

DR HAB. MACIEJ BORSKI, PROF. AH  
Akademia Humanitas w Sosnowcu  
ORCID: 0000-0001-8210-7968

# FINANSOWANIE ASYSTENCJI OSOBISTEJ W ŚWIELE PROJEKTÓW USTAW O ASYSTENCJI OSOBISTEJ OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI – PRÓBA OCENY

## STRESZCZENIE

Aktualnie w Sejmie RP trwają prace nad prezydenckim projektem ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami. Podstawą do wypracowania ostatecznych rozwiązań ma być jednak również projekt rządowy, który właśnie trafił do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. Celem artykułu jest przedstawienie zawartych w obu projektach ustaw zasad finansowania asystencji osobistej przez państwo, a także podjęcie próby oceny zaproponowanych przez projektodawców uregulowań. Autor wykorzystuje przede wszystkim metodę formalno-dogmatyczną, która pozwala, z jednej strony, określić zasady finansowania asystencji osobistej jako nowej formy wsparcia osób z niepełnosprawnościami, a z drugiej – podjąć bardzo wstępną próbę oceny wprowadzonych rozwiązań pod kątem ich słuszności i racjonalności. Metoda ta wspierana jest przez badania literaturowe, pozwalające na poznanie poglądów doktryny dotyczących zarówno obowiązujących, jak i postulowanych instrumentów systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami.

**Słowa kluczowe:** niezależne życie, asystencja osobista, niepełnosprawność, zadanie zlecone, dotacja celowa.

## 1. WPROWADZENIE

Idea niezależnego życia oraz pojęcie asystencji osobistej wynikające wprost z Konwencji o Prawach osób Niepełnosprawnych<sup>1</sup> zakładają koniecz-

---

<sup>1</sup> Por. art. 19 konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169), zgodnie z którym: „Państwa-Strony Konwencji uznają równe prawo wszystkich osób z niepełnosprawnościami do życia w społeczności lokalnej, wraz z prawem dokonywania wyborów, na równi z innymi osobami, oraz podejmą skuteczne i odpo-

ność całkowitej zmiany podejścia do niepełnosprawności i przyjęcie, że w jego centrum zawsze jest człowiek z niepełnosprawnością<sup>2</sup>.

Właśnie dlatego środowiska osób z niepełnosprawnościami z nadzieją przyjęły uchwalenie przez polski parlament ustawy o świadczeniu wspierającym<sup>3</sup>. Ustawa ta zawiera bowiem rozwiązania przewidujące indywidualizację wsparcia osób z niepełnosprawnościami w zależności od ich potrzeb. Jest to niewątpliwie krok w dobrym kierunku, który jednak wymaga kontynuacji, aby możliwe stało się stworzenie spójnego systemu wsparcia, ukierunkowanego na upodmiotowienie osoby z niepełnosprawnością<sup>4</sup>. Kolejnym krokiem wydaje się ustawowa regulacja instytucji asystencji osobistej<sup>5</sup>.

Aktualnie w Sejmie RP trwają prace nad projektem przygotowanym z inicjatywy Prezydenta RP. Podstawą do wypracowania ostatecznych rozwiązań ma być także projekt rządowy, który 10 grudnia 2024 r. ujrzał wreszcie światło dzienne<sup>6</sup>.

---

wiednie środki w celu ułatwienia pełnego korzystania przez osoby z niepełnosprawnościami z tego prawa oraz ich pełnego włączenia i udziału w społeczności lokalnej, w tym poprzez zapewnienie, że: a) osoby z niepełnosprawnościami będą miały możliwość wyboru miejsca zamieszkania i podjęcia decyzji co do tego, gdzie i z kim będą mieszkać, na zasadzie równości z innymi osobami, a także, że nie będą zobowiązane do mieszkania w szczególnych warunkach, b) osoby z niepełnosprawnościami będą miały dostęp do szerokiego zakresu usług wspierających świadczonych w domu lub w miejscach zapewniających zakwaterowanie oraz do innych usług wspierających, świadczonych w społeczności lokalnej, w tym do asystencji osobistej niezbędnej do życia i włączenia w społeczność lokalną oraz zapobiegającej izolacji i segregacji od społeczności lokalnej, c) świadczone w społeczności lokalnej usługi i urządzenia dla ogółu ludności będą dostępne dla osób z niepełnosprawnościami, na zasadzie równości z innymi osobami oraz będą odpowiadać ich potrzebom”.

<sup>2</sup> Szerzej na temat idei niezależnego życia w kontekście uregulowań konwencyjnych zob. m.in. P. Kubicki, *Opieka długoterminowa i niezależne życie w społeczności lokalnej w kontekście Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2018, nr 3, s. 71–82; A. Greniuk, *Założenia koncepcji niezależnego życia osób z niepełnosprawnością w Europejskiej Sieci na rzecz Niezależnego Życia*, [w:] *Zrozumieć niepełnosprawność. Problemy, badania, refleksje*, Łódź 2021, s. 243–257; M. Borski, M. Zrątek, *Wspomaganie niezależnego życia i włączanie w społeczeństwo osób z niepełnosprawnościami w praktyce – kilka uwag na tle wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych*, „Themis Polska Nova” 2018, nr 13, s. 82–106 i literatura tam przytoczona.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym (Dz.U z 2023 r., poz. 1429).

<sup>4</sup> Szerzej problematykę tę przedstawiam w artykule: M. Borski, A. Rogacka-Łukasik, „New” support service – selected issues and an attempt to evaluate the regulation, „Ius Novum” 2024, vol. 18, no. 3, s. 65–77.

<sup>5</sup> Pytanie tylko, czy rzeczywicie niezbędne jest przyjęcie w tym zakresie odrębnej ustawy. Wydaje się, że problematyka ta mogłaby z powodzeniem zostać pomieszczona w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

<sup>6</sup> Źródło: [https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12392400/katalog/13099558?fbclid=IwY2xjaWwHFCMpleHRuA2FlbQIxmAAABHU6R1cN7IROkD7XUZWtKRjqPwyk0Uum1LCCbyEn-A9z2dcTIoR9zxSEepw\\_aem\\_rih\\_AbVJzst-X3JQBqIVrw#13099558](https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12392400/katalog/13099558?fbclid=IwY2xjaWwHFCMpleHRuA2FlbQIxmAAABHU6R1cN7IROkD7XUZWtKRjqPwyk0Uum1LCCbyEn-A9z2dcTIoR9zxSEepw_aem_rih_AbVJzst-X3JQBqIVrw#13099558) [dostęp: 27.02.2025].

Co prawda, projekt ten znajduje się obecnie w bardzo wstępnej fazie prac legislacyjnych, ale jego lektura pozwala już na dokonanie pierwszych ocen i skonfrontowanie zaproponowanych rozwiązań z przedstawionymi w prezydenckim projekcie ustawy.

Z uwagi na doniosłość społeczną problemu, a także biorąc pod uwagę fakt, że trudności z wdrożeniem wskazanej wyżej instytucji związane są z koniecznością wyasygnowania poważnych środków finansowych na jej realizację, celem publikacji jest przedstawienie zawartych w obu projektach ustaw zasad finansowania asystencji osobistej przez państwo, a także podjęcie próby oceny przyjętych w tym zakresie przez projektodawców uregulowań. Oceny na razie bardzo ogólnej, gdyż szczegółowa, praktyczna ocena możliwa będzie *de facto* dopiero po uchwaleniu ustawy i choćby krótkim okresie jej obowiązywania. Z uwagi na ograniczone ramy publikacji skupiam się wyłącznie na rozwiązaniach zaproponowanych we wskazanych wyżej projektach ustaw, pomijając zupełnie aspekty prawnoporównawcze dotyczące obowiązujących już w wielu państwach rozwiązań. Warto jednak podkreślić, że zwłaszcza regulacje przyjęte w Szwecji i Słowenii powinny stanowić źródło inspiracji dla polskiego ustawodawcy<sup>7</sup>.

Takie podejście do tematu determinuje także wybór metod badawczych. Przede wszystkim konieczne wydaje się dokonanie analizy projektowanych rozwiązań prawnych w tym zakresie z wykorzystaniem metody formalno-dogmatycznej. To właśnie zastosowanie tej metody, polegającej na analizie przepisów prawnych, pozwala bowiem, z jednej strony, określić zasady finansowania asystencji osobistej jako nowej formy wsparcia osób z niepełnosprawnościami, a z drugiej – podjąć próbę oceny wprowadzonych rozwiązań pod kątem ich słuszności i racjonalności. Nie ulega przy tym wątpliwości, że pogłębiona ocena będzie możliwa dopiero po skonfrontowaniu przyjętych rozwiązań z praktyką i dokonaniu ich oceny przez organy władzy sądowniczej. Wtedy też możliwe stanie się przedstawienie poglądów judykatury dotyczących praktyki stosowania przyjętego dopiero co prawa. Metoda

---

<sup>7</sup> Szerzej na temat obowiązujących w tych państwach rozwiązań zob. R. Bakalarczyk, *Asystencja osobista osób z niepełnosprawnościami w Szwecji na tle doświadczeń państw nordyckich – w poszukiwaniu inspiracji dla Polski*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2022, nr 2, s. 71–86; S. Besowski, Ł. Orylski, *Asystencja osobista w ramach systemów wsparcia osób z niepełnosprawnościami w wybranych krajach europejskich. Raport z analizy*, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://psoni.org.pl/wp-content/uploads/2024/04/AOON-raport\_szczegolowy\_rozwiazania-zagraniczne.pdf [dostęp: 27.02.2025]; M. Różański, *Słoweński sukces w walce o niezależne życie*, <https://www.niepelnospawni.pl/ledge/x/864948> [dostęp: 27.02.2025]; chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://wlaczeniespoleczne.pl/uploads/1.ETR-Asystencja.pdf [dostęp: 27.02.2025].

ta wspierana jest przez badania literaturowe pozwalające na poznanie poglądów doktryny dotyczących zarówno obowiązujących, jak i postulowanych instrumentów systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami.

## 2. GENEZA PROJEKTOWANYCH ROZWIĄZAŃ NORMATYWNYCH

Punktem wyjścia do prac nad projektem ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami była koncepcja ogólna opracowana i przyjęta przez Radę ds. Społecznych Narodowej Rady Rozwoju<sup>8</sup>. Została ona przyjęta podczas posiedzenia Rady w dniu 21 lutego 2022 r. i zaprezentowana na „Forum Deinstytucjonalizacji: uspołecznienie, upodmiotowienie, personalizacja” w dniu 12 kwietnia 2022 r. w Pałacu Prezydenckim. Po zaprezentowaniu koncepcji do Kancelarii Prezydenta RP napłynęło kilkadziesiąt uwag od organizacji pozarządowych i przedstawicieli środowisk osób z niepełnosprawnościami. Zostały one przeanalizowane, a część z nich uwzględniona w dalszych pracach nad projektem ustawy. 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, pracownicy 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. Rezultatem prac Zespołu, zakończonych w marcu 2023 r., był roboczy projekt ustawy, który wymagał jednak dalszych prac związanych z uchwaleniem, w międzyczasie, ustawy dotyczącej nowego świadczenia skierowanego bezpośrednio do osób z niepełnosprawnościami – świadczenia wspierającego. Dalsze prace nad ostatecznym kształtem projektu ustawy były prowadzone w Kancelarii Prezydenta. Ostatecznie projekt ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami został ogłoszony 29 listopada 2023 r. Od

---

<sup>8</sup> Rada do spraw Społecznych przy Prezydencie Rzeczypospolitej Polskiej to gremium konsultacyjno-doradcze działające w ramach Narodowej Rady Rozwoju, które zajmuje się analizowaniem aktualnej sytuacji w zakresie polityki społecznej i spraw społecznych, prowadzeniem debaty strategicznej i dialogu w tym obszarze oraz opracowywaniem propozycji konkretnych rozwiązań prawno-instytucjonalnych i monitorowaniem ich realizacji. Prace Rady obejmują w szczególności przygotowywanie opinii i ekspertyz dla Prezydenta RP, opracowywanie założeń i projektów inicjatyw legislacyjnych oraz wspieranie działań Prezydenta RP związanych z realizacją podejmowanych inicjatyw, a także formułowanie generalnych wniosków w zakresie polityki społecznej i spraw społecznych, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/narodowa-rada-rozwoju/rada-do-spraw-spoecznych> [dostęp: 27.02.2025].

tego dnia rozpoczęły się też konsultacje społeczne<sup>9</sup>, które trwały do 22 grudnia 2023 r. Nawiasem mówiąc, ich przeprowadzenie należy ocenić bardzo pozytywnie. Nie ulega wątpliwości, że włączanie osób z niepełnosprawnościami w prace nad regulacjami bezpośrednio ich dotyczącymi jest niezwykle ważne i potrzebne, zwłaszcza że obowiązek ścisłego konsultowania, uwzględniania i angażowania osób z niepełnosprawnościami oraz organizacji ich reprezentujących w stanowienie prawa wynika wprost z przepisów Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych<sup>10</sup>. Ponadto, jedynie skonfrontowanie proponowanych rozwiązań z doświadczeniami osób, do których są one adresowane, pozwala na wypracowanie rozwiązań, które są według samych adresatów niezbędne do zapewnienia im niezależnego życia. 4 stycznia 2024 r. swoje szczegółowe uwagi do projektu ustawy przedstawił Rzecznik Praw Obywatelskich<sup>11</sup>. 4 marca 2024 r. projekt ustawy został wniesiony do Sejmu<sup>12</sup>. 24 kwietnia 2024 r. Marszałek Sejmu zdecydował o skierowaniu projektu ustawy do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu w trybie art. 37 ust. 3 Regulaminu Sejmu<sup>13</sup>. Po blisko półrocznym oczekiwaniu – 1 października 2024 r. odbyło się pierwsze czytanie, na którym postowienie zdecydowali o skierowaniu projektu ustawy do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny<sup>14</sup>. W komisji tej projekt znajduje się do dzisiaj<sup>15</sup>. 27 listopada 2024 r. Marszałek Sejmu Szymon Hołownia zaapelował do Rady Ministrów o jak najszybsze przyjęcie rządowego projektu ustawy o asystencji, by Sejm mógł łącznie pracować nad oboma projektami<sup>16</sup>. Zaniepokojenie przedłużającymi się pracami wyraziła też Krajowa Rada Konsultacyjna ds. Osób z Niepełno-

<sup>9</sup> Źródło: <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/narodowa-rada-rozwoju/aktualnosci/konsultacje-projektu-ustawy-o-asystencji-osobistej-osob-z-niepelnosprawnościami,77952> [dostęp: 27.02.2025].

<sup>10</sup> Por. art. 4 ust. 3 Konwencji. Zgodnie z treścią tego przepisu: „Przy tworzeniu i wdrażaniu ustawodawstwa i polityki celem wprowadzenia w życie niniejszej konwencji, a także w toku podejmowania decyzji w zakresie spraw dotyczących osób niepełnosprawnych Państwa-Strony będą ściśle konsultować się z osobami niepełnosprawnymi, a także angażować te osoby, w tym niepełnosprawne dzieci, w te procesy, za pośrednictwem reprezentujących je organizacji”.

<sup>11</sup> Źródło: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-asystencja-osobista-ozn-projekt-opinia-kprp> [dostęp: 27.02.2025].

<sup>12</sup> Jest to druga z trzech wykonanych do tej pory (tj. do dnia 9.12.2024 r.) inicjatyw ustawodawczych Prezydenta w Sejmie X kadencji.

<sup>13</sup> Uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu (t.j. M.P. z 2024 r., poz. 1204).

<sup>14</sup> Źródło: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=53900CDCC4B20C24C1258B090030E77D> [dostęp: 27.02.2025].

<sup>15</sup> Stan na 27.02.2025 r.

<sup>16</sup> Źródło: <https://tvn24.pl/polska/rzadowy-projekt-o-asystencji-osobistej-szymon-holownia-apeluje-st8197907> [dostęp: 27.02.2025].

sprawnościami<sup>17</sup>. Wreszcie 10 grudnia 2024 r. rządowy projekt ujrzał światło dzienne i został opublikowany w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów. Planowany termin przyjęcia projektu ustawy przez Radę Ministrów to pierwszy kwartał 2025 r.

### **3. USŁUGA ASYSTENCJI JAKO ZADANIE ZLECONE POWIATU Z ZAKRESU ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ**

W myśl art. 5 ust. 1 prezydenckiego projektu ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami ustalanie uprawnień do usługi asystencji i jej realizacja należą do zadań zleconych powiatu z zakresu administracji rządowej. Podobnie kwestia ta została uregulowana w projekcie rządowym. Co prawda zgodnie z art. 26 ust. 1 asystencję osobistą organizują i realizują powiaty lub podmioty wpisane do Rejestru Realizatorów Asystencji Osobistej, prowadzonego przez właściwego miejscowo wojewodę, np. organizacja pozarządowa działająca na rzecz osób z niepełnosprawnościami, podobnie jednak jak w projekcie prezydenckim, zgodnie z art. 30 ust. 2 realizacja obowiązku zapewnienia asystencji osobistej należy do zadań zleconych powiatu z zakresu administracji rządowej.

Wskazane przepisy należy postrzegać w kontekście dwóch postanowień Konstytucji RP zawartych w art. 166 ust. 2<sup>18</sup> oraz art. 167 ust. 1<sup>19</sup>, które pozwalają na zlecenie wykonania przez jednostki samorządu terytorialnego „innych zadań publicznych”, jako wykraczających poza sferę zadań własnych, tj. zadań służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej.

Analiza językowa art. 166 ust. 2 Konstytucji pozwala na sformułowanie wniosku, że zlecenie zadań do wykonania poszczególnym j.s.t. następuje wtedy, gdy wymagają tego uzasadnione potrzeby państwa. Należy przy tym zauważyć, że zadania tego rodzaju nie mają charakteru lokalnego bądź regionalnego, jak ma to miejsce w przypadku zadań własnych. Słusznie zauważają przy tym A. Skoczylas i W. Piątek, że

nie są one przypisane do realizacji organom samorządu terytorialnego jako służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, są natomiast zadaniami typowo

<sup>17</sup> Źródło: <https://www.prawo.pl/samorzad/asystencja-osobista-apel-w-sprawie-rzadowego-projektu,530195.html> [dostęp: 27.02.2025].

<sup>18</sup> Przepis ten stanowi, że „Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych”.

<sup>19</sup> Zgodnie z treścią tego przepisu, „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”.

państwowymi, dotyczącymi innymi słowy funkcjonowania państwa, a nie jedynie wspólnoty samorządowej<sup>20</sup>.

Nie oznacza to oczywiście, że są to zadania, które nie mają znaczenia dla danej wspólnoty samorządowej. Wręcz przeciwnie, chodzi jedynie o to, że ustawodawca, kierując się potrzebą jak najbardziej efektywnego wykonania pewnej kategorii zadań, przeniósł obowiązek ich realizacji na konkretną j.s.t. Jednocześnie należy zauważyć, że ustrojodawca wprowadzając w analizowanym przepisie wymóg ustawowego zlecenia wykonania innych zadań publicznych, miał na celu ograniczanie dowolności w ich przekazywaniu. Tego rodzaju zadania mają przy tym charakter zadań obligatoryjnych. Jak słusznie zauważył I. Lipowicz, kwestia ewentualnego związku „z uzasadnionymi potrzebami państwa” będzie zawsze podlegała ocenie TK<sup>21</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że źródłem zlecenia zadań publicznych musi być ustawa określająca tryb przekazywania i sposób wykonania zadań zleconych. Pewne elementy mogą natomiast zostać określone w drodze aktu podustawowego. Należy przyznać rację Z. Leońskiemu, że o ile konkretyzacja przepisów ustawowych o zleceniu w rozporządzeniu wykonawczym jest dopuszczalna, o tyle niemożliwa jest sytuacja, aby rozporządzenie samoistne było jedynym źródłem prawa dotyczącym zlecenia zadań<sup>22</sup>.

Art. 167 ust. 1 Konstytucji formułuje z kolei zasadę adekwatności (odpowiedniości) polegającą na obowiązku zapewnienia j.s.t. udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. W wyroku z 4 marca 2014 r. TK zauważył jednocześnie, że wskazany przepis należy interpretować w powiązaniu z art. 16 ust. 2 Konstytucji. Wykonywanie istotnej części zadań publicznych przez samorząd terytorialny we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność powinno być połączone z zapewnieniem „równie istotnego poziomu dochodów, którymi samorząd powinien dysponować w sposób samodzielny”<sup>23</sup>. Nie można też pominąć w tym kontekście art. 163 Konstytucji. Zważywszy na sformułowaną w nim zasadę domniemania właściwości samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych niezastrzeżonych dla organów innych władz publicznych, wydaje się, że racjonalny ustawodawca musi zakładać konieczność wyposażenia samorządu w środki finansowe niezbędne do realizacji tych zadań. Poza tym nie powinno ulegać wątpliwości, że zmiany w zakresie zadań i kompetencji j.s.t. powinny pocią-

<sup>20</sup> Por. A. Skoczyła, W. Piątek, *Komentarz do art. 166 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis.

<sup>21</sup> Por. I. Lipowicz, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 261.

<sup>22</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2002, s. 40.

<sup>23</sup> Por. wyrok TK z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt K 13/11 (Dz.U. z 2014 r., poz. 348).

gać za sobą modyfikacje w podziale dochodów, o czym wprost stanowi art. 167 ust. 4 Konstytucji<sup>24</sup>. Warto w tym miejscu zauważyć, że przepis ten dotyczy nowych zadań i kompetencji, zarówno powierzanych, jak i odejmowanych j.s.t. Oznacza to w praktyce, jak słusznie zauważa W. Miemiec, że o ile zwiększenie zadań samorządu powinno prowadzić do proporcjonalnego powiększenia jego dochodów, o tyle zmniejszenie liczby albo wymiaru zadań może skutkować zmniejszeniem udziału w dochodach publicznych<sup>25</sup>.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy jednak podkreślić, że według TK samo zwiększenie zakresu zadań samorządu terytorialnego bez zmian w systemie finansowania nie przesądza jeszcze o niekonstytucyjności takiej regulacji, jeżeli dotychczasowe źródła dochodów pozwalają na wykonywanie wszystkich zadań publicznych. TK podkreśla, że zdolność wykonywania zadań przez jednostkę samorządu nie może być oceniana przez pryzmat wyłącznie tego źródła dochodów, które uległo zredukowaniu bądź zniesieniu. Ustawodawcy przysługuje swoboda określania źródeł dochodów j.s.t., jak też ich poziomu. Nie jest ona jednak nieograniczona, bowiem potencjalne ograniczanie samodzielności finansowej nie może doprowadzić do zniesienia istoty samorządu terytorialnego<sup>26</sup>.

#### 4. FINASOWANIE USŁUGI ASYSTENCJI

Zgodnie z art. 30 ust. 1 prezydenckiego projektu ustawy, zadanie powiatu polegające na ustalaniu uprawnień do usługi asystencji ma być finansowane z dotacji celowej z budżetu państwa. Uszczegółowienie kosztów związanych z realizacją przez powiat usługi asystencji nastąpiło z kolei w ust. 2 tego samego przepisu, w którym projektodawca do kosztów związanych z realizacją usługi asystencji zaliczył wyłącznie:

- 1) wynagrodzenia asystentów osobistych,
- 2) wynagrodzenia koordynatorów usługi asystencji,
- 3) koszty związane z organizacją szkoleń, w tym szkoleń z pierwszej pomocy przedmedycznej i ewakuacji osób z niepełnosprawnościami dla ww. asystentów, koordynatorów oraz użytkowników usługi,
- 4) koszty związane z wykonywaniem usługi asystencji przez usługodawców (np. koszty dojazdów czy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej

<sup>24</sup> Przepis ten stanowi, że: „Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”.

<sup>25</sup> Por. W. Miemiec, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 265.

<sup>26</sup> Por. wyroki TK: z dnia 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 1/08, OTK-A 2010, nr 4, poz. 33 oraz z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09, OTK-A 2011, nr 6, poz. 56.

- asystentów osobistych), maksymalnie do wysokości 7% kwoty przeznaczonej na wynagrodzenia asystentów osobistych,
- 5) koszty związane z obsługą administracyjną i prowadzeniem postępowań związanych z ustaleniem i weryfikacją uprawnienia do usługi asystencji, maksymalnie do wysokości 3% kwoty przeznaczonej na wynagrodzenia asystentów osobistych.

Z kolei projekt rządowy, oprócz wskazanych wyżej, wyodrębnia także przewidziane w art. 48 ust. 1 pkt. 9 koszty działań wspierających właściwe wdrażanie asystencji osobistej, w tym koszty działań edukacyjnych, promocyjnych, w tym kampanii społecznych promujących zostanie asystentem osobistym oraz tworzenia materiałów wspierających wdrażanie asystencji osobistej i wynikające z art. 48 ust. 1 pkt. 10 koszty związane z monitorowaniem, ewaluacją, nadzorem i kontrolą realizacji asystencji osobistej. Ważną rolę w finansowaniu asystencji osobistej pełni w projekcie rządowym Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), który zgodnie z art. 48 ust. 3 otrzymuje corocznie z budżetu państwa dotację na realizację zadań związanych z asystencją osobistą. Z kolei zgodnie z art. 48 ust. 4 ZUS przekazuje środki na asystencję osobistą uzyskane w ramach dotacji z budżetu państwa na rachunek bankowy realizatora, czyli powiatu lub odpowiedniej organizacji pozarządowej wpisanej do Rejestru Realizatorów Asystencji Osobistej, a w przypadku zawarcia umowy o świadczenie asystencji osobistej – na rachunek bankowy asystenta osobistego. Taki sposób przekazywania środków ma wyeliminować nadużycia i optymalizować koszty. Projekt rządowy przewiduje też wprowadzenie systemu monitorowania rozliczeń, co pozwoli na kontrolę prawidłowości wydatkowania środków publicznych<sup>27</sup>.

W odróżnieniu od projektu prezydenckiego, projekt rządowy przewiduje w art. 48 ust. 6 upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu przekazywania środków, prowadzenia rachunków na cele asystencji osobistej oraz sprawozdawczości z wykorzystywania środków na asystencję osobistą, mając na względzie płynność realizowania asystencji osobistej. Wydaje się, że brak analogicznej regulacji w projekcie prezydenckim jest jego istotną wadą, która mogłaby uniemożliwić praktyczną realizację założeń ustawowych.

Należy podkreślić, że oba projekty ustaw przewidują, że do zadań związanych z finansowaniem asystencji osobistej stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o finansach publicznych<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Por. art. 34 rządowego projektu ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1530 ze zm.).

W tym miejscu należałoby zatem zwrócić uwagę na treść art. 129 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że w przypadku zlecenia jednostkom samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, a także innych zadań na podstawie ustaw szczególnych, wysokość dotacji celowych przeznaczonych na ich sfinansowanie powinna być ustalana przez właściwych dysponentów części budżetowych według zasad przyjętych w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju.

*Ratio legis* tego przepisu wiąże się z zapewnieniem jednostek samorządu terytorialnego zobowiązanym – na podstawie ustaw – do wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, że środki przekazywane im na sfinansowanie realizacji tych zadań będą wyliczone rzetelnie, czyli będą wystarczające dla pełnego wykonania zadań. Jak słusznie zauważa W. Misiąg, chodzi zatem o to, że „rząd nie może oszczędzać na samorządach” i powinien ustalić dotację w takiej wysokości, w jakiej środki na to zadanie byłyby zaplanowane w budżecie państwa, gdyby zlecone zadanie miało być wykonywane bezpośrednio przez organy i urzędy administracji rządowej<sup>29</sup>.

Treść art. 129 ustawy o finansach publicznych należy ponadto wiązać z treścią art. 49 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>30</sup>, stanowiącego w szczególności, że:

- 1) jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań (ust. 1);
- 2) kwoty dotacji celowych, o których mowa w ust. 1, ustala się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju (ust. 2);
- 3) dotacje celowe, o których mowa w ust. 1, są przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań (ust. 4);
- 4) w przypadku niedotrzymania warunku określonego w ust. 4 jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych w postępowaniu sądowym (ust. 5).

Zauważyć należy, że podstawowym warunkiem przekazywania dotacji w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań jest ustalenie jej wysokości zgodnie z dyspozycją ust. 1, a więc w wysokości zapewniającej realizację tych zadań.

<sup>29</sup> Por. W. Misiąg, *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2024 r., poz. 1572, ze zm.).

W praktyce realizacja zasady wyrażonej w art. 129 ustawy o finansach publicznych, polegającej na rzetelnym, czyli wystarczającym do pełnej realizacji zadań przyznawaniu środków, jest jednak bardzo trudna, jeśli nie wręcz niemożliwa, a poziom finansowania zadań zleconych jest od lat 90. XX w. przedmiotem nieustannych sporów pomiędzy rządem i j.s.t. Według W. Misiąga,

analizowana formuła wyznaczania wielkości dotacji jest bardzo nieprecyzyjna. Niejasne jest np. określenie „wydatki podobnego rodzaju” – przepis nie określa kryteriów tego podobieństwa, nie ma też ściśle ustalonych zasad kalkulowania w budżecie państwa kwot wydatków, które przeznaczane są na poszczególne zadania budżetowe. Zauważyć też należy, że ani Rada Ministrów, ani Minister Finansów nie są zobligowani do przedstawienia sposobów kalkulacji kwot na zadania zlecone<sup>31</sup>.

W konsekwencji Rada Ministrów ma przy ustalaniu wydatków finansujących zadania zlecone j.s.t. dużo swobody, zaś gwarancje finansowe dla tych jednostek, wynikające ze stosowania reguł kalkulacji dotacji na zadania zlecone, są w praktyce iluzoryczne. Słusznie zwraca też uwagę W. Misiąg, że

nie jest też oczywiste, czy nawet rzetelne wypełnienie dyspozycji dotyczącej sposobu określania wysokości dotacji celowych na zadania zlecone zapewni wystarczające środki każdej j.s.t. zobowiązanej do wykonywania zadań zleconych. Istotnym problemem jest bowiem potencjalna sprzeczność między normą zawartą w art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i określonym w art. 129 ustawy o finansach publicznych sposobem wyznaczania wielkości dotacji. W specyficznych warunkach konkretnej jednostki samorządu terytorialnego przyznanie dotacji obliczonej według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju nie musi zapewniać środków wystarczających do prawidłowego wykonania zleconego tej jednostce zadania<sup>32</sup>.

Biorąc powyższe pod uwagę, ciekawa wydaje się lektura uzasadnień obu projektowanych ustaw. W projekcie prezydenckim przyjęto, że w pierwszych dwóch latach od wejścia w życie ustawy skorzysta z niej około 50 tys. osób, co obciąży budżet państwa kwotą około 5,23 mld zł rocznie. Na kwotę tę składają się wynagrodzenia asystentów osobistych, a także koszty administracyjne. Projektodawca założył, że wynagrodzenie asystenta osobistego zatrudnionego na podstawie umowy o pracę wyniesie 5170 zł brutto, co nie wyklucza oczywiście możliwości zatrudniania go przez konkretnego usługodawcę na podstawie umowy cywilnoprawnej. Założono także, że planowana grupa około 50 tys. osób z niepełnosprawnościami, która będzie spełniała warunki do uzyskania wsparcia, skorzysta średnio z 40 godzin usługi asystenckiej w tygodniu. W ten sposób, według projektodawcy, wynagrodzenia asystentów osobistych pochłoną około 4,54 mld zł, zaś pozostała część, tj. 0,69

<sup>31</sup> W. Misiąg, *Ustawa o finansach publicznych...*

<sup>32</sup> *Ibidem*.

mld zł, zostanie przeznaczona na pozostałe koszty, takie jak: wynagrodzenia koordynatorów, koszty szkoleń, koszty ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej asystentów, koszty obsługi administracyjnej, czy też koszty związane z wydawaniem decyzji administracyjnych.

Projekt rządowy wyraźnie przesuwając wejście w życie postanowień ustawy, zakładając w Ocenie Skutków Regulacji, że asystencja osobista znacznie być świadczona przez asystentów osobistych dopiero od przełomu II i III kwartału 2026 r. W związku z tym w 2026 r. z asystencji osobistej skorzysta jedynie 35 tys. osób, w roku 2027 już 45 tys. (co związane będzie z poszerzeniem progu możliwości złożenia wniosku o ustalenie prawa o asystencję osobistą do 85 pkt ustalenia poziomu potrzeby wsparcia, a także z rozszerzeniem możliwości korzystania z asystencji osobistej przez osoby poniżej 18 roku życia), zaś w kolejnych latach na skutek upowszechniania się wiedzy o możliwości wnioskowania o asystencję osobistą liczba ta będzie stale rosła, by w 2033 r. osiągnąć poziom 100 tys. osób uprawnionych do tej formy wsparcia. Projekt rządowy przewiduje także średnie wsparcie w wysokości 90 godzin miesięcznie w 2026 r., 92,5 godziny w roku 2027 i ostatecznie 100 godzin miesięcznie w roku 2030. Jest to zatem zdecydowanie mniej niż w projekcie prezydenckim, gdzie mowa o 40 godzinach tygodniowo, a więc aż 160 godzinach miesięcznie. Zważywszy na ustalenie poziomu wsparcia na stosunkowo niskim poziomie, koszty wynagrodzeń asystentów według projektodawcy mają wynieść w 2026 roku 0,8 mld zł i wzrosnąć do 2,4 mld w roku 2027 i 3,4 mld zł w roku 2028. Jak widać, koszty szacowane w OSR projektu rządowego są znacząco niższe niż w projekcie prezydenckim, nawet zakładając, że wejście w życie ustawy nastąpi z opóźnieniem. Uwzględniając jako punkt odniesienia rok 2028, koszty te są o ponad 1 mld złotych niższe.

Rozbieżności pomiędzy oboma projektami są zatem znaczące. Pojawia się w związku z tym pytanie, które z szacunków – czy te z projektu prezydenckiego, czy rządowego – są bliższe prawdy. Odroczenie wejścia w życie rozwiązań przewidzianych w projekcie rządowym, a także zdecydowanie niższy poziom wsparcia w projekcie rządowym (średnio 90–100 wobec 160 godzin miesięcznie) nie wyjaśniają wszystkiego. Niezależnie od tych wątpliwości pojawia się także pytanie, czy przewidziane w obu projektach środki pozwolą na zaspokojenie wskazanych wyżej potrzeb we wszystkich powiatach. Biorąc pod uwagę wskazane wyżej wątpliwości, może się okazać, że mimo rzetelnie określonej wysokości dotacji celowej środki przeznaczone na realizację wsparcia w zakresie asystencji osobistej w konkretnym powiecie mogą się okazać niewystarczające.

## 5. PRÓBA OCENY PROJEKTOWANYCH REGULACJI DOTYCZĄCYCH FINANSOWANIA USŁUG ASYSTENCJI

Podjęcie prac nad regulacją usług asystenckich związane jest ze zmianą podejścia do wspierania osób z niepełnosprawnościami, którego efektem powinno stać się zapewnienie tym osobom możliwości samodzielnego decydowania o wsparciu. Niestety, dotychczasowe działania polskiego ustawodawcy nie są w tym zakresie konsekwentne. Przede wszystkim wciąż nie udało się stworzyć regulacji prawnych zakładających istnienie tzw. „budżetu osobistego”, czyli pakietu środków finansowych przyznawanych osobie z niepełnosprawnością potrzebującej stałego wsparcia na sfinansowanie potrzebnych usług. Powinny one służyć realizacji wsparcia w postaci np. asystencji osobistej, opieki wytchnieniowej<sup>35</sup>, urządzeń i wyrobów medycznych oraz pomocy technicznych, indywidualnych środków transportu dostosowanych do potrzeb osoby z niepełnosprawnością, usług zdrowotnych i innych. Środki te muszą być przyznawane osobie z niepełnosprawnością na opłacenie wszelkiej wymaganej pomocy w oparciu o ocenę potrzeb i jej warunków życiowych oraz pozostawać pod jej wyłączną kontrolą. Wydaje się, że zwłaszcza rozwiązania przyjęte w projekcie rządowym idą we wskazanym kierunku i mogą stanowić w przyszłości ważny element całego zindywidualizowanego systemu wsparcia osoby z niepełnosprawnością.

Oba projekty ustawy o asystencji osobistej, prezydencki i rządowy, zakładają, że usługi asystencji osobistej mają być usługami gwarantowanymi, które przysługują beneficjentowi wsparcia, jeśli tylko spełnia on warunki ich przyznania. Niestety, prezydencki projekt ustawy uzależnia możliwość korzystania z uprawnienia do asystencji osobistej od możliwości organizacyjno-finansowych powiatu. W sytuacji, gdy środki przyznane na usługi asystenckie będą niewystarczające, starosta powiatu (prezydent miasta w przypadku miast na prawach powiatu) będzie uprawniony do wydania decyzji odmawiającej przyznania usług asystenckich lub przyznającej je w bardzo ograniczonym zakresie, z uwagi na brak środków lub dość szeroko ujęty „brak możliwości organizacyjnych”. W praktyce zatem usługa, która w założeniu miała mieć charakter powszechny, staje się usługą zależną od możliwości finansowych i organizacyjnych danego powiatu. Rozwiązaniem wydaje się wprowadzenie do projektowanej ustawy przepisów, które: 1) określą minimalną kwotę dotacji w pierwszym roku obowiązywania ustawy; 2) wprowadzą mechanizm waloryzacji oparty na wzroście minimalnego wynagro-

<sup>35</sup> Szerzej na temat tej formy wsparcia zob. m.in. M. Borski, *Opieka „wytchnieniowa” jako ważny instrument wsparcia opiekunów osób z niepełnosprawnościami*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, R. XIX, nr 2, s. 151–167.

dzenia za pracę (z uwagi na fakt, że zdecydowaną większość wydatków stanowią koszty pracy); 3) zagwarantują powiatom środki na obsługę zadań; 4) wprowadzą zasady ustalania wysokości dotacji dla poszczególnych powiatów. Wprowadzenie wskazanych wyżej treści do projektowanej ustawy wydaje się tym bardziej uzasadnione, że obecnie wysokość dotacji na poszczególne zadania publiczne w przypadku zadań zleconych z zakresu administracji rządowej jest bardzo różna. Zróżnicowanie to jest przy tym absolutnie nieuzasadnione żadnymi racjonalnymi przesłankami. Dla przykładu w przypadku powiatowych zespołów ds. spraw orzekania o niepełnosprawności w 2022 r. wysokość dotacji za wydanie jednego orzeczenia wahała się w poszczególnych województwach od 187 do 341 zł<sup>34</sup>.

Przynajmniej częściowo wskazane wyżej mankamenty projektu prezydenckiego niweluje projekt rządowy. Po pierwsze, zgodnie z art. 30 ust. 1 powiat jest obowiązany zapewnić asystencję osobistą, jeżeli osoba z niepełnosprawnością wybierze powiat jako realizatora usługi asystencji. Po drugie, zgodnie z art. 68, stawka godzinowa asystenta osobistego od 1 stycznia 2027 r. będzie podlegała waloryzacji. Wreszcie po trzecie – projekt przewiduje administracyjne kary pieniężne, które mogą być nakładane na członków zarządu powiatu w przypadku nierealizowania asystencji osobistej<sup>35</sup>. Mimo to, w dalszym ciągu zaproponowane rozwiązania nie są idealne i będą wymagały korekt. Tylko tytułem przykładu warto zwrócić na wciąż aktualne wątpliwości wyartykułowane na etapie opiniowania projektu prezydenckiego przez Unię Metropolii Polskich. Zwróciła ona uwagę, że finansowanie zadania zleconego powiatom, a polegającego na obsłudze administracyjnej i prowadzeniu postępowań zmierzających do weryfikacji uprawnień do usługi asystencji na poziomie do wysokości 3% środków przeznaczonych na wynagrodzenia asystentów, jest absolutnie niewystarczające i nie pozwoli na sfinansowanie obsługi tego zadania przez powiaty. Unia Metropolii Polskich proponuje jednocześnie wyraźne wyodrębnienie środków, które mają zostać przeznaczone na obsługę administracyjną tego zadania przez powiaty<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Dane Związku Powiatów Polskich, zob. <https://cowzdrowiu.pl/aktualnosci/post/asystencja-dla-osob-z-niepelnosprawnosciami-projekt-niedoszacowany> [dostęp: 27.02.2025].

<sup>35</sup> Por. art. 49 ust. 1 rządowego projektu ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami.

<sup>36</sup> Por. pismo z dnia 25 marca 2024 r. dotyczące opinii do projektu ustawy o asystencji osobistej, – <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/CD5AB92C4B96906EC1258B090030DD42/%24File/316.pdf> [dostęp: 27.02.2025].

## 6. PODSUMOWANIE

Trzeba pamiętać, że asystencja osobista to rozwiązanie bardzo kosztowne. Niestety, lektura uzasadnienia obu projektów ustaw nie pozostawia złudzeń, że wszystkie ważne z punktu widzenia zapewnienia prawa do niezależnego życia rozwiązania uda się wprowadzić od razu. Ważna jest natomiast zmiana podejścia do wsparcia osób z niepełnosprawnościami w kierunku ich większej samodzielności i wstuchiwania się w ich potrzeby. Jeżeli te bariery mentalne, które wciąż jeszcze zakładają konieczność decydowania za osoby z niepełnosprawnością, co jest dla nich najlepsze, zostaną przełamane, to kwestia jakości tego wsparcia będzie mogła być przedmiotem ciągłego doskonalenia – w miarę upływu czasu i stopniowego przeznaczania na nie coraz większej ilości środków finansowych.

Warto w tym miejscu zauważyć, że rządowy projekt ustawy pojawił się dopiero po dziewięciu miesiącach od wniesienia przez Prezydenta RP projektu ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami do łaski marszałkowskiej. Rodzi się pytanie, co było powodem tak dużej zwłoki, która właściwie uniemożliwia obecnie merytoryczne prace nad projektem prezydenckim w Sejmie. Wydaje się, że zasadniczym powodem są kwestie finansowe, bowiem doniesienia medialne wskazują na brak środków budżetowych na realizację tego niezwykle ważnego dla całego środowiska osób z niepełnosprawnościami instrumentu wsparcia. Prawdopodobnie zatem prace nad uregulowaniem problematyki asystencji osobistej będą się przeciągać w czasie, tymczasem nie ulega wątpliwości, że jedynie faktyczne wprowadzenie instytucji asystencji osobistej jako świadczenia gwarantowanego przez państwo może doprowadzić do urzeczywistnienia deinstytucjonalizacji systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami.

Należy wyraźnie podkreślić, że ustawodawca, prowadząc prace nad ostatecznym brzemieniem ustawy, musi pamiętać o tym, by przyjęte regulacje dotyczące finansowania usług asystencji osobistej pozwalały na urzeczywistnienie sformułowanej w art. 167 ust. 1 Konstytucji zasady adekwatności, wyrażającej się w obowiązku zapewnienia j.s.t. udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, tak aby powiaty, jako główni realizatorzy usługi asystencji publicznej, zostały wyposażone w środki finansowe wystarczające do realizacji nałożonych na nie zadań.

Niewątpliwym pozytywem obu projektowanych ustaw jest próba systemowego uregulowania usługi asystencji osobistej jako obligatoryjnego i powszechnie dostępnego, w wybranej przez osobę z niepełnosprawnością formie, instrumentu wsparcia. Mimo że oba projekty ustaw są niedoskonałe i wymagają poważnych korekt, które – mam nadzieję – zostaną wprowa-

dzone podczas prac ustawodawczych w Sejmie i Senacie, to jednak ich zasadniczym atutem jest próba odejścia od dotychczasowego wspierania osób z niepełnosprawnościami (w tym przypadku w zakresie usług asystenckich) wyłącznie w formie rocznych programów finansowanych ze środków Funduszu Solidarnościowego. Trzeba pamiętać, że przystępowanie przez samorządy do realizacji takich programów jest bowiem nieobowiązkowe, brakuje też często chętnych do świadczenia usług asystenta osobistego, m.in. ze względu na brak możliwości stałego zatrudnienia. Prowadzi to do ogromnych nierówności, bowiem część j.s.t. przeznaczają większe środki na realizację programu, część mniejsze, a część w ogóle. W zależności zatem od miejsca zamieszkania różnice w jakości wsparcia osób z niepełnosprawnościami są ogromne. Należy zatem wyrazić nadzieję, że rozwiązania przyjęte przez parlament będą stanowiły wskazówkę dla prawodawcy, w jaki sposób wprowadzać poszczególne instrumenty wsparcia osób z niepełnosprawnościami, by oznaczały one realną pomoc dla tych osób i przyczyniały się do realizacji pełnego, niezależnego i samodzielnego życia.

## BIBLIOGRAFIA

- Bakalarczyk R., *Asystencja osobista osób z niepełnosprawnościami w Szwecji na tle doświadczeń państw nordyckich – w poszukiwaniu inspiracji dla Polski*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2022, nr 2.
- Besowski S., Orylski Ł., *Asystencja osobista w ramach systemów wsparcia osób z niepełnosprawnościami w wybranych krajach europejskich. Raport z analizy*, [chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcglclefindmkaj/https://psono.org.pl/wp-content/uploads/2024/04/AOON-raport\\_szczegolowy\\_rozwiazania-zagraniczne.pdf](https://psono.org.pl/wp-content/uploads/2024/04/AOON-raport_szczegolowy_rozwiazania-zagraniczne.pdf) [dostęp: 27.02.2025].
- Borski M., *Opieka „wytchnieniowa” jako ważny instrument wsparcia opiekunów osób z niepełnosprawnościami*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, R. XIX, nr 2.
- Borski M., Rogacka-Łukasik A., *„New” support service – selected issues and an attempt to evaluate the regulation*, „Ius Novum” 2024, vol. 18, no. 3.
- Borski M., Zrałek M., *Wspomaganie niezależnego życia i włączanie w społeczeństwo osób z niepełnosprawnościami w praktyce – kilka uwag na tle wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych*, „Themis Polska Nova” 2018, nr 13.
- Greniuk A., *Założenia koncepcji niezależnego życia osób z niepełnosprawnością w Europejskiej Sieci na rzecz Niezależnego Życia*, [w:] *Zrozumieć niepełnosprawność. Problemy, badania, refleksje*, Łódź 2021.

- Kubicki P., *Opieka długoterminowa i niezależne życie w społeczności lokalnej w kontekście Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2018, nr 3.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2002.
- Lipowicz I., [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Miemiec W., [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Misiąg W., *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis.
- Różański M., *Słoweński sukces w walce o niezależne życie*, <https://www.niepelnosprawni.pl/ledge/x/864948> [dostęp: 27.02.2025].
- Skoczylas A., Piątek W., *Komentarz do art. 166 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP, t. 2: Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis.

## FINANCING ASSISTANCE IN DRAFT LAWS ON ASSISTANCE FOR PEOPLE WITH DISABILITIES – AN ATTEMPT AT EVALUATION

### ABSTRACT

Currently, the Polish parliament is working on the presidential bill on personal assistance for people with disabilities. However, the basis for developing final solutions will also be the government project, which has just been included in the list of legislative works of the Council of Ministers. The aim of the article is to present the principles of financing personal assistance by the state contained in both draft acts, as well as to attempt to evaluate the regulations proposed by the drafters. The author uses primarily the formal and dogmatic method, which allows, on the one hand, to determine the principles of financing personal assistance as a new form of support for people with disabilities, and on the other hand, to make a very preliminary attempt to assess the introduced solutions in terms of their validity and rationality. This method is supported by literature research allowing us to learn about the views of the doctrine regarding both the applicable and postulated instruments of the support system for people with disabilities.

**Keywords:** Independent life, personal assistance, disability, commissioned task, special purpose grant.