

GRADIVO ZA NOVINARJE

Ljubljana, 19. 5. 2022

PR-ZZZS-2-2/2022

Nezmožnost izvajanja Zakona o dolgotrajni oskrbi in nujnost njegove spremembe

Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS) je že od začetka sprejema Zakona o dolgotrajni oskrbi (v nadaljevanju: ZDOsk) opozarjal na težave glede pravne ustreznosti njegovih določb in pravnih praznin, ki jih ni mogoče napolniti z interpretacijo, zato **je ZDOsk mestoma neizvršljiv, mestoma pa ne more doseči namena, ki ga je zakonodajalec tekom njegovega sprejema zagovarjal**. Dodatno ugotavljamo tudi, da roki začetka veljavnosti in začetka uporabe določb iz 158. člena niso usklajeni s prehodnimi določbami ZDOsk. **ZDOsk je zato na več mestih notranje neskladen in zato s 1. januarjem 2023 v velikem delu neizvršljiv.**

V nadaljevanju navajamo ključne težave, ki vplivajo na nezmožnost izvajanja ali izpolnjevanja namena ZDOsk:

1. ZDOsk v 138. členu določa, da mora ZZZS v obvezno zavarovanje za dolgotrajno oskrbo (v nadaljevanju: DO) vključiti vse osebe, ki so na dan začetka uporabe tega zakona vključene v obvezno zdravstveno zavarovanje in izpolnjujejo pogoje za zavarovanje v DO po 51. členu ZDOsk. ZZZS je 18. januarja 2022 omenjene osebe vključil v obvezno zavarovanje za DO, glede na tretjo alinejo 11. člena ZDOsk pa te osebe (zagotovo to velja za vse, na katere se nanaša prevedba pravic oziroma v zvezi s katerimi mora ZZZS odločiti o pravicah iz ZDOsk po uradni dolžnosti) s 1. januarjem 2023, ko naj bi se začele uporabljati prve določbe glede pravic iz DO, še ne bodo izpolnile pogoja gostote zavarovanja (torej ne bodo še imele lastnosti zavarovane osebe v obveznem zavarovanju za DO vsaj 24 mesecev v zadnjih 36 mesecih pred uveljavljanjem pravic iz DO), **zato do pravice iz DO, kljub določbi 139. člena ZDOsk, zavarovane osebe ne bodo upravičene do 18. januarja 2024.**

Bodo pa do pravic iz DO lahko upravičene vse zavarovane osebe, ki so bile v obvezno zavarovanje za DO vključene po 18. januarju 2022, ko so dopolnile starost 18. let. Za te osebe ZDOsk namreč v tretjem odstavku 11. člena določa pravno fikcijo, s katero prizna pogoj gostote zavarovanja za izpolnjen, če je bila oseba pred dopolnjenim 18. letom v tem obdobju (torej vsaj 24 mesecev v zadnjih 36 mesecih) obvezno zavarovana v obveznem zdravstvenem zavarovanju. Pričakovati je, da bodo te osebe predstavljale le majhen delež zavarovanih oseb, ki bodo uveljavljale pravice iz DO.

ZZZS meni, da namen zakonodajalca ni bil, da se pravice večini zavarovanih oseb za DO prizna šele z 18. januarjem 2024, zato je nujno ZDOsk dopolniti na način, da se v prehodnem obdobju pogoj gostote zavarovanja ustrezno prilagodi ali uvede pravno fikcijo tudi za osebe, ki so bile v obvezno zavarovanje za DO vključene na podlagi 138. člena ZDOsk.

2. ZDOsk nadalje v prehodni določbi 129. člena določa, da:
 - javni zavodi in koncesionarji, ki na dan 31. december 2022 izvajajo institucionalno varstvo odraslih oseb, z dnem 1. januarja 2023 najmanj v deležu 80 odstotkov posteljnih zmogljivosti postanejo izvajalci DO;

- morajo izvajalci DO pridobiti dovoljenje za opravljanje DO od pristojnega ministrstva. Dovoljenje pristojno ministrstvo izda po uradni dolžnosti v roku treh mesecev, kar je do 1. aprila 2023;
- morajo izvajalci DO na podlagi izdanega dovoljenja v roku treh mesecev, to je do 1. julija 2023, opraviti vpis v register izvajalcev DO na NIJZ;
- morajo izvajalci DO s 1. januarjem 2023 zaposliti koordinatorja DO, ostale kadrovske zmogljivosti pa dopolniti v roku šestih mesecev, to je do 1. julija 2023.

ZZS glede na zgoraj citirane določbe ugotavlja naslednje:

- 62. člen ZDOsk določa, da izvajalec DO lahko začne izvajati DO z dnem, ko pridobi dovoljenje za opravljanje DO in se vpiše v register izvajalcev DO, ki ga vodi NIJZ. Glede na to, da ZDOsk predvideva, da bo izvajalec DO lahko dovoljenje za opravljanje DO pristojnega ministrstva pridobil prej, kot bo zagotavljal vse kadrovske pogoje za opravljanje DO, se sprašujemo ali bosta ministrstvu dovoljenje za opravljanje DO sploh lahko izdali pred izpolnjenjem kadrovskih pogojev. Iz ZDOsk ne izhaja, da je bil namen zakonodajalca, da se izvajanje storitev DO lahko prične, ne glede na izpolnjevanje kadrovskih pogojev pri izvajalcih DO, zato je datum, ko bi bilo mogoče govoriti o izpolnjevanju vseh potrebnih pogojev za izvajanje DO lahko šele po 1. juliju 2023;
- da kljub drugemu odstavku 158. člena ZDOsk, ki določa pričetek uporabe določb, ki se nanašajo na pravico do DO v instituciji, s 1. januarjem 2023, pravica do DO v instituciji morebitnim upravičencem sploh ne bo dosegljiva oziroma se storitve DO ne bodo mogle izvajati, saj lahko izvajalec DO prične izvajati DO šele, ko ima veljavno dovoljenje za opravljanje DO in je vpisan v register izvajalcev DO;
- ZZS izvajalcem DO storitev DO ne bo mogel plačevati, dokler z njimi ne bo sklenil pogodbe. Pogodbo pa lahko sklene le s subjektom, ki dejavnost DO že izvaja (ima veljavno dovoljenje in je vpisan v register);
- upravičencem do pravice do DO v instituciji bo z odločbo, ki jo bo na podlagi 139. člena ZDOsk izdal ZZS, priznana pravica, ki vsaj pol leta (do 1. julija 2023) ne bo izvršljiva oziroma bodo odločbe o priznanju teh pravic dejansko neizvršljive, kar je po določilih Zakona o splošnem upravnem postopku razlog za ugotovitev ničnosti odločbe. V tem oziru ter v izogib tožbam zaradi neizvršljivosti odločb ZZS razmišlja, da v izrek odločbe zapiše, da bo upravičencu pripadala pravica z dnem, ko bo z izvajalcem DO, ki ima dovoljenje za opravljanje DO in je vpisan v register izvajalcev DO, sklenil izvedbeni načrt, torej v drugi polovici leta 2023. Za navedeno ZZS nima neposredne zakonske podlage (ZDOsk ne določa zamika izvrševanja pravice na podlagi izdane odločbe), vendar pa je ZZS mnenja, da v nasprotnem primeru (v kolikor v odločbah ne oblikuje izreka na tak način) tvega tožbe, na podlagi katerih bodo upravičenci od ZZS terjali denarno nadomestilo (začasni denarni prejemek) za čas, ko svoje pravice niso mogli izvrševati. Povsem verjetno je, da bi upravičenci, ki so sedaj nameščeni v domovih za starejše in drugih zavodih, in jih bo zajela prevedba po 139. členu ZDOsk, skušali doseči izvršljivost odločb tudi nasproti izvajalcem DO (institucijam), saj bodo morali upravičenci zato, ker se storitve DO še ne bodo mogle izvajati, storitve oskrbe, ki pa se bodo izvajale, kljub pravnomočni odločbi o priznanju pravic iz DO še vedno plačevati sami. Problem neizvršljivosti odločb sicer obstaja tudi pri tistih, ki bodo po 1. januarju 2023 podali vlogo za priznanje pravice do DO v instituciji.

Omenjena neusklajenost določb 129., 139. in 158. člena, zaradi katere **bodo priznane pravice iz DO vse do 1. julija 2023 lahko zgolj mrtva črka na papirju**, kaže na to, da **zakonodajalec ni preveril ustreznosti postavitve datumskih okvirov, ki bi ZZS in izvajalcem DO zagotovil**

tekoč prehod v sistem DO, ki na upravičence do DO ne bi imel negativnega vpliva. Glede na vse zapisano ZZZS meni, da je nujna sprememba ZDOsk, s katero se vsem naslovnikom ZDOsk zagotovi zadosten in usklajen čas za pripravo na začetek izvajanja DO, upravičencem pa podeli in zagotovi pravice iz DO na enakopraven način.

3. Kljub želji, da ZDOsk uvede enoten sistem DO, poenoti postopke uveljavljanja pravic iz DO in mesto njihovega izvajanja, zakonodajalcu ni uspelo, da bi ta cilj ZDOsk dejansko lahko dosegel. Vzporedno ob sistemu DO bo namreč še vedno veljal in živel tudi sistem današnjih socialnih pravic, predvsem pravica do dodatka za pomoč in postrežbo (v nadaljevnaju: DPP). **Če je bil namen zakonodajalca, da se uvede nov, enovit, celosten sistem DO, potem tega namena sedaj veljavni ZDOsk nikakor ni izpolnil. Prav tako ZDOsk ni zagotovil organom, ki odločajo o pravicah iz DO in o drugih primerljivih pravicah, ustrezne pravne podlage za vzpostavitev enotnega sistema DO, brez podvajanja oziroma ohranjanja (primerljivih) pravic.**
4. Institut mirovanja pravic oskrbovalca družinskega člana je treba jasno definirati, saj glede na veljavne določbe ni jasno, katere njegove pravice mirujejo in katere ne, prav tako ni določena osnova za plačilo prispevkov za obvezna socialna zavarovanja in zavezanec za plačilo prispevkov v času mirovanja njegovih pravic. Zato bi bilo potrebno ZDOsk dopolniti in spremeniti na način, da bi se pravne praznine, kot so določitev osnove za plačilo prispevkov in zavezanca za plačilo prispevkov ter odnos med pravicami, ki mirujejo in tistimi, ki ne, za oskrbovalca družinskega člana jasno določil. **Če ZDOsk v tem delu ne bo popravljen, bo ZZZS glede na določbe ZDOsk lahko zgolj delno uresničeval določbe, ki se nanašajo na pravice oskrbovalca družinskega člana v času mirovanja njegovih pravic, kar pa bo za oskrbovalca družinskega člana imelo še težje posledice.**

Poleg zgoraj izpostavljenih zaznanih pravnih praznin in nekonsistentnosti znotraj ZDOsk je ZZZS prepoznal še določene druge težave ZDOsk, ki predstavljajo velike težave pri njegovem izvajanju. A ker menimo, da bodo posledice le teh manj prizadele upravičence do DO (bodo pa ZZZS), jih na tem mestu navajamo zgolj nekaj in primeroma. Po mnenju ZZZS mora ZDOsk:

- jasno definirati postopek odločanja o pravicah iz DO, pritožbeni postopek ter vlogo strokovnega delavca vstopne točke za DO;
- drugače določiti vročanje odločb;
- jasno in nedvoumno določiti, kaj so splošni pogoji za pridobitev pravic iz DO ter kaj se preverja v okviru ocene upravičenosti do DO;
- nedvoumno določiti, da so pravice iz DO osebne pravice, ki niso prenosljive in niso podedljive ter s smrtjo upravičenca ugasnejo;
- določiti, kdaj in kako lahko ZZZS odvzame pravice iz DO - razloge za to in trenutek prenehanja pravic;
- notranje uskladiti dele 11. člena ZDOsk glede na splošni pogoj neprejetanja primerljivih storitev in prejemkov in ravnanja ZZZS v postopku odločanja, če pogoj ni izpolnjen;
- ZDOsk ne ureja ustrezne rešitve glede neskenitve ali pravočasne sklenitve izvedbenega načrta (ne loči med različnimi razlogi, zaradi katerih ne pride do sklenitve) oziroma ne ureja možnosti menjave izvajalca (tudi ne, kaj se zgodi, če želeni izvajalec nima ustreznih prostih kapacitet oziroma izvajanje 34. člena, ki se bo poleg tega pričel uporabljati 1. julija 2024) ter tudi ne razmerje med dvema izvedbenima načrtoma za čas, ko je upravičenec do pravice do oskrbovalca družinskega člana zaradi načrtovane odsotnosti oskrbovalca, začasno nastanjen pri izvajalcu DO v instituciji;

- dopolniti določbe glede urejanje odnosov med ZZS in izvajalci DO, saj to področje v ZDOsk ni urejeno in predstavlja pravno praznino. ZZS mora drugače kot v sistemu obveznega zdravstvenega zavarovanja sklepati pogodbe z vsemi izvajalci DO, tudi tistimi izven javne mreže (nad katerimi pa nima pravice nadzora);
- v zbirkah podatkov zagotoviti jasne pravne podlage za pridobivanje podatkov in povezovanje zbirk podatkov;

Glede na navedeno **ZZS poziva predstavnike izvršilne in zakonodajne veje oblasti, da nemudoma pristopijo k iskanju in sprejemanju ustreznih zakonskih rešitev, ki bodo vsem, ki izvajamo obvezno zavarovanje za DO oziroma storitve DO, kot tudi vsem upravičencem do pravic iz DO omogočil nemoten dostop do le teh in zakonito opravljanje svojega dela. Izpostavljene pravne praznine in nekonsistentnosti znotraj ZDOsk so tiste, ki terjajo nujno spremembo ZDOsk še v letu 2022. Če se ZDOsk ne spremeni in dopolni najkasneje do 30. oktobra 2022 ali če se vsaj ne zamakne časovnice uvedbe prvega sklopa pravic iz DO, ZDOsk v velikem delu ne bo mogoče izvajati oziroma izvedba, ki jo določbe omogočajo, ne bo dosegla namena, ki ga je zakonodajalec zasledoval ob sprejemu ZDOsk, povzročila pa bo pravne posledice, ki jih bo težko v celoti in pravično odpraviti ter bodo zagotovo sprožile najmanj veliko nezadovoljstvo med zavarovanimi osebami, povsem verjetno pa tudi veliko število pritožbenih in sodnih postopkov zoper vse organe, ki bodo kakorkoli udeleženi v prehodu na nov sistem.**

ZAVOD ZA ZDRAVSTVENO
ZAVAROVANJE SLOVENIJE