



Warszawa, 29-07-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.7016.2.2024.AMB

**Pani
Agnieszka Dziemianowicz-Bąk
Minister Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej
Ministerstwo Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej
ePUAP**

Szanowna Pani Minister!

W odpowiedzi na przekazany pismem z dnia 28 czerwca br. projekt ustawy o zawodzie psychologa oraz samorządzie zawodowym psychologów (dalej też jako: projekt), działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1058), uprzejmie przedstawiam opinię na temat projektu. Będę wdzięczny za jej uwzględnienie podczas dalszych prac legislacyjnych. Jednocześnie pragnę wyrazić nadzieję, że uchwalenie nowej ustawy o zawodzie psychologa oraz samorządzie zawodowym psychologów będzie istotnym krokiem zmierzającym do faktycznego powołania organów samorządu zawodowego psychologów, które – mimo obowiązywania od 18 lat ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (Dz. U. z 2019 r. poz.

1026) – nie istnieją, co w bardzo negatywny sposób oddziałuje na poziom ochrony zdrowia psychicznego Polaków¹.

1. Definicja świadczenia psychologicznego

Z uzasadnienia projektu wynika, że zdaniem projektodawcy ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. zawiera przepisy wadliwe zarówno pod względem merytorycznym, jak i legislacyjnym. Błędnie skonstruowana została definicja usług psychologicznych. Definicja legalna powinna bowiem, jak wskazuje projektodawca, określać zamknięty katalog czynności, które składają się na usługi psychologiczne. Zdaniem projektodawcy z otwartym katalogiem usług psychologicznych wiąże się niewykonalność przepisu karnego, zgodnie z którym osoba świadcząca usługi psychologiczne, nie mając prawa wykonywania zawodu psychologa, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.

W przekazanym do zaopiniowania projekcie definicja świadczeń psychologicznych (art. 22 ust. 2 projektu) została co prawda skonstruowana poprzez odwołanie się do enumeratywnego wskazania czterech działań, które zakwalifikowano jako takie właśnie świadczenia, niemniej sposób ich zdefiniowania, w tym posłużenie się pojęciami nieostrymi, a także nieokreślonymi w ustawie, jak również niewskazanie wzajemnej relacji pojęć, jakimi posługuje się projektodawca, tj. form oddziaływania psychologicznego, metod psychologicznych czy testów i badań psychologicznych zastrzeżonych do stosowania przez psychologów, może w praktyce rodzić wątpliwości, których uniknąć chciał projektodawca, dotyczące m.in. zakresu odpowiedzialności karnej za udzielanie świadczeń psychologicznych przez osobę nieposiadającą prawa wykonywania zawodu.

2. Zakres znaczeniowy pojęcia wykonywanie zawodu psychologa

Moje wątpliwości budzi również art. 23 projektu, zgodnie z którym za wykonywanie zawodu psychologa uważa się także prowadzenie przez psychologa badań naukowych i prac rozwojowych w dziedzinie psychologii, a także działalności dydaktycznej w

¹ Zob. podejmowane w przeszłości przez kolejnych Rzeczników działania związane z niewykonaniem ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/przez-zaniedbania-pabstwa-psychologowie-nie-maja-prawa-wykonywania-zawodu-rpo-do-MRPiPS>, dostęp: 24.07.2024 r.

zakresie psychologii. Tego rodzaju działalności, w mojej ocenie, nie sposób prowadzić w sposób określony w art. 21 ust. 2 projektu, który stanowi, że psycholog wykonuje zawód zgodnie z aktualnym stanem wiedzy psychologicznej, z należytą starannością oraz z zasadami etyki zawodowej określonymi w Kodeksie Etyki Zawodowej, a także z poszanowaniem prywatności i godności osobistej odbiorców świadczeń psychologicznych. Tymczasem projektodawca nie wyłącza stosowania art. 21 ust. 2 projektu w odniesieniu do działalności psychologa opisanych w art. 23 projektu. W konsekwencji prowadzenie przez psychologa badań naukowych i prac rozwojowych w dziedzinie psychologii, a także działalności dydaktycznej w zakresie psychologii, niezgodnie np. z aktualnym stanem wiedzy psychologicznej może stanowić podstawę do pociągnięcia go do odpowiedzialności dyscyplinarnej (zob. art. 64 ust. 1 pkt 2 projektu).

W tym miejscu warto podkreślić, że z istoty wolności badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, a także wolności nauczania, chronionych na gruncie art. 73 Konstytucji RP, wynika m.in. możliwość swobodnego prezentowania wyników badań, nawet jeśli głoszone tezy stoją w opozycji do przekonań większości naukowców, a więc także wtedy, kiedy pozostają w sprzeczności z aktualną wiedzą psychologiczną (por. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 sierpnia 1998 r. w sprawie Hertel p. Szwajcarii, skarga nr 25181/94, w którym wskazano, że w szczególności za nieuzasadnione należałoby uznać ograniczenie wolności prezentowania opinii przez naukowca tylko do tych, które są powszechnie akceptowalne). Głoszone stanowiska winny podlegać swobodnej i nieskrępowanej czynnikami zewnętrznymi debacie naukowej, m.in. na łamach publikacji naukowych czy w ramach wystąpień naukowych. Należy zwrócić uwagę, że istotą wolności wypowiedzi nauczycieli akademickich jest „nieskrępowane prawo osoby zajmującej się nauką do głoszenia w ramach swojej dyscypliny naukowej poglądów mających uźródłowienie w prowadzonych badaniach, przy czym celem autora wypowiedzi jest głoszenie wiedzy – zarówno w ramach działalności dydaktycznej, jak i badań naukowych oraz działań popularyzatorskich” (tak: M. Górski, Standardy ochrony wolności wypowiedzi akademickiej w perspektywie porównawczej, „Państwo i Prawo” 2019/10/41-60; por. też: wyrok ETPC z dnia 27 maja 2014 r., w sprawie Mustafa Erdoğan i inni p. Turcji, skargi nr 346/04 i 39799/04 analizowany w powołanym artykule naukowym). Co więcej, problematyka ochrony zdrowia i funkcjonowania służby zdrowia – zwłaszcza w zakresie, w jakim dotyczą kwestii istotnych dla bezpieczeństwa pacjentów – stanowi przedmiot debaty publicznej, w związku z czym podlega szczególnemu konstytucyjnemu i

międzynarodowemu standardowi ochrony wolności wypowiedzi (zob. np. wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2008 r., sygn. SK 16/07).

Tym samym art. 23 projektowanej ustawy, odczytywany w kontekście podstaw do pociągnięcia psychologa do odpowiedzialności dyscyplinarnej, może być postrzegany jako ingerujący w istotę wolności badań naukowych i ogłaszania ich wyników oraz wolność nauczania, a tym samym przewidujący niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenie wolności, o których stanowi art. 73 Konstytucji RP.

3. Poszanowanie praw osób małoletnich i ubezwłasnowolnionych

Wątpliwości budzi też sposób ukształtowania przepisów dotyczących zgody na podjęcie i wykonanie świadczenia psychologicznego i obowiązku informacyjnego psychologa względem odbiorcy świadczeń psychologicznych (art. 24 projektu). Zgodnie z projektem, podjęcie i wykonywanie świadczeń psychologicznych następuje za pisemną zgodą odbiorcy świadczeń psychologicznych, po uprzednim poinformowaniu go o jego prawach oraz celu i zakresie planowanych świadczeń psychologicznych. W przypadku, gdy odbiorca świadczeń psychologicznych jest małoletni, częściowo lub całkowicie ubezwłasnowolniony, zgodę wyraża na piśmie jego przedstawiciel ustawowy, po otrzymaniu informacji o prawach odbiorcy świadczeń psychologicznych oraz celu i zakresie planowanych świadczeń psychologicznych. Zgoda, o której mowa wcześniej, nie jest wymagana w przypadku, gdy obowiązek poddania się badaniu psychologicznemu wynika z odrębnych przepisów. Ponadto, po udzieleniu świadczeń psychologicznych psycholog informuje odbiorcę świadczeń psychologicznych lub jego przedstawiciela ustawowego o ich wynikach.

We wskazanej regulacji projektodawca nie uwzględnił stopnia dojrzałości osoby małoletniej, a także faktycznych możliwości osoby ubezwłasnowolnionej odnośnie do wypowiedzenia się z rozeznanem o świadczeniach psychologicznych, czy zrozumienia przez takie osoby informacji o prawach odbiorcy świadczeń psychologicznych, celu, zakresie planowanych świadczeń psychologicznych, a także o uzyskanych wynikach.

Tymczasem należy mieć na uwadze to, że decyzja o skorzystaniu ze świadczeń psychologicznych jest przejawem realizacji prawa podmiotowego jednostki do dysponowania swoją osobą, gwarantowanego konstytucyjnie (art. 47 Konstytucji RP), zaś wola odbiorcy świadczeń psychologicznych wyznacza dopuszczalność, zakres i warunki wykonania tego świadczenia. Należy podkreślić, że podmiotem praw wynikających z art. 47 Konstytucji jest każdy bez względu na wiek czy fakt ubezwłasnowolnienia. Prawa te mogą podlegać oczywiście ograniczeniom, ponieważ

sama podmiotowość prawna nie jest równoznaczna ze zdolnością do działania. Fakt, że zdolność ta może podlegać zmianom dostrzegł już sam ustrojodawca w art. 48 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP, w którym odwołał się do kryterium stopnia dojrzałości dziecka, jak również w art. 72 ust. 3 Konstytucji, w którym nakazuje się, aby w toku ustalania praw dziecka (w prawa do decydowania o swoim życiu osobistym) wysłuchać i w miarę możliwości uwzględnić zdanie dziecka.

Warto zwrócić uwagę, że ustawodawca dostrzega również to, że stopień dojrzałości osób małoletnich, a także stopień rozeznania, jakim dysponują osoby ubezwłasnowolnione, może być wystarczający dla samodecydowania, m.in. w odniesieniu do udzielania świadczeń medycznych. Dla przykładu, co do zasady zgodę na przeprowadzenie badania lub udzielenie innych świadczeń zdrowotnych osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie wyraża jej przedstawiciel ustawowy, niemniej jeżeli taka osoba jest w stanie z rozeznaniem wypowiedzieć opinię w sprawie badania, konieczne jest ponadto uzyskanie jej zgody (zob. art. 32 ust. 4 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty, Dz. U. z 2023 r. poz. 1516 ze zm.; dalej jako: UZL). Z kolei przeprowadzenie badania lub udzielenie innych świadczeń zdrowotnych przez lekarza względem pacjenta, który ukończył 16 lat, wymaga uzyskania także jego zgody (art. 32 ust. 5 UZL). W przypadku młodszych pacjentów, lekarz winien wysłuchać zdania pacjenta (art. 31 ust. 7 UZL).

Z ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty wynika też, że obowiązek informacyjny lekarza rozciąga się także na pacjenta, który ukończył 16 rok życia (art. 31 ust. 5 UZL), a nadto lekarz ma obowiązek udzielić informacji również pacjentowi, który nie ukończył 16 lat, przy czym następuje to w zakresie i formie potrzebnej do prawidłowego przebiegu procesu diagnostycznego lub terapeutycznego (art. 31 ust. 7 UZL).

Podobnie, autonomia osób małoletnich czy ubezwłasnowolnionych chroniona jest na gruncie ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2024 r. poz. 917), zob. w szczególności art. 22 ust. 4 oraz art. 38 ust. 4 ustawy.

Wobec tego zasady wyrażania zgody na podjęcie i wykonanie świadczeń psychologicznych i obowiązek informacyjny psychologa względem odbiorcy winny respektować autonomię odbiorcy, także jeśli jest małoletni bądź ubezwłasnowolniony, przy uwzględnieniu stopnia rzeczywistego rozeznania co do stanu psychicznego i procesu terapii.

4. Odmowa udzielenia świadczeń psychologicznych

Projektodawca dopuszcza możliwość odmowy udzielenia świadczeń psychologicznych w sytuacjach wskazanych w Kodeksie Etyki Zawodowej (art. 25 ust. 2-4 projektu). Jednocześnie w ustawie nie przewidziano żadnego wyjątku od tej zasady, podczas gdy wydaje się, że w niektórych sytuacjach odmowa udzielenia świadczeń psychologicznych, nawet przy wskazaniu przez psychologa innego specjalisty, z pomocy którego może skorzystać odbiorca, może spowodować u osoby chcącej skorzystać ze świadczeń psychologicznych, niebezpieczeństwo dla jej życia i zdrowia. Dlatego rozważenia wymaga wprowadzenie do projektu ustawy rozwiązań wychodzących naprzeciw tego rodzaju niebezpieczeństwu, np. w sposób analogiczny do przepisów zawartych w art. 30 i 38 UZL².

5. Możliwość zwolnienia psychologa z obowiązku zachowania tajemnicy

W projekcie zamieszczono także przepis odnoszący się do obowiązku konfidencji psychologa (art. 26 ust. 1 projektu), a także wyjątki od niego (art. 26 ust. 2 projektu). W szczególności, zgodnie z art. 26 ust. 2 pkt 5 projektu ustawy, psycholog jest zwolniony z obowiązku zachowania tajemnicy w sytuacji, gdy odbiorca świadczeń psychologicznych lub jego przedstawiciel ustawowy wyrażą pisemną zgodę na ujawnienie tajemnicy, po uprzednim poinformowaniu ich o skutkach jej ujawnienia. Analiza wpływających do RPO spraw wskazuje, że problematyczne mogą okazać się sytuacje, w których psycholog udziela świadczeń więcej niż jednemu odbiorcy (np. podczas terapii par), a z obowiązku konfidencji zwolni go tylko jedna z osób korzystających z porady (np. w trakcie procesu rozwodowego). Mając to na uwadze, a także fakt, że sam projektodawca definiuje odbiorcę świadczeń psychologicznych jako osobę lub grupę osób objętą świadczeniami psychologicznymi, celowe jest wprost uregulowanie tej problematyki w ustawie w sposób uwzględniający prawo do ochrony prywatności jednostki oraz to, że dla zapewnienia należytej jakości udzielanych świadczeń psychologicznych niezbędne jest istnienie opartej na zaufaniu relacji między odbiorcą a psychologiem.

6. Współpraca psychologa z opiekunem

² Zgodnie z art. 38 ust. 1 UZL lekarz może nie podjąć lub odstąpić od leczenia pacjenta, o ile nie zachodzi przypadek, o którym mowa w art. 30, z zastrzeżeniem ust. 3. Zgodnie zaś z art. 30 UZL, lekarz ma obowiązek udzielać pomocy lekarskiej w każdym przypadku, gdy zwłoka w jej udzieleniu mogłaby spowodować niebezpieczeństwo utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 projektu, po uzyskaniu wpisu na listę psychologów, psycholog współpracuje z opiekunem w sprawach dotyczących rozwoju zawodowego. Opiekun, po zakończeniu 12 miesięcznego okresu opieki, wydaje pisemną opinię na temat rozwoju zawodowego i kontynuowania wykonywania zawodu przez psychologa (art. 19 ust. 1 projektu). Konsekwencją negatywnej opinii opiekuna może być skreślenie psychologa z listy (art. 15 pkt 2 projektu). Z projektu wynika, że współpraca psychologa z opiekunem we wskazanym w projekcie zakresie jest obowiązkowa i stanowi warunek dla możliwości dalszego wykonywania zawodu.

Jednocześnie projektodawca przyjmuje, że wskazanie opiekuna wymaga jego uprzedniej zgody (art. 17 ust. 2 projektu). Nie jest jednak przewidziana procedura gwarantująca poszanowanie praw psychologa zobowiązanego do odbycia takiej współpracy w sytuacji, gdy żaden z psychologów nie wyrazi zgody na współpracę jako opiekun. W praktyce brak osoby gotowej do podjęcia się opieki może, jak wskazano wcześniej, stanowić faktyczną przeszkodę dla dalszego wykonywania zawodu przez psychologa.

Warto też zwrócić uwagę, że analogiczny problem dostrzega ustawodawca, np. w art. 96 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1691 ze zm.), który przewiduje procedurę postępowania zmierzającą do zobligowania komornika do zatrudnienia wskazanego aplikanta.

Niezależnie od powyższego warto zaznaczyć, że art. 17 ust. 1 projektu, stanowiący o możliwości zaproponowania opiekuna z listy opiekunów prowadzonej przez właściwą regionalną radę, odwołuje się do „wniosku, o którym mowa w art. 6 ust. 5”, niemniej powołany przepis (art. 6 ust. 5) nie istnieje w przekazanym do zaopiniowania projekcie ustawy.

7. Odpowiedzialność dyscyplinarna psychologa

Opiniowany projekt zawiera także regulacje dotyczące postępowania dyscyplinarnego psychologów, jednak przepisy w tym zakresie są fragmentaryczne. W projekcie w ogóle nie uregulowano kolejnych etapów postępowania dyscyplinarnego, w szczególności zaś projekt nie zawiera żadnych przepisów regulujących postępowanie przed wszczęciem przez komisję dyscyplinarną postępowania dyscyplinarnego, choć w projekcie znajduje się odwołanie do postępowania wyjaśniającego (art. 67 ust. 2 pkt 6 projektu, zgodnie z którym obwiniony ma prawo do zapoznania się, po zakończeniu postępowania dowodowego w postępowaniu wyjaśniającym, z zebranymi dowodami i zgłoszenia wniosku o jego uzupełnienie w terminach wyznaczonych przez rzecznika

dyscyplinarnego). Projekt nie przewiduje jednak żadnych innych regulacji odnoszących się do postępowania wyjaśniającego, w tym nie są określone czynności, do jakich podejmowania jest uprawniony rzecznik dyscyplinarny w celu oceny podstaw do złożenia wniosku inicjującego postępowanie dyscyplinarne. Nie jest też w żaden sposób uregulowany status psychologa i pokrzywdzonego na tym etapie postępowania i przysługujące im prawa. Jednocześnie zaznaczenia wymaga, że ustawodawca wyłączył możliwość odpowiedniego stosowania przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 37 ze zm.) dotyczących postępowania przygotowawczego w odniesieniu do spraw dyscyplinarnych psychologów (art. 71 ust. 1 pkt 2 projektu). W mojej ocenie projekt wymaga uzupełnienia w powyższym zakresie, w tym w szczególności precyzyjnego uregulowania kolejnych stadiów postępowania dyscyplinarnego, jego stron i przysługujących im praw.

Wątpliwości budzić może także art. 68 ust. 3 projektu, który przewiduje, że posiedzenie regionalnej komisji dyscyplinarnej może odbyć się pod nieobecność obwinionego lub rzecznika dyscyplinarnego, o ile zostali oni prawidłowo zawiadomieni o terminie i miejscu posiedzenia. Przepis nie uwzględnia sytuacji, w której nieobecność obwinionego ma charakter usprawiedliwiony i dopuszcza, by postępowanie toczyło się bez jego udziału, co prowadzi do ograniczenia jego prawa do obrony. Projekt winien uwzględniać sytuacje, w których nieobecność obwinionego jest uzasadniona, tak jak to czyni na gruncie przepisów regulujących postępowanie dyscyplinarne względem przedstawicieli innych zawodów zaufania publicznego (zob. w szczególności art. 93b ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze, Dz. U. z 2022 r. poz. 1184 ze zm., zgodnie z którym niestawiennictwo obwinionego lub jego obrońcy na rozprawę, posiedzenie lub na wezwanie rzecznika dyscyplinarnego nie wstrzymuje rozpoznania sprawy lub przeprowadzenia czynności, chyba że należycie usprawiedliwią oni swoją nieobecność, jednocześnie wnosząc o odroczenie lub przerwanie rozprawy lub posiedzenia lub o nieprzeprowadzanie czynności przed rzecznikiem, albo sąd dyscyplinarny lub rzecznik dyscyplinarny z ważnych przyczyn uzna ich obecność za konieczną).

8. Ograniczenie możliwości wykonywania zawodu psychoterapeuty

Z projektu wynika ponadto, że psycholog może prowadzić psychoterapię na podstawie odrębnych przepisów z zastrzeżeniem, że nie ogranicza to prawa do prowadzenia psychoterapii osobom z uprawnieniami psychoterapeuty nieposiadającym prawa do wykonywania zawodu psychologa (art. 22 ust. 3 projektu). Z projektu ani uzasadnienia

do niego nie wynika przyczyna i celowość takiego ograniczenia możliwości prowadzenia psychoterapii, co powoduje, że przepis ten może jawić się jako arbitralny. Takie rozróżnienie może rodzić tym większe wątpliwości, skoro ustawodawca przyjmuje, że zarówno psycholog, jak i psychoterapeuta niebędący psychologiem, mają wystarczające kompetencje do prowadzenia psychoterapii. Wobec tego, w mojej ocenie rozważenia wymaga usunięcie przedmiotowej regulacji z projektu.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/