystkim w oparciu o metodę dogmatycznoprawną, wykorzystując pomocniczo metodę prawnoporównawczą i historycznoprawną.

5. W rozdziale I Autor zdefiniował kluczowe dla rozprawy pojęcia. Rozpoczął (słusznie) od terminu „zdrowie". Było to konieczne, gdyż definicja ustawowa „zdrowia" w polskim ustawodawstwie nie występuje; wprawdzie w art. 68 ust. 1 Konstytucji RP z 1997r. wskazano, że każdy ma prawo do zdrowia, jednak trudno jednoznacznie wskazać, co to oznacza. Niezbędne były również rozważania w zakresie wyjaśnienia pojęcia „ochrona zdrowia", co Autor uczynił w sposób bardzo drobiazgowy, ale jednocześnie przejrzysty i zrozumiały.

Dobrze się stało, że Autor zdecydował się na wyjaśnienie terminu „źródła finansowania". Jest to o tyle ważne, że „źródła finansowania" pojawiają się w wielu

aktach prawnych, próżno jednak szukać w nich definicji. Można się ew. zastanawiać, czy słusznie Autor na potrzeby pracy termin „źródła finansowania ochrony zdrowia" przyjmuje w znaczeniu szerokim. Aby jednak dokonać poprawnej analizy najważniejszych źródeł finansowania w sferze ochry zdrowia był to zabieg konieczny.

Bardzo szczegółowo zostało także przedstawione zagadnienie pt. Publicznoprawne źródła finansowania i kryteria ich klasyfikacji. W pełni zgadzam się z Autorem, że do źródeł publicznoprawnych należy zaliczyć: składkę na ubezpieczenie zdrowotne, budżet państwa, budżety jednostek samorządu terytorialnego i środki europejskie (s. 35).

W rozdziale I zostały także omówione rodzaje źródeł prawa w zakresie finansowania ochrony zdrowia z Polsce. Ich analizowanie w podziale na „źródła prawa wewnętrznego" (s. 48-51) i „źródła prawa zewnętrznego" (s. 51-52) nie budzi żadnych wątpliwości.

6. W drugim rozdziale mgr Paweł Lenio przedstawił ewolucję publicznoprawnych źródeł finansowania ochrony zdrowia w Polsce. Analizy doktoranta obejmują lata 1918-2004 i zostały podzielone na kilka etapów: 1918-1939, 1945-1999, 1999-2004. Taki podział uznaję za uzasadniony.

7. Trzeci rozdział rozprawy zawiera omówienie podstawowych modeli ochrony zdrowia i źródeł ich finansowania. Odwołując się do ustaleń poczynionych na płaszczyźnie ekonomicznej, Autor trafnie wyróżnił cztery modele: ubezpieczeniowy (Bismarcka), budżetowy (zaopatrzeniowy, Beveridge'a), socjalistyczny i rezydualny. Wszystkie zostały przez Autora wyczerpująco opisane.

Aktualnie najpopularniejsze w Europie, w zakresie finansowania ochrony zdrowia, są dwa modele: ubezpieczeniowy i budżetowy. Odwołując się do

przykładów różnych państw Doktorant wskazał, że w każdym z nich występują co najmniej dwa źródła finansowania. Wg Autora „z doświadczeń krajów Europy Zachodniej wynika, że jeden zasób środków publicznych nie jest wystarczający do zapewnienia funkcjonowania systemu ochrony zdrowia. Konieczne są dodatkowe źródła jego finansowania". To ważny i ciekawy wniosek.

8. W rozdziale IV „Podmioty polskiego sytemu ochrony zdrowia" Autor dokonał analizy organizacji polskiego systemu ochrony zdrowia, w szczególności zbadał kompetencje, status i zasady gospodarki finansowej podmiotów w nim funkcjonujących. Doktorant dokonał podziału podmiotów na dwie grupy: czynne (Narodowy Fundusz Zdrowia, podmioty wykonujące działalność leczniczą, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej) i bierne (osoby uprawnione). W rozdziale tym Autor zakreślił kilka celów szczegółowych:

1) ustalenie zasad prowadzenia gospodarki finansowej przez NFZ,
2) określenie zakresu działań organów administracji rządowej oraz organów jednostek samorządu terytorialnego,
3) ustalenie kręgu osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych.

Lektura rozdziału IV pozwala na stwierdzenie, że Autor zakreślone cele szczegółowe w pełni zrealizował.

W zakresie podmiotów czynnych warto zwrócić uwagę na kilka ustaleń poczynionych przez Autora. Przede wszystkim trafnie wskazał, że najistotniejszym zadaniem Narodowego Funduszu Zdrowia jest zarządzanie środkami finansowymi (s. 112). NFZ nie zajmuje się pobieraniem składek, do czego ustawodawca zobowiązał (przede wszystkim) Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Narodowy Fundusz Zdrowia „nie ma istotnego wpływu na sposób ustalania, pobierania i gromadzenia składki na ubezpieczenie zdrowotne, która stanowi główne źródło

finansowania jego zadań" (s. 113). Wg Doktoranta, z czym należy się zgodzić, Narodowy Fundusz Zdrowia jest główną publiczną instytucją odpowiedzialną za organizację i finansowanie ochrony zdrowia w Polsce (s. 113).

Bardzo obszernie Autor przedstawił rodzaje podmiotów wykonujących działalność leczniczą. Ustalił m.in., że z perspektywy organizacyjnej są one w pełni niezależne od Narodowego Funduszu Zdrowia, ale ich sytuacja finansowa jest determinowana działalnością NFZ.

Badając zagadnienie podmiotów biernych mgr Paweł Lenio dokonał ich podziału na osoby ubezpieczone obowiązkowo (w ramach tej grupy wyróżnił kilka podgrup) i osoby ubezpieczone dobrowolnie. Również i w tym fragmencie rozprawa doktorska jest napisana na bardzo dobrym poziomie merytorycznym, a rozważania Autora są pogłębione i wszechstronne.

9. W bardzo interesującym i merytorycznie bardzo wartościowym rozdziale V Autor zbadał konstrukcję prawną składki na ubezpieczenie zdrowotne. Warto wskazać, że o ile „bliźniacze" składki na ubezpieczenia społeczne doczekały się wielu analiz, były przedmiotem badań naukowych, o tyle składka na ubezpieczenie zdrowotne pozostawała dotąd na uboczu zainteresowań finansowoprawnego świata nauki.

Omówienie konstrukcji prawnej składki na ubezpieczenie zdrowotne było nieodzowne, aby zakreślony przez Autora tytuł rozprawy był całościowo przeanalizowany. Rozdział V jest szczegółowy i obszerny (s. 161-216), na potrzeby recenzowanej rozprawy zostały wyczerpująco zbadane podstawowe zagadnienia, wątki, problemy. Nie mam w tym zakresie żadnych zastrzeżeń do Autora. Jednak – biorąc pod uwagę „ciężar gatunkowy" zagadnienia i brak w zasadzie poważniejszych opracowań w tym zakresie – warte jest rozważenia, czy nie powinna być to materia, której w całości poświęcono by opracowanie monograficzne.

Analizę elementów konstrukcyjnych składki Autor rozpoczął od podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne. Zgadzam się z Doktorantem, że „Podstawa wymiaru składki zdrowotnej wynikającej z większości tytułów ubezpieczeniowych nie jest autonomicznie uregulowana w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych". Także w zakresie szczegółowych rozważań co do zasady zgadzam się z Autorem. Należy podkreślić, że nie skupia się mgr Paweł Lenio tylko na analizowaniu czy przedstawianiu, ale także prezentuje własne oceny, poglądy. Jako przykład mogę wskazać, że wg Autora nie jest prawidłowe, że podstawa wymiaru składki pracowników, ustalana na podstawie przepisów dotyczących składek na ubezpieczenia społeczne, nie podlega ograniczeniu (w skali roku) na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (tzw. kwota ograniczenia, kwota trzydziestokrotności). W pełni zgadzam się z Autorem w tym zakresie oraz z przedstawioną argumentacją.

Analizując podstawę wymiaru składki dla osób prowadzących działalność pozarolniczą Autor krytykuje przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania. „W ocenie autora pracy podstawa wymiaru składki zdrowotnej powinna być uzależniona od faktycznie uzyskiwanego przychodu albo dochodu przedsiębiorców i osób z nimi współpracujących" (s. 184-185). Autor wskazuje, że w przypadku przedsiębiorców występują istotne (co do wartości) kwoty uzyskania przychodu. „Oskładkowanie" dochodu nie byłoby więc trafne, bo część przedsiębiorców wykazuje stratę. Doktorant postuluje więc oskładkowanie przychodu, przy jednoczesnym zastosowania wobec tych podmiotów obniżonej stawki. Wprawdzie nie jestem zwolennikiem takiej koncepcji, to jednak doceniam, że Autor nie tylko krytykuje istniejące regulacje prawne, ale również proponuje konstruktywne rozwiązania.

Należy podkreślić, że Doktorant zauważa problem „oskładkowania" rolników. W sferze całego prawa daninowego rolnicy są niewątpliwie uprzywilejowaną grupą, ale wszelkie reformy, tak w zakresie ubezpieczeń

społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, jak i podatku rolnego, pozostają jedyne w sferze projektów. Jeśli zatem Autor pisze, że uzasadniony jest wniosek, że ewentualna modyfikacja sposobu obliczania podstawy wymiaru składki rolników wymaga systemowych zmian w zakresie pojęcia przychodu lub dochodu rolników, to z całą pewnością ma rację, jednak taka „modyfikacja" nie ma realnych szans na zaistnienie w porządku prawnym w najbliższej przyszłości.

Warto podkreślić, że analizy Autora dotyczące stawki składki, jej zasad opłacania i zbiegu tytułów ubezpieczeniowych także zostały napisane wnikliwie i na bardzo dobry poziomie merytorycznym.

Czwarty punkt V rozdziału Autor poświęcił na zbadanie wpływu składki zdrowotnej na kwotę podatku dochodowego od osób fizycznych. Analizy i wnioski wyciągnięte przez Doktoranta uznać należy za bardzo wartościowe.

10. Rozdział kolejny poświęcony został na zbadanie charakteru prawnego składki na ubezpieczenie zdrowotne. Bardzo szczegółowo Autor odniósł się do zaliczania składki zdrowotnej do danin publicznych. Jego argumentacji, która prowadzi do wniosku, że składka na ubezpieczenie zdrowotne powinna być traktowana jak danina publiczna, nic nie można zarzucić. Również szczegółowo Doktorant badał podobieństwo składki zdrowotnej do podatku, do składek na ubezpieczenia społeczne oraz innych danin publicznych. Rozdział potrzebny, napisany wnikliwie, na bardzo dobrym poziomie merytorycznym.

11. Rozdział VII to analiza dotycząca rodzajów wydatków na finansowanie ochrony zdrowia z budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz budżetu państwa. Konieczność ustalenia i zbadania rodzajów wydatków budżetowych przeznaczanych na finansowanie ochrony zdrowia oraz skutków ich ponoszenia Autor trafnie wywodzi z tego, że ustawowo nałożono obowiązki na organy administracji rządowej

i samorządu terytorialnego ponoszenia wydatków związanych z ochroną zdrowia w Polsce.

Koncepcja rozdziału VII została przez Autora bardzo dobrze przemyślana i zrealizowana. Doktorant przeprowadził bardzo szczegółowe analizy. Można mieć tylko wątpliwości, czy punkt 2 („Rodzaje wydatków na ochronę zdrowia z budżetu jednostek samorządu terytorialnego") nie jest zbyt obszerny (s. 257-310). Sugeruję, aby przed wydaniem rozprawy jako monografii naukowej, nieco wskazany fragment skrócić.

Z kolei w punkcie 3 Autor wyodrębnił podpunkt dotyczący wydatków na finansowanie systemu ratownictwa medycznego. Doktorant ustalił, że zadania zespołów ratownictwa medycznego (z wyjątkiem lotniczych zespołów ratownictwa medycznego), są finansowane z budżetu państwa z części, których dysponentami są poszczególni wojewodowie. Autor nie tylko szczegółowo przedstawił to zagadnienie, ale również dokonał jego oceny.

W kończących VII rozdział „Wnioskach" Autor przedstawił konstruktywną krytykę istniejących rozwiązań. Przykładowo wskazał, że „Korzystniejszym rozwiązaniem byłoby powierzenie NFZ obowiązku organizacji i finansowania ratownictwa medycznego z własnych środków" (s. 326). Podzielam to stanowisko Doktoranta. Zgadzam się także z końcowym wnioskiem, że polski system finansowania ochrony zdrowia nie jest w pełni modelem ubezpieczeniowym, a jest jedynie oparty na ubezpieczeniowej metodzie finansowania ochrony zdrowia.

12. Ostatni rozdział recenzowanej rozprawy poświęcony został środkom europejskim, które także są źródłem finansowania ochrony zdrowia w Polsce. Na podstawie przeprowadzonych badań Autor ustalił, że beneficjentami środków europejskich są przede wszystkim podmioty publiczne. Zdaniem Doktoranta nie wpływa to pozytywnie na konkurencyjność podmiotów udzielających usługi

medyczne. Z takimi konkluzjami należy się zgodzić. Autor jednocześnie podkreśla, że ostatecznymi odbiorcami środków unijnych przeznaczanych na ochronę zdrowia są świadczeniobiorcy, a nie przedsiębiorcy działający na zasadach wolnorynkowych.

Z racji tego, że środki europejskie uzupełniają krajowe źródła finansowania ochrony zdrowia, zwłaszcza w sferze infrastruktury, to umieszczenie tego rozdziału uznać należy za dobre rozwiązanie, a jego realizację ocenić bardzo pozytywnie.

13. Rozprawę doktorską wieńczy „Zakończenie". Najważniejsze wnioski Autor sformułował w dwunastu punktach. Wszystkie są trafne. Na szczególną uwagę zasługuje ostatni akapit: „Ustawodawca nadmiernie dba o interesy fiskalne budżetu państwa, co skutkuje brakiem odpowiednio wysokiego poziomu przychodów NFZ w stosunku do kosztów finansowania świadczeń zdrowotnych, za których organizację odpowiada, oraz częściowym przesunięciem odpowiedzialności za system ochrony zdrowia na jednostki samorządu terytorialnego". Wniosek ten jest w pełni zasadny, a wywody Autora go w pełni potwierdzają. Podobnie można odnieść się do pozostałych wniosków.

14. Praca została napisana starannie pod względem formalno-językowym. W zasadzie trudno wskazać na uchybienia, nawet literówki występują w ilościach śladowych. Tok narracji jasny, spójny, bez powtórzeń.

15. Pan mgr Paweł Lenio w recenzowanej rozprawie doktorskiej wykorzystał w bardzo szerokim zakresie literaturę. 363 pozycje robią bardzo pozytywne wrażenie tym bardziej, że problematyka finansowa ochrony zdrowia nie jest najpopularniejszą częścią prawa finansowego. Nie sposób wskazać na monografię czy artykuł naukowy, które powinny być wykorzystane, a nie zostały. Warto podkreślić, że Autor wykorzystał również kilkanaście pozycji obcojęzycznych. Bardzo pozytywnie

należy również ocenić sposób (i ilość) wykorzystanych aktów prawnych, orzeczeń i innych źródeł.

16. Jestem przekonany, że przedstawiona mi do recenzji rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego i wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Pana mgra Pawła Lenio w zakresie prawa finansowego. Recenzowana praca została napisana na poziomie, który zdecydowanie wykracza poza wymogi stawiane rozprawom doktorskim. W związku z tym uważam, że zasługuje na wyróżnienie.

17. Nie mam najmniejszych wątpliwości, że Pan mgr Paweł Lenio wykazał, że posiada umiejętność samodzielnego prowadzenia badań naukowych. Wg mnie rozprawa doktorska Pana mgr. Pawła Lenio spełnia wszelkie wymagania stawiane tego typy rozprawom, które wynikają z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 882 ze zm.), w związku z czym wnoszę o jej przyjęcie i dopuszczenie do publicznej obrony, tj. do dalszych czynności w przewodzie doktorskim.