

UZASADNIENIE

Projektowane rozporządzenie stanowi wykonanie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 11 czerwca 2026 r. o osobach starszych i koordynacji opieki długoterminowej (Dz. U. poz. 986), zwanej dalej „ustawą”. Zgodnie z wymienionym przepisem Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, Program Bonu Senioralnego, zwany dalej „Programem”, obejmujący:

- 1) szczegółowy sposób przyznawania bonu senioralnego i jego realizacji,
- 2) podmioty przyznające i realizujące bon senioralny,
- 3) sposób i tryb finansowania bonu senioralnego,
- 4) sposób monitorowania realizacji Programu oraz podmioty monitorujące

– mając na względzie potrzeby seniorów w zakresie podstawowych czynności życia codziennego, zapewnienie prawidłowości, sprawności oraz jednolitości przyznawania i realizacji bonu senioralnego oraz aktualne cele polityki senioralnej.

Prognozy demograficzne wskazują na dynamiczny wzrost liczby osób starszych w Polsce w najbliższych dziesięcioleciach. Na koniec 2025 r. liczba ludności Polski wyniosła blisko 37,3 mln osób, w tym 10 mln osób w wieku 60 lat i więcej (26,9% ludności Polski). Wśród osób starszych najliczniejszą grupę stanowiły osoby w wieku 65–69 lat, osiągając poziom 24,3%. Grupą rosnącą w ostatnich latach jest grupa osób w wieku 70–74 lata. Ich udział w subpopulacji osób starszych wyniósł 21,9%. Do 2050 r. liczba osób starszych wzrośnie z obecnych około 10 milionów do 12,4 mln, stanowiąc niemal 40% społeczeństwa. Co więcej szczególnie potrzebująca wsparcia liczba osób w wieku 85 i więcej lat podwoi się - wzrośnie z 0,84 mln do 1,7 mln osób, a zatem aż o ponad 100%. Jednocześnie liczba osób w wieku produkcyjnym spadnie do nawet jedynie 15,8 mln osób.

Spadek liczby ludności ogółem i wzrost liczby ludności w wieku senioralnym skutkuje wzrostem wskaźnika tzw. obciążenia demograficznego osobami starszymi. Dynamiczny wzrost wskaźnika zauważalny jest od 2011 r. – w 2025 r. ukształtował się na poziomie 32,8. Całkowity współczynnik obciążenia demograficznego wzrośnie od wartości 42 osoby w 2013 r. do 81 osób w 2050 r. (87 w miastach i 75 na wsi)). Wiele badań społecznych wskazuje na spadek samodzielności w radzeniu sobie z podstawowymi czynnościami życia codziennego wraz z wiekiem. Przykładowo, zgodnie z wynikami Europejskiego Badania Warunków Życia (EU-

SLIC) z 2024 r. 33,0% osób w wieku 60-74 lat oraz 60,7% osób w wieku 75 lat lub więcej wskazywało na ograniczenie w wykonywaniu czynności zwykle wykonywanych przez ludzi, które było spowodowane przez problemy ze zdrowiem, trwające co najmniej 6 miesięcy (wskaźnik GALI).

Osoby starsze znacznie częściej doświadczają różnego rodzaju trudności w zaspokojeniu swoich podstawowych czynności życiowych. Oznacza to, że w najbliższych dziesięcioleciach znacząco wzrośnie zapotrzebowanie na różnego rodzaju usługi wsparcia dla seniorów.

Powyższe stwarza nowe, potężne wyzwania dla polityki publicznej państwa, w tym w obszarze polityki senioralnej.

W wielu krajach, w tym także w Polsce, dostęp do usług środowiskowych jest niewystarczający. W 2025 r. liczba osób, którym przyznano decyzją usługi opiekuńcze, wyniosła 113 449 osób, z czego 99 309 stanowiły osoby w wieku 65 lat lub więcej (87,5%). Odsetek gmin, w których nie były realizowane usługi opiekuńcze (w tym specjalistyczne, sąsiedzkie) wyniósł ok. 12,1%. W kolejnych 31,8% gmin usługi te świadczone były w ograniczonym zakresie (do 10 osób). W obu przypadkach w przeważającej części (ponad 80%) były to gminy wiejskie. W związku z tym opieka jest często świadczona w sposób nieformalny, a obowiązki z nią związane są realizowane przez członków najbliższej rodziny, w tym przede wszystkim kobiety, na których częstokroć spoczywa jednocześnie opieka nad dziećmi czy wnukami. Opieka nad starszym członkiem rodziny może być zadaniem mocno obciążającym dla pozostałych członków rodziny. W szczególności ma to miejsce w sytuacjach znacznego pogorszenia sprawności psychofizycznej osoby starszej, wielochorobowości, czy też chorób neurodegeneracyjnych, które są charakterystyczne dla wieku starszego.

Zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy Program jest przyjmowany na okresy 3-letnie. W związku z powyższym obecnie określa się Program na lata 2026-2028.

Celem Programu jest realizacja polityki senioralnej w zakresie rozwijania i zapewniania usług wsparcia seniorom. Program ma spowodować wzbogacenie usług społecznych o usługi wsparcia dla seniorów, które pozwolą na ich funkcjonowanie jak najdłużej w miejscu zamieszkania, a tym samym ograniczenie ryzyka konieczności korzystania z opieki instytucjonalnej. Wsparcie państwa w zabezpieczeniu podstawowych, codziennych potrzeb osób starszych jest – zgodnie z konstytucyjną zasadą subsydiarności (pomocniczości) – niezbędne zwłaszcza w przypadku gmin, które nie są w stanie zapewnić w ramach zadań

własnych publicznych usług opiekuńczych albo w jedynie ograniczonym, niewielkim zakresie, jak również tych, w których wyzwania związane ze wzrostem odsetka osób starszych będą narastać najszybciej w najbliższych latach. Są to często gminy wiejskie i peryferyjne. Pozwoli ono na ich wzmocnienie w procesie adaptacji do dynamicznych zmian demograficznych oraz da impuls do rozwoju tzw. srebrnej gospodarki. Program rządowy ma rozwinąć sektor usług wsparcia seniorów, zwłaszcza na terenach, na których aktualnie ich najbardziej brakuje. Odpowiada na kluczową i rosnącą potrzebę rozwoju zasobów kadrowych w sektorze opieki nad seniorami.

Wejście w życie rozporządzenia umożliwi bardziej dostępne i dostosowane wsparcie, które pozwoli na odciążenie członków rodzin i opiekunów nieformalnych i przede wszystkim wzmocni działania na rzecz utrzymania samodzielności seniorów i poprawy jakości ich życia.

Program będzie korespondował z działaniami po stronie systemu ochrony zdrowia w zakresie wsparcia osób wymagających stałych czynności z zakresu opieki, w tym poprawi stopień ich samodzielności.

Realizacja Programu będzie należała do gmin. Program finansuje organizację w gminie usług wsparcia dla seniorów w zakresie podstawowych codziennych czynności życia w ich miejscu zamieszkania, np. zatrudnienie opiekunów do świadczenia usług wsparcia. Finansowanie Programu będzie zapewnione z budżetu państwa w formie dotacji celowej. Usługi z bonu senioralnego (usługi wsparcia) będą dla seniora nieodpłatne.

Projektowane rozporządzenie przewiduje, że przyznanie bonu senioralnego będzie następowało przez zawarcie umowy o realizacji bonu senioralnego, której stronami będą senior i gmina.

Senior chcący zawrzeć umowę o realizacji bonu senioralnego będzie musiał najpierw złożyć wniosek o przyznanie bonu senioralnego, w terminie zgodnym z harmonogramem realizacji Programu. Wniosek stanowi podstawę do przeprowadzenia kwalifikacji do zawarcia umowy o realizacji bonu senioralnego.

Gmina będzie zawierała umowy o realizacji bonu senioralnego uwzględniając wysokość przyznanego finansowania i wymiar dostępnych usług wsparcia, w kolejności uwzględniającej poziom niezaspokojonych potrzeb w zakresie podstawowych czynności życia codziennego oraz wiek wnioskujących o przyznanie bonu senioralnego seniorów.

Bon senioralny gmina będzie mogła realizować samodzielnie, w tym przy pomocy np. ośrodka pomocy społecznej, centrum usług społecznych lub innej samorządowej jednostki

organizacyjnej właściwej w sprawach wsparcia osób starszych, lub zlecając realizację w swoim imieniu innemu podmiotowi, np. organizacji pozarządowej czy kołu gospodyń wiejskich.

Podstawą kwalifikacji do zawarcia umowy o realizacji bonu senioralnego jest poziom niezaspokojenia podstawowych czynności życia codziennego seniora – związanych z poruszaniem się, żywieniem, ubieraniem, utrzymywaniem higieny osobistej, załatwianiem czynności fizjologicznych, przyjmowaniem leków oraz monitorowaniem stanu zdrowia, zarządzaniem sprawami domowymi, utrzymywaniem aktywności fizycznej i intelektualnej, kontaktu z przyrodą oraz uczestnictwem w życiu społecznym i kulturalnym.

Wymiar usług wsparcia zostanie określony w umowie o realizacji bonu senioralnego odpowiednio do poziomu niezaspokojonych podstawowych potrzeb życia codziennego seniora. Ponadto umowa będzie określała zakres usług wsparcia stosownie do rodzaju tych niezaspokojonych potrzeb, zgodnie z art. 25 ustawy, czyli czynności, jakie w ramach bonu wykonywać będzie osoba świadcząca usługę. Pozwoli to precyzyjnie dostosować wymiar i zakres usług do warunków lokalnych i indywidualnych potrzeb seniora, w oparciu o rozpoznanie stanu faktycznego przez gminę.

Jednocześnie nie będzie obowiązku świadczenia danego dnia wszystkich rodzajów usług wsparcia określonych w umowie, lecz – z uwzględnieniem ich wymiaru godzinowego – wybranych stosownie do potrzeb seniora w danym dniu, w szczególności ich pilności.

Wykonanie usługi wsparcia będzie podlegało potwierdzeniu w sposób określony w umowie o realizacji bonu senioralnego, co zapewni odpowiednie ewidencjonowanie usług na potrzeby monitoringu.

W projekcie rozporządzenia uregulowano również sposób i tryb finansowania bonu senioralnego. Gmina będzie zgłaszała za pośrednictwem wojewody do organu do spraw polityki senioralnej zapotrzebowanie, w ujęciu rocznym, na środki z budżetu państwa na realizację Programu, wypełniając formularz zapotrzebowania (w 2026 r. gmina będzie zgłaszała zapotrzebowanie w ujęciu odnoszącym się do IV kwartału 2026 r.). Organ do spraw polityki senioralnej będzie dokonywał podziału środków na województwa z przeznaczeniem na realizację Programu, uwzględniając cele Programu i kolejność określoną w art. 28 ustawy. W oparciu o to dotacje na realizację Programu będą przekazywane gminom przez wojewodę. Niewykorzystana kwota dotacji będzie podlegała zwrotowi.

W regulacji zawarto również warunek, zgodnie z którym w okresie realizacji Programu nie może ulec zmniejszeniu w gminie liczba osób korzystających z publicznych usług

opiekuńczych oraz liczba osób korzystających z usług asystencji osobistej dofinansowanych z programów resortowych, ani liczba godzin tych usług świadczonych w gminie. Niedopuszczalne jest, aby gmina zastępowała usługi opiekuńcze opłacanymi z budżety państwa usługami wsparcia.

Zadania w zakresie monitorowania realizacji Programu będą realizowane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na terytorium gminy (w tym w zakresie zadowolenia seniorów z usług wsparcia) oraz wojewodę na terytorium województwa, w tym w ramach przeprowadzanych przez niego kontroli.

Sprawozdanie z realizacji Programu, przekazywane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do wojewody, będzie uwzględniało w szczególności:

- 1) liczbę godzin przyznanych i świadczonych usług wsparcia;
- 2) rzeczywistą liczbę osób objętych bonem senioralnym, z podziałem na wiek i płeć;
- 3) koszt godziny realizacji usługi wsparcia;
- 4) liczbę osób świadczących usługi wsparcia, w tym zatrudnionych do realizacji bonu senioralnego;
- 5) wyniki monitorowania jakości usług wsparcia, w tym ocenę zadowolenia seniorów ze świadczonych usług.

Sprawozdanie z realizacji Programu w województwie wojewoda będzie przekazywał organowi do spraw polityki senioralnej.

Powyższe sprawozdania będą przekazywane w postaci elektronicznej, za pośrednictwem formularza ogłoszonego przez organ do spraw polityki senioralnej.

Organ do spraw polityki senioralnej będzie sporządzał zbiorcze sprawozdanie z realizacji Programu w terminie do 15 maja roku następującego po roku, w którym realizowany był Program, począwszy od roku 2027.

Projekt rozporządzenia nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu 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.

Projekt rozporządzenia nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

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

Projektowane rozporządzenie nie będzie miało wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

Projekt rozporządzenia nie narusza przepisów prawa Unii Europejskiej dotyczących równego traktowania kobiet i mężczyzn.

Projekt, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2026 r. poz. 936) oraz § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2026 r. poz. 404) zostanie udostępniony na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

ZA ZGODNOŚĆ POD WZGLĘDEM PRAWNYM,
REDAKCYJNYM I LEGISLACYJNYM

Aleksandra Wrochna

Dyrektor Departamentu Prawnego

w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

/- podpisano elektronicznie/