



Warszawa, 02-01-2024 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**XI.503.4.2016.DB**

**Pan**

**Andrzej Dera**

**Sekretarz Stanu**

**Kancelaria Prezydenta RP**

forumDI@prezydent.pl

Wielce Szanowny Panie Ministrze!

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich, wykonujący także zadania organu monitorującego wdrażanie postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych<sup>1</sup>, z satysfakcją przyjąłem informację o rozpoczęciu przez Kancelarię Prezydenta RP konsultacji społecznych projektu ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami<sup>2</sup> (dalej również: „projekt ustawy”).

Zorganizowanie konsultacji społecznych tego projektu uważam za niezwykle ważne i potrzebne. Wielokrotnie podkreślałem wagę włączenia osób z niepełnosprawnościami w prace nad regulacjami bezpośrednio ich dotyczącymi, zwłaszcza że obowiązek ścisłego konsultowania, uwzględniania i angażowania osób z

---

<sup>1</sup> 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”).

<sup>2</sup> Projekt wraz z uzasadnieniem dostępny pod adresem: <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/narodowa-rada-rozwoju/aktualnosci/konsultacje-projektu-ustawy-o-asystencji-osobistej-osob-z-niepelnosprawnosciami,77952> [dostęp: 13 grudnia 2023 r.].

niepełnosprawnościami oraz organizacji ich reprezentujących w stanowienie prawa wynika wprost z przepisów Konwencji<sup>3</sup>. W mojej ocenie, wyłącznie skonfrontowanie proponowanych rozwiązań z doświadczeniami osób, do których są one adresowane pozwoli na wypracowanie satysfakcjonującego kompromisu, w myśl zasady „nic o nas bez nas”.

Jednocześnie chciałbym wskazać, że już w trakcie prac nad opracowywaniem projektu ustawy kierowałem uwagi co do należytego uwzględnienia standardów wynikających z Konwencji<sup>4</sup>, nie znalazły one jednak odzwierciedlenia w opublikowanym dokumencie. W związku z powyższym, chciałbym zwrócić uwagę Pana Ministra na kwestie istotne na dalszych etapach prac nad projektem ustawy, a które, w mojej opinii, należy poddać ponownej, wnikliwej analizie.

## **I. Dualizm asystencji osobistej**

Zgodnie z art. 4 ust. 1 projektu ustawy, usługa asystencji osobistej będzie przysługiwać pełnoletniej osobie, która przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, posiadającej decyzję ustalającą poziom potrzeby wsparcia<sup>5</sup>, w której tę potrzebę określono na poziomie od 70 do 100 punktów. Jednocześnie z treści uzasadnienia wynika, że osoby z niepełnosprawnością w stopniu umiarkowanym i osoby do 18 roku życia, które nie zostaną objęte przepisami ustawy, będą korzystać z asystencji osobistej na dotychczasowych zasadach, na podstawie rocznych programów.

W konsekwencji, wraz z wejściem w życie ustawy o asystencji osobistej powstanie dualizm asystencji „systemowej” i „programowej”. W uzasadnieniu projektu

---

<sup>3</sup> Zob. art. 4 ust. 3 Konwencji.

<sup>4</sup> Zob. wystąpienie generalne Rzecznika Praw Obywatelskich do Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta RP z 11 maja 2022 r. (znak: XI.503.4.2016.MW), dostępne w wersji elektronicznej pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-kprp-asystencja-osobista-zalozenia-projektu> [dostęp: 13 grudnia 2023 r.]; wystąpienie generalne Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra 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/pl/content/rpo-uslugi-asystenckie-uwagi-mrips> [dostęp: 13 grudnia 2023 r.].

<sup>5</sup> Zob. art. 6b<sup>3</sup> ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 100, ze zm.; dalej: „ustawa o rehabilitacji”).

ustawy wskazuje się, że takie rozwiązanie jest proponowane m.in. ze względu na to, że wsparcie w postaci powszechnie obowiązującej asystencji osobistej powinno trafić do osób, które bez niego nie są w stanie samodzielnie funkcjonować, zaś z doświadczeń prowadzenia programów wynika, że łatwiej zorganizować i realizować asystencję w przypadku osób z niepełnosprawnością w stopniu umiarkowanym, przez co osoby z niepełnosprawnością znaczną nie miały dotąd realnej szansy na skorzystanie z tej formy wsparcia. Niemniej, o ile powyższe argumenty zdecydowanie przemawiają za koniecznością zwrócenia szczególnej uwagi, by grupa osób z niepełnosprawnością w stopniu znacznym mogła na zasadzie równych szans z innymi beneficjentami skorzystać z asystencji osobistej, o tyle dedykowanie wyłącznie tej grupie systemowo uregulowanego rozwiązania budzi wątpliwości.

Asystencja wynikająca z projektu ustawy jest rozwiązaniem korzystniejszym dla odbiorców w porównaniu z asystencją opartą na programach. Brak ciągłości wsparcia, nieobowiązkowe przystąpienie przez samorząd do realizacji programu, brak chętnych do świadczenia usług asystenta osobistego m.in. ze względu na brak możliwości stałego zatrudnienia – to tylko niektóre ze zdiagnozowanych problemów dotyczących rocznych programów asystencji, na które zwracałem uwagę m.in. w wystąpieniu skierowanym do Minister Rodziny i Polityki Społecznej z 5 czerwca 2023 r.<sup>6</sup>. Co istotne – autorzy projektu również zdają się zauważać wyżej wspomniane niedoskonałości, co

---

<sup>6</sup> Zob. 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/pl/content/rpo-uslugi-asystenckie-uwagi-mrips> [dostęp: 13 grudnia 2023 r.].

wynika wprost z lektury uzasadnienia projektu ustawy<sup>7</sup>. Skoro zatem przyznaje się, że dotychczasowe rozwiązanie jest niedoskonałe, zaś „systemowa” asystencja ma potencjał przezwyciężenia owych niedoskonałości, to działaniem pożądanym wydaje się objęcie potencjalnie skuteczniejszym rozwiązaniem możliwie szerokiej grupy beneficjentów, nie zaś ograniczanie go do wąskiego grona adresatów.

## **II. Asystencja osobista dla dzieci z niepełnosprawnościami**

Asystencja osobista oznacza wsparcie świadczone na rzecz osoby z niepełnosprawnością, prowadzone pod jej kierownictwem przez inną osobę, której celem jest umożliwienie jej niezależnego życia. W świetle Komentarza ogólnego nr 5 Komitetu ONZ ds. Praw Osób Niepełnosprawnych do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych<sup>8</sup>, usługi asystenckie powinny obejmować m.in. interakcje społeczne, kontakty z rówieśnikami, udział w życiu politycznym i publicznym oraz życiu kulturalnym, rekreacji, wypoczynku i aktywności fizycznej. Odnosząc się do przyjętego rozwiązania, zgodnie z którym osoby poniżej 18 roku życia nie zostaną objęte regulacjami projektowanej ustawy chciałbym zauważyć, że również dzieci i młodzież z niepełnosprawnościami mogą wymagać wsparcia, aby mieć możliwość spędzania

---

<sup>7</sup> M.in. „Organizacja usług asystenckich odbywała się więc w trybie projektowym, z wszystkimi mocnymi (m.in. elastyczność organizacyjna) i słabymi (niestabilność finansowa, brak ciągłości działań) stronami tego trybu.” (s. 14 uzasadnienia projektu ustawy); „W chwili obecnej wiele z tych osób (osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności - przyp. aut.) nie ma szans na korzystanie z usługi asystencji osobistej, ponieważ usługa asystencji realizowana w trybie dwóch równoległych rocznych programów rządowych, (...) nie zapewnia równego dostępu do tej usługi w przekroju terytorialnym i zarazem nie zapewnia ciągłości świadczenia tej usługi” (s. 8 uzasadnienia projektu ustawy); „Rozwiązanie systemowe zapewniające finansowanie usługi asystencji osobistej z budżetu państwa w sposób ciągły sprawi, że osoby z niepełnosprawnościami będą miały poczucie bezpieczeństwa w tym zakresie, a asystenci osobiści będą mieli poczucie stabilności zatrudnienia – jego brak w chwili obecnej skutkuje ogromną fluktuacją kadr (s. 6 uzasadnienia projektu ustawy); elektroniczna wersja uzasadnienia projektu ustawy dostępna pod adresem: <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/narodowa-rada-rozwoju/aktualnosci/konsultacje-projektu-ustawy-o-asystencji-osobistej-osob-z-niepelnosprawnosciami,77952> [dostęp: 13 grudnia 2023 r.].

<sup>8</sup> Dostępny pod adresem: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/328/87/PDF/G1732887.pdf?OpenElement> [dostęp: 6 grudnia 2023 r.].

czasu i uczestnictwa w zajęciach rekreacyjnych wraz z rówieśnikami<sup>9</sup>. Dlatego też za konieczne należy uznać przeanalizowanie, w jaki sposób usługi asystencji osobistej mogą być świadczone na rzecz jej najmłodszych potencjalnych odbiorców oraz ewentualną zmianę wskazanego obecnie kryterium minimalnego wieku usługobiorcy.

Kwestią, która wymaga szczególnej analizy jest zapewnienie spójności i rozgraniczenia kompetencji asystenta osobistego dziecka z niepełnosprawnością od kompetencji asystenta ucznia o specjalnych potrzebach edukacyjnych i asystenta ucznia o specjalnych potrzebach edukacyjnych i zdrowotnych. Mając na uwadze projekt przepisów, który niedawno został zaprezentowany<sup>10</sup>, należy upewnić się, że zadania zostaną zdefiniowane tak, by zarówno asystenci osobiści, jak i asystenci uczniów mogli wspierać dzieci z niepełnosprawnościami w sposób zintegrowany.

### **III. Sytuacja osób, które uzyskają od 70 do 84 punktów w skali potrzeby wsparcia w okresie przejściowym**

Zgodnie z art. 41 projektu ustawy, wejście w życie ustawy przewidziano na 1 stycznia 2025 r., jednak jedynie w odniesieniu do osób, które w skali potrzeby wsparcia uzyskają od 85 do 100 punktów. Osoby, które uzyskają od 70 do 84 punktów w skali potrzeby wsparcia zostaną objęte systemowym wsparciem od 1 stycznia 2027 r. Należy zatem spodziewać się, że w regulaminach programów asystencji może znaleźć się zapis, iż objęcie „systemową” asystencją osobistą będzie wykluczać możliwość skorzystania z wersji „programowej”. W związku z tym należy szczególnie zadbać o jednoznaczną treść przepisów tak, by w okresie przejściowym nie doszło do całkowitego wyłączenia osób, które uzyskają w skali potrzeby wsparcia od 70 do 84 punktów. Jeśli bowiem warunkiem skorzystania z asystencji na podstawie programów będzie nieobjęcie asystencją wynikającą z ustawy, a projekt ustawy w art. 4 ust. 1 obejmuje tę grupę (choć na podstawie przepisu przejściowego odracza się wejście w życie części przepisu o dwa lata), to pytanie o realne konsekwencje przyjęcia takiego rozwiązania wydaje się zasadne.

### **IV. Oparcie projektu ustawy o przepisy dotyczące ustalania poziomu potrzeby wsparcia**

---

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Projekty regulacji dostępne w zakładce „Do pobrania” pod adresem: <https://twój-event.pl/kongres-aspe/> [dostęp: 13 grudnia 2023 r.].

Należy również wskazać, że ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1429), do której projekt ustawy o asystencji osobistej wprost nawiązuje, wejdzie w życie 1 stycznia 2024 r. Z kolei przepisy nowelizujące ustawę o rehabilitacji, dotyczące zasad wydawania decyzji ustalającej poziom potrzeby wsparcia<sup>11</sup> oraz sposobu dokonania ustalenia wsparcia<sup>12</sup> weszły w życie 27 października 2023 r., zaś 29 listopada 2023 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z 23 listopada 2023 r. w sprawie ustalania poziomu potrzeby wsparcia (Dz.U. z 2023 r. poz. 2581).

Mając na uwadze wątpliwości sygnalizowane przez stronę społeczną zarówno w trakcie prac nad ustawą o świadczeniu wspierającym, jak i po opublikowaniu rozporządzenia w sprawie ustalania poziomu wsparcia, zasadna wydaje się ponowna analiza kwestii skali ustalającej poziom wsparcia. Skala ta będzie bowiem rzutować nie tylko na ustalenie prawa do asystencji osobistej, ale również na możliwość skorzystania z asystencji na podstawie projektowanej ustawy i jej ewentualny wymiar.

## **V. Niewystarczająca liczba godzin wsparcia**

Zgodnie z art. 4 ust. 2 projektu ustawy usługa asystencji przysługiwać będzie w wymiarze od 40 do 160 godzin miesięcznie. Wydaje się jednak, że w przypadku części beneficjentów tej formy wsparcia (projekt ustawy skierowany jest docelowo do osób o znacznym stopniu niepełnosprawności) będzie ono niewystarczające. Należy bowiem wskazać, że mowa maksymalnie o 40 godzinach tygodniowo, co oznacza średnio niecałe 6 godzin dziennie. Tymczasem część osób z niepełnosprawnością w stopniu znacznym charakteryzuje się potrzebą nawet całodobowego wsparcia. Przy analizie tej kwestii warto zwrócić uwagę na doświadczenia innych państw europejskich, które wdrożyły już podobne rozwiązania. Zgodnie z przykładem, na który powołują się autorzy projektu, w Słowenii asystencja jest świadczona w wymiarze od 30 godzin tygodniowo do 24 godzin dziennie.

Jednocześnie moje obawy budzi sposób ustalania liczby przyznanych godzin usług asystencji. Wśród uwzględnionych kryteriów są możliwości organizacyjne w zakresie zapewnienia realizacji usługi asystencji wszystkim osobom z terenu powiatu

---

<sup>11</sup> Art. 6b<sup>3</sup> – 6b<sup>6</sup> ustawy o rehabilitacji.

<sup>12</sup> Art. 4b i 4c ustawy o rehabilitacji.

uprawnionym do usługi asystencji<sup>13</sup> oraz wysokość środków finansowych przekazanych powiatowi z budżetu państwa na realizację usługi asystencji i liczba osób w powiecie potrzebujących wsparcia w formie usługi asystencji<sup>14</sup>. Biorąc pod uwagę powyższe, zakres wsparcia udzielanego przez asystenta może nie zrealizować celu asystencji, jakim jest korzystanie z prawa do aktywnego włączenia i udziału w życiu społecznym osoby z niepełnosprawnością, w sytuacji gdy kwestie organizacyjne i finansowe będą stały na przeszkodzie udzielaniu wsparcia w szerszym wymiarze. W związku z tym konieczne wydaje się uelastycznienie tych zasad i dostosowanie ich do potrzeb grupy docelowej.

---

<sup>13</sup> Zob. art. 18 ust. 2 pkt 5 projektu ustawy.

<sup>14</sup> Zob. art. 18 ust. 2 pkt 4 projektu ustawy.

## **VI. Uzależnienie wymiaru godzin od niedookreślonych czynników**

Z art. 13 ust. 2 projektu ustawy wynika, że usługa asystencji osobistej będzie przyznawana w formie decyzji administracyjnej na podstawie m.in. decyzji ustalającej poziom potrzeby wsparcia oraz kwestionariusza autodiagnozy potrzeb. Osoba składająca wniosek będzie zobowiązana złożyć jednocześnie oświadczenie o niekorzystaniu bądź rodzaju i wymiarze usług skierowanych do osób niepełnosprawnych finansowanych albo współfinansowanych ze środków publicznych, z których korzysta. Z kolei z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że liczba przyznanych godzin usługi asystencji będzie określana m.in. na podstawie rodzaju, zakresu i liczby usług skierowanych do osób niepełnosprawnych finansowanych lub współfinansowanych ze środków publicznych, z jakich osoba korzysta<sup>15</sup>. Jednocześnie projekt w żaden sposób nie definiuje, jakie usługi i w jaki sposób będą wpływać na wymiar przyznawanych usług asystenckich.

Luka prawna w tym zakresie budzi spore wątpliwości, bowiem może skutkować zmniejszeniem liczby przyznawanych godzin asystencji, co – mając na uwadze rozważania na temat z zasady zbyt małej liczby godzin wsparcia, które oferuje się osobom z niepełnosprawnościami w projekcie ustawy – może prowadzić do niespełnienia przez asystencję swojej pierwotnej funkcji. W mojej ocenie konieczne jest doprecyzowanie form wsparcia, które mogą wpłynąć na przyznaną liczbą godzin asystencji.

## **VII. Brak możliwości wykonania przez asystenta osobistego czynności medycznych**

W art. 1 ust. 3 projektu ustawy wskazuje się katalog czynności, które może wykonywać asystent. Mowa o wsparciu w zakresie czynności samoobsługowych, utrzymania higieny osobistej, prowadzenia gospodarstwa domowego, komunikowania się z otoczeniem, poruszania się i przemieszczania, a także podejmowania aktywności życiowej – zawodowej i społecznej. Należy jednak wskazać, że usługi asystenckie powinny być zindywidualizowane i dostosowane do potrzeb konkretnej osoby. Stąd, moim zdaniem, w powyższym katalogu brakuje np. czynności pielęgnacyjno-

---

<sup>15</sup> Zob. uzasadnienie projektu, s. 7, dostęp pod adresem:

<https://www.prezydent.pl/aktualnosci/narodowa-rada-rozwoju/aktualnosci/konsultacje-projektu-ustawy-o-asystencji-osobistej-osob-z-niepelnosprawnosciami,77952> [dostęp: 6 grudnia 2023 r.].



medycznych, o możliwości świadczenia których w ramach asystencji osobistej środowisko osób z niepełnosprawnościami zabiega od dawna. Obsługa respiratora, ssaka, cewnikowanie, wymiana worka stomijnego, czy podawanie leków – to tylko kilka przykładów czynności, przy których, po odpowiednim przeszkoleniu przez osoby z niepełnosprawnościami i ich opiekunów faktycznych, asystent osobisty mógłby świadczyć pomoc.

Uzupełnienie katalogu kompetencji o czynności pielęgnacyjno-medyczne, które osoba z niepełnosprawnością zleci, i na które wyrazi zgodę mogłoby odpowiedzieć na potrzeby osób korzystających na co dzień z wyrobów i sprzętu medycznego. Na marginesie należy zauważyć, że w projekcie ustawy zmieniającym ustawę - Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw<sup>16</sup> (dotyczącym wprowadzenia do systemu oświaty stanowisk asystenta ucznia o specjalnych potrzebach edukacyjnych oraz asystenta ucznia o specjalnych potrzebach edukacyjnych i zdrowotnych) została zawarta definicja czynności pielęgnacyjnych, która obejmuje m.in. czynności inne niż higieniczne, wyłącznie na podstawie zlecenia lekarskiego konieczne do wykonania u ucznia w trakcie pobytu w szkole w zakresie podawania leków, pomocy uczniowi w obsłudze urządzeń medycznych, wykonywaniu innych czynności, po odpowiednim przeszkoleniu asystenta.

### **VIII. Różnicowanie sytuacji asystentów osobistych**

Zgodnie z wynikami badania ankietowego przeprowadzonego wśród asystentów przez Najwyższą Izbę Kontroli, 71,7% osób, które świadczyły usługi asystencji osobistej chciałoby być zatrudnionych w oparciu o umowę o pracę<sup>17</sup>. Jednocześnie zgodnie z projektem ustawy preferowaną formą zatrudnienia asystenta ma być właśnie umowa o pracę, co ma stanowić element zachęcający do podjęcia tego rodzaju zatrudnienia. Jednocześnie, ze względu na brak zapowiedzi zmian co do form zatrudnienia asystenta w przypadku programów, utrzymane zostaną dotychczasowe mechanizmy, z dominacją umów cywilnoprawnych jako wiodącej formy nawiązywania współpracy włącznie.

---

<sup>16</sup> Zob. [https://twoj-event.pl/kongres-aspe/assets/Projekt\\_ustawy\\_prawo\\_oswiatowe.pdf](https://twoj-event.pl/kongres-aspe/assets/Projekt_ustawy_prawo_oswiatowe.pdf) [dostęp: 20 grudnia 2023 r.].

<sup>17</sup> Dane z ankiety zostały opublikowane w raporcie Najwyższej Izby Kontroli „Usługi asystenta osobistego jako wsparcie społeczne osób niepełnosprawnych” z dnia 14 kwietnia 2023 r., s. 55,, dostępnym pod adresem: <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/22/033/> [dostęp: 7 grudnia 2023 r.].

Należy zatem zauważyć, że na skutek powstania dualizmu mechanizmu asystencji sytuacja asystentów „programowych” będzie dużo mniej korzystna niż sytuacja asystentów „systemowych”. Mowa choćby o prawie do płatnego urlopu wypoczynkowego, czy tzw. „trzynastki”, na którą będą mogły liczyć osoby zatrudnione na umowę o pracę. Należy zatem spodziewać się, że jeszcze trudniej będzie samorządom i organizacjom społecznym pozyskać osoby chętne do zaangażowania się w oferowanie usług asystencji w ramach programów, co dodatkowo ograniczy dostęp do usług asystencji osobistej osobom, które uzyskają decyzję o poziomie wsparcia na poziomie niższym niż wymaga tego ustawa oraz dzieciom.

## **IX. Czynności ingerujące w sferę prywatności**

Zgodnie z art. 17 ust. 1 projektu ustawy, przed wydaniem decyzji ustalającej prawo do usługi asystencji przeprowadza się rozpoznanie sytuacji osobistej wnioskodawcy w jego miejscu zamieszkania, w celu ustalenia jego sytuacji osobistej, indywidualnych potrzeb, sposobu funkcjonowania w życiu codziennym oraz przyszłych warunków świadczenia usługi asystencji, przy czym zgodnie z art. 17 ust. 2 projektu ustawy – brak wyrażenia zgody na przeprowadzenie rozpoznania stanowi podstawę do odmowy przyznania usługi asystencji.

Odnosząc się do tej kwestii należy wskazać, że czynności prowadzone w miejscu zamieszkania osoby z niepełnosprawnością wiążą się z ingerencją w jej prawo do prywatności, dlatego też każdorazowe wprowadzenie takiego rozwiązania musi być należycie uzasadnione. W tym kontekście chciałbym zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 4c ust. 2 ustawy o rehabilitacji, ustalenia poziomu potrzeby wsparcia dokonuje się, za zgodą osoby ubiegającej się, w miejscu jej stałego pobytu albo w siedzibie wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności albo w miejscu przez niego wyznaczonym. Skoro ustalenie poziomu wsparcia z zasady ma miejsce w miejscu zamieszkania osoby z niepełnosprawnością, a decyzja ustalająca poziom potrzeby wsparcia jest koniecznym elementem wniosku o wydanie decyzji o przyznaniu asystencji osobistej, to należy rozważyć, czy kolejna wizyta w miejscu zamieszkania w istocie jest uzasadniona.

Obowiązek zapewnienia pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy nie powinien wiązać się z dodatkową ingerencją w prywatność osoby z niepełnosprawnością. Należy zatem rozważyć możliwość skorzystania z już przeprowadzonych czynności i uwzględnić ocenę warunków pracy ewentualnego asystenta podczas wizyty dotyczącej ustalenia poziomu potrzeby wsparcia. Z jednej

strony skróciłoby to czas wydawania decyzji o przyznaniu asystencji osobistej, z drugiej – zmniejszyłoby dyskomfort osoby z niepełnosprawnością i członków jej rodziny związany z wizytą osoby obcej w miejscu ich zamieszkania.

## **X. Podmiotowość osób z niepełnosprawnościami a instytucja ubezwłasnowolnienia**

Dostępność usług asystenckich jest jednym z najistotniejszych aspektów procesu deinstytucjonalizacji i poszanowania prawa jednostki do niezależnego życia, zgodnie z jej autonomicznym wyborem. Z tych względów projektowane działania powinny również uwzględniać konieczność dążenia do wprowadzenia kompleksowej i spójnej reformy systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami. Należy bowiem wskazać, że instytucja ubezwłasnowolnienia będzie czynnikiem ograniczającym dostęp osób z niepełnosprawnością do usługi asystencji osobistej oraz realizowania tego typu usług w sposób zgodny z założeniami Konwencji.

Osobowość prawna i podmiotowość prawna stanowią podstawę urzeczywistnienia wspomnianej już zasady niezależnego życia osób z niepełnosprawnościami w społeczeństwie. Komitet ONZ w swoich uwagach kierowanych pod adresem Polski, wezwał do wycofania oświadczenia interpretacyjnego do art. 12 Konwencji oraz uchylenia wszystkich dyskryminujących przepisów umożliwiających pozbawienie osób niepełnosprawnych zdolności do czynności prawnych, biorąc pod uwagę, że zdolność prawna – na gruncie Konwencji – obejmuje zdolność bycia podmiotem praw oraz zdolność do czynności prawnych<sup>18</sup>. Komitet podkreślił również potrzebę ustanowienia procedury mającej na celu przywrócenie pełnej zdolności do czynności prawnych wszystkim osobom z niepełnosprawnościami oraz przyjęcie mechanizmów wspieranego podejmowania decyzji, które szanują autonomię, wolę i preferencje danej osoby<sup>19</sup>. W tym kontekście warto przypomnieć, że w Komentarzu ogólnym nr 5 do Konwencji podkreślono, że ani całkowite czy częściowe pozbawienie zdolności do czynności prawnych w jakimkolwiek stopniu, ani poziom wymaganego wsparcia, nie mogą być wskazywane jako powód

---

<sup>18</sup> Uwagi końcowe Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych do sprawozdania Rzeczypospolitej Polskiej z wykonywania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, pkt 20, dostępne pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rekomendacje-dla-polski-komitetu-onz-komitetu-ds-praw-osob-z-niepe%C5%82nosprawnościami> [dostęp: 6 grudnia 2023 r.].

<sup>19</sup> Ibidem.

odmowy lub ograniczenia prawa osób z niepełnosprawnościami do samodzielności i niezależnego życia w społeczeństwie<sup>20</sup>.

## **XI. Budżet osobisty**

Przy okazji dyskusji na temat powszechnego wprowadzenia asystencji osobistej należy wskazać, że komplementarnym – acz nieobecnym w projekcie ustawy elementem systemu – powinien być tzw. „budżet osobisty”, czyli pakiet środków finansowych przyznawanych osobie z niepełnosprawnością potrzebującej stałego wsparcia na sfinansowanie potrzebnych usług. Środki przekazane 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 ogólnym 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 zatrudnienia<sup>21</sup>. Środki finansowe muszą być kontrolowane przez osobę z niepełnosprawnością i być 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 możliwości dokonywania płatności bezpośrednich. Formą budżetu osobistego jest również swoboda wyboru asystenta, zakresu udzielanego wsparcia – przy finansowaniu pośrednim. Istnieje możliwość zastosowania mechanizmu płatności pośrednich rozumianych jako przekazanie środków instytucji wspierającej

---

<sup>20</sup> Komentarz ogólny numer 5 Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, dostępny pod adresem: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no5-article-19-right-live> [dostęp: 7 grudnia 2023 r.].

<sup>21</sup> Komentarz Ogólny nr 5 do Konwencji, op. cit., pkt 16 lit. d.

użytkownika budżetu. Środki te zarządzane są zgodnie z instrukcjami użytkownika na podstawie zawartej umowy<sup>22</sup>.

Żywię nadzieję, że wejście w życie ustawy o asystencji osobistej, której ostateczny kształt będzie wypracowany w drodze dialogu społecznego stanowić będzie znaczący krok w stronę deinstytucjonalizacji systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami, a w konsekwencji – przyczyni się do postępów we wdrożeniu postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Zgodnie z wytycznymi Komitetu ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami dotyczącymi deinstytucjonalizacji, w tym w sytuacjach nadzwyczajnych<sup>23</sup>, państwa będące sygnatariuszami Konwencji powinny znieść wszelkie formy instytucjonalizacji, zaprzestać umieszczania nowych osób w instytucjach oraz powstrzymać się od inwestowania w instytucje. W kontekście usług asystencji osobistej podkreśla się, że wszystkie osoby z niepełnosprawnościami powinny mieć dostęp do asystencji osobistej, niezależnie od wymagań dotyczących wsparcia w korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych. Osoby z niepełnosprawnościami powinny zostać włączone do systemów asystencji osobistej przed opuszczeniem instytucji, aby zapewnić im dostęp do usług natychmiast po opuszczeniu placówki. Z tego względu za niezwykle istotne uważam podjęcie działań edukacyjnych u osób znajdujących się obecnie w instytucjach i osób je opuszczających w celu propagowania wiedzy na temat asystencji osobistej tak, by wszystkie osoby z niepełnosprawnością, które mogłyby skorzystać z tej formy wsparcia miały wiedzę o tym rozwiązaniu.

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 2023 r. poz.1058, t.j.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o analizę przedstawionych uwag i ich uwzględnienie w dalszych pracach nad projektem ustawy o asystencji osobistej. Będę

---

<sup>22</sup> 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: 7 grudnia 2023 r.].

<sup>23</sup> Dostępne w języku angielskim pod adresem: <https://www.ohchr.org/en/documents/legal-standards-and-guidelines/crpd5-guidelines-deinstitutionalization-including> [dostęp: 7 grudnia 2023 r.].

wdzięczny za poinformowanie mnie o podjętych w związku z niniejszym pismem działaniach i decyzjach.

Łączę wyrazy szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

**1. Pani Agnieszka Dziemianowicz-Bąk**

Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

**2. Pani Katarzyna Kotula**

Ministra do spraw Równości

**3. Pani Katarzyna Ueberhan**

Przewodnicząca Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP