

ZARZĄD

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Tadeusz Chrzan
POWIAT JAROSŁAWSKI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Marian Niemirski
POWIAT PRZYSUSKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Mirosław Czaplą
POWIAT MALBORSKI

Zbigniew Deptuła
POWIAT MAKOWSKI

Jarosław Dudkowiak
POWIAT GŁOGOWSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Józef Matysiak
POWIAT RAWSKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Wojciech Pałka
POWIAT KRAKOWSKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Radosław Roszkowski
POWIAT PRUDNICKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

Tomasz Tamborski
POWIAT KOŁOBRZESKI

Mirosław Walicki
POWIAT GARWOLIŃSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

CZŁONKOWIE

Zdzisław Brezeń
POWIAT OŁAWSKI

Andrzej Ciolek
POWIAT GOŁDAPSKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Krzysztof Nosal
POWIAT KALISKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/295/23

Warszawa, 18 grudnia 2023 roku

Szanowny Pan

Piotr Ćwik

Zastępca Szefa Kancelarii

Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z 5 grudnia 2023 r. BDR.20.112.2023.PJ w sprawie projektu ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnością przedstawiam uwagi Związku Powiatów Polskich.

I. Uwagi ogólne

1) Zgodnie z §2 Zasad techniki prawodawczej ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny. Nie ma potrzeby, aby usłudze asystencji osobistej dedykować odrębną ustawę. Jeżeli celem asystencji jest realizacja prawa do aktywnego włączenia i możliwie pełnego udziału w życiu społecznym i aktywności zawodowej to pojęcia te mieszczą się w obszarze rehabilitacji zawodowej i społecznej i powinny być włączone do ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Dodać należy, że fragmentaryzacja prawa nie jest korzystna dla odbiorców usług, którzy później muszą odnajdywać się w gąszczu przepisów żeby pozyskać informację o przysługujących im uprawnieniach. Ponadto praktyka dowodzi, że w przypadku nadmiernego rozdrobnienia aktów prawnych i późniejszych ich nowelizacji, z czasem dochodzi do braku zapewnienia spójności systemu prawnego.

2) Brak projektów rozporządzeń wykonawczych do projektu ustawy nie pozwala na ocenę kosztochłonności i czasochłonności realizacji części zadań np. w zakresie prowadzenia szkoleń czy przygotowania raportu rocznego.

II. Uwagi szczegółowe

1) Art. 4 ust. 1

Wnosimy o rozważenie poszerzenia przepisu o możliwość przyznania usług asystenckich również w stosunku do osób małoletnich, które ukończyły 13-rok życia. Po pierwsze takie rozwiązanie byłoby odciążeniem dla rodziców, po drugie mogłoby przyczynić się do zwiększenia uczestnictwa dziecka w życiu społecznym i do większej samodzielności.

2) Art. 4 ust. 2

Wątpliwości budzi maksymalny limit godzin asystencji osobistej. W przypadku chęci podjęcia przez osobę uprawnioną aktywności zawodowej w pełnym wymiarze czasu pracy, 160 godzin miesięcznie nie pozwoli na zapewnienie pomocy asystenckiej w wymiarze pozwalającym na osiągnięcie tego celu. Ponadto w takim przypadku wyczerpany zostanie limit godzin wsparcia do realizacji usługi asystencji w pozostałych zakresach. Wydaje się, że jednak przepisy powinny być bardziej elastyczne i w uzasadnionych przypadkach dawać możliwość zwiększenia limitu.

3) Art. 4 ust. 3

Po pierwsze przepis jest sformułowany nieprawidłowo. Z literalnego brzmienia przepisu wynika, że usługa asystencji nie będzie mogła być realizowana na terenie podmiotu leczniczego prowadzącego działalność w rodzaju stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne, co w praktyce wykluczy udział asystenta w przypadku konieczności udania się przez osobę uprawnioną na szpitalny oddział ratunkowy. Ponadto wydaje się, że w trakcie hospitalizacji, zwłaszcza w przypadku osoby samotnej, pomoc asystenta może być wskazana. Wątpliwości budzi również wyłączenie usługi asystencji na terenie środowiskowych domów samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi, jeżeli zasadniczym powodem przyznania usług asystencji byłaby niepełnosprawność ruchowa.

W przypadku domów pomocy społecznej, jeżeli przyznanie usługi asystenckiej miałoby być pierwszym krokiem do usamodzielnienia się mieszkańca to również przepisy powinny dawać możliwość przyznania takiej pomocy. Być może na innych warunkach niż ogólne.

Ponadto nie wiadomo czy zakaz realizacji usługi asystenckiej we wskazanych miejscach oznacza zawieszenie realizacji usługi i czy w tym zakresie konieczna jest czasowa zmiana decyzji o przyznaniu usług asystenckich (np. na czas pobytu w szpitalu).

W naszej ocenie przepis wymaga przemyślenia.

4) Art. 9 i 10

Proponujemy dodać przepis, że praca asystenta osobistego i koordynatora usługi asystencji jest wykonywana w ramach stosunku pracy w systemie zadaniowego czasu pracy albo umowy o świadczenie usług, do której, zgodnie z ustawą z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, stosuje się przepisy dotyczące zlecenia.

Uzasadnienie: Propozycja jest wzorowana na podobnym rozwiązaniu funkcjonującym na gruncie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Wybór formy zatrudnienia powinien zostać w gestii realizatora. Biorąc pod uwagę zadania asystenta osobistego umowa o pracę niekoniecznie będzie najbardziej trafionym rozwiązaniem. Tam gdzie będzie to możliwe i uzasadnione proponujemy aby umowa o pracę była wykonywana w systemie zadaniowego czasu pracy, co pozwoli w większym zakresie dostosować usługę asystencji do potrzeb osób uprawnionych.

Ponadto wnosimy o rozważenie wprowadzenia przepisów o legitymacji dla asystentów, chociażby w celu weryfikacji uprawnień do ulg w transporcie czy wynikających z ustawy o ochronie przyrody.

5) Art. 9 ust. 3 pkt 4

Nadać brzmienie:

„4) nie figuruje w bazie danych Rejestru Sprawców Przepisów na Tle Seksualnym z dostępem ograniczonym”.

Uzasadnienie: Proponowana zmiana wynika z brzmienia art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym.

6) Art. 9 ust. 3 pkt 5

Wnosimy o rozważenie wprowadzenia przepisu, który umożliwi osobom posiadającym dokument potwierdzający uzyskanie kwalifikacji w następujących zawodach i specjalnościach: asystent osoby niepełnosprawnej, opiekun osoby starszej, opiekun medyczny, pedagog, psycholog, terapeuta zajęciowy, pielęgniarka, siostra PCK, fizjoterapeuta zatrudnienie na stanowisku asystenta osobistego bez wymaganego szkolenia. Takie wymagania są wystarczające w programie „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością”.

7) Art. 9 ust. 3 pkt 6

Nadać brzmienie:

„6) nie jest małżonkiem, zstępny, wstępny, rodzeństwem, synową, zięciem, macochą, ojczymem, teściem, teściową użytkownika usługi ani osobą zamieszkującą lub gospodarującą wspólnie z użytkownikiem usługi lub pozostającą z nim w faktycznym pożyciu”.

Uzasadnienie: Celem zastosowania szerszego wyłączenia jest uniknięcie nadużywania prawa.

8) Art. 9 ust. 7

Nadać brzmienie:

„7. Realizator usługi jest obowiązany do zapewnienia superwizji asystentów osobistych, w zależności od zgłaszanych potrzeb w wymiarze nie mniejszym niż raz na rok, asystentom osobistym świadczącym usługi asystencji osobistej na terenie jego powiatu”.

Uzasadnienie: Zapewnienie superwizji raz na kwartał wydaje się zbyt częste.

9) Art. 9 ust. 8

Jest mało prawdopodobne, aby do pracy superwizora asystentów osobistych udało się pozyskać osoby ze wskazanym wykształceniem wyższym i jednocześnie posiadające 4-letnie doświadczenie na stanowisku asystenta osobistego. Ponadto w zakresie spełnienia tego warunku nie przewidziano żadnych przepisów przejściowych, a z informacji opublikowanych na stronie <https://www.gov.pl/web/rodzina/superwizja-pracy-socjalnej> wynika, że dotychczas wydano tylko 128 certyfikatów dla superwizorów, co w praktyce oznacza, że będzie brakowało osób do zapewnienia superwizji asystentów osobistych.

10) Art. 13 ust. 3 pkt 4

Treść oświadczenia jest niejednoznaczna. Nie wiadomo o jakie usługi chodzi. Dla przykładu nie wiadomo czy korzystanie z usług opiekuńczych na podstawie ustawy o pomocy społecznej mieści się w tym zakresie. Przepis powinien być precyzyjny, bo oświadczenie ma być składane pod rygorem odpowiedzialności karnej.

11) art. 17

Proponuje się, aby w pierwszej kolejności wykorzystywany był rodzinny wywiad środowiskowy, jeżeli taki był przeprowadzany wcześniej na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej i jest wystarczający do oceny potrzeb danej osoby. Osoby z niepełnosprawnościami często korzystają również ze wsparcia w ramach pomocy społecznej. W tym zakresie w toku postępowania powinny być wykorzystywane informacje, którymi już dysponuje administracja publiczna. To samo dotyczy wykorzystania danych z analizy poziomu potrzeby wsparcia, o której mowa w art. 4c ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Uzyskanie przez osobę z niepełnosprawnością pomocy i wsparcia powinno być jak najmniej uciążliwe i jak najmniej ingerujące w sferę życia prywatnego i rodzinnego.

12) Art. 18

Wytyczne dla wydania decyzji administracyjnej w sprawie przyznania usług asystencji zostały określone bardzo ogólnie. Wątpliwości budzi zwłaszcza przesłanka dotycząca rodzaju, zakresu i liczby usług skierowanych do osób niepełnosprawnych finansowanych lub współfinansowanych ze środków publicznych.

Przesłanka zawarta w ust. 2 pkt 4 jest do zaakceptowania ale pod warunkiem zagwarantowania bezpośrednio w przepisach ustawy minimalnej wysokości środków jaka zostanie zapewniona z budżetu państwa na realizację usługi asystencji wraz ze wskaźnikiem waloryzacji. Doświadczenie pokazuje niestety, że w przypadku zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, środki te są w kolejnych latach limitowane.

13) Art. 19 ust. 2 pkt 5

Wydaje się, że jednak powinno być wprowadzone rozwiązanie umożliwiające „przejęcie” realizacji świadczenia usługi asystencji i podejmowania decyzji w tym zakresie przez powiat nowego miejsca zamieszkania użytkownika usługi (np. za uprzednią zgodą starosty/prezydenta miasta na prawach powiatu i zawarcia nowego kontraktu trójstronnego). Proponowane obecnie w projekcie ustawy rozwiązanie zmniejsza mobilność osób z niepełnosprawnościami. Ponadto może dochodzić do kuriozalnej sytuacji, kiedy dana osoba straci wsparcie asystenckie tylko dlatego, że przeniosła się kilka kilometrów od aktualnego

miejsca zamieszkania (taka sytuacja może powszechnie występować w przypadku miast na prawach powiatu i sąsiadujących z nim powiatów ziemskich).

14) Art. 22.

Biorąc pod uwagę charakter i tryb postępowania przed sądami administracyjnymi, proponujemy skreślenie przepisu i stosowanie reguł ogólnych wynikających z art. 13 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W przypadku pozostawienia przepisu w proponowanym brzmieniu należałoby jednoznacznie ustalić według jakiej daty ustala się właściwość miejscową sądu. Wątpliwość może wystąpić, w przypadku gdy po wydaniu decyzji przez organ II instancji a przed wniesieniem skargi, osoba której sprawa dotyczy zmieni miejsce zamieszkania. Ponadto należałoby wprowadzić przepisy określające właściwość sądu w przypadku gdy dana osoba mieszka poza granicami kraju albo jest osobą bezdomną.

15) Art. 24 ust. 1 i 4

Przepisy powinny przewidywać możliwość wskazania więcej niż jednego asystenta dla danej osoby. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że w szacunku uwzględniono zatrudnienie asystentów osobistych na podstawie umowy o pracę, która daje im stałość zatrudnienia, a także wypłatę trzynastego wynagrodzenia. W przypadku zatrudnienia asystenta na podstawie umowy o pracę pracodawcę wiążą przepisy o czasie pracy, urlopach, innych nieobecnościach pracownika. W przypadku przyznania usług asystenckich 7 dni w tygodniu nie ma możliwości, aby jeden asystent był w stanie zrealizować taką usługę. W przypadku zatrudnienia na podstawie umowy o świadczenie usług, asystent też nie będzie dyspozycyjny przez 3 lata w każdym czasie. Przepisy w tym zakresie powinny być elastyczne.

16) Art. 24 ust. 2

Wnosimy o rezygnację z przepisu, aby kandydata na asystenta osobistego wskazywał użytkownik usługi asystenckiej. Z uwagi na dużą liczbę osób, które potencjalnie będą kwalifikować się do przyznania usług asystenckich realizatorzy usług muszą w jakiś sposób planować i organizować pracę asystentów. Obawiamy się również zjawiska uprzedniego wybierania sobie przez asystentów osób, na rzecz których usługi asystenckie będą realizowane.

17) Art. 26

Przy obecnym stanie informatyzacji, utrzymywanie pośrednictwa wojewody w przygotowywaniu raportów z wykonania zadań usług asystenckich jest nieracjonalne. Ponadto z ustawy wprost powinno wynikać, że raporty są przekazywane w formie elektronicznej.

18) Art. 28

Obecnie proponowane brzmienie przepisu nie gwarantuje, że zadanie związane z asystencją będzie odpowiednio finansowane. W ustawie wprost powinna być wskazana:

- minimalna kwota dotacji w pierwszym roku obowiązywania ustawy,
- mechanizm waloryzacji oparty o wzrost minimalnego wynagrodzenia za pracę (z uwagi na fakt, że zdecydowana większość wydatków to będą koszty pracy);

- zagwarantowanie powiatom środków na obsługę zadań,
- zasady ustalania wysokości dotacji dla poszczególnych powiatów. W przypadku zadań zleconych z zakresu administracji rządowej spotykamy się z niczym nieuzasadnionym różnicowaniem wysokości dotacji na poszczególne zadania publiczne. 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.

Ponadto odnosząc się do uzasadnienia do projektu ustawy, kwota 3,3 miliardów złotych na realizację zadania w I etapie jest kwotą niedoszacowaną. Po pierwsze wątpliwości budzi proponowana wysokość wynagrodzenia dla asystenta. Ustawa ma wejść w życie 1 stycznia 2025 r., co oznacza że wynagrodzenie w wysokości 4700 zł będzie prawdopodobnie wynagrodzeniem poniżej progu minimalnego wynagrodzenia za pracę, co nie będzie zachęcało do podejmowania pracy w tym zawodzie. W przypadku pracowników zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych JST przysługuje dodatek stażowy, czego w projekcie nie uwzględniono. W kosztach pracy oszacowano co prawda koszty urlopu wypoczynkowego, ale nie wzięto pod uwagę kosztów zastępstw wynikających z innych tytułów (np. zwolnień chorobowych w części w jakiej koszty te ponosi pracodawca). W szacowaniu kosztów pominięto koszty odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, które według naszych szacunków przekroczy koszt 100 mln zł rocznie. Nie oszacowano również kosztów związanych z wpłatami na pracownicze plany kapitałowe. Wreszcie w kosztach nie oszacowano kosztów dojazdu pracowników do miejsc sprawowania asystencji osobistej. Trudno aby tymi kosztami obciążać pracownika, zwłaszcza biorąc pod uwagę proponowaną wysokość wynagrodzenia. Ponadto powinny być przewidziane środki na wyposażenie stanowisk pracy, zwłaszcza w pierwszym etapie realizacji zadania.

19) Art. 38

Należy wydłużyć termin na rozpatrzenie wniosków. Można spodziewać się, że większość wniosków zostanie złożona na początku roku, co oznacza że w I kwartale 2024 r. starostwie i prezydenci miast ma prawach powiatu będą musieli przeprowadzić 50 tys. postępowań administracyjnych, które będą wymagały przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i dowodowego. Obecny termin będzie nierealny do dotrzymania.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich
Andrzej Płonka