



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Wspólne posiedzenie
Komisji Zdrowia (69.),
Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji (174.),
Komisji Ustawodawczej (265.)
oraz Komisji Rolnictwa
i Rozwoju Wsi (102.)
w dniu 24 kwietnia 2014 r.

VIII kadencja

Porządek obrad:

1. Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 565).

(Początek posiedzenia o godzinie 8 minut 18)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Ustawodawczej Piotr Zientarski)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dzień dobry państwu. Serdecznie witam na posiedzeniu czterech połączonych komisji, Komisji Zdrowia, Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Komisji Ustawodawczej.

Przedmiotem naszego posiedzenia jest odbycie pierwszego czytania projektu ustawy o zmianie ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych oraz niektórych innych ustaw.

Serdecznie witam gości przybyłych na nasze dzisiejsze wspólne posiedzenie. Jest z nami przedstawiciel Naczelnej Izby Aptekarskiej, bo to przedłożenie dotyczy też farmaceutów, pan mecenas Krzysztof Baka. Jest przedstawiciel Polskiego Związku Pszczelarskiego Andrzej Butra oraz dyrektor Departamentu Dialogu Społecznego w Ministerstwie Zdrowia, pan Jakub Bydłoń. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Departament Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii reprezentuje pani Beata Karczewska, a Naczelną Izbę Lekarską – członek Zespołu Radców Prawnych, pan Jerzy Kiwiński. Serdecznie witam panią Agnieszkę Kołakowską, głównego specjalistę w Departamencie Dialogu Społecznego w Ministerstwie Zdrowia; panią Agnieszkę Kurys, specjalistę w Departamencie Nauki i Szkolnictwa Wyższego w Ministerstwie Zdrowia; Andrzeja Mazurkiewicza, przewodniczącego Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego w Krajowej Izbie Lekarsko-Weterynaryjnej. Jest z nami również pan minister Tadeusz Nalewajk, podsekretarz stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Pani Emilia Runo-Wiśniewska reprezentuje Ministerstwo Zdrowia, jest głównym specjalistą w Departamencie Prawnym. Krajowy Sąd Lekarsko-Weterynaryjny jest reprezentowany także przez pana doradcę Bronisława Szydłę, a Prokuratoria Generalna – tradycyjnie przez pana Zbigniewa Śpiewaka, starszego radcę. Jest z nami także radca ministra w Departamencie Pielęgniarek i Położnych, bo również tej grupy zawodowej dotyczy to przedłożenie, pani Barbara Witkowska. Z Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych jest z nami pani Teresa Kuziara, a z departamentu prawnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi – pan Grzegorz...

(Głos z sali: Wykowski.)

Wykowski. To jest tak nieczytelnie...

Bardzo serdecznie wszystkich witamy.

Proszę państwa, chcę poinformować, że przedstawicielem Komisji Ustawodawczej jest pan senator Matusiewicz, ale zanim udzielę głosu panu senatorowi, chciałbym podzielić się z państwem pewnymi wątpliwościami. One już istniały na etapie prac Komisji Ustawodawczej, ale pogłębiły się w wyniku dalszych konsultacji i przemyśleń. Odwołam się tu przede wszystkim do opinii prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej, który przypomina, i to jest fakt, że przedstawialiśmy podobną inicjatywę, jeśli chodzi o zawód lekarza, nie lekarza weterynarii, a lekarza, i ona została odrzucona przez Sejm. Stąd też uważam... Poza tym Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej twierdzi, że takiej konieczności, wynikającej wprost z uzasadnienia Trybunału Konstytucyjnego, nie ma. Podobne, to znaczy negatywne stanowisko w sprawie inicjatywy, zajmuje prokurator generalny, zajmuje minister sprawiedliwości, zajmuje minister zdrowia. Dlatego też chcę najpierw zapytać państwa... Chcemy to rozważyć i ewentualnie poddać pod głosowanie w ramach samej Komisji Ustawodawczej. Jeśli nie będzie sprzeciwów, jeśli państwo z innych komisji uważaliby za konieczne podjęcie tych działań... A jeśli nie, to ja bym zaproponował Komisji Ustawodawczej przegłosowanie wycofania projektu.

Proszę bardzo, pan senator Jurcewicz.

Senator Stanisław Jurcewicz:

Szanowni Państwo Przewodniczący! Panowie Ministrowie! Wysoka Komisjo!

Ja myślę, że po tym, jak pan przedstawił te powody, byłoby jakimś dziwnym postępowaniem trwanie w tym, że mamy jedyną rację, skoro opinie, o których pan mówił, są negatywne. Ja osobiście przychyliam się do propozycji, abyśmy – powiem nieładnie – na siłę tego nie przeprowadzali. Bo jeżeli ma to być tylko inicjatywa i ma ona upaść przy zaangażowaniu wielu resortów, które już dzisiaj wyrażają opinię negatywną, to uważam pana sugestię za zasadną.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę bardzo, pan senator Gintowt-Dziewałtowski.

Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:

Mam tylko jedno pytanie, Panie Przewodniczący.

Czym te podmioty uzasadniają swoją negatywną opinię, zwłaszcza izby, przedstawiciele korporacji zawodowych?

Bo że są to opinie negatywne, to ja się specjalnie nie dziwię. Chciałbym się tylko upewnić co do przyczyn. Czemu się nie zgadzają na rozstrzygnięcia zawarte w projekcie?

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Powołują się na argumentację, która została przedłożona już wcześniej. Tu chciałby się szerzej wypowiedzieć przedstawiciel wnioskodawców, pan senator Matusiewicz. Pan się zgłaszał, tak?

Bardzo proszę, Panie Senatorze.

Senator Andrzej Matusiewicz:

Dziękuję bardzo.

Państwo Przewodniczący! Wysokie Komisje! Panie Ministrze! Zaproszeni Goście!

Ja może tak pokrótce przedstawię istotę przedłożenia, nawiązując również do krytycznych czy też polemizujących opinii. Otóż mamy do czynienia z wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2 października 2013 r., który zakwestionował przepis art. 46 ust. 2 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych w zakresie, w jakim pozbawia lekarza weterynarii, wobec którego orzeczono w drugiej instancji karę upomnienia, możliwości odwołania się do sądu od wymierzonej mu kary dyscyplinarnej, w oparciu o wzorzec konstytucyjny z art. 45, czyli prawo do sądu, art. 77 ust. 2 konstytucji, który mówi o ograniczeniu tego prawa, i art. 32 ust. 1, czyli zasadę równości.

Zarzuty, jakie są podniesione w opiniach, o których wspominał pan przewodniczący Komisji Ustawodawczej, senator Zientarski, sprowadzają się przede wszystkim do tego, że wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego narusza art. 85c Regulaminu Senatu, czyli do tego, że wychodzimy poza przesłankę niezbędnych konsekwencji. Z tym, proszę państwa, można polemizować. Wprowadzamy tutaj jednolite zasady postępowania dyscyplinarnego dla przedstawicieli wszystkich zawodów medycznych, zapewniając im również prawo do sądu po wyczerpaniu postępowania dyscyplinarnego przeprowadzonego w dwóch instancjach przed organami samorządów medycznych. Jest tylko zmiana sądu, który ma to rozstrzygać, i trybu, w jakim ma to następować. I w każdym przypadku, po wyczerpaniu drogi postępowania dyscyplinarnego, przysługiwałaby jeszcze apelacja do sądu okręgowego, gdzie postępowanie byłoby prowadzone w trybie przepisów kodeksu karnego, na takich zasadach, jakie dotyczą apelacji. A więc byłaby możliwość bardzo szerokiego zaskarżenia w oparciu o spektrum zarzutów apelacyjnych, jakim są: obraza przepisów prawa materialnego, błąd w ustaleniach faktycznych będących podstawą do wydania wyroku, uchybienia procesowe, rażąca niewspółmierność kary. I na sądzie okręgowym kończyłoby się postępowanie.

Prokuratura Generalna sugeruje, żeby dokonać tutaj również nowelizacji przepisów prawa o ustroju sądów, żeby wprowadzić zapis, że sądy okręgowe, wydziały karne również rozpoznają tego rodzaju sprawy. Myślę, że z tą sugestią należałoby się zgodzić.

Nie bardzo jednak podzielałbym stanowisko zaprezentowane przez Naczelną Radę Lekarską, która zarzuca nam właśnie to, że wychodzimy poza zakres wykonania wyroku.

My, proszę państwa, mamy do tego prawo. Dążymy tutaj do ujednoczenia procedury postępowania dyscyplinarnego w stosunku do przedstawicieli wszystkich zawodów medycznych – do aptekarzy, do lekarzy, do lekarzy weterynarii, do diagnostów laboratoryjnych. Naczelna Rada Lekarska postuluje na przykład, żeby sprawy dyscyplinarne lekarzy były, jak do tej pory, przeprowadzane przez Sąd Najwyższy. No, Sąd Najwyższy, zgodnie z ustawą o Sądzie Najwyższym, ma inne zadania. Sędziów Sądu Najwyższego jest około dziewięćdziesięciu, a w sądach okręgowych orzeka ponad dwa tysiące siedmiuset sędziów. Chodzi tu również o ekonomię procesową, bo wiadomo, że sądów okręgowych jest o wiele więcej, a Sąd Najwyższy jest tylko jeden. I jeśli chodzi o rangę zawodów medycznych, to chyba nic się tutaj nie stanie, jeśli odwołania w postępowaniu dyscyplinarnym byłyby rozpoznawane przez sądy okręgowe.

Były tu również zarzuty ze strony jednego z podmiotów opiniujących, bodajże izby weterynaryjnej, która podnosi kwestię, że nie zajmujemy się w tym zakresie zawodami prawniczymi. Otóż chcę państwu przypomnieć, że dzisiaj, na obecnym posiedzeniu plenarnym przedstawiony będzie projekt zmiany ustawy – Prawo o advokaturze i ustawy o radcach prawnych dotyczący właśnie postępowania dyscyplinarnego. I te zasady są podobne.

Większość członków Komisji Ustawodawczej uważała, że taką nowelizację trzeba przeprowadzić i ujednoczyć postępowanie administracyjne w przypadku wszystkich zawodów medycznych. Tamta inicjatywa miała trochę inny charakter i nie została poparta przez większość w Sejmie. Ale to nie znaczy, że ta inicjatywa jest zła. Uważam, że powinniśmy się nad nią wnikliwie zastanowić, a nie od razu rozstrzygać o tej sprawie w kręgu członków Komisji Ustawodawczej i zmieniać pierwotne zdanie co do projektu, który został poparty przez większość komisji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Może jeszcze Biuro Legislacyjne krótko przedstawi istotę projektu. Przede wszystkim interesowałaby mnie kwestia wyjaśnienia zarzutu postawionego przez prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej, który twierdzi, że absolutnie nie ma konieczności wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Bardzo proszę.

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:

Dziękuję bardzo.

Ustosunkowując się do pytania pana przewodniczącego, musiałbym odnieść się do samego określenia „nie ma konieczności wykonania wyroku”. Komisja Ustawodawcza zapoznaje się z każdym wyrokiem o niekonstytucyjności. Tym razem zapoznała się z wyrokiem dotyczącym ustawy weterynaryjno-lekarskiej i zgodnie z utrwaloną już praktyką przystąpiła do jego wykonania, oczywiście nie odnosząc się do samej istoty wyroku, bo w tym wyroku pojawił się problem zróżnicowania kar – od niektórych

można się było odwołać, a od niektórych nie. Komisja zawsze patrzy na problem całościowo i tym razem doszła do wniosku, że nie tylko nie należy uzależniać odwołania od rodzaju kary, ale także nie należy uzależniać odwołania od kwestii formalnoproceduralnych, które wynikają z kasacji czy apelacji. Zgodnie z konstytucją każdy ma prawo do sądu, przynajmniej jednej instancji, w każdej sprawie i bez żadnych ograniczeń. Jedyną procedurą, która to umożliwia, jest procedura pierwszoinstancyjna albo drugoinstancyjna, odwoławcza czy apelacyjna. Ponieważ tu istnieją już wewnętrzne organy dyscyplinarne – to nie są sądy, tak się to nazywa w ustawie, ale to nie są sądy – to Trybunał dopuszcza, że może to być jedna instancja, ale ona również musi być nieograniczona. Tak więc Komisja Ustawodawcza przyjęła, że będzie to nieograniczona apelacja.

To, co proponują tutaj przedstawiciele zawodów lekarskich, jest poważnym ograniczeniem prawa do sądu, ponieważ jest to kasacja, która jest obostrzona proceduralnie – trzeba mieć pełnomocnika, trzeba za to zapłacić i nie w każdej sprawie, w przypadku nie każdego błędu organów dyscyplinarnych można wnieść odwołanie. A więc nadal będzie duża grupa lekarzy czy pacjentów – bo i pacjenci, i lekarze są stronami w postępowaniu dyscyplinarnym – którzy nie będą mogli wnieść do sądu odwołania od orzeczenia komisji dyscyplinarnej.

Gdyby pacjent chciał odwołać się później do sądu cywilnego, to zawsze może. Ale praktyka jest taka, że sądy cywilne uwzględniają uniewinnienie na poziomie organów dyscyplinarnych i wtedy sąd cywilny mówi tak: co prawda do nas możesz się odwołać bez ograniczeń, ale my uwzględniamy to, że komisja dyscyplinarna uniewinniła lekarza, a zatem nie widzimy powodu, żeby zasądzać na twoją rzecz odszkodowanie. I problem pacjenta polega na tym, że on nie mógł odwołać się wcześniej do sądu państwowego od decyzji komisji dyscyplinarnej z tego względu, że akurat jego sprawa proceduralnie nie załapała się do kasacji, bo kasacja jest obostrzona. Trybunał przy różnych okazjach wielokrotnie podkreślał, że kasacja nie jest obowiązkowym elementem procedury, ustawodawca nie musi, że tak powiem, jej nikomu dawać, musi dać dwie instancje. A jeśli daje kasację, to ona też powinna trzymać się pewnych wymagań konstytucyjnych. I w przypadku, kiedy wprowadzamy możliwość odbierania prawa wykonywania zawodu, kiedy komisja dyscyplinarna może lekarzowi... Bo tu chodzi nie tylko o interes pacjentów, ale też o interes lekarzy skazanych przez komisję dyscyplinarną. I mogą być takie przypadki, że lekarz zostanie pozbawiony prawa wykonywania zawodu przez lekarską komisję dyscyplinarną – może tak być w przypadku każdego z tych zawodów – i odwoła się do Sądu Najwyższego, a Sąd Najwyższy powie tak: niestety, może merytorycznie masz rację, może komisja niesłusznie cię skazała, ale twoja sprawa pod względem formalnoprawnym nie łapie się pod kasację i my nie rozpatrzmy twojej sprawy. Lekarz, który został pozbawiony prawa wykonywania zawodu, nie może odwołać się do żadnego sądu. To jest to, co przewiduje obecna procedura i co Komisja Ustawodawcza próbowała przełamać, zapewniając przynajmniej jedną instancję sądu państwowego – jedna to i tak niewiele, bo konstytucja wymaga dwóch – tak by sąd mógł zapoznać się ze wszelkimi aspektami sprawy. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Panie Mecenasie, to wszystko jest jasne, inaczej nie byłoby dzisiejszego posiedzenia i wątpliwości, o których powiedziałem na samym wstępie. Ale prawda jest taka, że Sejm już przedstawił swoje stanowisko i teraz jest kwestia tego, czy my chcemy ponownie to wносить i jeszcze raz próbować przełamać stanowisko Sejmu przy kategoriach, negatywnych opiniach ministra zdrowia, ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego, czy też – no, nie chcę powiedzieć, że się poddamy – uznamy, że ten projekt po prostu nie rokuje.

Proszę bardzo, pan senator Matusiewicz.

Senator Andrzej Matusiewicz:

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Twierdzenie, że Sejm zajął stanowisko, jest trochę nadużyciem, ponieważ nasza nowelizacja, przypomnę, dotyczyła wszystkich zawodów. Ja przedstawiałem ją na posiedzeniu komisji wymiaru sprawiedliwości w Sejmie, została powołana podkomisja, ale nie doszło do przedłożenia, do pierwszego czytania w Sejmie. Taka była droga. A więc Sejm, jako całość, nie zajmował stanowiska w sprawach dotyczących ujednolicenia postępowań dyscyplinarnych.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Pan senator Borowski.

Ja jeszcze krótko coś powiem. Proszę państwa, proceduralnie jest tak, że jeśli byśmy przegłosowali wniosek o odrzucenie in gremio, wszyscy, to ta kwestia idzie na posiedzenie plenarne Senatu. Natomiast gdyby... Ja tylko rozważam różne warianty. Gdyby Komisja Ustawodawcza to wycofała, to wtedy, że tak powiem, zamknie się droga i nie będzie przedłożenia do drugiego czytania. Musimy mieć świadomość tego, co ewentualnie byśmy chcieli osiągnąć, jaką drogą pójść. A może to przyjmujemy? Tu są oczywiście trzy warianty.

Proszę bardzo, pan senator Borowski.

Senator Marek Borowski:

Panie Przewodniczący, może coś mi umknęło w przeszłości. Czy my przyjmowaliśmy identyczną inicjatywę?

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Identyczną co do lekarzy.

(*Głos z sali:* Szerszą.)

No, identyczna była.

(*Senator Marek Borowski:* Identyczną czy nie?)

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:

Dotycząca nie tylko lekarzy, ale wszystkich tych zawodów. Rok czy dwa lata temu została uchwalona identyczna... To znaczy ustawa w identycznej wersji trafiła do Sejmu, tyle że Sejm ją zawęził, zamieniając apelację na

kasację i sąd powszechny na Sąd Najwyższy. Ale w założeniu ona była identyczna, dotyczyła wszystkich tych zawodów, tylko że była...

(Senator Marek Borowski: Kiedy to było?)

Chyba dwa lata temu. Sejm to uchwalił, a Senat zawetował, to znaczy wprowadził poprawki przywracające starą wersję, których Sejm nie uwzględnił. Różnica była taka, że tamta inicjatywa została sporządzona przy okazji innego wyroku. Tu mamy kolejny wyrok, dotyczący podobnej kwestii i Komisja Ustawodawcza zgłosiła kolejną propozycję w tej sprawie. Dziękuję.

Senator Marek Borowski:

Dobrze. Panie Przewodniczący, minęły dwa lata od inicjatywy, która, jak tu słyszę, była identyczna, ale została przez Sejm przerobiona i z apelacji zrobiono kasację, która według tego, co mówi pan mecenas, ogranicza prawa odwołującego się obwinionego, jak również pacjenta. Czy można powiedzieć, że w ciągu tych dwóch lat zaszły jakieś okoliczności faktyczne...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

No właśnie. Ale czy poza wyrokiem Trybunału było coś, były jakieś praktyczne przykłady, które mogłyby uzasadnić tezę, że jednak przejście na kasację jest ograniczeniem praw?

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:

Ilościowych danych nie przedstawię, ale to faktycznie jest ograniczenie. Są pewne przypadki, które nie kwalifikują się do sądów państwowych. O to, ile jest takich przypadków, trzeba by zapytać samorządy, które prowadzą tego rodzaju organy dyscyplinarne.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: ...Nowe okoliczności.)

Nowych okoliczności prawnych, konstytucyjnych nie ma.

Biuro Legislacyjne sporządziło informację o ostatnim wyroku i nadal jest przekonane, że to, co było do tej pory, nie jest zapewnieniem prawa do sądu. Zwrócę też uwagę na fakt, że Biuro Legislacyjne wcale nie rekomendowało konieczności podejmowania tej inicjatywy, nie mówiło, że trzeba, ale nie z powodów konstytucyjnych czy merytorycznych, lecz właśnie taktycznopolitycznych. My zdawaliśmy sobie sprawę z tego, że są małe szanse, żeby spróbować drugi raz i wygrać, ale przeprowadzanie ustawy pod względem politycznym to już nie jest zadanie Biura Legislacyjnego. Naszym zdaniem ona jest merytorycz-

nie dobra i zapewnia lepsze prawo do sądu. A jeśli chodzi o kwestię tego, czy Komisja Ustawodawcza, Senat wygra w procedurze sejmowej, czy nie, to trudno mi się na ten temat wypowiadać.

Senator Marek Borowski:

Dobrze. Panie Przewodniczący, konkludując po tych wyjaśnieniach, powiem, że myślałem, że są być może jakieś przypadki indywidualne, które by pokazały, że te prawa ograniczono. Rozumiem, że okres był za krótki, że nie badano tego specjalnie i że to ograniczenie wynika z samej istoty rozwiązania. Ponieważ Sejm nie zajął definitywnie stanowiska, dwa lata minęły i mamy wyrok Trybunału, to uważam, że trzeba być konsekwentnym i po prostu próbować.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Senator Sztark.

Senator Grażyna Sztark:

Dziękuję bardzo.

Nic dodać, nic ująć. Niezbadane są wyroki dotyczące ustaw w Sejmie, a tym bardziej w komisjach czy podkomisjach sejmowych. W związku z tym popieram wniosek pana senatora Borowskiego, żebyśmy przystąpili do realizacji tego wyroku. Tym bardziej że to jest naprawdę racjonalne i społecznie uzasadnione. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę państwa, rozumiem, że zdanie jest takie, żebyśmy to przyjęli.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak. Są jeszcze goście.

Czy ktoś z gości chciałby krótko... Mamy opinie i na nie się powołujemy, ale może ktoś chciałby coś jeszcze dodatkowo, poza opinią, uzupełnić i się wypowiedzieć. Nie widzę chętnych.

Proszę państwa, głosujemy nad przyjęciem propozycji przedłożenia Komisji Ustawodawczej.

Kto jest za? (29)

Kto jest przeciwko? (0)

Kto się wstrzymał? (1)

Stwierdzam, że projekt został zaakceptowany.

Sprawozdawcą był pan senator Matusiewicz. Proponuję, ażeby senator Matusiewicz reprezentował nasze cztery komisje na posiedzeniu plenarnym.

Dziękuję gościom.

Zamykam posiedzenie połączonych komisji.

Dziękuję bardzo.

(Koniec posiedzenia o godzinie 8 minut 46)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii