



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

V.7014.23.2018.JK

**Pani
Bożena Borys-Szopa
Minister Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej**

Z wielkim niepokojem obserwuję wieloletnie zaniedbania w zakresie realizacji przepisów, obowiązującej od 1 stycznia 2006 r. ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (Dz. U. nr 73 poz. 763, z późn. zm.). Problem wykonywania zawodu psychologa od lat pozostaje w zainteresowaniu kolejnych Rzeczników Praw Obywatelskich, gdyż mimo upływu już ponad 13 lat od jej wejścia w życie, ustawa ta, chociaż jest aktem obowiązującym, nigdy nie zaczęła być stosowana. Wynika to z niepodjęcia przez organy władzy wykonawczej kroków zmierzających do wykonania jej postanowień, w szczególności powołania samorządu zawodowego psychologów.

1. Podejmowane przez kolejnych Rzeczników interwencje, w których szczegółowo wskazywano na potrzebę zagwarantowania obywatelom właściwej opieki psychologicznej i możliwości egzekwowania odpowiedzialności zawodowej psychologów, niestety nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Ministrowie właściwi do spraw pracy, do których zwracali się Rzecznicy Praw Obywatelskich, niezmiennie i konsekwentnie stali na stanowisku, że z powodu wad, ustawa o zawodzie psychologa jest niewykonalna, a podejmowane próby jej uchylenia spotkały się z ostrą krytyką, bowiem uchylenie aktualnej ustawy bez przedłożenia nowej regulacji na pewno nie poprawiłoby sytuacji psychologów w Polsce. W efekcie, niniejsza ustawa nadal obowiązuje w porządku prawnym, tworząc fikcję istnienia prawa, na co wielokrotnie zwracał uwagę Rzecznik w swoich wystąpieniach,

wskazując, że taka sytuacja narusza konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego (pismo z dnia 9 lutego 2012 r., nr RPO-683517).

Należy wskazać, że brak przepisów wykonawczych oraz fakt niepowołania Regionalnych Izby Psychologów, formalnie uniemożliwia wykonywanie zawodu psychologa (pismo z dnia 4 sierpnia 2008 r., nr RPO-573306-VI/07). W myśl art. 7 obowiązującej od 1 stycznia 2006 r. ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów, prawo wykonywania zawodu psychologa powstaje bowiem z chwilą dokonania wpisu na listę psychologów Regionalnej Izby Psychologów.

Taki stan rzeczy, nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym, jest jaskrawym przykładem naruszenia art. 146 ust. 4 pkt 1 Konstytucji RP, który obliguje Radę Ministrów do zapewnienia wykonania ustaw (tak też w piśmie z 14 lutego 2012 r., nr RPO-683517-V/11).

2. Pragnę nadmienić, że niewykonanie ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów jest w dalszym ciągu przedmiotem kierowanych do mnie skarg. Największa kumulacja tych skarg miała miejsce na przełomie 2016 i 2017 r., kiedy to trafiło do mnie przeszło 600 petycji zawierających żądanie powołania samorządu zawodowego psychologów. Niewykonanie ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów jest także stałym przedmiotem troski społeczności psychologów, z której przedstawicielami odbywam spotkania. Ostatnie z nich – z przedstawicielami Związku Zawodowego Psychologów – miało miejsce w grudniu ubiegłego roku i zwrócono mi podczas niego uwagę na skutki istniejącego stanu rzeczy w kontekście wykonywania przez psychologów zawodu w sferze publicznej.

Brak samorządu zawodowego psychologów, a tym samym jego organów, które m.in. powinny stwierdzać prawo wykonywania zawodu (art. 33 ust. 2 pkt 2 ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów) nie powoduje bowiem, że psychologowie są nieobecni na rynku. Co więcej, wykonują szereg zadań w szerokorozumianej sferze publicznej: w edukacji, lecznictwie, więziennictwie, wymiarze sprawiedliwości, administracji. **To co najmniej kilka tysięcy psychologów, którzy – przynajmniej formalnie – nie mają prawa wykonywania zawodu.**

3. W rezultacie wspomnianego wyżej spotkania z przedstawicielami Związku Zawodowego Psychologów i na potrzeby sformułowania niniejszego pisma, przeprowadziłem szczegółową analizę zasad wykonywania zawodu psychologa w sferze publicznej. Skierowałem także wystąpienia do organów władzy publicznej (marszałków województw, kuratorów oświaty, dyrektorów oddziałów Narodowego Funduszu Zdrowia, prezesów sądów okręgowych, Dyrektora Generalnego Służby Więziennej), by ocenić skalę ewentualnych problemów dla tych organów wynikających z niewykonania ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów. Wnioski płynące z tego badania prowadzą do konstatacji, że istniejąca sytuacja stanowi przykład trudnej do zrozumienia niemocy państwa. **Wymaga bowiem od różnych organów państwa znalezienia sposobów na „radzenie sobie” ze skutkami zaniechania wykonania ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów.**

W takiej sytuacji są m.in. marszałkowie województw, wydający zezwolenia na wykonywanie zawodu w ramach indywidualnej praktyki psychologicznej. Mimo iż jednym z wymogów prowadzenia takiej praktyki jest posiadanie prawa wykonywania zawodu (co trzeba jeszcze raz podkreślić – nadawanego przez organy nieistniejącego samorządu), zezwolenia są wydawane. Choć weryfikacja kompetencji przed wydaniem zezwolenia odbywa się za pomocą wszelkich dostępnych środków, część marszałków województw, z którymi prowadziłem korespondencję stwierdziła, że w istniejącej sytuacji nie mają pewności co do kompetencji psychologów, którym wydawane są zezwolenia¹.

Konieczność „radzenia sobie” ze skutkami niepowołania samorządu zawodowego psychologów widoczna jest także w procedurze powoływania biegłych sądowych z dziedziny psychologii. Zgodnie z § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie biegłych sądowych (Dz.U. Nr 15 poz. 133),

¹ Jeden z marszałków wskazał wprost, że „brak uregulowań prawnych dotyczących zasad wykonywania zawodu psychologa, a przede wszystkim brak stwierdzenia prawa wykonywania zawodu psychologa może skutkować tym, że zawód ten mogą wykonywać osoby niespełniające odpowiednich wymagań i niezapewniające właściwego poziomu świadczenia usług psychologicznych”. Inny stwierdził, że z uwagi na brak samorządu zawodowego, który powinien określić program przeszkolenia psychologa, który planuje rozpocząć wykonywanie zawodu po 5-letniej przerwie powoduje, iż odbycie tego przeszkolenia nie podlega weryfikacji w toku wydawania zezwolenia. Kluczowym problemem wydaje się jednak niepowołanie Komisji Ekspertów, o której mowa w art. 16 ustawy, która powinna określić warunki „zapewniające właściwy poziom świadczenia usług psychologicznych w ramach prywatnych praktyk psychologicznych”, które winny być podstawą wydawanych zezwoleń.

ustanowienie biegłym osoby zatrudnionej wymaga zasięgnięcia opinii zakładu pracy zatrudniającego tę osobę, zaś ustanowienie biegłym osoby wykonującej wolny zawód wymaga zasięgnięcia opinii organizacji zawodowej, do której osoba ta należy. Psychologowie wykonujący zawód na własny rachunek, wobec nieistnienia samorządu zawodowego, w sposób oczywisty nie są w stanie tego wymogu spełnić. Ten brak, jak wynika z odpowiedzi na zapytania skierowane przeze mnie do prezesów sądów okręgowych, jest różnie rekompensowany (jak wskazał jeden z prezesów: „taka obiektywna sytuacja nie może jednak stanowić przeszkody do ustanawiania biegłych z zakresu psychologii”). Zwykle, pojęcie zatrudnienia rozciąga się również na „współpracę” (także przesłą) w innej formie niż stosunek pracy (np. wykonywaniu funkcji biegłego *ad hoc*) i wówczas za opinię zakładu pracy w rozumieniu § 3 ust. 1 rozporządzenia uznaje się opinię jednostki, z którą kandydat na biegłego współpracował. Opinia właściwego organu nieistniejącego samorządu zawodowego bywa również zastępowana opinią różnych stowarzyszeń psychologów.

Choć sądy, podobnie jak marszałkowie województw, „radzą sobie” ze skutkami zaniechania powołania samorządu zawodowego psychologów (nie występują braki wśród biegłych z tej dziedziny) i potwierdzają kwalifikacje kandydata na biegłego wszelkimi innymi dostępnymi środkami, to istniejąca sytuacja jest wielce niepokojąca. **Pamiętać bowiem należy, że na psychologach wykonujących swoją pracę w sferze publicznej ciąży ogromna odpowiedzialność.**

4. Skutki niewykonania ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów usiłuje również niwelować sam prawodawca w szeregu przepisów „resortowych”. Przejawia się to w pomijaniu instytucji prawa wykonywania zawodu przy określaniu kompetencji niezbędnych danej osobie do wykonywania zadań w sferze publicznej. Doskonałym przykładem są tu przepisy oświatowe (rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli, Dz.U. poz. 1575, z późn. zm.). Zatrudnieni w szkołach psycholodzy nie muszą się legitymować prawem wykonywania zawodu, a jedynie odpowiednim wykształceniem.

Najbardziej rozbudowaną „resortową” regulacją dotyczącą wykonywania zawodu psychologa są niewątpliwie przepisy dotyczące psychologów transportu (ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami, Dz.U. z 2019 r. poz. 341, z późn. zm.). Tworzą one kategorię „psychologów uprawnionych” podlegających wpisowi w ewidencji prowadzonej przez właściwego miejscowo marszałka województwa. Podobnie, jak w przypadku psychologów pracujących w oświacie, prawodawca nie wymaga od nich uzyskania prawa wykonywania zawodu, a jedynie odpowiedniego wykształcenia.

W systemie prawa występuje również kategoria „psychologów upoważnionych”. Odpowiadają oni za niezwykle istotne zagadnienie, a mianowicie badanie psychologiczne osób ubiegających się o pozwolenie na broń. Także oni nie muszą dysponować prawem wykonywania zawodu, a wystarczające jest wykształcenie i – dodatkowo – doświadczenie zawodowe (art. 15c ust. 1 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji, Dz.U. z 2019 r. poz. 284), stanowiące podstawę do wpisu do prowadzonego przez właściwego miejscowo komendanta wojewódzkiego Policji rejestru. Co istotne, „psycholodzy upoważnieni” są również wyłącznie uprawnieni do przeprowadzania badań psychologicznych nie tylko związanych z posiadaniem broni, ale również związanych z wykonywaniem zawodu pracownika ochrony fizycznej (art. 33a ust. 1 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, Dz.U. z 2018 r. poz. 2142, z późn. zm.), pełnieniem funkcji sędziego (§ 8 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości dnia 19 września 2014 r. w sprawie badań lekarskich i psychologicznych kandydatów do objęcia urzędu sędziego, Dz.U. z 2018 r. poz. 619), czy też osób wykonujących czynności w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej (§ 6 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 29 września 2011 r. w sprawie badań psychiatrycznych i psychologicznych osób wykonujących czynności mające istotne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej w jednostce organizacyjnej wykonującej działalność związaną z narażeniem, polegającą na rozruchu, eksploatacji lub likwidacji elektrowni jądrowej, Dz.U. z 2011 r. Nr 220 poz. 1310).

Podobnie rzecz się ma z psychologami obecnymi w publicznej służbie zdrowia. Wymogami stawianymi przed nimi jest, co do zasady, wykształcenie (por. rozporządzenia „koszykowe” wydane w oparciu o art. 31d ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o

świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. z 2018 r. poz. 1510, z późn. zm.).

Z powyższego wynika prosty wniosek, że prawodawca wykonawczy, *de facto* wbrew obowiązującej ustawie, sankcjonuje wykonywanie niezwykle wrażliwych czynności psychologicznych przez osoby niemające formalnego prawa wykonywania zawodu.

5. W odpowiedzi na ostatnie wystąpienie, które skierowałem do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (pismo z dnia 29 czerwca 2018 r., nr V.7014.23.2018), zostałem poinformowany, że w resorcie nie były wówczas prowadzone żadne prace legislacyjne związane z nowelizacją ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów, z uwagi na przegląd zawodów regulowanych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, w tym zawodu psychologa, prowadzony w trybie dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz. Urz. UE L 255 s. 22, z późn.zm.), zmienionej przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/55/UE z dnia 20 listopada 2013 r. (Dz.Urz. UE L 354, s. 132).

Przeгляд ten, jak wynika z otrzymanej korespondencji, miał za zadanie ustalenie, czy obowiązujące regulacje w krajach unijnych nie naruszają reguł proporcjonalności oraz czy nie mają one charakteru dyskryminującego. Do czasu zakończenia prac nad wspomnianą dyrektywą, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej odmówiło podejmowania działań w zakresie nowelizacji ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów. Przyjęcie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/958 z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów (Dz. U. UE L. 173, s. 25) stworzyło możliwość podjęcia prac nad wspomnianą ustawą i cieszę się, że aktualnie zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa (pismo do Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Psychologów z dnia 12 czerwca 2019 r., nr DDP.I.4351.30.2019.AŚK) są one aktualnie „prowadzone”.

Próżno jednak szukać informacji o prowadzonych pracach w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów (nie wspominając o informacjach o konkretnych kierunkach rozwiązań), co sugeruje, że są one na bardzo wczesnym etapie. Doświadczenie

instytucjonalne Rzecznika Praw Obywatelskich każe mi w związku z tym przypuszczać, że na gotowy projekt ustawy przyjdzie wszystkim jej interesariuszom – zarówno samym psychologom, jak również osobom, którym świadczą oni pomoc – poczekać nawet kilka lat. **Oznacza to, że przez ten okres, czynności wpływających na to, kto będzie mógł prowadzić pojazdy, kto zajmie się opieką psychologiczną nad dziećmi w szkołach, kto będzie mógł posługiwać się bronią, kto będzie mógł rozstrzygać sprawy sądowe, jak przebiegnie powrót do zdrowia nadal dokonywać będą osoby, które: nie muszą kierować się kodeksem etycznym, nie posiadają ustandaryzowanych metod psychologicznych, nie podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej za ewentualne błędy.**

6. W oparciu o art. 14 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2018 r. poz. 2179, z późn. zm.), zmuszony jestem do stwierdzenia, że **obecna sytuacja, wynikająca z wieloletnich zaniechań kolejnych rządów, stanowi naruszenie praw obywatelskich**, w szczególności prawa do bezpieczeństwa (art. 5 Konstytucji RP) i prawa do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji RP). Przytoczona wyżej (choć fragmentarycznie) historia korespondencji Rzecznika z ministrami właściwymi do spraw pracy i zabezpieczenia społecznego wskazuje wyraźnie, że uregulowanie zasad wykonywania zawodu psychologa nie było uznawane za istotne zagadnienie. Pokładam jednak nadzieję, że stan ten ulegnie znaczącej zmianie i, pod kierownictwem Pani Minister, resort pracy i zabezpieczenia społecznego podejmie energiczne działania, które zaowocują szybkim sformułowaniem projektu ustawy rozwiązującym istniejący, a ważny dla setek tysięcy (jeśli nie milionów) obywateli naszego Państwa.

W związku z powyższym, będę zobowiązany za przedstawienie mi harmonogramu prac legislacyjnych oraz przewidywanego terminu ich zakończenia.