

Przemysław Charzewski

Collegium Witelona Uczelnia Państwowa

ORCID: 0000-0003-3760-7992

**STATUS OSÓB NEURORÓŻNORODNYCH
W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM¹****Wprowadzenie**

Żyjemy w czasach, w których coraz częściej mówi się o tym, że „nie ma ludzi zdrowych, są tylko niezdiagnozowani”. Z jednej strony można powiedzieć, że jest to jak najbardziej trafna obserwacja, z drugiej jednak zbyt proste poprzestanie na tym już teraz powoduje, że niektórzy nie chcą dostrzegać całkowicie realnych wyzwań osób, które się z nimi mierzą. W naukach prawnych lubimy nagłaśniać problemy związane z łamaniem praw człowieka w naszym państwie i na świecie. Czymś oczywistym stała się obrona praw osób przynależących do społeczności LGBT+. Doczekaliśmy się nawet dość znacznej intensyfikacji, gdy chodzi o poruszanie zagadnień związanych z ochroną praw naszych braci mniejszych, tj. zwierząt.

Jeżeli jednak można tu mówić o pewnego rodzaju dojrzałości społecznej, większej świadomości, to nie wszędzie aktualnie jest to takie oczywiste, o swoje prawa wciąż bowiem – choć z coraz większym powodzeniem – muszą zabiegać aktualnie osoby przynależące do środowisk identyfikujących się z tzw. neuroróżnorodnością.

Termin ten, ukuty w latach 90 XX w. przez będącą w spectrum autyzmu socjolog, J. Singer², miał oznaczać nieograniczoną zmienność neurokognitywnego funkcjonowania wśród ludzi (chodzi o różnice w przetwarzaniu informacji oraz funkcjonowaniu społecznym i poznawczym). Aktualnie zaś – w zależności od postępu w naukach medycznych i pedagogicznych – do osób, które należy lub można z tym wiązać, zalicza się te rozwijające się w spectrum autyzmu (niektórzy sygnalizują, że powinno się mówić po prostu o autyzmie; dalej: ASD), osoby z zespołem nadpobudliwości psychoruchowej z deficytem uwagi (dalej: ADHD),

¹ Projekt badawczy realizowany w ramach grantu wewnętrznego; znak: DB.406.1.25.

² Neurozróznicowanie było nagłaśniane też przez organizacje pozarządowe – podobnie zresztą jak dziś – coraz częściej również w Polsce. Temat zresztą nabiera na sile także w kręgach akademickich (zob. np. <https://www.facebook.com/SKNneuroroznorodnosc/> – na Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy działa studenckie koło naukowe).

osoby z borderline, dysleksją, dyskalkulią i wiele innych, gdzie można mówić o bardziej dostrzegalnej specyfice budowy lub funkcjonowania ludzkiego mózgu³.

Przykładowo u osób z ASD dostrzega się takie problemy, jak trudności w czytaniu niepisanych zasad społecznych, wyzwania z zakresu społecznej komunikacji, niedopasowaną gestykulację, trudności z kontaktem wzrokowym, autostymulację czy niedogodności funkcjonalne, gdy mowa o przewidywaniu lub planowaniu na co dzień⁴. Dla odmiany przy ADHD będą to ograniczenia w zakresie skupiania się na jednym zadaniu, poważne trudności z organizacją tych ostatnich (o podłożu funkcjonalnym), impulsywne decyzje, zaczynanie wielu zadań bez doprowadzania ich do końca, szybkie uleganie rozproszeniu, niedostosowanie głośności głosu do panujących warunków⁵.

Jednocześnie o ile zaobserwować można znaczne postępy w obszarze psychologii i psychiatrii – aktualnie coraz częściej także polskiej – jeżeli mówimy o rozwoju wiedzy i świadomości wśród specjalistów, co do dziś nie jest jeszcze wcale tak bardzo powszechnie spotykane, to w naukach prawnych obserwujemy w najlepszym wypadku zdecydowaną przewagę literatury ogólnie traktującej o prawnej ochronie zdrowia psychicznego. Zagadnienia szczegółowe – w tym wypadku związane z neróżnorodnością jako taką – nie wydają się jeszcze czymś powszechnym, o czym jeszcze będzie mowa.

W związku z powyższym postanowiłem zająć się zagadnieniem wskazanym w temacie i dotknąć go w perspektywie, której nie czyniło tego zbyt wielu – o ile w ogóle. Innymi słowy, na kolejnych stronach nastąpi próba bardziej skondensowanego zbadania statusu neuro różnorodnej jednostki w prawie administracyjnym, co zostanie dokonane na przykładzie budzących w tej chwili chyba najwięcej społecznych emocji, piętrzących się wręcz diagnoz związanych z ASD i ADHD (co odnosi się w szczególności – ale nie tylko – do ludzi młodych), szereg innych przejawów neuro różnicowania mózgow zostało bowiem jedynie zasygnalizowane wskutek ograniczonej jak na kompleksowe ujęcie ilości miejsca.

Niedostatek szczegółowych regulacji prawnych w obszarze prawa administracyjnego

W polskim prawie administracyjnym zarówno materialnym, jak i ustrojowym występuje znaczne rozproszenie materii poświęconej osobom neuroatypowym. Można wręcz zaryzykować stwierdzenie, że nie ma jednego głównego aktu prawnego.

³ N. Masataka, *Implications of the idea of neurodiversity for understanding the origins of developmental disorders*, „Physics of Life Reviews” 2017, vol. 20, s. 85; J. Harris, *Interview. The mother of neurodiversity: how Judy Singer changed the world*, „The Guardian” 2023, <https://www.theguardian.com/world/2023/jul/05/the-mother-of-neurodiversity-how-judy-singer-changed-the-world> (22.06.2025).

⁴ Zwiększanie szans na profesjonalny sukces pracowników w spectrum autyzmu – działanie podejmowane przez podmioty rynkowe, Raport Fundacji AsperIT 2023.

⁵ ASD a ADHD – podobieństwa i różnice między tymi zaburzeniami, <https://centralma.pl/asd-a-adhd-podobienstwa-i-roznice-miedzy-tymi-zaburzeniami/> (3.06.2025).

Akty ustawowe obejmujące swym zakresem problematykę neurodywergencji nie są poświęcone wyłącznie niej, choć odgrywają istotną rolę. Do takich, poza powszechnie znanymi regulacjami odnoszącymi się do osób niepełnosprawnych⁶ czy ochrony zdrowia psychicznego⁷, należy zaliczyć m.in. ustawę o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami⁸ oraz ustawę o dostępności cyfrowej⁹. Poszukiwania należało tym samym rozpocząć od aktów wykonawczych, by w dalszej kolejności przyrzeć się aktom prawa samorządowego.

W nawiązaniu do ASD, w ramach podjętych eksploracji na cele naukowe, odnaleziono jedno rozporządzenie¹⁰, uchwałę w przedmiocie utworzenia środowiskowych domów samopomocy, dwie uchwały w przedmiocie utworzenia środowiskowych domów samopomocy i nadania im statutów, uchwałę w przedmiocie uchwalenia statutu środowiskowego domu samopomocy, uchwałę w sprawie: planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest gmina Wołanów, oraz określenia form i specjalności kształcenia, na które dofinansowanie jest przeznaczone w 2025 r., jak również jedno porozumienie międzygminne¹¹.

Z rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 25 maja 2023 r. w sprawie programu pilotażowego w zakresie kompleksowej opieki rozwojowej nad dziećmi urodzonymi przedwcześnie właściwie nie wynika nic poza tym, że do adresatów działań w ramach tego programu wprost zaliczono dzieci zmagające się z ASD. W uchwałach jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST) powtarza się zaś w szczególności wątek domów samopomocy, gdzie jako adresatów działań wskazuje się osoby z ASD i innymi „wyzwaniami” związanymi z rozwojem psychicznym. Przykładowo przywołajmy dwa przepisy uchwały związanej z utworzeniem domu samopomocy w Pęcherach i nadaniem mu statutu. Zgodnie z przepisem § 8 ust. 2 pkt 1–5, podstawowym celem działalności domu jest wspieranie uczestników i ich rodzin oraz rekompensowanie skutków niepełnosprawności w sferze funkcjonowania społecznego oraz:

⁶ Zob. m.in. ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. 2024, poz. 44 ze zm.).

⁷ Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. 2024, poz. 917).

⁸ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. 2024, poz. 1411), dalej: u.z.d.

⁹ Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (Dz.U. 2023, poz. 1440), dalej: u.d.c.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 25 maja 2023 r. w sprawie programu pilotażowego w zakresie kompleksowej opieki rozwojowej nad dziećmi urodzonymi przedwcześnie KORD (Dz.U. poz. 1202).

¹¹ Zob. m.in. Łódzk. 2008, nr 164, poz. 1565; zm.: Łódzk. 2014, poz. 4438 oraz Łódzk. 2018, poz. 4612; Podla. 2019, poz. 3961; Mazow. 2019, poz. 10928; Pomor. 2020, poz. 2038; Kujaw. 2023, poz. 2058; zm.: Kujaw. 2023, poz. 2911 i poz. 4111 oraz Kujaw. 2024, poz. 5149; Małop. 2024, poz. 6433; Mazow. 2025, poz. 601.

- utrzymanie uczestników w ich naturalnym środowisku, w tym rozwijanie umiejętności niezbędnych do samodzielnego życia;
- reprezentowanie interesów osób z niepełnosprawnościami w społeczności lokalnej i kształtowanie akceptującej postawy otoczenia wobec nich;
- dążenie do pełnej integracji społecznej osób niepełnosprawnych poprzez ich czynne i aktywne uczestnictwo w życiu politycznym, kulturalnym i społecznym w lokalnym środowisku;
- prowadzenie rehabilitacji społecznej i zawodowej, rozumianej jako zespół działań zmierzających do osiągnięcia przez uczestników poprawy jakości życia, samodzielnego funkcjonowania, a także powstrzymania postępującej regresji poprzez zapewnienie wsparcia psychologicznego i terapeutycznego;
- rozwijanie i podtrzymywanie umiejętności wykonywania czynności dnia codziennego.

Ponadto do podstawowych zadań domu samopomocy zaliczono świadczenie usług w ramach indywidualnych lub zespołowych treningów samoobsługi i treningów umiejętności społecznych, polegających na nauce, rozwijaniu lub podtrzymywaniu umiejętności w zakresie czynności dnia codziennego i funkcjonowania w życiu społecznym. Realizacja tych zadań miała się zaś odbywać poprzez:

- zapewnienie uczestnikom pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych;
- zapewnienie wsparcia społecznego;
- prowadzenie treningów/zajęć wspierająco-aktywizujących, a w szczególności treningów funkcjonowania w codziennym życiu oraz treningów interpersonalnych;
- rozwijanie zainteresowań, umożliwienie rozwoju kulturalnego uczestników;
- prowadzenie poradnictwa specjalistycznego;
- zabezpieczenie posiłków uczestnikom w ramach treningu kulinarnego;
- podejmowanie działań służących integracji ze społeczeństwem;
- terapię ruchową;
- pomoc w załatwianiu spraw urzędowych;
- terapię zajęciową dostosowaną do indywidualnych możliwości, potrzeb oraz zainteresowań;
- inne formy działalności sprzyjające realizacji indywidualnych planów postępowania wspierająco-aktywizującego, dostosowanego do indywidualnych potrzeb i możliwości uczestnika.

Poza tym mamy uchwałę w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia nauczycieli, gdzie w przepisie § 6 określono specjalności dokształcania, na które przeznaczone jest dofinansowanie w 2025 r. W poszczególnych punktach wymienia się m.in. takie, jak:

- mające wpływ na poszerzenie oferty edukacyjnej szkoły lub przedszkola oraz wynikające z rozporządzenia w sprawie zasad udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych szkołach i przedszkolach (m.in. psychologia, terapia pedagogiczna, zajęcia korekcyjno-kompensacyjne, oligofrenopedagogika

- z autyzmem oraz zespołem Aspergera, rewalidacja, terapia pedagogiczna z rewalidacją, metodyka pracy z dziećmi w spektrum autyzmu, tyflopädagogika, surdopedagogika, logopedia, pedagogika specjalna, spectrum autyzmu; edukacja i rehabilitacja osób z niepełnosprawnością intelektualną, logorytmika i rytmika);
- uczeń z depresją w szkole;
 - dziecko w kryzysie zdrowia psychicznego;
 - dziecko wysoko wrażliwe;
 - praca z dzieckiem o specjalnych potrzebach edukacyjnych;
 - zaburzenia koncentracji – praca z uczniem;
 - praca z uczniem z trudnymi zachowaniami.

Jako ostatnie z nawiązujących do spectrum autyzmu zostanie poddane uwadze porozumienie międzygminne w sprawie kierowania mieszkańców gminy Jerzmanowice-Przeginia do Środowiskowego Domu Samopomocy w Kluczach. Zgodnie z postanowieniami przepisów § 2 ust. 1 i 3 osoby z niepełnosprawnością intelektualną oraz ze spektrum autyzmu lub niepełnosprawnościami sprzężonymi, zamieszkujące na terenie gminy Jerzmanowice-Przeginia, kierowane są na podstawie przedmiotowego porozumienia do Środowiskowego Domu Samopomocy w Kluczach prowadzonego na zlecenie gminy Klucze na podstawie decyzji administracyjnej poprzedzonej wnioskiem o skierowanie do domu na pobyt dzienny, składanym do ośrodka pomocy społecznej właściwego ze względu na miejsce zamieszkania wnioskodawcy. Wskazano także, że decyzję o skierowaniu do Środowiskowego Domu Samopomocy w Kluczach dla osób z niepełnosprawnością intelektualną oraz dla osób ze spektrum autyzmu lub niepełnosprawnościami sprzężonymi wydaje wójt gminy Klucze.

Odnośnie do ADHD odnaleziono akty administracji rządowej (sześć rozporządzeń¹² i uchwałę Rady Ministrów¹³), spośród których najbardziej warto zwrócić

¹² Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 maja 2019 r. w sprawie podstaw programowych kształcenia w zawodach szkolnictwa branżowego oraz dodatkowych umiejętności zawodowych w zakresie wybranych zawodów szkolnictwa branżowego (Dz.U. poz. 991 ze zm.); rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 lipca 2019 r. w sprawie standardu kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela (Dz.U. 2024, poz. 453); rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 28 stycznia 2022 r. w sprawie warunków zdrowotnych wymaganych od marynarzy do wykonywania pracy na statku morskim (Dz.U. poz. 338); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 października 2020 r. w sprawie szczegółowych warunków, form i trybu realizacji Rządowego programu rozwijania szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych na lata 2020–2024 – „Aktywna tablica” (Dz.U. 2024, poz. 158); rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lipca 2024 r. w sprawie sposobu przygotowania wysłuchania osoby niepełnosprawnej oraz warunków, w jakich powinno odbywać się wysłuchanie (Dz.U. poz. 1153).

¹³ Uchwała nr 120 Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2023 r. w sprawie ustanowienia programu inwestycyjnego pod nazwą „Pediatria PLUS – dostosowanie infrastruktury do aktualnych standardów opieki pediatrycznej i psychiatrycznej – Szpitala Klinicznego im. Karola Jonschera Uniwersytetu Medycznego im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu” (M.P. 2023, poz. 767 ze zm.).

uwagę na rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w przedmiocie podstaw programowych kształcenia w zawodach szkolnictwa branżowego, rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie standardu przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela, rozporządzenie Rady Ministrów dotyczące szczegółowych warunków, form i trybu realizacji Rządowego programu rozwijania szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych na lata 2020–2024 „Aktywna tablica” oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu przygotowania wysłuchania osoby niepełnosprawnej oraz warunków, w jakich powinno odbywać się wysłuchanie. Warto również zwrócić uwagę na uchwałę Rady Ministrów w przedmiocie ustanowienia programu inwestycyjnego pod nazwą „Pediatria PLUS – dostosowanie infrastruktury do aktualnych standardów opieki pediatrycznej i psychiatrycznej – Szpitala Klinicznego im. Karola Jonschera Uniwersytetu Medycznego im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu”.

Nie zabrakło także aktów prawa miejscowego¹⁴. W zbiorze tym znajdują się uchwały dotyczące zarówno placówek oświatowych, doskonalenia zawodowego nauczycieli, jak i uchwała dotycząca przyjęcia Programu Usług Społecznych Miasta Żyrardowa w latach 2023–2026.

W przypadku aktów administracji rządowej wzięto pod uwagę w pierwszej kolejności rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 maja 2019 r. w sprawie podstaw programowych kształcenia w zawodach szkolnictwa branżowego oraz dodatkowych umiejętności zawodowych w zakresie wybranych zawodów szkolnictwa branżowego. W załączniku nr 20 do tego rozporządzenia określono podstawy programowe kształcenia w zawodach szkolnictwa branżowego przyporządkowanych do branży opieki zdrowotnej. Tam zaś, w ramach kwalifikacji związanych z ortoptyką, wyróżniono efekt kształcenia w postaci rozpoznawania przyczyn trudności w czytaniu i pisanii, który weryfikuje się poprzez ocenę umiejętności ucznia w zakresie:

- analizy wyników badań psychologa i innych specjalistów,
- przeprowadzanie oceny narządu wzroku w oparciu o badania ortoptyczne,
- przeprowadzanie oceny lateralizacji,
- klasyfikację trudności wzrokowych z uwzględnieniem współistniejących takich zaburzeń, jak: dysleksja, ADHD.

Znajomość zagadnień związanych z neuro różnorodnością, w tym ADHD, jest wymagana także na gruncie rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego dotyczącego standardu kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela, wymogi te sprawiają jednak wrażenie ramowych. Brakuje charakterystyk poszczególnych zaburzeń oraz odmienności funkcjonalnych.

¹⁴ Zob. m.in.: Małop. 2007, nr 515, poz. 3404; Kujaw. 2008, nr 98, poz. 1562; Mazow. 2009, nr 79, poz. 2138; Małop. 2009, nr 586, poz. 4352; Lubus. 2018, poz. 252; Lubus. 2018, poz. 1194.

Trudno nie zwrócić uwagi na rozporządzenie Ministra Zdrowia w przedmiocie warunków zdrowotnych wymaganych od marynarzy do wykonywania pracy na statku morskim, w załączniku nr 1 mamy bowiem wskazane jako jedną z potencjalnych przyczyn niezdolności do wykonywania pracy marynarza na statku morskim właśnie ADHD. Nie wyklucza się jednak ograniczonej zdolności w zależności od wskazań lekarskich czy nawet brak istotnego wpływu na tę zdolność.

Z rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków, form i trybu realizacji rządowego programu „Aktywna tablica” wynika natomiast, że organom prowadzącym szkoły podstawowe, w których uczą się uczniowie ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi (posiadający różnorodne zaburzenia rozwojowe, utrudniające lub uniemożliwiające prawidłowy proces kształcenia), wsparcie finansowe może być udzielone na zakup sprzętu, pomocy dydaktycznych lub narzędzi do pomocy dydaktycznych, a także narzędzi terapii psychoneurologicznej dla uczniów z zaburzeniami koncentracji i uwagi (w tym z ADHD, z niepełnosprawnością intelektualną oraz dla uczniów z zaburzeniami procesów uczenia się, w tym z dysleksją czy dyskalkulią). To samo odnosi się do procesów komunikacji, w tym zaburzeń przetwarzania słuchowego, uczniów z centralnymi zaburzeniami słuchu, słabosłyszących, z zaburzeniami koncentracji i uwagi, w tym z ADHD, ADD, autyzmem (aktualnie częściej mówi się o spectrum autyzmu, ale ciągle ewolucja międzynarodowych klasyfikacji oraz świeżość problemu w perspektywie nowych ustaleń powodują, że nawet wśród profesjonalistów ta nomenklatura do dziś nie jest do końca konsekwentna).

Warto wreszcie zwrócić uwagę na rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu przygotowania wysłuchania osoby niepełnosprawnej oraz warunków, w jakich powinno się odbywać to wysłuchanie. Zostało ono wydane na podstawie przepisu art. 600 § 7 k.p.c.¹⁵, a jego zakres zastosowania obejmuje kwestie wskazane w tytule rozporządzenia. Zgodnie z przepisem § 7 ust. 3 podczas wysłuchania osób z zaburzeniami ze spektrum autyzmu, osób z niepełnosprawnością intelektualną, osób z deficytami uwagi (ADD) lub z nadpobudliwością psychoruchową z deficytem uwagi (ADHD) w celu zapewnienia im możliwości koncentracji i swobody wypowiedzi należy ograniczyć czynniki rozpraszające uwagę w postaci jaskrawych kolorów, mocnych zapachów oraz głośnych dźwięków lub hałasu.

Nie mniej interesująca, a nawet bogata w treść wydaje się uchwała Rady Ministrów w przedmiocie ustanowienia programu inwestycyjnego pod nazwą „Pediatria PLUS – dostosowanie infrastruktury do aktualnych standardów opieki pediatrycznej i psychiatrycznej – Szpitala Klinicznego im. Karola Jonschera Uniwersytetu Medycznego im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu”. Z opisu Kliniki Psychiatrii Dzieci i Młodzieży dowiadujemy się, że do głównych zainteresowań

¹⁵ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 2024, poz. 1568 ze zm.).

naukowych jej pracowników zalicza się m.in. zaburzenia neurorozwojowe (w tym zaburzenia ze spektrum autyzmu, ADHD), zaburzenia odżywiania, podłoże genetyczne zaburzeń psychicznych, zaburzenia nastroju, nieprawidłowo kształtującą się osobowość, zaburzenia funkcji poznawczych. Klinika realizuje też związane z powyższymi programy naukowe i badawcze.

Odnosnie do aktów prawa miejscowego należy zaznaczyć, że dotyczą one przede wszystkim spraw związanych z oddziałem integracyjnym w gimnazjum, pomocy nauczycielskiej „w grupie, do której uczęszcza dziecko z deficytem rozwoju lub zaburzeniem, np. z ADHD”; zapewnieniem kształcenia specjalnego, wychowania i opieki w ramach klasy integracyjnej; ustalania oceny klasyfikacyjnej dotyczącej zachowania ucznia, u którego stwierdzono zaburzenia lub odchylenia rozwojowe (ma to się odbywać z uwzględnieniem wpływu stwierdzonych zaburzeń i odchylen na jego zachowanie na podstawie orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego), wreszcie – z dofinansowaniem doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i szkołach, dla których odpowiednio gminy Lubsko i Świebodzin są organami prowadzącymi (osobne uchwały). W tych dwóch ostatnich przypadkach dofinansowanie dotyczy m.in. specjalności w ramach studiów magisterskich, podyplomowych, kursów kwalifikacyjnych i dokształcających zgodnie z potrzebami szkoły, co odnosi się do pracy z dziećmi z ADHD.

W przypadku borderline odnaleziono jedno rozporządzenie dotyczące świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień¹⁶. Nie zaobserwowano poważniejszych aktów prawa samorządowego.

Znaleźć można również prawne regulacje dotyczące osób z dysleksją. Tu także można podzielić akty prawne na te pochodzące od administracji rządowej¹⁷ oraz

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 19 czerwca 2019 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień (Dz.U. poz. 1285 ze zm.).

¹⁷ Zob. m.in. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu rehabilitacji leczniczej (Dz.U. 2021, poz. 265 ze zm.); uchwała Rady Ministrów nr 165 z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji” (M.P. 2014, poz. 787); rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych (Dz.U. poz. 843 ze zm.); rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 24 sierpnia 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów w publicznych szkołach artystycznych (Dz.U. 2023, poz. 179); rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 sierpnia 2017 r. w sprawie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych (Dz.U. poz. 1534); rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych (Dz.U. 2023, poz. 2572 ze zm.); rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 maja 2019 r. w sprawie podstaw programowych kształcenia w zawodach szkolnictwa branżowego oraz dodatkowych umiejętności zawodowych w zakresie wybranych zawodów szkolnictwa branżowego (Dz.U. poz. 991 ze zm.); rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 lipca 2019 r. w sprawie standardu kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu

akty prawa samorządowego¹⁸. Podobnie, gdy mówimy o dyskalkulii (tu też można wyróżnić akty administracji rządowej¹⁹ oraz akty prawa samorządowego²⁰).

Trzy ostatnie (przykładowe) przejawy neuroróżnorodności nie będą jednak tu omawiane z uwagi na ograniczony zakres rozważań. Ponadto podkreślić trzeba, że powyższe stanowi pewien wybór aktów prawnych dokonany na podstawie zasobów dostępnych w systemie informacji prawnej LEX. Uwzględnione zostały zarazem tylko akty prawotwórcze o statusie obowiązujących. Pominęto akty prawa międzynarodowego i europejskiego z uwagi na ograniczone ramy niniejszych rozważań, jak również poważne braki w powszechnej znajomości poruszanych zagadnień na gruncie samego tylko prawa polskiego.

Stan literatury przedmiotu z zakresu prawa administracyjnego w przedmiocie neuroróżnorodności

Aktualnie dominuje raczej literatura poruszająca zagadnienia ogólne z zakresu ochrony zdrowia psychicznego²¹ i dostępności, jakkolwiek jest to dobry punkt

nauczyciela (Dz.U. 2024, poz. 453); rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów w publicznych szkołach artystycznych (Dz.U. 2024, poz. 1595); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 października 2020 r. w sprawie szczegółowych warunków, form i trybu realizacji Rządowego programu rozwijania szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych na lata 2020–2024 – „Aktywna tablica” (Dz.U. 2024, poz. 158); rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 sierpnia 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych (Dz.U. poz. 1710); rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 listopada 2023 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach (Dz.U. poz. 2659 ze zm.).

¹⁸ Tych ostatnich jest dużo, ponad 230, stąd nie sposób ich przytoczyć w opracowaniu o tak ograniczonych ramach.

¹⁹ Zob. przywołane: uchwała Rady Ministrów nr 165 z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji” (M.P. 2014, poz. 787); rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 lipca 2019 r. w sprawie standardu kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela (Dz.U. 2024, poz. 453); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 października 2020 r. w sprawie szczegółowych warunków, form i trybu realizacji Rządowego programu rozwijania szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych na lata 2020–2024 – „Aktywna tablica” (Dz.U. 2024, poz. 158).

²⁰ Łódzk. 2001, nr 114, poz. 1225; Małop. 2007, nr 376, poz. 2475; Małop. 2009, nr 586, poz. 4352; Małop. 2012, poz. 2228; Mazow. 2014, poz. 6373; zm.: Mazow. 2015, poz. 2347 i 5369.

²¹ W zakresie literatury administracyjnoprawnej zob. np. D. Cendrowicz, *Wolność jednostki na przykładzie sytuacji prawnej pensjonariusza domu pomocy społecznej* [w:] *Wolność w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017; M. Burdzik, *Osoba z zaburzeniami psychicznymi jako strona postępowania administracyjnego a skuteczność mechanizmów gwarancyjnych*

wyjścia. Zdecydowanie brakuje jednak literatury rozwijającej w tym zakresie zagadnienia szczegółowe. W literaturze cywilistycznej i karnistycznej występują śladowe ilości szczegółowych opracowań²², w doktrynie prawa administracyjnego zaś można mówić w najlepszym wypadku o rozwoju literatury w zakresie ww. dostępności, choć nie można także i tej odmówić tego, że jednak przyczynia się do „przecierania szlaków”.

Dla podkreślenia nie mniej doniosłego znaczenia opracowań ogólnych warto wskazać chociażby na dwuczęściowy artykuł poświęcony ustawie o dostępności, a opublikowany przez K. Roszewską. W jego pierwszej części autorka zauważyła m.in., że zagadnienie dostępności nie stanowi dla prawa żadnego *novum*, a począwszy od lat 70 XX w. możemy mówić o coraz większym postępie w tym zakresie. Za sprawą wpływu prawa antydyskryminacyjnego prawo polskie także ewoluowało, począwszy od zwiększenia poziomu dostępności dla osób z niepełnosprawnością ruchową i wzrokową. Z czasem zmiany zaczęły obejmować obszary zabezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia, przez rehabilitację zawodową, aż do aktualnego etapu, tj. realizacji prawa do pełnego udziału w życiu społecznym. Zauważono również, że na jurydyzację odnośnie do dostępności w Polsce wpłynęła w znacznym wymiarze aktywność środowiska osób niepełnosprawnych. W ramach programu Dostępność Plus światło dzienne ujrzała też współpraca strony pozarządowej z jego twórcami²³.

Na całość problematyki dostępności w zakresie, w jakim została ona unormowana w prawie polskim, złożyły się na poziomie ustawowym przepisy u.z.d. i u.d.c. Jak zauważyła K. Roszewska, obie wspomniane ustawy stanowią istotny fundament zobowiązania międzynarodowego, wynikającego z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ONZ, a to m.in. za sprawą internalizacji idei dostępności w sferze politycznej i administracyjnej. Przynajmniej z formalnego punktu widzenia za trwałe efekty tych aktów prawotwórczych uznano włączenie dostępności do większości polityk publicznych, praktyki planowania, realizacji i oceny funkcjonowania państwa, samorządów oraz instytucji publicznych²⁴.

Z drugiej strony jednak mówi się też, że u.z.d. jest również wyrazem znacznej powściągliwości prawodawcy wobec instytucji publicznych w zakresie nakładania i egzekwowania obowiązków. Nie udało się zwłaszcza objąć w jednym

przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego [w:] *Skuteczność w prawie administracyjnym*, red. C. Martysz, Warszawa 2022.

²² Warto zwrócić uwagę np. na taką pozycję, jak: *Autyzm a prawo*, red. A. Górski, B. Kmiecik, Warszawa 2023.

²³ K. Roszewska, *Ustawa o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami – podłoże prawne i społeczne przyjęcia ustawy. Część 1*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, t. LXIII, nr 12, s. 24.

²⁴ K. Roszewska, *Ustawa o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami – podłoże prawne i społeczne przyjęcia ustawy. Część 2*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2023, t. LXIV, nr 4, s. 25; Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. 2012, poz. 1169 ze zm.).

akcie szerokiego zakresu regulacji traktujących o dostępności u samych tylko podmiotów publicznych. Tymczasem, jak uważa K. Roszewska, „uporządkowanie obowiązków podmiotów publicznych byłoby nie tylko pomocne, ale wydaje się coraz bardziej konieczne”. Wspomniana ustawa w ograniczonym zakresie oddziałuje też na podmioty prywatne. Nie przeszkodziło to jednak temu, że Polska znalazła się za jej sprawą w awangardzie państw Unii Europejskiej²⁵.

Tak jak wspomniano, nie brak opracowań ogólnych dotyczących ochrony zdrowia psychicznego czy dostępności etc. Nie brak też literatury traktującej o dostępności w JST²⁶. Problem pojawia się jednak, gdy mówimy o konkretnych działaniach, narzędziach, które służyłyby realizacji założeń dostępności w odniesieniu do poszczególnych jednostek, tu w szczególności osób neuro różnorodnych – gdzie tak naprawdę niezależnie od powtarzalności danego zaburzenia u poszczególnych jednostek każdy przypadek wymaga odrębnej uwagi.

Pojawiają się już jednak prace, których autorów można uznać w pewnym sensie za podejmujących próbę wypełnienia wspomnianej luki. Przykładowo dwa artykuły szczegółowo odnoszące się do zagadnień przejawów neuro różnorodności (spectrum autyzmu i ADHD) w perspektywie administracyjnoprawnej napisał P. Charzewski. Autor ten w jednej ze swoich prac poruszył m.in. kwestię upodmiotowienia neuro różnorodnych jednostek, do czego przyczynia się też występująca niekiedy współpraca międzyinstytucjonalna o – w pewnym sensie – sieciowym charakterze²⁷. W innej zaś traktował o problemach związanych z orzekaniem o niepełnosprawności u takich osób, gdzie zaakcentowany został m.in.: niejednorodny poziom jakości życia i funkcjonowania takich jednostek, nawet przy identycznych diagnozach, jak również to, że osoby orzekające w zespołach orzekających o niepełnosprawności nie zawsze mimo formalnego wykształcenia posiadają wystarczającą znajomość zagadnień dotyczących zaburzeń, z którymi „zgłaszają się” poszczególne jednostki. W tej ostatniej pracy autor zauważa m.in.: „członkowie powiatowego i wojewódzkiego zespołu są obowiązani odbyć szkolenie zgodnie z programem opracowanym w oparciu o minima programowe i złożyć z wynikiem pozytywnym test sprawdzający w zakresie objętym szkoleniem”. Jak jednak dodał: „Mają one (...) charakter prawno-administracyjny i nie odnoszą się w żaden sposób do aktualnej wiedzy medycznej”²⁸.

²⁵ K. Roszewska, *Ustawa o zapewnieniu...* (cz. 2), s. 25.

²⁶ Zob. np. Ł.K. Bugowski, M. Czech, *Zapewnianie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w urzędach gmin w województwie podlaskim – aspekty finansowe i prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 11; J. G. Firlus, *Ustalenie zakresu realizacji obowiązku zapewnienia przez gminę dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami – zarys problemu* [w:] *Wsparcie potrzebujących wyzwaniem dla samorządu terytorialnego*, red. K. Małysa-Sulińska, T. Podlejski, M. Stec, Warszawa 2024.

²⁷ P. Charzewski, *Administracja inteligentna na miarę XXI wieku. Upodmiotowiona jednostka jako zwiększenie szans na sukces instytucji w epoce sieci*, „Studia nad Rozwojem Dolnego Śląska” 2025, nr 1, s. 89–90.

²⁸ P. Charzewski, *Problemy prawno-społeczne w przedmiocie orzekania o niepełnosprawności u osób neuro różnorodnych* [w:] *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. P. Lisowski, Wrocław 2024, s. 812.

Orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące osób neuroróżnorodnych

W kontekście spectrum autyzmu odnaleziono cztery wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych. Zostały one poddane analizie w kolejności chronologicznej.

Z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 15 listopada 2012 r.²⁹ wynika, że do odmowy przyjęcia do środowiskowego domu samopomocy osoby w spectrum autyzmu nie wystarczy fakt, że placówka ta nie posiada osób wyspecjalizowanych w pracy z takimi jednostkami, zwłaszcza jeżeli głównym argumentem jest to, że dotychczas z powodu braku osób z ASD nie było konieczności zatrudnienia takich specjalistów, a spełnione są pozostałe kryteria wskazane przez przepisy.

W wyroku z dnia 27 kwietnia 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie przychylił się z kolei do stanowiska zajętego przez kuratora oświaty oraz Ministra Nauki i Edukacji w przedmiocie likwidacji specjalistycznych poradni psychologiczno-pedagogicznych. Przyjęto, że dzieci korzystające z ich wsparcia (w tym dzieci z ASD) powinny mieć do nich nieprzerwany dostęp i niezależnie od motywów, nie mogą być wysyłane do placówek, których powstanie jest dopiero w planach, nawet najbardziej prawdopodobnych i szczytnie motywowanych³⁰.

Na kanwie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 grudnia 2022 r. warto z kolei odnotować, że „specjalistyczne usługi opiekuńcze u osób m.in. z problemami rozwojowymi (...) muszą być zorganizowane w taki sposób, by zapewniały stałość miejsca, czasu i osób pracujących z uczniem, co daje dziecku poczucie bezpieczeństwa, wyzwala jego aktywność i pozwala osiągać rezultaty w pracy terapeutycznej”. Jednocześnie skład orzekający przypominał o subsydiarnym charakterze pomocy społecznej, w związku z czym nie należy oczekiwać, że jednostka będzie miała zapewniony dostęp do specjalistycznych usług ponad niezbędne minimum. Sąd zgodził się wprawdzie, że jest to stan pożądaný, ale zauważył zarazem, że pomoc społeczna ma wielu beneficjentów, co nie pozostaje bez wpływu na możliwości w zakresie realizacji zadań i czynienia zadość oczekiwaniom jednostek (które zresztą powinny same także wykazywać się inicjatywą w rozwiązywaniu swoich problemów)³¹.

Nie mniej doniosły, jak również istotny z akademickiego punktu widzenia jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 7 marca 2024 r., wynika bowiem z niego, że student (w tej konkretnej sprawie ze stwierdzonym ASD bez orzeczenia o niepełnosprawności) jest zobligowany do przedstawienia i udokumentowania swoich szczególnych potrzeb, nim przystąpi do

²⁹ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 15 listopada 2012 r., sygn. II SA/Ke 637/12, LEX nr 1240878.

³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2020 r., sygn. II SA/Wa 2515/19, LEX nr 3059020.

³¹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 grudnia 2022 r., sygn. II SA/Gl 1291/22, LEX nr 3481760.

egzaminu. Tam, gdzie tego nie uczyni w wyżej opisany sposób, organy uczelni nie muszą tych szczególnych potrzeb brać pod uwagę (w przedmiotowej sprawie student poinformował o byciu osobą w spectrum autyzmu i przedstawił – niekoniecznie istotne z punktu widzenia uczelni – dowody już po fakcie kolejnego niepomysłnego podejścia do egzaminów, będąc na kolejnym roku warunkowo)³².

W mojej ocenie można częściowo polemizować ze stanowiskiem rektora, o którym mowa w tej ostatniej sprawie. Wynika to z racji społecznych. Pomimo bowiem stopniowej ewolucji „społecznego myślenia” o zaburzeniach psychicznych sama tylko przepaść międzypokoleniowa między rodzicami a dziećmi – przejawiająca się w postrzeganiu tego zagadnienia – może skutkować u niektórych niechęcią do dzielenia się takimi informacjami. Pamiętać należy też, że w poszczególnych państwach „otwartość społeczeństwa” kształtuje się w różnym tempie³³. Tym samym można zadać pytanie, czy legalistyczne myślenie rektora nie przyćmiło pewnej ludzkiej refleksji – a wszyscy wiemy, że sfera zdrowia psychicznego jest tą coraz bardziej wrażliwą, również w naszym, polskim społeczeństwie (nie zmienia to jednak postaci rzeczy, że to student swoim postępowaniem sam niejako przyczynił się do utraty zaufania wobec niego).

W kontekście ADHD odnaleziono około 20 wyroków WSA. Część z nich pozwala na poznanie sytuacji osób dotkniętych tym zaburzeniem, inne zawierają uniwersalne w pewnym sensie racje, istotne z punktu widzenia pomocy społecznej oraz oświaty.

W sprawie zawisłej przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie sąd ten w wyroku z dnia 24 sierpnia 2007 r. zwrócił uwagę, że organy dwóch instancji nie zweryfikowały faktu, że skarżąca została wprowadzona w błąd przez pracownika szkoły, który źle wyliczył wysokość dochodów i stwierdził, że stypendium socjalne córce skarżącej się nie należy. Nie odniosły się one do tego także w swoich decyzjach. Sąd zobligował wobec tego organy (Prezydenta Miasta Radomia oraz Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Radomiu) do tego, aby rozpatrzyły wniosek strony ponownie, biorąc już pod uwagę wszystkie istotne okoliczności, w tym niepełnosprawność skarżącej podyktowaną padaczką i brakiem jednego oka oraz będącą rezultatem tego niezdolność do pracy; sprawowanie opieki nad trójką dzieci, w tym dzieckiem niepełnosprawnym z ADHD, wobec którego orzeczono o indywidualnym toku nauczania; wreszcie, problemy ze sprawowaniem władzy rodzicielskiej³⁴.

Interesujący jest również wyrok zapadły w sporze zawisłym przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu³⁵. Sprawa dotyczyła wysokości

³² Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 7 marca 2024 r., sygn. II SA/Bk 910/23, LEX nr 3705488.

³³ Zob. np. E. Płońska, *Dyskryminacja, wiktymizacja, wykluczenie osób autystycznych* [w:] *Autyzm a prawo* red. A. Górski, B. Kmiecik, Warszawa 2023.

³⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 sierpnia 2007 r., sygn. VIII SA/Wa 363/07, LEX nr 496249.

³⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2009 r., sygn. IV SA/Wr 400/09, LEX nr 1687023.

Na gruncie tej sprawy warto też przywołać stanowisko w przedmiocie decyzji uznaniowych:

odpłatności świadczeń opiekuńczych, które dla skarżącej były nieproporcjonalnie wysokie z powodu konieczności ponoszenia ogromnych wydatków na syna „chorego na autyzm, ADHD, nietolerancję różnych produktów spożywczych, zaburzenia trawienia, złą absorpcję, dysbiozę, zaburzenia przemiany materii, hipotonię mięśniową”. Skarżąca podnosiła także, że syn nosił w tamtym czasie aparat ortodontyczny, był alergikiem, jak również stwierdzono u niego pogorszenie stanu zdrowia. Wspominała, że przebywał wtedy na kosztownej diecie, korzystał z turnusów rehabilitacyjnych, uczęszczał na rehabilitację. Na matce spoczywał też ciężar ponoszenia kosztów materiałów i podręczników szkolnych oraz konieczność wnoszenia dodatkowych opłat w związku z uczęszczaniem syna na zajęcia z biofeedback, gdzie Narodowy Fundusz Zdrowia w tamtym czasie opłacał tylko jedną taką terapię w tygodniu przez 28 dni, podczas gdy skuteczność tej ostatniej była możliwa jedynie przy uczestnictwie systematycznym, a więc 2–3 razy w tygodniu.

Wsparcia wymagał także starszy syn skarżącej, który mierzył się z astmą, alergią, dysgrafią, zaburzeniami koncentracji, skrzywieniem kręgosłupa i stopami płasko-koślawymi. Nosił również dwa aparaty ortodontyczne. Do tego oczywiście dochodziły koszty podręczników.

Jak to ujął skład orzekający w niniejszej sprawie: „Organ I instancji w sprawie ustalił sytuację materialną i zdrowotną w rodzinie skarżącej, ustalił także wydatki związane z leczeniem i rehabilitacją małoletniego (...), jednak nie wyjaśnił w dostateczny sposób sytuacji zdrowotnej w rodzinie skarżącej oraz potrzeb tej rodziny i możliwości ich zaspokojenia we własnym zakresie. Ponadto w uzasadnieniu decyzji nie podał, na podstawie jakich dowodów poczynił swoje ustalenia w zakresie ustalonych potrzeb rodziny skarżącej, co może uzasadniać zarzut dowolności w tej mierze, a także nie zawarł w wydanej decyzji wyczerpujących rozważań dotyczących (...) słusznego interesu skarżącej oraz interesu społecznego (...). Poziom odpłatności przyznany (...) na podstawie owego przepisu prawa winien być wszechstronnie rozważony w kontekście ustalonej w sposób wyczerpujący sytuacji dochodowej, rodzinnej i zdrowotnej rodziny skarżącej”.

Skład orzekający zobowiązał w rezultacie organy do ponownego przeprowadzenia postępowania już z wyeliminowaniem wskazanych wątpliwości oraz do wyjaśnienia sprawy we wskazanym zakresie, z uwzględnieniem poczynienia prawidłowych ustaleń i dokonania właściwych rozważań w podanym zakresie, co odnosiło się w szczególności do istnienia przesłanek zwolnienia skarżącej z ponoszenia

„w przypadku wydawania decyzji w ramach uznania administracyjnego (...) organy administracji publicznej mają obowiązek szczególnej dbałości o prawidłowe i wyczerpujące uzasadnienie swojego rozstrzygnięcia (...) decyzja uznaniowa może być uchylona przez sąd administracyjny, w wypadku stwierdzenia, że została wydana z takim naruszeniem przepisów o postępowaniu administracyjnym, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (...). O tego rodzaju naruszeniach można mówić, gdy organ nie uzasadnił swojego wyboru, pozostawił poza swoimi rozważaniami argumenty podnoszone przez stronę, pominął istotne dla sprawy materiały dowodowe”.

opłat za przyznane usługi opiekuńcze w wymiarze większym niż 40%. Sąd wskazał też, że rozstrzygnięcie powinno odpowiadać wymogom określonym w art. 107 § 3 k.p.a.³⁶

Inna sprawa była związana z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 14 stycznia 2010 r.³⁷ Zespół Orzekający Publicznej Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej zdecydował o braku potrzeby indywidualnego nauczania dziewczynki mierzącej się z ADHD, co uczyniono na podstawie art. 71b ust. 3 ówczesnej ustawy o systemie oświaty. Swoje stanowisko Zespół uzasadniał tym, że natężenie objawów ADHD pozwala dziewczynce na realizację materiału „promowanego w zespole klasowym po zapewnieniu dziecku dodatkowej pomocy psychologiczno-pedagogicznej na terenie szkoły w formie zajęć indywidualnych dydaktyczno-wyrównawczych i socjoterapeutycznych do końca klasy VI oraz realizacji wszystkich zaleceń poradni zawartych w opinii z kwietnia 2009 r.”. Zespół odwoływał się również do analizy zgromadzonej dokumentacji, z której wynikało, że dziewczynka poczyniła postępy edukacyjne i poprawił się jej stosunek do szkolnych obowiązków. Odwołanie od tego orzeczenia złożył jej ojciec, podnosząc m.in., że dziecko nie jest w stanie skupić na lekcji, rozpraszająco na nie wpływa najmniejszy szmer, nie jest w stanie spokojnie usiedzieć. Zespół jednak podtrzymał stanowisko, argumentując, że natężenie ADHD nie jest aż tak znaczne u dziewczynki, by nie mogła uczęszczać do szkoły. Zaproponowano też rodzicom diagnozę neurologiczną, nawet z obserwacją na oddziale neurologii dziecięcej.

Kurator oświaty, podtrzymując w mocy zaskarżone orzeczenie, stwierdził m.in., że ADHD nie jest wskazaniem do izolacji dziecka od środowiska rówieśniczego w szkole, a stan zdrowia dziewczynki nie uzasadnia potrzeby realizacji obowiązku szkolnego w formie nauczania indywidualnego. Rodzice wnieśli zatem skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, wskazując, że sami nie mają kwalifikacji, by zapewnić dziecku nauczanie na adekwatnym poziomie, a potrzeba indywidualnego toku podkreślana bywa zarówno w zaświadczeniach, jak i opiniach lekarskich.

W sprawie tej wyrok można uznać w pewnym sensie za korzystny dla rodziców, choć nie ze względu na podniesioną przez nich argumentację³⁸. Stan faktyczny pozwala jednak zobaczyć, z jakimi trudnościami mierzą się osoby neuroróżnorodne i ich rodziny/opiekunowie.

³⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2024, poz. 572).

³⁷ Wyrok WSA w Opolu z dnia 14 stycznia 2010 r., sygn. II SA/Op 437/09, ONSAiWSA 2011, nr 3, poz. 62; ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 2024, poz. 750 ze zm.). Przepisy art. 71b aktualnie uchylone.

³⁸ Miały miejsce rażące nieprawidłowości natury procesowej. Zgodnie z tezą do wyroku: „Brak jest podstaw dla zespołu orzekającego, do ponownego rozpatrzenia sprawy w przypadku, gdy zespół orzekający uznaje odwołanie za nieuzasadnione. Stąd decyzja kuratora oświaty, utrzymująca w mocy orzeczenie dotknięte kwalifikowaną wadą prawną, jest także decyzją nieważną”.

Z ciekawą tezą można się spotkać na gruncie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z Bydgoszczy z 2013 r.³⁹, organy bowiem tak bardzo skoncentrowały się na formalnej diagnozie dziecka, że w pewnym momencie zamiast badać realne trudności, z którymi mierzy się to dziecko i jego bliscy, zaczęto rozpatrywać fakty przez pryzmat wybranej spośród iluś przedstawionych opinii. Stąd też teza wyroku sądu, w myśl której: „Orzekając na podstawie art. 71b ust. 1 i 3 u.s.o., o potrzebie kształcenia specjalnego organ nie ma oceniać, czy ktoś wymaga kształcenia specjalnego, bo jest chory (np. na autyzm). Organ ma ocenić, czy dana osoba np. chora na autyzm czy jakkolwiek inną, choćby nie do końca zdiagnozowaną chorobę, ale taką, która powoduje niepełnosprawność czy «niedostosowanie społeczne» – jest w takim stanie, że edukacja tej osoby może przebiegać w ramach zwykłej organizacji nauki i przy użyciu zwykłych metod pracy, czy też edukacja tej osoby wymaga stosowania specjalnej organizacji nauki i specjalnych metod pracy. Uznanie, że stosowanie zwykłych metod nauki i zwykłych metod pracy nie zapewni «najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka» w zakresie edukacji – powinno skutkować orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego”.

Biorąc w dalszej kolejności pod uwagę wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 2015 r., warto dostrzec jedną z możliwych sytuacji, w jakiej może się znaleźć jednostka zmagająca się z ADHD. Jest to jeden z poważniejszych wariantów. W uzasadnieniu faktycznym znajduje się następujący fragment: „cierpi na schorzenia neurologiczne, zdiagnozowano u niego ADHD, znajduje się w stałej terapii i farmakologii. Nadto stwierdzono, że chłopiec znajduje się pod demoralizującym wpływem kolegów, stosuje różne środki odurzające, bywa pod wpływem alkoholu, a także dopuścił się wraz z tymi kolegami szeregu czynów karalnych”⁴⁰.

Istotną wskazówką dla pracowników pomocy społecznej, jak również badaczy problemu może być wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 2019 r.⁴¹ Teza tego orzeczenia brzmi: „Zestawiając treść art. 50 ust. 4 u.p.s.

³⁹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 maja 2013 r., sygn. II SA/Bd 91/13, LEX nr 1351595.

⁴⁰ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 stycznia 2015 r., sygn. III SA/Kr 1378/14, LEX nr 1644120.

⁴¹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 października 2019 r., sygn. II SA/Bd 440/19, LEX nr 2748722.

Interesujące są zresztą też niektóre elementy uzasadnienia prawnego. Jak zauważył skład orzekający: „Nie budzi wątpliwości Sądu, mając na względzie ogólne zasady przyznawania pomocy społecznej, że z uwagi na ograniczone środki finansowe, nie wszystkie oczekiwania osoby uprawnionej do specjalistycznych usług opiekuńczych mogą zostać zaspokojone. Jednakże brak dostatecznej ilości środków na świadczenia pomocy społecznej powinien zmuszać organy do szczególnie starannego i racjonalnego ich wykorzystywania. Mając powyższe na względzie Sąd, oceniając zaskarżoną decyzję uznał, że samo ograniczenie ogólnej ilości godzin przyznanych specjalistycznych usług opiekuńczych można powiązać ze wskazaną przez organ okolicznością ograniczonych możliwości finansowych. Jednak w zaskarżonej decyzji brak rozważań odnośnie konkretnego rozmiaru dokonanego zmniejszenia tj. dlaczego zmniejszono rozmiar przyznanych świadczeń z 40 godzin miesięcznie do 10 godzin miesięcznie (a nie do np. 20 godzin miesięcznie). Samo zestawienie wielkości środków, których organ potrzebuje do realizacji planowanych specjalistycznych usług

(w którym mowa, że usługi opiekuńcze są to usługi «dostosowane» do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności) z art. 3 ust. 3 u.p.s. (stwierdzającym, że rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy) – należy zgodzić się z poglądem, że intencją ustawodawcy nie było przyznanie osobie kwalifikującej się do specjalistycznych usług opiekuńczych jakichkolwiek usług, lecz poprzedzonych bardzo dokładnym rozeznaniem usług dostosowanych do stanu zdrowia tej osoby oraz jej sytuacji rodzinnej”.

Ku przestrodze jednostek lubiących dopuszczać się nadużyć mimo obniżonej jakości życia warto zapoznać się z tezą wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 2021 r.⁴² Zauważmy w nim: „Nie zasługuje na aprobatę stanowisko skarżącego, że ilość opuszczonych godzin lekcyjnych i nieusprawiedliwionych, była następstwem złej atmosfery w szkole czy zachowania kolegów. Zwłaszcza w sytuacji kiedy skarżący nie ma przymusu nauki, jest pełnoletni i może kontynuować edukację w innej formie kształcenia. ADHD czy inne schorzenia, na które cierpi, nie tłumaczą braku usprawiedliwienia nieobecności, nawet gdyby była zasadna”.

Kolejna z wybranych spraw dotyczy świadczenia pielęgnacyjnego, w którego przedmiocie orzekał w jednym ze swych wyroków Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w 2022 r.⁴³ Źródłem powstałego sporu było odmówienie tego ostatniego skarżącemu, ojcu niepełnosprawnego dziecka, w związku z zawieszaniem po i wznawianiem w okresie letnim działalności gospodarczej. Organy stały na stanowisku, że np. rozmiar opieki musi być na tyle znaczny, by uniemożliwiać działalność zarobkową. Skład orzekający nie podzielił jednak tego stanowiska, stwierdzając: „Należy wskazać, że opieka nad osobą niepełnosprawną, o której mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r., nie musi być sprawowana nieustannie przez całą dobę, sposób jej sprawowania jest bowiem uzależniony od rodzaju schorzeń osoby wymagającej opieki i wskazań zawartych w orzeczeniu o niepełnosprawności. Przepis ten wymaga, aby opieka nad osobą niepełnosprawną legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności sprawowana była zgodnie ze wskazaniami

opiekuńczych z wielkością środków, którymi organ faktycznie dysponuje – nie daje pojęcia, czym kieruje się organ dokonując takiego a nie innego zmniejszenia, a więc czy np. wobec ograniczonej wielkości środków finansowych przyjął zasadę przyznawania usług w rozmiarze 25% zgłaszanego zapotrzebowania, albo czy inaczej traktuje osoby, które już uzyskały jakąś pomoc, a inaczej osoby, które jeszcze w ogóle pomocy nie otrzymały (i dlaczego), itd. Innymi słowy – brak jest wskazania jakichkolwiek kryteriów, którymi organ się kierował przyznając świadczenie w «okrojonym» rozmiarze, co nie pozwala ocenić, czy mamy w tym konkretnym przypadku do czynienia z decyzją w ramach swobody wyboru organu, czy mamy już do czynienia z dowolnością wyboru organu”. To zresztą nie wszystko, co można przywołać. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2024, poz. 1283 ze zm.).

⁴² Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. III SA/Gl 539/20, LEX nr 3168296.

⁴³ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 września 2022 r., sygn. II SA/Gd 247/22, LEX nr 3410781. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. 2024, poz. 323 ze zm.).

wynikającymi z tego orzeczenia, a zatem aby była to opieka długotrwała i stała”. Tu warto nadmienić, że syn skarżącego mierzył się z zespołem Tourette’a, w ramach którego wystąpiły też ADHD i zaburzenia zachowania w skali wymagającej całodobowego nadzoru (brak umiejętności w zakresie przygotowania posiłku, zadbania o higienę). Uczył się on w klasie integracyjnej, a ojciec zaprowadzał go do szkoły i z niej odbierał. Chłopak musiał po zajęciach uczęszczać na socjoterapię, logopedię, zajęcia sensoryczne, rozwijanie kompetencji emocjonalno-społecznych, zajęcia korekcyjno-kompensacyjne oraz basen.

Dalej mamy z kolei wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 2024 r. w przedmiocie prawa do świadczenia opiekuńczego dla osób, które na mocy orzeczenia sądu opiekuńczego wykonują bieżącą pieczę nad dzieckiem⁴⁴. Zgodnie z brzmieniem tezy: „Osoba odpowiedzialna za utrzymanie dziecka, której Państwo powierzyło pieczę nad jego wychowaniem i rozwojem, ma prawo skutecznego domagania się od tegoż Państwa pomocy w sprawowaniu tej opieki, w tym również pomocy materialnej, a więc przynajmniej częściowego pokrycia kosztów utrzymania dziecka, jeżeli dochód rodziny uprawnia do jej otrzymania. Zgodnie bowiem z Konwencją o Prawach Dziecka, formą sprawowania bieżącej pieczy nad dzieckiem, nad którym nie sprawują pieczy jego rodzice, jest tzw. piecza alternatywna wobec rodzicielskiej, a Państwo, zgodnie ze swym prawem wewnętrznym, powinno zapewnić takiemu dziecku opiekę zastępczą. Niezgodne z konstytucyjną zasadą ochrony praw dziecka byłoby zatem zawężenie grupy osób legitymowanych do otrzymania świadczenia wychowawczego, wyłącznie do osób, które faktycznie opiekują się dzieckiem, ale jedynie pod warunkiem, że wystąpiły do sądu opiekuńczego o przysposobienie dziecka, a pominięcie osób, które na mocy orzeczenia sądu opiekuńczego wykonują bieżącą pieczę nad dzieckiem. W takiej sytuacji prawo do świadczenia wychowawczego nie wynika bezpośrednio z art. 72 Konstytucji RP, natomiast prawo do świadczenia wychowawczego wywodzone jest w tym przypadku ze współstosowania omawianej ustawy i Konstytucji RP, czyli polega na ustaleniu właściwego sensu normy ustawy, za pomocą normy konstytucyjnej, z przyznaniem pierwszeństwa tej drugiej. We wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną powinno być jak najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka (art. 3 ust. 1 Konwencji o Prawach Dziecka)”.

W sprawie tej zaszło, co następuje: Zakład Ubezpieczeń Społecznych odmówił skarżącej będącej babcią przyznania prawa do świadczenia wychowawczego na dziecko, argumentując, że skarżąca nie sprawuje opieki faktycznej nad

⁴⁴ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 marca 2024 r., sygn. II SA/Łd 46/24, LEX nr 3696480. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.); Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. 1991, nr 120, poz. 526 ze zm.).

dzieckiem, ale opiekę bieżącą. Skarżąca podnosiła przed sądem, że wraz z mężem zostali ustanowieni opiekunami dziecka specjalnej troski, co było podyktowane m.in. wcześniactwem. To ostatnie spowodowało u chłopca uszkodzenie systemu nerwowego, wzmożone napięcie mięśniowe, zaburzenia neurologiczne. Wnuk skarżącej miał podejrzenie ADHD, był obciążony także astmą na tle alergicznym. Musiał na stałe przyjmować leki ratujące życie. Jak zresztą podnosiła kobieta, „wnuk wymaga wsparcia psychologicznego w formie terapii sensorycznej, terapii logopedycznej, jak i stałego zaopatrzenia w leki przeciwhistaminowe”.

Dziecko wraz z przyrodnimi siostrami trafiło wcześniej do domu małego dziecka. Matka była podejrzewana o znęcanie się nad dziećmi poprzez używanie przemocy fizycznej, psychicznej i ekonomicznej. Sąd powierzył wprawdzie potem sprawowanie pieczy nad małoletnim ojcu, ale ten nie wywiązywał się należycie z obowiązków. W rezultacie małoletni od chwili opuszczenia domu małego dziecka zamieszkiwał z dziadkami ze strony ojca, którym powierzono bieżącą pieczę nad małoletnim.

Wątek trudnej sytuacji rodzinnej pojawia się również w przypadku sprawy, która została rozstrzygnięta wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (także w 2024 r.)⁴⁵. Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych odmówił małoletniej reprezentowanej przez matkę jako przedstawiciela ustawowego renty rodzinnej w drodze wyjątku, po zmarłym ojcu. Dziewczynka pozostawała pod opieką psychiatry i pulmonologa. Miała stwierdzone ADHD, na które przyjmowała stałe leki. Chorowała na astmę, potrzebowała zajęć z zakresu integracji sensorycznej, do których w rodzinnej miejscowości nie było dostępu. Dziecko przyjmowało w czasie, kiedy trwała sprawa, leki antydepresyjne, nie odstępowało matki na krok, bojąc się, że coś się jej stanie. Matka, sama będąc osobą z problemami zdrowotnymi o charakterze reumatologicznym, często musiała prosić ludzi o pomoc, bowiem wsparcie z zasiłków nie wystarczało na zaspokajanie potrzeb życiowych. W pewnym sensie można powiedzieć, że główną przyczyną komplikacji życiowej kobiet był fakt, że ojciec małoletniej miał za życia trudności z podjęciem pełnowartościowego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę.

⁴⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2024 r., sygn. II SA/Wa 1881/23, LEX nr 3756820. Tu warto zacytować wymowną tezę do przywołanego wyroku: „Na szczególne okoliczności składają się wyłącznie zdarzenia niezależne od ubezpieczonego. Chodzi tylko o zdarzenia albo trwały stan wykluczający aktywność zawodową konkretnej osoby z powodów niemożliwych lub obiektywnie trudnych do przezwyciężenia. Do zdarzeń takich nie można zaliczyć świadczenia tzw. pracy «na czarno» bez ubezpieczenia. Również problemy ze znalezieniem legalnej pracy nie mogą zostać uznane za okoliczność szczególną, usprawiedliwiającą niewypracowanie wymaganego okresu w celu uzyskania świadczenia na zasadach ogólnych. Szczególne okoliczności to okoliczności obiektywne, niezależne i niezawinione przez ubiegającego się o świadczenie w drodze wyjątku. Taką szczególną okolicznością, w rozumieniu art. 83 u.e.r.f.u.s., nie jest fakt niestabilnej sytuacji na rynku pracy, zagrożenie bezrobociem, czy też samo bezrobocie. Są to bowiem zjawiska, które immanentnie występują w gospodarce rynkowej. Uznanie bezrobocia za szczególną okoliczność w praktyce powodowałoby obowiązek przyznawania powyższego świadczenia nie w drodze wyjątku lecz powszechnie”.

W kontekście innej sprawy z tego samego roku warto podkreślić, że nie jest rzadkie współwystępowanie zaburzeń ASD i ADHD z innymi dysfunkcjami. Takie sytuacje wydają się wręcz normą. Z moich doświadczeń wynika, że nie budzi wcale zaskoczenia, gdy w wyroku (fragment stanu faktycznego) czyta się: „Córka (...) posiada orzeczenie o niepełnosprawności, choruje na Zespół Aspergera, ADHD, zaburzenia snu, depresję lękową” i „szereg innych”. Już nie mówiąc o tym, że nie budzi zdziwienia, gdy mamy do czynienia w przypadku takiej osoby, nawet względnie funkcjonalnej, z całym zespołem specjalistów oraz sporym zestawem różnorodnych leków i suplementów⁴⁶. Kusząca do postawienia wydaje się również teza, że część tych zaburzeń bywa rezultatem przeżytych traum⁴⁷.

Podsumowanie.

W kierunku wzmacniania statusu osób neuroróżnorodnych w polskim prawie administracyjnym

W literaturze administracyjnoprawnej uznaniem cieszy się definicja materialnego prawa administracyjnego skonstruowana swego czasu przez Z. Leońskiego. W myśl tej definicji „normy prawa materialnego to normy zawarte w przepisach prawa administracyjnego powszechnie obowiązującego, które określają treść praw i obowiązków (zachowanie się) tych podmiotów, które w ramach danego stosunku administracyjnoprawnego, występują w charakterze podmiotów administrowanych, a więc podległych podmiotom dysponującym władztwem administracyjnym”⁴⁸.

Zauważa się zresztą również, że regulacje materialnego prawa administracyjnego znajdują się głównie w aktach rangi ustawowej, rzadziej w aktach wydawanych na podstawie i w granicach wydanych przez nie upoważnień. Adresowane są zaś głównie do podmiotów administrowanych, poza strukturami administracji publicznej. Są one też bezpośrednim źródłem praw i obowiązków, jakkolwiek innych niż wynikające z norm ustrojowych czy proceduralnych. W ostateczności stanowią pośrednią podstawę do formułowania takich praw i obowiązków, choć wymaga to konkretyzacji. Zasięg materialnego prawa administracyjnego ogarnia zaś, jak się zauważa w literaturze, właściwie wszystkie dziedziny społecznej egzystencji, w tym ochronę zdrowia, pomoc społeczną czy oświatę⁴⁹.

⁴⁶ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 kwietnia 2024 r., sygn. II SA/Łd 1011/23, LEX nr 3719894.

⁴⁷ Zob. też: wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 marca 2025 r., sygn. II SA/Lu 860/24, LEX nr 3860485.

⁴⁸ J. Matusiak, A. Narożniak, *Materialne prawo administracyjne. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2024, s. 2.

⁴⁹ Z. Duniewska, *Zagadnienia wprowadzające. Miejsce, rola, determinanty, określenie i cechy prawa administracyjnego materialnego* [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, P. Korzeniowski, E. Olejniczak-Szałowska, Warszawa 2022, s. 34.

Przywołując opinię A. Okolskiego, z jednej strony prawo administracyjne to system przepisów prawnych określających działalność państwa w ogóle i wszystkie wynikające stąd stosunki, z drugiej zaś byłby to system przepisów prawnych, za pomocą których państwo tworzy warunki wszechstronnego rozwoju społeczeństwa⁵⁰. Poglądy te, mimo że sformułowane w drugiej połowie XIX w., wydają się w swym ogólnym brzmieniu odpowiadać także współczesności, gdzie krótkie definicje to rzadkość.

Biorąc pod uwagę powyższe, nic nadzwyczajnego nie zauważę, jeżeli wskażę, że materialne prawo administracyjne, także biorąc pod uwagę drugi z poglądów Okolskiego, w naturalny sposób kształtuje również sytuację neuroróżnorodnej jednostki w społeczeństwie. Jeżeli tak, to w takim razie jak ta sytuacja i tytułowy status się przedstawiają?

Odpowiadając na to pytanie, należy wspomnieć o przywoływanej wcześniej ewolucji w dziedzinie dostępności. Jak zostało powiedziane w nawiązaniu do ustaleń K. Roszewskiej, prawo polskie ewoluowało, począwszy od zwiększenia poziomu dostępności dla osób z niepełnosprawnością ruchową i wzrokową aż po obszary zabezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia, przez rehabilitację zawodową, do aktualnego etapu, tj. realizacji prawa do pełnego udziału w życiu społecznym włącznie. To jest jednak pewien metapoziom, w zakresie którego rozważania w polskiej administratywistyce również nie są nad wyraz liczne (mam tu na myśli zgłębianie problematyki dostępności według stanu od 2019 r., a zatem, jak można rzec – w ujęciu holistycznym).

Równocześnie jednak rozrostowi uległa wiedza w zakresie psychiatrii, psychologii, pedagogiki. Okazało się, że jako społeczeństwo jesteśmy jeszcze bardziej zróżnicowani, niż mogło się wydawać, a to, co w przeszłości uchodziło za normalny trud życia niezależnie od jakichkolwiek zasad słuszności, raptownie nabrało znaczenia. Dziecko z ADHD przestało być tylko dzieckiem sprawiającym większe trudności wychowawcze. Mało tego – okazało się, że to zaburzenie wcale z czasem nie znika. Ono może jedynie zmienić swoją postać, by towarzyszyć dalej, w innym wydaniu (właściwym osobie dorosłej), z różnym natężeniem poszczególnych objawów⁵¹. Podobnie w przypadku ASD – tu można rzec, że „świat stanął na głowie”, bo okazuje się, że mierzą się z tym nie tylko osoby z najniższą jakością życia albo tzw. geniusze zamknięci w jednym, sobie właściwym świecie. Dziś wiadomo, że takich osób wśród nas jest znacznie więcej i czasami możemy

⁵⁰ A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskiem*, t. I, Warszawa 1880, s. 15 i 19.

⁵¹ P. Brudkiewicz, *Zespół nadpobudliwości psychoruchowej z deficytem uwagi (ADHD) u dorosłych*, <https://www.mp.pl/pacjent/psychiatria/choroby/74504,zespol-nadpobudliwosci-psychoruchowej-z-deficytem-uwagi-adhd-u-doroslych> (22.06.2025); S.-A. Safren, S. Sprich, C.-A. Perlman, M.-W. Otto, *Poskromić ADHD. Poznawczo-behawioralna terapia dorosłych. Poradnik pacjenta*, Sopot 2015, s. 11 i n.

nawet nie wiedzieć, że czegoś w kimś, z kim na co dzień przebywamy, zwyczajnie nie dostrzegamy, a jednostka ta – pisząc nomenklaturą właściwą prawu administracyjnemu – może mieć nie tylko tę słabszą sferę, którą wytłumaczymy sobie ludzką słabością, zwykłą nadwrażliwością. My możemy takiej jednostce zadawać nawet fizyczny ból, nie dotykając niej. Osoba ta zaś, być może wynosząc z domu lekcje dotyczące „niemówienia o pewnych kwestiach ze względów społecznych”, może zwyczajnie, a zarazem bardzo realnie znosić szeroko pojęty dyskomfort, uśmiechając się na zewnątrz, ucząc się świadomie naszych schematów, a potem w zaciszu domowym stimować się, odreagowywać, ulegać wyczerpaniu nie tylko właściwemu danej pracy, ale całościowemu.

Dla organów administracji publicznej, jak również wszelkich podmiotów administrujących i sądów administracyjnych (oczywiście nie tylko) już teraz oznacza to poważne wyzwania, o czym za chwilę w celu zachowania porządku rozważań. Nadmienić bowiem trzeba, że ogółem zarówno akty prawne, jak i literatura przedmiotu w zakresie szczegółowych zagadnień neuroróżnorodności są ubogie, choć może bardziej na miejscu byłoby rzec – znajdują się w trakcie rozwoju. Na podstawie odnalezionych aktów prawnych – głównie wykonawczych i z zakresu prawa samorządu terytorialnego – można zaobserwować powolny wzrost poziomu wsparcia dla osób neuroróżnorodnych mierzących się z ASD lub ADHD. Wciąż oczywiście najwięcej tego ostatniego jest kierowane do jednostek najbardziej doświadczających, ze stosunkowo „najniższą” – jak to się niekiedy bardziej potocznie określa – jakością życia. Na pewno można wnioskować o coraz większym dostrzeganiu problemu w oświacie, gdzie rośnie oferta szkoleń specjalistycznych dla nauczycieli. Z orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych wyłania się zaś z jednej strony problem zróżnicowania sytuacji jednostek i ich rodzin, z drugiej zaś niekiedy kłopot w postaci przesadnej powściągliwości organów, co kończy się m.in. niedopatrzzeniami w zakresie materiału dowodowego (wydaje się, że organy niekiedy mogą zbyt mocno skupiać się na zasadzie pomocniczości w pomocy społecznej, tracąc z pola widzenia zasady ogólne k.p.a.).

Nie brak jednak również przykładów niekoniecznie dobrej kreatywności wśród uczniów i studentów – mimo że doświadczających zaburzeń. Tu jednak trzeba stanowczo powiedzieć, że istnieją pewne zasady, w tym uniwersalne – oczekuje się pomocy w zakresie narzędzi i warunków pracy, a nie zaliczenia z tytułu samych problemów, z którymi mierzy się jednostka. Ponadto regułą powinno być niezwłoczne zgłaszanie takich sytuacji wraz ze stosownymi dokumentami na ich potwierdzenie. Jak bowiem pokazał przykład studenta z Białegostoku, organy uczelni ani nauczyciele akademicy nie muszą wcale brać pod uwagę takich uwarunkowań, jeżeli zgłoszenia te następują długo po stosownym czasie, a zwłaszcza dopiero w „krytycznej sytuacji” zdającego. Niewątpliwie jednak jeszcze przez jakiś czas wskazane będzie uwzględnianie mentalności społecznej, gdzie mimo wszystko część ludzi była w domach straszona społecznym naznaczeniem z tytułu

takich czy innych wyzwań zdrowotnych. Nie ma to już jednak obowiązkowego charakteru w przypadku nauczycieli czy nawet organów uczelni.

Najwięcej przykładów z orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych znaleziono, wpisując w systemie informacji prawnej LEX hasło: „ADHD”. Znacznie mniej w przypadku „spectrum autyzmu” – o dziwo.

Odnosić warto także, że mogą występować trudności w kontakcie na linii organy administracji publicznej – osoby neuroatypowe. Oczywiście neuroróżnorodność nie jest niezbędna dla ich powstania, ale mówimy o pewnej specyfice. Za potencjalne źródła tych trudności możemy uznać: skomplikowany język prawny, styl komunikacji, poziom złożoności języka urzędowego czy niedostosowanie środowiska do osób ze szczególnymi potrzebami. Te ostatnie wcale zaś nie muszą być związane z formalną diagnozą, jeśli zważyć na wciąż obecny u niektórych jednostek lęk (a może jednak strach) przed stygmatyzacją.

Wreszcie podkreślić należy, że znaczna część zaskarżanych do sądów administracyjnych decyzji w sprawach osób neuroatypowych to decyzje uznaniowe, występujące m.in. na gruncie przepisów dotyczących pomocy społecznej, ale także szkolnictwa wyższego i innych.

Uznanie administracyjne definiowane jest w literaturze przedmiotu jako podstawowy sposób przejawiania władzy dyskrejonalnej administracji publicznej. Jako forma kompetencji dyskrejonalnych pozwala ono organowi w ramach przyznanej mu możliwości wykładni prawa na wybór optymalnego rozstrzygnięcia sprawy⁵². Innymi słowy, organowi pozostawia się możliwość wyboru konsekwencji prawnej, gdyż dyspozycja normy prawnej zawiera alternatywę, na podstawie której w danym stanie faktycznym organ ma możliwość wyboru jednego rozstrzygnięcia spośród iluś wchodzących w grę wariantów⁵³.

To nie są proste sytuacje, przywołane przeze mnie orzecznictwo pokazuje bowiem nie tylko praktykę stosowaną przez organy administracji publicznej, ale także spore spectrum różnych przypadków, stanowiących często dowód na to, że nie bez powodu w ostatnich latach zaczęto podejmować działania na rzecz poprawy położenia takich osób, o często zresztą zróżnicowanych stanach i równie zróżnicowanej jakości życia przy nawet tych samych diagnozach. Granice są bardzo płynne, organy zaś nierzadko rozstrzygają w granicach uznania.

Żeby dopełnić poziom skomplikowania, trzeba wspomnieć o tym, że aktualnie z racji pojawiania się coraz liczniejszych dowodów na odmienności w budowie i pracy mózgów postuluje się, by mówić właśnie nie o chorobach, co często się jeszcze zdarza, ale o zróżnicowaniu mózgów. Ma prawo to oczywiście wzbudzać zdziwienie, zważywszy na fakt, że w tych samych grupach mamy osoby w mniej i bardziej skomplikowanych stanach, co może stawiać pytanie o te

⁵² *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 127–128.

⁵³ *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2022, s. 165.

jednostki z rzekłoby się „najniższą” jakością życia, odpowiadające nawet w jakiś sposób utrwalonym przed laty, społecznym wręcz stereotypom. Ponadto mogłoby się także pojawić pytanie, skądinąd słuszne, co z jednostkami mającymi orzeczoną niepełnosprawność.

Jestem zdania, że należy do tego podejść tak, jak podchodzimy do podziału prawa administracyjnego. Jest część ogólna – czyli instytucje wspólne całemu prawu administracyjnemu, ale jest też część procesowa, ustrojowa, a w szczególności – odnośnie do tego przykładu – materialna – która korzysta z tych instytucji w praktyce, która bądź co bądź również ma prawo do „innego zróżnicowania” w zależności od tego, czy mówimy np. o ochronie zdrowia, czy o pomocy społecznej.

Poziom wspomnianego wyżej zróżnicowania wśród samych jednostek będzie zaś w mojej opinii rósł. Zarówno dla przedstawicieli nauki prawa, jak i praktyki oznaczało to będzie tymczasem nie tylko jeszcze jeden obszar do obowiązkowego zgłębnienia w codziennej pracy, ale przypuszczam, że z czasem w całej nauce prawa, w tym prawa administracyjnego, będzie musiała być może nastąpić rewizja treści przynajmniej części pojęć. Będzie to zresztą nie do uniknięcia, jeżeli tradycyjnie będziemy chcieli poważnie traktować chociażby instytucję publicznych praw podmiotowych, o prawach człowieka wynikających z samej tylko Konstytucji RP nie wspominając.

Bibliografia

- ASD a ADHD – podobieństwa i różnice między tymi zaburzeniami*, <https://centrumalma.pl/asd-a-adhd-podobienstwa-i-roznice-miedzy-tymi-zaburzeniami/> (3.06.2025).
- Autyzm a prawo*, red. A. Górski, B. Kmiecik, Warszawa 2023.
- Bugowski Ł.K., Czech M., *Zapewnianie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w urzędach gmin w województwie podlaskim – aspekty finansowe i prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 11.
- Burdzik M., *Osoba z zaburzeniami psychicznymi jako strona postępowania administracyjnego a skuteczność mechanizmów gwarancyjnych przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Skuteczność w prawie administracyjnym*, red. C. Martysz, Warszawa 2022.
- Cendrowicz D., *Wolność jednostki na przykładzie sytuacji prawnej pensionariusza domu pomocy społecznej* [w:] *Wolność w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Charzewski P., *Administracja inteligentna na miarę XXI wieku. Upodmiotowiona jednostka jako zwiększenie szans na sukces instytucji w epoce sieci*, „Studia nad Rozwojem Dolnego Śląska” 2025, nr 1.
- Charzewski P., *Problemy prawno-społeczne w przedmiocie orzekania o niepełnosprawności u osób neuroroznorodnych* [w:] *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. P. Lisowski, Wrocław 2024.
- Duniewska Z., *Zagadnienia wprowadzające. Miejsce, rola, determinanty, określenie i cechy prawa administracyjnego materialnego* [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, P. Korzeniowski, E. Olejniczak-Szałowska, Warszawa 2022.

- Firlus J.G., *Ustalenie zakresu realizacji obowiązku zapewnienia przez gminę dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami – zarys problemu* [w:] *Wsparcie potrzebujących wyzwaniem dla samorządu terytorialnego*, red. K. Małysa-Sulińska, T. Podlejski, M. Stec, Warszawa 2024.
- Harris J., *Interview. The mother of neurodiversity: how Judy Singer changed the world*, „The Guardian” 2023.
- Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2022.
- Matusiak J., Narożniak A., *Materialne prawo administracyjne. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2024.
- Masataka N., *Implications of the idea of neurodiversity for understanding the origins of developmental disorders*, „Physics of Life Reviews” 2017, vol. 20.
- Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskiem*, t. I, Warszawa 1880.
- Płońska E., *Dyskryminacja, wiktylizacja, wykluczenie osób autystycznych* [w:] *Autyzm a prawo*, red. A. Górski, B. Kmiecik, Warszawa 2023.
- Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022.
- Roszevska K., *Ustawa o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami – podłoże prawne i społeczne przyjęcia ustawy. Część 1*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, t. LXIII, nr 12.
- Roszevska K., *Ustawa o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami – podłoże prawne i społeczne przyjęcia ustawy. Część 2*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2023, t. LXIV, nr 4.
- Zwiększanie szans na profesjonalny sukces pracowników w spectrum autyzmu – działanie podejmowane przez podmioty rynkowe*, Raport Fundacji AsperIT 2023.

Streszczenie

Niniejszy artykuł traktuje o zagadnieniu w polskiej administratywistyce w praktyce niespotykanym do tej pory – i nic dziwnego – w samych naukach społecznych pojawiło się ono w latach 90. XX w. O ile pojęcie dostępności w nauce prawa zaczęło gościć w prawniczych rozważaniach około lat 70. XX w., o tyle neuroróżnorodność, zwana niekiedy także neurodywergencyjnością, neuroatypowością, to coś, co jawi się zagadnieniem dla prawa – przynajmniej w Polsce – w praktyce egzotycznym i nierozpoznanym, choć w praktyce prawniczej nierzadko „dotykanym”. Publikacja ta jest zatem jedną z pierwszych w dziedzinie prawa administracyjnego, która nie tylko w ogóle porusza to zagadnienie i stara się uutorować kolejne ścieżki (autor z racji własnych uwarunkowań zdecydował się podjąć tego niełatwego zadania), ale mając na uwadze dwa najgłośniejsze współcześnie przejawy odmienności „neurotypów”, tj. spectrum autyzmu i zespół nadpobudliwości psychoruchowej z deficytem uwagi, stara się nie tylko zasygnalizować sytuację społeczną, ale poza wyjaśnieniem definicji neuroróżnorodności także ocenić stan literatury przedmiotu, jak również orzecznictwa sądów administracyjnych. Całość rozważań wieńczy konkretne podsumowanie oraz próba prognozy co do kierunku, w jakim przyjdzie nam przez najbliższe lata podążać, oraz tego, jak to wpłynie na status neuroróżnorodnych jednostek, który przecież, od której strony nie spojrzeć, również jawi się naturalnym przedmiotem zainteresowania, w szczególności tej materialnej części, prawa administracyjnego.

Słowa kluczowe: neuroróżnorodność, spectrum autyzmu/ASD, zespół nadpobudliwości psychoruchowej z deficytem uwagi/ADHD, dostępność, materialne prawo administracyjne, uznanie administracyjne

STATUS OF NEURODIVERSE PERSONS IN ADMINISTRATIVE LAW

Summary

This article deals with an issue in Polish administrative science that has been unheard of in practice until now – and not surprisingly – in the social sciences themselves, it emerged in the 1990s. While the concept of accessibility in legal science began to feature in legal deliberations around the 1970s, neurodiversity, sometimes also referred to as neurodivergence, neuroatypicality, is something that appears to be an issue for law – at least in Poland – that is exotic and unrecognised in practice, although not infrequently “touched upon” in legal practice. This publication is therefore one of the first in the field of administrative law, which not only raises the issue at all and tries to pave further paths (the author, due to his own conditions, decided to undertake this not easy task), but having in mind the two most famous contemporary manifestations of “neurodiversity”, i.e. the autism spectrum and attention deficit hyperactivity disorder. In view of the two most well-known contemporary manifestations of „neurodiversity”, i.e. autism spectrum disorder and attention deficit hyperactivity disorder, the author attempts not only to signal the social situation, but also, apart from explaining the definition of neurodiversity, to assess the state of the literature on the subject, as well as the case law of administrative courts. The whole deliberation is crowned with a concrete summary and an attempt at a prognosis as to the direction we will have to take in the coming years and how this will affect the status of neurodiverse individuals, whose status, after all, from whichever side one looks at it, also appears to be a natural subject of interest, especially in the substantive part of administrative law.

Keywords: neurodiversity, autism spectrum disorder/ASD, attention deficit hyperactivity disorder/ADHD, accessibility, substantive administrative law, administrative discretion