**Informace o stavu přípravy a harmonogram zavedení elektronické neschopenky**

Ministerstvo práce a sociálních věcí („MPSV“) předkládá na jednání 142. plenární schůze Rady hospodářské a sociální dohody ČR materiál „Informace o stavu přípravy a harmonogram zavedení elektronické neschopenky“. Účelem materiálu je zejména podat informaci o současném stavu přípravy elektronické neschopenky, informovat o dalším postupu v  této oblasti.

MPSV připravuje a v nejbližší době vládě navrhne zrušení těch ustanovení zákona č. 259/2017 Sb., kterými se zavádí elektronická neschopenka („eNeschopenka“). Informace o časovém harmonogramu legislativních prací na zrušení odpovídajících ustanovení citovaného zákona i prací na přípravě nové legislativní úpravy eNeschopenky je obsažena v příloze tohoto materiálu.

1. **Příprava aktuální právní úpravy eNeschopenky**

Právní úprava eNeschopenky byla do zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, zakotvena zákonem č. 259/2017 Sb., který nabyl platnosti dne 18. 8. 2017 a v části týkající se eNeschopenky má nabýt účinnosti dnem 1. 1. 2019.

Změny, které se týkají eNeschopenky, nebyly součástí původního vládního návrhu zákona. Právní úprava eNeschopenky byla na základě pokynu tehdejšího vedení MPSV do zákona o nemocenském pojištění vložena až dodatečně jako součást již projednávané novely zákona o nemocenském pojištění, tzv. technické novely. Jednalo se o návrh zákona, který byl po ukončení vládního legislativního procesu v té době již předložen Poslanecké sněmovně. Vzhledem k tomu, že rozhodnutím tehdejšího vedení MPSV bylo určeno, že projekt eNeschopenky by měl být v praxi realizován od 1. 1. 2019, bylo jedinou legislativně schůdnou cestou zajištění požadované právní úpravy cestou pozměňovacího návrhu k vládnímu návrhu projednávaného zákona.

Cesta pozměňovacího návrhu byla zvolena proto, že pouze tak bylo možno dosáhnout, aby byla eNeschopenka schválena do konce volebního období a spuštěna v předpokládaném termínu od 1. 1. 2019. Termín účinnosti byl stanoven politickým rozhodnutím tehdejšího vedení ministerstva.

1. **Rizika a důsledky způsobu přijetí právní úpravy eNeschopenky**

Jak z uvedeného vyplývá, byl návrh právní úpravy eNeschopenky zpracován velmi rychle a **neprošel řádným legislativním procesem**. K navržené právní úpravě proto neproběhlo standardní připomínkové řízení ani procedura hodnocení dopadů regulace (RIA). Poměrně složitá problematika posuzování dočasné pracovní neschopnosti a pohybu dokladů u základní a nejčastější dávky systému nemocenského pojištění tak byla do zákona o nemocenském pojištění vložena bez širší odborné diskuse.

Jedná se o poměrně masivní a komplexní zásah do stávajícího systému provádění nemocenského pojištění, mající dopad nejen na ČSSZ, ale i na všechny ostatní orgány nemocenského pojištění, rezort zdravotnictví, poskytovatele zdravotních služeb, zaměstnavatele a pojištěnce. Zúčastněnými subjekty totiž nejsou pouze ošetřující lékaři (zdravotnická zařízení s velkým počtem svých lékařů), pojištěnci a příslušné okresní správy sociálního zabezpečení, ale rovněž zaměstnavatelé (jimž je nutno poskytnout elektronický přístup k údajům o dočasných pracovních neschopnostech jejích zaměstnanců) a ostatní orgány nemocenského pojištění (tj. Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra, Vězeňská služba ČR, Generální ředitelství cel, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služba, Úřad pro zahraniční styky a informace).

Právní úpravu eNeschopenky sice MPSV konzultovalo se služebními orgány nemocenského pojištění včetně zástupců zpravodajských služeb, tato spolupráce však samozřejmě nemohla řádné připomínkové řízení nahradit. Rychlost přípravy rovněž způsobila, že potřebná koordinace se služebními orgány provádějícími nemocenské pojištění příslušníků ozbrojených sil a sborů byla provedena pouze na základní úrovni s tím, že řada otázek podrobnějšího charakteru musela být odložena k vyřešení až v průběhu konkrétní technické realizace projektu.

Elektronizace takto komplexního procesu bez důkladné analýzy stávajícího stavu, vyhodnocení rizik a kvalitně připravené a řádně připomínkované legislativy (včetně zahrnutí všech orgánů sociálního zabezpečení) je z **hlediska MPSV proto riziková**. Systém nemocenského pojištění totiž tvoří celý komplex vzájemně provázaných procesů za účasti značného počtu zúčastněných subjektů (jak na straně adresátů, tak na straně orgánů), které by měly eNeschopenku využívat. Na finančním zabezpečení v době dočasné pracovní neschopnosti (výplatě nemocenského a náhradě mzdy) je přitom existenčně závislá značná část obyvatel, proto je bezchybná implementace elektronického řešení naprosto nezbytným předpokladem pro úspěšnou realizaci připravovaného záměru. Realizaci takto složitého projektu by měla předcházet důkladná a bezchybná legislativní i organizačně technická a procesní příprava, řádné provedení „kompletního“ legislativního procesu však nebylo na základě rozhodnutí tehdejšího vedení MPSV realizováno. Přijatá právní úprava eNeschopenky přitom obsahuje některé otázky, u nichž by bylo posouzení v rámci obvyklého připomínkového řízení žádoucí. Jedná se především o otázku fikce žádosti pojištěnce o nemocenské, kdy za žádost je považováno rozhodnutí lékaře o vzniku DPN, pokud DPN trvala déle, než 14 kalendářních dnů, kdy tato konstrukce nemohla být v rámci obvyklého připomínkového řízení posouzena Ministerstvem vnitra ČR jako obecným garantem za aplikaci správního řádu ani Legislativní radou vlády a jejími příslušnými odbornými komisem. Dále např. otázka adekvátního zajištění ochrany osobních údajů nemohla být v rámci obvyklého připomínkového řízení posouzena Úřadem pro ochranu osobních údajů, atd.

1. **Problémy spojené s technickou realizací eNeschopenky**

Na základě již přijaté právní úpravy probíhají přípravné práce na řešení věcných a technických otázek celého projektu. Aktuální stav projektu MPSV „eNeschopenka“ je pak důsledkem způsobu jeho vzniku, celkové koncepce a časové neproveditelnosti. V důsledku všech uvedených faktorů je **projekt eNeschopenky od 1.1.2019 neproveditelný.**

Naplnění a spuštění projektu v současné podobě a stavu fakticky brání:

* Nebyla zatím popsána konkrétní realizace začlenění agendových systémů ČSSZ do JIS PSV: (k tomu blíže v bodě II. materiálu).
* Nedostatečně a neúplně provedená vstupní analýza právních souvislostí, věcné a technologické přípravy; např. potřeba základních analytických prací k provedení projektu měla být prováděna před zahájením projektu, nikoliv 10 měsíců před jeho předpokládaným spuštěním.
* Personální zajištění projektu, stejně jako ostatní klíčové projekty, bylo postavenou výhradně na externích pracovnících a dodavatelích.
* Nevyřešený způsob autentizace do portálového prostředí (v současnosti jediný možný identifikátor jsou datové schránky); toto téma je pro fungování projektu eNeschopenka klíčové.
* Neexistence konkrétní představy o zřízení a naplnění registru lékařů (od 1. 1. 2019); registr ošetřujících lékařů je podle zákona o nemocenském pojištění součástí JIS PSV.
* Neexistence věcného a technického řešení způsobu portálového přístupu pro ostatní orgány sociálního zabezpečení, včetně bezpečnostních sborů, tajných služeb atd.
* Nevyjasněné zadání pro úpravu aplikačního programového vybavení („APV“) ČSSZ v oblasti předpokládané B2B komunikace s příslušnými moduly v rámci JIS PSV
* Neexistence potřebných analýz APV ČSSZ v rámci stávající aplikační podpory nemocenského pojištění (i s ohledem na předchozí bod, tj. dosud nejasná zadání konkretizující záměr začlenění agend ČSSZ do JIS PSV), který do dnešního dne nebyl jasně definován.

Zásadním rizikem, komplikujícím řešení těchto problémů a znemožňujícím provedení potřebných podrobných odborných analýz procesně technického charakteru je v aktuální situaci velmi krátká legisvakanční lhůta.

Řada z výše uvedených témat pochopitelně vyžaduje spolupráci s dalšími subjekty, zejména s organizacemi v resortu zdravotnictví, či s Ministerstvem vnitra jako gestorem eGovernmentu. Věcná řešení je nutno rovněž koordinovat se služebními orgány, provádějícími nemocenské pojištění příslušníků, neboť elektronická neschopenka se týká i jich. Příslušná pracovní jednání kontinuálně probíhají, rámcová představa služebních orgánů o začlenění do procesů eNeschopenky byla ale dohodnuta teprve nedávno a jeho realizace ještě nebyla analyzována z pohledu možností ČSSZ.

Kromě nutnosti zajištění řádného legislativního procesu je tedy **důvodem posunu realizace elektronické neschopenky též technický stav projektu**.

1. **Další postup přípravy eNeschopenky**

Záměr elektronizace v oblasti rozhodování o dočasné pracovní neschopnosti a potvrzování karantény (eNeschopenka) je nepochybně správným dalším vývojovým krokem v oblasti elektronizace veřejných agend, je však potřebné, aby  právní úprava, na níž bude tento projekt založen, byla prověřena cestou obvyklého legislativního procesu a připravena v souladu s analýzou možností technického řešení.

**MPSV proto navrhuje zrušení legislativního podkladu stávajícího projektu „eNeschopenky“ a simultánní zahájení prací na její nové podobě s termínem účinnosti 1. 1. 2021.** Navržený termín umožňuje, aby nejprve byl analyzován stávající stav, vytvořeno věcné řešení a souběžně s tímto procesem byly zahájeny příslušné legislativní práce. **Nejedná se tedy o záměr zrušení elektronické neschopenky jako takové. MPSV navrhuje posunout datum účinnosti elektronické neschopenky o 2 roky s tím, že včas připraví novou právní úpravu podloženou dostatečnými analýzami.**

**V organizaci projektu dojde k podstatné změně, která zjednoduší přípravu technického řešení a sníží rizika projektu.** Předpokládanou součástí řešení mělo být zajištění B2B komunikace s ošetřujícími lékaři a zaměstnavateli technickými prostředky MPSV, tzn. celková architektura řešení byla postavena na propojení systémů ČSSZ i MPSV. Za účelem zjednodušení a snížení rizik bude i tato část B2B komunikace vybudována v prostředí Portálu ČSSZ, což umožní lepší koordinaci celého projektu.

MPSV si je vědomo skutečnosti, že způsob prosazení právní úpravy eNeschopenky neumožnil provedení řádného legislativního procesu a že tento deficit je při zachování v současnosti platné právní úpravy eNeschopenky neodstranitelný. Jako nejlepší se proto jeví možnost současnou právní úpravu eNeschopenky zrušit a nahradit právní úpravou novou, která však bude přijata postupem odpovídajícím Legislativním pravidlům vlády ČR.

Navržené řešení rovněž umožní provést určitá vylepšení právní úpravy oproti současnému textu. MPSV v dosavadním průběhu procesu technické přípravy řešení shledalo, že stávající legislativní podoba „eNeschopenky“ obsahuje některé nejasnosti, které vyžadují značnou míru dotváření práva ze strany prováděcích správních orgánů, zejména České správy sociálního zabezpečení („ČSSZ“), což lze přičíst právě způsobu přípravy této právní úpravy v časové tísni formou pozměňovacího návrhu.

Znění některých ustanovení nejsou dostatečně konkretizována (např. způsob zapojení ostatních orgánů sociálního zabezpečení, včetně jejich vlastních „portálů“) a bude je potřebné znovu posoudit a rozpracovat.

**Řada důvodu pro přípravu nové právní úpravu místo odkladu účinnosti stávající vyplývá z dynamických změn v komplexní legislativní úpravě eGovernmentu**:

1. V letošním roce bude schválena Národní informační koncepce ČR a MPSV chce mít jistotu, že právní úprava eNeschopenky bude v souladu s principy NIK.
2. Vláda v loňském roce schválila “Zásady DPL (Digitálně přívětivé legislativy)”, které jsou obecnými povinnými zásadami pro legislativu podporující digitalizaci. V době schvalování legislativy k eNeschopence nebyly tyto zásady ještě plně zakotveny, MPSV chce připravit právní úpravu, která bude v souladu s těmito zásadami v plném rozsahu.
3. V roce 2019 bude projednán zcela nový zákon o elektronizaci zdravotnictví, v němž se budou mimo jiné řešit i principy elektronické identifikace lékařů a poskytovatelů zdravotních služeb. Bude zaveden zdroj autoritativních údajů o lékařích, chceme toho využít a mít legislativu v souladu s těmito principy eHealth a tím lékařům usnadnit ještě více administrativu a jejich práci. Spolupráce s ministerstvem zdravotnictví je pro MPSV v tomto klíčová.
4. **Shrnutí informace o projektu eNeschopenky**

Potřeba elektronizace v oblasti nemocenského pojištění je všeobecně sdílena všemi rozhodujícími subjekty, tj. zaměstnavateli, zaměstnanci, lékaři, MPSV i ČSSZ.

MPSV si je zároveň vědomo toho, že projekt eNeschopenky je prvním projektem úplné elektronizace postupů při provádění agendy jednotlivých dávek nemocenského pojištění a že jeho úspěšnost (či naopak neúspěšnost) rozhodne o ochotě příslušných subjektů (především ošetřujících lékařů a zaměstnavatelů) podílet se v budoucnu na elektronizaci postupů při provádění agendy dalších dávek nemocenského pojištění. Projekt eNeschopenky přitom přináší zcela zásadní změny procesů a postupů do oblasti nemocenského pojištění, s rozsáhlými dopady do aplikačního vybavení ČSSZ.

Je nezbytné, aby **právní úprava byla jednoznačná, zcela v souladu s principy eGovernmentu a aplikačně bezproblémová**. Zpracování nové právní úpravy s navrženým datem **účinnosti od 1. 1. 2021** pokládá MPSV za optimální řešení umožňující jak řádné zpracování a přijetí nové právní úpravy, tak provedení potřebných odborných analýz a vytvoření a následné prozkoušení příslušných technických řešení.

Příloha:

Informace o časovém postupu legislativních prací zavedení tzv. eNeschopenky

Příloha

**Informace o časovém postupu legislativních prací zavedení tzv. eNeschopenky**

Projekt eNeschopenky bude realizován od 1. ledna 2021 a cílového stavu bude dosaženo prostřednictvím dvou etap. V první etapě dojde ke zrušení dosud neúčinné právní úpravy přijaté v roce 2017 a ve druhé etapě dojde ke schválení nové právní úpravy.

První etapa

Právní úprava zavedení eNeschopenky je obsažena v zákoně č. 259/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a to zejm. v jednotlivých novelizačních bodech v části čtvrté (změna zákona o nemocenském pojištění) a dále v části páté (změna zákona o Úřadu práce České republiky), s tím, že tato úprava má nabýt účinnosti od 1. ledna 2019. Tato dosud neúčinná úprava bude ještě před nabytím účinnosti zrušena a přitom se předpokládají tyto kroky:

* vypracování, projednání a předložení příslušného návrhu zákona Ministerstvem práce a sociálních věcí vládě

*do cca 23. května 2018*

* schválení vládou a předložení Poslanecké sněmovně

*do 13. června 2018*

* zařazení návrhu zákona na schůzi Poslanecké sněmovny (první čtení)

*od 26. června 2018*

* projednání návrhu zákona v Parlamentu ČR (druhé a třetí čtení na schůzích Poslanecké sněmovny, projednání v Senátu), prezident republiky

*do listopadu 2018*

* účinnost zákona

*dnem 31. prosince 2018*

Druhá etapa

V návaznosti na vypracování návrhu zrušovacího zákona v rámci první etapy budou zahájeny práce na přípravě nové právní úpravy eNeschopenky, která bude projednána ve standardním legislativním procesu. Přitom se předpokládají tyto kroky:

* vypracování návrhu zákona, jeho projednání v řádném meziresortním připomínkovém řízení, předložení vládě, projednání vládou a předložení Poslanecké sněmovně

*do konce roku 2018*

* projednání a schválení návrhu zákona Parlamentem ČR

*první pololetí 2019*

* příprava zavedení nové právní úpravy do praxe

*druhé pololetí 2019 a rok 2020*

* účinnost nové právní úpravy eNeschopenky

*1. leden 2021*