



Warszawa, 04-09-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

XI.022.7.2025.DB

Pani

Barbara Nowacka

Minister Edukacji

sekretariat.dew@men.gov.pl

ePUAP

Szanowna Pani Minister,

w nawiązaniu do korespondencji z dnia 1 sierpnia 2025 r. (ozn.: DEW-WES.021.2.2025.TSG), przekazującej do zaopiniowania projekt rozporządzenia Ministra Edukacji w sprawie wydawania orzeczeń i opinii przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych, jako Rzecznik Praw Obywatelskich – wykonujący także zadania niezależnego organu monitorującego wdrażanie postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.¹ – pragnę zwrócić uwagę Pani Minister na kwestie, które w mojej opinii wymagają szerszej analizy.

Na wstępie chciałbym podkreślić, że prawo do nauki jest jednym z fundamentalnych praw człowieka, którego realizacja umożliwia rozwój osobisty oraz pozwala na osiągnięcie samodzielności i niezależności, a także pełny udział we wszystkich sferach życia. Konstytucja RP w art. 70 przyznaje każdemu prawo do nauki oraz zobowiązuje

¹ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169 ze zm.).

władze publiczne do zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Ponadto, na podstawie art. 24 ust. 1 Konwencji, Polska zobowiązała się do zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami dostępu do wykształcenia bez dyskryminacji i na zasadach równych szans. Jednym z obowiązków wynikających z Konwencji jest zapewnienie, że działania sygnatariuszy mają zmierzać do pełnego rozwoju potencjału oraz poczucia godności i własnej wartości, a także wzmocnienia poszanowania praw człowieka, podstawowych wolności i różnorodności ludzkiej.

Co więcej, zgodnie z preambułą ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz.U. z 2025 r. poz. 1043 ze zm.; dalej: „u.p.o.”), szkoła winna zapewnić każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju, przygotować go do wypełniania obowiązków rodzinnych i obywatelskich w oparciu o zasady solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości i wolności, zaś art. 1 pkt 6 wskazanej ustawy stanowi, że system oświaty zapewnia m.in. możliwość pobierania nauki przez dzieci i młodzież z niepełnosprawnościami, zgodnie z ich indywidualnymi potrzebami rozwojowymi i edukacyjnymi oraz predyspozycjami. Zadaniem państwa jest zapewnienie takiego systemu kształcenia, który będzie zmierzał do pełnego rozwoju potencjału ucznia, talentów i kreatywności, a także zdolności przy pełnym wykorzystaniu jego możliwości, a podejmowane działania powinny gwarantować, że osoby z niepełnosprawnościami nie będą wykluczone z powszechnego systemu edukacji ze względu na swoją niepełnosprawność.

Należy przy tym wskazać, że z punktu widzenia ucznia ze szczególnymi potrzebami w kontekście procesu edukacji kluczową kwestią jest uzyskanie odpowiedniego dokumentu wydanego przez poradnię psychologiczno-pedagogiczną (opinii lub orzeczenia), które stanowią podstawę dostosowania procesu edukacji do potrzeb konkretnego ucznia. Dlatego też tak istotne jest, by uczniowie w przypadku których istnieje podejrzenie, iż posiadają szczególne potrzeby edukacyjne byli diagnozowani szybko, ale również by diagnozy były prawidłowe, a treść dokumentów wydawanych przez poradnie uwzględniała właściwe i efektywne sposoby pracy z uczniem lub uczennicą.

Jak wynika z raportu Rzecznika Praw Obywatelskich pt. „Wsparcie uczniów z niepełnosprawnościami przez nauczycieli współorganizujących proces edukacyjny, pomoc nauczyciela oraz asystenta osobistego ucznia ze specjalnymi potrzebami

edukacyjnymi”², istotnym wyzwaniem związanym z organizacją nauki ucznia ze szczególnymi potrzebami edukacyjnymi jest długość oczekiwania na wizytę w poradni psychologiczno-pedagogicznej. We wspomnianym raporcie powołany jest przykład jednego z największych miast w Polsce, gdzie w poradni diagnozującej dzieci i uczniów z podejrzeniem zaburzeń ze spektrum autyzmu wizytę wyznacza się z półtorarocznym okresem oczekiwania³. Podobne wnioski płyną ze spraw indywidualnych, w których Rzecznik prowadzi postępowania wyjaśniające. Stąd też **postulat skrócenia czasu oczekiwania na wizytę w poradni, a w konsekwencji – wydania dokumentu potwierdzającego konieczność zindywidualizowania procesu edukacji – zasługuje na aprobatę.**

Niemniej jednak równie ważną kwestią jest **jakość dokumentów** wydawanych na rzecz uczniów ze szczególnymi potrzebami. Z doświadczeń wynikających z rozpatrywania skarg indywidualnych kierowanych do mojego Biura wynika, że niejednokrotnie treść dokumentów jest przyczyną konfliktów pomiędzy rodzicami a samorządami gmin (już od etapu organizacji dowozu ucznia posiadającego orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego lub o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych tj. określenia rodzaju placówki edukacyjnej, która byłaby optymalna dla konkretnego ucznia) oraz placówkami edukacyjnymi (na etapie realizacji zaleceń wynikających z dokumentów wydawanych przez poradnie psychologiczno-pedagogiczne).

Nie można również pominąć faktu, że ankietowani biorący udział w badaniu Rzecznika⁴ podkreślali, że treść orzeczeń i opinii wydawanych przez poradnie psychologiczno-pedagogiczne budzi wiele emocji – zwłaszcza w kontekście dokumentów, co do których zauważalne było kopiowanie części treści z innych opinii

² Raport „Wsparcie uczniów z niepełnosprawnościami przez nauczycieli współorganizujących proces edukacyjny, pomoc nauczyciela oraz asystenta osobistego ucznia ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi”, dostępny w wersji elektronicznej pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/publikacja-brpo-wsparcie-uczniow-niepelnosprawnosci-nauczyciele> [dostęp 21 sierpnia 2025 r.].

³ Ibidem, s. 26.

⁴ Ibidem, s. 26.

lub orzeczeń, zawierających niewłaściwe imię lub niewłaściwą płeć dziecka, czy też charakteryzujących się wysokim poziomem ogólności zaleceń.

Mając powyższe na względzie, zwracam się z uprzejmą prośbą o zwrócenie uwagi na poniżej nakreślone kwestie.

I. Rozszerzenie możliwości orzekania przez poradnie psychologiczno-pedagogiczne a rynek pracy. Skład zespołu wydającego orzeczenia i opinie

Zgodnie z § 3 ust. 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 września 2017 r. w sprawie orzeczeń i opinii wydawanych przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2061; zwanego dalej: „obecnie obowiązującym rozporządzeniem”), orzeczenia i opinie dla dzieci i uczniów niesłyszących, słabosłyszących, niewidomych, słabowidzących i z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera, wydają zespoły działające w poradniach wskazanych przez kuratora oświaty, za zgodą organów prowadzących te poradnie. W efekcie dokumenty, które dotyczą wspomnianej wyżej grupy uczniów są kierowane do tzw. poradni specjalistycznych. Z kolei zgodnie z treścią projektowanych rozwiązań zrezygnowano z wyodrębnienia poradni dedykowanych uczniom ze wskazanymi potrzebami. Tym samym orzeczenia i opinie – również dla uczniów z podejrzeniem spektrum czy też niepełnosprawnością wzroku i słuchu – mają być wydawane przez wszystkie właściwe miejscowo poradnie psychologiczno-pedagogiczne.

Rozwiązanie to może skrócić czas oczekiwania na uzyskanie potrzebnej dokumentacji. Niemniej jednak wraz z rozszerzeniem zbioru podmiotów, które będą mogły orzekać w stosunku do uczniów z podejrzeniem spektrum autyzmu, niesłyszących, słabosłyszących, niewidomych i słabowidzących powstaje wątpliwość, czy rynek pracy dysponuje tak dużą ilością specjalistów, którzy będą mogli w sposób merytoryczny zajmować się diagnozami tej grupy dzieci. Skoro bowiem do tej pory niemożliwym było zwiększenie zasobu kadrowego specjalistycznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, to obawa o brak zasobów kadrowych mogących zasilić zespoły we wszystkich poradniach psychologiczno-pedagogicznych wydaje się zasadna, zwłaszcza z uwagi na dość krótki czas, jaki § 33 projektowanego rozporządzenia wskazuje na dostosowanie poradni psychologiczno-pedagogicznych do możliwości orzekania we wszystkich sprawach (zakłada się, że zmiana wejdzie w życie 1 września 2026 r.).

Co więcej, o ile z aprobatą należy podejść do pomysłu kształtowania składu zespołu wydającego orzeczenia i opinie wedle potrzeb, o tyle wątpliwości budzi wyłączenie z

obowiązkowego składu zespołów lekarzy. Zgodnie z § 4 ust. 2 projektowanego rozporządzenia w skład zespołu wchodzi: dyrektor poradni lub upoważniona przez niego osoba – jako przewodniczący zespołu, psycholog, pedagog i inni specjaliści (m.in. lekarze), jeżeli ich udział w pracach zespołu zostanie uznany za niezbędny. Aktualnie skład zespołu, zgodnie z § 4 ust. 2 obecnie obowiązującego rozporządzenia obejmuje dyrektora poradni lub osobę przez niego upoważnioną – jako przewodniczącego zespołu – psychologa, pedagoga, lekarza oraz innych specjalistów (w szczególności posiadających kwalifikacje w zakresie pedagogiki specjalnej), jeżeli ich udział w pracach zespołu jest niezbędny.

Powyższa zmiana prowadzi do wątpliwości, czy na skutek braku dostępu, m.in. do lekarzy psychiatrów dziecięcych, udział ich w orzekaniu nie będzie pomijany. Tymczasem w kontekście niektórych rozpoznań ich udział jest kluczowy w celu wszechstronnego rozpoznania szczególnych potrzeb dziecka i ucznia oraz sformułowania szczegółowych zaleceń.

II. Wyłączenie możliwości przeprowadzenia obserwacji przez członka zespołu w trakcie zajęć szkolnych

Zgodnie z § 7 ust. 2 i 3 projektowanego rozporządzenia, w celu uzyskania charakterystyki funkcjonowania dziecka lub ucznia w przedszkolu, szkole, ośrodku lub placówce, w tym rozpoznanych przez nauczycieli, wychowawców grup wychowawczych lub specjalistów prowadzących zajęcia z dzieckiem lub uczniem trudnościach oraz mocnych stronach i uzdolnieniach dziecka lub ucznia, przewodniczący zespołu zwraca się do właściwego dyrektora z prośbą o przekazanie opinii o funkcjonowaniu dziecka lub ucznia w przedszkolu, szkole, ośrodku lub placówce, w tym rozpoznanych przez nauczycieli, wychowawców grup wychowawczych lub specjalistów prowadzących zajęcia z dzieckiem lub uczniem trudnościach oraz mocnych stronach i uzdolnieniach dziecka lub ucznia, informując o tym wnioskodawcę. Na wydanie opinii placówka, do której uczęszcza uczeń ma 7 dni.

Powyższe uregulowanie tworzy zatem system, który z zasady nie przewiduje możliwości obserwacji dziecka lub ucznia przez pracowników poradni psychologiczno-pedagogicznej w trakcie zajęć szkolnych, posiłkując się w tym zakresie wyłącznie pisemną obserwacją nauczycieli prowadzących zajęcia.

Kwestia braku korzystania z możliwości bezpośredniej obserwacji ucznia w trakcie zajęć szkolnych, wśród rówieśników, została poruszona w trakcie badania

prorowadzonego przez Rzecznika⁵. Ankietowani podkreślili, że już obecnie orzekanie w poradniach psychologiczno-pedagogicznych w dużej mierze opiera się na informacjach pozyskanych od rodzica. W efekcie diagnozy mają być miejscami nieadekwatne, a zalecenia bardzo ogólne i nierealistyczne z punktu widzenia szkoły. Stąd jednym z rozwiązań wskazywanych przez badanych miałyby być szersze włączenie szkół do diagnozy, m.in. zapraszanie psychologów z poradni psychologiczno-pedagogicznej na obserwacje, czy też włączenie wychowawców lub specjalistów ze szkoły do składu komisji orzekającej.

III. Oświadczenie o wyrażeniu zgody na przekazanie rozstrzygnięcia a świadoma zgoda na przekazanie szczególnej kategorii danych osobowych

Refleksji wymaga również przepis § 4 ust. 2 pkt 4 projektowanego rozporządzenia, zgodnie z którym integralną częścią wniosku o wydanie orzeczenia lub opinii jest oświadczenie wnioskodawcy, że wyraża on zgodę na przesłanie wydanego orzeczenia lub opinii do przedszkola, szkoły lub ośrodka, do których dziecko lub uczeń uczęszcza lub do których zostało przyjęte. Regulacja ta wprowadza zasadę, że konsekwencją niewyrażenia zgody jest pozostawienie wniosku bez rozpoznania.

W uzasadnieniu wskazuje się, że z uwagi na optymalne wykorzystanie czasu pracy specjalistów, zasadne ma być ograniczenie inicjowania procesu diagnostycznego w sytuacjach, gdy niemożliwe jest zapewnienie dziecku lub uczniowi realnej kontynuacji wsparcia w ramach działań podejmowanych przez przedszkole, szkołę, placówkę lub ośrodek. Stąd też wszczęcie procedury prowadzącej do wydania orzeczenia lub opinii, które ostatecznie nie zostaną przekazane do przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły lub ośrodka, ma skutkować wydłużeniem czasu oczekiwania na dokumentację dla dzieci i uczniów rzeczywiście wymagających wsparcia⁶.

Wprowadzenie powyższego uregulowania jest niezrozumiałe. Należy w tym miejscu odnieść się m.in. do systemu orzekania o niepełnosprawności na mocy ustawy z dnia

⁵ Ibidem; s.26.

⁶ Zob. s. 13 uzasadnienia projektu, dostępnego pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12400612/katalog/13147097#13147097> [dostęp 28 sierpnia 2025 r.].

27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 913). Wspomniana ustawa nie przewiduje obowiązku przekazania orzeczenia o stopniu niepełnosprawności pracodawcy. Co więcej – pracownik z niepełnosprawnością nie musi przekazywać nawet informacji o tym, że posiada orzeczenie (poza przestrzenią badań medycyny pracy). Zaznaczyć trzeba, że **posiadanie orzeczenia oraz uzyskanie odpowiednich dostosowań stanowi uprawnienie**, a nie obowiązek **osoby ze szczególnymi potrzebami**. Stąd też podobną zasadę winno się przyjąć w przypadku orzeczeń i opinii wydawanych przez poradnie psychologiczno-pedagogiczne.

Niemniej istotne jest to, że podpisanie ww. oświadczenia stanowi de facto zgodę na przekazanie szczególnego katalogu danych. W tym miejscu należy podkreślić, że do przetwarzania danych związanych z niepełnosprawnością oraz zakresu wymaganego wsparcia wymagana jest wyraźna zgoda na przetwarzanie tych danych osobowych, o której mowa w art. 9 ust. 2 lit. a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 ze zm.). Stąd też pogłębionej analizy wymaga kwestia, czy udzielenie jej poprzez oświadczenie, którego brak oznacza pozostawienie wniosku bez rozpoznania w istocie będzie pełnić rolę świadomej i uzasadnionej okolicznościami zgody.

Należy ponadto zauważyć, że ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1568) przewiduje możliwość sprawdzenia, czy na skutek braku skierowania przez rodziców wniosku o wydanie orzeczenia lub opinii przez poradnię psychologiczno-pedagogiczną lub przedłożenia wydanego rozstrzygnięcia w celu dostosowania procesu edukacyjnego do szczególnych potrzeb ucznia nie zagraża jego dobru – poprzez skierowanie do sądu rodzinnego wniosku o wgląd w sytuację rodziny. Co więcej, nie jest klarowne, w którym momencie orzeczenie lub opinia miałyby być przekazywane przez poradnię – w momencie wydania czy też dopiero po rozpoznaniu odwołania od jego pierwotnej wersji lub nieskorzystania z procedury odwoławczej przez rodziców.

IV. Oświadczenie o powodach niezłożenia podpisu przez drugiego z rodziców w kontekście sprawowania władzy rodzicielskiej

Zastrzeżenia wywołuje również treść § 6 ust. 2 pkt 6 projektowanego rozporządzenia, który stanowi, że jednym z elementów wniosku o wydanie orzeczenia lub opinii, w przypadku braku podpisu drugiego rodzica, jest oświadczenie wnioskodawcy będącego rodzicem podpisującym wniosek o przyczynie braku podpisu drugiego rodzica, zaś w przypadku braku jednego z oświadczeń – powód braku złożenia oświadczenia przez drugiego z rodziców. W uzasadnieniu projektu⁷ wskazano, że celem wprowadzenia obowiązku złożenia oświadczenia jest skompletowanie dokumentacji oraz umożliwienie zespołowi podjęcia merytorycznej decyzji, również w przypadkach, gdy drugi rodzic z różnych przyczyn nie uczestniczy w procedurze składania wniosku. Przepis zaś ma eliminować przedłużanie postępowania zespołu z powodów formalnych, niezależnych od poradni. Dodatkowo w przypadku, gdy oboje rodzice posiadają pełnię praw rodzicielskich, zmiana ma mieć na celu zapewnienie poszanowania tych praw oraz prawa do ochrony interesu dziecka przez oboje rodziców.

Bezsprzecznie decyzja o skierowaniu do poradni psychologiczno-pedagogicznej wniosku o wydanie opinii lub orzeczenia stanowi istotną sprawę dziecka, o której mowa w art. 97 § 2 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2809), stąd też rodzice winni rozstrzygnąć o niej wspólnie. Mając powyższe na uwadze wskazane jest doprecyzowanie przepisu w zakresie konsekwencji prawnych związanych z brakiem podpisu jednego z rodziców pod wnioskiem oraz braku złożenia przez jednego z rodziców stosownych oświadczeń, wprowadzenia obowiązku pouczenia o możliwości skorzystania z zastępczej formy wyrażenia zgody na skierowanie wniosku przez sąd rodzinny oraz stworzenie katalogu otwartej sytuacji (związanych np. z niepełnosprawnością drugiego rodzica), w których mimo braku fizycznego podpisu wniosek mógłby być merytorycznie rozpoznany.

V. Brak podstawy prawnej wydania opinii innej niż opinia o potrzebie wczesnego wspomaganie rozwoju

W obecnym porządku prawnym istnieje luka prawna dotycząca podstaw prawnych do wydawania opinii innych niż opinia o potrzebie wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka. Należy bowiem wskazać, że zgodnie z definicją sformułowaną w § 2 pkt 3 projektowanego rozporządzenia za opinię uznaje się wyłącznie opinię o potrzebie

⁷ Zob. s. 4 uzasadnienia projektu rozporządzenia.

wczesnego wspomagania rozwoju dziecka. W związku z tym pomija się opinie diagnozujące specyficzne trudności w uczeniu się.

Pragnę podkreślić, że ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 881; dalej: „ustawa o systemie oświaty”) w art. 3 pkt 18a oraz art. 4 pkt 33 u.p.o. definiuje specyficzne trudności w uczeniu się jako trudności w uczeniu się odnoszące się do uczniów w normie intelektualnej, którzy mają trudności w przyswajaniu treści nauczania, wynikające ze specyfiki ich funkcjonowania percepcyjno-motorycznego i poznawczego, nieuwarunkowane schorzeniami neurologicznymi. Z kolei art. 127 ust. 11 u.p.o. stanowi, że opinie w sprawie dostosowania wymagań edukacyjnych wynikających z programu nauczania do indywidualnych potrzeb ucznia, u którego stwierdzono specyficzne trudności w uczeniu się, uniemożliwiające sprostanie tym wymaganiom, wydają również niepubliczne poradnie psychologiczno-pedagogiczne, w tym niepubliczne specjalistyczne poradnie psychologiczno-pedagogiczne. Opinie o specyficznych trudnościach w uczeniu się określone są również rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2572), który w § 3 ust. 1 stanowi, że opinia poradni psychologiczno-pedagogicznej, w tym poradni specjalistycznej, o specyficznych trudnościach w uczeniu się może być wydana uczniowi nie wcześniej niż po ukończeniu klasy III szkoły podstawowej i nie później niż do ukończenia szkoły podstawowej, zaś w ust. 2 wspomnianego przepisu przewiduje możliwość wydania opinii o specyficznych trudnościach edukacyjnych dla ucznia szkoły ponadpodstawowej.

Niemniej jednak w przepisach powszechnie obowiązujących nie sformułowano katalogu specyficznych trudności w uczeniu się, jak również procedury wydawania wspomnianych dokumentów oraz jej obowiązkowych elementów. Stąd też z uwagi na fakt, że opinia stwierdzająca specyficzne trudności w uczeniu się jest podstawą m.in. do dostosowania warunków egzaminu ósmoklasisty i egzaminu maturalnego do potrzeb edukacyjnych oraz możliwości psychofizycznych wynikających z rodzaju tych trudności⁸, to procedura jej wydawania oraz rodzaje specyficznych trudności edukacyjnych winny zostać ujęte w przepisach rozporządzenia, zaś definicja opinii sformułowana w § 2 pkt 3 projektowanego rozporządzenia odpowiednio rozszerzona.

⁸ Vide: art. 44zzr ust. 5 oraz art. 44zzzf ust. 5 ustawy o systemie oświaty.

Mając na uwadze powyższe, działając w oparciu o art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz.1264, ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o analizę przedstawionych uwag i ich uwzględnienie w dalszych pracach nad projektem rozporządzenia w sprawie wydawania orzeczeń i opinii przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych.

Łączę wyraz szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

1) Pan Łukasz Krasoń

Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych

ePUAP

2) Pani Monika Horna-Cieślak

Rzeczniczka Praw Dziecka

ePUAP