



Warszawa, 02-02-2026 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**VII.7035.1.2025.PK**

**Pan**

**Marcin Kulasek**

**Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego**

**Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa  
Wyższego**

**ePUAP**

Szanowny Panie Ministrze,

do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęły wnioski w sprawie nieobjęcia określonej grupy studentów zagranicznych, jak również nieobjęcia doktorantów nieposiadających legitymacji studenckiej wystawionej przez polską uczelnię wyższą, zakresem zniżki 51% na przejazdy kolejowe w pociągach osobowych, pospiesznych i ekspresowych, na podstawie biletów jednorazowych.

Pragnę zaznaczyć, że w przeszłości problem ten stał się przedmiotem kilkukrotnych wystąpień Rzecznika do resortu infrastruktury oraz resortu nauki i szkolnictwa wyższego. Istotna zmiana przepisów określających rodzaje dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów z uwzględnieniem rodzaju posiadanych uprawnień nastąpiła w 2015 r.<sup>1</sup>, zaś przepisy

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju zmieniające rozporządzenie w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. 2015 poz. 296).

te utrzymały się w niezmiennym kształcie w nowym rozporządzeniu wydanym w 2017 r.<sup>2</sup>.

Wspomnianą zmianą uwzględniono uprawnienie do uzyskania zniżki 51% na przejazdy kolejowe w pociągach osobowych, pospiesznych i ekspresowych studentom – obywatelom polskim studiującym za granicą oraz studentom – obywatelom Unii Europejskiej (członkom rodzin obywateli Unii Europejskiej) studiującym w Polsce bądź w innym kraju. Od tej pory dokumentem uprawniającym do uzyskania zniżki przez obywatela polskiego jest legitymacja studencka wydana przez polską szkołę wyższą albo międzynarodowa legitymacja studencka – *International Student Identity Card* (ISIC), wraz z okazaniem dowodu osobistego lub innego dokumentu umożliwiającego stwierdzenie tożsamości i wieku osoby uprawnionej. Dokumentem uprawniającym do uzyskania zniżki przez obywatela Unii Europejskiej jest zaś jedna z ww. legitymacji wraz z dokumentem potwierdzającym prawo stałego pobytu w Polsce.

Zmiany z 2015 r. podyktowane były przede wszystkim zaleceniami Komisji Europejskiej, na co wskazywały wprost oba resorty współpracujące przy projekcie rozporządzenia. Przykładowo w piśmie z 21 sierpnia 2015 r. (DBI.III.050.65.2015.MŁ.1) przedstawiciel Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju wyjaśnił: „(...) Nowelizacja stanowiła realizację zobowiązania wobec Komisji Europejskiej do zmiany tychże przepisów, gdyż – w ocenie Komisji Europejskiej – naruszały one wskazaną zasadę równego traktowania (niedyskryminacji) wyrażoną w art. 18 i 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz art. 24 dyrektywy 2004/38/WE”.

Niezależnie od wprowadzenia powyższych rozwiązań, Rzecznik przedstawiał także dalsze postulaty zmian, wskazując na przekroczenie przez prawodawcę upoważnienia ustawowego, a w konsekwencji na nieposiadające odpowiedniej podstawy prawnej zawężenie kręgu podmiotów uprawnionych do zniżek.

W cytowanym już piśmie Ministerstwa Infrastruktury wyjaśniono, że przepisy zapewniające ulgi w publicznym transporcie zbiorowym stanowią element polityki społecznej (socjalnej) państwa, a przepisy wspólnotowe pozostawiają swobodę kształtowania tej polityki państwom członkowskim. Z kolei przepisy poświęcone szkolnictwu wyższemu (wtedy jeszcze obowiązującego Prawa o szkolnictwie wyższym)

---

<sup>2</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 20 kwietnia 2017 r. w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. 2017 poz. 810).

pozwalają cudzoziemcom studiującym w Polsce korzystać z uprawnień na podstawie legitymacji studenckich wydanych przez polskie uczelnie. Ministerstwo wzięło pod uwagę postulaty środowisk akademickich oraz znaczne wydatki z budżetu państwa generowane przez studentów, którzy stanowią najbardziej mobilną grupę społeczną, tj. są głównym beneficjentem ulg. W następstwie tego poszerzono krąg osób uprawnionych o obywateli polskich studiujących za granicą, a następnie o studentów – obywateli Unii Europejskiej (członków ich rodzin).

W piśmie z 3 lipca 2019 r. (DWM.WUM.0501.2019.KT) Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego zauważył zaś, że przepisy rozporządzenia różnicujące możliwość skorzystania z ulgi w zależności od obywatelstwa czy miejsca zamieszkania: „mogą budzić pewne wątpliwości”, ale jednocześnie zwrócił uwagę, że Komisja Europejska zajmowała się sprawą, skutkiem czego wprowadzono przepis uzależniający uprawnienie od okazania dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu.

Co równie istotne, Minister wskazał: „Zasadnym wydaje się zatem rozważenie możliwości odpowiedniej zmiany wskazanego rozporządzenia w celu umożliwienia wykorzystywania legitymacji ISIC przez doktorantów w Polsce”. Zaznaczył jednak, że głównym adresatem uwag powinien być minister właściwy ds. transportu, a także minister właściwy ds. finansów publicznych, jako że poszerzanie katalogu osób objętych wsparciem w postaci ulg spowodowałoby zwiększenie obciążeń budżetu państwa.

Z kolei w piśmie z 1 września 2019 r. (DBI-3.070.23.2019) Sekretarz Stanu Ministerstwa Infrastruktury wyjaśnił, że: „Legitymacja ISIC była wówczas i jest obecnie jedynym ogólnodostępnym międzynarodowym dokumentem potwierdzającym status studenta na całym świecie. Legitymacja ta przysługuje studentom uczelni państwowych i prywatnych wszystkich rodzajów studiów. Jest wydawana osobom powyżej 12 roku życia (bez górnej granicy wiekowej) i uznawana we wszystkich krajach świata. Zastosowanie takiego rozwiązania w stosunku do studentów sprawdziło się w publicznym transporcie zbiorowym w Polsce. Osoby uprawnione studiujące za granicą pragnące skorzystać z ustawowych uprawnień do ulg przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego bez przeszkód korzystają z tej legitymacji. Natomiast służby odpowiedzialne za kontrolę biletów nie zgłaszają problemów z weryfikacją uprawnień do ulg na jej podstawie”. Stwierdził jednak, że rozwiązanie to nie znajduje uzasadnienia w przypadku doktorantów, gdyż nie ma odpowiedniej międzynarodowej legitymacji doktoranta, która mogłaby poświadczać status osoby odbywającej studia doktoranckie za granicą. Wydawana legitymacja ISIC nie nadaje się

do tego celu, ponieważ na jej podstawie nie byłoby możliwości odróżnienia doktoranta od studenta będącego we wskazanym przedziale wiekowym.

W związku z powyższym, pismem z 11 sierpnia 2025 r. zwróciłem się do Ministra Infrastruktury z prośbą o ponowne przeanalizowanie opisanego problemu i przedstawienie stanowiska resortu w tej sprawie.

Z odpowiedzi z 11 grudnia 2025 r. (DBI-3.050.42.2025) wynika, że zdaniem Ministerstwa poruszony problem nie stanowi elementu polityki transportowej, a tym samym pozostaje poza właściwością resortu infrastruktury. Dodano przy tym, że Ministerstwo Infrastruktury prowadzi obecnie prace nad kilkuetapową zmianą systemu uprawnień do ustawowych ulg przejazdowych. Chodzi o kompleksowe ujęcie w jednym akcie prawnym wszystkich uprawnień do ulg ustawowych. Jednym z istotnych elementów zmiany ma być także zastąpienie delegacji ustawowych do wydawania rozporządzeń określających rodzaje dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów przez poszczególne grupy społeczne i zawodowe nowymi upoważnieniami, odnoszącymi się bezpośrednio do ministrów właściwych, do określenia wzorów dokumentów poświadczających przynależność do określonej grupy uprawnionych. Obecne rozwiązanie polegające na wydawaniu przez ministra właściwego do spraw transportu w porozumieniu z innymi ministrami rozporządzeń określających rodzaje dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów okazało się bowiem niepraktyczne i niecelowe. Jedynie organy odpowiedzialne za określanie dokumentów potwierdzających określony status osoby i wzór dokumentu to potwierdzający posiadają pełne i bieżące informacje pozwalające w sposób prawidłowy aktualizować zakres dokumentów mających poświadczać prawo do ulgi ustawowej. W tym kontekście, w ocenie resortu, wszelkie zmiany dotyczące zakresu uprawnień studentów i doktorantów do ustawowych ulg przejazdowych i dokumentów poświadczających te uprawnienia będą w gestii resortu nauki i szkolnictwa wyższego.

Mając na uwadze powyższe i dostrzegając rolę Pana Ministra w pracach nad zapowiadanyimi zamianami prawnymi, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. 2024 poz. 1264 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o przeanalizowanie opisanego problemu i przedstawienie stanowiska resortu w tej sprawie.

Pragnę jednocześnie wskazać, mając na uwadze plany nowelizacji relewantnych aktów prawnych, że obawy, które zgłaszałem już w przeszłości, budzi ingerencja w zakres podmiotowy uprawnienia do uzyskania zniżki na przejazdy kolejowe dla studentów i doktorantów, który to zakres wynika wprost z art. 4 ust. 4a-4b ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. 2024 poz. 380). W powołanym przepisie mowa bowiem o wszystkich studentach do 26 roku życia oraz wszystkich doktorantach do 35 roku życia. W rozporządzeniu wydawanym na podstawie art. 6 ust. 1 tejże ustawy upoważniono ministra właściwego ds. transportu (w porozumieniu z ministrami właściwymi ds. pracy i zabezpieczenia społecznego, oświaty i wychowania oraz szkolnictwa wyższego) do określenia rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów z uwzględnieniem rodzaju posiadanych uprawnień. Tymczasem zakres § 8-9 przytaczanego już rozporządzenia świadczy o zawężeniu kręgu osób uprawnionych do zniżki na przejazdy kolejowe.

Oczywiście mam świadomość, że **ustawodawca posiada swobodę regulacyjną w zakresie podejmowania decyzji o przyznaniu bądź nieprzyznaniu zniżek na przejazdy kolejowe dla studentów (doktorantów) – obywateli spoza Unii Europejskiej, którzy studiują w Polsce bądź w innym kraju, zaś uwzględnienie takich zniżek pociąga za sobą koszty z budżetu państwa. Pragnę jednak zauważyć, że obecnie obowiązujące rozporządzenie może rodzić wątpliwości co do zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Skoro bowiem prawodawca nie zdecydował się na ustawowe zawężenie kręgu podmiotów, którym zniżka przysługuje, to nie ma również podstaw do tego, aby wprowadzać takie ograniczenie w rozporządzeniu.**

Uzależnienie udzielenia zniżki od okazania legitymacji ISIC mogłoby zostać powiązane z obowiązkiem okazania właściwego dokumentu, z którego wynika wiek osoby zainteresowanej taką zniżką. Wydaje się, że jest to rozwiązanie kompromisowe i bezpieczne, jako że: „ISIC objęty patronatem UNESCO, został wprowadzony w 1968 r. w celu stworzenia jednolitego dokumentu identyfikacyjnego dla uczniów i studentów na całym świecie. Co roku korzysta z niego ok. 150 tysięcy uczniów i studentów w Polsce oraz 5 milionów osób z ponad 120 krajów na całym świecie”<sup>3</sup>. Legitymacje są zaś honorowane szeroko także w Polsce, m.in. przy zniżkach dla studentów

---

<sup>3</sup> <https://www.isic.pl/pl/o-isic.html> (dostęp: 16.12.2025 r.).

zagranicznych do 26 roku życia (niezależnie od pochodzenia) przez Polskie Koleje Linowe<sup>4</sup>.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Załączniki:

1. Kopia pisma z 21.08.2015 r. (DBI.III.050.65.2015.MŁ.1).
2. Kopia pisma z 3.07.2019 r. (DWM.WUM.0501.2019.KT).
3. Kopia pisma z 1.09.2019 r. (DBI-3.070.23.2019).
4. Kopia pisma z 11.12.2025 r. (DBI-3.050.42.2025).

---

<sup>4</sup> <https://www.isic.org/discounts/?providerId=252733> (dostęp: 16.12.2025 r.).