

## UZASADNIENIE

Ustawa o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów z dnia 8 czerwca 2001 r. budziła liczne wątpliwości natury prawnej już od początku jej obowiązywania. Wskazywano na liczne wady prawne i legislacyjne przedmiotowej ustawy, które uniemożliwiają w praktyce jej stosowanie. Przede wszystkim jednak ustawa o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów zawiera szereg przepisów, które pozostają w sprzeczności z Konstytucją RP, w tym:

- 1) zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy wykonywanie zawodu psychologa polega na świadczeniu usług psychologicznych, które nie zostały zdefiniowane. Ustawa zawiera jedynie przykładowy katalog takich usług. Wywołuje to wątpliwości, co do zgodności przepisu z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz określoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu. Zwrot „świadczenie usług psychologicznych” został użyty w przepisie karnym w art. 61 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym osoba, która świadczy usługi psychologiczne, nie mając prawa wykonywania zawodu psychologa, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny. Przy tak daleko idącej nieprecyzyjności art. 61 ust. 1 w praktyce mogą pojawić się trudności z rozróżnieniem usług psychologicznych od usług świadczonych m. in. przez pracowników socjalnych, pedagogów szkolnych. Wykluczona jest przy tym rozszerzająca interpretacja tego przepisu, zgodnie z ogólną regułą „nullum crimen sine lege certa” („nie ma przestępstwa, jeśli ustawa jest niejasna”). Wymóg ustawowej określoności czynów zabronionych i ich typów statuuje art. 42 Konstytucji RP. Zasada ta służy gwarancji ochrony prawnej jednostek przed arbitralnością oraz nadużyciami ze strony organów władzy publicznej. Z powyższych względów, przepis art. 61 ust. 1 ustawy należy uznać za niezgodny z art. 42 Konstytucji RP i z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawa;
- 2) zgodnie z art. 6 ustawy nadzór nad wykonywaniem ustawy sprawuje minister właściwy do spraw pracy. Ustawa nie określa formy nadzoru, uprawnień nadzorczych, środków prawnych służących ich realizacji, co jest niezgodne z art. 2 Konstytucji RP (zasada demokratycznego państwa prawnego) oraz z art. 7 Konstytucji RP (zasada legalizmu). W świetle art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy państwa działają na podstawie i w granicach prawa, norma prawna musi określać kompetencje, tryb postępowania organu administracji rządowej,

któremu powierza się nadzór, wyznaczając tym samym granice jego aktywności. Tylko skonstruowany w ten sposób przepis pozwala na dokonanie oceny, czy dany organ działa w granicach prawa. W żadnym wypadku organ władzy publicznej nie może domniemywać swoich kompetencji. Dlatego też w obecnym stanie prawnym nie jest możliwe sprawowanie przez ministra właściwego do spraw pracy nadzoru nad wykonywaniem w/w ustawy bez narażania się na zarzut przekroczenia kompetencji i zarzut rozszerzającej interpretacji przepisów o nadzorze;

- 3) zgodnie z art. 8 ust. 9 ustawy minister właściwy do spraw pracy w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw zdrowia i edukacji określi, w drodze rozporządzenia, warunki odbywania podyplomowego stażu zawodowego, tryb i czas jego odbywania. Regulacja ta jest niezgodna z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z treścią tego przepisu, koniecznym elementem delegacji ustawowej są wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego, czego przepis art. 8 ust. 9 ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów nie zawiera. Poza tym, tak zakreślony zakres spraw przekazanych do unormowania w akcie wykonawczym na tle uprawnień przyznanych samorządowi zawodowemu psychologów jest niejasny. Uregulowanie problematyki stażu wymaga określenia także innych podstawowych dla stażu zagadnień, jak: ramowy program stażu, zasady finansowania i organizacji stażu, sposób dokonywania oceny realizacji programu stażu. Fakt, iż w upoważnieniu ustawowym nie zostały określone zagadnienia o zasadniczym dla tematyki stażu charakterze, przesądza o wadliwości przepisu upoważniającego. Doniosłość uchybienia polega na tym, że jednym z warunków koniecznych dla uzyskania prawa do wykonywania zawodu jest odbycie podyplomowego stażu zawodowego, pod merytorycznym nadzorem psychologa posiadającego prawo wykonywania zawodu.

Ponadto, ustawa o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów pozostaje w sprzeczności z prawem unijnym, na co zwracał uwagę, jeszcze na etapie prac sejmowych, Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej (pismo Pana Jacka Saryusza-Wolskiego Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej z dnia 25.09.2000 r.).

I tak, przedmiotowy akt prawny jest w wielu punktach niezgodny z dyrektywą 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych wdrożoną do prawa polskiego ustawą z dnia 18 marca 2008 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2008 r. nr 63, poz. 394) oraz z dyrektywą 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącą usług na rynku wewnętrznym.

W świetle dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych w przypadku znacznych rozbieżności w programach kształcenia i szkolenia zawodowego bądź w okresie trwania kształcenia obywatela innego państwa członkowskiego zamierzającego wykonywać zawód psychologa w Polsce, właściwy organ powinien uzależnić decyzję o uznaniu kwalifikacji od odbycia stażu adaptacyjnego albo przystąpienia do testu umiejętności. Niestety ustawa o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów nie gwarantuje obywatelom państw członkowskich skutecznego domagania się uznania prawa do wykonywania zawodu psychologa na terenie Polski. Ustawa nie zawiera bowiem, regulacji w tym zakresie. Obecnie możliwe jest wyłącznie uznanie dyplomu magistra psychologii na podstawie umowy międzynarodowej lub po przeprowadzeniu nostryfikacji.

Poza tym, niezgodny z dyrektywą 2005/36/WE jest również wymóg odbycia odpowiedniego przeszkolenia w przypadku, gdy psycholog miał pięcioletnią przerwę w wykonywaniu zawodu. Tymczasem jeżeli obywatel innego państwa członkowskiego, zamierzający wykonywać zawód psychologa w Polsce, posiada prawo do jego wykonywania w państwie pochodzenia, prawo to powinno być mu również przyznane w Polsce niezależnie od okresu przerw w praktyce.

Z kolei, w świetle art. 9 ust. 1 dyrektywy 2006/123/WE system zezwoleń przewidziany w ustawie o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów należy uznać za zbyt daleko idący, gdyż cel regulacji, tj. ochrona zdrowia psychicznego obywateli, można osiągnąć za pomocą mniej restrykcyjnych środków np. poprzez wprowadzenie działalności regulowanej (jak w przypadku prowadzenia indywidualnej praktyki lekarskiej, indywidualnej specjalistycznej praktyki lekarskiej, grupowej praktyki lekarskiej oraz kształcenia podyplomowego lekarzy i lekarzy dentyków).

Uzasadnione wątpliwości w kwestii zgodności z dyrektywą 2006/123/WE powstają również w odniesieniu do przyjętych w ustawie kryteriów wydawania zezwoleń. Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy, wojewoda wydaje zezwolenia na prowadzenie prywatnej praktyki psychologicznej po uwzględnieniu warunków określonych przez Komisję Ekspertów, zapewniających właściwy poziom świadczenia usług psychologicznych w ramach prywatnych praktyk psychologicznych. Ustawodawca pozostawił unormowanie kryteriów wydawania zezwoleń swobodnemu uznaniu Komisji Ekspertów, przez co naruszył podstawowe zasady demokratycznego państwa prawnego, jakimi są pewność prawa i zaufanie do prawa. Adresaci norm nie mogą być bowiem zaskakiwani warunkami udzielania zezwoleń, z którymi nie mieli oni możliwości zapoznać się wcześniej i dostosować się do nich.

Powyższe argumenty można także odnieść do sytuacji, w której w ustawie o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów nie zostały określone kryteria, jakimi kieruje się Regionalna Rada Psychologów przy podejmowaniu uchwały odmawiającej wpisu do rejestru prywatnych praktyk psychologicznych. W przypadku odmowy wpisu do rejestru podmiotom przysługuje prawo odwołania do ministra właściwego do spraw pracy, który również nie dysponuje żadnymi ustawowo określonymi kryteriami oceny legalności uchwały. Tym samym ustawodawca przyznał nieograniczoną niemal swobodę w decydowaniu o dokonaniu bądź odmowie dokonania wpisu do rejestru prywatnych praktyk psychologicznych Regionalnym Radom Psychologów.

Budzi także wątpliwości co do zgodności z art. 15 ust. 2 pkt b dyrektywy 2006/123/WE ograniczenie przez ustawę form prowadzenia prywatnej praktyki psychologicznej jedynie do indywidualnej działalności gospodarczej oraz spółki partnerskiej. Wymóg przyjęcia przez usługodawcę określonej formy prawnej musi być bowiem uzasadniony nadrzędnym interesem publicznym, musi być odpowiedni dla zapewnienia osiągnięcia wyznaczonego celu i nie może wykraczać poza to, co niezbędne do osiągnięcia tego celu.

Poprzez uchylenie przedmiotowej ustawy zostanie wyeliminowane zagrożenie związane z niedostosowaniem na czas prawa krajowego do uregulowań unijnych. Wejście w życie ustawy o uchyleniu ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów oraz o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym może także uchronić Polskę przed sankcjami finansowymi, które mogą być nałożone na podstawie prawa wspólnotowego.

Uchylenie ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów jest także niezbędne ze względu na fakt, iż ustawa ta z uwagi na jej liczne wady prawne od wielu już lat nie może być w praktyce stosowana. Pomimo obowiązywania ustawy nie jest więc możliwe uzyskanie prawa wykonywania zawodu psychologa.

Mając na uwadze przedstawione powyżej okoliczności, w szczególności fakt sprzeczności wielu przepisów ustawy z Konstytucją RP i prawem unijnym, jedynie całkowite uchylenie ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów pozwoli usunąć stan niepewności prawa co do statusu prawnego psychologów. W takim przypadku możliwe będzie, bez presji czasu, prowadzenie prac nad nową regulacją zasad wykonywania zawodu psychologa. W tym miejscu należy podkreślić, że dotychczasowe próby nowelizacji ustawy (pierwsza w latach 2003-2005, druga w latach 2006-2007) zakończyły się niepowodzeniem. W pierwszym przypadku przez 2 lata aż do końca kadencji Sejmu trwały nad nią prace w

komisjach sejmowych. Natomiast prace nad drugim projektem zakończyły się na etapie jego przekazania do Sejmu z powodu skrócenia jego kadencji.

Projekt przewiduje także zniesienie Komitetu Organizacyjnego Izb Psychologów powołanego na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów.

Zgodnie z art. 124a ust. 9 pkt 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym psychologiem uprawnionym do wykonywania badań psychologicznych i orzekania w zakresie zdolności do prowadzenia pojazdów mechanicznych jest osoba spełniająca m. in. wymóg posiadania prawa wykonywania zawodu psychologa. Przepis ten odsyła więc do ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów, w której mowa jest o przesłankach uzyskania prawa wykonywania zawodu. Zmiana art. 124a ust. 9 pkt 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym umożliwi psychologom posiadającym tytuł magistra psychologii przeprowadzanie badań z zakresu psychologii transportu.

Biorąc powyższe pod uwagę zasadne jest uchylene przedmiotowej ustawy.

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Podmioty, na które oddziałuje projektowana regulacja.

Podmioty, na które oddziałuje projektowana regulacja:

- 1) podmioty świadczące usługi psychologiczne,
- 2) minister właściwy do spraw pracy,
- 3) minister właściwy do spraw zdrowia,
- 4) minister właściwy do spraw oświaty i wychowania,
- 5) wojewodowie.

### 2. Konsultacje społeczne.

Projekt ustawy będzie przedmiotem konsultacji społecznych z następującymi organizacjami reprezentującymi środowiska psychologów:

- 1) Polskie Towarzystwo Psychologiczne,
- 2) Polskie Towarzystwo Psychoterapeutów i Trenerów Psychologii Procesu,
- 3) Stowarzyszenie Psychologów Chrześcijańskich,
- 4) Stowarzyszenie Psychologów Sądowych w Polsce,
- 5) Stowarzyszenie Psychologów Transportu w Polsce,
- 6) Polskie Stowarzyszenie Studentów i Absolwentów Psychologii,
- 7) Ogólnopolskie Zrzeszenie Związków Zawodowych Psychologów,
- 8) Polskie Stowarzyszenie Psychologów i Terapeutów,
- 9) Polska Federacja Psychoterapii,
- 10) Instytut Analizy Grupowej „Rasztów”,
- 11) Polskie Towarzystwo Psychoanalityczne,
- 12) Polskie Towarzystwo Psychoterapii Psychoanalitycznej,
- 13) Polskie Towarzystwo Terapii Poznawczej i Behawioralnej,
- 14) Polskie Towarzystwo Psychologii Behawioralnej,
- 15) Śląskie Stowarzyszenie Psychoterapeutów,
- 16) Stowarzyszenie „Intro”,
- 17) Wielkopolskie Towarzystwo Terapii Systemowej,
- 18) Polskie Towarzystwo Terapeutyczne,
- 19) Polskie Towarzystwo Psychoterapii Uzależnień,
- 20) Polskie Stowarzyszenie Psychologii Społecznej,
- 21) Polskie Towarzystwo Neuropsychologiczne,
- 22) Stowarzyszenie Ruch Pomocy Psychologicznej „Integracja”,

23) Polskie Towarzystwo Psychoterapii Gestalt,

24) Instytut Terapii Gestalt,

25) Polskie Towarzystwo Psychologii Klinicznej.

Projekt będzie także przedmiotem konsultacji społecznych z reprezentatywnymi, w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, organizacjami pracowników i pracodawców:

- 1) Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych;
- 2) NSZZ „Solidarność”;
- 3) Forum Związków Zawodowych;
- 4) Konfederacja Pracodawców Polskich;
- 5) Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”;
- 6) Związek Rzemiosła Polskiego;
- 7) Business Centre Club – Związek Pracodawców.

### **3. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.**

Wejście w życie ustawy spowoduje zmniejszenie wydatków budżetu państwa – zostanie zlikwidowana Komisja Ekspertów, której funkcjonowanie, zgodnie z ustawą o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów, powinno być finansowane z budżetu państwa, z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw pracy. Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na konkurencyjność gospodarki, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

### **4. Wpływ na rynek pracy.**

Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na rynek pracy.

### **5. Wpływ na sytuację i rozwój regionalny.**

Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

### **6. Zgodność projektowanej regulacji z prawem Unii Europejskiej.**

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projektowana regulacja nie podlega procedurze notyfikacji aktów prawnych, określonej w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz.U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.).

Tekst projektu ustawy z chwilą przekazania do uzgodnień międzyresortowych zostanie zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. Nr 169, poz. 1414).