

Prawo gospodarcze



OCHRONA ZDROWIA

Nowe zasady prowadzenia działalności leczniczej

Sztandarową zmianą wprowadzoną w nowej ustawie jest likwidacja instytucji zakładów opieki zdrowotnej jako dominującej formy prowadzenia działalności w sektorze zdrowotnym

Nowe zasady prowadzenia i przekształcania działalności leczniczej

OCHRONA ZDROWIA | Sztandarową zmianą wprowadzoną w nowej ustawie jest likwidacja instytucji zakładów opieki zdrowotnej jako dominującej formy prowadzenia aktywności w sektorze zdrowotnym

Podstawową zmianą wprowadzoną w nowej ustawie o działalności leczniczej jest usystematyzowanie form, w jakich działają jednostki funkcjonujące w sektorze ochrony zdrowia. Ustawodawca wprowadził w tym celu nowe definicje. Dotychczasowe „udzielanie świadczeń zdrowotnych” zastąpione zostało „wykonywaniem działalności leczniczej”. Pod pojęciem tym rozumieć należy obecnie działalność polegającą na udzielaniu świadczeń zdrowotnych i na promocyj zdrowia, realizacji zadań dydaktycznych i badawczych, w tym wdrażaniu nowych technologii medycznych i metod leczenia.

Ustawodawca wskazał także podmioty wykonujące działalność leczniczą, dzieląc je na dwie podstawowe grupy **▶ patrz ramka.**

Prymat spółek kapitałowych

Modyfikację przeszły także formy, w jakich funkcjonować mogą podmioty lecznicze tworzone przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego. Dopuszczalnymi formami są obecnie wyłącznie spółki kapitałowe oraz jednostki budżetowe.

Ograniczenie to ma bardzo duże znaczenie. Na jego podstawie nie ma już bowiem możliwości tworzenia nowych SPZOZ. By uniknąć rewolucyjnych zmian, ustawodawca dopuścił wprawdzie dalsze funkcjonowanie tego rodzaju jednostek, jednak całokształt uregulowań ustawy wskazuje na to, że

forma ta powinna stopniowo zanikać.

Nie jest tajemnicą, że zasady, na których opiera się działanie SPZOZ, zawierają wiele niefortunnych regulacji. Forma SPZOZ postrzegana jest często jako relikwiny minionej epoki i swoista hybryda przypominająca przedsiębiorstwo państwowe. Zakaz tworzenia nowych SPZOZ z pewnością uznać można za rozwiązanie pożądane. Jest to bowiem odejście od formy, która przez swoje liczne ułomności wpływała negatywnie na zadłużanie sektora i nieefektywnie zarządzanie jednostkami ochrony zdrowia. Należy jednak zauważyć, że w odróżnieniu od ustawy o zakładach opieki zdrowotnej nowa ustawa nie wskazuje precyzyjnie statusu SPZOZ, w tym w szczególności nie odnosi się do kwestii posiadania przez nie osobowości

Status prawny ZOZ od dawna budził bowiem zastrzeżenia prawników.

Ułomna definicja ustawowa, łącząca substrat majątkowy z osobowym, wymykała się podstawowym zasadom prawa cywilnego, a brak osobowości prawnej uniemożliwiał samodzielne funkcjonowanie w obrocie gospodarczym. Niespójności regulacyjne doprowadziły przykładowo do sytuacji, w której to ZOZ miał udzielać świadczeń zdrowotnych, nie mając jednak możliwości zawarcia umowy z Narodowym Funduszem Zdrowia. W efekcie kontrakty z NFZ podpisywały podmioty tworzące ZOZ. Rozwiązanie takie, usankcjonowane praktyką, funkcjonowało latami. Obecnie, na mocy przepisów przejściowych ustawy, popularne ZOZ stały się z mocy prawa przedsiębior-

W toku prac nad ustawą o działalności leczniczej wielokrotnie podnosiły się głosy, że proponowany kształt przepisów zmusi cały sektor zdrowotny do komercjalizacji (czyli przekształcenia w spółki prawa handlowego). Ostateczne brzmienie ustawy uczyniło komercjalizację SPZOZ rozwiązaniem fakultatywnym. Zgodnie z nowymi regulacjami, w przypadku gdy SPZOZ wykaże w danym roku ujemny wynik finansowy, którego nie zdoła pokryć, spłata tej straty obciąży budżet podmiotu tworzącego SPZOZ. Pokrycie należności nastąpić będzie musiało w ciągu trzech miesięcy od zatwierdzenia sprawozdania finansowego za miniony rok obrotowy. Jeśli podmiot tworzący nie wywiąże się z tego obowiązku, będzie zobowiązany do zmiany formy organizacyjnoprawnej SPZOZ bądź jego likwidacji w okresie 12 miesięcy od upływu wskazanego powyżej trzymiesięcznego terminu.

Rozwiązanie takie budzi pewne kontrowersje. Przedstawiciele samorządów sugerują, że obowiązek pokrycia strat SPZOZ obciąży budżet jednostek, w sytuacji gdy ustawodawca nie wskazał żadnych źródeł finansowania tego rodzaju zobowiązań. Ponadto istnieje ryzyko, że przejście zobowiązań SPZOZ przez jednostki samorządu terytorialnego spowoduje przekroczenie przez nie dopuszczalnych limitów zadłużenia. Na domiar złego legislacyjny powódź powoduje techniczne problemy w obliczaniu trzymiesięcznego terminu na pokrycie ujemnego wyniku finansowego SPZOZ. Czy bieg terminu rozpoczyna się od dnia faktycznego zatwierdzenia sprawozdania, czy od 30 czerwca, a więc od terminu, do którego zatwierdzenie sprawozdania finansowego powinno nastąpić? Interpretacje są różne.

Łatwiejsze przekształcenie

W przypadku gdy podmiot tworzący podejmie decyzję o przekształceniu SPZOZ w spółkę kapitałową, na bazie nowych przepisów uczynić to może znacznie szybciej i łatwiej niż według ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.

Dotychczas przekształcenie obejmowało wiele czynności składających się na pozorną likwidację SPZOZ, zawiązanie spółki i utworzenie przez nią

▶ ZDANIEM AUTORA

Rafał Cieślak

ekspert
Pracodawcy RP



Uchwalenie 15 kwietnia 2011 ustawy o działalności leczniczej to kolejna inicjatywa w procesie reformy systemu opieki zdrowotnej w Polsce. Na ocenę efektywności nowej regulacji przyjdzie jeszcze czas, ale już teraz główny filar tzw. pakietu ustaw zdrowotnych znajduje się w ogniu dyskusji lekarzy, prawników, polityków i samorządowców. Ideą przyświecającą uchwaleniu ustawy o działalności leczniczej było przede wszystkim uporządkowanie i ujednoczenie form prawnych, w jakich udzielane są świadczenia zdrowotne, połączone z urynkowieniem usług medycznych i usprawnieniem zarządzania w całym sektorze. Nowa regulacja ma charakter systemowy i określa zasady wykonywania działalności leczniczej, formy działania podmiotów wykonujących taką działalność, normy czasu pracowników ochrony zdrowia, a także system nadzoru nad prawidłowością funkcjonowania tego sektora. Wiele przepisów poświęcono także wciąż kontrowersyjnej komercjalizacji szpitali oraz czasowym sposobom oddłużania przekształcanych jednostek.

Mimo że ustawa o działalności leczniczej wyraźnie usystematyzowała zasady funkcjonowania sektora zdrowia, na pewno nie jest aktem idealnym. Za słuszne uznać należy zarzuty niedoregulowania wielu kwestii i być może nadmiernego obciążenia podmiotów tworzących SPZOZ ich długiem. Czy ustawa sprawdzi się w praktyce? Dowiemy się za kilka lat. Miejmy jednak nadzieję, że za ewentualne skutki jej niepowodzenia nie zapłacą znów pacjenci, których dobro dość często gubi się w długim i skomplikowanym procesie legislacyjnym. ■

NZOZ. Cała procedura była nader skomplikowana i co najważniejsze niedoregulowana. Obecnie proces przekształcenia nie jest już tak żmudny. Ustawa o działalności leczniczej wprowadziła tzw. akt przekształcenia, na podstawie którego SPZOZ stanie się niemal od razu spółką.

W efekcie aktu przekształcenia spółka – na zasadzie sukcesji generalnej – wstąpi we wszystkie prawa i obowiązki SPZOZ. Jest to bardzo dobre rozwiązanie, które pozwoli oszczędzić wiele czasu i wysiłku na odrębne regulowanie kwestii pracowniczych, cesji kontraktu z NFZ i innych umów, a także działań poprzedzających rejestrację spółki w KRS. Dla ułatwienia wprowadzony zostanie uniwersalny wzór aktu przekształcenia. Znajdzie się on w rozporządzeniu ministra skarbu.

Zachęty finansowe

W efekcie przekształcenia dług SPZOZ (powyżej 0,5 wskaźnika zadłużenia) przejęty zostanie przez podmiot tworzący SPZOZ. Pozostała część obciąży nowo powstałą spółkę. Ponadto umorzone zostaną częściowo należności o charak-

terze publicznoprawnym na 31 grudnia 2009. Jako dodatkową zachętę do przekształceń ustawodawca wprowadził dotację celową od ministra zdrowia, mającą pomóc podmiotom tworzącym spłatać przejętego zadłużenia. O dotację tę podmioty tworzące mogą ubiegać się do końca 2013 r. Do rozdyponowania w tym zakresie jest 1,4 mld zł.

Wsparcie finansowe dla podmiotów tworzących w ustawie o działalności leczniczej to naturalna konsekwencja stopniowego „wygaszania” planu B. Wniośki o udzielenie dotacji na tej podstawie składać można jedynie do 20 sierpnia br. Niezależnie jaka forma wsparcia jest dyskutowana, w opinii przedstawicieli podmiotów tworzących wielkość wsparcia to tylko kropla w morzu potrzeb. Poważną barierą jest fakt, że wiele SPZOZ zadłużone jest u podmiotów prywatnych. Wsparcie na spłatę tego rodzaju zobowiązań nie jest jednak przewidziane w ustawie, co w przypadku komercjalizacji może rodzić skutki negatywne.

—Rafał Cieślak
—Damian Michalak
aplikant radcowski
w Kancelarii Doradztwa Gospodarczego
Cieślak & Kordasiewicz

„Preferowaną przez ustawodawcę formą prowadzenia podmiotu leczniczego jest spółka kapitałowa, czyli spółka akcyjna lub z ograniczoną odpowiedzialnością

prawnej, co od początku rodzi kontrowersje.

Sztandarową zmianą, wprowadzoną w ustawie o działalności leczniczej, jest likwidacja instytucji zakładów opieki zdrowotnej (ZOZ) jako dominującej formy prowadzenia działalności w sektorze zdrowotnym. Rozwiązanie takie z pewnością zasługuje na pozytywną ocenę.

stwami podmiotów leczniczych, a ich status prawny uregulowany jest w art. 551 kodeksu cywilnego.

Czy trzeba komercjalizować

Mając na uwadze ogólne regulacje, należy dojść do wniosku, że preferowaną przez ustawodawcę formą prowadzenia podmiotu leczniczego jest spółka kapitałowa, czyli spółka akcyjna lub z ograniczoną odpowiedzialnością. Stanowi to również wyraz idei urynkwienia sektora ochrony zdrowia, która legła u podstaw ustawy o działalności leczniczej. Wykonywanie działalności leczniczej opartej na formach, w jakich działają na rynku typowi przedsiębiorcy, ma usprawnić zarządzanie podmiotami leczniczymi i zwiększyć ich efektywność. W długofalowej perspektywie ma się to przyczynić do samodzielnego bilansowania się publicznych jednostek borykających się obecnie ze spiraalą zadłużenia. Natomiast podmioty prywatne zyskały dzięki ustawie bardziej przejrzyste zasady prowadzenia działalności leczniczej.

▶ PODMIOTY LECZNICZE

- Pierwsza grupa podmiotów wykonujących działalność leczniczą to tzw. podmioty lecznicze. Są to przedsiębiorcy we wszelkich formach przewidywanych do wykonywania działalności gospodarczej, a także samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, jednostki budżetowe, instytuty badawcze, które prowadzą badania naukowe i rozwojowe w dziedzinie medycyny, oraz fundacje, stowarzyszenia, Kościoły i związki wyznaniowe, w zakresie, w jakim wykonują działalność leczniczą.
- Formą wykonywania działalności leczniczej jest także praktyka zawodowa pielęgniarek lub lekarzy. Na mocy nowych przepisów podmioty wykonujące działalność leczniczą rejestrować się będą w jednym rejestrze prowadzonym przez wojewodów.
- Systematyzując zasady, na jakich opiera się działalność podmiotów leczniczych, ustawodawca podzielił ją na przedsiębiorców i jednostki, które statusu tego nie mają. Do tej drugiej grupy zaliczają się samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (SPZOZ) i jednostki budżetowe. ■