



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 23 marca 2021 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób
zakaźnych u ludzi**

(druk nr 351)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem nowelizacji ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1845, z późn. zm.) jest, aby, w przypadku wystąpienia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, do przeprowadzania badania kwalifikacyjnego w celu wykluczenia przeciwwskazań do wykonania szczepienia ochronnego przeciw COVID-19, zwanego dalej „badaniem kwalifikacyjnym”, oprócz lekarza były uprawnione także inne osoby posiadające określone kwalifikacje.

W myśl przepisów ustawy mają to być osoby, których kwalifikacje zostaną sprecyzowane w akcie wykonawczym wydawanym przez ministra właściwego do spraw zdrowia na podstawie art. 21c ust. 5 ustawy.

W związku z przyjętym rozwiązaniem zakres upoważnienia ustawowego sformułowanego w tym przepisie, obejmującego obecnie określenie kwalifikacji osób przeprowadzających szczepienia ochronne przeciwko COVID-19, został rozszerzony o określenie kwalifikacji innych niż lekarze osób uprawnionych do przeprowadzania badania kwalifikacyjnego.

Określając kwalifikacje osób uprawnionych do przeprowadzania badania kwalifikacyjnego minister właściwy do spraw zdrowia ma się kierować koniecznością

zapewnienia bezpieczeństwa osób poddanych szczepieniom ochronnym przeciwko COVID-19.

W związku ze zmianą upoważnienia ustawowego zawartego w art. 21c ust. 5 przedmiotowa ustawa zawiera przepis przejściowy (art. 3), który utrzymuje w mocy dotychczasowe przepisy wykonawcze (rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 15 lutego 2021 r. w sprawie kwalifikacji osób przeprowadzających szczepienia ochronne przeciwko COVID-19 (Dz. U. poz. 293) do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych, jednak nie dłużej niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Niezależnie od powyższego ustawa wprowadza zmiany, które nie są związane z materiałą ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Wprowadzony został przepis, którego celem jest przedłużenie, do dnia 31 grudnia 2021 r., terminu obowiązywania pierwszych wykazów świadczeniodawców zakwalifikowanych do poszczególnych poziomów systemu zabezpieczenia, o których mowa w art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. poz. 844). Zgodnie z obowiązującymi przepisami pierwszy wykaz świadczeniodawców zakwalifikowanych do poszczególnych poziomów systemu zabezpieczenia ogłoszony przez dyrektora oddziału wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia obowiązuje od dnia 1 października 2017 r. do dnia 30 czerwca 2021 r.

Ponadto wprowadzony został przepis, który zmierza do tego, aby roku 2021 wykaz świadczeniodawców zakwalifikowanych do poszczególnych poziomów systemu zabezpieczenia, o którym mowa w art. 95n ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1398, z późn. zm.), mógł być ogłoszony przez Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia dla terenu danego województwa w terminie do dnia 1 października 2021 r.

Ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów, które dotyczą wydłużenia terminu obowiązywania pierwszych wykazów świadczeniodawców zakwalifikowanych do poszczególnych poziomów systemu zabezpieczenia oraz przepisu wydłużającego w roku 2021 termin ogłoszenia wykazu świadczeniodawców zakwalifikowanych do poszczególnych poziomów systemu

zabezpieczenia. Przepisy te mają wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z mocą od dnia 27 marca 2021 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy (druk sejmowy nr 1004) pochodził z przedłożenia poselskiego i był przedmiotem prac sejmowej Komisji Zdrowia. Komisja, po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 16 marca 2021 r., rozszerzyła zakres wprowadzanych zmian przyjmując poprawkę, która wydłuża:

- 1) do dnia 31 grudnia 2021 r. termin obowiązywania pierwszych wykazów świadczeniodawców zakwalifikowanych do poszczególnych poziomów systemu zabezpieczenia opracowanych przez dyrektorów oddziałów wojewódzkich Narodowego Funduszu Zdrowia;
- 2) do dnia 1 października 2021 r. (w roku 2021) termin ogłoszenia przez Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia wykazu świadczeniodawców zakwalifikowanych do poszczególnych poziomów systemu zabezpieczenia.

W konsekwencji wprowadzonych zmian zmieniony został przepis określający termin wejścia ustawy w życie.

Podczas drugiego czytania nie zgłoszono poprawek.

Sejm uchwalił ustawę na 27. posiedzeniu w dniu 17 marca 2021 r. w brzmieniu przedłożenia Komisji Zdrowia zawartego w druku nr 1011.

Za przyjęciem ustawy opowiedziało się 421 posłów, 20 było przeciw, 3 posłów wstrzymało się od głosu.

III. Uwaga ogólna

Celem projektu ustawy o zmianie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi było rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do przeprowadzania badania kwalifikacyjnego. Jak już wspomniano w opinii, projekt ustawy został rozszerzony o regulację, która wydłuża:

- 1) do dnia 31 grudnia 2021 r. termin obowiązywania pierwszych wykazów świadczeniodawców zakwalifikowanych do poszczególnych poziomów systemu

zabezpieczenia opracowanych przez dyrektorów oddziałów wojewódzkich Narodowego Funduszu Zdrowia;

- 2) w roku 2021, do dnia 1 października 2021 r., termin ogłoszenia przez Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia wykazu świadczeniodawców zakwalifikowanych do poszczególnych poziomów systemu zabezpieczenia.

Powyższe przepisy dotyczą regulacji zawartych w materii ustawy:

- 1) z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz
- 2) z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Należy zauważyć, że w myśl § 92 Zasad techniki prawodawczej jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę. Reguła powyższa służy nie tylko przejrzystości samego prawa, ale także ułatwia identyfikację i znalezienie samych zmian. Odstąpienie od tej reguły jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach.

Rozszerzenie nowelizacji ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi o regulacje, które dotyczą kwestii zawartych w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ustawie o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, a które nie są powiązane tematycznie ze zmianami wprowadzanymi do ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, jest niezgodne z przytoczonymi regułami Zasad techniki prawodawczej.

IV. Uwagi szczegółowe

1. Ustawa zmierza do tego, aby, w przypadku wystąpienia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, do przeprowadzania badania kwalifikacyjnego, oprócz lekarza, były uprawnione także inne osoby. Realizacja tego zamiaru, poprzez przyjęcie konstrukcji, że będą to osoby, których kwalifikacje zostaną określone w akcie wykonawczym, może budzić wątpliwości co do zgodności tego przepisu z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ przekazuje do określenia na poziomie aktu wykonawczego materię, która powinna być zawarta w ustawie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, a zatem rozporządzenie powinno regulować tylko te kwestie, które są już (przynajmniej ogólnie) unormowane w samej ustawie.

„Z zasady, że rozporządzenia wydaje się w celu wykonania ustawy i zamieszcza się w nich tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym, wynika, że wszystkie normy wyrażone w rozporządzeniu powinny konkretyzować jakieś normy wyrażone w ustawie (zob. np. wyroki TK: z dnia 22 marca 2007 r., [U 1/07](#), OTK-A 2007, nr 3, poz. 29; z dnia 16 września 2008 r., [U 5/08](#), OTK-A 2008, nr 7, poz. 122). Rozporządzenie ma zatem konkretyzować regulację ustawową i nie może regulować zagadnień całkowicie pominiętych przez ustawodawcę (zob. np. wyrok TK z dnia 11 grudnia 2000 r., [U 2/00](#), OTK 2000, nr 8, poz. 296). Właśnie ze względu na wykonawczy charakter rozporządzenia zawarte w nim przepisy „określają warunki do zastosowania norm ustanowionych w samej ustawie i uszczegóławiają je w takim stopniu, w jakim ustawodawca tego nie uczynił, ze względu na ich drugorzędne znaczenie. Rozporządzenie nie może jednak uzupełniać ustawy, rozbudowywać przesłanek zrealizowania jakiejś normy prawnej, określonej w ustawie, lub takich elementów procedury, które nie odpowiadają jej ustawowym założeniom” (zob. np. wyrok TK z dnia 12 lipca 2007 r., [U 7/06](#), OTK-A 2007, nr 7, poz. 76)¹⁾

Dążąc do wyeliminowania zaistniałych wątpliwości należy rozważyć wprowadzenie zmiany polegającej na wskazaniu bezpośrednio w ustawie osób uprawnionych do przeprowadzania badania kwalifikacyjnego w przypadku wystąpienia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19. W przepisach wykonawczych mogą być doprecyzowane szczególne wymogi, jakie muszą spełniać te osoby.

2. Niezależnie od uwagi ogólnej przedstawionej w opinii nieprawidłowy jest również sposób, w jaki ustawodawca zmierza do wydłużenia terminu obowiązywania pierwszych wykazów świadczeniodawców zakwalifikowanych do poszczególnych poziomów systemu zabezpieczenia opracowanych przez dyrektorów oddziałów wojewódzkich Narodowego Funduszu Zdrowia, czyli poprzez wprowadzenie w ustawie o zmianie ustawy o zapobieganiu

¹⁾ Grzegorz Wierczyński Komentarz do zał.1§115 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II.

oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nowego przepisu przejściowego w tym zakresie.

Wydłużenie terminu obowiązywania pierwszych wykazów świadczeniodawców zakwalifikowanych do poszczególnych poziomów systemu zabezpieczenia powinno zostać dokonane poprzez wprowadzenie zmiany w ustawie z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Jednocześnie należy zachować przepis dotyczący wydłużenia w roku 2021 terminu ogłoszenia przez Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia wykazu świadczeniodawców zakwalifikowanych do poszczególnych poziomów systemu zabezpieczenia.

W związku z powyższym należy rozważyć przyjęcie poprawek, w celu usunięcia wymienionych nieprawidłowości.

Propozycje poprawek:

1) *w oznaczeniu przedmiotu ustawy po wyrazach „u ludzi” dodaje się wyrazy „oraz zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych”;*

2) *art. 2 otrzymuje brzmienie:*

„Art. 2 W ustawie z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. poz. 844) w art. 2 w ust. 5 zdanie drugie otrzymuje brzmienie:

„Wykaz obowiązuje od dnia 1 października 2017 r. do dnia 31 grudnia 2021 r.”;

3) *po art. 2 dodaje się art. 2a w brzmieniu:*

„Art. 2a. W roku 2021 wykaz, o którym mowa w art. 95n ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1398, z późn. zm.), ogłasza się dla terenu danego województwa w terminie do dnia 1 października 2021 r.”;

4) *w art. 4 wyrazy „2 art. 2, który wchodzi” zastępuje się wyrazami „art. 2 i art. 2a, które wchodzi”;*

3. W świetle obowiązujących przepisów wykaz, o którym mowa w art. 95n ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, ogłasza się dla terenu danego województwa w terminie do dnia 27 marca z okresem obowiązywania 4 lat. Wykaz obowiązuje od dnia 1 lipca (art. 95n ust. 2).

W związku z wprowadzanym przepisem, który w roku 2021 wydłuża termin ogłoszenia wykazu do dnia 31 października 2021 r., pojawia się pytanie czy nie należy jednocześnie określić, od kiedy wykaz ten będzie obowiązywał?

4. Ponadto należy rozważyć przyjęcie poprawki uściślającej:

Propozycja poprawki:

– w art. 1, w pkt 1 wyrazy „ust. 5” zastępuje się wyrazami „ust. 5 pkt 1”.

Danuta Drypa

Główny legislator