

Warszawa 15 lipca 2002 r.

Opinia prawna
do poselskiego projektu ustawy o zakładach leczniczych
dla zwierząt i zasadach wykonywania praktyki lekarsko - weterynaryjnej
(druk nr 627)

Po zapoznaniu się z projektem ustawy wymienionym w tytule uprzejmie przedstawiam następującą opinię prawną:

I. Wniesiony do Sejmu projekt ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt i zasadach wykonywania praktyki lekarsko – weterynaryjnej ma zastąpić obowiązującą ustawę z 1 lipca 1949 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt (Dz. Nr 42 poz. 297, Dz. U. z 1988 Nr 41, poz. 324. Dz. U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198 i Dz. U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668).

W uzasadnieniu projektu wskazuje się na przesłanki, które stoją za inicjatywą ustawodawczą. Projektowane rozwiązania mają na celu dostosowanie sytuacji prawnej zakładów leczniczych dla zwierząt do istniejących realiów gospodarczych i ustrojowych oraz do wymogów prawa wspólnotowego.

Nowe rozwiązania zawarte w projekcie dotyczą:

- 1) Tworzenie - wyłącznie przez lekarzy weterynarii - prywatnych zakładów leczniczych przeznaczonych dla zwierząt,
- 2) rozszerzenia rodzajów zakładów leczniczych (będą mogły być tworzone gabinety, kliniki i laboratoria diagnostyczne),
- 3) warunków jakie zakłady lecznicze powinny spełniać,
- 4) zakazów dotyczących lekarzy weterynarii,
- 5) wprowadzenia ewidencji zakładów leczniczych prowadzonej przez okręgowe rady lekarsko – weterynaryjne,

- 6) przyznania radzie lekarsko – weterynaryjnej uprawnień organu nadzoru nad działalnością zakładów leczniczych dla zwierząt,
- 7) określenie zasad udzielania świadczeń lekarsko weterynaryjnych.

Ustawa z 1949 r. jako jedna z nielicznych była nowelizowana tylko trzy razy, i to w niewielkim zakresie dotyczącym wprowadzanych zmian ustrojowych. Zawiera ona praktycznie rozwiązania dotyczące państwowych lecznic dla zwierząt tworzonych w ramach administracji państwowej.

W uzasadnieniu do projektu zostało zawarte stwierdzenie, iż „*sektor usług lekarsko – weterynaryjnych został prawie całkowicie sprywatyzowany*”. Powstaje zatem pytanie czy oznacza to, że istnieją państwowe lecznice dla zwierząt? Jeżeli w kraju działają takie lecznice to dlaczego rozwiązania zawarte w projekcie nie odnoszą się do takiej sytuacji. Brak bowiem w proponowanych rozwiązaniach możliwości dalszego prowadzenia lecznic przez administrację państwową, i to rozwiązanie można uznać za uzasadnione. Trudno jednak uzasadnić brak propozycji dopuszczającej - w określonym czasie - funkcjonowanie takich placówek co pozwoliłoby na ich prywatyzację czy też sprzedaż, a osobom korzystającym z ich usług na zapewnienie ciągłości opieki weterynaryjnej.

Obecne przepisy dopuszczają możliwość prowadzenia lecznic i przychodni dla zwierząt przez gminy. W uzasadnieniu brak informacji o tym czy gminy z takich uprawnień korzystają. Jeżeli gminy prowadzą jednak taką działalność to stosownie do przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.) mogą ją prowadzić w formie spółek prawa handlowego. Projekt jednak nie przewiduje możliwości prowadzenia w tych formach zakładów leczniczych dla zwierząt ale również nie przewiduje prowadzenia spółek cywilnych, jawnych lub partnerskich z udziałem innych podmiotów niż lekarze weterynarii.

Podobne uwagi dotyczą prowadzonych obecnie lecznic i przychodni przez związki, stowarzyszenia i spółdzielnie.

Trzeba zatem wyrazić opinię, iż w toku prac legislacyjnych nad projektem ustawy przedstawione powyżej sprawy powinny być jednoznacznie wyjaśnione.

Uzasadnienie dotyczące proponowanych nowych rozwiązań jest raczej lakoniczne. Ogranicza się w zasadzie do wyliczenia proponowanych rozwiązań i pobieżnego ich omówienia.

W projekcie znalazło się szereg przepisów ograniczających możliwość tworzenia nowych zakładów leczniczych dla zwierząt. Przesłankami, którymi kierował się wnioskodawca projektu było z pewnością zapewnienie określonego poziomu świadczonych usług lekarsko – weterynaryjnych. O ile cel ten jest godzien poparcia to jednak nie może on prowadzić do próby stworzenia warunków preferencyjnych dla określonej grupy zawodowej.

Potrzeba wprowadzenia nowych rozwiązań prawnych dotyczących zakładów leczniczych dla zwierząt nie ulega wątpliwości.

II. 1. Dotychczas zakłady lecznicze dla zwierząt świadczą usługi związane, między innymi z pielęgnacją zwierząt – art. 1 ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt. W katalogu usług wymienionych w art. 2 projektu te usługi nie zostały wymienione. W uzasadnieniu nie wymieniono przesłanek uzasadniających zmianę zakresu usług lekarsko weterynaryjnych. Nie umieszczenie tych usług w art. 2 projektu może, moim zdaniem, spowodować trudności w jednoznacznym określeniu czy zakłady lecznicze dla zwierząt będą zobowiązane do świadczenia tego rodzaju usług.

2. W art. 3 ust. 1 ustawy wymienione zostały podmioty, które będą mogły tworzyć i prowadzić zakłady lecznicze dla zwierząt. Z przepisów tych wynika, iż osoby prywatne - nie będące lekarzami weterynarii - nie będą mogły nie tylko być właścicielami takich zakładów ale również udziałowcami spółek, które je prowadzą. Również osoby prawne nie będą mogły mieć udziałów w takich spółkach. W uzasadnieniu nie przedstawiono przesłanek merytorycznych uzasadniających taką propozycję. Jak również nie odniesiono się do zakładów prowadzonych przez administrację państwową, związki, stowarzyszenia, spółdzielnie i gminy.

Powstaje zatem pytanie czy rzeczywiście lekarze weterynarii dysponują kapitałem pozwalającym na tworzenie nowych zakładów oraz wyposażanie już

istniejących w nowoczesny sprzęt i aparaturę. Dotyczy to zwłaszcza młodych lekarzy rozpoczynających praktykę. Można, moim zdaniem, zastanowić się czy to rozwiązanie będzie sprzyjało powstawaniu nowych i zarazem nowoczesnych zakładów leczniczych dla zwierząt a zatem czy będzie zgodne z interesem publicznym.

Należy rozważyć możliwość zmiany treści art. 3 ust. 1 pkt 2) projektu poprzez wykreślenie wyrazu „wyłącznym”.

3. Jeżeli dopuścić możliwość tworzenia spółek przez inne podmioty niż lekarze weterynarii to również można rozważyć możliwość prowadzenia przez takie spółki kilku zakładów weterynarii lub filii tych zakładów. Brak w uzasadnieniu informacji dotyczących przesłanek jakimi kierowali się wnoszący projekt w tej kwestii nie pozwala na ustosunkowanie się do przedstawionych rozwiązań.

4. W art. 3 ust. 4 projektu określono wymogi jakie będzie musiał spełniać kierownik lub osoba odpowiedzialna za prowadzenie zakładu leczniczego dla zwierząt. Będzie musiała posiadać między innymi kwalifikacje spełniające wymagania określone w prawie Unii Europejskiej.

Dostosowanie przepisów projektu do wymagań Unii Europejskiej jest jednym z celów, na który wskazują projektodawcy. Nie oznacza to jednak, iż można już obecnie nakładać obowiązki wynikające z przepisów jeszcze nie obowiązujących.

W Rozdziale 5 projektu zabrakło przepisów przejściowych określających, które z przepisów projektu będą stosowane z dniem uzyskania przez Rzeczypospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej. Do takich z pewnością powinien należeć omawiany przepis ale również art. 5 ust. 4, art. 17 ust. 4, art. 25 ust. 4 projektu.

5. W art. 6 – 10 projektu określono wymagania dotyczące poszczególnych rodzajów zakładów leczniczych. W zasadzie ograniczają się one do wymienienia rodzajów pomieszczeń i wskazują na konieczność posiadania aparatury i sprzętu dostosowanego do zakresu świadczonych usług.

Należałoby rozważyć, czy tak ogólnie określone wymagania będą wystarczające do wyegzekwowania właściwych warunków przyjęć i zapewnienia, na określonym poziomie usług lekarsko – weterynaryjnych. Rodzi się też pytanie czy tak

sformułowane przepisy pozwolą okręgowym radom lekarsko - weterynaryjnym na prawidłowe wykonywanie funkcji kontrolnych.

Może właściwe byłoby upoważnienie właściwego ministra do bardziej szczegółowego określenia wyposażenia zakładów leczniczych dla zwierząt.

6. Zgodnie z art. 11 ust. 2 projektu właściwa terytorialnie okręgowa rada lekarsko – weterynaryjna będzie mogła w razie potrzeby ustalać rozkład godzin pracy zakładów leczniczych dla zwierząt na danym terenie. Przyznanie takiej możliwości organizacji reprezentującej lekarzy weterynarii może prowadzić do sytuacji gdy potrzeby mieszkańców na danym terenie nie w pełni będą zaspakajane.

Moim zdaniem zarząd powiatu byłby organem właściwym do określania potrzeb w tym zakresie.

7. Pragnę zwrócić uwagę, iż w art. 84 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz. U. Nr 126, poz.1381) stanowi:

Osobą wykwalifikowaną w hurtowni produktów leczniczych weterynaryjnych może być także lekarz weterynarii posiadający prawo wykonywania zawodu i dwuletni staż pracy w zawodzie lekarza weterynarii, pod warunkiem że jest to jego jedyne miejsce zatrudnienia w zawodzie lekarza weterynarii oraz nie jest właścicielem lub współwłaścicielem zakładu leczniczego dla zwierząt i nie prowadzi praktyki lekarsko-weterynaryjnej.

Przepisy tej ustawy wejdą życie z dniem 1 października 2002 r. Obecnie w Sejmie trwają prace nad jej nowelizacją.

Istotnym jest aby *incompalibilitas* była określona w sposób nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. Moim zdaniem porównując zacytowane przepisy z zaproponowanym art. 13 ust. 1 i 2 analizowanego projektu takie wątpliwości mogą się nasuwać. Również należy rozważyć potrzebę regulacji w dwóch odrębnych ustawach zakazów dotyczących zatrudniania tej samej grupy zawodowej u tych samych pracodawców i prowadzenia przez przedsiębiorców określonej działalności.

8. W art. 13 ust. 3 projektu proponuje się wprowadzenie zakazu otwierania) własnego zakładu bez zgody podmiotu na rzecz, którego lekarz weterynarii świadczył pracę przez okres dłuższy niż 3 miesiące (umowa o pracę lub umowa

cywilnoprawna). Zakaz ten dotyczy określonego terenu w odległościach od zakładu, w którym praca była świadczona.

W uzasadnieniu nie przedstawiono żadnych przesłanek uzasadniających wprowadzenie takiego zakazu.

Wiadomym jest, iż najkorzystniej, dla osoby świadczącej usługi, jest posiadanie monopolu albo na rodzaj usługi albo na wszystkie usługi w danym terenie. Trudno zatem będzie oczekiwać wyrażania zgody przez dotychczasowych właścicieli zakładów na postanie placówki konkurencyjnej.

Przyjęcie zaproponowanego rozwiązania może oznaczać, iż lekarz weterynarii pragnący otworzyć własny zakład w danej miejscowości będzie zmuszony na podjęcie pracy przez okres jednego roku w miejscu odległym o 10 lub 20 kilometrów.

Moim zdaniem zaproponowane rozwiązanie może spotkać się z zarzutem eliminowania z rynku - przez określony czas - konkurencji dla istniejących zakładów.

9. Z projektu – art. 18 – wynika, iż wpis do ewidencji zakładów leczniczych odbywać się będzie na podstawie uchwały organu ewidencyjnego.

Nie została jednak określona forma w jakiej dokonuje się odmowy dokonania takiego wpisu ani droga odwoławcza od takiej odmowy. W art. 23 projektu prawo odwołania przysługiwać będzie jedynie w sprawach dotyczących skreślenia z ewidencji.

10. W art. 24 projektu określono organy nadzoru nad działalnością zakładów leczniczych dla zwierząt oraz zakres uprawnień kontrolnych. Nie zostały jednak określone zasady i tryb przeprowadzania kontroli. Brak również stosownego upoważnienia dla właściwego organu do ich ustalenia.

III. 1. Art. 1 projektu zawiera definicję zakładu leczniczego dla zwierząt. Użyto sformułowania, iż jest on placówką między innymi ochrony dobrostanu zwierząt. Wyraz „dobrostan” zgodnie z „Słownikiem języka polskiego” pod redakcją W. Doroszewskiego jest wyrazem rzadko używanym i oznaczającym „dobre samopoczucie”. Proponuję zastąpienie tego wyrazu takim, który jest powszechnie używany a tym samym zrozumiałym dla adresatów ustawy.

Reasumując, należy wyrazić opinię, że projekt może stanowić podstawę do rozpoczęcia nad nim prac legislacyjnych w toku których zostaną przeanalizowane szczegółowe rozwiązania.

Sporządziła: Antonina Teresa Gajewska