



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 13-12-2021 r.

Marcin Wiącek

XI.503.4.2016.MW

**Pan  
Andrzej Dera  
Sekretarz Stanu  
Kancelaria Prezydenta RP**

**ePUAP**

*Szanowny Panie Ministrze!*

W związku z toczącymi się aktualnie w Kancelarii Prezydenta pracami nad założeniami do projektu ustawy, która stanowiłaby systemową regulację usługi asystencji osobistej<sup>1</sup>, chciałbym serdecznie podziękować za podjęcie tego ważnego zagadnienia i zadania. Ufam, że wypracowany projekt ustawy, który może zostać przedłożony do prac parlamentarnych z inicjatywy Prezydenta RP zapewni odpowiednie, adekwatne do potrzeb wsparcie wielu osób z niepełnosprawnością oraz umożliwi ich codzienne funkcjonowanie i włączenie w życie społeczne na zasadzie równości z innymi.

Rzecznik Praw Obywatelskich pełni funkcję niezależnego organu do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169, z późn. zm.; dalej także: „Konwencja”), stosownie do treści art. 33 ust. 2 Konwencji oraz podjętych ustaleń międzyinstytucjonalnych. Wobec powyższego, mając na względzie dążenie do pełnej implementacji standardu ochrony praw człowieka określonego Konwencją, chciałabym przedstawić swoje uwagi, z uprzejmą prośbą o ich uwzględnienie w toku prowadzonych prac.

W świetle Konwencji, w celu realizacji prawa do niezależnego życia państwa-strony zobowiązane są do podjęcia skutecznych, odpowiednich działań, aby ułatwić pełne korzystanie z tego prawa oraz pełną integrację osób z niepełnosprawnościami i ich udział w społeczeństwie. Jednym z podstawowych w tym zakresie instrumentów jest **dostępność**

---

<sup>1</sup> Zob. np. komunikat <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/narodowa-rada-rozwoju/aktualnosci/asystencja-osob-niepelnosprawnych-tematem-rady-ds-spoecznych,44663>

**usług asystenta osobistego osoby z niepełnosprawnością**, o którym mowa w przepisie art. 19 lit b) Konwencji.

Pomimo tego, że Konwencja obowiązuje w Polsce od 2012 r. wciąż w niewystarczającym stopniu uznana została jej wiodąca rola w realizacji obowiązków władzy publicznej w zakresie kształtowania systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami. Już w 2018 r. Komitet ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami (dalej: Komitet ONZ) – po zapoznaniu się z informacjami na temat aktualnej sytuacji w Polsce, w ramach pierwszego przeglądu stanu wdrażania postanowień Konwencji – wyrażał zaniepokojenie, że **usługi asystenta oparte są jedynie na działaniach projektowych i nie mają charakteru systemowego**<sup>2</sup>. Z tych względów dostęp tej formy wsparcia jest ograniczony z uwagi na niewystarczające środki finansowe przeznaczane na ten cel, czas ich udzielania oraz ograniczenia terytorialne, powiązane z aktywnością danej jednostki samorządowej w tym zakresie. W swoich Uwagach końcowych Komitet ONZ podkreślił **potrzebę przyjęcia ram prawnych i przydzielenia odpowiednich środków finansowych na zapewnienie usług asystenckich, w ramach zindywidualizowanych i włączających mechanizmów wsparcia osób z niepełnosprawnościami**.

Założenia odnoszące się do standardu asystencji osobistej zostały szerzej omówione w Komentarzach Ogólnych nr 5<sup>3</sup> i 6<sup>4</sup> Komitetu ONZ. Wskazane komentarze stanowią wykładnię regulacji zawartej w Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych dokonanej przez Komitet ONZ na podstawie kilkuletnich badań, zbierania materiałów i konsultacji z państwami-sygnatariuszami Konwencji oraz środowiskami osób niepełnosprawnych i ich organizacjami. W świetle tych analiz na najistotniejsze „warunki brzegowe” dotyczące omawianej formy wsparcia należy uznać następujące.

Asystencja opiera się na indywidualnej ocenie potrzeb i okoliczności życiowych. Indywidualne dostosowanie usług nie może skutkować ograniczeniem przyznawanych środków lub wyższymi opłatami za oferowaną usługę<sup>5</sup>. Podejmowana decyzja przez osobę z niepełnosprawnością powinna obejmować **określenie usługi i decydowanie przez kogo, jak, kiedy, gdzie i w jaki sposób usługa ta jest świadczona, a także udzielanie wskazówek usługodawcom i kierowania nimi**. Osoby z niepełnosprawnościami, które

---

<sup>2</sup> Uwagi końcowe Komitetu ONZ pod adresem Polski, CRPD/C/POL/CO/1, 29 października 2018, pkt 32 lit. c, dostęp w języku angielskim pod adresem:

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsnLFjcXmd8Ilx1hLUlxYOlolNx89NMrEyKDrTPKg7T8aUMAwDVPc%2fx6%2fd5Qg%2bJxRYV2Gi33mW2TralO6fd4KvKjXpOp0ORybDY Y4RQBf5HB9>.

<sup>3</sup> Komentarz Ogólny nr 5 (2017) na temat niezależnego życia i bycia częścią społeczności, dostęp pod adresem:

<https://drive.google.com/file/d/1zdlq5MHwMYIW6jPq7iPzUKtvosIruruq/view?usp=sharing>,

<sup>4</sup> Komentarz Ogólny nr 6 (2018) na temat równości i niedyskryminacji, dostęp pod adresem:

<https://drive.google.com/file/d/1KI86h2yiS4M2A5EgX03uHr-s0TduvHdf/view?usp=sharing>

<sup>5</sup> Komentarz Ogólny nr 5, pkt 16 lit. d.

potrzebują asystentury osobistej, mogą dowolnie wybierać stopień sprawowanej kontroli nad świadczeniem usług zgodnie z ich wymaganiami, możliwościami, okolicznościami życia i preferencjami. Możliwość wyboru jest jednym z trzech kluczowych elementów prawa do niezależnego życia w społeczeństwie. Indywidualnie dostosowane usługi wspierające, które nie umożliwiają samodzielnego dokonywania wyborów i kontroli nad własnym życiem to usługi, które nie zapewniają niezależnego życia w społeczeństwie.

Komitet ONZ podkreśla ponadto, że asystencja osobista to **relacja „jeden do jednego”**. Asystenci osobiści muszą być rekrutowani, szkoleni i nadzorowani przez osobę, której udzielają pomocy osobistej<sup>6</sup>. Cechy takie jak obowiązkowe korzystanie z tych samych asystentów przez kilka osób, czy brak wpływu lub ograniczony wpływ na to, przez kogo zostanie udzielona pomoc, są uważane za elementy charakterystyczne dla procesu instytucjonalizacji. Obowiązkowe „rozwiązania łączone”, m.in. takie, które łączą dostępność jednej konkretnej usługi z dostępnością innej, które wymagają wspólnego zamieszkiwania dwóch lub więcej osób, lub które mogą być świadczone jedynie w przypadku zamieszkiwania w konkretnych warunkach, nie są zgodne z artykułem 19 Konwencji<sup>7</sup>. Asystentów osobistych nie należy „udostępniać” innym osobom bez pełnej i dobrowolnej zgody osoby, której udzielają oni pomocy osobistej. Wspólne korzystanie z asystentów osobistych może ograniczyć i utrudnić samodzielny, spontaniczny udział w społeczeństwie.

Mając na względzie wspomniane zalecenia, za istotny krok naprzód należy uznać przyjęcie Strategii na rzecz osób z niepełnosprawnościami 2021-2030<sup>8</sup>. Jest to pierwszy dokument programujący działania na rzecz osób z niepełnosprawnościami z uwzględnieniem konwencyjnego modelu praw człowieka. **W ramach Strategii uznano, że asystencja osobista wymaga systemowego uregulowania na poziomie ustawowym oraz zapewnienia jej powszechności i stałości dla osób z różnymi niepełnosprawnościami.** Działanie zakłada pogłębioną analizę istniejących rozwiązań, wypracowanie rekomendacji dla ujednoczenia aktualnych usług asystenckich i uwzględnienie ich na poziomie ustawowym. Warto odnotować, że taka analiza została opracowana w ramach projektu „Aktywni niepełnosprawni – narzędzia wsparcia samodzielności osób niepełnosprawnych<sup>9</sup>”, realizowanego w partnerstwie przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością

---

<sup>6</sup> Komentarz Ogólny nr 5, pkt 16 lit. d.

<sup>7</sup> Komentarz Ogólny nr 5, pkt 17.

<sup>8</sup> Uchwała nr 27 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030, M.P. poz. 218.

<sup>9</sup> Projekt „Aktywni niepełnosprawni – narzędzia wsparcia samodzielności osób niepełnosprawnych”, Numer projektu: POWR.02.06.00-00-0064/19, więcej informacji na stronie Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych pod adresem: <https://niepelnosprawni.gov.pl/a,1116,projekt-aktywni-niepelnosprawni-narzedzia-wsparcia-samodzielności-osob-niepelnosprawnych>

Intelektualną i Fundację im. Królowej Polski św. Jadwigi. Celem jest opracowanie rozwiązań zapewniających możliwie samodzielne funkcjonowanie osób niepełnosprawnych w społeczeństwie, w tym wypracowanie, przetestowanie, wdrożenie i upowszechnienie standardu usług asystenckich. W ramach projektu został przygotowany **raport obejmujący analizę rozwiązań istniejących w innych państwach oraz przedsięwzięć na poziomie lokalnym**<sup>10</sup>. Autorzy wskazują, że najcenniejszym źródłem inspiracji dla tworzenia polskiego systemu asystencji osobistej osób niepełnosprawnych mogą stanowić systemy słoweński i szwedzki<sup>11</sup>. Przedstawiona analiza porównawcza systemów zagranicznych pozwala na zidentyfikowanie elementów zgodnych z Konwencją i poszukiwanie rozwiązania, które odpowiadałoby na potrzeby osób wymagających wsparcia z uwzględnieniem posiadanych środków finansowych oraz przygotowania potencjalnych asystentów. Z tych względów warto odpowiednio wykorzystać zebrane w ww. opracowaniu ustalenia i wnioski.

Chciałbym również zwrócić uwagę na opracowanie Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące potrzeby wprowadzenia systemowych usług asystenckich<sup>12</sup>. Część postulowanych aktualnie rozwiązań znalazła się już wśród sformułowanych przez RPO wniosków i rekomendacji. Za podstawę należy uznać **zapewnienie usług asystenta osobistego osoby z niepełnosprawnością finansowanego ze środków publicznych**<sup>13</sup>. Asystent osobisty nie powinien być przy tym formą pomocy o charakterze socjalnym, ale **elementem polityki wyrównywania szans osób z niepełnosprawnościami**. Środki finansowe na pomoc osobistą muszą być przyznawane na podstawie określonych kryteriów i być indywidualnie kontrolowane przez osobę z niepełnosprawnością zgodnie z jej preferencjami. Ważne jest, aby **korzystanie z jakiegokolwiek wsparcia było uznawane za część wydatków związanych z niepełnosprawnością**, ponieważ takie usługi wspierające ułatwiają niezależne życie w społeczeństwie. Projektowane regulacje powinny także uwzględniać możliwość korzystania ze wsparcia asystenta w każdej czynności życia codziennego bez konieczności ponoszenia dodatkowych opłat (w tym np. asystenci potrzebni do udziału w zajęciach kulturalnych i rekreacyjnych nie powinni mieć obowiązku płacenia za wstęp do obiektów). Jakikolwiek system asystencji osobistej, nawet przy

---

<sup>10</sup> Asystencja osobista osób z niepełnosprawnością w świetle analiz wybranych rozwiązań zagranicznych oraz systemu i doświadczeń krajowych, 2021, raport dostępny pod adresem: [https://psoni.org.pl/wp-content/uploads/2015/09/2\\_Asyntencja-osobista-os%C3%B3b-z-niepe%C5%82nosprawno%C5%9Bci%C4%85.pdf](https://psoni.org.pl/wp-content/uploads/2015/09/2_Asyntencja-osobista-os%C3%B3b-z-niepe%C5%82nosprawno%C5%9Bci%C4%85.pdf)

<sup>11</sup> Asystencja osobista osób z niepełnosprawnością w świetle analiz wybranych rozwiązań zagranicznych oraz systemu i doświadczeń krajowych, op. cit., str. 27.

<sup>12</sup> Raport RPO pt. Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością – zapotrzebowanie na miarę Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2017, nr 5, dostęp pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Asystent%20osobisty%20osoby%20z%20niepe%C5%82nosprawno%C5%9Bci%C4%85%20-%20zapotrzebowanie%20na%20miar%C4%99%20Konwencji%20o%20prawach%20os%C3%B3b%20z%20niepe%C5%82nosprawno%C5%9Bciami.pdf>.

<sup>13</sup> Wniosek nr 3, str. 73.

dobrych założeniach teoretycznych, nie będzie jednak właściwie funkcjonował w przypadku negatywnej selekcji do zawodu i dużej rotacji kadr.

Należy ponadto wskazać, że podczas projektowania, uchwalania i wdrażania przepisów prawa, polityk czy programów odnoszących się do nowego systemu wsparcia, **organy i instytucje publiczne powinny ściśle konsultować się i aktywnie współpracować z różnymi grupami osób z niepełnosprawnościami poprzez reprezentujące je organizacje.** Jest to konsekwencją generalnych założeń Konwencji, ze szczególnym uwzględnieniem jej art. 4 ust. 3. Podobne założenie zostało wyrażone w art. 33 ust. 3 Konwencji, który zakłada, że społeczeństwo obywatelskie, w szczególności osoby z niepełnosprawnościami i reprezentujące je organizacje, będą włączone w proces monitorowania realizacji Konwencji i będą w pełni w nim uczestniczyć. Te podstawowe założenia zostały skonkretyzowane przez Komitet ONZ w Komentarzu Ogólnym nr 7<sup>14</sup>, który podkreśla, że państwa-strony powinny uznać konsultacje z osobami z niepełnosprawnościami i ich zaangażowanie za obowiązkowy krok przed zatwierdzeniem przepisów ustawowych, wykonawczych i polityk. Dlatego konsultacje powinny rozpocząć się na wczesnych etapach i stanowić wkład w końcowy produkt we wszystkich procesach decyzyjnych. Państwa-strony powinny również zapewnić dostępność procesów konsultacji – na przykład poprzez zapewnienie tłumaczy języka migowego, alfabetu Braille'a i tekstu łatwego do czytania – oraz muszą zapewnić wsparcie, fundusze i zakwaterowanie, jeśli jest to konieczne, aby zapewnić udział przedstawicieli wszystkich osób z niepełnosprawnościami w procesach konsultacji<sup>15</sup>.

W tym kontekście chciałbym podkreślić, że szereg istotnych rekomendacji i postulatów jest wypracowywanych w ramach corocznych konwentów poprzedzających Kongres Osób z Niepełnosprawnościami. W konwentach uczestniczą zarówno osoby z niepełnosprawnościami, przedstawiciele organizacji je zrzeszających, jak i eksperci. W trakcie tegorocznych konwentów regionalnych sformułowano również szczegółowe postulaty dotyczące usług asystenckich<sup>16</sup>. Wśród relacji osób z niepełnosprawnościami na pierwszy plan wysunął się **problem braku zastępstwa asystenta na wypadek jego choroby**. Postanowienia aktualnego programu dotyczącego usług asystenta osobistego nie przewidują jednak możliwości zastępstwa na okres choroby czy kwarantanny po kontakcie

---

<sup>14</sup> Komentarz Ogólny nr 7 (2018) w sprawie udziału osób z niepełnosprawnościami, w tym dzieci z niepełnosprawnościami, za pośrednictwem ich organizacji przedstawicielskich, we wdrażaniu i monitorowaniu konwencji, przyjęty przez Komitet do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami podczas jego XX sesji (27 sierpnia – 21 września 2018 r.), znak CRPD/C/GC/7, dostęp pod adresem: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhnsbHatvuFkZ%2Bt93Y3D%2Baa2pjFYzWLBu0vA%2BBr7QovZhbuyqzjDN0plweYI46WXrJJ6aB3Mx4y%2FspT%2BQrY5K2mKse5zjo%2BfvBDVu%2B42R9iK1p>.

<sup>15</sup> Komentarz ogólny nr 7 (...), pkt 45.

<sup>16</sup> Tematyka usług asystenckich była poruszana w ramach Małopolskiego Konwentu Regionalnego, dostęp do nagrania pod adresem: <https://www.youtube.com/watch?v=a5DUJzYcdqw> oraz Pomorskiego Konwentu Osób z Niepełnosprawnościami, dostęp do nagrania pod adresem: <https://www.youtube.com/watch?v=dbTiYpmKlMo>.

z osobą zakażoną COVID-19. W takich okresach osoba z niepełnosprawnością zostaje pozbawiona wsparcia. Dodatkową trudnością jest zbudowanie zaufania pomiędzy asystentem a osobą z niepełnosprawnością. W przypadku umożliwienia odpowiedniego zastępstwa osoba korzystająca z usługi powinna mieć wybór zastępcy oraz możliwość wcześniejszego przeszkolenia i przygotowania do współpracy. Ten aspekt również został uwzględniony w raporcie z projektu „Aktywni niepełnosprawni – narzędzia wsparcia samodzielności osób niepełnosprawnych”<sup>17</sup>.

Pragnę zapewnić, że podzielam w pełni przekonanie o konieczności wprowadzenia regulacji systemowych dotyczących usług asystenckich. Wyrażam nadzieję, że prowadzone prace pozwolą na wypracowanie rozwiązań ustawowych spójnych z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych. Mając na uwadze powyższe, działając w oparciu o przepis art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627, ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o analizę przedstawionych uwag i ich uwzględnienie w dalszych pracach. Chciałbym również zachęcić do otwartego dialogu międzyinstytucjonalnego, który pozwoli na wymianę posiadanych doświadczeń i efektywną współpracę, również w ramach projektowanej inicjatywy.

*Z poważaniem,*

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

#### Załącznik:

1. Raport RPO pt. „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością – zapotrzebowanie na miarę Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami”, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2017, nr 5.

#### Do wiadomości:

##### **1. Pan Paweł Wdówik**

Pełnomocnik Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych  
Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej  
ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 WARSZAWA

---

<sup>17</sup> Asystencja osobista osób z niepełnosprawnością (...), op. cit., str. 150.

ePUAP

2. **Pani Paulina Malinowska-Kowalczyk**  
doradca Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej  
Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej  
ul. Wiejska 10, 00-902 WARSZAWA  
ePUAP

3. **Pan dr. hab. Marek Rymsza**  
doradca Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej  
Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej  
ul. Wiejska 10, 00-902 WARSZAWA  
ePUAP