



Gutowski  
Wspólnicy  
Adwokaci

Poznań, dnia 3 lipca 2023 r.

## Memorandum informacyjne

**w przedmiocie określenia możliwych form prawnych ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej w ramach wykonywania zawodu psychoterapeuty i prawnych skutków ich implementacji do systemu prawnego**

Zleceniodawca: Polskie Towarzystwo Terapii Poznawczej i Behawioralnej im. prof. Zdzisława Bizonia z siedzibą w Warszawie

### I. Przedmiot memorandum

1. Przedmiotem niniejszego memorandum jest określenie możliwych form prawnych ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej w ramach wykonywania zawodu psychoterapeuty i prawnych skutków ich implementacji do systemu prawnego, w tym w szczególności analiza warunków i skutków kwalifikacji przez ustawodawcę zawodu psychoterapeuty jako zawodu zaufania publicznego lub działalności regulowanego w rozumieniu Prawa Przedsiębiorców.

### II. Stan faktyczny

2. Polskie Towarzystwo Terapii Poznawczej i Behawioralnej im. prof. Zdzisława Bizonia jest niezależnym stowarzyszeniem naukowym zrzeszającym terapeutów pomagających osobom z zaburzeniami psychicznymi i problemami emocjonalnymi, a także pracą badawczą dotyczącą mechanizmów funkcjonowania psychicznego człowieka. Poza PTTPB w Polsce funkcjonują również inne organizacje prowadzące działalność w zbliżonym zakresie. Środowisko psychoterapeutyczne obejmuje osoby o różnym wykształceniu i dopuszcza możliwość prowadzenia terapii z wykorzystaniem różnych podejść (nurtów terapii). W ramach poszczególnych nurtów prezentowane są zróżnicowane formy kształcenia, organizowane przez organizacje pozarządowe, zrzeszające psychoterapeutów. Część terapeutów zrzeszona jest stale w organizacjach takich jak PTTPB, część natomiast prowadzi działalność z pominięciem przynależności do organizacji, reprezentujących określone nurty terapii.
3. Aktualnie, w ramach środowiska psychoterapeutycznego toczą się rozmowy, dotyczące uregulowania sytuacji prawnej zawodu psychoterapeuty oraz wymagań, jakie powinny spełniać osoby decydujące się na wykonywanie tego zawodu. Obecnie prace nad przygotowaniem projektu ustawy o zawodzie psychoterapeuty trwają w Parlamentarnym



Zespole ds. ustawowego uregulowania zawodu psychoterapeuty. W związku z tym, wzorem zawodów takich jak lekarz, czy psycholog, rozważane są korzyści społeczne i koszty związane z reglamentacją działalności i ograniczeniem dostępu do zawodu w ramach prawnie dopuszczalnych form.

### III. Definicje

- 1) **PTTPB** - Polskie Towarzystwo Terapii Poznawczej i Behawioralnej im. prof. Zdzisława Bizonia z siedzibą w Warszawie;
- 2) **Konstytucja** - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483);
- 3) **Prawo przedsiębiorców** – ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo Przedsiębiorców (t.j. z dnia 1 grudnia 2022 r., Dz.U. z 2023 r. poz. 221);
- 4) **Ustawa o zawodzie psychologa** – ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (tj. z dnia 16 maja 2019 r. Dz.U. z 2019 r. poz. 1026);
- 5) **Ustawa o zawodzie lekarza** – ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (tj. z dnia 5 sierpnia 2022 r., Dz.U. z 2022 r. poz. 1731);
- 6) **Rozporządzenie** - Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 19 czerwca 2019 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień (Dz.U. z 2019 r. poz. 1285);

### IV. Analiza prawna

4. Wolność prowadzenia działalności gospodarczej to podstawowa zasada obowiązująca w polskim porządku prawnym. Zgodnie z art. 20 Konstytucji, społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Zasada wolności działalności gospodarczej została dodatkowo przez ustawodawcę doprecyzowana w art. 2 Prawa przedsiębiorców, zgodnie z którym podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach.
5. W doktrynie słusznie zauważa się, że reglamentacja określonej dziedziny działalności gospodarczej oznacza *per se* zawężenie sfery wolności działalności gospodarczej. Wynika z tego konieczność dokonywania regulacji w dziedzinie reglamentacji w zgodzie z przywołanymi wcześniej w rozdziale uregulowaniami konstytucyjnymi oraz zasadami wyznaczonymi przez



Prawo Przedsiębiorców tylko w celu ochrony ważnego interesu publicznego<sup>1</sup>. Zgodnie z art. 22 Konstytucji, ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

6. W art. 8 Prawa Przedsiębiorców ustawodawca dodatkowo przyjmuje zasadę „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone”, która zakłada, że przedsiębiorca może swobodnie podejmować wszelkie działania, z wyjątkiem tych, których zakazują przepisy prawa, a wszelkie zobowiązania przedsiębiorcy do określonego zachowania muszą wynikać wprost z przepisów prawa.
7. Reglamentacja działalności gospodarczej musi być dokonywana przez państwo poprzez stanowienie prawa pod postacią ustaw lub przyjęcie aktów prawa międzynarodowego. Jednocześnie państwo upoważnia organy, zwłaszcza te funkcjonujące w strukturach administracji publicznej, do wprowadzania szczegółowych regulacji oraz nadzoru nad podmiotami objętymi reglamentacją, wraz z uprawnieniami niezbędnymi do egzekucji zobowiązań nałożonych na te podmioty. Istnieją różne rodzaje i metody reglamentacji działalności gospodarczej, o różnym stopniu intensywności oraz zakresie ograniczeń w jej prowadzeniu<sup>2</sup>.

#### **IV.I. Status zawodu psychoterapeuty w świetle prawnych możliwości ograniczenia swobody działalności gospodarczej**

8. Powyższe zasady stanowią aktualnie ogólne podstawy prowadzenia działalności w ramach zawodu psychoterapeuty. Działalność w ramach tego zawodu odróżnić należy w szczególności od działalności psychologicznej oraz działalności wykonywanej na podstawie Ustawy o zawodzie lekarza.
9. Zgodnie z art. 2 Ustawy o zawodzie lekarza:
  1. *Wykonywanie zawodu lekarza polega na udzielaniu przez osobę posiadającą wymagane kwalifikacje, potwierdzone odpowiednimi dokumentami, świadczeń zdrowotnych, w szczególności: badaniu stanu zdrowia, rozpoznawaniu chorób i zapobieganiu im, leczeniu i rehabilitacji chorych, udzielaniu porad lekarskich, a także wydawaniu opinii i orzeczeń lekarskich.*
  2. *Wykonywanie zawodu lekarza dentysty polega na udzielaniu przez osobę posiadającą wymagane kwalifikacje, potwierdzone odpowiednimi dokumentami, świadczeń określonych w ust. 1, w zakresie chorób zębów, jamy ustnej, części twarzowej czaszki oraz okolic przyległych.*

---

<sup>1</sup> M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, wyd. C. H. Beck, Warszawa 2016, Legalis, kom. do art. 22 Konstytucji; M. Królikowski, *Komentarz do ustawy Prawo Przedsiębiorców. Opracowanie redakcyjne na podstawie: System Prawa Medycznego. Tom 6. Odpowiedzialność publicznoprawna.*, wyd. C.H.Beck, Warszawa 2023, Legalis, art.2 Prawa Przedsiębiorców.

<sup>2</sup> M. Królikowski, *op.cit.*

10. Z kolei zgodnie z art. 4 Ustawy o zawodzie psychologa:

*1. Wykonywanie zawodu psychologa polega na świadczeniu usług psychologicznych, a w szczególności na:*

- 1) diagnozie psychologicznej;*
- 2) opiniowaniu;*
- 3) orzekaniu, o ile przepisy odrębne tak stanowią;*
- 4) psychoterapii;*
- 5) udzielaniu pomocy psychologicznej.*

*2. Za wykonywanie zawodu psychologa uważa się także prowadzenie przez psychologa badań naukowych w dziedzinie psychologii lub działalność dydaktyczną w tym zakresie.*

*3. Usługi psychologiczne świadczyć można na rzecz: osób fizycznych, osób prawnych, a także jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.*

*4. Minister właściwy do spraw zdrowia, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Psychologów, określi, w drodze rozporządzenia, standardy stosowania psychoterapii przez psychologów wobec osób z chorobami i problemami zdrowotnymi określonymi w obowiązującej Międzynarodowej Klasyfikacji Chorób i Problemów Zdrowotnych ogłaszanej przez Światową Organizację Zdrowia (WHO).*

11. Jak wynika z powyższych definicji, zawód psychoterapeuty i psychoterapia mogą stanowić element wykonywania zawodu lekarza lub psychologa, co w Ustawie o zawodzie psychologa przewidziane zostało wprost przez ustawodawcę. Jednocześnie, czynności związane z prowadzeniem psychoterapii nie zostały w ramach polskiego prawa wyłączone i zastrzeżone dla określonej grupy zawodowej, co oznacza, że zakresy tych pojęć krzyżują się. Psycholog ma możliwość prowadzenia psychoterapii w ramach prowadzonej przez siebie działalności, jednak nadal możliwe i dopuszczalne jest prowadzenie psychoterapii przez osoby niebędące psychologami. Status zawodu psychoterapeuty został dotychczas uregulowany przez ustawodawcę jedynie fragmentarycznie, możliwość wykonywania tego zawodu oraz jego forma pozostają prawnie niedookreślone. W związku z tym, aktualnie psychoterapeutą może zostać każdy w ramach swobody działalności gospodarczej, z wyłączeniem szczególnych przypadków, uregulowanych prawnie. W ramach sektora prywatnego nie ma bowiem aktualnie ani ograniczeń, ani szczególnych wymogów kształcenia, od których uzależnione miałyby być podjęcie działalności zawodowej.

12. Istotną definicję, mogącą wyznaczać potencjalne kierunki legislacyjne, wprowadzono w § 2 pkt. 5 Rozporządzenia, zgodnie z którym osoba posiadająca certyfikat psychoterapeuty to osoba, która spełnia łącznie następujące warunki:

*a) posiada tytuł zawodowy lekarza lub tytuł zawodowy magistra pielęgniarstwa, lub magistra po ukończeniu studiów na kierunku psychologii, pedagogiki, resocjalizacji, socjologii albo spełnia warunki określone w art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (Dz.U. z 2019 r. poz. 1026);*



*b) ukończyła podyplomowe szkolenie w zakresie oddziaływań psychoterapeutycznych mających zastosowanie w leczeniu zaburzeń zdrowia, prowadzone metodami o udowodnionej naukowo skuteczności, w szczególności metodą terapii humanistyczno-doświadczeniowej lub integracyjnej, lub poznawczo-behawioralnej, lub psychoanalitycznej, lub psychodynamicznej, lub systemowej, w wymiarze co najmniej 1200 godzin albo przed 2007 r. ukończyła podyplomowe szkolenie w zakresie oddziaływań psychoterapeutycznych mających zastosowanie w leczeniu zaburzeń zdrowia w wymiarze czasu określonym w programie tego szkolenia;*

*c) posiada zaświadczenie poświadczające odbycie szkolenia wymienionego w lit. b, zakończonego egzaminem przeprowadzonym przez komisję zewnętrzną wobec podmiotu kształcącego, w skład której nie wchodzi przedstawiciele podmiotu kształcącego, w szczególności powołaną przez stowarzyszenia wydające certyfikaty psychoterapeuty, zwane dalej „certyfikatem psychoterapeuty”;*

13. Należy zwrócić jednak uwagę na fakt, że w chwili obecnej powyższa definicja obowiązuje wyłącznie w zakresie regulowanym przez Rozporządzenie. Na poziomie ustawowym brak jest jednej definicji zawodu psychoterapeuty, co oznacza, że zakres czynności zawodowych psychoterapeuty pozostaje niejednoznaczny. Nie zostały również określone wymagania w zakresie kształcenia, jakie powinny zostać spełnione przez osoby wykonujące ten zawód. Tytuł zawodowy psychoterapeuty nie podlega także ochronie prawnej i dopuszczalne jest posługiwanie się nim przez każdą osobę, świadczącą usługi w ramach wolności działalności gospodarczej w ramach sektora prywatnego.
14. Ponieważ w odniesieniu do zawodu psychoterapeuty nie jest aktualnie stosowana reglamentacja działalności gospodarczej w jakiegokolwiek formie, w dalszej części memorandum zaprezentowane zostaną jej najpopularniejsze formy z wyszczególnieniem powodów uzasadniających ukształtowanie działalności związanej z wykonywaniem poszczególnych zawodów w określonych formach oraz konsekwencji przyjęcia takich rozwiązań.

#### **IV.II. Regulacje dot. zawodu zaufania publicznego w prawie polskim**

15. Pierwszą i najdalej idącą formą reglamentacji działalności zawodowej, która może zostać poddana rozwadze w odniesieniu do rozważanych form prawnej regulacji zawodu psychoterapeuty jest utworzenie samorządu zawodowego. Zgodnie z art. 17 Konstytucji:
- 1. W drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytyim wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.*
  - 2. W drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu. Samorzady te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej.*

16. Jak wskazano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, *samorząd zawodowy jest jedną z form decentralizacji administracji publicznej, a przy tym jest formą partycypacji obywateli w sprawowaniu tejże administracji publicznej. Tworząc samorząd zawodowy, państwo powierza pewnej grupie zawodowej realizację określonych zadań publicznych i wyposaża ją w tym celu w odpowiednie kompetencje władcze. Samorząd zawodowy nie ma własnych, niezależnych od prawa uprawnień, które mogłyby być przeciwstawiane państwu, ale jest tworzony w drodze ustawy, w wyniku decyzji prawodawcy dotyczących kształtu systemu władzy publicznej. Samorząd zawodowy dokonuje upodmiotowienia określonej grupy zawodowej i umożliwia tej grupie samodzielne rozstrzygnięcie w określonych granicach o swoich sprawach. W rezultacie, samorząd zawodowy sprawuje władztwo publiczne nad sprawami danej grupy zawodowej. Gwarantowana danej grupie zawodowej przez ustawodawcę samorządność zawodowa wykorzystuje energię społeczną, wiedzę fachową i zdolności samoregulacyjne poszczególnych wspólnot dla zapewnienia optymalnej realizacji zadań publicznych. Decentralizacja realizowana poprzez samorząd zawodowy wzmacnia legitymizację administracji publicznej oraz zaufanie obywateli do państwa, umożliwiając jednocześnie zainteresowanym grupom zawodowym udział w podejmowaniu rozstrzygnięć władczych, które ich dotyczą. To bowiem przedstawiciele danego zawodu mają z reguły najlepszą wiedzę fachową dotyczącą uwarunkowań jego wykonywania*<sup>3</sup>.
17. Samorzady zawodowe są tworzone bezpośrednio przez państwo, nie zaś przez samych zainteresowanych członków, co wynika bezpośrednio z art. 17 ust. 1 Konstytucji. W praktyce oznacza to konieczność uregulowania ustroju i zasad funkcjonowania samorządu w drodze ustawy, co można zaobserwować na przykładzie Ustawy o zawodzie lekarza czy Ustawy o zawodzie psychologa. Samorzady zawodowe co do zasady są też oparte na obligatoryjnej przynależności do nich ich członków, a także posiadają sądownictwo dyscyplinarne, w ramach którego przestrzegane jest należyte wykonywanie zawodu przez samorząd zawodowy<sup>4</sup>.
18. Należy zwrócić uwagę na fakt, że w przypadku zawodu zaufania publicznego i powołania samorządu do sprawowania pieczy nad jego wykonywaniem, reglamentacja działalności gospodarczej nie jest podstawowym celem realizowanym przez ustawodawcę, jednak bezspornie taki skutek musi zostać wywołany wskutek stanowienia prawa określającego prawa i obowiązki, od których uzależniona została możliwość wykonywania zawodu. Innymi słowy, utworzenie samorządu i obowiązkowa przynależność do niego stanowi w praktyce ograniczenie możliwości prowadzenia działalności zawodowej dla osób, które nie spełniły kryteriów, od których uzależniona jest przynależność do samorządu zawodowego, jak również dla osób, które pomimo spełnienia takich kryteriów nie wyrażają woli zrzeszenia się w ramach samorządu.
19. W doktrynie podkreślono, że zakres zdecentralizowanych zadań publicznych wykonywanych przez organy samorządu zawodowego zawsze określa ustawa<sup>5</sup>. Regulacja ustawowa może

<sup>3</sup> wyr. TK z 7.3.2012 r., K 3/10, OTK-A 2012, Nr 3, poz. 25, pkt III.3.3.1.

<sup>4</sup> Por. M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP...op.cit.*, kom. do art. 17 Konstytucji.

<sup>5</sup> M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP...op.cit.*, kom. do art. 17 Konstytucji.



określić bezpośrednio obowiązek wykonywania delegowanych zadań przez samorząd zawodowy lub może dawać podstawę do przekazywania tych zadań samorządowi w drodze określonej czynności prawnej (np. porozumienia administracyjnego). Unormowanie ustawowe może w różnym stopniu precyzować sposób wykonywania powierzonych samorządowi zawodowemu zadań publicznych. Możliwe jest pozostawienie kwestii doboru środków oraz metod działania w zakresie realizacji tychże zadań publicznych organom samorządów zawodowych<sup>6</sup>.

20. W orzecznictwie, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że w przypadku zawodów zaufania publicznego, wolność wykonywania zawodu polega na stworzeniu sytuacji prawnej, w której każdy może uzyskać swobodny dostęp do wykonywania zawodu, warunkowany tylko talentami i kwalifikacjami i mieć następnie rzeczywistą możliwość wykonywania swojego zawodu, bez poddania rygorom podporządkowania, które charakteryzują świadczenie pracy. Wolność wykonywania zawodu nie może mieć jednak charakteru absolutnego i musi być poddana reglamentacji prawnej, w szczególności gdy chodzi o uzyskanie prawa wykonywania określonego zawodu, wyznaczenie sposobów i metod (ram) wykonywania zawodu, a także określenie powinności wobec państwa czy samorządu zawodowego<sup>7</sup>. W tym zakresie warto wskazać, że ramy wykonywania zawodu zakładają również określenie zasad kształcenia i kryteriów, które muszą zostać spełnione aby możliwe było uzyskanie tytułu zawodowego. Takie zasady mogą w zróżnicowany sposób zostać ukształtowane przez ustawodawcę i przewidywać różny stopień delegacji kompetencji w zakresie nadawania uprawnień zawodowych na samorząd zawodowy.
21. Należy przy tym jednak zaznaczyć, że ustawodawca w ramach delegacji kompetencji nie może upoważniać samorządów zawodowych do ograniczania wolności wyboru zawodu zaufania publicznego. Z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP nie da się bowiem wyprowadzić upoważnienia dla samorządów zawodowych do wprowadzania jakichkolwiek ograniczeń w odniesieniu do wolności wyboru zawodu, zwłaszcza wobec osób spoza korporacji zawodowej zamierzających zdobyć kwalifikacje umożliwiające wybór zawodu, a dopiero w dalszej kolejności – podjąć (za zgodą odpowiedniej korporacji zawodowej) wykonywanie zawodu zaufania publicznego<sup>8</sup>. Innymi słowy, warunki, od których uzależnione będzie prawo wykonywania zawodu i zakres kompetencji samorządu zawodowego nie mogą zostać ustalone w sposób pozwalający na uznaniowe decyzje lub uznaniowe kształtowanie kryteriów, prowadzące do naruszenia w sposób nieproporcjonalny konstytucyjnie zagwarantowanej swobody działalności gospodarczej.
22. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego należy też wskazać, że ustawa może przewidywać obowiązkową przynależność osób wykonujących dany zawód zaufania publicznego do określonego samorządu zawodowego. Trybunał Konstytucyjny przyjmował dotychczas, że jeżeli ustawodawca utworzył samorząd zawodowy osób

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> wyr. TK z 19.10.1999 r., SK 4/99, OTK 1999, Nr 6, poz. 119, pkt III.3.

<sup>8</sup> M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP...op.cit.*, kom. do art. 17 Konstytucji.

wykonujących dany zawód zaufania publicznego, to wówczas jest wręcz zobligowany do tego, by wprowadzić wymóg obowiązkowej przynależności do tego samorządu wszystkich osób wykonujących wchodzący w grę zawód zaufania publicznego<sup>9</sup>.

23. Podsumowując powyższe rozważania, należy wskazać, że samorzady zawodowe cechują się samodzielnością w zakresie organizowania wykonywania danego zawodu, są wyposażane przez ustawodawcę w istotne uprawnienia z zakresu administracji publicznej - władztwo samorządowe. Samorząd zawodowy stanowi element ustroju państwa i podlega nadzorowi państwowemu, ale jednocześnie stanowi on podmiot prawnie od państwa odrębny, mający własną osobowość prawną i strukturę korporacyjną regulowaną ustawami<sup>10</sup>.
24. Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, zgodnie z którym wypełnianie przez samorząd zawodowy funkcji, o których mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, nie może być pozostawione nieskrępowanemu prawem uznaniu korporacji samorządowych i ich organów. Oznacza to, że uregulowania wewnątrzkorporacyjne muszą być zgodne z regulacjami konstytucyjnymi i ustawowymi, nad realizacją tego ostatniego wymogu (tj. wymogu zgodności) powinny zaś czuwać w koniecznym zakresie stosowne organy państwowe<sup>11</sup>. Nadzór nad samorządem zawodowym powinien być jednak sprawowany tylko w niezbędnym zakresie, co ma swoje uzasadnienie w niezależności przypisywanej przedstawicielom tzw. wolnych zawodów i samorządom zawodowym, które ich reprezentują<sup>12</sup>.

#### IV.III. Ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej określone w Prawie Przedsiębiorców

25. Jak wskazano na wstępie, reglamentacja prowadzenia działalności gospodarczej w ramach polskiego porządku prawnego może przybrać zróżnicowane formy, a utworzenie samorządu zawodowego to jedynie jedna z nich. Dodatkowe formy względnej reglamentacji, które mogą zostać poddane analizie w kontekście potencjalnych możliwości prawnej regulacji zawodu psychoterapeuty przewidziane zostały w ustawie Prawo Przedsiębiorców, regulującej podstawowe zasady prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce.
26. Standardowo, względne ograniczenie swobody działalności gospodarczej odnosi się do sytuacji, w których podejmowanie działalności gospodarczej w danej dziedzinie jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu koncesji czy zezwolenia<sup>13</sup>. Zgodnie z art. 37 Prawa

<sup>9</sup> wyr. TK z: 19.4.2006 r., K 6/06, OTK-A 2006, Nr 4, poz. 45, pkt III.1; 14.12.2010 r., K 20/08, OTK-A 2010, Nr 10, poz. 129, pkt III.5.1; 1.12.2009 r., K 4/08, OTK-A 2009, Nr 11, poz. 162, pkt III.2.1, wyr. TK z 22.5.2001 r., K 37/00, OTK-A 2001, Nr 4, poz. 86, pkt III.2.

<sup>10</sup> M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP...op.cit.*, kom. do art. 17 Konstytucji.

<sup>11</sup> wyr. TK z 1.12.2009 r., K 4/08, OTK-A 2009, Nr 11, poz. 162, pkt III.2.1 i III.2.2; zob. też wyr. TK z 7.3.2012 r., K 3/10, OTK-A 2012, Nr 3, poz. 25, pkt III.11.2.1.

<sup>12</sup> wyr. TK z 1.12.2009 r., K 4/08, OTK-A 2009, Nr 11, poz. 162, pkt III.3.4.

<sup>13</sup> A. Hauser (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 8A.*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2018, Legalis, kom. do art. 2 Prawa Przedsiębiorców.



Przedsiębiorców, wykonywanie działalności gospodarczej w dziedzinach mających szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny wymaga uzyskania koncesji wyłącznie, gdy działalność ta nie może być wykonywana jako wolna albo po uzyskaniu wpisu do rejestru działalności regulowanej albo zezwolenia. Udzielenie, odmowa udzielenia, zmiana, zawieszenie i cofnięcie koncesji albo ograniczenie jej zakresu w stosunku do wniosku o udzielenie koncesji następuje w drodze decyzji ministra właściwego ze względu na przedmiot działalności gospodarczej wymagającej uzyskania koncesji, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

27. Zgodnie natomiast z art. 41 Prawa Przedsiębiorców, uzyskania zezwolenia wymaga wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie określonym w odrębnych przepisach, a organy zezwalające oraz warunki wykonywania działalności objętej zezwoleniem, w szczególności zasady oraz tryb udzielania, odmowy udzielenia, zmiany, zawieszenia, cofnięcia albo ograniczenia zakresu zezwolenia, określają odrębne przepisy, o ile niniejsza ustawa nie stanowi inaczej.
28. We wskazanych powyżej przypadkach, podmiot udzielający koncesji lub zezwolenia dokonuje weryfikacji spełniania warunków, od których uzależnione jest prowadzenie działalności przez przedsiębiorcę. W praktyce, tego rodzaju formy reglamentacji nie są jednak stosowane do regulowania działalności tzw. „wolnych zawodów”, zbliżonych rodzajowo do zawodu psychoterapeuty. Odnoszą się one do działalności w sektorach lub branżach szczególnie wrażliwych, co uzasadnia przedmiotowo weryfikację określonych warunków, od których uzależnione jest prowadzenie działalności.
29. W doktrynie wskazano, że odmienny charakter ma natomiast regulowana działalność gospodarcza. Forma ta wydaje się warta rozważenia jako potencjalne rozwiązanie prawne, pozwalające na uregulowanie statusu zawodu psychoterapeuty.
30. Zgodnie z art. 43 ust. 1 Prawa Przedsiębiorców, jeżeli odrębne przepisy stanowią, że dany rodzaj działalności jest działalnością regulowaną, przedsiębiorca może wykonywać tę działalność, jeśli spełnia warunki określone tymi przepisami i po uzyskaniu wpisu do właściwego rejestru działalności regulowanej. W ustępie 2 przytoczonego przepisu wskazano, że organ prowadzący rejestr działalności regulowanej dokonuje wpisu na wniosek przedsiębiorcy, po złożeniu przez przedsiębiorcę do organu prowadzącego rejestr działalności regulowanej oświadczenia o spełnieniu warunków wymaganych prawem do wykonywania tej działalności. Przedsiębiorca podlegający wpisowi do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej może złożyć wniosek wraz z oświadczeniem również w urzędzie gminy, wskazując organ prowadzący rejestr działalności regulowanej.
31. Regulowana działalność gospodarcza jest kwalifikowana jako zliberalizowana w stosunku do koncesji i zezwoleń formą reglamentacji działalności gospodarczej. Przedsiębiorca nie musi w tym przypadku uzyskać zgody odpowiedniego organu na podjęcie i prowadzenie działalności reglamentowanej, a przesłanką podjęcia takiej działalności jest spełnienie szczególnych warunków wskazanych w przepisach prawnych oraz wpis do rejestru działalności regulowanej.

Spełnienie tych warunków nadal podlega jednak kontroli i w tym sensie działalność taka ma wciąż charakter działalności regulowanej. Ponieważ o statusie działalności gospodarczej jako działalności regulowanej decyduje wyłącznie ustawa, aby możliwe było zakwalifikowanie określonego rodzaju działalności jako regulowanej, konieczne jest ustanowienie przez ustawodawcę odpowiednich norm na poziomie ustawowym<sup>14</sup>.

32. Ustawodawca w Prawie Przedsiębiorców nie przesądza, które rodzaje działalności gospodarczej należy uznać za działalność regulowaną ani też nie wskazuje ustaw odrębnych regulujących jej podejmowanie i wykonywanie. Art. 43 ust. 1 przewiduje natomiast wprost, że o działalności regulowanej można mówić jedynie wówczas, jeżeli przepis odrębnej ustawy wyraźnie tak stanowi. Oznacza to, że nie ma domniemania działalności regulowanej. W doktrynie podkreśla się, że obowiązek uzyskania wpisu do rejestru działalności regulowanej, tak jak uzyskania koncesji i zezwolenia, jest ograniczeniem wolności gospodarczej i jako taki musi być wprowadzony wprost w drodze ustawy i wyłącznie z uwagi na ochronę ważnego interesu publicznego. Podobnie jak w przypadku samorządów zawodowych, wymagania, które musi spełnić przedsiębiorca zamierzający prowadzić działalność regulowaną, określone są odmiennie dla każdego rodzaju działalności i zazwyczaj są ściśle związane z przedmiotem danej działalności<sup>15</sup>.
33. Realizacja przesłanek materialnych nie uprawnia jeszcze do podjęcia i wykonywania jakiegokolwiek działalności regulowanej. Konieczne jest jeszcze spełnienie przesłanki formalnej, tj. złożenie wniosku i uzyskanie wpisu do właściwego rejestru działalności regulowanej. Organ, dokonując wpisu do rejestru, nie weryfikuje przy tym zgodności oświadczenia przedsiębiorcy ze stanem faktycznym, a więc nie sprawdza, czy przedsiębiorca rzeczywiście spełnia warunki niezbędne do wykonywania danej działalności regulowanej. W związku z tym, wpis do rejestru działalności regulowanej nie poświadcza spełnienia warunków wykonywania danej działalności. Kontrola wstępna zgłoszenia obejmuje jedynie sprawdzenie jego kompletności i zupełności, natomiast kontrola związana z faktycznym spełnieniem przesłanek materialnych następuje już po rozpoczęciu przez przedsiębiorcę wykonywania działalności regulowanej. Ustawodawca nie ograniczył więc możliwości przeprowadzenia kontroli pod kątem spełnienia warunków wyłącznie do organu rejestrowego. Oznacza to, że również inne podmioty (np. Inspekcja Handlowa, Państwowa Inspekcja Sanitarna, Państwowa Inspekcja Pracy) mogą kontrolować przedsiębiorcę pod względem spełnianych warunków.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, M. Zdyb, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, wyd. C.H.Beck, Warszawa 2019, Legalis, kom. do art. 43 Prawa przedsiębiorców.



#### IV.IV. Uwagi końcowe

34. Jak wynika z powyższej analizy, a także biorąc pod uwagę stan faktyczny, należy przede wszystkim podkreślić, że w prawie polskim zasadą konstytucyjną jest swoboda działalności gospodarczej, a reglamentacja działalności może być dokonywana wyłącznie ze względu na ważny interes publiczny. Taki interes musi zostać wyznaczony również w odniesieniu do zawodu psychoterapeuty, niezależnie od ostatecznie wybranej przez ustawodawcę formy reglamentacji działalności gospodarczej.
35. Na tym tle zarysowują się jednak problemy, które wymagałyby analizy w toku prowadzonych prac parlamentarnych, które powinny bezwzględnie zostać rozważone przy projektowaniu regulacji ustawowych. Przede wszystkim, jak wynika z przedstawionego stanu faktycznego, czy definicji zawartej w Rozporządzeniu, środowisko psychoterapeutyczne jest środowiskiem zróżnicowanym. W chwili obecnej, na podstawie norm obowiązującego prawa trudno jest wyprowadzić jednoznaczną definicję psychoterapii, a także psychoterapeuty. Co więcej, nie jest jasna zależność pomiędzy osobą wykonującą zawód psychoterapeuty a psychologiem, świadczącym usługi psychologiczne, co może poddać w wątpliwość zasadność tworzenia kolejnego samorządu zawodowego czy rejestru dla profesji o kompetencjach krzyżujących się z zakresem usług psychologicznych. Problemy te powinny zostać rozważone i zaadresowane w przypadku podjęcia zaawansowanych prac parlamentarnych, mających na celu prawne uregulowanie statusu zawodowego psychoterapeuty.
36. Jak wynika z zaprezentowanej analizy, regulacja zawodu psychoterapeuty, w przypadku reglamentacji jego wykonywania mogłaby zostać dokonana w różnych, prawnie dopuszczalnych formach. W tym zakresie, w ocenie Opiniujących rozważeniu powinna podlegać przede wszystkim możliwość utworzenia samorządu zawodowego oraz ustanowienie psychoterapii jako działalności regulowanej w rozumieniu Prawa Przedsiębiorców. Zawody o charakterystyce zbliżonej do zawodu psychoterapeuty, które zostały poddane reglamentacji ze względu na ochronę ważnych interesów społecznych, zazwyczaj wykonywane są bowiem w jednej z tych form. Jako przykład działalności w ramach samorządów podać można zawód lekarza, psychologa czy adwokata i radcy prawnego. W ramach działalności związanej z obowiązkiem wpisu do odpowiedniego rejestru wskazać można rejestr przedsiębiorców prowadzących pracownię psychologiczną w zakresie psychologii transportu, a w innych sektorach gospodarki np. działalność kantorową, działalność telekomunikacyjną czy działalność związaną ze świadczeniem usług turystycznych. Wybór pomiędzy wskazanymi formami, przy założeniu istnienia i wykazania uzasadnionego interesu publicznego w każdym ze wskazanych przypadków, uzależniony byłby przede wszystkim od ostatecznego kształtu, jaki miałby docelowo zostać nadany środowisku osób wykonujących zawód psychoterapeutów. W tym względzie, należy podkreślić przede wszystkim większą samodzielność samorządu zawodowego, funkcjonującego jako osoba prawna, posiadającego swój własny majątek i zarząd, decydujący o ważnych sprawach samorządu. Elementy te nie występują w przypadku działalności regulowanej, zakładającej wpis do odpowiedniego rejestru – w tym przypadku kontrola warunków wykonywania zawodu spoczywa w całości na administracji państwowej.



37. Należy też poddać rozważeniu relację pomiędzy potencjalnym samorządem lub rejestrem, a aktualnie istniejącymi stowarzyszeniami, zrzeszającymi psychoterapeutów, reprezentujących określone podejścia do psychoterapii. W przypadku powołania samorządu zawodowego uzasadnione byłoby przejęcie przez niego funkcji poszczególnych stowarzyszeń. Mając przy tym na względzie fakt, że powołanie samorządu najprawdopodobniej wiązałoby się z jednolitą regulacją statusu zawodowego psychoterapeuty, należałoby ujednoczyć również standardy i podejścia stosowane przez poszczególne stowarzyszenia, w celu ustalenia jednolitych kryteriów, od których uzależnione byłoby uzyskanie uprawnień zawodowych. Takie wnioski można wyciągnąć na podstawie analizy funkcjonowania innych samorządów zawodowych, w zakresie których uzyskanie uprawnień zawodowych powinno następować dla wszystkich na tych samych zasadach i zależy od realizacji uogólnionego programu kształcenia, natomiast ewentualna specjalizacja pozostaje kwestią odrębną, w niektórych przypadkach w ogóle niepodlegającą regulacji. Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być – na wzór samorządów zawodowych architektów i inżynierów budownictwa – powołanie odrębnych izb na podstawie jednej ustawy. W takim przypadku możliwe byłoby separowanie uzyskiwania uprawnień zawodowych psychoterapeutów reprezentujących różne nurty psychoterapii, jednak *de facto* wiązałoby się to z tworzeniem niezależnych samorządów oraz odrębnych regulacji prawnych dla każdego uznanego nurtu psychoterapii.
38. W przypadku wyboru rejestru działalności regulowanej jako formy regulacji statusu zawodowego psychoterapeuty, również należałoby określić kryteria od których uzależnione byłoby uzyskanie uprawnień zawodowych, w celu ustalenia warunków, od których uzależnione byłoby dokonanie stosownego wpisu. W tym zakresie również pojawiłby się problem związany z koniecznością ujednoczenia kryteriów warunkujących dokonanie stosownego wpisu lub tworzenia kilku rejestrów pozwalających na różnicowanie tych kryteriów w zależności od nurtu psychoterapii. Wydaje się przy tym, że rejestr mógłby zostać potencjalnie powiązany z aktualnie prowadzoną przez stowarzyszenia psychoterapeutów działalnością poprzez np. ustalenie obowiązku przedłożenia certyfikatów wydanych przez organizacje kształcące w ramach uznanych naukowo metod.
39. Powyższe problemy i kwestie wymagające rozstrzygnięcia musiałyby zostać ostatecznie ustalone przez ustawodawcę w projektowanej ustawie regulującej status zawodu psychoterapeuty, po wypracowaniu optymalnych z punktu widzenia praktyki rozwiązań, zarówno w zakresie samej formy regulacji, jak i ostatecznego kształtu działalności. Z uwagi na wielość rozwiązań prawnych możliwych do zastosowania w tym przypadku, wydaje się istotne przeprowadzenie konsultacji w ich zakresie i przeanalizowanie różnych wariantów w celu wyznaczenia rozwiązania, które pozwoli na regulację zawodu psychoterapeuty w sposób najlepiej realizujący interes publiczny.
40. W każdej z możliwych do wyboru form reglamentacji działalności, kluczowe znaczenie uzyskują więc projektowane regulacje określające definicję psychoterapeuty i psychoterapii, warunki uzyskania uprawnień do wykonywania zawodu oraz wymogi warunkujące przynależność do samorządu zawodowego lub wpisu do odpowiedniego rejestru. Należy przy tym mieć na



względnie, że warunki te powinny zostać określone w sposób równy dla każdego, kto podjąłby decyzję o podjęciu zawodu psychoterapeuty. Nieuzasadnione różnicowanie warunków, od których uzależnione byłoby uzyskanie uprawnień zawodowych, stanowiłoby naruszenie zagwarantowanej konstytucyjnie swobody działalności gospodarczej. Okoliczność ta w praktyce wyłącza możliwość dowolnego kształtowania kryteriów nadawania uprawnień psychoterapeuty przez samorząd zawodowy lub uznaniowego dokonywania wpisu w rejestrze działalności regulowanej. Nie jest zatem możliwe pozostawienie w tym zakresie pełnej swobody przez ustawodawcę.

41. Mając na względzie powyższe, należy też zwrócić uwagę na problem prawidłowej delegacji kompetencji w tym zakresie na potencjalnie tworzony samorząd. W przypadku rejestru działalności regulowanej problemy związane z właściwym określeniem kryteriów warunkujących możliwość uzyskania statusu zawodowego psychoterapeuty musiałyby zostać określone bezpośrednio przez ustawodawcę. Ponieważ w przypadku samorządu zawodowego istnieje możliwość podejmowania istotnych decyzji o procesie kształcenia przez samorząd wskutek delegacji tych kompetencji przez ustawodawcę, należy zaznaczyć, że zarysowane różnice związane z możliwością prowadzenia psychoterapii w różnych nurtach w takim przypadku mogłyby spowodować powstanie problemów związanych z różnicowaniem warunków, od których uzależnione jest wykonywanie zawodu, co należy uznać za niedopuszczalne w świetle zaprezentowanej w niniejszym memorandum analizy prawnej. W praktyce ustawodawca nie powinien bowiem doprowadzić do sytuacji, w której samorząd ma możliwość podejmowania decyzji z naruszeniem swobody prowadzenia działalności gospodarczej poprzez nieuzasadnioną reglamentację dostępu do zawodu związaną ze zbyt szerokim i niejasnym ustalaniem kryteriów dostępu do zawodu. Problemy w tym zakresie powinny zostać więc właściwie zaadresowane w ramach projektowanych rozwiązań prawnych.

## **V. Wnioski**

42. W prawie polskim zasadą konstytucyjną jest swoboda działalności gospodarczej. Reglamentacja działalności może być dokonywana wyłącznie ze względu na ważny interes publiczny, w uzasadnionych przypadkach. Taki interes musi zostać wyznaczony w odniesieniu do zawodu psychoterapeuty, niezależnie od ostatecznie wybranej przez ustawodawcę formy reglamentacji działalności gospodarczej.
43. Regulacja zawodu psychoterapeuty, w przypadku reglamentacji jego wykonywania mogłaby zostać dokonana w różnych, prawnie dopuszczalnych formach. W tym zakresie rozważeniu powinna podlegać przede wszystkim możliwość utworzenia samorządu zawodowego oraz ustanowienie psychoterapii jako działalności regulowanej w rozumieniu Prawa Przedsiębiorców.
44. W każdej z możliwych do wyboru form reglamentacji działalności, kluczowe znaczenie uzyskają projektowane regulacje określające definicję psychoterapeuty i psychoterapii, warunki

uzyskania uprawnień do wykonywania zawodu oraz wymogi warunkujące przynależność do samorządu zawodowego lub wpisu do odpowiedniego rejestru. Należy przy tym mieć na względzie, że warunki te powinny zostać określone w sposób równy dla każdego, kto chciałby decydować się na wykonywanie zawodu psychoterapeuty. Nieuzasadnione różnicowanie warunków, od których uzależnione byłoby uzyskanie uprawnień zawodowych, stanowiłoby naruszenie zagwarantowanej konstytucyjnie swobody działalności gospodarczej.

#### **VI. Zastrzeżenia końcowe**

45. Podstawę sporządzenia niniejszego memorandum stanowi stan faktyczny podany przez Zleceniodawcę oraz przedłożone przez Zleceniodawcę dokumenty. Opiniujący nie weryfikował, czy przedstawiony przez Zleceniodawcę stan faktyczny znajduje swoje odzwierciedlenie w rzeczywistości.
46. Niniejsze memorandum uwzględnia aktualny na dzień jego sporządzenia stan prawny. Zmiany stanu prawnego, orzecznictwa sądów powszechnych, jak i interpretacja przepisów po dacie sporządzenia memorandum mogą mieć wpływ na zmianę zawartej w memorandum oceny prawnej oraz wniosków.
47. Niniejsze memorandum stanowi prezentację rozwiązań prawnych, które mogą zostać rozważone przy regulacji statusu zawodowego psychoterapeuty i nie stanowi rekomendacji przyjęcia któregokolwiek z nich.

Justyna Baniewska  
adwokat

prof. dr hab. Maciej Gutowski  
adwokat