



Warszawa, 01-12-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

XI.022.6.2024.DB

Pani

Katarzyna Ueberhan

**Przewodnicząca Komisji Polityki
Społecznej i Rodziny**

Sejm RP

Szanowna Pani Przewodnicząca,

jako Rzecznik Praw Obywatelskich, wykonujący także zadania organu monitorującego wdrażanie postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych¹, z zadowoleniem przyjąłem informację, że projekty ustaw², które mają uregulować asystencję osobistą dla osób z niepełnosprawnością w sposób systemowy znajdują się obecnie na etapie prac parlamentarnych. Ufam, że przyjęta przez Sejm ustawa będzie stanowić o odpowiednim i adekwatnym do potrzeb wsparciu osób z

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: „Konwencja”).

² Projekt ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 316); rządowy projekt ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami (druk sejmowy nr 1929); poselski projekt ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami (druk sejmowy nr 1933) – zwane dalej odpowiednio: „prezydenckim projektem ustawy”, „rządowym projektem ustawy” i „poselskim projektem ustawy”.

niepełnosprawnością, umożliwiając im niezależne życie i włączenie społeczne na zasadzie równości z innymi.

Dostępność usług asystenckich jest jednym z kluczowych aspektów procesu deinstytucjonalizacji i poszanowania prawa jednostki do niezależnego życia zgodnie z jej autonomicznym wyborem. Zgodnie z art. 19 lit. b Konwencji, Rzeczpospolita Polska zobowiązała się m.in. do zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami szerokiego zakresu usług wspierających świadczonych w miejscu zamieszkania, w tym również do pomocy osobistej niezbędnej do życia i włączenia w społeczność oraz zapobiegającej izolacji i segregacji społecznej.

Mając powyższe na uwadze, chciałbym ponownie³ zaapelować o uwzględnienie standardów wynikających z Konwencji w pracach parlamentarnych nad wymienionymi wyżej projektami ustaw i zwrócić uwagę Pani Przewodniczącej i Wysokiej Komisji na kwestie istotne na dalszych etapach prac nad projektami ustaw, które jednocześnie zasługują na ponowną, wnikliwą analizę.

³ Zob. m.in. wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta RP z 13 grudnia 2021 r. (znak: XI.503.4.2016.MW), dostęp w wersji elektronicznej pod adresem: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-12/Do_Kancelarii_Prezydenta_RP_%20asystencja_13.12.2021.pdf [dostęp: 24 listopada 2025 r.]; wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta RP z 11 maja 2022 r. (znak: XI.7061.6.2022.MW), dostęp w wersji elektronicznej pod adresem: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-05/KPRP_zalozenia_ustawy_asystencja_osobista_11.05.2022.pdf [dostęp: 24 listopada 2025 r.]; wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Minister Rodziny i Polityki Społecznej z 5 czerwca 2023 r. (znak: XI.7061.5.2023.DB), dostęp w wersji elektronicznej pod adresem: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-06/Do_MRiPS_asystencja_osobista_ustawa_5.06.2023.pdf [dostęp: 24 listopada 2025 r.]; wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezesa Rady Ministrów z 9 grudnia 2024 r. (znak: XI.503.4.2016.DB); wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta RP z 2 stycznia 2024 r. (znak: XI.503.4.2016.DB), dostęp w wersji elektronicznej pod adresem: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-01/Do_KPRP_ozn_asystencja_projekt_opinia_2.01.2023.pdf [dostęp: 24 listopada 2025 r.]; wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 13 stycznia 2025 r. (znak: XI.022.6.2024.DB), dostęp w wersji elektronicznej pod adresem: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-01/Do_MRPiPS_asystencja_osobista_projekt_opinia_13_01_2025.pdf [dostęp: 24 listopada 2025 r.].

I. Standardy wynikające z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych

1. Dostęp do usług asystenckich

Asystencja osobista jest wsparciem świadczonym na rzecz osoby z niepełnosprawnością, prowadzonym pod jej kierownictwem przez inną osobę, której celem jest umożliwienie osobie z niepełnosprawnością niezależnego życia. W świetle Komentarza nr 5 do Konwencji⁴, usługi asystenckie powinny obejmować nie tylko wsparcie w zakresie aktywności zawodowej, ale również interakcje społeczne i kontakty z rówieśnikami, udział w życiu politycznym i publicznym oraz życiu kulturalnym, rekreacji, wypoczynku i aktywności fizycznej. Usługi asystenckie są pewnego rodzaju spoiwem wypełniającym luki i niedoskonałości systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami. Nie należy ich traktować jako pomocy o charakterze socjalnym, ale jako element polityki wyrównywania szans osób z niepełnosprawnościami we wszystkich obszarach życia. Biorąc to pod uwagę, wciąż moje **wątpliwości budzi rozważane umożliwienie skorzystania z asystencji osobistej co do zasady osobom pomiędzy 13 a 65 rokiem życia**, wymagającym zaawansowanego wsparcia.

Rozważenia wymaga zatem obniżenie kryterium wieku i objęcie możliwością skorzystania z usług asystenta również osób młodszych, zwłaszcza biorąc pod uwagę dotychczasowy brak podjęcia prac nad wprowadzeniem przepisów wdrażających program pilotażowy asystenta ucznia o specjalnych potrzebach edukacyjnych i asystenta ucznia o specjalnych potrzebach edukacyjnych i zdrowotnych⁵.

Wyznaczenie górnej granicy wieku, po przekroczeniu której wsparcie asystenta nie może być udzielone, również budzi mój stanowczy sprzeciw. Wydaje się bowiem, że jest ono oparte na stereotypowym założeniu, że osoby starsze nie pozostają w zatrudnieniu lub nie wracają na rynek pracy po ukończeniu 65 roku życia. Prawo do

⁴ Zob. Komentarz Ogólny nr 5 do Konwencji o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami, dostępny w wersji elektronicznej w języku angielskim pod adresem: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no5-article-19-right-live> [dostęp: 26 listopada 2025 r.].

⁵ Informacje o programie pilotażowym dostępne pod adresem: <https://bazakonkurencyjnosci.funduszeuropejskie.gov.pl/ogloszenia/166895> [dostęp: 24 listopada 2025 r.]

pracy w starszym wieku powinno uwzględniać również zapewnienie odpowiedniego wsparcia w formie asystencji osobistej w przypadkach, kiedy to właśnie niepełnosprawności związane z wiekiem utrudniałyby dostęp do rynku pracy. Jednocześnie wprowadzone kryterium wieku powinno uwzględniać inne działania – niedotyczące wyłącznie aktywności zawodowej – podejmowane w celu udzielenia wsparcia osobom starszym z poszanowaniem ich potrzeb i autonomii. W tym zakresie istnieje potrzeba ścisłej współpracy rządu i środowiska osób starszych, aby wypracowane rozwiązania odpowiadały zróżnicowanym potrzebom tej grupy osób. Należy również pamiętać, że oferowane wsparcie w formie usług opiekuńczych jest odpłatne, co rzutuje na ich dostępność, zwłaszcza wśród osób otrzymujących świadczenia w najniższej wysokości. Dodatkowo usługi opiekuńcze mają charakter socjalny i nie obejmują wszystkich obszarów aktywności życiowej.

2. Budżet osobisty

Przy okazji dyskusji na temat powszechnego wprowadzenia asystencji osobistej należy wskazać, że komplementarnym – acz nieobecnym aktualnie elementem projektu systemu – powinien być tzw. „budżet osobisty”, czyli pakiet środków finansowych przyznawanych osobie z niepełnosprawnością potrzebującej stałego wsparcia na sfinansowanie potrzebnych usług.

Modelowo środki przekazywane w ramach budżetu osobistego służą realizacji wsparcia w postaci – przykładowo – asystencji osobistej, opieki wytchnieniowej, urządzeń i wyrobów medycznych oraz pomocy technicznych, indywidualnych środków transportu dostosowanych do potrzeb osoby z niepełnosprawnością, usług zdrowotnych i innych. W Komentarzu nr 5 do Konwencji podkreślono również, że środki finansowe na pomoc osobistą muszą być przyznawane na podstawie indywidualnie określonych kryteriów i muszą uwzględniać standardy praw człowieka dotyczące godnego zatrudnienia⁶. Środki finansowe muszą być kontrolowane przez osobę z niepełnosprawnością i są przyznawane tej osobie na opłacenie wszelkiej wymaganej pomocy w oparciu o ocenę potrzeb i jej warunków życiowych, a indywidualne dostosowanie usług nie może skutkować zmniejszeniem budżetu lub wyższymi opłatami wnoszonymi przez daną osobę. Dzięki takiemu rozwiązaniu osoba z niepełnosprawnością zachowuje pełną kontrolę nad usługą asystencji osobistej i sama decyduje, jakiego wsparcia w danym momencie najbardziej potrzebuje. Należy również podkreślić, że regulacja budżetu osobistego odnosi się nie tylko do

⁶ Zob. Komentarz Ogólny nr 5 do Konwencji..., op. cit., pkt 16 lit. d.

możliwości dokonywania płatności bezpośrednich. Formą budżetu osobistego jest również swoboda wyboru asystenta, zakresu udzielanego wsparcia – przy finansowaniu pośrednim. Możliwym do zastosowania jest również mechanizm płatności pośrednich rozumianych jako przekazanie środków instytucji wspierającej użytkownika budżetu. Środki te zarządzane są zgodnie z instrukcjami użytkownika na podstawie zawartej umowy⁷.

Wprowadzenie narzędzia, jakim jest budżet osobisty wydaje się niezbędnym elementem wsparcia osób z niepełnosprawnościami – jak wskazuje raport dotyczący modeli asystencji osobistej przyjętych w innych państwach lub na poziomie lokalnych społeczności, we wszystkich analizowanych rozwiązaniach każdy użytkownik dysponuje budżetem osobistym przeznaczonym na pokrycie kosztów usług asystenckich⁸. Autorzy tego opracowania wskazują, że „finansowanie potrzeb wsparcia osób niepełnosprawnych – asystencji osobistej – poprzez płatności bezpośrednie (forma budżetu osobistego, w której określoną na podstawie indywidualnej oceny potrzeb kwotę przekazuje się bezpośrednio na konto bankowe użytkownika wsparcia – przyp. aut.) jest najefektywniejszym sposobem umożliwiającym korzystanie przez te osoby z prawa do niezależnego życia, a poprzez to z pełni praw człowieka”⁹. Dotychczas znane założenia do ustawy nie uwzględniają takich rozwiązań – w mojej ocenie kwestia budżetu osobistego wymaga analizy i dalszej dyskusji.

3. Konieczność modyfikacji instytucji ubezwłasnowolnienia

Wdrożenie usług asystenckich wiąże się z koniecznością przeprowadzenia pilnej zmiany systemu orzekania o niepełnosprawności oraz zniesienia – lub co najmniej istotnej modyfikacji – instytucji ubezwłasnowolnienia, co jest niezbędne dla

⁷ Zob. „Budżet osobisty Wersja uzupełniona po konsultacjach środowiskowych realizowanych w okresie lipiec-grudzień 2021”, opracowanie powstałe w ramach projektu „Aktywni niepełnosprawni – narzędzia wsparcia samodzielności osób niepełnosprawnych”, dostęp pod adresem: <https://wlaczeniespoleczne.pl/uploads/docs/opis-budzet-2.pdf> [dostęp: 20 listopada 2025 r.].

⁸Zob. „Asystencja osobista osób z niepełnosprawnością w świetle analiz wybranych rozwiązań zagranicznych oraz systemu i doświadczeń krajowych. Raport zbiorczy”, dostępny pod adresem: <https://www.malopolska.uw.gov.pl/doc/Asystencja%20osobista%20os%C3%B3b%20z%20niepe%C5%82nosprawno%C5%9Bci%C4%85.pdf>, s. 81.

⁹ Ibidem, s. 61.

ureczywistnienia wspomnianego już prawa do niezależnego życia. Komitet ONZ w swoich uwagach kierowanych pod adresem Polski, wezwał do wycofania oświadczenia interpretacyjnego do art. 12 Konwencji oraz uchylecia wszystkich dyskryminujących przepisów umożliwiających pozbawienie osób z niepełnosprawnościami zdolności do czynności prawnych, biorąc pod uwagę, że zdolność prawna – na gruncie Konwencji – obejmuje zdolność bycia podmiotem praw oraz zdolność do czynności prawnych¹⁰. Dodatkowo podkreślił potrzebę ustanowienia procedury mającej na celu przywrócenie pełnej zdolności do czynności prawnych wszystkim osobom z niepełnosprawnościami oraz przyjęcie mechanizmu wspieranego podejmowania decyzji, który będzie szanować autonomię, wolę i preferencje danej osoby¹¹.

W tym kontekście warto przypomnieć, że w Komentarzu ogólnym nr 5 do Konwencji podkreślono, że ani całkowite lub częściowe pozbawienie zdolności do czynności prawnych w jakimkolwiek „stopniu”, ani poziom wymaganego wsparcia, nie mogą być wskazywane jako powód odmowy lub ograniczenia prawa osób z niepełnosprawnościami do samodzielności i niezależnego życia w społeczeństwie¹².

Mając na uwadze, że jednym z celów ustawy o asystencji osobistej powinno być zapewnienie bezpiecznych warunków wsparcia i usług, gdzie w centrum zainteresowania pozostaje osoba wspierania, wydaje się, że **prace nad projektami ustaw o asystencji osobistej należy skorelować z przyspieszeniem prac nad projektem ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji**¹³. Nie ulega wątpliwości, że dwie tak istotne z punktu widzenia osób z niepełnosprawnościami ustawy powinny wzajemnie uwzględniać wprowadzane

¹⁰ Rekomendacje Komitetu ONZ dostępne w wersji elektronicznej pod adresem: <https://niepelnosprawni.gov.pl/baza-wiedzy/dokumenty-miedzynarodowe/dokumenty-organizacji-narodow-zjednoczonych/> [dostęp: 24 listopada 2025 r.].

¹¹ Ibidem.

¹² Komentarz Ogólny nr 5 do Konwencji..., op. cit. pkt 20, s. 6;

¹³ Zob. opinię Rzecznika Praw Obywatelskich do projektu ustawy o systemie wspieranego podejmowania decyzji z 13 stycznia 2025 r. (znak: IV.7024.52.2024.KD) i opinię Rzecznika Praw Obywatelskich do projektu ustawy o systemie wspieranego podejmowania decyzji z 30 kwietnia 2025 r. (znak: IV.7024.52.2024.MWR/NKK), dostępne w wersjach elektronicznych pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-projekt-zniesienia-ubezwlasnowolnienia-opinia-kolejna-ms> [dostęp: 24 listopada 2025 r.].

rozwiązania, a przynajmniej zmierzać ku podobnemu celowi (w tym przypadku – wspieraniu sprawczości i samodzielności osób z niepełnosprawnościami).

II. Uwagi do aktualnie procedowanych projektów ustaw

W stosunku do rządowego projektu ustawy o asystencji osobistej w kształcie przedstawionym na etapie konsultacji społecznych, projekt rządowy skierowany do prac w Sejmie wprowadza poprawki, które rozjaśniły część wątpliwości wyrażonych przeze mnie w wystąpieniu do Ministry Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej¹⁴. Należy podkreślić, że w obecnie procedowanym projekcie m.in. w odniesieniu do rejestru asystentów osobistych określenie jasnych warunków wpisu oraz wymóg złożenia oświadczenia potwierdzającego prawidłowość wszystkich informacji udzielonych we wniosku o wpis do wspomnianego rejestru zwiększą w mojej opinii bezpieczeństwo użytkowników oraz zapewnią możliwie najlepszą jakość usługi.

Ze szczególną aprobatą przyjąłem, że w rządowym projekcie ustawy dokonano szczegółowego uregulowania katalogu czynności pielęgnacyjno-medycznych, które asystent osobisty będzie mógł wykonać względem użytkownika pod warunkiem określenia takiej konieczności w kontrakcie i przebycia przez asystenta osobistego instruktażu specjalistycznego dotyczącego wykonywania tych czynności. Była to jedna z głównych uwag kierowanych przez potencjalnych beneficjentów systemu (osób ze stosunkową dużą potrzebą wsparcia), z których większa część korzysta z szerokiego spektrum wyrobów medycznych. Podkreślali oni, że bez możliwości obsługi tego rodzaju przedmiotów i sprzętów obecność asystenta osobistego nie wystarczy i konieczna będzie również obecność innej osoby, najczęściej członka rodziny.

Niemniej aktualne pozostają niektóre uwagi, które przedstawiłem do rządowego projektu ustawy poprzednio¹⁵, w szczególności te dotyczące **niewystarczającej liczby godzin wsparcia**, na którą mogą liczyć beneficjenci systemowej asystencji (ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością, zwłaszcza w kontekście mechanizmu redukcji liczby godzin dla uczniów spełniających obowiązek

¹⁴ Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministry Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 13 stycznia 2025 r. (znak: XI.022.6.2024.DB), dostępna w wersji elektronicznej pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-projekt-asystencji-osobistej-opinia-mrpips> [dostęp: 20 listopada 2025 r.].

¹⁵ Op. cit.

szkolny¹⁶), **wykluczenia osób powyżej 65 roku życia z możliwości ubiegania się o wsparcie i oparcia systemu asystencji osobistej wyłącznie na narzędziach cyfrowych** (takich jak elektroniczny system obsługi wniosków i zarządzania asystencją osobistą), co rodzi ryzyko braku jego rzeczywistej dostępności dla części potencjalnych użytkowników.

Ponadto porównanie rządowego projektu ustawy i poselskiego projektu ustawy rodzi niepodnoszone wcześniej wątpliwości, które winny zostać poddane głębszej analizie.

1. Możliwość zatrudnienia asystenta osobistego w oparciu o umowę o pracę i waloryzacji wynagrodzeń asystentów

Z informacji, którymi dysponuję wynika, że obecnie podstawową formą zatrudnienia asystentów osobistych osób z niepełnosprawnością co do zasady jest umowa cywilnoprawna. Tymczasem wyniki badania ankietowego przeprowadzonego wśród asystentów przez Najwyższą Izbę Kontroli wskazują, że 71,7% respondentów oczekuje stałości pracy i możliwości zatrudnienia w oparciu o umowę o pracę¹⁷. Tendencja świadczenia usług asystencji osobistej na podstawie umów cywilnoprawnych nie sprzyja profesjonalizacji zawodu asystenta ani poczuciu stabilności zatrudnienia, gdyż kreują wizję zawodu asystenta osobistego jako zajęcia o charakterze raczej dorywczym. W mojej opinii ustawa o asystencji osobistej powinna stworzyć warunki, które zachęcą do podjęcia zawodu asystenta również osoby, które zdobyły profesjonalne kwalifikacje w tym zakresie (m.in. asystentów osób niepełnosprawnych, opiekunów osób starszych, opiekunów medycznych, pedagogów, psychologów, terapeutów zajęciowych, pielęgniarek oraz fizjoterapeutów). Jak wspominałem w wystąpieniu skierowanym do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej¹⁸, wprowadzenie możliwości świadczenia asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami na podstawie umowy o pracę oraz korzyści związane m.in. z waloryzacją wynagrodzeń

¹⁶ Zob. art. 47 ust. 3 pkt 1 rządowego i poselskiego projektu ustawy.

¹⁷ Wyniki ankiety zostały opublikowane w raporcie Najwyższej Izby Kontroli „Usługi asystenta osobistego jako wsparcie społeczne osób niepełnosprawnych” z 14 kwietnia 2023 r., dostępnym pod adresem: <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/22/033/>, s. 55 [dostęp: 20 listopada 2025 r.].

¹⁸ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Minister Rodziny i Polityki Społecznej z 5 czerwca 2023 r. (znak: XI.7061.5.2023.DB), dostępne w wersji elektronicznej pod adresem: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-06/Do_MRiPS_asystencja_osobista_ustawa_5.06.2023.pdf [dostęp: 20 listopada 2025 r.].

miały potencjał zwiększenia atrakcyjności zawodu zmieniając jego status z pracy dorywczej, wykonywanej realnie przez część roku na pełnoprawną formę zatrudnienia.

Z uwagi na powyższe, wątpliwości musi budzić całkowita rezygnacja z możliwości zawarcia z asystentem osobistym umowy o pracę – zgodnie z art. 68 ust. 3 obu projektów ustaw kontrakt z asystentem może być zawarty na podstawie umowy zlecenia w zakresie świadczenia asystencji osobistej albo umowy o współpracę w zakresie świadczenia asystencji osobistej z osobą prowadzącą działalność gospodarczą jako osoba fizyczna. Zmianę tę należy ocenić negatywnie.

Ponadto niepokój budzi usunięcie z projektu rządowego przepisów dotyczących waloryzacji wynagrodzenia dla asystentów osobistych. Obecnie jedynie art. 21 ust. 7-10 poselskiego projektu ustawy reguluje zasady corocznej waloryzacji, dokonywanej w oparciu o odpowiednie wskaźniki ekonomiczne. Mając na uwadze konieczność motywowania wykwalifikowanych osób do podejmowania pracy w ramach asystencji osobistej i poprawy warunków wykonywania tej formy wsparcia, sztywne określenie stawki godzinowej bez zapewnienia mechanizmu jej waloryzacji stanowi de facto jej zamrożenie na proponowanym w projekcie poziomie, a w konsekwencji może zniechęcać do podejmowania się tego zajęcia.

2. Możliwość wyboru asystenta osobistego przez użytkownika

W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnością przekazanego do konsultacji społecznych¹⁹ wskazano, że jednym z założeń systemowej asystencji osobistej miało być umożliwienie pełnoletnim osobom z niepełnosprawnością samodzielnego zatrudnienia asystenta oraz zarządzania asystencją osobistą. Efektem uchwalenia wskazanego wyżej rozwiązania miało być wdrożenie tzw. budżetu osobistego, wskazywanego jako jedno z fundamentalnych rozwiązań wspierających niezależne życie osób z niepełnosprawnościami²⁰.

¹⁹ Projekt dostępny pod adresem:

<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12392400/katalog/13099558#13099558> [dostęp: 24 listopada 2025 r.].

²⁰ Ibidem, s. 15.

Należy przy tym wspomnieć, że zgodnie zarówno z rządowym, jak i poselskim projektem ustawy osoba, względem której wydano decyzję o przyznaniu prawa do asystencji osobistej zwraca się do powiatu o wskazanie jej realizatora lub ze wskazaniem realizatora, który zgodnie z wolą tej osoby miałby zająć się organizacją asystencji osobistej. Następnie osoba z niepełnosprawnością wybiera asystenta osobistego – poprzez wskazanie osoby wpisanej do rejestru asystentów osobistych lub wybór jednego z dwóch kandydatów wskazanych przez realizatora²¹. W rezultacie realizator zawiera z osobą uprawnioną do asystencji osobistej i ze wskazanym asystentem osobistym kontrakt, który może przyjąć formę umowy zlecenia (w przypadku świadczenia asystencji osobistej przez osobę fizyczną) lub umowy o współpracę (w przypadku świadczenia asystencji osobistej z osobą prowadzącą działalność gospodarczą jako osoba fizyczna)²².

Choć idea budżetu osobistego – jak wskazałem wyżej – jest szersza niż tylko możliwość samozatrudnienia asystenta osobistego, to opisany wyżej kierunek zawarty w rządowym projekcie ustawy przekazanym do konsultacji społecznych oceniłem jako słuszny. Całkowite wycofanie się w aktualnie procedowanym projekcie z możliwości nawiązania współpracy bezpośrednio między asystentem a użytkownikiem bez pośrednika w postaci realizatora uważam za niezrozumiały krok wstecz.

3. Przeniesienie niewykorzystanych godzin asystencji – różnice między rządowym a poselskim projektem ustawy

Porównując proponowane w rządowym i poselskim projektach ustaw regulacje dotyczące możliwości przenoszenia niewykorzystanych godzin wsparcia należy zwrócić uwagę, że art. 10 ust. 2 rządowego projektu ustawy jest mniej korzystny dla użytkowników tej formy wsparcia niż art. 10 ust. 3 poselskiego projektu ustawy. W pierwszym z wymienionych projektów godziny asystencji osobistej niewykorzystane w danym miesiącu – nie więcej niż 100 godzin i nie więcej niż 50% miesięcznego wymiaru godzin – mogą zostać wykorzystane w kolejnym miesiącu. Tymczasem zgodnie z projektem poselskim godziny asystencji osobistej niewykorzystane w danym miesiącu mogą zostać wykorzystane w kolejnych miesiącach roku kalendarzowego, w którym zostało przyznane prawo do asystencji osobistej, w terminie do 31 grudnia danego roku, przy czym suma niewykorzystanych godzin asystencji osobistej może być

²¹ Zob. art. 78 i 79 projektów ustaw rządowego i poselskiego.

²² Zob. art. 68 ust. 3 projektów ustaw rządowego i poselskiego.

wykorzystana w kolejnych miesiącach, jednak miesięczny wymiar godzin asystencji osobistej razem z godzinami zaplanowanymi na dany miesiąc i godzinami niewykorzystanymi nie może łącznie przekroczyć dwukrotności przyznanej miesięcznej liczby godzin asystencji osobistej.

Jak podkreśla środowisko osób z niepełnosprawnością – możliwość skumulowania godzin asystencji osobistej mogłaby umożliwić osobie z niepełnosprawnością zorganizowanie dłuższego wyjazdu, np. na wakacje czy rehabilitację²³, a tym samym przyczyniała się do realizacji ich prawa do niezależnego życia. W mojej opinii podejście prezentowane w projekcie poselskim w większym stopniu realizuje standardy wynikające z Konwencji i zwiększa sprawczość, decyzyjność i samodzielność użytkowników asystencji.

4. Osoby ubezwłasnowolnione a prawo do złożenia wniosku o przyznanie asystencji

Istotną różnicą między projektami rządowym i poselskim jest również norma prawna wynikająca z art. 17 ust. 2 obu regulacji. Rządowa propozycja przewiduje, że wniosek o przyznanie prawa do asystencji może złożyć osoba z niepełnosprawnością, jej opiekun prawny lub osoba stale wspierająca. Z kolei projekt poselski stanowi, że wniosek (oprócz osoby z niepełnosprawnością, jej opiekuna prawnego lub osoby stale wspierającej) może złożyć również osoba z niepełnosprawnością, która jest ubezwłasnowolniona całkowicie albo częściowo, zaś osoba z niepełnosprawnością w toku ustalania prawa do asystencji osobistej, na wszystkich etapach tego postępowania, może korzystać ze wsparcia opiekuna prawnego lub osoby stale wspierającej.

Przyznanie inicjatywy do złożenia wniosku osobie ubezwłasnowolnionej uważam za kierunek ze wszech miar słuszny. W związku z tym, rozważenia wymaga wprowadzenie również do rządowego projektu ustawy regulacji na kształt przewidzianej przykładowo w art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, zgodnie z którym osoba przebywająca w szpitalu psychiatrycznym, w tym również osoba ubezwłasnowolniona,

²³ Zob. m.in. <https://niepelnosprawni.pl/artykuly/przewodniczacy-pfon-ustawa-o-asystencji-zostala-popsuta> [dostęp: 25 listopada 2025 r.].

może złożyć w szpitalu, w dowolnej formie, wniosek o nakazanie wypisania jej ze szpitala, co odnotowuje się w dokumentacji medycznej²⁴.

5. Okres, na jaki może zostać wydana decyzja przyznająca prawo do asystencji osobistej

Wątpliwości budzi również skrócenie okresu, na który może zostać wydana decyzja przyznająca prawo do asystencji w rządowym projekcie ustawy. O ile projekt poselski proponuje, jak dotychczas, okres maksymalnie 5 lat, o tyle projekt rządowy skraca ten termin do maksymalnie 3 lat (art. 21 ust. 1 obu projektów).

W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie z treścią art. 6b⁵ ust. 3 ustawy o rehabilitacji²⁵, decyzję ustalającą poziom potrzeby wsparcia wydaje się na okres, na który osoba została zaliczona do osób niepełnosprawnych na podstawie ostatecznego orzeczenia, ustalającego stopień niepełnosprawności albo orzeczenia równoważnego jednakże na okres nie dłuższy niż 7 lat. Ze skarg kierowanych do Rzecznika wynika, że w wielu wojewódzkich zespołach ds. orzekania o niepełnosprawności występuje problem związany ze zbyt długim (liczonym w miesiącach) procedowaniem nad wnioskami o ustalenie poziomu potrzeby wsparcia. Mając na uwadze przewlekłość postępowań toczących się przed wojewódzkimi zespołami do spraw orzekania o niepełnosprawności²⁶, nałożenie na nie obowiązku podejmowania decyzji w sprawie przyznania prawa do asystencji z większą częstotliwością może przeciążyć, a nawet sparaliżować te organy.

6. Finansowanie systemu asystencji

²⁴ Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 917).

²⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 913 ze zm.).

²⁶ Zob. wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych z 6 czerwca 2024 r. (znak: BPG.7064.5.2024.BT) i wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych z 31 października 2024 r. (znak: BPG.7064.5.2024.BT), dostępne w wersji elektronicznej pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ozn-poziom-potrzeby-wsparcia-przewleklosc-mrpips-odpowiedz-kolejna> [dostęp: 24 listopada 2025 r.].

Warunkiem prawidłowo działającego systemu asystencji osobistej jest zapewnienie odpowiednich środków na jego funkcjonowanie. Zgodnie z art. 82 ust. 3 obu projektów ustaw, koszty obsługi zadania zleconego mają wynosić 10% – w przypadku projektu poselskiego i tylko 4% – jeśli chodzi o projekt rządowy, przekazanej dotacji. Zgodnie z oceną skutków regulacji rządowego projektu ustawy skutkiem finansowym wejścia w życie ustawy dla powiatów będzie uzyskanie dochodu z tytułu dotacji (kosztów obsługi) w wysokości 2 617,5 mln zł w okresie 10 lat od wejścia w życie przepisów. Z kolei z przewidywanych skutków gospodarczych poselskiego projektu ustawy wynika, że dochód dla powiatów miałby wynieść 4 422,9 mln zł. Niemniej, jak wynika z doniesień medialnych – powiaty zwracają uwagę, że kwoty te są rażąco niedoszacowane, nie uwzględniają wydatków związanych z obsługą tego zadania i nie pozwolą na jego efektywną realizację²⁷.

Podobne wątpliwości pojawiają się względem art. 89 ust. 3 obu projektów ustaw, zgodnie z którymi część zadań realizowanych przez Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w ramach systemu asystencji osobistej (m.in. w zakresie szkoleń) miałyby być realizowana ze środków pochodzących z Funduszu Solidarnościowego. W związku z tym podkreślenia wymaga, że wspomniany Fundusz jest źródłem finansowania asystencji opartej aktualnie na programach, skierowanej do zdecydowanie szerszego grona osób z niepełnosprawnością niż projektowana asystencja systemowa. Można zatem przypuszczać, że dojdzie do sytuacji, w której na skutek finansowania części zadań systemowej asystencji środkami przeznaczonymi na aktualne finansowanie asystencji opartych na programach dostęp do tej ostatniej (z której korzystają aktualnie również osoby, którym asystencja w ujęciu systemowym nie będzie przysługiwać) ulegnie realnie znacznemu ograniczeniu.

W tym kontekście warto również zwrócić uwagę na art. 124 ust. 2 projektów rządowego i poselskiego, zgodnie z którymi w przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczeniem przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków, jaki został przewidziany na dany rok na realizację świadczeń asystencji osobistej, zastosowany ma zostać niedookreślony mechanizm korygujący, który polegać ma na obniżeniu kosztów realizacji zadań wynikających z ustawy. Rozważenia wymaga zatem określenie katalogu przykładowych działań, które mogą zostać wdrożone w ramach mechanizmu korygującego. W mojej opinii wprowadzenie sztywnych limitów

²⁷ Zob. m.in. <https://www.prawo.pl/samorzad/asystencja-osobista-opozniona-powiaty-mniej-pieniedzy-na-obsluge,535012.html> [dostęp: 20 listopada 2025 r.].

wydatków wraz z możliwością podejmowania pewnych, niewskazanych w ustawie działań nacełowanych na obniżanie kosztów asystencji osobistej może zagrażać realizacji celu ustawy, która jest uznawana przez środowisko osób z niepełnosprawnością za jeden z najważniejszych dla nich aktów prawnych.

7. Korzystanie ze wsparcia asystenta osobistego podczas pobytu użytkownika w placówkach ochrony zdrowia

Chciałbym zwrócić uwagę na niejasne przepisy zaproponowane w art. 48 projektów rządowego i poselskiego. Zgodnie z nimi, w przypadku jednoczesnego korzystania z asystencji osobistej w zbiegu z m.in. korzystaniem ze świadczeń szpitalnych lub stacjonarnych i całodobowych świadczeń zdrowotnych innych niż świadczenia szpitalne, czynności realizowane w ramach wymienionego katalogu usług oraz w ramach asystencji osobistej nie mogą być wykonywane w tym samym czasie i obejmować tych samych czynności.

Możliwość wsparcia asystenta osobistego w czasie planowanej hospitalizacji, jak również pobytu w Szpitalnym Oddziale Ratunkowym lub też Nocnej i Świątecznej Opiece Zdrowotnej w przypadku nagłego pogorszenia stanu zdrowia użytkownika jest podnoszona przez środowisko osób z niepełnosprawnościami jako konieczny element asystencji osobistej. Nie jest jasne, czy we wspomnianym wcześniej przypadku (przebywania osoby z niepełnosprawnością w placówce ochrony zdrowia) asystent będzie mógł świadczyć wsparcie i w jakim trybie zapadać będzie decyzja, które z usług kolidują ze świadczeniami udzielanymi przez personel danej placówki leczniczej. Istnieje również obawa, że pobyt użytkownika w towarzystwie asystenta osobistego np. w trakcie wizyty lekarskiej może budzić wątpliwości kadry medycznej co do poufności danych medycznych czy tajemnicy lekarskiej. Jeśli w istocie projektodawcy przewidują możliwość wsparcia pacjenta z niepełnosprawnością w placówce ochrony zdrowia w obecności asystenta osobistego podczas odbywania wizyt w placówkach leczniczych i w trakcie hospitalizacji, kwestia ta powinna być precyzyjniej uregulowana.

8. Prace nad uregulowaniem systemu asystencji osobistej

Na marginesie pragnę wyrazić zaniepokojenie swoistą przewlekłością prac nad ustawą o asystencji osobistej. Pierwsze czytanie rządowego i poselskiego projektu ustawy miało miejsce po upływie ponad roku od pierwszego czytania prezydenckiego projektu ustawy regulującej tę samą kwestię (od tego czasu dalszych prac nad nim nie podjęto). Działania w tej sprawie rozpoczęły się w 2021 r. wraz z pojawieniem się pierwszej wzmianki o prowadzeniu prac nad prezydenckim projektem ustawy o asystencji

osobistej, które zakładały pierwotnie, iż zostanie on skierowany do Sejmu do końca 2021 r.²⁸, co ostatecznie stało się 4 marca 2024 r.

W tym kontekście niepokojące jest zaproponowanie, aby asystencja wchodziła w życie stopniowo w stosunku do kolejnych grup potencjalnych beneficjentów, co przewiduje rządowy projekt ustawy. Poselski projekt ustawy przewiduje bowiem w art. 112 dwa etapy wdrażania mechanizmu – 1 kwietnia 2027 r. (dla osób pomiędzy 18 a 65 rokiem życia posiadających w skali potrzeby wsparcia minimum 90 punktów) i 1 stycznia 2028 r. (dla osób pomiędzy 18 a 65 rokiem życia, posiadających w skali potrzeby wsparcia minimum 85 punktów, a także osób niepełnoletnich spełniających odpowiednie wymogi i osób umieszczonych w podmiotach niezapewniających opieki użytkownikowi). Z kolei projekt rządowy rozciąga w czasie wejście w życie mechanizmu w stosunku do określonych grup użytkowników, dzieląc go na cztery etapy: 1 stycznia 2027 r. (osoby pomiędzy 18 a 65 rokiem życia posiadające w skali potrzeby wsparcia przynajmniej 90 punktów), 1 stycznia 2028 r. (osoby pomiędzy 18 a 65 rokiem życia, posiadające w skali potrzeby wsparcia co najmniej 85 punktów), 1 stycznia 2029 r. (osoby pomiędzy 18 a 65 rokiem życia, które w skali potrzeby wsparcia uzyskały co najmniej 80 punktów) i 1 stycznia 2030 r. (osoby niepełnoletnie uprawnione do skorzystania z systemowej asystencji, a także osoby umieszczone w podmiotach niezapewniających opieki użytkownikowi). Wprowadzenie rozwiązania przewidującego 5-letni okres wdrażania asystencji dla wąskiej grupy osób z niepełnosprawnościami w sytuacji, w której społeczność osób z niepełnosprawnościami oczekuje na zakończenie prac nad projektem ustawy niemal 5 lat uważam za trudne do przyjęcia.

Mając na uwadze powyższe, działając w oparciu o art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1264, ze zm.), zwracam się do Pani Przewodniczącej z uprzejmą prośbą o analizę przedstawionych uwag i ich uwzględnienie w toku dalszych prac legislacyjnych. Jednocześnie zastrzegam możliwość zajmowania kolejnych stanowisk odnośnie do kształtu tych uregulowań w późniejszym terminie.

Łączę wyrazy szacunku

Marcin Wiącek

²⁸ Zob. m.in.: <https://www.prawo.pl/samorzad/prezydencki-projekt-ustawy-o-asystencji-osobistej,521054.html> [dostęp: 20 listopada 2025 r.].

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

- 1) Pani Agnieszka Dziemianowicz-Bąk, Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
- 2) Pan Łukasz Krasoń, Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych
- 3) Pani Maja Ewa Nowak, Przewodnicząca Podkomisji stałej do spraw osób z niepełnosprawnościami i włączenia społecznego