



Warszawa, 16-09-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Sylvia Gregorczyk-Abram

XI.022.6.2024.DB

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

jako Rzecznik Praw Obywatelskich, wykonujący także zadania organu monitorującego wdrażanie postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych¹, z uwagą obserwuję toczące się aktualnie w Sejmie prace nad ustawą o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami. Ustawowe uregulowanie asystencji osobistej pozostaje jednym z najważniejszych i od dawna oczekiwanych postulatów osób z niepełnosprawnościami. Stworzenie powszechnego i stabilnego systemu usług asystenckich jest bowiem niezbędne dla skutecznej realizacji prawa do niezależnego życia, autonomii oraz pełnego udziału w życiu społecznym.

Stanowisko względem trzech projektów, które zostały skierowane do Sejmu (projekt prezydencki, rządowy oraz poselski) Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił w opinii z 1 grudnia 2025 r.². Z uwagi na zakończenie procesu wspólnego rozpatrywania i

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 Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich dotycząca projektów w sprawie asystencji osobistej osób z niepełnosprawnością z 1 grudnia 2025 r. (znak: XI.022.6.2024), dostępna w wersji elektronicznej pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-asystencja-osobista-projekty-uwagi> [dostęp: 15 września 2026 r.]

połączenia trzech projektów ustaw w jeden projekt, co znalazło swój wyraz w sprawozdaniu Komisji Polityki Społecznej i Rodziny o przedstawionym przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, rządowym oraz poselskim projektach ustaw o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami (druki nr 316, 1929 i 1933)³ i w związku z przeprowadzeniem 2 września 2026 r. II czytania projektu na posiedzeniu Sejmu, pragnę zwrócić uwagę na kilka zasadniczych kwestii, które w mojej opinii zasługują na ponowną, wnikliwą analizę Wysokiej Izby.

Przed ich wskazaniem pragnę wyrazić uznanie dla kompleksowego uregulowania zagadnienia wykonywania czynności medyczno-pielęgniarskich. Katalog czynności określony w art. 47 ust. 3 projektu ustawy wydaje się odpowiadać na potrzeby beneficjentów o najwyższym poziomie potrzeby wsparcia. Jednocześnie wymóg poprzedzenia ich wykonywania instruktażem specjalistycznym, przeprowadzanym, zgodnie z art. 32 ust. 1 projektu ustawy, przez lekarza, pielęgniarkę lub ratownika medycznego uprawnionych do wykonywania zawodu, stanowi istotną gwarancję bezpieczeństwa świadczenia wsparcia.

Krytycznej oceny wymagają poniższe projektowane unormowania:

I. Ograniczenie dostępu do usług asystencji osobistej ze względu na wiek

Zdecydowanie jedną z największych wątpliwości Rzecznika względem projektu ustawy pozostaje objęcie systemową asystencją osobistą co do zasady osób między 13 a 65 rokiem życia, wymagającym zaawansowanego wsparcia.

Rozważenia zdecydowanie wymaga 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 zdrowotnych.⁴

³ Druk nr 2793, dostępny w wersji elektronicznej pod adresem:

<https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=E0EBBF42ABB9AAC1258D3B00412A08>; dalej: „projekt ustawy” [dostęp: 15 września 2026 r.].

⁴ Informacje o programie pilotażowym dostępne pod adresem:

<https://bazakonkurencyjnosci.funduszeuropejskie.gov.pl/ogloszenia/166895> [dostęp: 15 września 2026 r.].

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. Ponadto wprowadzone kryterium wieku powinno uwzględniać inne działania – niedotyczące wyłącznie aktywności zawodowej – podejmowane w celu udzielenia wsparcia osobom starszym z poszanowaniem ich potrzeb i autonomii.

Osoby nieobjęte systemową asystencją osobistą, zgodnie z założeniem projektodawców, miały mieć możliwość skorzystania – jak dotychczas – z programów asystencji osobistej finansowanych z Funduszu Solidarnościowego. Niemniej jednak w tym kontekście nie można pominąć faktu, że zgodnie z przyjętym w dniu 28 sierpnia 2026 r. przez Radę Ministrów projektem ustawy budżetowej na rok 2027⁵, plan finansowy Funduszu Solidarnościowego w zakresie programów resortowych (które obejmują programy asystencji osobistej, opieki wytchnieniowej i centrów opiekuńczo-mieszkaniowych) przewiduje obniżenie środków przeznaczonych na ten cel o około 500 00 000 zł⁶ względem roku 2026. Jednocześnie brak jest danych, zgodnie z którymi zmniejszenie planu finansowego miałyby być związane z przekierowaniem części beneficjentów programów asystencji na systemową asystencję osobistą. Zwłaszcza, że zgodnie z art. 119 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy, osoby posiadające 90 pkt w skali potrzeby wsparcia będą mogły złożyć wniosek o przyznanie prawa do asystencji osobistej od pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy, zaś będą uprawnione do asystencji osobistej od pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 16 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy. Z kolei nastolatkom nabywają uprawnienie do asystencji osobistej dopiero od 1 stycznia 2030 r.

Powyższe prowadzi do wniosku, że dostęp do wsparcia w postaci asystencji osobistej dla osób z niepełnosprawnością w 2027 r. będzie ograniczony dla wszystkich

⁵ Źródło: [Budżet na 2027 - Ministerstwo Finansów - Portal Gov.pl](#) [dostęp: 15 września 2026 r.].

⁶ Plan na rok 2026 r. przewidywał 2 024 139 tys. zł, plan na 2027 r. przewiduje 1 537 359 tys. zł; źródło: część A tabeli 28 załącznika 13 do projektu ustawy budżetowej, dostępnego w wersji elektronicznej pod adresem: [Projekt przekazany do RDS - Ministerstwo Finansów - Portal Gov.pl](#) [dostęp: 15 września 2026 r.] i część A tabeli 29 załącznika 13 do ustawy z dnia 9 stycznia 2026 r. (Dz.U. z 2026 r. poz. 62), dostępnej w wersji elektronicznej pod adresem: <https://www.gov.pl/web/finanse/budzet-na-2026> [dostęp: 15 września 2026 r.].

potencjalnych beneficjentów. Rozważenia wymaga przeznaczenie środków „uwolnionych” przez ustanowienie systemowej asystencji na szerszy dostęp do asystencji osobistej w ramach programów. Do mojego Biura kierowane są wnioski dotyczące m.in. nieuzyskania lub uzyskania w niesatysfakcjonującym zakresie wsparcia w ramach funkcjonujących programów. Sytuacja mogłaby ulec poprawie poprzez przeznaczenie środków, które obecnie kierowane były do osób o największym poziomie potrzeby wsparcia do pozostałych beneficjentów programów. W projektowanej perspektywie finansowej jest to jednak niemożliwe.

II. Ograniczony wymiar godzin wsparcia dostępnego dla beneficjentów systemu

Nie można również pominąć faktu, że dolny limit liczby godzin asystencji, którą można przyznać miesięcznie został obniżony – w poprzednich projektach było to minimum 30 godzin, obecnie – 20 godzin. Maksymalny pułap został utrzymany na poziomie 240 godzin oraz 80 godzin w przypadku osób od 13 do 18 roku życia (art. 21 ust. 1 projekt ustawy). Co istotne, zgodnie z przepisami przejściowymi (art. 120 projekt ustawy) w pierwszych latach obowiązywania ustawy maksymalna pula nie będzie przyznawana. Należy podkreślić, że w przypadku części beneficjentów – a należy mieć na względzie, że systemowa asystencja skierowana jest docelowo do osób o największych potrzebach w zakresie wsparcia – nawet największa pula godzin wsparcia przewidziana w projekcie ustawy będzie niewystarczająca. 240 godzin miesięcznie to średnio ok. 8,5 godziny dziennie. Tymczasem część osób z niepełnosprawnością, w przypadku których poziom wsparcia określono na poziomie 80 punktów i więcej, może wymagać – mając na względzie dążenie do zapewnienia im możliwości prowadzenia niezależnego życia – wsparcia całodobowego.

III. Okres obowiązywania decyzji przyznającej prawo do asystencji osobistej

Duże wątpliwości budzi również regulacja zawarta w art. 22 ust. 1 projektu ustawy, zgodnie z którą decyzja o przyznaniu prawa do asystencji osobistej jest wydawana na okres maksymalnie 3 lat. Należy przy tym podkreślić, że w poprzednich wersjach projektów ustaw okres ten wynosił 5 lat. Tak krótki okres obowiązywania decyzji o przyznaniu prawa do asystencji osobistej budzi pewne obawy co do możliwości organizacyjnych wojewódzkich zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności (art. 9 projektu ustawy). Z informacji będących w dyspozycji Rzecznika wynika, że już obecnie występują istotne opóźnienia w postępowaniach w sprawie wydania decyzji ustalających poziom potrzeby wsparcia, prowadzonych przez te same organy. Zgodnie

z art. 6b⁴ ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 44), wnioski o wydanie decyzji ustalającej poziom potrzeby wsparcia powinny być rozpatrywane w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia wpływu do wojewódzkiego zespołu. Niemniej wnioski wpływające do Rzecznika Praw Obywatelskich wskazują, że na wydanie decyzji przez wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności oczekuje się kilka, a w niektórych przypadkach nawet kilkanaście miesięcy. W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich zdecydował o podjęciu działań generalnych w tej sprawie⁷. Temat ten pozostaje również w zainteresowaniu posłów⁸. Należy ponadto zaznaczyć, że decyzję ustalającą poziom potrzeby wsparcia wydaje się na okres, na który osoba została zaliczona do osób niepełnosprawnych na podstawie ostatecznego orzeczenia, ustalającego stopień niepełnosprawności, jednakże na okres nie dłuższy niż 7 lat. W związku z tym uzasadnione wydaje się przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym okres ważności decyzji przyznającej prawo do asystencji osobistej był powiązany z okresem ważności decyzji ustalającej poziom potrzeby wsparcia.

IV. Forma prawna nawiązania współpracy z asystentem osobistym

Niejasna jest również kwestia formy prawnej umowy łączącej asystenta z osobą z niepełnosprawnością. W poprzednich wystąpieniach RPO podkreślano, że powinna istnieć możliwość zatrudnienia asystenta na podstawie umowy o pracę. Co istotne, wspomniana luka została zdiagnozowana jako jedno z wyzwań stojących na drodze pozyskaniu wystarczającej liczby osób zainteresowanych możliwością świadczenia takiego wsparcia⁹. Tymczasem, zgodnie z art. 75 ust. 1 projektu ustawy, do kontraktu w sprawach nieuregulowanych ustawą stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia

⁷ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych z 6 czerwca 2024 r. (znak: BPG.7064.5.2024).

⁸ Z odpowiedzi Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych z 29 kwietnia 2026 r. na zapytanie poseł Bożeny Lisowskiej nr 3236 wynika, że czas oczekiwania na wydanie decyzji jest zróżnicowany regionalnie (w zależności m.in. od liczby wniosków, które wpłynęły do danego WZON) i aktualnie ma wynosić od 3 do 10 miesięcy. Odpowiedź Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych (znak: BM-II.059.2.19.2026), dostępna jest na stronie Sejmu pod adresem: <https://sejm.gov.pl/INT10.nsf/klucz/ATDTMJF9/%24FILE/z03262-o1.pdf> [dostęp: 15 września 2026 r.].

⁹ Na tę kwestię Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał m.in. w wystąpieniu z 2 stycznia 2024 r. (znak: XI.503.4.2016).

1964 r. - Kodeks cywilny dotyczące zlecenia. Z kolei art. 76 projektu ustawy stanowi, że asystentem osobistym może być także osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą. Powyższe prowadzi do wniosku, że zamysłem projektodawcy była rezygnacja z zastosowania umowy o pracę jako podstawy świadczenia asystencji osobistej.

Z drugiej jednak strony art. 42 ust. 1 projektu ustawy stanowi, że asystentowi osobistemu, z wyłączeniem asystenta osobistego prowadzącego działalność gospodarczą, za każde 10 godzin świadczenia asystencji osobistej przysługuje jedna godzina płatnego czasu wolnego od jej świadczenia, jednak nie więcej niż 208 godzin płatnego czasu wolnego w ciągu roku kalendarzowego. Rozwiązanie to ma zatem charakter zbliżony do urlopu wypoczynkowego. Z kolei art. 78 projektu ustawy określa okresy wypowiedzenia na zasadach zbliżonych do rozwiązań przewidzianych w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz.U. z 2025 r. poz. 277, t.j.).

Uzasadnione są zatem obawy, że umowa przewidziana w projekcie ustawy może mieć charakter hybrydowy, łączący cechy umowy o pracę i umowy zlecenia. Może to powodować trudności interpretacyjne dotyczące wzajemnych praw i obowiązków stron, a tym samym zwiększać ryzyko powstawania sporów na tle wykonywania tej umowy.

Wskazania wymaga również kwestia braku waloryzacji stawek godzinowych dla asystentów. Art. 22 ust. 5 projektu ustawy nie przewiduje bowiem mechanizmu ich waloryzacji. Wydaje się, że sztywne określenie stawek w akcie prawnym rangi ustawowej nie jest rozwiązaniem właściwym. W mojej ocenie należałoby zatem rozważyć możliwość bardziej elastycznego uregulowania tej kwestii, na przykład poprzez odesłanie do rozporządzenia wykonawczego albo wprowadzenie do ustawy odpowiedniego mechanizmu waloryzacji.

V. Finansowanie systemu asystencji

Rzecznik Praw Obywatelskich podtrzymuje stanowisko, że prawidłowe funkcjonowanie systemu asystencji osobistej będzie możliwe wyłącznie pod warunkiem zapewnienia jego adekwatnego finansowania – tak z punktu widzenia beneficjentów usługi, jak i realizatorów.

Rzecznik już w swojej opinii z 1 grudnia 2025 r.¹⁰ określał 4% przekazywanej dotacji na asystencję osobistą jako niewystarczającą (projekt rządowy przewidywał 4%, poselski – 10%). Tymczasem art. 95 ust. 3 i 4 projektu ustawy wskazuje, że koszty obsługi realizacji zadania zleconego zostały określone w wysokości 4% dla powiatów i 2% dla gmin lub organizacji pozarządowej należnej dotacji na asystencję osobistą. Co prawda przepisy przejściowe (art. 127 projektu ustawy) przewidują przekazanie większej kwoty przez pierwsze lata wdrażania systemu, jednak kwota ta nie wyniesie więcej niż 5,5%. Powierzanie dodatkowych zadań bez zapewnienia środków finansowych adekwatnych do ich zakresu należy ocenić zdecydowanie negatywnie, gdyż może ono istotnie utrudnić skuteczne wdrożenie projektowanych rozwiązań.

Pragnę również podkreślić, że w porównaniu do pierwotnych wersji projektów ustaw zdecydowano o wycofaniu się z szeregu regulacji, które były wskazywane jako zgodne z Konwencją. Mowa m.in. o możliwości samozatrudnienia czy też szerokiego wyboru osoby asystenta osobistego. Powyższa idea została zredukowana do możliwości wskazania przez beneficjenta osoby asystenta spośród kandydatów znajdujących się w rejestrze lub zwrócenie się do realizatora o wytypowanie trzech kandydatów i dokonanie wyboru jednego spośród nich. Niewątpliwie zmiana ta stanowi krok wstecz względem standardów wynikających z Konwencji.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1264), zwracam się do Pana Marszałka z uprzejmą prośbą o analizę przedstawionych uwag i ich uwzględnienie w toku dalszych prac legislacyjnych.

Łączę wyrazy szacunku

Sylwia Gregorczyk-Abram

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

¹⁰ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Przewodniczącej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny z 1 grudnia 2025 r. (znak: XI.022.6.2024), op. cit.

Do wiadomości:

- 1) Pani Agnieszka Dziemianowicz-Bąk, Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
- 2) Pani Monika Sikora, Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych
- 3) Pani Katarzyna Ueberhan, Przewodnicząca Komisji Polityki Społecznej i Rodziny