

UZASADNIENIE

I. Potrzeba i cel projektu ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami

Podstawowym celem projektu ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami jest systemowe uregulowanie dostępu do tej formy wsparcia, jaką jest asystencja osobista. Dzięki niej w sposób znaczący rośnie szansa na niezależne życie dla osób wymagających intensywnego wsparcia (persons with high-support needs). Usługa asystencji osobistej, polegająca na indywidualnym wsparciu osób z niepełnosprawnościami w wykonywaniu codziennych czynności, których osoby z niepełnosprawnościami nie mogą realizować na równi z innymi osobami, ma na celu aktywne włączenie i pełny udział tych osób w życiu społecznym oraz zawodowym.

Istniejące do tej pory rozwiązania nie zapewniały trwałych i powszechnych warunków realizacji takiej usługi, ponieważ mają one charakter konkursowy lub tylko regionalny. Wprowadzenie tych rozwiązań wychodzi naprzeciw postanowieniom art. 19 Konwencji ONZ o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami, którą Polska ratyfikowała w roku 2012, stanowiącym o prawie osób z niepełnosprawnościami do niezależnego życia i pełnego włączenia w społeczność lokalną.

Projektowana ustawa realizuje postulaty zgłaszane od wielu lat przez osoby z niepełnosprawnościami i stronę społeczną. Przy tworzeniu regulacji w niej zawartych wzięto pod uwagę wnioski i rozwiązania wypracowane w licznych projektach i pilotażach, co sprawia, że staje się ona jedną z najbardziej społecznych ustaw w dziejach Polski.

Przyczyny i potrzeba rozwiązań planowanych w projekcie:

1. Brak systemowych regulacji

Dotychczas usługi asystencji osobistej były realizowane głównie w ramach Programu “Asystent Osobisty Osoby Niepełnosprawnej” finansowanego z Funduszu Solidarnościowego, co nie zapewniało ciągłości i powszechności tego wsparcia. Obecnie dostęp do tych usług jest uzależniony od lokalnych programów i projektów, co powoduje, że osoby z

niepełnosprawnościami w różnych regionach kraju mają nierówny dostęp do niezbędnego wsparcia. Z raportu Najwyższej Izby Kontroli „Usługi asystenta osobistego jako wsparcie społeczne osób niepełnosprawnych” (2023) wynika, że asystencja osobista w formule projektowej naraża użytkowników na brak ciągłości w korzystaniu z usługi - stąd wynika konieczność wdrożenia systemowego, na poziomie ustawowym, które zapewni ciągłość wykonywania usługi osobom o najwyższej potrzebie wsparcia.

2. Realizacja zobowiązań międzynarodowych

Polska, jako strona Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, jest zobowiązana do zapewnienia tym osobom możliwości prowadzenia niezależnego życia w społeczności lokalnej. Komitet ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami wielokrotnie wskazywał na konieczność wdrożenia uregulowanej ustawowo asystencji osobistej jako narzędzia realizacji tego prawa, co uzupełni istniejący system świadczeń pieniężnych o zupełnie nową usługę. Warto nadmienić, że świadczenia pieniężne (w tym świadczenie wspierające czy dodatek dopełniający, a także system rentowy) służą innym celom – osoba z niepełnosprawnością potrzebuje bowiem najczęściej bardzo szerokiego systemu wsparcia, uwzględniającego m.in. zakup specjalistycznego sprzętu czy nierefundowanego leczenia i rehabilitacji. Gwarantowana ustawowo usługa asystencji osobistej ma więc dopełnić ten system tak, aby osobom o największych potrzebach wsparcia zapewnić funkcjonowanie w sposób niezależny oraz odciążyć rodziny tych osób.

3. Realizacja postanowień Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2030, w tym dotyczących deinstytucjonalizacji wsparcia.

4. Zwiększenie poziomu niezależności i komfortu życia codziennego

Usługa asystencji osobistej pozwala osobom z niepełnosprawnościami na podejmowanie i realizowanie decyzji dotyczących ich codziennego życia, co jest kluczowe dla ich niezależności i aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym. Pozwala to na przeciwdziałanie dyskryminacji oraz wsparcie w pełnieniu ról społecznych i zawodowych, które bez tego wsparcia będzie znacznie utrudnione lub niemożliwe do realizacji. Niemożność zaspokojenia w sposób godny podstawowych potrzeb życiowych, w tym tych dotyczących samoobsługi, lub uzależnienie w tym zakresie od członków rodzin nie pozwala na osiągnięcie

możliwie pełnego dobrostanu psychofizycznego. Co więcej, może prowadzić do wycofywania się osób z niepełnosprawnościami z życia społecznego i zawodowego.

5. Wsparcie dla rodzin i opiekunów

Brak systemowego wsparcia w postaci asystencji osobistej znacząco obciąża rodziny i opiekunów osób z niepełnosprawnościami. Sprawia, że wspieranie osób z niepełnosprawnościami w życiu codziennym staje się główną, a często – z konieczności – jedyną rolą społeczną, którą podejmują osoby pełniące funkcje opiekuńcze (zazwyczaj kobiety). Dotychczasowe stałe nieodpłatne wsparcie z ich strony, stanowiące de facto pracę bez wynagrodzenia (nawet jeśli wiązało się to ze świadczeniami pieniężnymi, to nie są one choćby zbliżone do stawek za tego typu wsparcie na wolnym rynku), a w konsekwencji powodowało postępującą pauperyzację rodzin osób z niepełnosprawnością ("Ubóstwo w Polsce w latach 2021-2022", Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2023). Wprowadzenie rozwiązań przewidzianych w projektowanej ustawie odciąży te osoby, pozwalając im na długoterminowe planowanie swojej aktywności życiowej, w tym zawodowej, oraz całościową poprawę jakości ich życia.

II. Sytuacja aktualna oraz obowiązujący stan prawny

W Polsce, zgodnie z danymi z Elektronicznego Krajowego Systemu Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności (EKSMOoN) z I kwartału 2024 roku, żyje 1 181 563 osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności.

Osoby z niepełnosprawnościami charakteryzują się zróżnicowanymi potrzebami wsparcia. Do 31 grudnia 2023 r. funkcjonujący system nie pozwalał precyzyjnie dopasowywać wsparcia, posługując się podziałami na bardzo liczne grupy osób z niepełnosprawnościami (np. znaczny, umiarkowany, lekki stopień niepełnosprawności). Od 1 stycznia 2024 r. wdrażane jest ustalanie poziomu potrzeby wsparcia pod kątem funkcjonalnym, jednak nadal nie pozwala ono na kierowanie niektórych dedykowanych instrumentów wsparcia. Ma to szczególne znaczenie, wśród tej bardzo licznej oraz niezwykle zróżnicowanej grupy osób z niepełnosprawnościami są bowiem osoby wymagające intensywnego wsparcia (persons with high-support needs) w wielu czynnościach życia codziennego, niekiedy nawet przez całą dobę. Aktualnie osoby te, z wyjątkiem wsparcia dostępnego w niewielkiej liczbie samorządów czy realizowanego przez organizacje pozarządowe w formie projektowej lub programowej, nie mają realnej i stabilnej

alternatywy choćby dla zamieszkania w instytucjach całodobowych, takich jak domy pomocy społecznej czy zakłady opiekuńczo-lecznicze.

Od roku 2019 realizowany jest przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej program „Asystent Osobisty Osoby z Niepełnosprawnością”, zwany dalej „Programem”, w ramach którego, w dedykowanych naborach, wnioski i oferty o finansowanie projektowej asystencji mogą składać zarówno jednostki samorządu terytorialnego (gminy i powiaty), jak i organizacje pozarządowe. Program ma na celu zapewnienie dostępności do usług asystencji osobistej, tj. wsparcia w wykonywaniu codziennych czynności oraz funkcjonowaniu w życiu społecznym osób z niepełnosprawnościami. Podstawą prawną Programu jest art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1848). Program finansowany jest ze środków Funduszu Solidarnościowego, o którym mowa w ww. ustawie.

Na przestrzeni kilku lat realizacji Programu widoczny jest olbrzymi wzrost zainteresowania środkami na jego realizację, a co za tym idzie usługami asystencji osobistej, które są finansowane ze środków Funduszu Solidarnościowego.

Jako przykład można wskazać, że w przypadku Programu realizowanego przez jednostki samorządu terytorialnego w roku 2023, łączna wnioskowana przez te jednostki kwota środków Funduszu Solidarnościowego wyniosła 756 mln zł, przy dostępnym budżecie w wysokości 505 mln zł. Dokonano w konsekwencji pomniejszenia wartości przyznanych środków, uwzględniając przy tym procent środków, jakie poszczególne województwa wykorzystały na realizację Programu w roku 2021. Z kolei, w przypadku wniosków jednostek samorządu terytorialnego na realizację Programu w roku 2024, ich wartość wyniosła już 1 288 mln zł. W związku z faktem, iż kwota ta znacząco przekraczała dostępny budżet, wynoszący 760 mln zł, dokonano redukcji wartości wniosków o ponad 528 mln zł, tj. do wysokości 58,97% wnioskowanej przez jednostki samorządu terytorialnego kwoty. Podobnie w edycji konkursu na 2025 r. łączna wartość złożonych wniosków opiewała na kwotę 1 776, 3 mln zł i przekraczała dostępny budżet, wynoszący 1 000,5mln zł. W związku z powyższym, dokonano stosownego pomniejszenia wartości wniosków o 775,9 mln zł, tj. do 56,32 % wnioskowanej kwoty jednolicie dla każdego z województw.

Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku realizacji Programu przez organizacje pozarządowe. Dla Programu w edycji 2023 roku wpłynęły oferty na jego realizację od organizacji pozarządowych na kwotę 223 mln zł. Wnioskowana kwota znacznie przekroczyła dostępny budżet, w związku z czym konieczne było ograniczenie wysokości przekazanych

środków do kwoty 155 mln zł. Z kolei, dla Programu w edycji 2024 roku organizacje pozarządowe złożyły oferty na realizację Programu już na kwotę 424 mln zł. Wskutek ograniczeń budżetowych, wysokość przekazanych środków zmniejszona została do kwoty 225 mln zł.

Należy również wskazać, że na przestrzeni lat wzrastała w istotny sposób liczba podmiotów realizujących Program. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego w roku 2019 Program realizowany był przez 52 gminy i powiaty. Już jednak w roku 2024 liczba ta wzrosła do 1717 gmin i powiatów. Natomiast w 2025 r. Program będzie realizować już 1970 samorządów. Organizacje pozarządowe uczestniczą w Programie od 2020 r., w którym to roku zaangażowanych było w jego realizację 20 takich podmiotów. W roku 2024 r. realizatorami Programu jest już 205 organizacji pozarządowych. W 2025 r. będzie to około 250 podmiotów (obecnie trwa ocena ofert złożonych w naborze).

W 2023 roku 44 000 osób skorzystało z usług asystencji osobistej w ramach Programu.

Powyższe dane wskazują, że nie ma możliwości utrzymania formuły projektowej jako podstawy dla usługi asystencji osobistej dla osób o najwyższej potrzebie wsparcia i konieczne jest podjęcie działań w kierunku wdrożenia systemowych rozwiązań.

Wpływ asystencji osobistej na osoby z niepełnosprawnościami, członków ich rodzin oraz rynek pracy

Dostępne informacje wskazują, że możliwość korzystania z asystencji osobistej wywiera istotny wpływ na życie osób z niepełnosprawnościami. Dzięki tej usłudze możliwa jest poprawa dobrostanu emocjonalnego osób z niepełnosprawnościami, pozytywnie wpływa ona na ich pewność siebie i odwagę, wzmacnia poczucie sprawczości osób z niepełnosprawnościami, dopinguje do większej aktywności fizycznej, większej otwartości i samodzielności. Współpraca z asystentem umożliwia i ułatwia samodzielne podejmowanie decyzji oraz niezależność osób z niepełnosprawnościami, ich chęć do uczenia się samodzielności oraz nowych zadań, a także daje im większą wolność. Możliwość wsparcia asystenta pozwala na zwiększenie aktywności osób z niepełnosprawnościami w życiu społeczności lokalnej, w tym: kulturalnej, sportowej, rozrywkowej i aktywności społecznej. Dzięki tej usłudze wzmocnione zostają relacje rodzinne i towarzyskie osób z

niepełnosprawnościami, a także ich relacje w pracy. Usługa asystencka pozwala także zmniejszyć poczucie samotności osób z niepełnosprawnościami.

Należy podkreślić, że zarówno osoby z niepełnosprawnościami, ich bliscy, jak również jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacje pozarządowe wskazują, że Program cieszy się bardzo pozytywnym odbiorem i ogromnym zainteresowaniem, jednakże realne potrzeby wielokrotnie przekraczają przewidzianą w Programie maksymalną liczbę godzin świadczonego wsparcia asystenckiego finansowanego w ramach Programu oraz możliwości finansowe Funduszu Solidarnościowego.

Jednocześnie jednak, finansowanie usług asystenckich jedynie w ramach programów realizowanych ze środków Funduszu Solidarnościowego skutkuje brakiem pewności dostępu do tych usług oraz niechęcią angażowania się w jej świadczenie przez asystentów osobistych ze względu na brak stabilności finansowej oraz ograniczone wsparcie kierowane do asystentów osobistych. Skutkuje to ograniczoną dostępnością usług asystencji osobistej w skali całego kraju.

Brak systemowych rozwiązań w tym zakresie został dostrzeżony przez Radę Ministrów, w konsekwencji czego wyznaczono kierunki działań zmierzające do jego ograniczenia. W działaniu I. 3.2. Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2030, której realizacja stanowi jeden z podstawowych warunków umożliwiających wydatkowanie środków unijnych w Polsce, wprost wskazano na wprowadzenie systemowej usługi asystencji osobistej dla osób z różnymi niepełnosprawnościami od roku 2025.

Na potrzebę systemowego uregulowania asystencji osobistej zwracała uwagę również Najwyższa Izba Kontroli w swoim raporcie z 2023 roku, jak również wielokrotnie Rzecznik Praw Obywatelskich, liczne organizacje pozarządowe oraz sami obywatele (m.in. w ramach petycji).

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na treść Zaleceń Rady Unii Europejskiej z 19 lipca 2024 r., w których Rada w punkcie 23 zauważa silny związek pomiędzy zwiększeniem dostępności do środowiskowych form wsparcia a aktywnością zawodową, w szczególności opiekunów osób z niepełnosprawnościami, i rekomenduje podjęcie działań w tym zakresie:

„(23) Niedobór pracowników osłabia konkurencyjność polskiej gospodarki. W 2023 r. 66 % polskich pracodawców zgłaszało trudności z obsadzeniem wakatów; dla porównania w skali światowej odsetek pracodawców zgłaszających trudności ze znalezieniem pracowników o potrzebnych kwalifikacjach wyniósł w tym samym roku 75 %. Dlatego też kluczowe

znaczenie ma zwiększenie uczestnictwa w rynku pracy wśród grup o najniższych wskaźnikach zatrudnienia, takich jak osoby z niepełnosprawnościami (luka w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami wynosiła w 2022 r. 31,3 pp., znacznie powyżej średniej unijnej wynoszącej 21,4 pp.) i kobiety (w 2023 r. różnica w poziomie zatrudnienia mężczyzn i kobiet w Polsce wynosiła średnio 11,8 pp., a w grupie wiekowej 55–64 l. – 23,3 pp.). Wskaźnik uczestnictwa w kształceniu dorosłych w Polsce jest daleki od unijnego celu na 2030 r. (51,7 %) i wynosi obecnie 20,3 %, co utrudnia przechodzenie pracowników – poprzez zmianę i podnoszenie kwalifikacji – do sektorów, w których obserwuje się popyt na pracę. Jednocześnie system opieki długoterminowej jest słabo rozwinięty i w dalszym ciągu opiera się na rodzinach, zwłaszcza kobietach, oraz na innych opiekunach nieformalnych. Odsetek ludności objętej formalną opieką domową jest niski i wynosi 13 % osób w wieku co najmniej 65 lat, potrzebujących takiej opieki, czyli znacznie poniżej średniej unijnej (30 % w 2022 r.), a potrzeby rosną szybko wraz ze starzeniem się społeczeństwa. Oczekuje się, że odsetek ludności w wieku co najmniej 65 osiągnie 21,9 % w 2030 r. i 29,1 % w 2050 r. Propagowanie większej aktywności zawodowej opiekunów nieformalnych, zwłaszcza kobiet, poprzez poprawę dostępu do domowej i środowiskowej formalnej opieki długoterminowej mogłoby poprawić wskaźnik uczestnictwa w rynku pracy.”

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na szansę, jaką daje asystencja osobista w kontekście aktywizacji kobiet. Zgodnie z raportem z ewaluacji projektu „Aktywni niepełnosprawni” 83% asystentów stanowiły kobiety. Jednocześnie asystentki-kobiety wspierały zarówno kobiety (54%), jak i mężczyzn (46%), ale już asystenci-mężczyźni wspierali znacznie częściej mężczyzn (86%) niż kobiety (14%). Dane te podkreślają rolę kobiet w świadczeniu usług asystenckich.

Jednocześnie kobiety w Polsce są wciąż zdecydowanie mniej aktywne zawodowo niż mężczyźni. I choć na przestrzeni ostatniej dekady silniej rosła aktywność kobiet niż mężczyzn, to różnica wciąż wynosi kilkanaście punktów procentowych. W grupie 20-64 lata współczynnik aktywności zawodowej kobiet w III kwartale 2024 r. wyniósł 75,2% wobec 86,4% dla mężczyzn. Liczba biernych zawodowo w wieku produkcyjnym w Polsce wyniosła w III kw. 2024 r. 3,8 mln, w tym 2,1 mln (54,5%) stanowiły kobiety. Przyczyny bierności zawodowej kobiet różnią się w zależności od wieku. W przypadku młodych kobiet w wieku 15-24 lata to najczęściej nauka i uzupełnianie kwalifikacji wskazane w III kwartale 2024 r. przez 90,0% kobiet biernych zawodowo. Dla kobiet w wieku 25-34 lata najczęstszym powodem bierności były obowiązki rodzinne i związane z prowadzeniem domu wskazane przez 71,8%

biernych zawodowo kobiet w tej grupie wiekowej. Podobnie było w grupie kobiet w wieku 35-44 lata (59,4%).

Wśród kobiet w wieku 45-54 lata odsetek biernych z powodu obowiązków rodzinnych i związanych z prowadzeniem domu był zbliżony do odsetka biernych z powodu choroby i niepełnosprawności (odpowiednio 30,8% i 32,6%). W przypadku kobiet w wieku 55-64 lata znacząco spadał udział biernych z powodu obowiązków rodzinnych i związanych z prowadzeniem domu (do 5,2%), a wzrastał odsetek biernych z powodu choroby i niepełnosprawności (do 11,7%), natomiast w tej grupie najważniejszym powodem bierności była emerytura (72,6%). Obowiązki rodzinne i związane z prowadzeniem domu są przyczyną bierności zawodowej 693 tys. kobiet w wieku produkcyjnym (przy 51 tys. mężczyzn), w tym 306 tys. kobiet do 34. roku życia oraz 533 tys. kobiet w wieku 15-44 lata.

Asystencja osobista daje szansę na wzrost współczynnika aktywności zawodowej kobiet w dwojaki sposób. Z jednej strony pozwala kobietom, które na co dzień opiekują się najbliższymi osobami z niepełnosprawnością, na podjęcie – dzięki posiadaniu asystenta – zatrudnienia na rynku. Z drugiej strony, kobiety biernie zawodowe będą mogły podjąć się pracy jako asystent osobisty. Zakres przyznawanych użytkownikowi godzin usług asystenckich będzie się wahać (zgodnie z projektem ustawy) od 30 do 240 godzin miesięcznie. Oznacza to, że w najniższych wymiarach asystent będzie świadczył na rzecz osoby z niepełnosprawnością tylko kilka godzin usług w tygodniu. Wydaje się, że takie rozwiązanie pozwoli na podjęcie aktywności zawodowej przez część kobiet i pogodzenie jej z obowiązkami rodzinnymi i związanymi z prowadzeniem domu.

Dostępność asystentów osobistych w kontekście realizacji projektu ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami

W Programie w roku 2023 usługi asystenckie świadczyło 30 tys. osób (asystentów).

W roku 2024 widzimy dynamikę wzrostu i szacujemy, że liczba asystentów będzie wynosić już ok. 45 tys.

Powyższe dane wskazują, że w chwili obecnej na rynku funkcjonuje kilkadziesiąt tysięcy osób mających doświadczenie w świadczeniu usług asystenckich, które będą mogły „od ręki” podjąć pracę po wejściu w życie ustawy, bardzo często posiadają też przeszkolenie niezbędne do podjęcia obowiązków asystenta w rozumieniu ustawowym. Należy bowiem zaznaczyć, że zakres i znaczenie programów realizowanych ze środków FS, po wejściu w życie ustawy, znacząco się zmniejszy i spowoduje „przejście” asystentów do świadczenia usług

realizowanych na podstawie ustawy. Ponadto warto wskazać, że projekt ustawy przewiduje w ciągu kolejnych lat stopniowe rozszerzanie zakresu usług i obejmowanie nią kolejnych grup osób z niepełnosprawnościami. Tym samym, zapotrzebowanie na usługi asystentów także będzie zwiększało się w sposób łagodny, co pozwoli odpowiednio przygotować się do tego procesu. Przewidujemy również, że w związku z ustabilizowaniem zawodu asystenta (ciągłość pracy, brak projektowej niepewności i związanych z trybem rozliczeń przerw w świadczeniu pracy) i z rosnącym prestiżem zawodu związanym ze społecznym uznaniem i wspomnianą już stabilnością, możemy spodziewać się wzrostu liczby kandydatów do pełnienia roli asystenta osobistego i pozytywnego wpływu powyższych czynników na motywację osób chcących podjąć się takiego zajęcia.

Niezależnie od powyższego należy zaznaczyć, że projekt ustawy przewiduje, że osoba z niepełnosprawnością może samodzielnie wybrać osobę, która będzie świadczyła na jej rzecz usługę asystencką. W takim przypadku asystent nie będzie musiał wykazywać żadnego szczególnego doświadczenia, jakim będzie musiał wykazać się kandydat na asystenta (art. 43), jedynie spełniać warunki dotyczące szkoleń ogólnych, niekaralności czy nie bycia osobą bliską dla użytkownika (art.45). Realizacja programów finansowanych z FS oraz projektu realizowanego w ramach Działania 2.6 POWER „Aktywni niepełnosprawni – narzędzia wsparcia samodzielności osób niepełnosprawnych” jednoznacznie wskazują, że zdecydowana większość asystentów to osoby wskazane przez osoby z niepełnosprawnościami.

Raport ewaluacyjny z projektu „Aktywni niepełnosprawni – narzędzia wsparcia samodzielności osób niepełnosprawnych” określa, że aż 72% asystentów zostało wskazanych przez użytkowników. Ponadto, zgodnie z Raportem, *„pogłębione badanie jakościowe pozwoliło na ujawnienie dużego znaczenia możliwości samodzielnego wskazania asystenta osobistego przez osobę z niepełnosprawnością. Asystentami były zarówno osoby, które już wcześniej wspierały użytkownika (jako asystenci w innych programach lub jako inni specjaliści), jak i osoby znajome (koleżanki, sąsiedzi). Ważna była możliwość wskazania asystenta, którego osoba знаła wcześniej i do którego miała zaufanie”*.

Oznacza to, że dzięki wskazanym przez użytkowników asystentom realizatorzy (powiaty i organizacje pozarządowe) zostaną w dużej mierze odciążeni z konieczności poszukiwania odpowiednich osób na rynku. Co więcej, taki asystent po przepracowaniu pół roku spełni jeden z wymogów określonych w projekcie ustawy. Mianowicie, w przypadku kandydatów na asystentów zaproponowanych przez realizatora, asystentem może być osoba posiadająca co najmniej 6-miesięczne, udokumentowane doświadczenie w udzielaniu

bezpośredniego wsparcia osobom niepełnosprawnym, w szczególności doświadczenie zawodowe lub udzielanie wsparcia osobom niepełnosprawnym w formie wolontariatu. Wymóg ten nie dotyczy asystentów wskazywanych bezpośrednio przez użytkownika. Tym samym, osoby wskazane przez użytkownika po 6 miesiącach będą mogły być rekrutowane także przez realizatorów.

III. Podstawowe elementy projektowanej ustawy

Asystencja osobista to zorganizowana forma indywidualnego wsparcia osoby z niepełnosprawnością, polegająca na świadczeniu usług przez asystenta osobistego, pod jej kierunkiem i zgodnie z jej potrzebami, mających na celu wsparcie osoby z niepełnosprawnością w wykonywaniu codziennych czynności, poruszaniu się oraz uczestniczeniu w życiu społecznym i zawodowym, umożliwiającą osobie z niepełnosprawnością niezależne życie. Jest to więc usługa wsparcia osoby z niepełnosprawnością w realizowaniu przez nią czynności, których nie może wykonać sama. Może to być ubieranie się, jedzenie, mycie, robienie zakupów, wyjście z domu, wykonywanie pracy zawodowej, utrzymywanie relacji ze znajomymi, podawanie leków. Asystencja osobista jest szansą na niezależne życie dla osób z niepełnosprawnościami, o którym mowa w Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami.

Zgodnie z art. 1 projektu, ustawa określa:

- 1) warunki nabywania prawa do asystencji osobistej;
- 2) zasady ustalania, finansowania i realizacji asystencji osobistej;
- 3) zadania realizatorów asystencji osobistej;
- 4) zasady nadzoru nad działalnością realizatorów asystencji osobistej;
- 5) zadania organów władzy publicznej w sprawach asystencji osobistej.

Osoby uprawnione do asystencji osobistej

Projektowana ustawa o asystencji osobistej umożliwi osobom z niepełnosprawnościami złożenie wniosku o przydzielenie asystenta i korzystanie z jego usługi bezpłatnie.

Wniosek zgodnie z art. 17 ust. 3 będzie można złożyć z pomocą systemu teleinformatycznego udostępnionego przez ZUS oraz za pomocą systemu teleinformatycznego utworzonego przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. będą mogli

złożyć obywatele Polski lub cudzoziemcy dopuszczeni również do pobierania świadczenia wspierającego. Dokładny katalog osób uprawnionych został wymieniony w art. 3.

Do ubiegania się o bezpłatną asystencję osobistą uprawnione będą osoby:

- w wieku 18-65 lat, posiadające orzeczenie o stopniu niepełnosprawności, które uzyskają w skali poziomu potrzeby wsparcia łącznie co najmniej 80 punktów,
- osoby w wieku 13-18 lat, posiadające orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności lub (w wypadku osób poniżej 16 roku życia, które nie mają jeszcze orzeczenia o stopniu niepełnosprawności) orzeczenie o niepełnosprawności z określonymi wskazaniem.

Po ukończeniu 65. roku życia osoba będzie miała prawo do asystencji osobistej do upływu okresu, na który została wydana decyzja ustalająca prawo do asystencji osobistej.

Osoby, które nie uzyskują 80 punktów w skali poziomu potrzeby wsparcia, bardzo często pozostają jednocześnie osobami niepełnosprawnymi w stopniu umiarkowanym i znacznym, które w określonych sytuacjach potrzebują wsparcia asystenta osobistego. Podobnie rzecz ma się w przypadku osób starszych, u których potrzeba wsparcia wynika z nabytej wcześniej niepełnosprawności. Aby zatem objąć wsparciem szerokie grono osób, które dla niezależnego życia wymagają wsparcia asystenta osobistego, kontynuowany będzie Program „Asystent Osobisty Osoby Niepełnosprawnej” finansowany z Funduszu Solidarnościowego.

Wskazana granica 65 lat jest powszechnie stosowana w krajach europejskich. Jednakże, aby zapewnić osobom powyżej 65. roku życia dostęp do wsparcia – w wyniku wdrożenia ustawowej asystencji osobistej program resortowy „Asystent Osobisty Osoby Niepełnosprawnej” w kolejnych latach obejmie seniorów w większym stopniu. Przewiduje się tak w związku z tym, że osoby korzystające dziś z programu resortowego zostaną w znaczącej części objęte asystencją ustawową. Ponadto rozwiązaniem, które ma zwiększyć dostępność do wsparcia w miejscu zamieszkania jest procedowany aktualnie w ramach konsultacji publicznych projekt ustawy o bonie senioralnym (wykaz prac legislacyjnych Rady Ministrów nr. UA3). Ma on na celu wypracowanie komplementarnego systemu wsparcia w aktywności społecznej, czynnościach pielęgnacyjnych oraz zaspokojeniu potrzeb dnia codziennego osobom w wieku starszym. Należy także wskazać, że wsparcie osób z niepełnosprawnościami oraz wsparcie seniorów to kompetencje oddzielnych jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego (odpowiednio: powiatu oraz gminy). Stąd decyzja o rozdzieleniu tych systemów

wsparcia, które pozwolą jednocześnie na usługi lepiej dopasowane do indywidualnych potrzeb obywateli – czy to potrzeb wynikających z niepełnosprawności, czy z racji wieku.

Wskazana została również granica dolna (ukończenie 13 lat) oraz mniejsze limity godzinowe do ukończenia 18 lat. Uzasadnienie dla rozpoczęcia świadczenia usługi w wieku 13 lat wynika z charakteru usługi, która ma wspierać przede wszystkim w niezależnym życiu i aktywizacji społecznej - a takie wsparcie staje się szczególnie istotne w wieku nastoletnim. Ograniczenia godzinowe dla młodzieży między 13 a 17 rokiem życia jest powiązane ze zobligowaniem osób w tym wieku obowiązkiem szkolnym oraz jedynie częściowej zdolności do czynności prawnych, jak również braku potrzeby wsparcia np. w pracy zawodowej. Zadania szkół i placówek edukacyjnych wynikające z podwyższonej subwencji na ucznia z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego (które posiada znacząca większość dzieci z niepełnosprawnością) pokrywają się częściowo z usługą asystencji osobistej. W wypadku osób niepełnoletnich usługa ma więc na celu wesprzeć ich niezależne życie poza placówką i odciążyć w tym zakresie rodziców/opiekunów prawnych.

Zakres usług asystencji osobistej Zgodnie z projektem ustawy liczba przysługujących godzin asystencji osobistej będzie miała wymiar miesięczny. Sprawozdanie się z liczby wykorzystanych godzin asystencji będzie odbywało się co miesiąc. Godziny niewykorzystane w danym miesiącu będą przechodziły na kolejny, jednak nie będą mogły przekroczyć jednokrotności ustalonej miesięcznej liczby godzin.

Dla osób w wieku 18-65 lat minimalna liczba godzin asystencji będzie wynosiła 20, maksymalne - 240. Dla osób w wieku 13-18 lat minimalna liczba godzin asystencji będzie wynosiła 20, maksymalne - 80. Wprowadzenie minimalnej liczby godzin, na które może zostać przyznana asystencja, jest zgodne z doświadczeniami innych krajów (Szwecja, kraje Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii) i jest związane z efektywnością usługi, jaką jest asystencja – wsparcie poniżej 20 godzin można zapewnić w inny sposób niż za pomocą asystencji osobistej. Tymczasem asystencja wiąże się z dojazdami do użytkownika oraz potrzebą szkoleń i kwalifikacji. Tak niski wymiar czasu pracy bądź tak mocne rozdrobnienie czasu pracy na różnych użytkowników może być też uciążliwe dla asystentów osobistych i w konsekwencji - obniżać prestiż zawodu asystenta osobistego. Wprowadzenie limitu 240 godzin oznacza, że w wypadku osób wymagających najwyższego poziomu wsparcia asystent osobisty będzie dostępny dla osoby z niepełnosprawnością średnio 8 godzin dziennie, co wesprze osoby z niepełnosprawnością w niezależnym życiu w należytym stopniu, gwarantującym wsparcie w najważniejszych czynnościach samoobsługowych i innych czynnościach życia codziennego w

ciągu dnia. Jednocześnie, z uwagi na doświadczenia projektowe, wprowadziliśmy możliwość przenoszenia godzin wsparcia między miesiącami w danym roku kalendarzowym. Taka możliwość, wprowadzona w Programie „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” w roku 2022, została pozytywnie oceniona w raporcie NIK (2023).

Jak uzyskać prawo do asystencji osobistej

Prawo do asystencji osobistej ustalane będzie na wniosek. Zgodnie z art. 15 ust. 1 projektowanej ustawy, inicjatywa w sprawie przyznania prawa do asystencji osobistej należy przede wszystkim do osoby z niepełnosprawnością. Jednocześnie, dla zagwarantowania realnego dostępu do tej formy wsparcia osobom, które ze względu na swoją sytuację życiową, zdrowotną lub prawną nie są w stanie samodzielnie wystąpić z odpowiednim wnioskiem, przewidziano możliwość jego złożenia – za zgodą osoby z niepełnosprawnością – przez inne uprawnione podmioty. Należą do nich: przedstawiciel ustawowy, kurator osoby ubezwłasnowolnionej częściowo, osoba pełniąca funkcję rodziny zastępczej, prowadzący rodzinny dom dziecka lub dyrektor placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego (art. 15 ust. 1 pkt 1–5).

Art. 15 ust. 2–3 rozwija te zasady, wskazując, że wniosek może złożyć także osoba ubezwłasnowolniona (częściowo lub całkowicie), opiekun prawny lub osoba stale wspierająca osobę z niepełnosprawnością. W art. 15 ust. 4 przewidziano możliwość korzystania przez osobę z niepełnosprawnością ze wsparcia opiekuna prawnego lub osoby stale wspierającej na każdym etapie postępowania dotyczącego ustalania prawa do asystencji osobistej, co stanowi wyraz respektowania zasad dostępności oraz wspierania przy podejmowania decyzji.

Zgodnie z art. 16 wniosek składany jest do Zespołu właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby z niepełnosprawnością, a w przypadku jego braku – według miejsca jej pobytu. Rozwiązanie to zapewnia organizacyjne uproszczenie procedury i umożliwia szybkie i efektywne rozpoznanie sprawy w miejscu, gdzie realnie przebywa osoba uprawniona.

Art. 17 ust. 1 określa szczegółowy katalog danych, jakie powinny znaleźć się we wniosku. Obejmuje on dane identyfikujące osobę z niepełnosprawnością, a także dane kontaktowe i informacje pozwalające na zapewnienie jej dostępności w toku postępowania, zgodnie z ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. W sytuacji, gdy wniosek składany jest przez osobę inną niż osoba z

niepełnosprawnością, wymagane są również dane tej osoby oraz podstawa prawna działania w jej imieniu.

W art. 17 ust. 2 przewidziano obowiązek dołączenia do wniosku formularza samooceny potrzeb w zakresie asystencji osobistej oraz stosownego oświadczenia o prawdziwości podanych danych. Służy to usprawnieniu procedury oraz zapewnieniu odpowiedzialności wnioskodawcy za przedkładane informacje.

Zgodnie z art. 17 ust. 3 przewidziano, że składanie wniosku o ustalenie prawa do asystencji osobistej, jego ponowne rozpatrzenie, formularza samooceny oraz oświadczenia o samozarządzaniu asystencją osobistą odbywa się wyłącznie w postaci elektronicznej. Przewidziano dwa równoważne kanały składania dokumentów: za pośrednictwem systemu teleinformatycznego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz systemu ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Rozwiązanie to ma na celu zwiększenie efektywności obsługi wniosków oraz zapewnienie bezpieczeństwa danych osobowych. Wprowadzono przy tym różnorodne formy uwierzytelniania elektronicznego, uwzględniające zróżnicowane możliwości techniczne i organizacyjne osób wnioskujących.

Na wniosek osoby z niepełnosprawnością bądź jej przedstawiciela ustawowego, powiat będzie zapewniał osobie z niepełnosprawnością wsparcie w poprawnym złożeniu wniosku w miejscu pobytu tej osoby. Ze względu na konieczność bezpośredniego i odbywającego się bez zbędnej zwłoki kontaktu w sprawie spotkania z Zespołem ustalającym prawo do asystencji osobistej we wniosku niezbędne jest podanie adresu poczty elektronicznej oraz numeru telefonu kontaktowego. Dla potrzeb realizacji usługi oraz kontroli jej jakości dane te będą następnie przetwarzane przez okres, na który zostało ustanowione prawo do asystencji.

Prawo do asystencji i liczba godzin będą ustalane na podstawie:

- 1) formularza samooceny,
- 2) obserwacji codziennego funkcjonowania osoby z niepełnosprawnością,
- 3) wywiadu bezpośredniego z osobą z niepełnosprawnością lub – jeśli jest to konieczne dla właściwego rozpoznania potrzeb osoby z niepełnosprawnością – osobą stale wspierającą,
- 4) w oparciu o wyniki oceny poziomu wsparcia, ze wskazaniem zdolności do samodzielnego wykonywania określonych czynności związanych z codziennym funkcjonowaniem oraz rodzajem wymaganego wsparcia, ustalonych na podstawie art. 6b⁶

ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

– przy zastosowaniu formularza oceny potrzeb w zakresie asystencji osobistej i na podstawie potrzeb w zakresie asystencji osobistej osoby ubiegającej się o prawo do asystencji.

Zgodnie z art. 13 ust. 1, członków Składu wyznacza Przewodniczący Zespołu właściwego do rozpatrzenia wniosku. Skład orzekający jest dwuosobowy (art. 13 ust. 2), co stanowi kompromis między potrzebą zapewnienia pluralizmu ocen a sprawnością działania organu. Jednocześnie projekt nakłada obowiązek takiego doboru członków Składu, który będzie jak najlepiej dostosowany do rodzaju niepełnosprawności osoby wnioskującej oraz gwarantował bezstronność i brak konfliktu interesów (art. 13 ust. 3). Jest to rozwiązanie służące zapewnieniu sprawiedliwości proceduralnej oraz wysokiej rzetelności ustalania prawa do asystencji osobistej.

Art. 14 rozwija koncepcję personalizacji i adekwatności składu, umożliwiając powołanie do Składu osoby z niepełnosprawnością jak najbardziej zbliżoną do rodzaju niepełnosprawności osoby wnioskującej (art. 14 ust. 1). W sytuacji, gdy z uwagi na rodzaj niepełnosprawności pełnienie funkcji członka Składu nie jest możliwe, dopuszcza się powołanie osoby stale wspierającej osobę z niepełnosprawnością o zbliżonym profilu funkcjonalnym. Przepis ten ma na celu rzeczywiste uwzględnienie perspektywy osób z niepełnosprawnościami oraz zapewnienie większej adekwatności oceny potrzeb.

W art. 14 ust. 2 określono kryteria kwalifikacyjne dla osób powoływanych do Składów. Wymagane jest posiadanie co najmniej średniego wykształcenia oraz odpowiednich kwalifikacji i doświadczenia zawodowego (minimum dwuletniego) w zakresie umożliwiającym ocenę potrzeb osób z niepełnosprawnościami w obszarze asystencji osobistej. W przypadku osób z niepełnosprawnościami lub osób stale wspierających, kryteria zostały dostosowane, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiednich standardów merytorycznych. Dodatkowo wszyscy kandydaci muszą ukończyć szkolenie oraz uzyskać pozytywny wynik z testu kwalifikacyjnego (art. 14 ust. 2 in fine).

Zgodnie z art. 14 ust. 3, szkolenia oraz testy kwalifikacyjne organizuje Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych. Centralizacja tego zadania ma na celu zapewnienie jednolitości standardów szkoleniowych oraz przejrzystości systemu przygotowania członków Składów. Koszty szkoleń i testów pokrywane są z budżetu państwa (art. 14 ust. 4), co zapewnia

dostępność tej ścieżki dla szerokiego kręgu potencjalnych kandydatów, mając pozytywny wpływ merytoryczny.

W art. 14 ust. 5 przewidziano, że członkowie Składu korzystają – w związku z pełnieniem swoich obowiązków – z ochrony prawnej przewidzianej w Kodeksie karnym dla funkcjonariuszy publicznych. Rozwiązanie to zapewnia im ochronę przed bezprawnymi działaniami zewnętrznymi oraz wzmacnia autorytet i niezależność ich działania. Zespół będzie decydował o następujących elementach:

- 1) miesięczny wymiar godzinowy asystencji osobistej;
- 2) rodzaje czynności wykonywanych w ramach asystencji osobistej;
- 3) poziom wysokości stawki godzinowej asystencji osobistej;
- 4) konieczność udziału asystentów osobistych wspierających użytkownika w szkoleniu z zakresu pierwszej pomocy;
- 5) zakres szkoleń specjalistycznych przysługujących asystentom osobistym wspierającym użytkownika;
- 6) okres przysługiwania prawa do asystencji osobistej.

Będzie możliwość złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w ciągu 14 dni od daty doręczenia decyzji. Wniosek będzie składany do Zespołu, który go rozpatrywał. Ponowny wniosek będzie rozpatrywany przez inny skład Zespołu niż wydający decyzję.

W przypadku upływu okresu, na który została przyznana asystencja, będzie możliwość złożenia nowego wniosku, jednak nie wcześniej, niż na 6 miesięcy przed upływem okresu przyznanej asystencji. Osoba z niepełnosprawnością będzie mogła w każdej chwili wystąpić z wnioskiem o ponowne ustalenie prawa do asystencji osobistej w przypadku zmiany jej potrzeb, sytuacji życiowej lub zdrowotnej.

Osoba z niepełnosprawnością z ustalonym prawem do asystencji osobistej staje się Użytkownikiem w rozumieniu niniejszej ustawy. Przysługuje jej więc prawo do wyboru realizatora usługi (w tym również: możliwość samodzielnego zarządzania usługą), wyboru asystenta osobistego oraz korzystania ze wsparcia asystenta osobistego na zasadach określonych w kontrakcie trójstronnym/umowie.

Wybór asystenta osobistego

Realizator asystencji osobistej to podmiot, który będzie organizował dla danej osoby z niepełnosprawnością asystencję osobistą. Osoba z niepełnosprawnością sama wybiera jednego

realizatora za pomocą systemu informatycznego, utworzonego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, służącego do obsługi realizacji prawa do asystencji osobistej (art. 41). Można będzie dokonać zmiany realizatora przez złożenie wniosku.

Powstanie Rejestr asystentów osobistych. Rejestr będzie stworzony w ramach systemu teleinformatycznego do obsługi usługi asystencji osobistej zapewnianego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Wpisów do rejestru będzie dokonywał wojewoda. Osoba z niepełnosprawnością będzie mogła sama wskazać asystenta realizatorowi (art. 42). Jeżeli nie zrobi tego samodzielnie, realizator usługi przedstawi jej co najmniej dwóch kandydatów, którzy są zdolni do świadczenia asystencji osobistej użytkownikowi zgodnie z jego potrzebami wskazanymi w formularzu samooceny potrzeb w zakresie asystencji osobistej oraz szczególnymi potrzebami użytkownika – spośród kandydatów na asystentów osobistych wpisanych do Rejestru asystentów. Osoba niepełnoletnia i ubezwłasnowolniona dokonuje wyboru za zgodą przedstawiciela ustawowego.

Asystentem osobistym wskazanym przez realizatora będzie mogła zostać osoba, która ma odpowiednie kwalifikacje:

- 1) posiada kwalifikacje co najmniej w jednym z następujących kierunków: asystent osoby niepełnosprawnej, opiekun osoby starszej, opiekun medyczny, pedagog, psycholog, terapeuta zajęciowy, pracownik socjalny, pielęgniarka, położna, fizjoterapeuta, technik fizjoterapii;
- 2) posiada co najmniej 6-miesięczne, udokumentowane doświadczenie w udzielaniu bezpośredniego wsparcia osobom z niepełnosprawnością, w szczególności doświadczenie zawodowe lub doświadczenie w zakresie udzielania wsparcia osobom z niepełnosprawnością w formie wolontariatu.

Osoba z niepełnosprawnością będzie mogła korzystać z usług kilku asystentów w tym samym miejscu i czasie. Umowa na świadczenie usługi będzie musiała być podpisana z każdym asystentem oddzielnie.

Po wyborze asystenta, osoba z niepełnosprawnością, asystent i realizator podpisują kontrakt trójstronny. Kontrakt określa:

- 1) strony kontraktu;
- 2) cel i przedmiot kontraktu;
- 3) wskazanie zakresu świadczeń stron kontraktu oraz skutków ich niewykonania lub nienależytego wykonania;

- 4) datę rozpoczęcia i zakończenia świadczenia asystencji osobistej;
- 5) czas i miejsce świadczenia asystencji osobistej;
- 6) planowaną miesięczną liczbę godzin asystencji osobistej realizowaną przez asystenta osobistego, do wysokości liczby godzin ustalonej decyzją Zespołu;
- 7) numer rachunku bankowego asystenta osobistego, na który przekazywane będzie wynagrodzenie asystenta;
- 8) poziom wysokości stawki godzinowej asystencji osobistej za świadczenie asystencji osobistej użytkownikowi oraz sposób i termin jego wypłaty;
- 9) szczegółowy i indywidualnie ustalony dla danego użytkownika zakres czynności i działań świadczonych przez asystenta osobistego;
- 10) wskazanie sposobu organizacji zastępstwa za asystenta osobistego, w sytuacji, gdy czasowo nie będzie on zdolny do świadczenia asystencji osobistej;
- 11) informacja o obowiązku odbycia przez asystenta osobistego w szkolenia z zakresu pierwszej pomocy;
- 12) zakres szkoleń specjalistycznych przysługujących asystentowi osobistemu;
- 13) klauzulę poufności w zakresie zabezpieczenia informacji, które nie mogą być ujawnione osobom trzecim;
- 14) inne ustalenia i informacje istotne dla kompleksowego i efektywnego świadczenia asystencji osobistej;
- 15) warunki i sposób zmiany, a także rozwiązania kontraktu;
- 16) w stosownych przypadkach, zgodę użytkownika albo osoby, o której mowa w art. 15 ust. 1, na wykonywanie przez asystenta wobec użytkownika czynności wynikających z zaleceń wydanych przez osoby wykonujące zawód medyczny.

Pełnoletnia osoba z niepełnosprawnością może sama zatrudnić asystenta składając odpowiednie oświadczenie oraz przechodząc pomyślnie specjalne szkolenie dot. samodzielnego zatrudniania asystenta osobistego i zarządzania asystencją osobistą. Osoba posiadająca ograniczoną zdolność do czynności prawnych może złożyć oświadczenie za zgodą opiekuna prawnego. W oświadczeniu osoba z niepełnosprawnością deklaruje samodzielne zatrudnienie, rozliczanie i prowadzenie dokumentacji związanej z zatrudnieniem asystenta. Zapewnienie takiego rozwiązania to jeden z warunków, aby usługa była zgodna z zaleceniami Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych odnośnie realizacji prawa do niezależnego decydowania o swoim życiu przez kraje ratyfikujące Konwencję o Prawach Osób Niepełnosprawnych

W tym przypadku Zakład Ubezpieczeń Społecznych przekazuje środki na realizację asystencji osobistej na wyodrębnione do celów asystencji osobistej konto bankowe użytkownika. Użytkownik będzie miał również zapewnione dodatkowe środki na zarządzanie środkami pod względem kadrowym czy księgowym. Będą one wynosić dodatkowe 3% środków przeznaczanych na pokrycie wynagrodzenia osób wykonujących asystencję osobistą dla danego użytkownika (zgodnie z przyznaną liczbą godzin oraz stawką) (art. 72 ust. 1 pkt 4).

Będzie to miesięcznie dodatkowe 3% od kwoty, która zostanie przyznana na pokrycie wynagrodzenia asystentów osobistych danego użytkownika (zgodnie z przyznaną w decyzji o uprawnieniu do asystencji miesięczną liczbą godzin oraz stawką).

Efektem uchwalenia, wzorem wielu innych krajów europejskich, wskazanego wyżej rozwiązania, będzie pierwsze w polskiej historii wdrożenie dla środowiska osób z niepełnosprawnościami tzw. budżetu osobistego (personal budget), wskazywanego jako jedno z fundamentalnych rozwiązań wspierających niezależne życie osób z niepełnosprawnościami.

W związku z samodzielnym zatrudnieniem asystenta osoba z niepełnosprawnością ma obowiązek:

- 1) prowadzić na bieżąco ewidencję godzin świadczenia asystencji osobistej;
- 2) wskazać numer wyodrębnionego rachunku bankowego w celu rozliczania asystencji osobistej;
- 3) dokumentować wykonywanie kontraktu o świadczenie asystencji osobistej;
- 4) przechowywać dokumenty, o których mowa w pkt 3, przez okres 5 lat od dnia zakończenia wykonywania kontraktu o świadczenie asystencji osobistej;
- 5) udzielać właściwemu miejscowo wojewodzie wszelkich wyjaśnień dotyczących rozliczenia godzin świadczenia asystencji osobistej oraz przedstawiać na ich żądanie dokumenty potwierdzające wykonywanie kontraktu o świadczenie asystencji osobistej;
- 6) terminowo wypłacać wynagrodzenie asystenta osobistego przekazane na wyodrębniony rachunek bankowy użytkownika przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, na wskazany przez asystenta osobistego rachunek bankowy.

Osoba z niepełnosprawnością samodzielnie zatrudniająca asystenta może zapewnić mu szkolenia z pierwszej pomocy oraz przeszkolenie z zakresu ewakuacji osób z niepełnosprawnościami dla asystentów osobistych przez wybór realizacji tych działań przez innego realizatora niż powiat.

Wsparcie dla asystenta osobistego

Asystent może udzielać osobie z niepełnosprawnością wsparcia przy:

- czynnościach związanych z higieną,
- czynnościach medycznych zleconych przez lekarza,
- czynnościach domowych,
- przemieszczaniu się,
- komunikowaniu się z innymi osobami,
- w pracy,
- w podejmowaniu aktywności społecznych.

Jeżeli asystent ma wykonywać czynności medyczno-pielęgnacyjne, musi przejść odpowiednie szkolenie i mieć zgodę osoby z niepełnosprawnością lub jej przedstawiciela prawnego. Zgoda zapisana jest w umowie.

Asystentem osobistym może zostać osoba pełnoletnia, która między innymi:

- ukończyła szkolenie dla asystentów osobistych,
- ukończyła szkolenie z pierwszej pomocy (jeśli takie szkolenie było wskazane w decyzji zespołu dla danego użytkownika) i ewakuacji osób z niepełnosprawnościami,
- przeszła indywidualny instruktaż udzielania wsparcia konkretnej osobie,
- nie jest spokrewniona z osobą, którą miałaby wspierać,
- spełnia inne formalne wymogi: nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, nie ma orzeczonego prawomocnie zakazu prowadzenia działalności związanej z wychowywaniem, leczeniem, edukacją małoletnich lub opieką nad nimi lub zakazu przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, zakazu kontaktowania się z określonymi osobami lub zakazu opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu, nie została prawomocnie pozbawiona władzy rodzicielskiej i nie figuruje w bazie danych Rejestru Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym z dostępem ograniczonym. zostanie wpisana do rejestru asystentów osobistych.

Dostęp do asystencji osobistej ma również na celu zmniejszenie zależności od opieki nieformalnej, wobec czego zdecydowanie niezasadne jest, aby członek rodziny mógł pełnić

funkcję asystenta osobistego wobec osoby bliskiej. Istotą usługi jest również wypełnianie poleceń osoby z niepełnosprawnością, co potencjalnie będzie stawiało członka rodziny w roli asystenta w konflikcie interesów pomiędzy np. dobrymi stosunkami rodzinnymi, a wolą osoby z niepełnosprawnością, gdy tymczasem prymat woli osoby z niepełnosprawnością powinien być traktowany jako priorytetowy. Wprowadzenie możliwości, aby to osoba bliska była asystentem osobitym mogłoby więc skutkować obniżeniem jakości świadczonej usługi.

Osoby z niepełnosprawnością, które otrzymają prawo do korzystania z asystencji osobistej, mają znaczną potrzebę wsparcia w codziennych czynnościach i ograniczenia w samodzielnym ich wykonywaniu (udokumentowane choćby przez wymóg uzyskania co najmniej 80 pkt w skali poziomu potrzeby wsparcia). Są to więc osoby szczególnie narażone na nadużycia (kradzież mienia, nadużycia psychofizyczne czy seksualne). Zasadne jest więc, aby – dla ochrony użytkowników asystencji osobistej i zapewnienia im należytego wsparcia w niezależnym życiu oraz pełnego zaufania w relacji z asystentem – z grona osób świadczących asystencję wykluczyć osoby skazane prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo przeciwko życiu lub zdrowiu, rodzinie i opiece, czci i nietykalności cielesnej, wolności seksualnej lub obyczajności lub przeciwko mieniu. Podobne obawy dotyczące bezpieczeństwa użytkowników zachodzą w wypadku pełnienia funkcji asystenta osobistego przez osoby, wobec których zastosowano środki karne jakimi są zakaz zbliżania się oraz zakaz kontaktowania, stosowane w wypadku zagrożenia innych osób przemocą ze strony oskarżonego bądź skazanego. Aby zapewnić skuteczność takiego wykluczenia, niezbędne jest przetwarzanie danych osobowych asystentów osobistych co do niekaralności w podanym zakresie oraz aktualizowanie tych danych.

Asystent nie może pracować w miesiącu więcej niż 276 godzin. (Stawki bazowe określone w art. 56 projektowanej ustawy są waloryzowane co najmniej o wskaźnik prognozowanego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia na podstawie obwieszczenia Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, Utrzymanie konkurencyjnej rynkowo stawki jest konieczne ze względu na specyfikę zawodu asystenta osobistego, związaną często z wielokrotnym dojazdem do użytkownika asystencji (nawet dwu lub trzykrotnie w ciągu dnia). Jest to szczególnie istotne ze względu na konieczność utrzymania prestiżu zawodu asystenta osobistego, co w obliczu konieczności licznej rekrutacji na to stanowisko ma duże znaczenie dla powodzenia tej rekrutacji.

Aby zapewnić niezbędne poczucie bezpieczeństwa i prestiż zawodu asystenta, szczególnie w wypadku bardziej skomplikowanych czynności asystenckich, niezbędne jest

również ubezpieczenie asystentów od odpowiedzialności cywilnej. Dodatkowym argumentem na rzecz tego, aby ubezpieczenie nie było pokrywane bezpośrednio ze środków asystenta osobistego jest zróżnicowanie potencjalnej stawki ubezpieczenia w zależności od stopnia potrzeby wsparcia różnych użytkowników asystencji w wypadku ubezpieczenia indywidualnego. Takie dodatkowe koszty mogą zniechęcić asystentów osobistych do wsparcia osób, które mają największe potrzeby wsparcia, bądź wymagają wykonywania skomplikowanych czynności w ramach świadczonego wsparcia. Ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej dla asystentów osobistych będzie zapewniane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych ze źródła budżetu państwa (art. 71 pkt 4).

Stawki dla asystentów osobistych za wsparcie konkretnych użytkowników będą zróżnicowane z racji na czynniki powodujące większą trudność w znalezieniu asystenta osobistego dla danego użytkownika. Za takie czynniki określono:

- a) rodzaj wykonywanych czynności medyczno-pielęgnacyjnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2,
- b) wykluczenie komunikacyjne użytkownika mające wpływ na świadczenie asystencji,
- c) złożone potrzeby użytkownika,

Asystent osobisty jest uprawniony do korzystania z superwizji asystencji osobistej w wymiarze nie mniejszym niż 6 godzin na pół roku (art. 59).

W przypadku korzystania przez użytkownika ze wsparcia więcej niż jednego asystenta osobistego w tym samym czasie, godziny wsparcia do ustalonego limitu liczone są osobno.

Świadczenie asystencji osobistej

Osoba z niepełnosprawnością kieruje pracą asystenta osobistego. W przypadku osób nieletnich i ubezwłasnowolnionych wsparcia w kierowaniu pracą asystenta udzielać może ustawowy przedstawiciel osoby z niepełnosprawnością.

Asystencja jest zawieszona, gdy osoba z niepełnosprawnością przebywa w:

- zakładzie karnym,
- zakładzie poprawczym i schronisku dla nieletnich,
- Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym.

Jeżeli osoba z niepełnosprawnością korzystająca z asystencji osobistej przebywa w jednym z tych miejsc, dyrektor danego zakładu, ośrodka bądź aresztu musi powiadomić o tym niezwłocznie Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Niektóre podmioty zobowiązane są zapewnić opiekę użytkownikowi. Kiedy jest ona zapewniona osobie z niepełnosprawnością, asystencja nie jest świadczona na terenie:

- szpitala psychiatrycznego lub innych jednostek typu zamkniętego,
- domu pomocy społecznej,
- rodzinnym domu pomocy,
- zakładzie opiekuńczo-leczniczym,
- zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym,
- hospicjum stacjonarnym,
- innej placówce całodobowej opieki dla osób z niepełnosprawnościami, przewlekłymi chorobami lub osób w podeszłym wieku.

Kiedy osoba z niepełnosprawnością przebywa w jednym z tych miejsc, wówczas liczba godzin asystencji osobistej jest zmniejszona o 75% na czas przebywania w placówce, tak, aby nie pokrywać wsparcia ze świadczonym w ramach wyżej wymienionych placówek, a jednocześnie zapewnić osobie z niepełnosprawnością szansę na niezależność poza jej terenem. Liczba przyznanych godzin asystencji osobistej, z uwagi na zapewnione wsparcie dzienne, zostanie zmniejszona o 35% w czasie, kiedy dorosła osoba z niepełnosprawnością będzie korzystała z usług realizowanych w:

- placówce oświatowej niezapewniającej całodobowej opieki,
- środowiskowym domu samopomocy,
- klubie integracji społecznej,
- centrum integracji społecznej,
- klubie samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi,
- warsztacie terapii zajęciowej,
- innym niż wymienione w pkt 1-6 ośrodku wsparcia lub placówce, zapewniających wsparcie dzienne.

Asystencja osobista nie może być wykonywana jednocześnie:

- z usługami opiekuńczymi i ze specjalistycznymi usługami opiekuńczymi,
- z zatrudnieniem wspomagającym,
- ze świadczeniami szpitalnymi,

- ze wsparciem w ramach warsztatów terapii zajęciowej.
- z usługą w ramach hospicjum domowego,
- z innymi usługami wskazanymi w ustawie.

W ostatnim miesiącu korzystania z usługi asystencji osobistej przeprowadzana jest ewaluacja. W ewaluacji biorą udział osoba z niepełnosprawnością i asystent. Ewaluację przeprowadza koordynator asystencji osobistej.

Jeżeli ktoś będzie nienależnie korzystał z asystencji, będzie musiał zwrócić koszt usługi. Może się tak zdarzyć w przypadku:

- przedstawienia fałszywych danych na etapie składania wniosku o asystencję,
- przedstawienia nieprawdziwych danych o samozatrudnieniu asystenta,
- braku prawa do korzystania z asystencji osobistej.

Realizatorzy asystencji osobistej

Realizatorem asystencji osobistej może być powiat lub inny podmiot wpisany do Rejestru Realizatorów Asystencji Osobistej, np. organizacja pozarządowa działająca na rzecz osób z niepełnosprawnościami.

Główne zadania realizatora to:

- zatrudnianie asystentów, rozliczanie godzin prac i sprawdzanie jakości ich pracy,
- rozliczanie wynagrodzenia asystenta i prowadzenie dokumentacji zatrudnienia,
- zatrudnianie koordynatora ds. asystencji osobistej,
- prowadzenie szkoleń, superwizji i mediacji,
- wspieranie osoby z niepełnosprawnością przy wyborze asystenta,
- organizowanie zastępstw,
- rejestrowanie wypadków związanych ze świadczeniem usługi asystencji,
- prowadzenie działań informacyjnych, edukacyjnych i promocyjnych o usłudze asystencji osobistej.

Koordynator asystencji osobistej:

- 1) przygotowuje we współpracy z użytkownikiem i asystentem osobistym projekt kontraktu;
- 2) może, na prośbę użytkownika, uczestniczyć w zindywidualizowanym instruktażu;
- 3) monitoruje świadczenie asystencji osobistej;

- 4) podejmuje bieżące interwencje i działania w razie nieprawidłowości w świadczeniu asystencji osobistej lub trudności w relacji pomiędzy użytkownikiem a asystentem osobistym;
- 5) w razie potrzeby wspiera użytkownika oraz asystenta osobistego w zakresie realizacji obowiązków związanych z raportowaniem świadczenia asystencji osobistej, oraz w zakresie korzystania z systemu informatycznego, o którym mowa w art 6 pkt 1;
- 6) przygotowuje i prowadzi ewaluację świadczenia asystencji osobistej.

Koordinator musi posiadać określone kompetencje i kwalifikacje. Koordynatorzy będą brać udział w organizowanych dla nich szkoleniach.

Aby zapewnić adekwatny szkielet organizacyjny i zapobiec sytuacjom, w której podmiot nie mający doświadczenia organizacyjnego otrzymają przekraczającą ich umiejętności rozliczeniową kwotę, ustala się maksymalną kwotę środków dla organizacji będących realizatorami asystencji osobistej na poziomie 5-krotności przychodów za poprzedni rok bądź 500 tys. złotych, w zależności od tego która z tych kwot będzie wyższa (art. 22 ust. 5). Biorąc pod uwagę liczbę podmiotów, które już dziś wspierają osoby z niepełnosprawnościami, oraz zainteresowanie wsparciem przy pomocy asystencji osobistej, nie uważamy, by takie ograniczenie powodowało brak dostępu do usług.

Zadania władz publicznych związane z asystencją osobistą

Jeżeli osoba z niepełnosprawnością wybierze powiat jako realizatora asystencji, wówczas powiat zapewnia asystenta. Powiat zapewnia dla asystentów szkolenia ogólne z asystencji, z pierwszej pomocy i ewakuacji osób z niepełnosprawnościami.

Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych między innymi:

- organizuje szkolenia dla osób z niepełnosprawnościami,
- organizuje szkolenia dla osób, które chcą samodzielnie zatrudnić asystenta,
- zapewnia doradztwo wzajemne – polega ono na otrzymaniu wsparcia od innej osoby z niepełnosprawnością, która również korzysta w asystencji osobistej,
- nadzoruje pracę powiatów i innych podmiotów realizujących asystencję,
- zleca wojewodom prowadzenie kontroli u realizatorów asystencji,
- organizuje szkolenia dla koordynatorów asystencji osobistej, superwizorów i doradców wzajemnych,
- realizuje ewaluację świadczenia asystencji osobistej.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych między innymi:

- udziela osobom z niepełnosprawnościami wsparcia przy składaniu wniosków o asystencję,
- przekazuje środki na asystencje osobistą,
- nadzoruje działania systemu teleinformatycznego,
- sprawdza poprawność rozliczania godzin pracy asystentów.

Rejestr kandydatów na asystentów osobistych i asystentów osobistych prowadzi wojewoda.

Asystencja osobista jest finansowana z budżetu państwa.

Jeżeli realizator nie będzie wypełniał obowiązku realizowania asystencji osobistej, będzie mogła zostać nałożona na realizatora kara pieniężna.

Z uwagi na bliski - w stosunku do zakresu niezbędnych przygotowań - bliski termin planowanego wejścia w życie całości ustawy o asystencji osobistej, niezbędne jest skrócenie do absolutnego minimum *vacatio legis* dla artykułów 69-71 niniejszej ustawy. Aby udało się zgodnie z zaplanowanym terminem rozpocząć świadczenie asystencji osobistej, niezbędne będzie dodanie odpowiednich funkcjonalności do systemu Emp@tia, który będzie służył do obsługi wniosków o ustalenie asystencji. W ramach obsługi teleinformatycznej całej usługi stworzony musi zostać również rejestr realizatorów asystencji osobistej oraz rejestr asystentów osobistych, oraz interfejs stworzony przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych pozwalający na wybór realizatora, wybór asystenta. obsługę kontraktów trójstronnych i rozliczanie realizacji usługi. Ponadto osoby mające pełnić rolę asystentów osobistych muszą zostać masowo przeszkolone m.in. z podstaw pierwszej pomocy oraz czynności pielęgnacyjno-medycznych, a szkolenia te będą niezbędnym warunkiem, by kandydat na asystenta mógł podjąć pracę z użytkownikiem usługi. Ważnym interesem państwa jest dotrzymanie terminu rozpoczęcia świadczenia usługi oraz drożność systemu w zakresie przyjmowania wniosków oraz proponowania użytkownikom asystencji przeszkolonych asystentów osobistych. W związku z powyższym paląca staje się potrzeba przyznania ustawowych uprawnień do natychmiastowego działania dla Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie wskazanym niniejszą ustawą. Warto nadmienić, że Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych jest wnioskodawcą przedkładanej Parlamentowi RP ustawy, a Zakład Ubezpieczeń Społecznych został poinformowany o toczących się pracach nad ustawą i niezbędnym zakresie dalszych prac. Obydwa podmioty na bieżąco współpracują nad

kształtem systemów informatycznych niezbędnych do obsługi asystencji osobistej i uznają konieczność bezzwłocznego działania, aby dotrzymać terminu wejścia w życie niniejszej usługi.

Jednocześnie niezbędne jest aby art. 22-26 oraz art. 68 Ustawy, weszły w życie z dniem 1 października 2025 r., tak aby móc rozpocząć rejestrowanie się przez zainteresowane podmioty w ramach Rejestru realizatorów, a jednocześnie, aby powiaty mogły przygotować się do potencjalnego zlecenia realizacji asystencji osobistej, a realizatorzy – do faktycznego świadczenia asystencji osobistej od daty wejścia w życie ustawy.

Podobnie, aby świadczenie asystencji osobistej było możliwe od 1 września 2026 roku, konieczne jest aby art. 15-21 Ustawy weszły w życie z dniem 5 maja 2026 r., tak aby osoby zainteresowane mogły z wyprzedzeniem składać wnioski o ustalenie prawa do asystencji osobistej, a wojewódzkie zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności miały zapewniony niezbędny czas na wydanie decyzji w zakresie otrzymanych wniosków o ustalenie prawa do asystencji osobistej.

IV. Rozwiązania zaproponowane w projekcie ustawy w kontekście wybranych rozwiązań systemowych funkcjonujących w innych krajach europejskich

Polskie rozwiązania legislacyjne przygotowane zostały w oparciu również o analizę rozwiązań wdrożonych w innych krajach. Po przeprowadzeniu researchu danych i analizie porównawczej opartej o analizę społeczno-ekonomiczną krajów wybrano te rozwiązania, które mają szanse z powodzeniem zostać wdrożone w Polsce. Po wstępnej analizie informacji o legislacyjnych rozwiązaniach w zakresie asystencji osobistej w różnych krajach, do dalszej pogłębionej analizy wybrano przypadki następujących krajów: Szwecja, Dania, Norwegia, Słowenia, Irlandia, Szkocja, Czechy, Niemcy.

Wyodrębniono również kluczowe obszary analizy: podstawa prawna, podmiot odpowiedzialny za realizację, finansowanie asystencji osobistej, kryteria przyznawania finansowania usług asystenckich, procedura przyznawania świadczenia i organizacja usług, wybór podmiotu świadczącego usługi asystenckie, formy prawne działalności asystenckiej, nadzór nad realizacją działań i ich ewaluacja, zakres świadczonych usług asystenckich, zawód asystenta – dobrostan asystentów i prestiż zawodu, informacja o usługach.

Poniżej opisane zostały dobre praktyki i rozwiązania, które zostały przewidziane w polskiej ustawie, a które wdrożone zostały w wyżej wymienionych krajach. Przywołane zostały również przykłady tych rozwiązań, które po przeprowadzeniu analizy nie zostały uwzględnione w polskich przepisach. W tym przypadku została również podana informacja uzasadniająca podjęcie takiej decyzji.

Podstawa prawna funkcjonowania asystencji osobistej – ustawa

Dla zapewnienia ciągłości i powszechności usług asystenckich, szereg krajów europejskich zdecydował się na wdrożenie ich na podstawie ustaw. Do tych krajów należą: Szwecja, Dania, Norwegia, Słowenia, Irlandia, Szkocja. Rozwiązanie to pozwala również na tworzenie narzędzi uniwersalizacji jakości świadczonych usług i nadzór nad ich realizacją przez państwa.

Centralne źródło finansowania

Rozwiązanie to sprzyja powszechności i ciągłości usług. W niektórych krajach zadania te podzielone są pomiędzy różnymi instytucjami: w Szwecji źródło finansowania zależne jest od liczby godzin (do 20 godzin asysty w codziennym funkcjonowaniu opłaca samorząd, powyżej 20 godzin – Agencja Ubezpieczeń Społecznych). Nie sprzyja to uniwersalizacji jakości świadczonych usług, kontroli i unikaniu nadmiernych kosztów administracyjnych obsługi systemu. Rozwiązaniem przyjętym w projekcie ustawy jest rozwiązanie zbliżone do tego funkcjonującego w Słowenii, czyli wypłaty środków z budżetu centralnego (podobne rozwiązanie obowiązuje w Szkocji – źródłem finansowania usług asystenckich jest Fundusz Niezależnego Życia [Independent Living Fund]). Podobnie jak w Słowenii w Polsce zdecydowano się na umożliwienie realizowania bezpośrednich płatności do usługodawcy. Wzorem Danii i Norwegii, wprowadzono również możliwość realizacji usług asystenckich za pośrednictwem władz samorządowych (w Danii i Norwegii jest to zadanie gmin).

Finansowanie asystencji osobistej

Dobłą praktyką, realizowaną w badanych krajach, jest ustalenie kwoty wynagrodzenia za usługi asystenckie. Rozwiązanie to obowiązuje między innymi w Szwecji i Słowenii i pozwala realnie wpływać na budowanie prestiżu zawodu oraz reguluje kwestie różnic w

wynagrodzeniach między poszczególnymi regionami kraju. Ustawowa stawka wynagrodzenia sprzyja również kontroli budżetowej.

Kryteria przyznawania asystencji osobistej

Wzorem innych krajów (Dania, Szwecja, Słowenia) nie przewidziano kryterium dochodu dla osób z niepełnosprawnościami ubiegających się o usług asystenckie. Górna granica wieku została określona na poziomie 65 lat, podobnie jak w Danii, Szwecji i Słowenii. Irlandia jest krajem, który zdecydował się na niewprowadzenie kryterium wieku. Polskie przepisy przewidują konieczność posiadania decyzji o ustaleniu określonego poziomu potrzeby wsparcia (do której ubiegania się niezbędne jest posiadanie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności), aby móc ubiegać się o systemową asystencję osobistą. W badanych krajach nie są stosowane podobne rozwiązania.

Procedura przyznawania świadczeń i organizacja usług

Procedura przyznawania prawa do korzystania z systemowej asystencji osobistej rozpoczyna się w każdym kraju od złożenia wniosku. W polskich przepisach uwzględniono, wzorem Słowenii, Niemiec i Danii, analizę kontekstu szerszego niż tylko medyczny i sytuacji osoby z niepełnosprawnością. Osoba z niepełnosprawnością składać będzie dokument będący samooceną sytuacji. Skład komisji oceniającej, podobnie jak w Słowenii, stanowić będzie dwóch ekspertów, w tym – fakultatywnie - osoba z niepełnosprawnością (zblizoną do tej, z którą żyje osoba ubiegająca się o asystencję) bądź osoba stale wspierająca osobę ze zblizoną niepełnosprawnością do osoby ubiegającej się o asystencję. Wskazanie na możliwy udział osoby z niepełnosprawnością bądź osoby wspierającej w procesie przyznawania prawa do asystencji osobistej ma na celu jak najbardziej trafną ocenę sytuacji społecznej i funkcjonalnej danej osoby z niepełnosprawnością, jak i precyzyjne namierzenie barier, z którymi użytkownik asystencji mierzy się w życiu codziennym, a w których pokonywaniu może mieć wsparcie w usłudze asystencji osobistej. Członkiem komisji nie może być osoba, której uczestnictwo w orzecznictwie może stawiać ją w konflikcie interesów (np. Osoba stale wspierająca osobę ubiegającą się o ustalenie prawa do asystencji albo inny członek jej rodziny). Członkom komisji przysługuje ochrona prawna przewidziana dla funkcjonariuszy publicznych ze względu na wagę wydawanych przez nich decyzji dla jakości życia osób z niepełnosprawnościami i

związanej z tym chęci zapewnienia osobom orzekającym o prawie do asystencji osobistej należytego stopnia ochrony.

Wzorem Danii, Szwecji i Słowenii, przewidziana została w polskiej ustawie procedura odwoławcza. Dodatkowo, osoba z niepełnosprawnością będzie mogła ubiegać się o ponowną ocenę poziomu potrzeby wsparcia w momencie, kiedy zmieni się jej sytuacja życiowa.

Wybór podmiotu świadczącego asystencję osobistą

Możliwość dokonania wyboru podmiotu świadczącego usługi asystenckie jest powszechnym rozwiązaniem w badanych krajach. Dodatkowo, w Polsce zdecydowano się na rozwiązanie umożliwiające osobie z niepełnosprawnością wybór dowolnej osoby (spoza członków rodziny), która będzie świadczyć usługę. Rozwiązanie to zastępuje obecne w Szwecji czy Irlandii rozwiązanie polegające na możliwości świadczenia usług asystenckich przez prywatne podmioty. Wydaje się, że w sytuacji, kiedy rynek tego typu usług w Polsce dopiero się rozwija, jak również z racji na odnotowywaną jakość usług opiekuńczych świadczonych przez podmioty prywatne, przyjęte rozwiązanie niezezwalające na świadczenie usług asystenckich przez prywatne podmioty działające dla zysku (for profit), pozwoli lepiej kontrolować jakość świadczenia asystencji osobistej, która jest usługą o szczególnym charakterze.

Nadzór nad realizacją działań i ich ewaluacja

Wszystkie badane kraje, w których asystencja osobista jest świadczona na podstawie przepisów ustawy, posiadają narzędzie kontroli systemu i pracy asystentów. W polskich przepisach również uwzględniono działania kontrolujące i konieczność sprawozdawczości asystentów z wykonywanych zadań. Podstawowa kontrola pracy asystentów osobistych będzie dokonywana przez realizatorów usługi,

Wzorem Szwecji, w Polsce przewidziano ponowną ocenę poziomu potrzeb asystencji dla uczestników systemu. Ponowna analiza, dokonywana przez komisję, odbywać się będzie maksymalnie co 5 lat.

Istotnym elementem działania systemu jest współpraca z organizacjami pozarządowymi jako instytucjami wysokiego zaufania społecznego. Podobnie jest w Niemczech, Słowenii czy Szkocji.

Zakres świadczonych usług asystenckich

Polska ustawa o asystencji osobistej obliguje strony do podpisania kontraktu, który zawierać będzie informacje o zakresie świadczonych usług asystenckich, w tym – w wypadku więcej niż jednego asystenta na użytkownika - o ewentualnym podziale obowiązków między asystentów osobistych. Podobne rozwiązania obowiązują w Szwecji i Słowenii. Rozwiązanie to sprzyja kontroli zakresu czynności podejmowanych przez asystentów i niweluje problem traktowania asystentów jak pomocy domowej przez innych domowników. Sprzyja to również budowaniu prestiżu zawodu. Wzorem Danii i Słowenii, w Polsce umożliwia się realizowanie przez asystenta usług poza miejscem zamieszkania – w sytuacjach społecznych i zawodowych.

Kraje różnią się w podejściu do limitowania godzin asystencji osobistej przysługującej osobie z niepełnosprawnością. Limity nie zostały przewidziane w ustawie szwedzkiej. Usługi asystencji osobistej mogą być świadczone całą dobę, a jedna osoba może korzystać jednocześnie z usług kilku asystentów. Jest to rozwiązanie generujące bardzo wysokie koszty utrzymania systemu. Przykładem może być sytuacja w Słowenii, gdzie pomimo limitu godzinowego widocznych usług asystenckich, koszty systemu wzrosły z początkowych 1 284 113 EUR miesięcznie (styczeń 2019 roku) do 9 073 512 EUR (grudzień 2020 roku).

Dlatego zasadne wydaje się niepodjęcie decyzji o braku limitu godzin asystencji.

Zawód asystenta – dobrostan asystentów i prestiż zawodu

Szkolenia dla asystentów osobistych są elementem systemu, który zapewnia uniwersalną jakość usług na terenie całego kraju oraz podnosi prestiż zawodu. Szkolenia dla asystentów osobistych są zapewniane w większości badanych krajów. Wzorem Słowenii, w polskiej ustawie zapisano zakaz wykonywania zawodu przez osoby skazane prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu i wolności seksualnej.

W większości badanych krajów asystentem osobistym, po spełnieniu szeregu warunków, może zostać osoba bliska osoby z niepełnosprawnością. W Polsce nie zdecydowano się na takie rozwiązanie, ze względu na niewielki udział takich przypadków w innych krajach (Szwecja – 3%) oraz raportowane nadużycia w tym zakresie (Słowenia).

V. Zmiany w przepisach oraz wyłączenia

Dla osiągnięcia celów projektowanej ustawy niezbędna będzie zmiana w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 226, z późn. zm.) tak, aby asystencja osobista nie stanowiła przychodu użytkownika usługi, w szczególności w przypadku, gdy jest on jej realizatorem. Usługa oraz środki przeznaczone na realizację tej usługi są wsparciem w niezależnym życiu i likwidacji barier społecznych związanych z niepełnosprawnością użytkownika, nie można więc ich traktować jako dochodu podlegającemu opodatkowaniu. Podobne zwolnienie dotyczy dziś np. nieodpłatnych lub częściowo odpłatnych usług społecznych (art. 21 ust. 1 pkt. 118a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych).

Aby uniknąć sytuacji, w której osoba mająca przyznane prawo do asystencji osobistej (ze względu na preferowaną formułę rozliczenia przez świadczącego asystencję i prowadzoną przez niego jednoosobową działalność gospodarczą) będzie musiała opłacić dodatkową kwotę podatku VAT, proponujemy również wyjątek i zwolnienie z podatku VAT w ustawie z dnia 11 października 2004 roku o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2004 r, Nr 54 z późn. zm.), na podobnej zasadzie na jakiej zwolnione z tego podatku są usługi opieki nad osobami niepełnosprawnymi czy usługi pomocy społecznej.

Motywowani chęcią zapewnienia odpowiednich zabezpieczeń społecznych asystentom osobistym na zasadach równości z innymi zleceniobiorcami oraz wolą budowania prestiżu zawodu asystenta osobistego, proponujemy uzupełnienie o adekwatny ustęp (o podleganiu ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, chorobowemu oraz wypadkowemu na zasadach określonych dla zleceniobiorców) ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 4917, 863, 1243 i 1615).

Ze względu na ważny interes publiczny związany z wprowadzeniem ustawowej usługi asystencji osobistej już z dniem 1 września 2026 roku niezbędne dla prawidłowego wdrożenia projektu będzie również wyłączenie stosowania ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2019 z późn. zm.) dla ustawy o asystencji osobistej do końca 2027 r. Wprowadzenie niniejszej ustawy w życie wraz z całym systemem informatycznym niezbędnym do jej funkcjonowania jest konieczne, jeśli ustawowy termin 1 września 2026 na rozpoczęcie usług ma zostać zachowany – a za realizacją tej ustawy stoi ważny interes publiczny, jakim jest zapewnienie niezbędnego wsparcia osobom z niepełnosprawnościami oraz przeciwdziałanie ich dyskryminacji. Dodatkowo należy nadmienić, że zakres niniejszej ustawy jest wysokospecjalistyczny, co znacząco ogranicza liczbę podmiotów mogących ubiegać się o wykonanie usług z tego zakresu.

Aby zapewnić użytkownikom asystencji osobistej prawo do korzystania z usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, gdy ich potrzeby nie zostaną zaspokojone w ramach usług asystencji osobistej, niezbędna jest proponowana przez nas zmiana w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Wskazujemy, że użytkownicy usługi asystencji osobistej to osoby o najwyższych potrzebach wsparcia, stąd też możliwość, że w usłudze asystencji osobistej ich szczególne potrzeby nie zostaną zaspokojone.

Aby zapewnić ciągłość finansowania usługi asystencji osobistej wszystkim uprawnionym użytkownikom, niezbędna jest również adekwatna zmiana w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, wyłączająca usługę asystencji osobistej z konieczności ograniczeń kwotowych, na zasadach analogicznych ze świadczeniami emerytalno-rentowymi, wypłatą i obsługą świadczeń związanych z programem Aktywny Rodzic, czy wypłatą i obsługą świadczenia wspierającego.

W związku z nowymi zadaniami wynikającymi z proponowanej ustawy wypełnianymi przez Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych oraz Wojewodów, należy także umieścić odpowiednie punkty w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej i o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz w ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

VI. Uwagi końcowe

Nie ma możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do projektowanej ustawy środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.

W ocenie projektodawcy przedmiot projektowanej regulacji nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie podlega obowiązkowi przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2024 r. poz. 806) projekt ustawy został zamieszczony na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie „Rządowy Proces Legislacyjny”. Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami

nad projektem w trybie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

Projektowana ustawa nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597) i w związku z tym nie podlega notyfikacji.

Zaproponowane w projekcie ustawy rozwiązania nie wpływają na funkcjonowanie mikro-, małych i średnich przedsiębiorców. Projekt jest zgodny z przepisami ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236).

Projekt został przedłożony celem dokonania oceny OSR przez Koordynatora OSR w trybie § 32 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów. Odpowiedziano na zgłoszone uwagi.

Projektowane przepisy nie stwarzają zagrożeń korupcyjnych.