Warszawa, 04-10-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Sylwia Gregorczyk-Abram

XI.7036.68.2026.AM

Pani

Barbara Nowacka

Minister Edukacji

Szanowna Pani Minister,

Rzecznik Praw Obywatelskich wykonując zadania niezależnego organu do spraw równego traktowania[1] prowadzi działania o charakterze proaktywnym, polegające na promowaniu, analizowaniu, monitorowaniu i wspieraniu równego traktowania wszystkich osób, a także prowadzeniu badań dotyczących dyskryminacji i wydawaniu niezależnych sprawozdań i zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją[2]. Ponadto, jako organ monitorujący wdrażanie postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych[3], Rzecznik szczególną uwagę poświęca dostępności edukacji dla dzieci i młodzieży z niepełnosprawnościami, w tym ochronie

[1] Zob. art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2026 r. poz. 1196, t.j.).

[2] Zob. art. 17b ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2024 r. poz. 1264, t.j.; dalej: „ustawa o RPO").

[3] Zob. art. 33 ust. 2 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169, ze zm.; dalej: „Konwencja").

prawa tych osób do edukacji bez dyskryminacji i na zasadzie równości z innymi uczniami, zgodnie z art. 24 Konwencji[4].

Rzecznik w 2024 r. zlecił przeprowadzenie badania społecznego na temat organizacji transportu uczniów z niepełnosprawnościami do szkół. Sporządzony na jego podstawie raport pt. „Realizacja przez samorządy obowiązku dowozu uczniów z niepełnosprawnościami do placówek edukacyjnych"[5] został przekazany Pani Minister tuż po jego publikacji[6].

Potrzeba pogłębionego zbadania problemów, z jakimi mierzą się rodzice uczniów z niepełnosprawnościami, a także wyzwań związanych z realizacją dowozu po stronie gmin wynikła z licznych wniosków wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich. W badaniu przeanalizowano praktykę stosowania przepisów przez gminy, doświadczenia rodziców uczniów z niepełnosprawnościami, opiekunów towarzyszących uczniom podczas przewozu i przedsiębiorców realizujących usługi transportowe, a także wpływ przyjętych sposobów organizacji dowozu na sytuację uczniów i ich rodzin.

Wnioski, jakie płyną z badania, potwierdzają, że transport do placówki edukacyjnej nie jest wyłącznie zagadnieniem organizacyjnym, lecz stanowi jeden z warunków rzeczywistego korzystania z prawa do edukacji. Obowiązek zapewnienia bezpłatnego

---

[4] Zob. m.in. wystąpienia RPO do Ministra Edukacji Narodowej: z 24 listopada 2017 r., dostępne pod adresem: https://sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf//2017/11/XI.7036.61.2017/1204749.pdf ; z 30 stycznia 2018 r., dostępne pod adresem: https://sprawygeneralne.brpo.gov.pl/pdf//2018/1/XI.7036.61.2017/1255251.pdf; z 15 stycznia 2021 r. do Pani Marzeny Machałek, Sekretarza Stanu w Ministerstwie Edukacji i Nauki, dostępne pod adresem: https://sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf//2018/1/XI.7036.61.2017/1255251.pdf; opinię RPO do projektu nowelizacji ustawy – Prawo oświatowe z 20 kwietnia 2024 r., dostępną pod adresem: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-04/Do_MI_szkoly_dowoz_dzieci_niepelnosprawnosc_20_04_2022.pdf [dostęp: 28 września 2026 r.].

[5] Raport RPO pt. Realizacja przez samorządy obowiązku dowozu uczniów z niepełnosprawnościami do placówek edukacyjnych, Zasada Równego Traktowania. Prawo i praktyka, nr 39, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2026, nr 1, dostępny w wersji elektronicznej pod adresem: https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/raport-rpo-dowoz-uczniow-niepelnosprawnosc-samorzady [dostęp: 28 września 2026 r.].

[6] Pismo z 15 maja 2026 r. (znak: XI.420.2.2024).

transportu i opieki w czasie przewozu należy zatem postrzegać jako instrument wyrównywania szans edukacyjnych i usuwania barier. Sposób realizacji transportu powinien zatem uwzględniać indywidualne potrzeby ucznia, jego bezpieczeństwo i dobrostan.

Jednym z kluczowych wniosków zawartych w raporcie jest identyfikacja problemów w organizacji transportu uczniów z niepełnosprawnościami wynikających z braku jednolitego rozumienia przez gminy pojęcia „szkoły najbliższej" na gruncie obowiązujących przepisów[7]. Zgodnie bowiem z art. 39 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo oświatowe[8], obowiązkiem gminy jest zapewnienie uczniom z niepełnosprawnościami, objętych kształceniem specjalnym, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej szkoły podstawowej, a uczniom z niepełnosprawnością ruchową, w tym z afazją, z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym – także do najbliższej szkoły ponadpodstawowej, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym uczeń kończy 21. rok życia[9]. Przepisy posługują się pojęciem „szkoły najbliższej", nie określają jednak kryteriów, według których należy ustalać, która placówka spełnia ten warunek, ani podmiotu uprawnionego do rozstrzygnięcia tej kwestii.

Wyniki przeprowadzonego badania i analiza spraw kierowanych do Rzecznika wskazują na istotne różnice w sposobie interpretowania pojęcia „szkoły najbliższej" przez gminy i rodziców uczniów z niepełnosprawnościami. Podczas gdy część gmin przy ustalaniu „szkoły najbliższej" kieruje się przede wszystkim odległością placówki od miejsca zamieszkania ucznia i związanymi z nią kosztami dowozu, rodzice wskazują przede wszystkim na możliwość zapewnienia dziecku edukacji i wsparcia dostosowanych do jego potrzeb. Rozbieżności te mogą prowadzić do odmowy zorganizowania bezpłatnego transportu i opieki albo zwrotu kosztów dowozu do

---

[7] Raport RPO..., op. cit., s. 83.

[8] Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz.U. z 2026 r. poz. 820, ze zm.).

[9] Podobnie, na podstawie art. 32 ust. 6 ustawy – Prawo oświatowe, obowiązkiem gminy jest zapewnienie dzieciom pięcioletnim i sześcioletnim z niepełnosprawnościami oraz dzieciom objętym wychowaniem przedszkolnym na podstawie art. 31 ust. 2 tej ustawy (tj. posiadającym orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego) bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, innej formy wychowania przedszkolnego lub ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego.

szkoły odpowiednio przygotowanej do pracy z uczniem wyłącznie z tego względu, że jest ona położona dalej niż placówka wskazana przez gminę. Wątpliwości, co do statusu danej placówki są często rozstrzygane dopiero w wyrokach sądów wydawanych w długotrwałych postępowaniach sadowych. Taki stan rzeczy budzi zastrzeżenia z punktu widzenia celu przepisów regulujących obowiązek dowozu, którym jest zapewnienie uczniom z niepełnosprawnościami dostępu do edukacji dostosowanej do ich indywidualnych potrzeb.

Brak jednoznacznej definicji skutkuje również niejednolitą praktyką gmin, co stwarza ryzyko uzależnienia dostępu do wsparcia od miejsca zamieszkania dziecka. W praktyce przyjęta interpretacja „szkoły najbliższej" może przesądzać o tym, czy uczeń będzie korzystał z edukacji zapewniającej wykonanie zaleceń zawartych w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego.

Wskazówki w zakresie wykładni pojęcia „szkoły najbliższej" przynosi orzecznictwo sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje, że „szkoła najbliższa" powinna być rozumiana zarówno w wymiarze geograficznym, jak i funkcjonalnym. Za „najbliższą" może zostać uznana wyłącznie placówka, która jest w stanie zapewnić uczniowi kształcenie dostosowane do jego indywidualnych potrzeb i możliwości psychofizycznych oraz w pełni zrealizować zalecenia zawarte w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego[10]. Szkoła położona bliżej miejsca zamieszkania dziecka, lecz w mniejszym stopniu odpowiadająca jego potrzebom, nie będzie zatem „szkołą najbliższą" w rozumieniu ustawy – Prawo oświatowe[11]. Dokonywana przez organ analiza wniosku o zapewnienie uczniowi dowozu powinna mieć charakter indywidualny, kompleksowy i wnikliwy[12], a także opierać się na aktualnych informacjach dotyczących zarówno potrzeb dziecka, jak i rzeczywistych możliwości placówki. Jak wskazał NSA, szkoła powinna już w chwili dokonywania oceny dysponować odpowiednią infrastrukturą i personelem, zaś sama deklaracja jej

[10] Por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 października 2021 r., sygn. akt III OSK 3941/21.

[11] Por. m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 13 lutego 2024 r., sygn. akt III OSK 2269/23; z 13 czerwca 2023 r., z 28 października 2021 r., sygn. akt III OSK 3941/21; sygn. akt III OSK 1867/22; z 11 października 2018 r., sygn. akt I OSK 2882/16; z 18 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 1961/14.

[12] Por. wyrok NSA z 13 lutego 2024 r., sygn. akt III OSK 2269/23.

przyszłego dostosowania nie jest wystarczająca[13]. Na organie gminy spoczywa przy tym obowiązek wykazania, że istnieje placówka położona bliżej, która zapewni dziecku edukację zgodną z jego potrzebami i możliwościami, w tym realizację zaleceń zawartych w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego; ustalenia w tym zakresie powinny być dokonywane każdorazowo na podstawie aktualnego materiału dowodowego[14]. Jednocześnie prawo rodziców do wyboru szkoły nie przesądza o obowiązku zapewnienia przez gminę transportu do każdej wybranej przez nich placówki. Gmina może odmówić dowozu do szkoły położonej dalej, jeżeli wykaże, że placówka znajdująca się bliżej przynajmniej w równym stopniu odpowiada potrzebom dziecka i w pełni realizuje zalecenia wynikające z orzeczenia[15].

Wykładnia pojęcia „szkoły najbliższej" w kontekście obowiązku gmin zapewnienia dzieciom i uczniom z niepełnosprawnościami dowozu do placówek edukacyjnych powinna uwzględniać zasadę dobra dziecka[16] i realizować konstytucyjne prawo do nauki[17]. W raporcie zidentyfikowano przypadki bardzo wczesnego odbierania dzieci, wielogodzinnych przejazdów i konieczności opuszczania przez nie części lekcji lub terapii w celu dostosowania się do harmonogramu przewoźnika. Co za tym idzie, przy określaniu przesłanek pozwalających uznać daną placówkę za „najbliższą" konieczne jest uwzględnienie nie tylko odległości od miejsca zamieszkania ucznia, lecz także warunków i sposobu organizacji dowozu. Należy wziąć przy tym pod uwagę m.in. czas przejazdu, bezpieczeństwo podróży, wpływ transportu na zdrowie, samopoczucie i funkcjonowanie ucznia, ryzyko przeciążenia sensorycznego oraz możliwość uczestniczenia w lekcjach, terapiach i innych zajęciach. Nie bez znaczenia jest również wpływ przyjętych rozwiązań związanych z transportem na życie rodzinne ucznia.

Podsumowując wnioski płynące z badania, a także ugruntowane już orzecznictwo sądów administracyjnych, ocena, która z placówek jest w istocie tą najbliższą, powinna

---

[13] Por. wyrok NSA z 11 października 2018 r., sygn. akt I OSK 2882/16.

[14] Por. NSA z 22 listopada 2023 r., sygn. akt III OSK 367/23.

[15] Por. wyroki NSA: z 9 kwietnia 2025 r., sygn. akt III OSK 518/24 i z 13 czerwca 2023 r., sygn. akt III OSK 1867/22.

[16] Zob. art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, ze zm.).

[17] Por. wyrok NSA z 9 lutego 2024 r., sygn. akt III OSK 2510/23.

uwzględniać nie tylko odległość geograficzną od miejsca zamieszkania ucznia, lecz także m.in. rzeczywistą możliwość realizacji zaleceń zawartych w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego, w tym zaspokojenia indywidualnych potrzeb edukacyjnych, terapeutycznych i rozwojowych dziecka, dostępność architektoniczną placówki, zatrudnienie w szkole wykwalifikowanej kadry, czy nawet czas przejazdu.

Niezależnie od potrzeby ustawowego doprecyzowania pojęcia „szkoły najbliższej", wyniki badania wskazują również na potrzebę namysłu nad zakresem wsparcia przysługującego rodzinom, które wybierają dla dziecka placówkę inną niż szkoła uznana za „najbliższą". Warto rozważyć, czy obecnie obowiązujące rozwiązanie, sprowadzające się wyłącznie do możliwości zorganizowania dowozu w oparciu o art. 39 ust. 4a ustawy – Prawo oświatowe opartej na uznaniu gminy, należycie uwzględnia sytuację i potrzeby takich rodzin. W mojej ocenie, decyzja o wyborze dla dziecka szkoły zgodnie z potrzebami i wolą rodziców, nie powinna oznaczać pozbawienia ich wsparcia. Zasadne wydaje się zatem przeanalizowanie możliwości wprowadzenia mechanizmu częściowego pokrywania kosztów transportu do placówki wybranej przez rodziców, na przykład do wysokości kosztów, jakie gmina poniosłaby, zapewniając dowóz do szkoły najbliższej ustalonej na podstawie jednoznacznych ustawowych przesłanek[18]. Rozwiązanie takie pozwalałoby pogodzić prawo rodziców do wyboru szkoły najlepiej odpowiadającej potrzebom dziecka z koniecznością racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.

Mając na uwadze przedstawione wyniki badania, różnice w praktyce organów samorządu terytorialnego i standard wypracowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 17b pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2024 r. poz. 1264, t.j.), zwracam się do Pani Minister o podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia do ustawy – Prawo oświatowe definicji pojęcia „szkoły najbliższej". Będę również wdzięczna za rozważenie propozycji wprowadzenia możliwości częściowego zwrotu kosztów dowozu do placówki edukacyjnej w przypadkach wyboru przez rodziców szkoły innej niż „najbliższa". Będę zobowiązana za poinformowanie mnie o stanowisku Pani Minister w przedstawionej sprawie.

Łączę wyrazy szacunku

[18] Raport RPO..., op. cit., s. 86.

Sylwia Gregorczyk-Abram

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

1) Pani Monika Horna-Cieślak, Rzecznik Praw Dziecka
2) Pani Monika Sikora, Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych
3) Pan Michał Krawczyk, Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, Sejm RP
4) Pan Ryszard Bober, Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Senat RP