



Warszawa, 25-06-2026 r.

**BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
Adam Krzywoń

XI.815.14.2026.MK

Pani
Maja Nowak
Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób
Niepełnosprawnych
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki
Społecznej

Szanowna Pani Minister,

Rzecznik Praw Obywatelskich, jako organ monitorujący wdrażanie postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych¹ i niezależny organ ds. równości, szczególną uwagę zwraca na sytuację prawną i faktyczną osób z niepełnosprawnościami. Włączanie osób z niepełnosprawnościami do pełnego uczestnictwa w życiu społecznym i zawodowym wymaga systematycznego usuwania barier oraz zapewniania narzędzi umożliwiających ten proces. **Analizy poczynione w związku z wnioskami wpływającymi do Rzecznika ujawniły problemy związane z zapewnianiem dostępności osobom korzystającym z pomocy psów asystujących.** Mimo istnienia uregulowań prawnych w tym zakresie, osoby z niepełnosprawnością

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

nie dysponują skutecznymi narzędziami pozwalającymi na egzekwowanie swoich praw.

Zgodnie z art. 5 KPON, który stanowi o zakazie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, państwa-strony mają obowiązek zagwarantować osobom z niepełnosprawnościami jednakową dla wszystkich i skuteczną ochronę przed dyskryminacją z jakichkolwiek względów. Dyskryminacja ze względu na niepełnosprawność oznacza jakiegokolwiek różnicowanie, wykluczanie lub ograniczanie ze względu na niepełnosprawność, którego celem lub skutkiem jest naruszenie lub zniweczenie uznania, korzystania z lub wykonywania wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności w dziedzinie polityki, gospodarki, społecznej, kulturalnej, obywatelskiej lub w jakiegokolwiek innej, na zasadzie równości z innymi osobami. Obejmuje to wszelkie przejawy dyskryminacji, w tym odmowę racjonalnego usprawnienia.

Konwencja pod pojęciem „racjonalnego usprawnienia” rozumie konieczne i odpowiednie zmiany i dostosowania, nienakładające nieproporcjonalnego lub nadmiernego obciążenia, jeśli jest to potrzebne w konkretnym przypadku, w celu zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami możliwości korzystania z wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz ich wykonywania na zasadzie równości z innymi osobami.

Z kolei zgodnie z art. 20 KPON, państwa-strony mają gwarantować osobom z niepełnosprawnościami prawo do mobilności, rozumianej jako umiejętność i swoboda poruszania lub przemieszczania się, również za pomocą zwierząt.

W świetle Komentarza ogólnego nr 2 Komitetu ONZ ds. praw osób z niepełnosprawnościami, jednym z elementów zadania dotyczącego uwzględniania różnorodności osób niepełnosprawnych w procesie zapewniania dostępności jest także uznanie, iż niektóre osoby niepełnosprawne potrzebują pomocy człowieka lub zwierząt w celu pełnego korzystania z dostępności (pomoc osobista, tłumaczenie języka migowego, tłumaczenie języka dotykowego migowego, czy też korzystanie z

psów przewodników)². Korzystanie z pomocy psa asystującego, który zapewnia wsparcie w codziennym życiu jest również jednym ze sposobów pozwalających na niezależne życie oraz ułatwiających osobie z niepełnosprawnością aktywne uczestnictwo w życiu społecznym. Możliwość nieskrępowanego poruszania się wraz z psem asystującym może być niewątpliwie uznana za racjonalne usprawnienie³. Jednocześnie, jak podkreśla Komitet ONZ ds. praw osób z niepełnosprawnościami, zakaz wprowadzania psów przewodników na teren danego budynku lub miejsca ogólnodostępnego stanowi niedozwolony akt dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność⁴.

Od 19 czerwca 2009 r. obowiązuje art. 20a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2025 r. poz. 913, ze zm.; dalej „ustawa o rehabilitacji”), który reguluje uprawnienia osób korzystających z pomocy psa asystującego. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu, osoba z niepełnosprawnością wraz z psem asystującym ma prawo wstępu do obiektów użyteczności publicznej, w szczególności budynków i ich otoczenia przeznaczonych na potrzeby administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, kultury, oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, opieki zdrowotnej, opieki społecznej i socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, usług, turystyki, sportu, obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym, morskim lub wodnym śródlądowym, świadczenia usług pocztowych lub telekomunikacyjnych oraz innych ogólnodostępnych budynków przeznaczonych do wykonywania podobnych funkcji, w tym także budynków biurowych i socjalnych. Uprawnienie wstępu z psem asystującym dotyczy również parków narodowych i rezerwatów przyrody, plaż i kąpielisk, a także środków transportu kolejowego, drogowego, lotniczego i wodnego oraz innych środków komunikacji publicznej.

² Komentarz Ogólny nr 2 z 2014 r. Komitetu Praw Osób z Niepełnosprawnościami do art. 9: Dostępność (dalej Komentarz Ogólny nr 2), znak: CRPD/C/GC/2, dostępny w jęz. angielskim pod adresem: <https://docs.un.org/en/CRPD/C/GC/2> [dostęp z dnia: 24.06.2026], pkt 30 (dalej jako: „Komentarz ogólny nr 2”).

³ Źródło: <https://pzn.org.pl/wp-content/uploads/2024/06/Praktyczny-poradnik-o-prawach-osob-poruszajacych-sie-z-psem-przewodnikiem-dostepny.pdf> [dostęp: 1 czerwca 2026 r.].

⁴ Komentarz Ogólny nr 2, pkt 30.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 11 ustawy o rehabilitacji, pies asystujący oznacza odpowiednio wyszkolonego i specjalnie oznaczonego psa, w szczególności psa przewodnika osoby niewidomej lub niedowidzącej oraz psa asystenta osoby z niepełnosprawnością ruchową, który ułatwia tej osobie aktywne uczestnictwo w życiu społecznym.

Warunkiem skorzystania z powyższego uprawnienia jest wyposażenie psa asystującego w uprząż oraz posiadanie przez osobę z niepełnosprawnością certyfikatu potwierdzającego status psa asystującego i zaświadczenia o wykonaniu wymaganych szczepień weterynaryjnych. Wyszczególnione warunki muszą zostać spełnione łącznie (art. 20a ust. 4 ustawy o rehabilitacji). Warto podkreślić, że zgodnie z art. 20a ust. 6 ustawy o rehabilitacji, osoba z niepełnosprawnością nie jest zobowiązana do zakładania psu asystującemu kagańca oraz prowadzenia go na smyczy.

Powyższe uprawnienie przysługuje również trenerowi psa szkolonego na psa asystującego na podstawie zaświadczenia wydanego przez podmiot prowadzący szkolenie psów asystujących.

Z wniosków indywidualnych wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich wyłania się jednak problem niestosowania wyżej wymienionych przepisów, m.in. poprzez odmowę wpuszczenia osoby z niepełnosprawnością z psem asystującym do lokalu gastronomicznego, zakaz wchodzenia z psami – również asystującymi – do parku rekreacyjnego⁵, czy odmowę udzielenia świadczenia zdrowotnego osobie, której towarzyszy pies przewodnik⁶. Jednocześnie przepisy ustawy o rehabilitacji nie przewidują możliwości wyegzekwowania przestrzegania przepisów przez podmiot odmawiający wstępu. W szczególności brak aktualnie przepisu **wprowadzającego sankcję w sytuacji niewpuszczenia osoby z niepełnosprawnością z psem asystującym** do wspomnianych w art. 20a ustawy o rehabilitacji obiektów lub **nałożenia na osobę z niepełnosprawnością szerszych obowiązków** niż te wynikające z art. 20a ust. 4 ustawy o rehabilitacji.

Ustawodawca, wyposażając osobę z niepełnosprawnością z psem asystującym w szczególne uprawnienie, nie przewidział jednocześnie w ustawie o rehabilitacji sankcji

⁵ Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-jedrzejow-psy-zakaz>, [dostęp: 1 czerwca 2026 r.].

⁶ Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/dost%C4%99p-do-opieki-zdrowotnej-osoby-niewidomej-z-psem-przewodnikiem> [dostęp: 1 czerwca 2026 r.].

w przypadku jego nieuwzględnienia czy braku możliwości faktycznej realizacji⁷. Dostępne obecnie środki ochrony prawnej wynikają z przepisów innych ustaw i skorzystanie z nich jest zależne od charakteru dokonanego naruszenia art. 20a ustawy o rehabilitacji oraz od tego, jaki podmiot go dokonał.

Dostępne środki ochrony prawnej, z których mogą korzystać osoby, którym odmówiono wstępu z psem asystującym, obejmują m.in. art. 23 i 24 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071, ze zm., dalej: „k.c.”). Zgodnie z art. 23 k.c. pod ochroną prawa cywilnego, niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach, pozostają dobra osobiste człowieka, jak w szczególności zdrowie, wolność, cześć czy swoboda sumienia. Należy zauważyć, że bezzasadna odmowa wpuszczenia osoby niepełnosprawnej z psem asystującym do wskazanych w art. 20a ustawy o rehabilitacji obiektów i miejsc może być potraktowana jako **przejaw dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność**⁸. Z art. 24 k.c. wynika, że ten, czyje dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne.

Jedna ze spraw o ochronę dóbr osobistych została wszczęta na skutek powództwa Rzecznika Praw Obywatelskich⁹. Osoba, która ze względu na swoją niepełnosprawność poruszała się z pomocą psa asystującego, spotkała się z odmową wykonania dla niej świadczenia medycznego tylko dlatego, że na wizytę chciała przybyć z psem. Jak wskazał Sąd w uzasadnieniu wyroku, korzystanie przez powódkę z pomocy psa asystującego warunkowało jej przybycie do placówki medycznej i skorzystanie z potrzebnej jej usługi medycznej. Pies, z którego pomocy w codziennym życiu korzysta powódka, jest psem profesjonalnie wytrenowanym do pomocy osobie z niepełnosprawnością, nie zaś pupilem człowieka, mającym służyć jako maskotka i towarzysz. Taki pies ma do wykonania szczególne zadanie, którym jest zapewnienie

⁷ E. Staszewska [w:] E. Bielak-Jomaa, M. Paluszkiewicz, M. Włodarczyk, T. Wrocławska, E. Staszewska, Rehabilitacja zawodowa i społeczna oraz zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami. Komentarz, Warszawa 2023, art. 20(a).

⁸ Tamże.

⁹ Wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie - II Wydział Cywilny Odwoławczy z dnia 27 marca 2018 r., sygn. akt II Ca 2471/17.

bezpieczeństwa osobie z niepełnosprawnością, a przy tym umożliwia jej funkcjonowanie w społeczeństwie.

Chęć skorzystania z reżimu ochrony dóbr osobistych wiąże się jednak z koniecznością złożenia pozwu do sądu i prowadzenia postępowania, które z uwagi na stopień sformalizowania może wymagać skorzystania z pomocy profesjonalnego pełnomocnika (adwokata, radcy prawnego). Dodatkowo należy liczyć się z koniecznością ponoszenia opłat sądowych, czyli np. opłaty od pozwu¹⁰. Ciężar udowodnienia winy sprawcy oraz wystąpienia szkody niemajątkowej, długość postępowania, jego niepewny wynik i co do zasady konieczność poniesienia opłat może dla stanowić istotną barierę w dochodzeniu roszczeń na gruncie Kodeksu cywilnego.

Z kolei na kanwie rozdziału 4 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1411; dalej: „ustawa o zapewnieniu dostępności”), możliwe jest wszczęcie procedury wnioskowo-skargowej, lecz ta aktualizuje się **jedynie w odniesieniu do podmiotów publicznych**. Ustawa określa bowiem środki służące zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami oraz obowiązki podmiotów publicznych w tym zakresie. Zgodnie z art. 6 pkt 1d ustawy o zapewnieniu dostępności, minimalnym wymogiem służącym zapewnieniu dostępności architektonicznej osobom ze szczególnymi potrzebami jest m.in. zapewnienie wstępu do budynku osobie korzystającej z psa asystującego. Jednak w sytuacji, gdy osoba z niepełnosprawnością chciałaby wejść do budynku zarządzanego przez podmiot prywatny: do restauracji, na halę koncertową, do sklepu, nie mogłaby skutecznie wszcząć procedury uregulowanej w rozdziale 4 ustawy o zapewnieniu dostępności.

W opracowaniu pt. „Weryfikacja standardów dostępności przestrzeni i obiektów użyteczności publicznej oraz dostosowania miejsc pracy dla osób niewidomych z psami przewodnikami – uwagi dotyczące aktualnego stanu prawnego i rekomendacje zmian” Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

¹⁰ Zob. <https://pzn.org.pl/wp-content/uploads/2024/06/Praktyczny-poradnik-o-prawach-osob-poruszajacych-sie-z-psem-przewodnikiem-dostepny.pdf>, [dostęp: 2 czerwca 2026 r.].

w partnerstwie z organizacjami pozarządowymi¹¹ (dalej: „Opracowanie”) uwypuklono podobną konstatację: „Poważnym mankamentem omawianego przepisu jest brak sankcji za jego naruszenie. Zdarzają się sytuacje, w których osobie niewidomej z psem przewodnikiem odmawia się prawa wstępu do budynku. (...) Ponadto w doktrynie zwrócono uwagę, iż katalog miejsc, do których osoba z niepełnosprawnością poruszająca się wraz z psem ma prawo wstępu nie objął budynków mieszkalnych i prywatnego przedsiębiorstwa”. Mimo że ustawa o rehabilitacji wskazuje, że osoba z niepełnosprawnością ma prawo wejść z psem asystującym do szeroko ujętych budynków użyteczności publicznej, to w sytuacji, gdy są one zarządzane przez podmioty prywatne, nie może skorzystać ze ścieżki skargowej wskazanej w ustawie o zapewnianiu dostępności.

Zgodnie z art. 135 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2025 r. poz. 734, ze zm.; dalej: „k.w.”), wykroczeniem jest odmowa bez uzasadnionej przyczyny sprzedaży towaru przez osobę zajmującą się sprzedażą towarów w przedsiębiorstwie handlu detalicznego lub w przedsiębiorstwie gastronomicznym. Sankcja określona w art. 135 k.w. miała znaleźć zastosowanie m.in. w przypadku odmowy wpuszczenia osób korzystających z pomocy psów asystujących do restauracji¹².

Jak zauważono w Opracowaniu¹³, to właśnie niewpuszczenie psa przewodnika do lokalu gastronomicznego powinno być bezpośrednią podstawą do ukarania podmiotu, które powyższe uprawnienie zakwestionował. Postawiono jednocześnie postulat wprowadzenia w ustawie o rehabilitacji sankcji w postaci grzywny oraz możliwości przyznania funkcjonariuszom policji, straży miejskiej lub gminnej uprawnienia do nakazywania natychmiastowej konieczności wpuszczenia osoby, której towarzyszy pies asystujący do obiektów użyteczności publicznej i innych miejsc, o których mowa w art. 20a ustawy o rehabilitacji.

Do 2019 r. ochrona prawna w omawianym obszarze obejmowała również art. 138 k.w., który stanowił, że ten, kto zajmując się zawodowo świadczeniem usług, żąda i

¹¹ Zob. [Weryfikacja standardów dostępności przestrzeni i obiektów użyteczności publicznej](#), [dostęp: 2 czerwca 2026 r.].

¹² Tamże.

¹³ Tamże.

pobiera za świadczenie zapłatę wyższą od obowiązującej albo umyślnie bez uzasadnionej przyczyny odmawia świadczenia, do którego jest obowiązany, podlega karze grzywny. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 26 czerwca 2019 r. sygn. akt K 16/17, uznał jednak art. 138 k.w. w części zawierającej słowa „albo umyślnie bez uzasadnionej przyczyny odmawia świadczenia, do którego jest obowiązany” za niezgodny z art. 2 Konstytucji RP. Mimo że wyrok ten został wydany w składzie TK, który może budzić wątpliwości, to przepis we wskazanym zakresie utracił moc z dniem 4 lipca 2019 r.

Wymaga podkreślenia, że postępowanie w sprawie o wykroczenie jest postępowaniem dla pokrzywdzonego dyskryminacją przede wszystkim bezkosztowym – tymczasem skierowanie pozwu do sądu powszechnego wiąże się z jego opłaceniem, a w razie przegranej – pokryciem, nieraz bardzo wysokich, kosztów postępowania. W rezultacie postępowanie wykroczeniowe jest bardziej efektywnym środkiem ochrony niż dochodzenie roszczenia o zadośćuczynienie na podstawie przepisów o ochronie dóbr osobistych. Ponadto w sprawach o wykroczenia to organach państwa spoczywa ciężar prowadzenia działań i wyciągnięcia konsekwencji wobec podmiotu, który odmówił osobie możliwości realizacji uprawnienia.

Jeśli chodzi o obszar pracy i kształcenia zawodowego, w przypadku nierównego traktowania ze względu na niepełnosprawność, której podstawą jest korzystanie z pomocy psa asystującego – w zależności od okoliczności faktycznych sprawy – osoba poszkodowana może skorzystać z roszczenia o odszkodowanie, o którym mowa w art. 13 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2025 r. poz. 1452, ze zm.) lub art. 18^{3d} ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277, ze zm.; dalej: „Kodeks pracy”)¹⁴. Wskazane przepisy przewidują mechanizm odwróconego ciężaru dowodu, który polega na tym, że osoba zgłaszająca roszczenie jest obowiązana wyłącznie do uprawdopodobnienia zaistnienia dyskryminacji, natomiast osoba, przeciwko której to roszczenie jest kierowane, musi udowodnić, że do dyskryminacji nie doszło. Trzeba jednak podkreślić, że jest to postępowanie przed sądem cywilnym, ze wszystkimi jego konsekwencjami wskazanymi wyżej i odnosi się wyłącznie do

¹⁴ W myśl z art. 23a ust. 3 ustawy o rehabilitacji, odmowa zastosowania przez pracodawcę racjonalnego usprawnienia uważana jest za naruszenie zasady równego traktowania w zatrudnieniu, o której mowa w przepisach Kodeksu pracy.

obszaru zatrudniania. Brak jest podobnego przepisu odnoszącego się do dostępu do dóbr i usług.

Brak jednolitej ochrony prawnej osób z niepełnosprawnością korzystających ze wsparcia psów asystujących, wynikający z rozproszenia regulacji w różnych aktach prawnych, utrudnia im orientację w obowiązujących przepisach oraz korzystanie z przysługujących uprawnień. W konsekwencji, zamiast dążenia do wyrównania szans osób z niepełnosprawnościami oraz włączania ich w społeczeństwo, może dochodzić do ich dalszego wykluczenia, ponieważ osoby takie zmuszone są unikać sytuacji, w których potencjalnie mogłyby dojść do dyskryminacji.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 17b pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2024 r. poz. 1264, t.j.; dalej: ustawa o RPO), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o odniesienie się do poruszonego w niniejszym piśmie problemu. Jednocześnie, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o RPO, proszę również o rozważenie podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych w zasygnalizowanym obszarze i poinformowanie mnie o podjętych decyzjach.

Z poważaniem

Adam Krzywoń

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

- 1) **Pani Katarzyna Ueberhan, Przewodnicząca sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny**
- 2) **Pan Jan Filip Libicki, Przewodniczący senackiej Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej**