

r.pr. Radosław Krzemiński

Magdalena Madeja

Bartosz Nowicki

Od pierwszego kwartału 2021 r. do Stowarzyszenia Polska 2050 zaczęły wpływać liczne prośby o interwencję ze strony osób zmagających się z problemem niepełnosprawności, które motywowane były brakiem realnej możliwości skorzystania z programów pomocowych oferowanych przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej pn. „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” oraz „Opieka wytchnieniowa” w edycji 2021.

Z relacji zainteresowanych wynika, że pomimo rzekomo powszechnej dostępności pomocy dla osób dotkniętych niepełnosprawnością, w rzeczywistości możliwość stania się jej beneficjentem jest bardzo ograniczona i uwarunkowana okolicznościami, na które osoby z niepełnosprawnością, a także ich rodziny i opiekunowie nie mają żadnego wpływu. Co więcej, utrudnienia w zakresie dostępności pomocy oferowanej w ramach ww. programów nie są determinowane sytuacją wynikającą z przyjętych przez twórców rozwiązań bądź też niewłaściwego ich wdrożenia. Proszący o pomoc podkreślali, że znajdując się w sytuacji wymuszającej konieczność udzielenia im pomocy, wynikającej z rzeczywistej potrzeby, jak również wykazywanej przez nich woli skorzystania z referowanych programów, nie otrzymali takiej szansy.

### **Założenia programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” i „Opieka wytchnieniowa”**

Wedle założeń twórców programu pn. „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” głównym jego celem było wprowadzenie usługi asystenta jako formy ogólnodostępnego wsparcia dla dzieci do 16 roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji. Druga grupa docelowa, którą miał objąć program dotyczy osób z niepełnosprawnością posiadających orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności wydane na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób

niepełnosprawnych<sup>1</sup> albo orzeczenie równoważne do wyżej wymienionego. Ponadto, poza innymi wymienionymi w programie celami, jego dodatkowym założeniem było, aby minimum 70% uczestników stanowiły osoby wymagające wysokiego poziomu wsparcia, w tym osoby z niepełnosprawnościami sprzężonymi i trudnościami związanymi z mobilnością i komunikacją.

Głównym założeniem programu pn. „Opieka wytchnieniowa” było natomiast wsparcie członków rodzin lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę nad dziećmi z orzeczeniem o niepełnosprawności oraz osobami z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jak również orzeczeniami równoważnymi. Intencją twórców były również rozwiązania systemowe polegające na wzmocnieniu dotychczas istniejącego systemu wsparcia poprzez świadczenie usług opieki wytchnieniowej dla wyżej wymienionych grup osób oraz wsparcie finansowe gmin i powiatów w zakresie realizacji referowanej usługi. W odniesieniu zaś do członków rodzin lub opiekunów osób z niepełnosprawnością program przewidywał szereg działań mających z założenia zwiększać ich możliwości psychofizyczne oraz przyczyniać się do ich efektywniejszego wykorzystania.

Uprawnionymi podmiotami do składania wniosków do tych programów są jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego. Programy zostały przyjęte do realizacji jako resortowe<sup>2</sup>.

### **Program „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” i „Opieka wytchnieniowa” na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego**

W oparciu o uzyskane informacje od Wojewody Warmińsko-Mazurskiego<sup>3</sup> ustalono, że do programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” na 21 powiatów (w tym 2 miasta na prawach powiatów) wnioski złożyły jedynie 2 powiaty, tj. 9,52% uprawnionych, zaś na 116 gmin wnioski złożyło jedynie 29 gmin, tj. 25% uprawnionych.

Natomiast do programu „Opieka wytchnieniowa” na 21 powiatów (w tym 2 miasta na prawach powiatu) wnioski złożyło jedynie 6 powiatów, tj. 28,57% uprawnionych, zaś na 116 gmin

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 426 z późn. zm.

<sup>2</sup> Na podstawie art. 7 ust. 5 w zw. z art. 6 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym, tekst. jedn. Dz. U. z 2020 poz. 1787)

<sup>3</sup> Na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. (tekst. jedn. Dz. U. z 2020, poz. 2176) o dostępie do informacji publicznej, wystąpił IS 2050 do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o udzielenie informacji w przedmiocie podmiotów, które zgłosiły udział w wybranych programach, jak również czy były wśród nich takie, które nie zakwalifikowały się do programu oraz z jakiego powodu.

wnioski złożyły jedynie 22 gminy, tj. 18,96 % uprawnionych. Wszyscy zainteresowani udziałem w programach zostali do nich zakwalifikowani.

Z powyższego wynika, że niewiele uprawnionych podmiotów zdecydowało się na złożenie stosownych wniosków. Spośród pozostałych uprawnionych gmin i powiatów ich mieszkańcy bez własnej winy zostali pozostawieni bez pomocy płynącej z referowanych programów.

Świadczy to dobitnie, że realizowane programy oraz sposób ich wdrożenia nie zapewniają w wystarczającym wymiarze pomocy osobom, dla których zostały utworzone, a ich efektywność w ujęciu przeznaczonych na nie środków jest dalece niezadowalająca.

Z danych uzyskanych od 69 jednostek samorządu terytorialnego<sup>4</sup>, które nie złożyły wniosków o udział w jednym lub w dwóch programach wynika, że przyczyny braku udziału w nich są zróżnicowane.

### **Zbyt krótki okres składania wniosków przez samorzady**

W obu programach nie określono terminu składania wniosków, wskazując jedynie w rozdziale VIII ust. 1, iż programy będą realizowane od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 31 grudnia 2021 r. Natomiast w rozdziale XII ust. 2 wskazano, iż do Ministra należy zadanie zamieszczenia ogłoszenia o naborze wniosków.

Minister Rodziny i Polityki Społecznej nie był w żaden sposób związany instrukcją programową co do okresu przyjmowania wniosków. W dniu 3 grudnia 2020 r. ogłosił nabór wniosków w ramach obu programów, ustalając, iż wnioski będą przyjmowane tylko do 31 grudnia 2020 r., jednocześnie zastrzegając, iż decyduje data wpływu wniosku. Wskazany przez Ministra czas na złożenie wniosku był zdecydowanie zbyt krótki i uniemożliwił potencjalnym wnioskodawcom (gminom, powiatom) ustalenie w sposób miarodajny faktycznego zapotrzebowania na pomoc płynącą z programów. Sam fakt, że wspomniane programy były realizowane we wcześniejszych edycjach, nie przekładał się na wiedzę w przedmiocie aktualnego zapotrzebowania na nie, gdyż sytuacja i potrzeby środowisk osób z niepełnosprawnościami ustawicznie się zmieniają. Brak wiedzy w zakresie aktualnego zapotrzebowania na programy oraz czasu na poczynienie stosownych ustaleń, mogły wpłynąć deprymująco na wnioskodawców. Nadto, wyznaczenie terminu przyjmowania wniosków w okresie świąteczno-noworocznym dodatkowo sprawiło, że programy były

---

<sup>4</sup> Na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, wystąpił do wszystkich gmin i powiatów, które nie złożyły wniosków o udział w jednym lub w dwóch programach, o przedstawienie informacji w zakresie przyczyn nie podjęcia działań w tym zakresie.

mało zauważalne w przestrzeni informacyjnej. Wydłużenie zaś terminu składania wniosków do 8 stycznia 2021 r., w komunikacie z 23 grudnia 2020 r. nie zmieniło znacząco frekwencji zainteresowanych.

### **Brak wiedzy samorządów o osobach potrzebujących pomocy w gminie**

W 17 gminach w ogóle nie stwierdzono zapotrzebowania na powyższe programy. Tymczasem niedoszli adresaci pomocy oferowanej w ramach resortowych programów zamieszkują m. in. właśnie tereny jednostek samorządowych, które udzieliły takich odpowiedzi. Nadto, z relacji zainteresowanych wynika, iż wykazywali oni wolę korzystania z pomocy płynącej z tychże programów. Potwierdza to realne istnienie sygnalizowanego wyżej problemu polegającego na braku wiedzy gmin oraz powiatów w zakresie aktualnego zapotrzebowania na ww. programy oraz czasu na poczynienie stosownych ustaleń w tym zakresie. A zatem podawana najczęściej przyczyna nieuczestniczenia w programach była nieuzasadniona. Za to w dużej mierze determinowana była artykułowanym wyżej zbyt krótkim czasem na złożenie wniosku.

Mając na uwadze, że resort opisanymi wyżej działaniami w sposób ewidentny utrudnił pozyskanie aktualnej wiedzy na temat potrzeb osób niepełnosprawnych, podkreślić jednak należy, iż brak wiedzy o osobach potrzebujących jest problemem leżącym przede wszystkim po stronie samorządów, które mają ustalony zbyt niski priorytet dla tego celu. Oczywistym jest, że gminy powinny w większym stopniu posiadać rozeznanie o zapotrzebowaniu na tego typu programy wśród mieszkańców własnej gminy.

### **Błędna interpretacja przepisów przez samorzady**

Kolejnym często podawanym powodem był udział w innych programach pomocowych, takich jak „Opieka 75+”, „Wspieraj seniora”, „Posiłek w szkole i w domu”, tudzież posiadanie przez rodziców i opiekunów osób z niepełnosprawnościami uprawnień do świadczeń pielęgnacyjnych, specjalnego zasiłku opiekuńczego i zasiłku dla opiekuna. Należy zauważyć, że pobieranie wspomnianych świadczeń, czy też udział w innych programach w żaden sposób nie eliminowało z możliwości udziału w analizowanych programach, a jedynie w niektórych przypadkach mogło do pewnego stopnia ograniczać korzystanie z nich. Wynikało to z zapisów programowych.

W przypadku programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” w rozdziale V ust. 8 wprowadzono zapis mówiący o tym, że w godzinach realizacji usługi asystenta nie mogą być świadczone usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze, o których mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>5</sup>, czy też usługi finansowane w ramach Funduszu Solidarnościowego lub usługi obejmujące analogiczne wsparcie, o którym mowa w ust. 7 programu, finansowane z innych źródeł. W przypadku zaś programu „Opieka wytchnieniowa” w rozdziale V ust. 5 wprowadzono zapis, iż w godzinach realizacji opieki wytchnieniowej nie mogą być świadczone inne formy pomocy usługowej, w tym usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze, o których mowa w ustawie o pomocy społecznej, usługi finansowane w ramach Funduszu Solidarnościowego lub z innych źródeł. Wspomniane zapisy miały na celu uniknięcie sytuacji stosowania jednocześnie – to znaczy w tym samym momencie – dwóch mogących kolidować ze sobą sposobów wsparcia, nie zaś wykluczać poszczególnych beneficjentów z pomocy programów resortowych tylko dlatego, że byli już uczestnikami innych programów, stąd użyte sformułowanie „w godzinach”.

Dodatkowo w programie „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” w rozdziale V ust. 12 ograniczono limit usług asystenta do 30 godzin miesięcznie, w przypadku gdy rodzice lub opiekunowie osób z niepełnosprawnościami pobierali świadczenie pielęgnacyjne. Było to zatem wspomniane wyżej ograniczenie korzystania z programu, nie zaś wykluczenie z niego.

Innymi powodami braku udziału w programach, podawanymi często jako dodatkowe lub poboczne, były okoliczności w ogóle nie rzutujące na możliwość udziału w programach, a świadczące o znikomej wiedzy wielu jednostek samorządu terytorialnego na temat analizowanych programów i warunków niezbędnych do udziału w nich.

Pokazuje to, że Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, inicjując analizowane programy, nie zadbało o to, aby samorządy były w sposób rzetelny i zrozumiały poinformowane o warunkach, jakie winny być spełnione celem zakwalifikowania się do udziału w nich. Również po stronie gmin zabrakło zrozumienia tematu, który jest i był zadaniem własnym samorządu gminnego, mimo iż fakultatywnym. Skutek owych zaniechań był dodatkowo spotęgowany faktem, iż przytoczone wyżej zapisy programowe nie są zbyt czytelne i łatwe do zrozumienia dla osób nieposiadających płynności interpretacyjnej tego rodzaju regulacji, chociaż akurat od urzędów miejskich i gminnych należałoby takich umiejętności oczekiwać. W konsekwencji, organy niektórych gmin błędnie

---

5

informowały swoich mieszkańców o braku możliwości korzystania z programów resortowych z ww. przyczyn.

### **Ograniczenie finansowania do 50% wnioskowanej kwoty lub zbyt mała liczba godzin świadczonej pomocy**

Istotnym i równie często podawanym przez jednostki samorządowe powodem odmowy udziału w programach był fakt, że w ramach obu programów, jednostkom samorządowym proponowano udzielenie wsparcia finansowego w wysokości połowy, a nie całości wnioskowanego dofinansowania. Z relacji zainteresowanych wynikało, że w przypadku programu pn. „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” strona rządowa argumentowała redukowaniem wysokości udzielanego wsparcia do 50%, powołując się na zapis w rozdziale V ust. 18 programu, który mówi o tym, że gmina lub powiat może otrzymać wsparcie finansowe do 100% kosztów realizacji usług asystenta, z zastrzeżeniem wysokości stawki godzinowej oraz limitu godzin. W przypadku zaś programu pn. „Opieka wytchnieniowa” powoływano się na zapis z rozdziału V ust. 19, który stanowił, że w ramach programu gmina lub powiat może otrzymać wsparcie finansowe na koszty realizacji usługi opieki wytchnieniowej w wysokości do 100% kosztów, z zastrzeżeniem limitu godzin. W zapisach obu programów użyto sformułowania w cytowanym wyżej brzmieniu, tj.: „(...) do 100% (...)”, które faktycznie, pozostawiały organom rządowym możliwość ograniczenia wysokości udzielanego wsparcia. Jednak przede wszystkim owe zapisy z jednej strony wprowadzały niektórych wnioskodawców w błąd co do oczekiwanej i spodziewanej pomocy, tj. sfinansowania 100% poniesionych kosztów, a z drugiej strony były nadużywane przez stronę rządową – jak się zdaje – w celu zmniejszenia kosztów programowych, w efekcie czego jednostki samorządowe w szczególności gminy ze względu na sytuację finansową zmuszone były zrezygnować z udziału w programach, pozbawiając tym samym osoby z niepełnosprawnościami oraz ich rodziny i opiekunów pomocy, którą oferowały wyżej wymienione programy.

Ponadto w przypadku programu „Opieka wytchnieniowa” wprowadzono dość radykalny limit dla usługi opieki wytchnieniowej świadczonej w ramach pobytu dziennego, wynoszący maksymalnie 240 godzin. Wynika to z zapisu umieszczonego w rozdziale V ust. 9 pkt 1 programu. Wskazany limit umożliwiał zatem przyznanie wsparcia do 20 godzin miesięcznie, czyli średnio 5 godzin tygodniowo. Taki wymiar pomocy dla osób zgłaszających potrzebę otrzymania wsparcia w opiece nad członkami rodziny z niepełnosprawnościami był bardzo ograniczony, a wręcz

symboliczny. W programie zastrzeżono wprawdzie możliwość jego zwiększenia, ale tylko w ramach środków własnych jednostki samorządowej, o czym traktuje zapis z rozdziału V ust. 19 w zw. z ust. 8 programu. Jednak z możliwości tej gminy nie korzystały, ponownie ze względu na swoją sytuację finansową. W tym miejscu warto zauważyć, że Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej w ramach edycji obu programów przedstawia – jak się pozornie wydaje – płynące z nich szerokie możliwości pomocy oferowane osobom z niepełnosprawnościami oraz ich rodzinom i opiekunom, a jednocześnie tworzy program bądź też tak go wdraża, aby zmniejszyć jego koszty do minimum. W efekcie czego, potrzebującym udziela owej pomocy albo w symbolicznym zakresie, albo wcale.

Opisane w powyższym akapicie rozwiązanie przyjęte przez stronę rządową, w zakresie redukcji wysokości udzielanego wsparcia do 50%, a w praktyce uzależnianie udzielenia wsparcia od sfinansowania jego części ze środków własnych jednostek samorządu terytorialnego, których możliwości finansowe często są mocno zróżnicowane, mija się z *ratio legis* ustawy o Funduszu Solidarnościowym. Ścisłej mówiąc z art. 1 ust. 1 pkt 1, który stanowi, że Fundusz Solidarnościowy ma na celu wsparcie społeczne, zawodowe, zdrowotne oraz finansowe osób z niepełnosprawnościami. Rzeczony przepis nie różnicuje środowisk osób z niepełnosprawnościami pod względem przynależności do bardziej lub mniej majątnych gmin, a zatem, mieszkający na terenach wszystkich gmin i powiatów osoby z niepełnosprawnościami powinny uzyskać możliwość objęcia wsparciem programów resortowych realizowanych i wdrażanych na podstawie przywołanej ustawy. W sytuacji, w której mieszkańcy z niepełnosprawnościami z danej gminy pozbawieni są możliwości uzyskania wsparcia z powodu sytuacji finansowej gminy, czyli z powodu, na który akurat oni mają najmniejszy wpływ, nie tylko nie spełnia intencji ustawodawcy wyrażonej w tejże ustawie, ale też i z całą pewnością nie wychodzi naprzeciw płynącym z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP zasadom równości i zakazu dyskryminacji.

### **Podsumowanie i rekomendacje**

Reasumując stwierdzić należy, że Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, wprowadzając w edycji 2021 programy resortowe pn. „Asystent osoby niepełnosprawnej” oraz „Opieka wytchnieniowa”, nie dopracowało wielu opisanych wyżej elementów znajdujących się w obszarze samego programu, jak również błędnie ukierunkowało działania podejmowane na płaszczyźnie poprzedzających jego wdrożenie, a także finalną realizację. W efekcie czego, programy,

które wedle założeń twórców miały udzielać szerokiego spektrum pomocy osobom zmagającym się z problemem niepełnosprawności, w opozycji do założeń, udzielały jej często w zakresie jedynie iluzorycznym bądź też nie udzielały jej wcale. Również po stronie samorządów często brakowało realnej wiedzy na temat potrzeb własnych mieszkańców. Kolejnym dużym zaniechaniem był brak wiedzy o programie lub o jego założeniach, a także błędne interpretacje prawne przepisów.

### Rekomendacje:

- ➔ **Gwarancja otrzymania 100% kosztów realizacji usług asystenta.** W programie pn. „Asystent osoby niepełnosprawnej” należałoby zmienić zapis w rozdziale V ust. 18 programu. Stanowi on, że gmina lub powiat może otrzymać wsparcie finansowe do 100% kosztów realizacji usług asystenta, z zastrzeżeniem wysokości stawki godzinowej oraz limitu godzin. Zmiana powinna nastąpić poprzez przyjęcie, iż na podstawie referowanego programu gmina lub powiat, otrzyma 100% kosztów realizacji usług asystenta. Oczywiście z zastrzeżeniem spełnienia wszystkich pozostałych warunków niezbędnych do udziału w programie. W programie pn. „Opieka wytchnieniowa” należałoby zmienić zapis z rozdziału V ust. 19. Stanowi on, że w ramach programu gmina lub powiat może otrzymać wsparcie finansowe na koszty realizacji usługi opieki wytchnieniowej w wysokości do 100% kosztów, z zastrzeżeniem limitu godzin. Podobnie jak w przypadku powyżej, tu zmiana również powinna nastąpić poprzez przyjęcie, że na podstawie referowanego programu gmina lub powiat, otrzyma wsparcie finansowe na koszty realizacji usługi w wysokości 100% kosztów. I w tym przypadku zastrzec należy obowiązek spełnienia wszystkich pozostałych warunków niezbędnych do udziału w programie.
- ➔ **Zwiększenie liczby godzin opieki wytchnieniowej do rzeczywistych potrzeb.** W programie „Opieka wytchnieniowa” należałoby zmienić zapis w rozdziale V ust. 9 pkt 1. Dotyczy on limitu liczby godzin dla usługi opieki wytchnieniowej świadczonej w ramach pobytu dziennego, który wynosi maksymalnie 240 godzin z zastrzeżeniem możliwości jego zwiększenia tylko w ramach środków własnych jednostki samorządowej. Limit ten wynosi średnio 5 godzin tygodniowo. Zmiana powinna nastąpić poprzez zwiększenie w programie limitu godzin do liczby adekwatnej do potrzeby. Ta zaś powinna być ustalona na podstawie konsultacji prowadzonych z jednostkami samorządowymi oraz środowiskami osób



z niepełnosprawnościami. W tym przypadku również należałoby usunąć zapis przesuwający ciężar finansowy zwiększenia limitu godzin na samorząd, albowiem jednostki samorządowe – z wcześniej wskazywanych przyczyn finansowych – nie korzystały z takiej możliwości. Postulowana zmiana zwiększy skuteczność programu oraz – podobnie jak w wyżej przedstawionych propozycjach zmian – odciążą jednostki samorządu terytorialnego, zapobiegając rezygnacji z udziału w programach z przyczyn finansowych.

- ➔ **Zagwarantowanie 3 miesięcznego terminu składania wniosków.** W obu programach resortowych należałoby określić minimalny termin składania wniosków o udział w programach. Jego długość powinna zostać ustalona po konsultacji z jednostkami samorządu terytorialnego mogącymi uczestniczyć w programie (gminami, powiatami). Czyniąc w tym zakresie ustalenia, należałoby także wziąć pod uwagę czas niezbędny do pozyskania przez jednostki samorządowe wiedzy w przedmiocie aktualnego zapotrzebowania na pomoc płynącą z programów. Tak ustalony termin powinien zostać wpisany w treść programu.
  
- ➔ **Kampanie informacyjne prowadzone przez samorząd** Należałoby podjąć więcej działań informacyjnych skierowanych do organów gmin i powiatów, a także ich mieszkańców, w zakresie planowanego terminu uruchomienia referowanych programów, warunków, jakie powinny być spełnione celem zakwalifikowania się do nich i aktywnego w nich uczestnictwa, a przede wszystkim w zakresie korzyści z nich płynących. Należy przy tym podkreślić, iż nie chodzi tu tylko o przedmiotową informację, ale przede wszystkim przedstawienie programów przyszłym beneficjentom w taki sposób, aby zachęcić ich do wzięcia w nich udziału. Konsekwencją dotychczasowego braku skutecznych działań w tym zakresie – tudzież podejmowania ich na zbyt małą skalę – jest opisany wyżej, prezentowany przez jednostki samorządu terytorialnego oraz ich mieszkańców brak wiedzy w zakresie istnienia programów pomocowych, możliwości uczestniczenia w nich, łączenia ich z innymi programami oraz świadczeniami finansowymi, jak również pomocy z nich wynikającej.

**Konkludując, zważyć należy, że zmiany w formułowanym zakresie przyczynią się do zwiększenia efektywności programów resortowych oraz sprawią, że osoby zmagające się z problemem niepełnosprawności, wreszcie otrzymają odpowiednią opiekę.**