

UZASADNIENIE

Odpowiadając na propozycje Ministerstwa Zdrowia w zakresie zapewnienia możliwie optymalnego wykorzystania czasu osób wystawiających zaświadczenia lekarskie, zdefiniowanych w art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 1368), zwanej dalej „ustawą”, tj. lekarzy, lekarzy dentystów, felczerów lub starszych felczerów, zwanymi także dalej „lekarzami” lub „wystawiającymi zaświadczenia lekarskie”, zaprezentowany projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych zakłada wsparcie wystawiających zaświadczenia lekarskie o czasowej niezdolności do pracy w zakresie wystawienia tych zaświadczeń przez osobę inną niż lekarz, na podstawie dokumentacji medycznej sporządzonej przez lekarzy, lekarzy dentystów, felczerów lub starszych felczerów.

Osobami umocowanymi do wystawiania zaświadczenia lekarskiego na podstawie osobnego upoważnienia, udzielonego przez lekarza mającego utworzony profil informacyjny, o którym mowa w art. 55a ust. 1 ustawy, byłyby osoby:

- 1) wykonujące zawód medyczny zgodnie z brzmieniem ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 160, z późn. zm.), tj. osoby uprawnione na podstawie odrębnych przepisów do udzielania świadczeń zdrowotnych oraz osoby legitymujące się nabyciem fachowych kwalifikacji do udzielania świadczeń zdrowotnych w określonym zakresie lub w określonej dziedzinie medycyny lub
- 2) wykonujące czynności pomocnicze przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych, o których mowa w art. 24 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2017 r. poz. 1318, z późn. zm.), tj. inne osoby wykonujące czynności pomocnicze przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych.

Proponowany mechanizm zakładałby zatem, że wystawiający zaświadczenie lekarskie jako osoba posiadająca fachową wiedzę medyczną, mógłby skupić swoją aktywność na wykonaniu podstawowych czynności związanych z procedurami medycznymi (ocena stanu zdrowia i leczenie), w tym także czynności wymienionej w art. 55 ust. 4 ustawy, tj. na orzekaniu o czasowej niezdolności do pracy z powodu choroby, pobytu w szpitalu albo innym zakładzie leczniczym podmiotu leczniczego wykonującego działalność leczniczą w rodzaju stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne lub o konieczności osobistego sprawowania opieki nad

chorym członkiem rodziny, polegającym na przeprowadzeniu bezpośredniego badania stanu zdrowia ubezpieczonego lub chorego członka rodziny oraz udokumentowaniu procesu wydania orzeczenia w dokumentacji medycznej, prowadzonej na podstawie odrębnych przepisów. Ostatni z elementów powyższego procesu, tj. wystawienie zaświadczenia lekarskiego, mógłby być wykonany przez osobę umocowaną przez wystawiającego zaświadczenie lekarskie.

Rozwiązanie takie nie tylko odciąża wystawiających zaświadczenia lekarskie od obowiązków, związanych *de facto* wyłącznie z technicznym wypełnieniem dokumentu zaświadczenia lekarskiego o czasowej niezdolności do pracy, ale również stanowi kolejne działanie wspomagające eliminację papierowego obiegu dokumentów.

Biorąc pod uwagę prawdopodobną dużą fluktuację osób upoważnionych na podstawie art. 54a ust. 1 ustawy, projekt ustawy konstruuje w art. 54a ust. 2-5 ustawy, mechanizm mający na celu weryfikację i zapewnienie aktualności listy osób wystawiających zaświadczenia lekarskie z upoważnienia wystawiającego zaświadczenie lekarskie. Przede wszystkim czasowy mechanizm udzielanego upoważnienia (do 12 miesięcy) zapewnia automatyzm w odbiorze posiadanego upoważnienia, co ogranicza ryzyko, iż osoby niepowołane będą dysponowały możliwością wystawiania zaświadczeń lekarskich w przypadku zaniedbania po stronie osoby ich upoważniającej, (polegającego na braku należytej dbałości o weryfikację udzielonych upoważnień). Prowadzony przez ministra właściwego do spraw zdrowia Rejestr Asystentów Medycznych ma materializować wiedzę o osobach posiadających stosowne umocowanie, która będzie przekazywana do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS).

Treść art. 54a ust. 7 ustawy ma na celu skonstruowanie zasady szeroko rozumianej odpowiedzialności prawnej lekarzy, lekarzy dentyków, felczerów lub starszych felczerów za aktywność podejmowaną przez upoważniane przez nich osoby. Biorąc pod uwagę, iż do wystawiającego zaświadczenie lekarskie należy wskazanie osoby, która wystawiać będzie zaświadczenie w jego imieniu, również wszelka odpowiedzialność prawna z tym związana spoczywać powinna na lekarzu. Propozycje przepisów nie konstruuje po stronie ministra właściwego do spraw zdrowia mechanizmów weryfikacyjnych, dotyczących osób upoważnianych, co do spełnienia wymogów wynikających z proponowanego art. 54a ust. 1 ustawy. To lekarz, lekarz dentyśta, felczer oraz starszy felczer jako osoba upoważniająca, posiadająca najlepszą wiedzę o wskazanej przez niego osobie, tak co do jej kwalifikacji jak i sposobu realizacji powierzonych jej do tej pory zadań w ramach bieżącej współpracy, jest jako jedyny władny określić, czy daje ona należytą rękojmię przy wystawianiu zaświadczeń lekarskich.

Konsekwencją tak przyjętej zasady odpowiedzialności za osobę upoważnioną jest proponowana redakcja art. 60 ust. 6 ustawy, wskazująca na uprawnienie ZUS do cofnięcia upoważnienia udzielonego wystawiającemu zaświadczenie lekarskie w przypadku powtarzających się nieprawidłowości w wystawianiu zaświadczeń lekarskich przez osobę upoważnioną. Rolą Zakładu Ubezpieczeń Społecznych będzie jedynie zweryfikowanie czy jest możliwe udostępnienie osobie upoważnionej możliwości wystawiania zaświadczeń lekarskich w formie dokumentu elektronicznego. Weryfikacja polegała będzie na sprawdzeniu, czy osoba upoważniona posiada utworzony w ZUS profil informacyjny na portalu PUE.

Kolejną zmianą wprowadzaną w ustawie o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa jest zmiana w katalogu nieprawidłowości skutkujących cofnięciem upoważnienia do wystawiania zaświadczeń lekarskich na okres nieprzekraczający trzech miesięcy. Zgodnie z planowaną regulacją w przypadku powtarzającego się naruszenia zasad określonych w art. 55 ust. 1-3, tj. wystawiania zaświadczeń o czasowej niezdolności do pracy niezgodnie z wzorem ustalonym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, nieprzekazywania zaświadczeń lekarskich na elektroniczną skrzynkę podawczą Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz w przypadku wystawiania zaświadczeń lekarskich niezgodnie z zakresem informacyjnym określonym w ustawie, ZUS będzie mógł cofnąć upoważnienie do wystawiania zaświadczeń lekarskich na okres nieprzekraczający trzech miesięcy.

Dodatkowo wprowadza się również możliwość wygaszenia upoważnienia do wystawiania zaświadczeń o czasowej niezdolności do pracy. Aktualnie istnieje jedynie możliwość cofnięcia upoważnienia na czas określony, odpowiednio do 3- i 12- miesięcy. Natomiast zgodnie z art. 60 ust 5 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, do decyzji upoważniającej do wystawiania zaświadczeń lekarskich, stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (zwanego dalej kpa). W myśl z art. 162 § 1 pkt 1 kpa organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony. Obecnie czynności związane z wydaniem decyzji wygaszającej podejmowane są przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w przypadku otrzymania informacji o uprawnionych do wystawiania zaświadczeń lekarskich, którzy:

- uchwałą Okręgowej Rady Lekarskiej lub zarządzeniem Prezesa Okręgowej Rady Lekarskiej zostali pozbawieni lub zawieszeni w prawie wykonywania zawodu na terenie Rzeczypospolitej Polskiej;
- uzyskując upoważnienie do wystawiania zaświadczeń lekarskich na czas nieokreślony posiadali prawo wykonywania zawodu przyznane na czas określony, a po upływie okresu na jaki to prawo zostało przyznane, nie poinformowali Zakładu o jego uzyskaniu na dalszy okres.

Wskazanie w ustawie o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa możliwości wygaszenia upoważnienia do wystawiania zaświadczeń o czasowej niezdolności do pracy przez ZUS jest w kontekście wprowadzanych zmian wydaje się konieczne.

Ponadto, w projekcie ustawy proponuje się wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych poprzez rozszerzenie przepisów dotyczących zakresu działania Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ). Proponuje się dodanie w art. 97 ust. 3 punktu 4c, który przewiduje, że do zakresu działania NFZ należy również finansowanie informatyzacji świadczeń opieki zdrowotnej oraz szkoleń w tym zakresie. Konsekwencją tej zmiany jest dookreślenie w zmienianym art. 117 ust. 1 pkt 4, że kosztami funduszu są również zadania związane z informatyzacją świadczeń oraz szkoleń w tym zakresie.

Dodawany do art. 97 ust. 4c, dotyczący finansowania informatyzacji świadczeń opieki zdrowotnej oraz szkoleń wskazuje, że finansowanie tych działań będzie miało charakter stały, natomiast ich źródło finansowania określone w art. 3 projektu ustawy zostało wskazane wyłącznie na rok 2019. Powyższe oznacza, że Fundusz będzie musiał wygospodarować na ten cel środki od 2020 r. z własnego budżetu.

W art. 3 ust. 1 projektowanej ustawy proponuje się aby w 2019 r. koszty poboru i ewidencjonowania składek na ubezpieczenie zdrowotne potrącane przez ZUS wynosiły 0,175% a nie 0,20% kwoty tej części składek przekazanych do centrali NFZ, które zostały zidentyfikowane (przypisane do konkretnego ubezpieczonego) również w zakresie wysokości wpłat. Ma to na celu przekazanie dodatkowych środków do NFZ na potrzeby informatyzacji oraz szkolenia dla świadczeniodawców w tym zakresie. W związku z tym dokonuje się niezbędnych zmian w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1938, z późn. zm.).

Zasady oraz tryb wydatkowania tych środków będą wynikać z przepisów o zamówieniach publicznych, a szczegółowo zostaną uregulowane w zarządzeniu Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia.

Planowany koszt poboru i ewidencjonowania składek na ubezpieczenie zdrowotne potrącone przez ZUS w 2018 r. przy stawce 0,20% wyniosłby 151,5 mln zł. Natomiast przy stawce 0,175% wyniosłby 132,6 mln zł czyli około 18,9 mln mniej niż planowano. Wskazać należy, że koszty obsługi ZUS tego zadania są planowane na 344 mln zł.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 projektu ustawy środki, które nie zostaną potrącone przez ZUS z tytułu obniżonych kwot wynagrodzenia za pobór i ewidencjonowanie składek, NFZ przeznaczy na finansowanie zakupu urządzeń informatycznych i oprogramowania oraz niezbędnego szkolenia świadczeniodawcy posiadającego umowę o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, będącego wystawiającym zaświadczenie lekarskie.

Zróżnicowanie podmiotów w zakresie finansowania zakupu urządzeń informatycznych i oprogramowania wynika z obowiązujących zasad systemowych określających ramy funkcjonowania powszechnego systemu ubezpieczenia zdrowotnego, w tym finansowania ze środków publicznych zadań realizowanych przez Fundusz. Należy bowiem zaznaczyć, że środki te pochodzą ze składek na ubezpieczenie zdrowotne, wobec czego ich przeznaczenie może nastąpić wyłącznie w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia zdrowotnego i wyłącznie na rzecz osób ubezpieczonych i uprawnionych do świadczeń opieki zdrowotnej. Powyższe rozwiązanie uzasadnione jest także przyjętymi zasadami gospodarowania tymi środkami przez Prezesa Funduszu i możliwością monitorowania i kontroli wydatkowania tych środków wobec świadczeniodawców, z którymi Fundusz ma zawarte umowy.

Art. 3 ust. 3 przewiduje, że minister właściwy do spraw zdrowia może dofinansować w 2018 r., w formie dotacji celowej, do kwoty 50 mln zł przekazywanej do NFZ, zakup urządzeń informatycznych i oprogramowania oraz koszty niezbędnego szkolenia świadczeniodawcy.

Minister Zdrowia zwróci się o zapewnienie finansowania przedsięwzięcia w kwocie do 50 mln zł z rezerw budżetu państwa.

Projekt przewiduje, że ustawa wejdzie w życie z dniem 1 października 2018 r., co pozwoli na przeszkolenie grupy osób określanych w ustawie jako asystenci medyczni przed wygaśnięciem możliwości wystawiania zaświadczeń lekarskich o czasowej niezdolności do

pracy w formie papierowej, co ma nastąpić z dniem 1 grudnia 2018 r. Wydaje się, że 2-miesięczny okres szkoleń, które z zasady mają charakter przystanowiskowy, jest okresem optymalnym do wdrożenia planowanych zmian.

Oznacza to, że projektowana regulacja nie wymaga zamieszczenia w niej przepisów przejściowych. Tworzone jest nowe narzędzie do wystawiania zaświadczeń lekarskich o czasowej niezdolności do pracy. Upoważnienie do jego stosowania wynikało będzie z woli lekarza o powierzeniu wystawiania zwolnień lekarskich konkretnej osobie, jednakże ostateczną decyzję o jego stosowaniu (a tym samym wpisaniu do Rejestru Asystentów Medycznych) podejmować ma osoba wykonująca zawód medyczny lub czynności pomocnicze przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych; warunkiem koniecznym do jego stosowania będzie bowiem posiadanie utworzonego w ZUS profilu informacyjnego. Dwa miesiące pomiędzy datą wejścia w życie projektowanej ustawy a dniem 1 grudnia 2018 r., z którym ustanie możliwość wystawiania zaświadczeń lekarskich w wersji papierowej powinno pozwolić na wdrożenie nowych rozwiązań i umożliwi dostosowanie się zainteresowanych podmiotów do nowych regulacji.

Regulacja pozostaje bez wpływu na mikrodziałalność, małych i średnich przedsiębiorców. Nie wpływa również na sytuację osób niepełnosprawnych i osób starszych.

Projektowana ustawa nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597) i w związku z tym nie podlega notyfikacji.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Zgodnie z § 27 ust. 4 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.) projekt nie podlega opinii właściwych instytucji i organów Unii Europejskiej, w tym Europejskiego Banku Centralnego.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, projekt został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.