

PODSUMOWANIE PRAC I KONSULTACJI SPOŁECZNYCH PROJEKTU USTAWY O ASYSTENCJI OSOBISTEJ OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI

Punktem wyjścia do prac nad projektem prezydenckiej inicjatywy ustawodawczej była koncepcja projektu ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami przygotowana w ramach prac Narodowej Rady Rozwoju. Koncepcja została zaprezentowana podczas zorganizowanego przez Kancelarię Prezydenta RP „Forum Deinstytucjonalizacji: uspołecznienie, upodmiotowienie, personalizacja” w dniu 12 kwietnia 2022 r. Opracowanie koncepcji zostało poprzedzone pracami dwóch zespołów eksperckich, wśród których znaleźli się przedstawiciele środowiska osób z niepełnosprawnościami, w tym także użytkownicy usługi asystencji osobistej. Jeden z zespołów składał się wyłącznie z osób z niepełnosprawnościami – użytkowników usługi asystencji osobistej, oraz osób, które takiej usługi potrzebują w swoim codziennym życiu. W samym Forum Deinstytucjonalizacji wzięła udział szeroka reprezentacja środowiska osób z niepełnosprawnościami: osób z niepełnosprawnościami, osób ich wspierających, organizacji pozarządowych oraz instytucji działających na rzecz tego środowiska.

Po zaprezentowaniu koncepcji podczas Forum Deinstytucjonalizacji do Kancelarii Prezydenta RP w ramach konsultacji napłynęło kilkadziesiąt uwag od organizacji pozarządowych i przedstawicieli środowisk osób z niepełnosprawnościami. Wszystkie uwagi zostały przeanalizowane, a część z nich uwzględniona w dalszych pracach nad projektem regulacji ustawowych.

Dnia 13 lipca 2022 r. decyzją Szefa Kancelarii Prezydenta RP został powołany Zespół ds. opracowania projektu regulacji dotyczącej asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami, w skład którego weszli doradcy Prezydenta RP, przedstawiciele Kancelarii Prezydenta RP, przedstawiciele Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, w tym Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, oraz Biura Rzecznika Praw Obywatelskich i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W ramach prac Zespołu, zakończonych w marcu 2023 r., powstał całościowy roboczy projekt ustawy, który wymagał jednak dalszych prac, tak aby rozwiązania zawarte w inicjatywie prezydenckiej były zgodne z rozwiązaniami przygotowanymi przez rząd wiosną 2023 r. Rozwiązania te były związane z wprowadzeniem nowego świadczenia kierowanego bezpośrednio do osób z niepełnosprawnościami – świadczenia wspierającego.

Dalsze prace nad finalnym kształtem projektu ustawy o asystencji osobistej związane z uspołnieniem jej zapisów z wchodzącymi w życie 1 stycznia 2024 r. rozwiązaniami zawartymi w ustawie z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym (Dz.U. poz. 1429) były kontynuowane w Kancelarii Prezydenta RP.

Projekt ustawy o asystencji osobistej został przekazany do konsultacji społecznych 29 listopada 2023 r. poprzez zamieszczenie treści projektu wraz z uzasadnieniem na stronie internetowej Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej www.prezydent.pl. Uwagi do przedstawionych rozwiązań legislacyjnych można było przysyłać do Kancelarii Prezydenta RP na adres mailowy do 22 grudnia 2023 r. Wszystkie uwagi i postulaty otrzymane od środowiska osób z niepełnosprawnościami, organizacji pozarządowych, instytucji publicznych oraz osób prywatnych (odnotowano blisko 200 wystąpień) zostały przeanalizowane. Najważniejsze z kwestii, co do których odnotowano najwięcej uwag i postulatów zostały omówione i przedyskutowane podczas spotkania, które odbyło się 19 stycznia 2024 r. W spotkaniu konsultacyjnym wzięło udział ponad 60 przedstawicieli organizacji i instytucji z całej Polski, w tym osoby z niepełnosprawnościami korzystające z asystencji osobistej, a które przekazały uwagi do projektu. Ze względu na powierzenie w projekcie ustawy organizowania usługi asystencji powiatom przedstawiciele KPRP 29 stycznia 2024 r. spotkali się również na dodatkowych konsultacjach ze Związkiem Powiatów Polskich.

Najwięcej przekazanych w ramach konsultacji uwag dotyczyło kwestii zakresu podmiotowego regulacji (wiek uprawnionego), poszerzenia zakresów wsparcia o czynności związane ze zdrowiem, a także limitu godzin przyznanej asystencji. Podnoszono również konieczność uwzględnienia możliwości wyboru przez użytkownika na asystenta osobistego członka rodziny, zasad przeprowadzania diagnozy sytuacji osobistej osoby z niepełnosprawnością, umożliwienia swobodnego wyboru asystenta osobistego przez użytkownika z jednoczesnym przymusem zatrudnienia go przez usługodawcę, kwestii świadczenia asystencji osobistej w placówkach opieki dziennej i całodobowej, świadczeń nienależnie pobranych oraz propozycji wprowadzenia do projektu rozwiązania na bazie tzw. budżetu osobistego oznaczającego możliwość realizowania przelewów bezpośrednio na rzecz użytkownika usługi asystencji osobistej, który tym samym przejmowałby funkcję podmiotu zatrudniającego asystenta osobistego.

Należy przy tym zaznaczyć, że za wyjątkiem propozycji uwzględnienia w zakresie przedmiotowym usługi asystencji osobistej wsparcia w obszarze utrzymania przez osobę

z niepełnosprawnością higieny osobistej i dbania o swoje zdrowie, gdzie wszystkie przekazane uwagi do projektu były kierunkowo zbieżne, pozostałe propozycje były merytorycznie zróżnicowane, w tym zasadniczo rozbieżne co do kierunku postulowanych zmian.

Efektem spotkania podsumowującego (i całego procesu konsultacji) było wprowadzenie licznych zmian do treści projektu ustawy. Najważniejsze zmiany dotyczą m.in. zwiększenia maksymalnego limitu godzin asystencji do poziomu 200 godzin miesięcznie.

W założeniach do aktów wykonawczych do ustawy, m.in. w autodiagnozie potrzeb, poszerzono katalog usług dotyczących czynności samoobsługowych o potrzebę wsparcia, w zakresie niewymagających specjalistycznej wiedzy i kompetencji czynności związanych z samodzielnym dbaniem o zdrowie (pomoc w korzystaniu ze sprzętu rehabilitacyjnego, przedmiotów ortopedycznych, innych wyrobów medycznych lub środków pomocniczych, w przyjmowaniu leków oraz pomoc w innych czynnościach). Rozwiązanie to wychodzi naprzeciw jednemu z najmocniej artykułowanych oczekiwań w środowiskach osób z niepełnosprawnościami, a bez którego asystencja osobista nie spełni podstawowej funkcji usamodzielniającej w odniesieniu do licznych jej użytkowników. Uznając zasadność tych oczekiwań, chcemy zarazem podkreślić systemowy charakter wdrożenia tego rozwiązania mający zasadnicze znaczenie dla rozwoju profesjonalnej metodyki pomagania w formacie usług środowiskowych. Asystencja osobista ma służyć usamodzielnieniu życiowemu użytkownika w warunkach środowiskowych. Oznacza to więc wypracowywanie standardów jakości w odmienny sposób niż rozwiązania funkcjonalne w warunkach placówkowych, a zarazem bez konieczności angażowania opiekunów faktycznych.

Zgodnie ze zgłaszanymi postulatami poszerzono grono enumeratywnie wskazanych członków rodziny, którzy nie mogą świadczyć usługi asystencji osobistej. Nie przychyłono się tym samym do zgłaszanego również postulatu rezygnacji z regulacji wyłączającej wskazanych enumeratywnie członków rodziny użytkownika z możliwości świadczenia usługi asystencji osobistej na rzecz tego użytkownika.

Nie wprowadzono również do ustawy możliwości bezpośredniego zatrudniania asystenta osobistego przez użytkownika usługi przy wykorzystaniu tzw. budżetu osobistego (finansowanego ze środków publicznych). Warto zaznaczyć, że takie rozwiązanie nie było brane pod uwagę od momentu przedstawienia wyjściowej koncepcji asystencji osobistej, przez cały okres prac nad projektem. Tym samym nie ma tzw. budżetu osobistego jako rozwiązania alternatywnego w zakresie alokacji środków z budżetu państwa przeznaczonych na asystencję osobistą, a polegającego na kierowaniu tych środków bezpośrednio do użytkowników

zatrudniających we własnym zakresie asystentów osobistych. W debacie publicznej obecne są głosy wskazujące na korzyści z szybkiego wdrożenia tzw. budżetu osobistego jako mechanizmu quasi-rynkowego. Z jednej strony taki mechanizm zwiększa możliwości w zakresie wyboru usługodawców przez obywateli (co podkreślają zwolennicy rozwiązań quasi-rynkowych), z drugiej jednak, jak pokazują doświadczenia licznych państw europejskich we wdrażaniu koncepcji tzw. rynków wewnętrznych w sferze społecznej, mechanizmy rynkowe wprowadzone do publicznego systemu usług społecznych znacząco ograniczają równość dostępu obywateli do tych usług. W naszym przekonaniu podstawą rozwiązania systemowego jest i powinno być zapewnienie wszystkim uprawnionym stabilnego dostępu do asystencji jako usługi publicznej realizowanej w ramach lokalnego, uśrodkowanego systemu usług społecznych, co zakłada projekt ustawy. Po wdrożeniu tak sformatowanego rozwiązania systemowego i realnym zapewnieniu dostępności usługi asystencji dla wszystkich uprawnionych będzie możliwe wprowadzenie tzw. budżetu osobistego jako rozwiązania adresowanego do użytkowników zainteresowanych samodzielnym zatrudnieniem asystenta i wypełnianiem obowiązków związanych z wejściem w rolę pracodawcy – jak wskazują doświadczenia międzynarodowe, są to stosunkowo nieliczni użytkownicy usługi. Będzie to wówczas rozwiązanie uzupełniające, niepodważające zasadniczego kierunku inwestowania w rozwój infrastruktury publicznych usług społecznych.

Wiele uwag przesłanych w ramach konsultacji dotyczyło zakresu podmiotowego regulacji (wiek uprawnionego). Usługa asystencji osobistej w postaci rozwiązania systemowego powinna być wprowadzana w naszym kraju w sposób kroczący. W przyszłości nie jest wykluczona możliwość objęcia ustawowym rozwiązaniem systemowym grupy poniżej 18. roku życia. Należy bowiem zakładać wielotorowość rozwoju usługi asystencji osobistej. Początkowo w ramach rozwiązania systemowego usługa będzie skierowana do osób powyżej 18. roku życia, które w największym zakresie potrzebują wsparcia.

Kierunkowo powinny funkcjonować trzy typy sprofilowanych usług asystencji osobistej dostosowane do potrzeb każdej z grup kategoryalnych (dzieci i młodzież, dorośli, seniorzy). Ze względu na potencjał wdrożeniowy na pierwszym etapie usługa asystencji osobistej będzie kierowana do węższej grupy odbiorców (osób dorosłych).

Zakłada się, że osoby z niepełnosprawnością w stopniu umiarkowanym oraz osoby do 18. roku życia, które nie zostaną objęte przepisami ustawy, będą korzystać z asystencji osobistej na dotychczasowych zasadach poprzez programy roczne, które nadal będą realizowane. Dodatkowo w pierwszych dwóch latach od wejścia w życie ustawy z usługi asystencji

realizowanej w ramach programów z Funduszu Solidarnościowego będą także mogły korzystać osoby, które uzyskają od 70 do 84 punktów w skali potrzeby wsparcia, a które zgodnie z art. 42 ust. 2 będą mogły korzystać z rozwiązania ustawowego w zakresie usługi asystencji osobistej od 1 stycznia 2027 r.

Zgodnie z postulatami i oczekiwaniami strony społecznej doprecyzowano zasady świadczenia usługi asystencji osobistej w placówkach pobytu dziennego i całodobowego. W finansowej ocenie skutków regulacji w uzasadnieniu projektu ustawy ujęto także koszty związane z wynagrodzeniem asystentów osobistych w ramach umów o pracę, koszty pracodawcy (w tym FŚS, PPK, ubezpieczenie OC, urlopy, zastępstwa), a także koszty ponoszone na realizację zadania przez realizatora usługi oraz usługodawców. Uwzględniono także konieczność zabezpieczenia zniżek dla asystentów osobistych w transporcie publicznym oraz postulat dotyczący konieczności stworzenia zaświadczenia potwierdzającego pełnienie funkcji asystenta osobistego.

Jednym z postulatów, który podnosiła strona społeczna w czasie konsultacji była konieczność odbycia przez asystentów osobistych oraz koordynatorów asystencji osobistej szkolenia z pierwszej pomocy oraz ewakuacji osób z niepełnosprawnościami – uwaga ta także została pozytywnie rozpatrzona i stosowne zapisy znalazły się w projekcie. Zmodyfikowano również przepis dotyczący wykazu usługodawców – będzie on udostępniany nie tylko w BIP, lecz także na tablicy ogłoszeń oraz na stronie internetowej starostwa. Zgodnie z postulatami z treści projektu ustawy usunięto sformułowania dotyczące oceny, czy dana potrzeba zgłaszana przez osobę z niepełnosprawnością jest uzasadniona, czy nie. Zachowano konieczność zapewnienia wyboru asystenta osobistego spośród dwóch zaproponowanych kandydatów, w tym jeden z nich może być osobą wskazaną przez osobę z niepełnosprawnością. Doprecyzowano także przepisy dotyczące instruktażu szczegółowego, który jest prowadzony przez osobę z niepełnosprawnością. Złagodzone także wymagania wobec osób, które będą uprawnione do prowadzenia superwizji asystencji osobistej. Usunięto także wymóg podawania stanu cywilnego we wniosku o ustalenie prawa do usługi asystencji osobistej. Zgodnie z postulatami w założeniach do rozporządzenia doprecyzowano kształt oświadczeń, które zobowiązana jest złożyć osoba ubiegająca się o usługę asystencji osobistej.

W treści projektu ustawy dookreślono także przepisy dotyczące diagnozy sytuacji osobistej osoby z niepełnosprawnością. Dodatkowo w sposób szczegółowy w założeniach do rozporządzenia opisano sposób przeprowadzenia diagnozy sytuacji osobistej oraz sposób sporządzania protokołu przez pracownika socjalnego lub asystenta rodziny (o którego

poszerzono grono pracowników uprawnionych do przeprowadzania diagnoz) z aktywnym udziałem osoby wnioskującej o asystencję osobistą. Ponieważ osoba wnioskująca o otrzymanie usługi asystencji musi posiadać decyzję ustalającą poziom potrzeby wsparcia wydaną przez wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności, zdecydowano się na rozwiązanie prostsze, którym jest diagnoza sytuacji osobistej, zamiast konieczności stawiania się przez wnioskodawcę na kolejnej komisji bądź zespole ds. asystencji, co z jednej strony wydłużyłoby sam proces, z drugiej generowałoby dodatkowe koszty.

Zgodnie z oczekiwaniami środowisk osób z niepełnosprawnościami uwzględniono także możliwość przeprowadzenia diagnozy sytuacji osobistej także w miejscu wskazanym przez osobę z niepełnosprawnością jako miejsce wykonywanej usługi asystencji osobistej. Dodatkowo, zgodnie z postulatami, doprecyzowano przepisy dotyczące ustalenia terminu przeprowadzenia diagnozy sytuacji osobistej wnioskodawcy, która jest konieczna w procesie ubiegania się o usługę asystencji osobistej. Termin będzie ustalany w porozumieniu z wnioskodawcą. Uwzględniono także postulat dotyczący harmonogramu realizacji usługi asystencji osobistej, by jego zapisy miały bardziej elastyczną, ramową formę, pozwalającą na wprowadzanie zmian wynikających z sytuacji i potrzeb osoby z niepełnosprawnością. Dookreślono także przepisy regulujące zwrot kosztów nienależnie świadczonej usługi asystencji osobistej tak, by zabezpieczyć interesy osób z niepełnosprawnościami.

Dodatkowo w projekcie ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami wprowadzono wiele poprawek leksykalnych, tak by był on zgodny z językiem, jakiego w mówieniu o niepełnosprawności oczekują środowiska osób z niepełnosprawnościami i który jest zgodny ze *Strategią na rzecz osób z niepełnosprawnościami 2021–2030*.

Projekt przewiduje dokonanie zmian w przepisach w przyszłości. Po dwóch latach od wejścia w życie ustawy minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego dokona przeglądu jej przepisów, a następnie rząd przedstawi sprawozdanie z jej realizacji. Wnioski zawarte w sprawozdaniu będą stanowiły podstawę do przygotowania ewentualnych zmian do tworzonego systemu świadczenia usługi asystencji osobistej.

Projekt ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami został skierowany do prac parlamentarnych 4 marca 2024 r.