

**Magdalena Kocejko, Krzysztof Kurowski, Paweł Kubicki,
Zbigniew Głąb, Tomasz Przybysz-Przybyszewski, Błażej Borawski**



Lokator czy podopieczny?

**Analiza uwarunkowań rozwoju mieszkalnictwa
wspomaganego w Polsce jako realizacji Konwencji
ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami**

Projekt „Lokator czy podopieczny? Analiza uwarunkowań rozwoju mieszkalnictwa wspomaganego w Polsce jako realizacji Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami” był realizowany w okresie od 1 września 2025 roku do 31 sierpnia 2026 roku przez Szkołę Główną Handlową w Warszawie i Polskie Forum Osób z Niepełnosprawnościami, i dofinansowany ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.



Państwowy Fundusz
Rehabilitacji Osób
Niepełnosprawnych

SGH

Szkoła Główna
Handlowa
w Warszawie

PFON

POLSKIE FORUM OSÓB
Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI

Autorzy:

Magdalena Kocejko, Krzysztof Kurowski, Paweł Kubicki, Zbigniew Głąb,
Tomasz Przybysz-Przybyszewski, Błażej Borawski

Recenzentki:

Ewa Giermanowska, Agnieszka Wołowicz

Redakcja i korekta:

Katarzyna Maciejak

Projekt, skład i łamanie:

Sławomir Mirski

Zdjęcie na okładce:

congerdesign/Pixabay.com

Projekt „Lokator czy podopieczny? Analiza uwarunkowań rozwoju
mieszkalnictwa wspomaganego w Polsce jako realizacji Konwencji ONZ
o prawach osób z niepełnosprawnościami”, dofinansowany ze środków
Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, był realizowany
w okresie od 1 września 2025 roku do 31 sierpnia 2026 roku przez Szkołę Główną
Handlową w Warszawie oraz Polskie Forum Osób z Niepełnosprawnościami.

Warszawa 2026

Spis treści

Streszczenie	6
Summary.....	8
Wykaz skrótów.....	10
I. Wprowadzenie	12
II. Mieszkalnictwo wspomagane jako instrument wspierania niezależnego życia osób z niepełnosprawnościami – wyniki przeglądu literatury	18
Niezależne życie jako rama dla mieszkalnictwa wspomagane.....	18
Postsocjalistyczne reżimy opieki a opóźniona deinstytucjonalizacja	22
Niezależne życie i krytyka „mini instytucji”	24
Warunki brzegowe dla nieinstytucjonalnego mieszkalnictwa wspomagane	25
Mieszkalnictwo wspomagane w Polsce – główne wątki literatury	27
III. Analiza prawna funkcjonowania mieszkalnictwa wspomagane w Polsce.....	30
Wymogi wobec mieszkalnictwa wspomagane zawarte w Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami	30
Przepisy o mieszkalnictwie wspomagany zawarte w ustawie o pomocy społecznej	33
Rozwiązania projektowe oraz modele samorządowe	37
Centra Opiekuńczo-Mieszkalne	38
Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe	40
Propozycja przepisów zawarta w projekcie ustawy o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami	43
Podsumowanie analizy prawnej	43

IV. Analiza strategiczna: mieszkalnictwo ze wsparciem w polskich dokumentach polityki publicznej	46
Cel, pytania i materiał do analizy	46
Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami: najbardziej „konwencyjny” punkt odniesienia	47
Strategia rozwoju usług społecznych: inny język, inne liczby	49
Umowa Partnerstwa: europeizacja i warunkowość.....	50
Program Dostępność Plus: architektura bez usług	52
Krajowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego: luka dla osób z niepełnosprawnością psychospołeczną.....	53
Wnioski z analizy strategicznej: pęknięcia, niespójności i „hybrydowa koherencja” systemu.....	53
Podsumowanie	55
V. Mieszkalnictwo wspomagane w Polsce w świetle przeprowadzonego badania terenowego	57
Struktura studium przypadku i sposób przeprowadzenia badania terenowego	57
Sposób organizacji wsparcia i codziennego życia w mieszkaniu	60
Uwarunkowania rozwoju mieszkalnictwa wspomagane w Polsce.....	76
VI. Wnioski.....	85
Realizacja standardu niezależnego życia z art. 19 KPO.....	85
Uwarunkowania prawne, instytucjonalne i finansowe	87
Pozycja mieszkalnictwa w dokumentach strategicznych	89
Czynniki sprzyjające i bariery na poziomie lokalnym.....	91
Lokator czy podopieczny – podmiotowość i doświadczenie mieszkańców	93
Wniosek syntetyczny	94
VII. Rekomendacje	95
Umocowanie prawne: trwały standard zamiast mozaiki rozwiązań	95
Finansowanie: stabilne, nielimitowane czasowo, podążające za osobą.....	96

Usługi: asystencja osobista i wsparcie środowiskowe podążające za osobą	97
Kultura organizacyjna: od logiki instytucji do podejścia skoncentrowanego na osobie	98
Diagnoza i monitorowanie: warunek skutecznego planowania	99
Bibliografia	101
Akty prawne.....	108
Strategie i programy	110
Strony internetowe.....	111

Streszczenie

Niniejszy raport powstał w ramach projektu „Lokator czy podopieczny? Analiza uwarunkowań rozwoju mieszkalnictwa wspomaganego w Polsce jako realizacji Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami”, realizowanego przez Szkołę Główną Handlową w Warszawie oraz Polskie Forum Osób z Niepełnosprawnościami, dofinansowanego ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Celem badania było rozpoznanie, na ile obecne w Polsce formy mieszkalnictwa wspomaganego umożliwiają osobom z niepełnosprawnościami prowadzenie niezależnego życia w rozumieniu art. 19 KPON, oraz wskazanie czynników sprzyjających rozwojowi tej formy wsparcia i głównych barier. Projekt miał charakter partycypacyjny i łączył cztery wątki analityczne: przegląd literatury, analizę prawną, analizę dokumentów strategicznych oraz studia przypadków w pięciu samorządach (Gdańsk, Łódź, Ciechanów, Zamość, Tarnów), uzupełnione warsztatem rekomendacyjnym z udziałem praktyków, samorządów i organizacji pozarządowych.

Z analizy wynika, że mieszkalnictwo wspomagane pozostaje segmentem peryferyjnym systemowo, a zarazem kluczowym z perspektywy prawa do niezależnego życia. To warunki zamieszkania przesądzają o realnych szansach na życie w społeczności, decydowanie o codzienności i ponoszenie ryzyka życia na własnych zasadach. Polski system jest rozproszony i hybrydowy – obok rozwiązań zbliżonych do standardu konwencyjnego (Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe, model przyjęty w Gdańsku) funkcjonują rozwiązania odtwarzające logikę instytucjonalną (m.in. Centra Opiekuńczo-Mieszkalne). Najbardziej zgodne z Konwencją rozwiązania powstają raczej mimo ram systemowych niż dzięki nim, brakuje jednego, czytelnego standardu oraz twardych zabezpieczeń przed powstawaniem „mini instytucji”.

Analiza prawna pokazuje, że dominującym modelem pozostaje „pakiet” łączący mieszkanie z obowiązkowymi usługami i pracą socjalną, ale bez prawa do lokalu, co jest sprzeczne z wymogiem rozdzielenia mieszkania i wsparcia wynikającym z Komentarza Ogólnego nr 5 do art. 19 KPON. Istotnym ograniczeniem pozostaje wykluczenie z mieszkań wspomaganych osób wymagających usług całodobowych (art. 53 ustawy o pomocy społecznej). Analiza dokumentów

strategicznych ujawnia „hybrydową koherencję” – deinstytucjonalizacja jest silniej obecna w języku niż w mechanizmach wdrożeniowych, brakuje konkretnych zobowiązań dotyczących transformacji DPS, spójnego systemu wskaźników i stabilnego finansowania, a kluczowe elementy całości są uzależnione od środków europejskich.

Badanie terenowe wskazuje, że o zgodności mieszkania z art. 19 KPO nie decydują przede wszystkim metraż, liczba mieszkańców czy nawet status prawny lokalu, lecz to, czy w praktyce przełamane zostają instytucjonalne wzorce organizacji życia oraz czy kadra rozumie i respektuje prawo jednostki do samostanowienia. Kluczową usługą wzmacniającą podmiotowość lokatora jest asystencja osobista organizowana niezależnie od lokalu. Mieszkańcy niemal jednogłośnie oceniali mieszkanie wspomagane jako rozwiązanie wyraźnie lepsze od domu pomocy społecznej. Badanie pozwoliło wyróżnić dwa skuteczne modele dojścia do mieszkań zgodnych z Konwencją: model wywodzący się z ruchu na rzecz praw człowieka, zakładający partnerstwo z organizacjami pozarządowymi (Gdańsk), oraz model bardziej technokratyczny, oparty na sprawnej instytucji publicznej i koordynacji usług w ramach Centrum Usług Społecznych (Tarnów), łatwiejszy do powielenia tam, gdzie brakuje silnych organizacji partnerskich.

Raport formułuje rekomendacje, które nie odpowiadają na pytanie „czy”, lecz „jak” rozwijać mieszkalnictwo wspomagane – poprzez lepsze umocowanie prawne (w tym rozważenie odrębnej regulacji mieszkalnictwa i rozdzielenia mieszkania od usług), zmianę modelu finansowania na stabilny i nielimitowany czasowo, rozwój asystencji osobistej i usług środowiskowych podążających za osobą oraz zmianę kultury organizacyjnej w stronę podejścia skoncentrowanego na osobie i jej potrzebach. Ze względu na jakościowy i ograniczony charakter badania jego wyniki należy traktować jako przyczynek do dalszej dyskusji, a nie diagnozę całego systemu.

Summary

This report was prepared within the project „Tenant or recipient? An analysis of the conditions for the development of supported housing in Poland as an implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities”, carried out by the SGH Warsaw School of Economics and the Polish Disability Forum and co-financed by the State Fund for the Rehabilitation of Disabled Persons (PFRON). The study examined the extent to which the forms of supported housing currently available in Poland enable persons with disabilities to live independently within the meaning of Article 19 CRPD, and identified the barriers to and drivers of this form of support. The project was participatory and combined four strands of analysis: a literature review, a legal analysis, an analysis of strategic policy documents, and case studies in five municipalities (Gdańsk, Łódź, Ciechanów, Zamość and Tarnów), complemented by a recommendation workshop with practitioners, local governments and non-governmental organisations.

The analysis shows that supported housing remains a systemically peripheral segment of policy, yet a crucial one from the standpoint of the right to independent living, since living arrangements determine the real possibility of living in the community, exercising choice and taking risks. The Polish system is fragmented and hybrid: alongside solutions close to the Convention standard (Supported Housing Communities, the Gdańsk model) there are arrangements that reproduce institutional logic (notably the Care and Housing Centres). The solutions most consistent with the Convention emerge despite, rather than because of, the systemic framework, there is no single, clear standard and no firm safeguards against the creation of „mini-institutions”.

The legal analysis demonstrates that the prevailing model still bundles housing with a mandatory package of services, social work and a housing contract, contrary to the requirement to separate housing from support set out in General Comment No. 5 to Article 19 CRPD. A significant limitation is the exclusion from supported housing of persons requiring round-the-clock services (Article 53 of the Social Assistance Act). The analysis of strategic documents reveals a „hybrid coherence”: deinstitutionalisation is more present

in language than in implementation mechanisms, there are no firm commitments on the transformation of residential care homes, the system of indicators is inconsistent, stable funding is lacking, and key elements depend on European funds.

The fieldwork indicates that compliance with Article 19 CRPD is determined not primarily by floor area, the number of residents or even the legal status of the dwelling, but by whether institutional patterns of organising daily life are broken in practice and whether staff understand and respect the right to self-determination. The key service strengthening the tenant's position is personal assistance organised independently of the dwelling. Residents almost unanimously regarded supported housing as clearly better than a residential care home. The study identified two effective pathways to Convention-compliant housing: one rooted in the human-rights movement and partnership with non-governmental organisations (Gdańsk), and a more technocratic one based on a capable public institution and the coordination of services within a Social Services Centre (Tarnów), the latter being easier to replicate where strong partner organisations are absent.

The report's recommendations do not address the question „whether” but „how” to develop supported housing: through a stronger legal basis (including consideration of separate housing legislation and of decoupling housing from services), a shift to stable, time-unlimited funding, the development of personal assistance and community services that follow the person, and a change in organisational culture towards a person-centred approach. Given the qualitative and limited scope of the study, its findings should be treated as a contribution to further debate rather than a diagnosis of the entire system.

Wykaz skrótów

COM – Centra Opiekuńczo-Mieszkalne

CUS – Centrum Usług Społecznych

DI – deinstytucjonalizacja (od ang. deinstitutionalisation)

DPS – dom pomocy społecznej

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFS/EFS+ – Europejski Fundusz Społeczny / Europejski Fundusz Społeczny Plus

ENIL – European Network on Independent Living (Europejska Sieć na rzecz Niezależnego Życia)

ESN – European Social Network (Europejska Sieć Społeczna)

ILA – Individualised Living Option / Individual Living Arrangement (australijskie modele zindywidualizowanego zamieszkania)

JST – jednostka samorządu terytorialnego

KDO – Komisja Dialogu Obywatelskiego

KPON – Konwencja ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami

KPOZP – Krajowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego

MOPR – Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie

MOPS – Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej

NGO – organizacja pozarządowa (od ang. non-governmental organisation)

ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych

OPS – ośrodek pomocy społecznej

PCPR – Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie

PDP – Rządowy Program Dostępność Plus 2018–2025

PFON – Polskie Forum Osób z Niepełnosprawnościami

PFRON – Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

RPDI – Regionalny Plan Rozwoju Usług Społecznych i Deinstytucjonalizacji

SDA – Specialist Disability Accommodation (australijski model mieszkalnictwa specjalistycznego)

ŚDS – środowiskowy dom samopomocy

SGH – Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

SOzN – Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030

SRUS – Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do roku 2035)

UE – Unia Europejska

UP – Umowa Partnerstwa

WSM – Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe

WTZ – warsztat terapii zajęciowej

ZAZ – zakład aktywności zawodowej



Wprowadzenie

Mieszkalnictwo stanowi w Polsce jeden z centralnych, a zarazem relatywnie słabo rozpoznanych obszarów współczesnej polityki wobec osób z niepełnosprawnościami. O ile w debatach publicznych i analizach eksperckich stosunkowo dużo miejsca poświęca się świadczeniom pieniężnym, usługom opiekuńczym, asystencji osobistej, orzecznictwu czy dostępności, o tyle kwestia zamieszkiwania często pozostaje w cieniu innych segmentów polityki społecznej (Abramowska, 2023). Tymczasem to właśnie mieszkanie tworzy podstawową przestrzeń codzienności: prywatności, relacji społecznych, bezpieczeństwa, negocjowania autonomii, podejmowania decyzji i ponoszenia ryzyka życia na własnych zasadach.

W perspektywie Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami, zwłaszcza art. 19, zagadnienie mieszkalnictwa nie może być redukowane do wskazania wolności wyboru miejsca zamieszkania bez dyskusji o realnych możliwościach rozwoju zasobu mieszkaniowego i organizacji wsparcia w wymiarze pozainstytucjonalnym. Zaspokojenie potrzeb w tym zakresie powinno być jednym z warunków umożliwiających realizację prawa do niezależnego życia, obok szerokiego pakietu dostępnych lokalnie usług społecznych, w tym asystencji osobistej. Prawo do niezależnego życia obejmuje bowiem możliwość wyboru miejsca zamieszkania, decydowania, gdzie i z kim się mieszka, oraz korzystania z takiego wsparcia, które pozwoli żyć w społeczności, zamiast reprodukcji segregacji pod nowymi nazwami organizacyjnymi (ENIL, 2022; Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 2022). W tym znaczeniu mieszkalnictwo jest jednym z kluczowych obszarów, na których rozstrzyga się praktyczny sens deinstytucjonalizacji.

Punktem wyjścia badań prowadzonych w projekcie była analiza, na ile mieszkalnictwo wspomagane dla osób z niepełnosprawnościami w Polsce jest zgodne z Konwencją ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami w tym sensie, że umożliwia prowadzenie niezależnego życia. Wstępnie założyliśmy,

że analizujemy mieszkalnictwo wspomagane w takiej formie, w jakiej funkcjonuje ono w polskim prawie, i postrzegaliśmy je jako specjalistyczny instrument wsparcia. Taki punkt wyjścia opierał się z kolei na założeniu, że polityka mieszkaniowa może realizować się w różny sposób – albo wspierać prawo do niezależnego życia, albo odtwarzać instytucjonalną logikę wsparcia osób z niepełnosprawnościami, w której ich prawo do samostanowienia oraz możliwość kontroli nad własnym życiem są ograniczone. W toku prowadzonych badań i analiz coraz ważniejsze wydawało nam się jednak pytanie, czy i na ile taka osobna, specjalistyczna forma wsparcia jest potrzebna, a jeśli tak, to komu i na jakich zasadach, oraz co to właściwie znaczy, że mieszkanie umożliwia realizację „konwencyjnego” prawa do niezależnego życia. Na te pytania również staramy się odpowiedzieć w tym raporcie.

Zatem tytułowe przeciwstawienie „lokatora” i „podopiecznego” ma charakter analityczny. Nie stanowi ono prostej opozycji dwóch rozłącznych kategorii, lecz służy uchwyceniu napięcia obecnego w polskim systemie wsparcia. Z jednej strony można obserwować rozwiązania wzmacniające pozycję osoby z niepełnosprawnością jako mieszkańca, najemcy i podmiotu prawa. Z drugiej strony – wiele praktyk organizacyjnych i regulacyjnych nadal może ją sytuować w roli przede wszystkim odbiorcy opieki, rozumianej jako forma paternalizmu (Mladenov, 2021). Odbiorcy, dla którego dostęp do lokalu, wsparcia i codziennej autonomii pozostaje warunkowy, czasowy i silnie zależny od instytucji.

Niezależnie od tych rozważań, głównym celem niniejszego opracowania jest „wyjście z cienia” tematu mieszkalnictwa wspomagane w Polsce i jego możliwie wielowymiarowa analiza. Raport łączy cztery wątki analityczne: 1) przegląd literatury przedmiotu, 2) analizę prawną i 3) strategiczną, a także 4) omówienie uwarunkowań lokalnych na przykładzie pięciu wybranych samorządów, pod kątem wspierania lub hamowania rozwoju mieszkalnictwa wspomagane.

Opis wniosków z powyższych analiz został zorganizowany wokół kilku zasadniczych pytań badawczych. Po pierwsze, **w jakim stopniu obecne w Polsce formy mieszkalnictwa wspomagane dla osób z niepełnosprawnościami realizują standard niezależnego życia wynikający z art. 19 Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami oraz z Komentarza Ogólnego nr 5**. Oznacza to zarówno pytanie o zgodność rozwiązań z kluczowymi elementami prawa do życia w społeczności (wybór miejsca zamieszkania, wybór współmieszkańców, dostęp do wsparcia bez przymusu

instytucjonalizacji), jak i o to, na ile mieszkalnictwo wspomagane jest w praktyce realną alternatywą wobec domów pomocy społecznej.

Po drugie, **jakie uwarunkowania prawne, instytucjonalne i finansowe sprzyjają rozwojowi mieszkalnictwa wspomagane zgodnego z KPON, a jakie go utrudniają.** W tym pytaniu mieszczą się zarówno analiza przepisów ustawowych (zwłaszcza art. 53 ustawy o pomocy społecznej i aktów wykonawczych), rozwiązań programowych (COM, Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe, instrumenty PFRON) i rozwiązań lokalnych, jak i rozpoznanie, w jaki sposób regulacje, sposób finansowania i podział kompetencji między poziomami samorządu wpływają na skalę, standard i dostępność mieszkań wspomaganych.

Po trzecie, **jak mieszkalnictwo wspomagane jest pozycjonowane w kluczowych dokumentach strategicznych dotyczących deinstytucjonalizacji, polityki wobec osób z niepełnosprawnościami oraz rozwoju usług społecznych i na ile dokumenty te tworzą spójne ramy dla realizacji prawa do niezależnego życia.** Chodzi tu o rozpoznanie, jakie cele ilościowe i jakościowe są formułowane wobec mieszkań ze wsparciem, jak definiowana jest deinstytucjonalizacja oraz jakie miejsce zajmuje zamieszkiwanie wśród innych priorytetów (świadczenia, usługi opiekuńcze, asystencja, dostępność).

Po czwarte, **jakie są kluczowe czynniki sprzyjające rozwojowi mieszkalnictwa wspomagane na poziomie lokalnym oraz główne bariery, widziane z perspektywy samorządów, organizacji prowadzących mieszkania oraz samych osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin.** Pytanie to obejmuje m.in. sposób diagnozowania potrzeb, praktyki kwalifikowania do mieszkań, relacje między gminą a organizacjami pozarządowymi, stabilność finansowania, rolę zaufania i partnerstwa oraz wpływ lokalnych tradycji instytucjonalnych na kształt oferowanych rozwiązań.

Wreszcie, po piąte, **w jakim zakresie osoby korzystające z mieszkalnictwa wspomagane funkcjonują w roli lokatorów, a w jakim w roli podopiecznych, oraz jakie konsekwencje ma to dla ich podmiotowości, autonomii i doświadczenia niezależnego życia.**

Badanie zostało przeprowadzone w okresie od listopada 2025 roku do maja 2026 roku i składało się z czterech etapów:

- Analizy prawnej.
- Przeglądu literatury.

- Analizy dokumentów strategicznych i programowych.
- Przeprowadzenia studium przypadku w pięciu wybranych samorządach na terenie kraju.

Szczegółowy sposób oraz cel prowadzenia poszczególnych analiz zostały opisane na początku rozdziałów, w których przedstawiono wyniki analiz.

Badanie uzyskało pozytywną opinię Komisji Etycznej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie (Uchwała nr 3/2026 Komisji Etyki SGH z dnia 19 stycznia 2026 roku).

Projekt został zaplanowany i zrealizowany jako badanie partycypacyjne, prowadzone we współpracy Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie (SGH) i Polskiego Forum Osób z Niepełnosprawnościami (PFON).

Oznacza to, że organizacja parasolowa reprezentująca środowisko osób z niepełnosprawnościami nie występowała wyłącznie jako interesariusz konsultujący wyniki, lecz jako współtwórca procesu badawczego na każdym etapie. Koprodukcja obejmowała uzgadnianie kierunków analizy, bieżące konsultowanie kolejnych etapów badania, wspólne prowadzenie badań terenowych i interpretowanie wyników oraz wypracowanie wniosków i rekomendacji. Takie podejście ma znaczenie nie tylko metodologiczne, lecz także normatywne. W badaniu dotyczącym niezależnego życia i mieszkalnictwa ze wsparciem trudno oddzielić jakość procesu badawczego od pytania o to, czy sam proces respektuje zasadę udziału osób z niepełnosprawnościami w decyzjach, które ich dotyczą. Partycypacyjny charakter projektu wzmacnia trafność analiz, ponieważ pozwala konfrontować perspektywę akademicką z doświadczeniem ruchu na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami oraz uwrażliwia badanie na kwestie dostępności, języka i praktycznych konsekwencji proponowanych rozwiązań.

Warto także już na wstępie podkreślić, że przeprowadzone badanie miało swoje wyraźne ograniczenia. Po pierwsze, z racji niewielkiej liczby badanych samorządów, zaprezentowane w raporcie modele możliwości wspierających rozwój mieszkalnictwa wspomaganego, umożliwiającego prowadzenie niezależnego życia, są ograniczone. Z dużą dozą pewności można założyć, że istnieje szereg innych modeli, w ramach których ta forma może się rozwijać, a których nie udało się uchwycić w przeprowadzonym badaniu właśnie z racji jego niewielkiej skali.

Po drugie, badanie koncentrowało się na mieszkaniach wspomaganych, za punkt wyjścia przyjmując rozwiązania ustawowe. Tym samym analiza nie obejmowała zagadnień związanych z adaptabilnością mieszkań i analizy wsparcia, które

jest niezbędne, by osoba z niepełnosprawnością mogła pozostać w swoim środowisku zamieszkania, bez konieczności przeprowadzki.

I wreszcie, z racji niewielkiej skali badania terenowego, mimo prób uchwycenia warunków rozwoju mieszkalnictwa dla osób z różnymi niepełnosprawnościami, badanie nie pozwoliło na szeroką i kompleksową analizę rozwiązań dla poszczególnych grup. Nie pozwoliło też w pełni odpowiedzieć na pytanie, czy takie szczegółowe rozwiązania są konieczne.

Niewątpliwie zagadnienia te wymagają kolejnych badań i analiz, a prezentowany raport może być traktowany jako punkt wyjścia do dalszych dyskusji.

Raport składa się z wprowadzenia, czterech głównych części analitycznych oraz części końcowej obejmującej wnioski i rekomendacje. Wprowadzenie ma charakter porządkujący: przedstawia kontekst badania, jego cele, pytania badawcze, przyjętą perspektywę niezależnego życia, sposób przeprowadzenia badania oraz jego ograniczenia.

Część poświęcona przeglądowi literatury ujmuje niezależne życie jako ramę dla mieszkalnictwa wspomagane, omawia postsocjalistyczne reżimy opieki i opóźnioną deinstytucjonalizację, krytykę „mini instytucji” oraz warunki brzegowe nieinstytucjonalnego mieszkalnictwa, a na tym tle porządkuje główne wątki polskiej literatury przedmiotu. Część poświęcona analizie prawnej rekonstruuje wymogi wynikające z art. 19 KPiO i Komentarza Ogólnego nr 5, a następnie ocenia z tej perspektywy przepisy ustawy o pomocy społecznej, rozwiązania programowe i samorządowe (Centra Opiekuńczo-Mieszkalne, Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe, modele lokalne) oraz propozycje nowych regulacji. Część strategiczna obejmuje analizę najważniejszych dokumentów polityki publicznej odnoszących się do mieszkalnictwa, deinstytucjonalizacji i usług środowiskowych, wskazując na ich niespójność i „hybrydową koherencję”.

Wyniki badania terenowego przedstawiono w dwóch częściach. Pierwsza, oparta na wypowiedziach mieszkańców, opisuje, czym w praktyce jest mieszkanie wspierające niezależne życie. Uwzględniono w niej analizę przestrzeni mieszkania, sposób organizacji wsparcia i codziennego życia, rolę usług społecznych i asystencji osobistej oraz doświadczenie samostanowienia. Druga część rekonstruuje lokalne uwarunkowania rozwoju mieszkalnictwa wspomagane w pięciu badanych samorządach: Gdańsku, Łodzi, Ciechanowie, Zamościu i Tarnowie. Przedstawiono w niej zarówno wyodrębnione modele rozwoju, jak i przekrojowe czynniki sprzyjające rozwojowi mieszkań zgodnych z art. 19 KPiO lub ten rozwój hamujące.

Część końcowa raportu obejmuje syntetyczne wnioski, uporządkowane wokół pięciu pytań badawczych, oraz rekomendacje kierowane do decydentów krajowych, regionalnych i lokalnych, dotyczące rozwiązań prawnych, finansowania, rozwoju usług oraz zmiany kultury organizacyjnej. Raport zamykają spis tabel i wykresów oraz bibliografia.



Mieszkalnictwo wspomagane jako instrument wspierania niezależnego życia osób z niepełnosprawnościami – wyniki przeglądu literatury

Niezależne życie jako rama dla mieszkalnictwa wspomaganego

Kluczowym założeniem niezależnego życia jest zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami możliwości dokonywania wyborów i sprawowania kontroli nad własnym życiem oraz podejmowania wszystkich decyzji dotyczących ich samych (Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 2017).

Wykładnię tę sformułował w następujący sposób Adolf Ratzka: „Niezależne życie nie oznacza, że chcemy wszystko robić samodzielnie i nie potrzebujemy nikogo, ani że chcemy żyć w izolacji. Niezależne życie oznacza, że domagamy się takich samych możliwości wyboru i kontroli w naszym codziennym życiu, jakie nasi pełnosprawni bracia i siostry, sąsiedzi oraz przyjaciele uważają za coś oczywistego. Pragniemy dorastać w naszych rodzinach, uczęszczać do lokalnej szkoły, korzystać z tych samych autobusów co nasi sąsiedzi, wykonywać zawody zgodne z naszym wykształceniem i zainteresowaniami oraz zakładać własne rodziny. Ponieważ to my najlepiej znamy nasze potrzeby, musimy przedstawiać rozwiązania, których pragniemy, przejąć kontrolę nad własnym życiem, myśleć i wypowiadać się samodzielnie – tak jak wszyscy inni” (Independent Living Institute, 2003). Należy przy tym wskazać, że pojęcie niezależnego życia jest

pojęciem specjalistycznym, które powinno być rozumiane w kategoriach kontroli nad własnym życiem i decyzyjności (ang. *choice and control*) i odróżniane od jego potocznego rozumienia w kategoriach takich jak samodzielność funkcjonalna czy ekonomiczna. Jednocześnie należy zauważyć, że pojęcie to obejmuje wszystkie osoby z niepełnosprawnościami, w tym również osoby z niepełnosprawnością intelektualną. W tym przypadku wsparcie obejmuje również sferę decyzyjności i pozostawianie jej danej osobie w największym możliwym zakresie (Głąb, 2025).

Jak wskazuje Komentarz Ogólny nr 5 w odniesieniu do Art. 19 (a) KPON – w kontekście mieszkalnictwa wybór miejsca zamieszkania i osób, z którymi się mieszka, stanowi kluczową ideę stojącą za prawem do niezależnego życia w społeczności: „Możliwość indywidualnego wyboru nie ogranicza się do miejsca zamieszkania, ale dotyczy ona też wszelkich aspektów warunków bytowych danej osoby: codziennego planu dnia i zwyczajów oraz stylu życia, w tym sfery publicznej i prywatnej, w wymiarze codziennym jak również długofalowym” (p. 24). Prawo do niezależnego życia nie jest realizowane, kiedy „jedyną opcją jest nieformalna opieka rodziny, gdy brak dostępnego wsparcia pozainstytucjonalnego, gdy niedostępne jest mieszkalnictwo lub gdy usługi wsparcia są świadczone wyłącznie w zakresie konkretnych, zbiorowych form mieszkaniowych, takich jak grupy domów czy instytucje” (p. 25).

Wytyczne w sprawie deinstytucjonalizacji (Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 2022) wskazują na cechy charakterystyczne instytucjonalizacji, takie jak: „obowiązkowe dzielenie się opiekunami z innymi osobami oraz brak lub ograniczony wpływ na wybór osoby zapewniającej pomoc; izolacja i odseparowanie od samodzielnego życia w społeczności; brak kontroli nad codziennymi decyzjami; brak możliwości wyboru przez osoby zainteresowane, z kim chcą mieszkać; sztywność rutyny niezależnie od osobistej woli i preferencji; identyczne czynności w tym samym miejscu dla grupy osób podlegających określonej władzy; paternalistyczne podejście w świadczeniu usług; nadzór nad warunkami życia; oraz nieproporcjonalna liczba osób niepełnosprawnych w tym samym środowisku” (p. 14). W tym kontekście szczególnie uwidacznia się związek niezależnego życia z mieszkalnictwem – jego forma warunkuje możliwość prowadzenia niezależnego życia.

W badaniach nad polityką wobec osób z niepełnosprawnościami mieszkalnictwo wspomagane jest coraz częściej ujmowane nie jako techniczna „usługa mieszkaniowa”, lecz jako jeden z kluczowych instrumentów realizacji prawa do niezależnego życia i jednocześnie element szerszej koncepcji tegoż. Artykuł 19 KPON przesuwą środek ciężkości z pytania *jak zapewnić opiekę osobom*

z niepełnosprawnościami? na pytanie *jak zagwarantować im możliwość życia w społeczności na równych prawach, z odpowiednim wsparciem?*, a Komentarz Ogólny nr 5 doprecyzowuje, że środowiskowe usługi mieszkaniowe, w tym mieszkalnictwo wspomagane, są jednym z głównych narzędzi realizacji tego prawa (ONZ, 2006; Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 2017). W tej perspektywie niezależne życie, tak jak zostało wspomniane powyżej, nie oznacza braku potrzeby wsparcia, lecz sytuację, w której osoba zachowuje władzę decyzyjną nad swoim życiem, a wsparcie jest organizowane w sposób umożliwiający tę sprawczość – mieszkanie wspomagane jest więc wartościowe o tyle, o ile wzmacnia, a nie ogranicza samostanowienie (Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 2017; ENIL, 2022).

Na poziomie operacyjnym przekłada się to na szereg kryteriów projektowania usług. Po pierwsze, mieszkanie wspomagane powinno być osadzone w „zwykłym” środowisku – w zwykłej dzielnicy, w zasobie komunalnym lub prywatnym, a nie w enklawie usług specjalistycznych, tak aby umożliwiać pełny dostęp do przestrzeni publicznych, szkół, rynku pracy i więzi sąsiedzkich (Nelson et al., 2007; Wiesel, 2015). Po drugie, wsparcie ma być personalne i zindywidualizowane, przyznawane osobie, a nie miejscu – to osoba „przynosi” ze sobą wsparcie do wybranego mieszkania, zamiast wpisywać się w z góry zdefiniowany pakiet usług przypisanych do danej placówki (Oliver et al., 2020; Douglas et al., 2022, 2024). Po trzecie, kluczowe jest rozdzielenie funkcji właściciela mieszkania i dostawcy wsparcia – badania nad różnymi modelami pokazują, że dopiero wtedy możliwa jest zmiana takiego dostawcy, dopasowanie wsparcia do preferencji osoby i stopniowe budowanie realnej kontroli nad życiem codziennym (Stancliffe, Keane, 2000; Douglas et al., 2023; Oliver et al., 2022). Mając na uwadze powyższe kryteria, można się obawiać, że rozwój mieszkalnictwa wspomagane w Polsce może ewoluować w niepożądanym kierunku – jeśli będzie przebiegał według modelu traktującego szczególne warunki zamieszkania jako część pakietu usług (Głąb, 2026).

Należy również zwrócić uwagę na krytykę procesu deinstytucjonalizacji sformułowaną przez Komitet ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami w przywoływanym już dokumencie zawierającym wytyczne w sprawie deinstytucjonalizacji (Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 2022). Treść wytycznych jest wynikiem m.in. obserwacji tego, jakim zniekształceniom ulegała koncepcja deinstytucjonalizacji w ciągu kilkunastu lat od powstania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – zarówno na polu ideowym, jak i wykonawczym. Warto zwrócić uwagę na fragment,

który mówi o tym, że instytucjonalizacja nigdy nie może być rozumiana jako forma ochrony osób z niepełnosprawnościami czy „wybór”. Fragment ten jest odbiciem toczącej się dyskusji nad miejscem deinstytucjonalizacji w systemie wsparcia, a więc dotyczącej nie zmiany paradygmatu (tutaj rozumianego jako całościowy zwrot polityki społecznej i odejście od instytucjonalnych placówek zbiorowego zamieszkania), ale wprowadzenia deinstytucjonalizacji jako alternatywy. W tym ujęciu stanowiłaby ona niejako dodatkowy system wsparcia, a decyzyjność w ramach niezależnego życia wiązałaby się z możliwością wyboru formy zamieszkania – instytucjonalnej lub innej. Uwidacznia się więc tutaj postulat zachowania placówek zbiorowego zamieszkania przy jednoczesnym dopuszczeniu możliwości rozwoju form alternatywnych. Oponenti takiego podejścia podkreślają, że możliwość „wyboru” jest znacznie ograniczona, a tworzenie podwójnego systemu może być drogie i nieefektywne. Jednocześnie rozwijanie deinstytucjonalizacji (w tym mieszkalnictwa) ma charakter fakultatywny (Głąb, 2024).

Kolejną, podnoszoną przez Komitet, kwestią jest postulat unikania działań, takich jak przebudowa placówek, zwiększanie liczby łóżek, zastępowanie dużych placówek mniejszymi czy zmiana ich nazw. Postulat ten wynika z obserwacji pozornych zmian, jakie przeprowadza się pod hasłami deinstytucjonalizacji. Na gruncie polskim jest to np. krytyka Centrów Opiekuńczo-Mieszkalnych, które były zapowiadane jako nowa forma mieszkalnictwa, w praktyce przypominają jednak placówki zbiorowego zamieszkania (Głąb, 2024).

Niezależne życie w kontekście mieszkalnictwa wspomagane w Polsce nadal jest trudne do zrozumienia i wdrożenia ze względu na optykę modelu pomocy społecznej funkcjonującego w nurcie wychowawczo-pomocowym – jako programu „wyjścia z problemu” lub programu stałego wsparcia w szczególnych (specjalistycznych) warunkach. Natomiast definicyjnie niezależne życie nie wiąże się bezpośrednio ani z jednym, ani z drugim. Nie stanowi ono sposobu wyjścia z problemu, jest raczej postulatem przyznania jednostce prawa do decydowania o własnym życiu. Zawiera wprawdzie element szczególnego wsparcia w funkcjonowaniu, jednak w zwykłych (a nie szczególnych) warunkach – również mieszkaniowych.

Postsocjalistyczne reżimy opieki a opóźniona deinstytucjonalizacja

Literatura dotycząca niezależnego życia w krajach Europy Środkowo-Wschodniej podkreśla, że realizacja art. 19 KPON odbywa się w specyficznym kontekście postsocjalistycznych reżimów opieki, w których łączą się dziedzictwo instytucjonalizacji, familializm i paternalizm. Završek i Fischbach (2023) analizują Słowenię i Serbię jako przykłady państw „półperyferyjnych”, w których słaba gospodarka, wysokie bezrobocie, kryzys mieszkaniowy i zależność od środków zewnętrznych sprzyjają utrzymywaniu dużych instytucji jako „ostatniego gwaranta” dachu nad głową i wsparcia dla osób z długotrwałymi potrzebami. W obu krajach po 1991 roku równolegle rozwijały się dwa procesy: fragmentaryczna i powolna deinstytucjonalizacja (pilotażowe mieszkania wspierane, pojedyncze grupy domowe) oraz inwestowanie krajowych i unijnych środków w budowę nowych instytucji, rozbudowę istniejących domów pomocy i tworzenie dużych „jednostek mieszkaniowych” przy placówkach (Završek, 2017; Mladenov, Petri, 2020).

Kluczowym elementem tego porządku jest familializm – normatywne i polityczne założenie, że to rodzina jest „naturalnym” i podstawowym opiekunem osoby z niepełnosprawnością, natomiast rolą państwa jest tylko wspieranie jej funkcjonowania, a nie tworzenie innych rozwiązań. W Serbii około 85% osób starszych wymagających wsparcia pozostaje wyłącznie pod opieką krewnych, a dyskusje wokół ustawy o rodzicu opiekunie wzmacniają oczekiwanie, że kobiety będą zapewniać intensywną opiekę w domu w zamian za niewielkie świadczenia (Sauer, Perišić, 2014; Pejin Stokić, Baje, 2021).

Pojęcie niezależnego życia bywa wprowadzane do ustawodawstwa, jak w Estonii, gdzie w 2004 roku zostało włączone do ustawy o pomocy społecznej, w częściach dotyczących niektórych usług społecznych, w tym mieszkalnictwa (ESN, b.d.). Wskazuje się jednak, że mieszkalnictwo dla osób z niepełnosprawnościami nadal ma cechy instytucjonalne – szczególnie w aspekcie łączenia mieszkania z innymi usługami (Mammadov, 2021). W Rumunii w Krajowej strategii na rzecz ochrony, integracji i włączenia społecznego osób niepełnosprawnych (2006–2013) określono podstawową zasadę, według której osoba z niepełnosprawnością powinna mieć swobodę podejmowania własnych decyzji, w tym wyboru usług, z których korzysta, oraz ich dostawców – na podstawie indywidualnych umów o świadczenie usług. Jednocześnie w strategii tej nie zawarto wyraźnego wymogu

zastąpienia istniejących placówek opieki długoterminowej usługami środowiskowymi (ESN, b.d.).

Na Węgrzech postępy w deinstytucjonalizacji oceniane są jako niewielkie. W 2020 roku z mieszkalnictwa wspomagane go korzystało jedynie 1359 osób. Wskazuje się tutaj m.in. na nierównomierny dostęp do usług – większość dużych instytucji, będących spadkiem po systemie socjalistycznym, jest zlokalizowana w izolowanych obszarach wiejskich. Z kolei nowoczesne domy grupowe znajdują się głównie w miastach, ale ich liczba jest skrajnie niewystarczająca. Jednocześnie obecny system opiera się na koncepcji, w której ciężar zapewnienia godnego życia spoczywa na jednostce i jej bliskich, a nie na państwie (Csathó, Kozma, Petri, 2023).

Z kolei w przypadku Litwy wskazuje się na zjawisko przenoszenia osób z niepełnosprawnościami do domów grupowych, co stanowi jedynie rozwiązanie pośrednie na drodze do ich niezależnego życia. Podkreśla się, że sytuacja taka może doprowadzić do braku zaufania do idei deinstytucjonalizacji, jako że „kompromisowe rozwiązanie w postaci »małych placówek« jest dogodne jedynie z punktu widzenia systemu, jednak ze względu na piętno z nim związane nie jest ono akceptowalne dla lokalnych społeczności i nie otwiera przed osobami z niepełnosprawnościami perspektyw na prowadzenie prawdziwie niezależnego życia” (Gevorgianienė, Šumskienė, 2023).

Jednocześnie literatura odnotowuje procesy reinstytucjonalizacji (Mladenov, Petri, 2020). W Słowenii rozbudowa domów pomocy społecznej i tworzenie przy istniejących instytucjach nowych jednostek przeznaczonych dla 25–40 osób prowadzi do sytuacji, w której osoby formalnie funkcjonujące „w społeczności” nadal żyją pod całodobowym nadzorem, z centralną kuchnią, wspólnym rytmem dnia i ograniczoną prywatnością. Autorzy opisują te rozwiązania jako „mikro instytucje” reprodukujące kulturę instytucjonalną (Završek, 2017, 2018). W Serbii po wyczerpaniu przedakcesyjnych środków unijnych część osób przeniesionych do mieszkań wspieranych została ponownie ulokowana w dużych instytucjach, a rynek prywatnych domów opieki – często małych, ale słabo regulowanych – gwałtownie się rozwinął, co budzi obawy o jakość usług i prawa mieszkańców (Pejin Stokić, Baje, 2021; Stoeckel et al., 2022).

Szarfenberg (2024) wskazuje, że w polskiej literaturze przedmiotu termin „reinstytucjonalizacja” bywa stosowany również jako określenie formy deinstytucjonalizacji. Przykładem może być artykuł Golinowskiej (2022), gdzie pojawia się następująca wykładnia deinstytucjonalizacji: „Gdy możliwości rozwiązania opartego na rodzinie są ograniczone, deinstytucjonalizacja

oznacza de facto zastąpienie dużych i często zamkniętych organizacji opiekuńczych mniejszymi, które są zakorzenione lokalnie i otwarte na lokalne społeczności, wykorzystując ich lokalny potencjał w zakresie aktywności społecznej. Deinstytucjonalizacja w tym sensie oznacza inwestowanie w tworzenie sieci małych placówek, dostosowanych do różnych rodzajów zależności oraz do różnych ścieżek życiowych osób, których potrzeby mogą nie występować jedynie epizodycznie, ale raczej wymagają opieki przez całe życie”. Jest to interpretacja niezgodna z podstawowymi założeniami deinstytucjonalizacji i krytyką instytucjonalizacji, jakie przedstawia Komitet ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami (Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 2017, 2022).

Rymsza zwraca uwagę na możliwe nieporozumienia wokół terminu deinstytucjonalizacja. Wskazuje, że termin ten może sugerować „zniesienie wszelkich zasad i reguł gry w polu praktyk pomocowych”, co nie jest zgodne z intencją jego autorów. Jest nią natomiast „upowszechnianie reguł nowych, opartych na podejściu środowiskowym, które w ujęciu socjologicznym są również »instytucjami«”, co może prowadzić do próby zastąpienia terminu deinstytucjonalizacja terminem reinstytucjonalizacja – „na określenie istoty nowego podejścia w organizacji praktyk pomocowych”. Jak zauważa dalej: „nie jest to (...) trafna propozycja terminologiczna, gdyż, chcąc nie chcąc, niesie ze sobą konotację utrzymania czy powrotu do tradycyjnych (czyli zakładowych) rozwiązań, co w żadnym wypadku nie jest ani jawnym, ani ukrytym (...) założeniem programowym polityki DI” (Rymsza, 2023: 9). Pojęcie reinstytucjonalizacji należy zatem traktować z ostrożnością, mając na uwadze jego konteksty i założenia definicyjne.

Niezależne życie i krytyka „mini instytucji”

Na tym tle szczególne znaczenie zyskuje pojęcie „mini instytucji”, używane zarówno w analizach postsocjalistycznych, jak i w badaniach z Australii czy Europy Zachodniej. Stoeckel i in. (2022), opisując Serbię, pokazują, że wiele usług określanych jako „mieszkania wspierane” ulokowano w pobliżu dużych zakładów i powierzono tym samym publicznym dostawcom. Osoby mieszkają wprawdzie w mniejszych jednostkach, ale nadal podlegają tym samym regułom, tej samej kadrze i tej samej logice separacji od społeczności. Završek i Fischbach (2023) argumentują, że tam, gdzie polityka koncentruje się na „humanizacji” instytucji (remonty, mniejsze pokoje, „domowe” wyposażenie), a nie na przełamaniu

instytucjonalnej logiki, powstają mikro instytucje – mniejsze, bardziej estetyczne, ale strukturalnie podobne do dużych domów pomocy.

Podobne wnioski pojawiają się w badaniach nad wspieranym mieszkaniem w krajach zachodnich. Mansell i in. (2007), Bigby i Beadle-Brown (2018) oraz Wiesel (2015) pokazują, że małe domy (do 6 osób) mogą nadal funkcjonować jak instytucje totalne, jeśli to organizacje – a nie osoby mieszkające – decydują o składzie grupy, harmonogramie dnia, zasadach korzystania z przestrzeni czy kontaktach z rodziną. W analizie D’Cruz i in. (2025) dotyczącej doświadczeń osób o złożonych potrzebach w Australii, grupowe domy są określane jako „mini instytucje”, bo mieszkańcy nie mają realnego wyboru w kwestii współlokatorów czy personelu, doświadczają zaniedbań i przemocy, a formalne mechanizmy skargowe okazują się nieskuteczne (CoA, 2023b, 2023c).

Ben-Moshe (2020) oraz Mladenov i Petri (2020) interpretują te zjawiska jako efekt „częściowej deinstytucjonalizacji”, w której państwa i dostawcy usług koncentrują się na jednym z elementów zmiany – najczęściej na fizycznym zmniejszeniu placówek, ignorując konieczność równoległego rozwoju usług w społeczności i wzmocnienia samostanowienia osób z niepełnosprawnościami. Lovrits i in. (2025) pokazują na przykładzie Czech, że taki zawężony dyskurs pozwala „przechwycić” pojęcie deinstytucjonalizacji – inwestycje w modernizację dużych domów opieki czy budowę małych jednostek przy instytucjach są komunikowane jako postęp, mimo że utrwalają instytucjonalną logikę (Siska, Beadle-Brown, 2022; European Commission, 2020). Podobne strategie stosuje się również w polskim dyskursie, gdzie rozwiązania instytucjonalne są opisywane z użyciem siatki pojęciowej charakterystycznej dla deinstytucjonalizacji (Głąb, 2024). Z perspektywy prawa do niezależnego życia mini instytucje nie są więc po prostu nieidealną formą mieszkalnictwa, lecz wyrazem sprzeczności między deklaracjami praw człowieka a praktykami podporządkowanymi logice kosztów, kontroli i bezpieczeństwa rozumianego jako nadzór (Altermark, 2017; Završek, 2018).

Warunki brzegowe dla nieinstytucjonalnego mieszkalnictwa wspomagane

Z literatury wynika, że aby mieszkalnictwo wspomagane rzeczywiście wspierało niezależne życie, musi spełniać szereg warunków brzegowych, które są szczególnie trudne do osiągnięcia w postsocjalistycznych reżimach opieki. Po pierwsze, konieczne jest zapewnienie realnego wyboru i różnorodności opcji

mieszkaniowych w zwykłym zasobie – tak, aby osoby z niepełnosprawnościami mogły wybierać między zamieszkaniem samotnie, z rodziną, partnerem czy niewielką liczbą współlokatorów, a nie być skazane na jedyną dostępną opcję w postaci domu grupowego lub powrotu do przeciążonej rodziny (Stancliffe et al., 2011; Salmon et al., 2018; Douglas et al., 2023). Badania D’Cruz i in. (2025) oraz Fisher i in. (2021) pokazują, że tam, gdzie realnie dostępne są różne opcje – w tym mieszkania z indywidualnie kontraktowanym wsparciem – osoby o złożonych potrzebach wsparcia wybierają konfiguracje zwiększające ich poczucie bezpieczeństwa i kontroli, a niekoniecznie w pełni samodzielne życie.

Po drugie, literatura podkreśla konieczność odłączenia wsparcia od miejsca i rozdzielenia roli właściciela mieszkania oraz dostawcy usług (Stancliffe, Keane, 2000; Oliver et al., 2022). W modelach SDA czy ILAs w Australii osoby wynajmują mieszkania w zwykłych budynkach, a wsparcie jest organizowane na podstawie odrębnych kontraktów – co umożliwia zmianę dostawcy, dopasowanie liczby godzin i zakresu wsparcia do zmieniających się potrzeb oraz większą kontrolę nad przestrzenią prywatną (Douglas et al., 2022, 2024). Tam, gdzie wsparcie jest związane z konkretnym miejscem i jednym dostawcą – jak w wielu serbskich i słoweńskich rozwiązaniach – nawet małe jednostki mieszkaniowe pozostają mini instytucjami, a możliwość „zagłosowania nogami” w praktyce nie istnieje (MDRIS, 2021; Završek, Fischbach, 2023).

Po trzecie, Završek i Fischbach (2023) oraz Matković i Stranjaković (2020) wskazują, że bez rozwoju gęstej sieci usług środowiskowych, obejmujących asystencję osobistą, wsparcie w zdrowiu psychicznym, transport, usługi opieki długoterminowej, wsparcie dochodowe i dostęp do rynku pracy, mieszkanie wspomagane staje się ostatnim bastionem systemu, uwidaczniającym braki innych polityk. D’Cruz i in. (2025) pokazują, że osoby o złożonych potrzebach wsparcia żyjące w grupowych domach krążą między instytucjami, rodziną i mieszkaniami wspieranymi właśnie dlatego, że nie istnieje stabilna infrastruktura usług w społeczności (Douglas et al., 2024). W takich warunkach presja finansowa skłania decydentów do utrzymywania większych jednostek i łączenia roli właściciela oraz dostawcy, co znów sprzyja mini instytucjom (Pejin Stokić, Baje, 2021).

Po czwarte, istotna jest techniczna konstrukcja przestrzeni mieszkalnej. Okazuje się, że wiele polskich rozwiązań w mieszkalnictwie wspomaganim zakłada, że mieszkanie nie musi stanowić osobnej całości w postaci oddzielnego wejścia, pokoju, łazienki i kuchni. Za podstawę lokalową uważa się pokój z łazienką, podczas gdy kuchnia może być współdzielona z innymi (obcymi)

mieszkańcami, czyli znajdować się poza strefą prywatną, co przypomina warunki hostelowe (Głąb, 2026). W tym kontekście należy zwrócić uwagę na § 3 ust. 9 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakie powinny spełniać budynki. Definicja mieszkania brzmi tam następująco: „Zespół pomieszczeń mieszkalnych i pomocniczych, mający odrębne wejście, wydzielony stałymi przegrodami budowlanymi, umożliwiający stały pobyt ludzi i prowadzenie samodzielnego gospodarstwa domowego”. Są to techniczne warunki brzegowe, które powinny dotyczyć również mieszkań wspomaganych, aby umożliwiały one niezależne życie, czyli pozwalały osobom z niepełnosprawnościami funkcjonować na równi z innymi.

Wreszcie, kluczowe znaczenie mają twarde ramy prawne i instytucjonalne, które ograniczyłyby możliwości „przechwycenia” wypracowanych rozwiązań przez istniejące instytucje. Lovrits i in. (2025) w odniesieniu do Czech oraz Završek (2017, 2018) w odniesieniu do byłej Jugosławii wskazują na potrzebę: ograniczenia budowy nowych instytucji, ustanowienia limitów wielkości placówek, zakazu lokowania mieszkań wspieranych na terenach instytucji, obowiązkowego współprojektowania usług z osobami z niepełnosprawnościami oraz stworzenia silnych, dostępnych mechanizmów skargowych i monitoringu (CECHR, 2023; Ombudsman, 2023, 2025a). Bez takich rozwiązań i przy dominacji familializmu oraz logiki oszczędności mieszkalnictwo wspomagane łatwo staje się narzędziem reinstytucjonalizacji, a nie instrumentem wspierania niezależnego życia.

Mieszkalnictwo wspomagane w Polsce – główne wątki literatury

Polska literatura dotycząca mieszkalnictwa wspomagane rozwija się dynamicznie dopiero od ostatniej dekady i pozostaje silnie związana z dyskursem deinstytucjonalizacji oraz implementacji Konwencji ONZ. W pracach o charakterze policy oriented (Bakalarczyk, 2023; Grabowska, Wójcik, 2021) mieszkalnictwo wspomagane jest ujmowane przede wszystkim jako narzędzie odchodzenia od modelu opieki instytucjonalnej (domów pomocy społecznej, zakładów opiekuńczo-terapeutycznych), w kierunku usług środowiskowych. Jednocześnie podkreśla się chaos definicyjny oraz brak spójnego, ustawowego standardu postępowania. Zbigniew Głąb, analizując polskie polityki mieszkaniowe z perspektywy socjologii wiedzy, wskazuje na ambiwalentny proces (de)instytucjonalizacji: praktyki izolacji przenoszone są z domów pomocy

do mieszkań wspomaganych, jeśli projektuje się je i zarządza nimi w logice zabezpieczenia i kontroli, a nie niezależnego życia (Głąb, 2021, 2024, 2026).

Część badań koncentruje się na standardach i modelach teoretycznych. Łuszczynska (2022, 2024) porównuje standardy mieszkalnictwa wspomaganego w Polsce z rozwiązaniami w wybranych krajach, wskazując na niedorozwój elementów kluczowych z perspektywy niezależnego życia – rozdzielenia roli właściciela mieszkania i dostawcy wsparcia, indywidualnego kontraktowania usług, gwarancji prawa do zmiany dostawcy – oraz na wciąż silne powiązanie mieszkań z lokalnymi instytucjami pomocy społecznej. Olszewski (2019, 2022) oraz Gawlik i Pawlik (2018) proponują modele standardów i „mieszkań zintegrowanych” dla osób z niepełnosprawnościami, zwłaszcza w spektrum autyzmu, próbując włączyć do polskiej debaty pojęcia normalizacji i integracji społecznej, ale równocześnie osadzają projektowanie mieszkań w otoczeniu instytucjonalnej infrastruktury parafialnej lub zakładają korzystanie z zasobów organizacji pozarządowych.

Silny nurt stanowią studia empiryczne, oparte na perspektywie użytkowników i praktyków. Majewska (2019) analizuje doświadczenia dorosłych osób z niepełnosprawnością intelektualną przebywających w warszawskim mieszkaniu wspomaganim, udowadniając, że zamieszkanie poza instytucją sprzyja wzrostowi poczucia sprawczości i satysfakcji, ale zakres kontroli nad codziennością pozostaje ograniczony przez harmonogram wsparcia, decyzje kadry i możliwość powrotu do instytucji. Marciniak-Madejska (2018) interpretuje mieszkalnictwo wspomagane dla osób z niepełnosprawnością intelektualną jako narzędzie normalizacji i integracji, wskazując zarówno na potencjał (możliwość pełnienia ról społecznych, nawiązywania relacji sąsiedzkich), jak i bariery strukturalne (niska dostępność mieszkań w zwykłym zasobie, brak asystencji osobistej). Badania Podymy (2020) oraz Bielskiej-Łach (2022) pokazują natomiast z perspektywy uczestników różnych programów (np. „Azymut – Samodzielność”), że mieszkania wspomagane stają się ważnym krokiem w stronę samodzielności, ale pozostają silnie osadzone w logice projektu, z przeddefiniowaną ścieżką usamodzielnienia, która nie zawsze odpowiada indywidualnym wyborom.

Istotnym wątkiem, szczególnie w literaturze pedagogicznej i pracy socjalnej, jest rola kadry wspierającej. Kruk-Rogucka (2022) opisuje znaczenie trenerów mieszkalnictwa wspomaganego – ich kompetencji, doświadczeń i sposobów pracy – pokazując, że to właśnie oni w praktyce definiują granicę między wsparciem a kontrolą. Kosewska (2022), badając osoby w spektrum autyzmu

i ich rodziny, podkreśla napięcia między dążeniem do usamodzielnienia a obawami rodziców przed utratą bezpieczeństwa, co sprzyja familiarystycznym rozwiązaniom (np. silnej obecności rodziny w zarządzaniu mieszkaniem).

W kontekście rynku pracy i aktywizacji Wolny (2018) wskazuje, że lokalne modele aktywizacji społecznej i zawodowej osób z niepełnosprawnością intelektualną bardzo rzadko traktują stabilne, niezależne mieszkanie jako równorzędny cel, co ogranicza spójność wsparcia.

Polskie analizy systemowe (Grabowska, Wójcik, 2021; Kobus-Ostrowska, Miklaszewska, b.d.) konsekwentnie udowadniają, że rozwój mieszkalnictwa wspomagane odbywa się w warunkach niedoboru mieszkań, fragmentarycznego finansowania i silnego zakorzenienia usług w strukturach pomocy społecznej, co sprzyja częściowej, a nie radykalnej deinstytucjonalizacji. Zestawione z ujęciami porównawczymi i postsocjalistycznymi (Głąb, 2021, 2024, 2026) prace te wskazują, że Polska wpisuje się w szerszy wzorzec regionu – mieszkania wspomagane są rozwijane jako innowacja w ramach istniejącego reżimu opiekuńczego, a nie jako narzędzie fundamentalnej zmiany zmierzającej w stronę niezależnego życia, co rodzi ryzyko powstawania polskich odmian mini instytucji, osadzonych w zwykłej tkance miejskiej, ale funkcjonujących w logice instytucji.



Analiza prawna funkcjonowania mieszkalnictwa wspomaganego w Polsce

Na wstępie należy wyjaśnić, że zawarta w tym rozdziale analiza przedmiotowa odnosi się do wszystkich prowadzonych w Polsce form szeroko pojętego mieszkalnictwa wspomaganego, wobec tego zarówno do rozwiązań zawartych w art. 53 ustawy o pomocy społecznej wraz z rozporządzeniem do niego wydanym, jak i do form mieszkalnictwa ze wsparciem dla osób z niepełnosprawnościami, prowadzonych projektowo przez jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe i inne podmioty. W związku z tym termin „mieszkalnictwo wspomagane” jest używany w analizie w szerokim zakresie, zależnym od kontekstu, chyba że wyraźnie zaznaczono, że odnosi się jedynie do regulacji z ustawy o pomocy społecznej.

Wymogi wobec mieszkalnictwa wspomaganego zawarte w Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami

Analizując regulacje prawne dotyczące funkcjonowania w Polsce mieszkalnictwa wspomaganego, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na wymogi postawione w tym zakresie przez KPO (art. 19 lit. a). KPO gwarantuje osobom z niepełnosprawnościami możliwość wyboru miejsca zamieszkania i podjęcia decyzji co do tego, gdzie i z kim będą mieszkać, na zasadzie równości z innymi osobami, oraz zapewnia, że nie będą zobowiązane do mieszkania w szczególnych warunkach.

Wykładni tego postanowienia KPO dokonał Komitet ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami (dalej: Komitet) w Komentarzu Ogólnym nr 5 do art. 19

KPON. W komentarzu Komitet wskazał, że: „Wybór oraz podejmowanie decyzji w zakresie tego, w jaki sposób, gdzie i z kim mieszkamy, stanowi główną ideę stojącą za prawem do niezależnego życia w społeczności. Tak więc możliwość indywidualnego wyboru nie ogranicza się do miejsca zamieszkania, ale dotyczy ona też wszelkich aspektów warunków bytowych danej osoby: codziennego planu dnia i zwyczajów oraz stylu życia, w tym sfery publicznej i prywatnej, w wymiarze codziennym, jak również długofalowym”.

Komitet podkreślił, że warunków wynikających z KPON nie spełniają wszelkiego rodzaju „rozwiązania zbiorowe”, łączące ze sobą konkretne usługi, wymagające, by dwie osoby (lub więcej) zamieszkiwały razem, oraz przypisujące daną usługę do konkretnych warunków mieszkaniowych. W związku z tym, zgodnie z wykładnią Komitetu, nie są zgodne z art. 19 KPON wszelkie rozwiązania zarówno przewidujące mieszkanie ze sobą osób obcych, jak i łączące w pakiet mieszkanie i inne usługi, np. asystencję, różnego rodzaju terapie, rehabilitację czy wyżywienie.

Komitet podkreślił, że: „Zindywidualizowane usługi wsparcia, które nie dopuszczają własnego wyboru i kontroli, nie umożliwiają niezależnego życia w społeczności. Ze względu na oszczędność, osobom z niepełnosprawnościami często oferuje się usługi wsparcia świadczone w połączeniu z usługami mieszkaniowymi (w ramach łączonego »pakietu«). Jednak, choć samo to założenie można obalić z ekonomicznego punktu widzenia, aspekt oszczędności nie może przeważać nad tym związanym z prawami człowieka. Od osób z niepełnosprawnościami nie można z zasady wymagać dzielenia się asystencją i asystentami z innymi; proces ten może odbywać się wyłącznie przy pełnej i dobrowolnej zgodzie zainteresowanych. Możliwość wyboru jest jednym z trzech kluczowych elementów niezależnego życia w społeczności”.

Warto dodać, że Komitet postawił trudne wyzwanie przed organizatorami tzw. mieszkalnictwa wspomaganego. Z samego tego sformułowania można bowiem wnioskować, że istotą tego rozwiązania jest powiązanie mieszkania ze wsparciem, a jednocześnie wykładnia KPON, dokonana przez Komitet, zabrania „pakietowania” mieszkania ze wsparciem.

Jak pokaże analiza, w Polsce udało się znaleźć rozwiązania w dużym stopniu spełniające te dwa warunki, jednak nie mają one charakteru systemowego. Trzeba przy tym zaznaczyć, że konieczność ich szukania wynika z niewystarczającego zakresu usług mających zapewnić wsparcie indywidualne, w szczególności asystencji osobistej.

Należy jednocześnie zauważyć, że Komitet neguje teoretycznie najbardziej oczywiste myślenie o mieszkalnictwie wspomagany, zgodnie z którym dobrym wyjściem jest zapewnienie kompleksowego rozwiązania obejmującego różne sfery życia człowieka (w tym przypadku mieszkanie oraz wszelkie potrzebne formy wsparcia). Komitet zauważa, że to z pozoru korzystne rozwiązanie tak naprawdę jest niekorzystne dla jednostki, ponieważ rodzi zagrożenie, że całe jej życie będzie kontrolowane przez operatora usługi mieszkaniowej. Mimo bardziej kameralnego charakteru zakwaterowania sytuacja będzie się więc niewiele różnić od zasad panujących w instytucjach typu domy pomocy społecznej.

Pytanie jest jednak szersze – czy w ogóle istnieje forma mieszkalnictwa wspomaganego w stu procentach zgodna z KPON. Przy ocenie wdrażania Konwencji trzeba brać pod uwagę możliwości finansowo-organizacyjne państwa w danym momencie. Idealne byłoby zapewnienie wszystkim osobom wymagającym wsparcia indywidualnych usług, w szczególności asystencji osobistej, w takim zakresie, jakiego potrzebują, a więc – w wielu przypadkach – także całodobowym. Wiemy, że obecnie w Polsce nie jest to możliwe, choć należy podkreślać konieczność rozwoju tych usług. Warto przy tym pamiętać, że sama usługa asystencji osobistej nie zaspokaja wszystkich potrzeb poszczególnych osób z niepełnosprawnościami (np. potrzeby wsparcia w nawiązywaniu relacji społecznych, w tym sąsiedzkich).

Odpowiedzią na wskazane wyżej problemy jest połączenie mieszkania nie z obowiązkowymi usługami, lecz ze stałą możliwością wsparcia. Taka forma byłaby najbliższą spełnienia standardu wynikającego z KPON, z uwzględnieniem warunków finansowo-organizacyjnych państwa (czyli np. braku całodobowej, czy nawet adekwatnej do potrzeb, asystencji osobistej). Warto zauważyć, że w miarę zwiększania się zakresu asystencji osobistej zmniejszałaby się konieczność zapewniania możliwości wsparcia powiązanego z mieszkaniem. W taki sposób Polska spełniałaby wymagania stawiane przez KPON, przy równoczesnym zapewnianiu rozwiązań ukierunkowanych na Konwencję, z uwzględnieniem aktualnej sytuacji gospodarczej, społecznej i prawnej.

Przedstawiane w późniejszej części analizy możliwości tworzenia mieszkań wspomaganych będą oceniane właśnie z takiej perspektywy.

Przepisy o mieszkalnictwie wspomaganym zawarte w ustawie o pomocy społecznej

W polskim systemie prawnym istnieje kilka sposobów tworzenia szeroko rozumianego mieszkalnictwa wspomaganego. Przepisy odnoszące się wprost do mieszkalnictwa wspomaganego zawiera art. 53 ustawy o pomocy społecznej. Należy zauważyć, że w 2023 roku przepis ten uległ głębokim zmianom. Wydano wówczas także nowe rozporządzenie w sprawie mieszkań treningowych i wspomaganych.

W nowelizacji zrezygnowano z terminu „mieszkanie chronione”, który obejmował zarówno formę stałego wsparcia mieszkaniowego, jak i formę treningową. Warto przy tym wspomnieć, że samo sformułowanie „mieszkanie chronione” nie było zbyt fortunne. Nazwa absolutnie nie oddawała bowiem celu mieszkania. W literaturze pojawiały się nawet wątpliwości, kogo i przed kim takie mieszkanie miałoby chronić (Dudzińska, Sobczak, 2012).

W obecnym brzmieniu ustawa definiuje mieszkania wspomagane (podobnie jak mieszkania treningowe) jako formę pomocy społecznej przygotowującą, przy wsparciu specjalistów, osoby w nich przebywające do prowadzenia niezależnego życia lub wspierającą te osoby w codziennym funkcjonowaniu.

Adresatami obu tych form uczyniono osoby pełnoletnie, które ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebują takiego wsparcia. W szczególności są to osoby z zaburzeniami psychicznymi, osoby bezdomne, osoby opuszczające pieczę zastępczą (w rozumieniu przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej), młodzieżowy ośrodek wychowawczy, okręgowy ośrodek wychowawczy, zakład poprawczy czy schronisko dla nieletnich, a także cudzoziemcy (którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach).

Zastosowano jednak istotne wyłączenie, zgodnie z którym z mieszkań tych nie mogą korzystać osoby wymagające usług w zakresie świadczonego przez jednostkę całodobowej opieki. Ustawodawca wyszedł zatem z założenia, że istnieje grupa osób, którym nie można zapewnić wsparcia mieszkaniowego i usługowego poza instytucją opiekuńczą. Takie podejście nie jest zgodne ze standardem wynikającym z KPON. Artykuł 19, jak i cała Konwencja, odnosi się do wszystkich osób z niepełnosprawnościami i zobowiązuje

państwo (stronę) do podjęcia działań zapobiegających zmuszaniu osób wymagających intensywnego wsparcia do mieszkania w szczególnych warunkach. W praktyce bowiem system pomocy społecznej bardzo dużej części osób z niepełnosprawnościami oferuje jedynie dom pomocy społecznej. Trzeba także zauważyć, że samo sformułowanie zastosowane w art. 53 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej – „nie wymaga usług w zakresie świadczonym przez jednostkę całodobowej opieki” – jest bardzo nieprecyzyjne i może być interpretowane odmiennie przez różne samorządy. Ponadto art. 54 tej ustawy, który odnosi się do osób uprawnionych do korzystania z usług świadczonych przez domy pomocy społecznej, czyli wspomniane wyżej „jednostki całodobowej opieki”, jest również nieprecyzyjny. Odwołuje się bowiem jedynie do niemożności zapewnienia pomocy w formie usług opiekuńczych, nie uwzględniając innych form wsparcia, zarówno zawartych w ustawie o pomocy społecznej, jak i spoza niej, w szczególności asystencji osobistej czy opieki wytchnieniowej. Artykuł ten nie bierze także pod uwagę sytuacji, w której usługi opiekuńcze połączone właśnie z mieszkaniem wspomaganym są wystarczające. Należy zatem odnotować poważny problem definicyjny, w wyniku którego możliwość uzyskania miejsca w mieszkaniu wspomaganym jest uzależniona wyłącznie od interpretacji przepisów dokonanej przez dany samorząd czy inny organ prowadzący mieszkanie.

W dalszej części art. 53 doprecyzowano adresatów obu form, tj. mieszkania wspomaganego i mieszkania treningowego, mieszkanie wspomagane przeznaczając dla osób niepełnosprawnych, w tym osób niepełnosprawnych fizycznie lub osób z zaburzeniami psychicznymi, a także osób w podeszłym wieku lub przewlekle chorych.

Mieszkania wspomagane i treningowe mogą być prowadzone przez każdą jednostkę organizacyjną pomocy społecznej, a także organizację pozarządową ze statusem organizacji pożytku publicznego.

W mieszkaniu wspomaganym świadczy się usługi bytowe, pracę socjalną oraz pomoc w wykonywaniu czynności niezbędnych w codziennym funkcjonowaniu i realizacji kontaktów społecznych, w celu utrzymania lub rozwijania niezależności osoby na poziomie jej psychofizycznych możliwości.

Ustawa zawiera delegację do określenia w rozporządzeniu minimalnego standardu usług bytowych, które mają być świadczone w mieszkaniu. Zgodnie z przepisami zawartymi w dokumencie minimalny czas świadczenia usług nie może być krótszy niż 3 godziny dziennie przez 7 dni w tygodniu. Rozporządzenie reguluje również, że usługi te mają być świadczone w godzinach 6:00–22:00.

Takie rozwiązanie, ściśle łączące mieszkania wspomagane z szerokim pakietem usług oraz pracą socjalną, nie spełnia wskazanych wyżej wymagań KPON oraz Komentarza Ogólnego nr 5. Nie są to bowiem tylko usługi, które można potocznie nazwać „wsparciem w mieszkaniu”, ale też wymieniona wprost praca socjalna, którą w ustawie o pomocy społecznej definiuje się jako „działalność zawodową mającą na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi”. W wersji rzeczywistości rekomendowanej przez KPON i Komitet tego rodzaju praca socjalna nie powinna być połączona z mieszkaniem, może natomiast być usługą świadczoną niezależnie, przyznawaną w przypadku zdiagnozowania u mieszkańca takiej potrzeby.

Zgodnie z ustępem 11 art. 53 ustawy o pomocy społecznej, zamieszkanie w mieszkaniu prowadzonym przez powiaty, gminy oraz na ich zlecenie odbywa się na podstawie kontraktu mieszkaniowego. Jest to forma pośrednia pomiędzy decyzją administracyjną, zawartą w ustawie wskutek nowelizacji z 2023 roku, a prawem do lokalu (np. na podstawie umowy najmu), które z punktu widzenia KPON byłoby najbardziej pożądane.

Ustęp 12 tego przepisu stanowi, że kontrakt mieszkaniowy zawiera: 1) cel pobytu; 2) okres pobytu; 3) rodzaj i zakres świadczonego wsparcia; 4) koszty ponoszone przez osobę korzystającą ze wsparcia; 5) poziom partycypacji w kosztach udzielonego wsparcia przez podmiot kierujący do tej formy wsparcia, jeżeli nie jest to podmiot prowadzący mieszkanie treningowe lub wspomagane lub zlecający ich prowadzenie; 6) uprawnienia osoby korzystającej ze wsparcia, w tym prawa do prywatności i intymności, wyborów i samostanowienia, indywidualizacji i dostosowania pomocy do potrzeb, a także prawo do włączenia społecznego; 7) sposób zgłaszania planowanej nieobecności w mieszkaniu treningowym lub wspomagany; 8) zobowiązanie się osoby ubiegającej się o pobyt w mieszkaniu treningowym lub wspomagany do przestrzegania regulaminu pobytu; 9) zasady i sposób realizacji programu usamodzielniania osoby korzystającej ze wsparcia (jeśli stan osoby wskazuje na brak możliwości usamodzielniania, programu się nie sporządza); 10) skutki nieprzestrzegania postanowień, o których mowa w pkt 6–8.

Z punktu widzenia KPON szczególne wątpliwości budzi konieczność zawarcia w kontrakcie sposobu zgłaszania planowanej nieobecności w mieszkaniu. Wydaje się, że tak ogólne postanowienie może skutkować tym, że prowadzący mieszkanie będzie mógł w pełni kontrolować życie mieszkańca, niezależnie od sposobu

jego funkcjonowania, np. wymagać zgłaszania odpowiednio wcześniej każdego wyjścia. Jest to rozwiązanie niekorzystne z punktu widzenia prawa mieszkańca do niezależnego życia. Z kolei konieczność zawarcia w kontrakcie programu usamodzielnienia bardzo ściśle wiąże mieszkanie z działaniami o charakterze treningowym. O ile jest to całkowicie zrozumiałe w przypadku mieszkań treningowych, o tyle nie sprawdza się w przypadku mieszkań wspomaganych, łączy bowiem mieszkanie z koniecznością podejmowania swego rodzaju terapii, a więc nie spełnia wymagań KPON. Natomiast zgodnie z ust. 15 wyżej wymienionego artykułu, zamieszkanie w mieszkaniu prowadzonym przez organizację pozarządową bez zlecenia powiatu lub gminy odbywa się na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z osobą korzystającą z pobytu w takim mieszkaniu lub jej przedstawicielem ustawowym.

Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 30 października 2023 roku w sprawie mieszkań treningowych i wspomaganych reguluje, że w jednym mieszkaniu wspomaganim może mieszkać maksymalnie sześć osób, dopuszcza przy tym pokoje dwuosobowe. W kwestii kuchni albo aneksu kuchennego pozostawiono możliwość tworzenia mieszkań z aneksami lub kuchniami zarówno indywidualnymi, jak i wspólnymi, nawet dla sześciorga mieszkańców.

Należy przy tym zauważyć następujące stopniowo zmiany w zakresie maksymalnej liczby osób w mieszkaniu. Przed 2018 rokiem nie istniały w tym zakresie żadne regulacje. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 2018 roku w sprawie mieszkań chronionych pozwalało, żeby do końca 2019 roku z mieszkania korzystało dwanaście osób, a do końca 2021 roku – dziesięć osób, jako docelową liczbę ustalając siedem osób. Rozporządzenie z 2023 roku umożliwiło utrzymanie takiego stanu w utworzonych wcześniej mieszkaniach do końca 2025 roku.

Do czasu wydania rozporządzenia z 2023 roku możliwe było zamieszkiwanie przez więcej niż dwie osoby w pokoju. Również i w tym przypadku dopuszczono utrzymanie takiego stanu w już istniejących mieszkaniach do końca 2025 roku.

Dopiero w 2023 roku wprost zawarto w przepisach możliwość dysponowania przez mieszkańca indywidualną kuchnią lub aneksem kuchennym.

Reasumując, można zauważyć stopniowy postęp w obszarze standardu prowadzenia mieszkań chronionych – obecnie wspomaganych, którego ostatnim etapem była nowelizacja ustawy o pomocy społecznej z 2023 roku. Jest to bardzo pozytywny trend.

Należy jednak zaznaczyć, że przepisów ustawy nadal nie można uznać za zgodne ze standardem ustanowionym przez KPON. Jako najważniejsze kwestie wymagające poprawy trzeba wskazać:

- brak gwarancji dysponowania samodzielny, pełnym mieszkaniem (a więc z łazienką i kuchnią lub aneksem kuchennym), a nawet dopuszczanie sytuacji, w której trzeba dzielić pokój z obcą osobą,
- brak prawa do lokalu, np. na podstawie umowy najmu,
- obowiązkowy pakiet usług, połączony z mieszkaniem.

Na tworzenie omówionych powyżej mieszkań samorząd i organizacje pozarządowe mogą uzyskać dopłaty z Banku Gospodarstwa Krajowego (na mocy Ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych).

Rozwiązania projektowe oraz modele samorządowe

Szeroko rozumiane mieszkalnictwo jest wspomagane także przez rozwiązania lokalne. Zwykle polegają one na połączeniu różnych rozwiązań prawnych. Modele przyjęte w Stargardzie i Gdańsku wyprzedziły programy ogólnopolskie w wypełnianiu standardów KPON o wiele lat i do tej pory tylko programy związane z WSM są z nimi porównywalne.

Gdański Model Mieszkalnictwa Społecznego przewiduje szereg rozwiązań dla różnych grup, m.in. mieszkania wspomagane i treningowe prowadzone na zasadach określonych w ustawie o pomocy społecznej, ale także inną formę – mieszkania ze wsparciem. Są one zdefiniowane jako „lokalne mieszkalne, lokale socjalne i pomieszczenia tymczasowe, w których beneficjenci zawierają umowę najmu w oparciu o ustawę o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Jednocześnie na podstawie ustawy o pomocy społecznej lub innych ustaw objęci są wsparciem, które zapewnia MOPR i/lub organizacje pozarządowe działające na zlecenie Miasta lub współpracujące z Miastem” (Załącznik do Zarządzenia Nr 209/18 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 5 lutego 2018 r.: Model Mieszkań ze Wsparciem funkcjonujący w ramach Gdańskiego Programu Mieszkalnictwa Społecznego dla osób/rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym na lata 2016-2023).

Wykorzystano zatem przepisy o najmie komunalnym, co z punktu widzenia KPON jest niewątpliwie bardzo korzystne. Wprawdzie mieszkania i usługi są za sobą związane w jednym modelu, widać jednak wyraźne rozdzielenie ich podstaw.

Trzeba również zaznaczyć, że w przypadku osiągania niskiego dochodu mieszkańcy mogą korzystać ze wsparcia zgodnie z ustawą o dodatkach mieszkaniowych.

Podobny mechanizm jest stosowany od lat dziewięćdziesiątych XX wieku w Stargardzie (Anasz et al., 2012). Tam również wykorzystano rozwiązania przewidziane w ustawie o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa – towarzystwo budownictwa społecznego (forma, która została zastąpiona społecznymi inicjatywami mieszkaniowymi).

Kolejnym sposobem prowadzenia szeroko rozumianego mieszkalnictwa wspomaganego są różnego typu rozwiązania programowe i projektowe. Formy te nie mają bezpośredniego uregulowania w powszechnie obowiązującym prawie, co skutkuje niskim stopniem pewności co do przyszłości ich funkcjonowania.

Realizacje takie podejmowano zarówno z funduszy europejskich, jak i ze środków PFRON i najczęściej były one wynikiem działalności lokalnych organizacji pozarządowych. Przykładem może być Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom Niepełnosprawnym „Krok za krokiem” z Zamościa, które stworzyło Kompleks Wspomaganego Mieszkalnictwa pod nazwą „Rodzinny Dom”.

Należy jednak podkreślić, że z braku jednolitych, ogólnopolskich standardów, zarówno dotyczących infrastruktury mieszkań, jak i usług z nimi powiązanych, poszczególne inwestycje w całym kraju są owocem różnych koncepcji i w różnym stopniu wdrażają wymogi KPON.

Centra Opiekuńczo-Mieszkalne

Pierwszym większym programem o zasięgu ogólnopolskim były Centra Opiekuńczo-Mieszkalne (COM), tworzone w ramach programu rządowego realizowanego na podstawie art. 7 ust. 5 Ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym. Był on skierowany do jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym i powiatowym. Centra przeznaczone są dla dorosłych osób z orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności.

W programie zawarto wyraźne odniesienia do KPON – jego realizacja miałyby poprawić sytuację osób z niepełnosprawnościami, dając im szansę na samodzielne i niezależne życie. Jednak jako główne założenie programu wskazano „stworzenie warunków dla jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego, pozwalających na funkcjonowanie placówek pobytu dziennego lub całodobowego dla osób z niepełnosprawnościami”. Zatem program z jednej strony odwołuje się do art. 19 KPON, a z drugiej – w jego głównym założeniu widać „myślenie placówkowe”, które odbiega od definicji niezależnego życia zawartej we wspomnianym artykule.

Po wgłębieniu się w program myślenie placówkowe jest jeszcze bardziej widoczne. Przede wszystkim trzeba zaznaczyć, że w projekcie COM założono łączenie wsparcia dziennego i mieszkaniowego, z tym że nie wszyscy korzystający muszą mieszkać w COM – przyjęto, że część osób będzie korzystać tylko ze wsparcia dziennego. Wszyscy muszą natomiast korzystać z usługi w formie pobytu dziennego, świadczonej nieprzerwanie przez osiem godzin, z możliwością skrócenia do minimum czterech godzin na wniosek mieszkańca centrum lub jego opiekuna prawnego.

Ponadto, „z wykorzystaniem infrastruktury Centrum, dla mieszkańców Centrum powinny być świadczone również usługi o charakterze wspierającym, adekwatne do ich potrzeb, w tym w szczególności usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz usługi asystenckie”. Mieszkańcom COM przysługują także trzy posiłki dziennie.

Co do samych warunków mieszkaniowych – część mieszkalną COM tworzą pokoje jednoosobowe wyposażone w łazienkę. Określono, że powierzchnia pokoju nie może być mniejsza niż 15 m², a powierzchnia łazienki – mniejsza niż 5 m². Dopuszczono jednak możliwość zorganizowania pokoju dwuosobowego, przy czym powierzchnia pokoju nie może być wówczas mniejsza niż 30 m², a powierzchnia łazienki – mniejsza niż 5 m².

Wprawdzie założenia te w momencie powstawania, czyli w 2019 roku, były dość postępowe, jednak z punktu widzenia standardu KPON pozostawiają wiele do życzenia. Po pierwsze, przewidują one pokoje a nie mieszkania, nie dopuszczając, nawet opcjonalnie, osobnej kuchni lub aneksu kuchennego. Po drugie, mimo że zasadniczo przewidziano pokoje jednoosobowe, to jednak dopuszczono również pokoje dwuosobowe – nie określono przy tym żadnych ograniczeń w tym zakresie.

Typowo instytucjonalnym rozwiązaniem jest też nałożenie na COM obowiązku posiadania regulaminu mieszkańców. Nazwa ta może być myląca i kojarzyć się z regulaminami, które obowiązują w spółdzielniach czy we wspólnotach mieszkaniowych. Warto więc podkreślić, że w przypadku COM regulamin ten ma określać bardzo szczegółowe kwestie, a więc: godziny świadczenia usług dziennych, zasady przyznawania i korzystania z usług oraz procedurę zmiany świadczonych usług/godzin pobytu w centrum; prawa i obowiązki mieszkańców, w tym zgłaszanie nieobecności; zasady współdziałania mieszkańców centrum z kierownikiem i pozostałą kadrą, korzystania z zasobów technicznych centrum i zasady współdziałania centrum z opiekunami prawnymi mieszkańców, a także skutki nieprzestrzegania regulaminu przez mieszkańców centrum. Bez wątpienia jest to rozwiązanie charakterystyczne dla instytucji, a nie form mieszkaniowych, ograniczające prawa osób korzystających z COM.

Podsumowując, trzeba zauważyć, że pomimo zawartych w programie COM odwołań do KPON oraz niezależnego życia osób z niepełnosprawnościami, koncepcja ta jest bardzo daleka od standardów wynikających z Konwencji. Uwidacznia się tutaj silne pakietowanie rozwiązań mieszkaniowych z obowiązkowymi usługami. COM jest formą opartą na myśleniu placówkowym. Jedynie pewne elementy zbliżają ją, w porównaniu do wcześniejszych rozwiązań, do idei włączenia społecznego.

Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe

Wady koncepcji COM zauważono w Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030. Założono w niej, że przewidziane w programie zasady należy traktować jako pilotażowe i na ich podstawie tworzyć rozwiązania bardziej ukierunkowane na realizację postanowień KPON i upodmiotowienie mieszkańców. Proponowane zmiany umożliwiłyby mieszkańcom korzystanie z innych usług lub podjęcie pracy. Strategia zapowiedziała też zmianę nazwy formy na „bardziej adekwatną” – Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe.

Zmiany te jednak nie nastąpiły. Zamiast tego uruchomiono odrębny program pod nazwą „Samodzielność – Aktywność – Mobilność!”. Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe (WSM) zostały powołane na bazie programu Rady Nadzorczej Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, na podstawie art. 47 ust. 1 pkt. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Przepis ten daje Radzie Nadzorczej

PFRON możliwość przyjęcia programów służących rehabilitacji społecznej i zawodowej, adresowanych w szczególności do osób niepełnosprawnych oraz do rodzin, których członkami są osoby niepełnosprawne.

W odróżnieniu od COM, programy związane z WSM skierowano do organizacji pozarządowych, a także innych podmiotów mogących prowadzić działalność pożytku publicznego, zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (do takich podmiotów zalicza się: kościoły i związki wyznaniowe, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, spółdzielnie socjalne, spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe – które nie działają w celu osiągnięcia zysku).

Należy przy tym zaznaczyć, że zaplanowano odrębne programy finansujące tworzenie oraz funkcjonowanie WSM. Nie zagwarantowano przy tym, że organizacja, która uzyska finansowanie na stworzenie WSM, uzyska także środki z kolejnego programu na jego funkcjonowanie.

WSM zdefiniowano jako „zespół lub zespoły mieszkań wspomaganych, oferujące autonomię mieszkańców oraz włączenie w niewielką społeczność mieszkaniową, przy jednoczesnym zapewnieniu usług wspomagających, dostosowanych do indywidualnych potrzeb. Zespół mieszkalny składa się z dwóch do sześciu mieszkań, przy czym łączna liczba mieszkań w WSM nie może być większa niż 12, a każdy mieszkaniowiec ma prawo do osobnego mieszkania z łazienką i aneksem kuchennym. Każdy zespół mieszkalny w ramach WSM posiada część wspólną rozumianą jako ciągi komunikacyjne oraz pomieszczenia przeznaczone do użytkowania przez wszystkich mieszkańców danego zespołu, tj. pokój/pomieszczenie dzienne oraz dodatkowo, w zależności od możliwości architektonicznych, np. jadalnię lub salę ćwiczeń itp.”.

Zamieszkanie w WSM odbywa się na podstawie umowy najmu albo użyczenia. Oznacza to, że mieszkaniowiec WSM ma prawo do lokalu, charakterystyczne dla formy mieszkaniowej. Jest to wyraźna różnica w stosunku do umieszczania osoby np. w domu pomocy społecznej lub w COM na podstawie decyzji administracyjnej. Ten ważny element pozwala zakwalifikować WSM jako jedną z form mieszkaniowych, obok np. mieszkań własnościowych, komunalnych, socjalnych czy wynajmowanych na wolnym rynku.

Program wyraźnie wskazuje, że mieszkaniowiec WSM mieszka w osobnym lokalu. Określono przy tym jego minimalną powierzchnię – pokój z aneksem kuchennym nie mniejszy niż 20 m² oraz łazienka nie mniejsza niż 5 m². Wprowadzono jednak możliwość współdzielenia lokalu z innym mieszkańcem WSM, pod warunkiem

podpisania wspólnej umowy najmu lub użyczenia. Trzeba podkreślić, że w takim przypadku wymogi dotyczące powierzchni na mieszkańca należy zsumować.

Koncepcja WSM zakłada również istnienie części wspólnej, pozostającej poza samymi mieszkaniami, służącej wszystkim mieszkańcom WSM, mającej na celu wspomaganie ich w kontaktach społecznych. W programie uregulowano, że łącznie z przestrzeniami wspólnymi na jednego mieszkańca nie może przypadać mniej niż 40 m².

Wskazano ponadto, że WSM mają być przeznaczone dla osób z wysoką potrzebą wsparcia. Zdefiniowano ją na poziomie od 70 do 100 punktów w skali, o której mowa w art. 4b ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Program nakłada też obowiązek rozdzielenia regulacji dotyczących uprawnień i zasad użytkowania lokalu od oferowanych usług wsparcia. Natomiast podmiot prowadzący WSM jest zobowiązany do zapewnienia mieszkańcom autonomii, szczególnie w zakresie prawa do odmowy przyjęcia oferowanych usług wsparcia.

Koncepcję WSM należy ocenić bardzo wysoko. Jest to udana próba wdrożenia KPON w aktualnych warunkach gospodarczych i społecznych. W szczególności należy docenić zapewnienie indywidualnych mieszkań z prawem do lokalu. Jest to pierwsze takie rozwiązanie dotyczące mieszkalnictwa wspomagane, wprowadzone w skali ogólnopolskiej (choć jeszcze o charakterze programowym, a nie systemowym, czyli nie jest to rozwiązanie działające na podstawie precyzyjnych przepisów ustawowych).

Równie ważne jest podkreślanie autonomii osoby z niepełnosprawnością przy wyborze otrzymywanego wsparcia. Warto przy tym zauważyć, że bycie mieszkańcem WSM nie wyklucza korzystania z innych usług. Jest to niezmiernie istotne, ponieważ rozwój usług „ogólnych”, zwłaszcza ustawowej usługi asystencji osobistej, da mieszkańcowi szerszy wybór i pozwoli na coraz większe rozdzielenie mieszkania od usług, co będzie sprzyjać wdrażaniu standardu z Komentarza Ogólnego nr 5 do KPON.

Warto też odnotować, że w przeciwieństwie do przepisów ustawy o pomocy społecznej, program WSM nie tylko nie wyklucza osób o największych potrzebach wsparcia, ale jest właśnie do nich adresowany.

Natomiast największą wadą WSM w obecnej formie jest oparcie na programie o charakterze czasowym. Nie daje to pewności co do ciągłości funkcjonowania, nie jest więc dobrze umocowaną alternatywą dla rozwiązań ustawowych, np. domów pomocy społecznej.

Propozycja przepisów zawarta w projekcie ustawy o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami

Należy też odnotować próby zdefiniowania modelu mieszkalnictwa wspomagane, który w największym stopniu wdraża standardy KPN. Dokonano ich w sfinansowanym z funduszy europejskich projekcie: „Opracowanie projektu ustawy wdrażającej Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych o proponowanej nazwie: Ustawa o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami wraz z Oceną Skutków Regulacji i uzasadnieniem, jak też propozycji zmian legislacyjnych podążających za nową ustawą”. Zaproponowano w nim koncepcję „mieszkania ze wsparciem”, definiowanego jako „forma wsparcia osoby z niepełnosprawnością, na którą składa się uzyskanie tytułu prawnego do mieszkania wynikającego z umowy najmu oraz usługa wsparcia domowego”.

Wsparcie domowe z kolei „ma charakter uzupełniający w stosunku do usług wynikających z odrębnych przepisów. Wsparcie domowe są to indywidualnie ustalone z osobą korzystającą z mieszkania ze wsparciem czynności, mające zapewnić jej możliwość prowadzenia niezależnego życia w mieszkaniu i najbliższym otoczeniu. Wsparcie domowe odbywa się pod kierunkiem osoby korzystającej z mieszkania ze wsparciem, z poszanowaniem jego autonomii”.

W propozycji podkreślono, że wsparcie domowe ma jedynie uzupełniać usługi wynikające z innych przepisów. Zaznaczono też podmiotowość osoby z niego korzystającej. Jest to więc swego rodzaju wsparcie doraźne, m.in. w sytuacjach nagłych czy w drobnych sprawach, w czasie gdy osoba z niepełnosprawnością nie korzysta z innych usług. Można uznać to za próbę odpowiedzi na wymagania stawiane przez Komitet, przy zachowaniu charakteru mieszkalnictwa wspomagane, adekwatną do obecnej sytuacji gospodarczej, finansowej i społecznej w Polsce.

Podsumowanie analizy prawnej

Podsumowując, trzeba przede wszystkim odnotować mnogość rozwiązań, na podstawie których w Polsce można tworzyć szeroko rozumiane mieszkalnictwo wspomagane. Wynika to przede wszystkim z braku optymalnego rozwiązania na poziomie ustawowym. Efektem tego jest ciągłe szukanie nowych

możliwości, zarówno w postaci programów ogólnopolskich, jak i rozwiązań lokalnych, a co za tym idzie – nierówny dostęp osób z niepełnosprawnościami do jakichkolwiek form mieszkalnictwa wspomaganego.

Pomimo tych zastrzeżeń warto podkreślić, że następuje ciągłe, wprawdzie powolne, ale systematyczne zbliżanie się do wymagań wynikających z KPON. Następuje ono zarówno na poziomie ustawy o pomocy społecznej i rozporządzeń do niej wydanych, jak i programów.

Nowelizacja ustawy o pomocy społecznej z 2023 roku w znaczący sposób podniosła standard wymogów dotyczących mieszkalnictwa. Także kolejne wersje rozporządzeń, najpierw w sprawie mieszkań chronionych, a obecnie wspomaganych, wprowadzają pożądane zmiany. Dzięki nim istnieje możliwość prowadzenia mieszkań „prawie konwencyjnych” – z osobnymi łazienkami i aneksami kuchennymi – oraz, w przypadku odpowiedniego zarządzania przez realizatora, względną swobodę wyboru usług. Jednak równie dobrze, a nawet łatwiej, można na ich podstawie prowadzić rozwiązania bliższe modelowi placówkowemu.

Również w zakresie rozwiązań programowych trzeba odnotować zbliżanie się do standardów konwencyjnych. Program COM, przyjęty w 2019 roku, choć deklaratorywnie miał stworzyć rozwiązanie zgodne z KPON, w praktyce stworzył rozwiązanie placówkowe – bardziej kameralne oraz o wyższym standardzie niż domy pomocy społecznej, wciąż jednak dalece niedoskonałe.

Propozycją, która w znacznie szerszym zakresie próbuje realizować wymogi KPON, są WSM. Do momentu publikacji tego raportu nie został uruchomiony żaden z – wybudowanych już ze środków PFRON – WSM, trudno więc o ocenę, w jakim stopniu będą one realizować dobre założenia programu. Niewątpliwie jednak jest to pierwsza ogólnopolska próba stworzenia mieszkalnictwa wspomaganego zgodnego z KPON.

Wcześniej próby takie podejmowano – jako lokalne systemy mieszkalnictwa ze wsparciem – zwłaszcza w Stargardzie i Gdańsku, nie zostały jednak przekalowane i nie stały się standardem ogólnopolskim. Te i inne rozwiązania wdrażane lokalnie, choć nie zostały zaimplementowane bezpośrednio w systemie ogólnopolskim, stanowiły przyczynek do dyskusji o WSM.

Należy wskazać, że w Polsce nie ma obecnie ustawowych regulacji, które wprowadzałyby rozwiązania z zakresu mieszkalnictwa ze wsparciem wypełniające standardy KPON. Trudno jednak nie zauważyć postępu w myśleniu o mieszkalnictwie wspomaganim i poszukiwaniu nowych, coraz lepszych rozwiązań w tym zakresie.

Warto także podkreślić, że znaczna część wskazanych zagadnień została dostrzeżona i rozwiązana w projekcie kolejnej nowelizacji ustawy o pomocy społecznej, przedstawionym na stronach Rządowego Centrum Legislacji 26 marca 2026 roku. Projekt wprowadza umowę najmu w mieszkaniu wspomagany, przewiduje też możliwość tworzenia zespołów mieszkań wspomaganych. Należy uznać to za bardzo dobrą propozycję – pod warunkiem, że mieszkania znajdujące się w danym zespole będą indywidualne. Projekt nie porusza tej kwestii i pozostawia ją do uregulowania w rozporządzeniu, choć z punktu widzenia zgodności z KPON jest ona fundamentalna. Brak propozycji regulacji ustawowej może więc okazać się słabą stroną tego dobrze zapowiadającego się projektu.

IV.

Analiza strategiczna: mieszkalnictwo ze wsparciem w polskich dokumentach polityki publicznej

Cel, pytania i materiał do analizy

Celem analizy strategicznej w projekcie było rozpoznanie, w jaki sposób mieszkalnictwo wspomagane dla osób z niepełnosprawnościami jest obecne w głównych dokumentach kształtujących polską politykę społeczną i inwestycyjną oraz na ile te dokumenty tworzą spójną ramę dla realizacji art. 19 KPiN. Interesowało nas zarówno to, co dokumenty deklarują (cele, wskaźniki, język praw człowieka), jak i to, czego nie mówią (luki, przemilczenia, konflikty między sektorami).

Analizie poddano pięć kluczowych dokumentów o charakterze ogólnopolskim:

- Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030 (SOzN),
- Strategia rozwoju usług społecznych – polityka publiczna do 2030 r. z perspektywą do 2035 r. (SRUS),
- Rządowy Program Dostępność Plus 2018–2025 (PDP),
- Umowa Partnerstwa na lata 2021–2027 (UP),
- Krajowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego (KPOZP).

Zastosowano jakościową analizę treści z wykorzystaniem autorskiego klucza kodowego obejmującego dziesięć kategorii, m.in.: mieszkalnictwo wspomagane, deinstytucjonalizacja, DPS, asystencja osobista, dostępność, źródła finansowania, wskaźniki i mechanizmy monitoringu, odniesienia do KPiN.

Następnie przeprowadzono syntezę krzyżową, pozwalającą zestawić ze sobą wizje i instrumenty obecne w poszczególnych dokumentach. Analiza odpowiada na trzy główne pytania:

1. Jak różne dokumenty strategiczne definiują i pozycjonują mieszkalnictwo ze wsparciem oraz deinstytucjonalizację?
2. Czy system wskaźników i instrumentów finansowych tworzy spójną drogę dojścia do realizacji art. 19 KPO, czy raczej odzwierciedla pęknięcia między sektorami i poziomami polityk?
3. Jakie są kluczowe sprzeczności, luki i napięcia, które wpływają na praktyczne szanse rozwoju mieszkalnictwa ze wsparciem jako alternatywy dla DPS?

Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami: najbardziej „konwencyjny” punkt odniesienia

SOzN jest dokumentem, który w sposób najbardziej systematyczny i szczegółowy operacjonalizuje mieszkalnictwo ze wsparciem dla osób z niepełnosprawnościami. Wprowadza ona dychotomiczną typologię:

- **mieszkania treningowe** – pobyt czasowy, ukierunkowany na nabywanie kompetencji i przygotowanie do bardziej samodzielnego życia,
- **mieszkania wspierane** – pobyt nieokreślony czasowo, powiązany z komponentem stałego wsparcia.

Dla obu kategorii określa się konkretne cele ilościowe na 2025 i 2030 rok. W horyzoncie 2030 roku zakłada się uruchomienie:

- 750 mieszkań treningowych z 2700 miejscami,
- 3000 mieszkań wspieranych z 10 000 miejscami.

Na rok 2025 przewidziano cele pośrednie: 600 mieszkań treningowych (2100 miejsc) oraz 1000 mieszkań wspieranych (3200 miejsc). Taka konstrukcja w założeniu pozwala na monitorowanie zarówno „twardego” zasobu mieszkaniowego, jak i liczby osób, które mogłyby skorzystać z tych form wsparcia.

SOzN wprowadza również bardzo ambitne cele dotyczące pokrycia terytorialnego:

- do 2025 roku – 40% gmin ma realizować usługę mieszkania wspomaganego,
- do 2030 roku – 100% gmin w kraju ma uruchomić tę usługę.

Równocześnie strategia zakłada, że do 2030 roku 40 tys. osób z niepełnosprawnościami będzie odbiorcami asystencji osobistej, a wszystkie gminy powinny realizować tę usługę. W założeniu mieszkalnictwo wspomagane i asystencja osobista mają tworzyć wzajemnie uzupełniającą się infrastrukturę niezależnego życia – mieszkanie i „podążające za osobą” wsparcie.

Jednocześnie założenie pełnego pokrycia gmin wspomnianymi usługami do 2030 roku przy braku jasnego wskazania mechanizmów finansowania i wsparcia wdrożeniowego ma charakter skrajnie ambitny, a wręcz nierealistyczny. Przy obecnym stanie kadr, zdolności organizacyjnych samorządów i rozproszeniu odpowiedzialności za wsparcie mieszkaniowe osiągnięcie 100% gmin w pięć lat (od 40% do 100%) jest celem wymagającym niezwykle intensywnej interwencji, której śladów próżno szukać w innych dokumentach programowych.

SOzN jest silnie zakotwiczona w KPON, odwołując się bezpośrednio do art. 19 i Komentarza Ogólnego nr 5 jako punktu odniesienia dla polityki względem mieszkalnictwa i usług. Strategia zapowiada m.in.:

- konsolidację terminologii mieszkalnictwa chronionego i wspomaganego w jedną kategorię „mieszkań wspomaganych z koszykiem usług”,
- rozwój asystencji osobistej jako usługi komplementarnej,
- przekształcenia DPS i środowiskowych domów samopomocy w stronę bardziej rozproszonych form wsparcia.

Jednocześnie, jak pokazuje rozdział 2, realizacja deklaracji z ustawy o pomocy społecznej (art. 53) w praktyce pozostaje niepełna – „koszyk usług” w aktualnym kształcie wciąż jest bliski „pakietowi usług” w rozumieniu krytykowanym przez Komitet KPON. To, co warto podkreślić podczas przywoływania tego dokumentu, to sposób jego tworzenia z włączeniem środowiska osób z niepełnosprawnościami i dosyć szerokie konsultacje społeczne. Pozwoliło to opracować ramy strategiczne, które wprost odwołują się do Konwencji.

Jednak Strategia, choć wciąż jest dokumentem obowiązującym, z perspektywy obecnych władz nie jest dokumentem kluczowym, a zaproponowane wskaźniki prawdopodobnie w dużym stopniu nie zostaną zrealizowane. Próbę oceny realizacji SOzN podjęto w Społecznym Monitoringu Strategii, gdzie wskazano obszary realizowane, częściowo realizowane, zagrożone, krytycznie opóźnione/zagrożone (ostatnia aktualizacja 30.11.2025 roku). Co istotne, chociaż Strategia jest cytowana w publikacjach naukowych z tego obszaru, to nie stanowi ona rzeczywistych ram programowych i strategicznych dla polityki państwa. Także dlatego, że częściowo została zastąpiona strategią rozwoju usług społecznych omawianą w kolejnym podrozdziale.

Strategia rozwoju usług społecznych: inny język, inne liczby

Na wstępie rozważań o Strategii Rozwoju Usług Społecznych warto wspomnieć, że pierwotnie nosiła ona roboczą nazwę „Strategia Deinstytucjonalizacji” i, podobnie jak Strategia na rzecz osób z niepełnosprawnościami, była na etapie tworzenia przedmiotem szeroko zakrojonych konsultacji społecznych. Jednak w toku prac i uzgodnień zmieniała się nie tylko nazwa całego dokumentu, lecz także język mówiący o samym procesie, a coraz mniejszą rolę odgrywały środowiska osób z niepełnosprawnościami (Głąb, 2024).

Wynika to też ze specyfiki Strategii, która przyjmuje odmienny punkt wyjścia – nie koncentruje się wyłącznie na osobach z niepełnosprawnościami, lecz na całym systemie usług społecznych. W tym szerszym ujęciu mieszkalnictwo wspomagane pojawia się jako ważny element „ekosystemu usług”, obok m.in. Centrów Usług Społecznych (CUS), społecznych agencji najmu, usług opiekuńczych czy wsparcia dla osób w kryzysie bezdomności.

Dokument operuje inną skalą i typologią niż SOzN. Zakłada, że do 2030 roku powstanie 7000 nowych mieszkań wspomaganych „z koszykiem usług”, a do 2035 roku – 12 000 takich mieszkań. Limity te nie uwzględniają jednak podziału na mieszkania treningowe i wspierane, lecz agregują wszystkie formy mieszkalnictwa wspomagane. Na poziomie liczb oznacza to prawie dwukrotnie większy zasób w 2030 roku niż ten wskazany w SOzN (3750 lokali).

SRUS jako jedyny dokument wprost operacjonalizuje transformację DPS:

- do 2035 roku – 40% DPS ma zostać przekształconych,
- do 2030 roku – 30% miejsc w DPS ma być w pokojach jednoosobowych,
- do 2025 roku – 100% DPS ma wprowadzić okresową ocenę możliwości usamodzielnienia mieszkańców.

Kluczowa jest tu jednak pewna warunkowość: przekształcanie DPS ma się odbywać „w miarę możliwości”, co osłabia charakter zobowiązania i czyni wskaźnik bardziej aspiracyjnym niż egzekwownym. Dokument nie wskazuje, jakie miałyby być skutki „braku możliwości” ani kto i jak miałby te możliwości weryfikować. Z jednej strony złagodziło to obawy środowiska przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego i instytucji opiekuńczych obawiających się zamykania instytucji, z drugiej – w zestawieniu z twardą deklaracją 7000 i 12 000 mieszkań wspomaganych stworzyło asymetrię: liczby mieszkań są bezwarunkowe, transformacja DPS – warunkowa. W praktyce oznacza to, że mieszkalnictwo wspomagane będzie rozwijane obok, a nie zamiast DPS,

co doprowadzi do rozbudowania rozwiązań wsparcia środowiskowego i tak rozumianej deinstytucjonalizacji, a nie ograniczania miejsc w instytucjach.

Najpoważniejszym ograniczeniem SRUS jest przyjęta zasada neutralności fiskalnej – strategia ma nie generować dodatkowych skutków budżetowych, a więc wszystkie zadania i wskaźniki mają być realizowane w ramach istniejących środków, bez gwarancji nowych strumieni finansowania.

W praktyce oznacza to, że:

- ambitne cele liczbowe dla mieszkań wspomaganych,
- transformacja DPS,
- rozwój CUS, SAN, Program „Najpierw mieszkanie”

są zadaniami do wykonania w ramach obecnych, i tak napiętych, budżetów samorządów i resortów.

Warto jednak podkreślić, że choć z perspektywy deinstytucjonalizacji rozumianej jako przekształcanie miejsc w instytucjach Strategia ta jest dosyć zachowawcza, to z perspektywy samego mieszkalnictwa wspomaganego i jego rozwoju dokument należy ocenić pozytywnie. Wyraźnie wskazano potrzebę rozwoju mieszkalnictwa wspomaganego i stworzono ramy pozwalające na jego rozwój, choć umowne narzędzia i to, co faktycznie zostanie zrobione, pozostają kwestią poszczególnych samorządów i ich aktywności w tym zakresie.

Umowa Partnerstwa: europeizacja i warunkowość

Umowa Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021–2027 w Polsce (dalej: Umowa Partnerstwa, UP) pełni podwójną rolę – jest dokumentem programowym polityki spójności oraz „przekaznikiem” mechanizmu warunkowości UE wobec krajowych polityk publicznych. W obszarze niepełnosprawności i mieszkalnictwa ze wsparciem UP:

- wprost odwołuje się do KPON, Komentarza Ogólnego nr 5 i uwag końcowych Komitetu KPON,
- podkreśla zakaz finansowania nowych instytucjonalnych form opieki całodobowej z EFRR,
- dopuszcza finansowanie jedynie inwestycji służących deinstytucjonalizacji i rozwojowi usług środowiskowych.

Z formalnoprawnego punktu widzenia postanowienie to ma duże znaczenie: oznacza, że publiczne środki europejskie nie mogą służyć utrwalaniu modelu

DPS – mogą wspierać co najwyżej ich transformację i rozwój mieszkalnictwa ze wsparciem. UP wprowadza też mechanizmy monitorowania zgodności z KPON, w tym możliwość składania skarg do wyspecjalizowanego rzecznika.

UP nie wprowadza własnych wskaźników dotyczących liczby mieszkań wspomaganych, ale zawiera ważne wskaźniki ramowe:

- 50% jednostek samorządu terytorialnego ma do 2030 roku opracować lokalne lub regionalne plany deinstytucjonalizacji (przy bazie 0% w 2022 roku),
- 95% gmin ma realizować usługi opiekuńcze,
- 70% gmin ma oferować specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

Wskaźniki te pokazują, że deinstytucjonalizacja jest traktowana jako proces, który dopiero się rozpoczyna – konieczne jest zbudowanie minimalnej infrastruktury planistycznej (plany DI) i usługowej (usługi opiekuńcze, usługi specjalistyczne).

Z punktu widzenia mieszkalnictwa ze wsparciem oznacza to, że:

- bez planów DI trudno oczekiwać konsekwentnego odchodzenia od DPS,
- bez rozwoju usług środowiskowych mieszkania ze wsparciem będą obciążone nadmiernymi oczekiwaniami, że same „rozwiążą” kwestię deinstytucjonalizacji.

UP opiera rozwój usług społecznych – w tym DI – na znacznych środkach z EFRR i EFS+, przy relatywnie ograniczonym zaangażowaniu środków krajowych.

To pozwala na szybki start, ale rodzi pytanie o trwałość:

- co stanie się z mieszkalnictwem ze wsparciem po zakończeniu perspektywy finansowej?
- czy państwo wypracuje krajowe mechanizmy finansowania (np. stały fundusz przeznaczony na mieszkania ze wsparciem, ustawowe finansowanie asystencji)?

Analiza strategiczna pokazuje, że o ile asystencja osobista pojawia się w UP jako obszar wymagający stabilizacji finansowania, o tyle dla mieszkalnictwa wspomagane takie deklaracje są dużo słabsze. W tej luce można upatrywać przyszłych problemów – rozwój mieszkań będzie w znacznym stopniu zależeł od kolejnych „fal” środków, zamiast stać się elementem finansowanym w ramach budżetu państwa czy poszczególnych samorządów.

Na podobnej zasadzie, czyli aplikowania i pozyskiwania środków zewnętrznych, mają też powstawać wspomniane w analizie prawnej WSM, finansowane ze środków PFRON. Co może tylko wzmocnić postrzeganie mieszkalnictwa wspomagane jako czegoś „zewnętrznego” wobec JST i wymagającego dodatkowych strumieni finansowania.

Program Dostępność Plus: architektura bez usług

Program Dostępność Plus (PDP) koncentruje się na fizycznej dostępności przestrzeni i budynków, w tym zasobu mieszkaniowego, ale nie odnosi się do kategorii mieszkalnictwa wspomagane.

Z perspektywy naszego projektu program ma kilka cech:

- operuje kategorią „dostosowanych budynków wielorodzinnych” i „poprawionej jakości przestrzeni publicznej”,
- oferuje instrumenty potencjalnie wspierające mieszkania ze wsparciem (dofinansowanie likwidacji barier, mechanizm zamiany mieszkania na bardziej dostępne, częściowe wsparcie dla asystencji),
- nie łączy jednak tych instrumentów w spójny model mieszkalnictwa ze wsparciem jako alternatywy dla DPS.

PDP wnosi do szeroko rozumianego mieszkalnictwa cenny wkład – sprzyja powstawaniu infrastruktury dostępności (windy, podjazdy, dostosowania), bez której niezależne życie jest niemożliwe. Wdrożenia te mają potencjał wspierania osób z niepełnosprawnościami w ich własnych mieszkaniach. Tzw. „problem mieszkańców czwartego piętra” zaczyna się w istocie już w przypadku kilku schodów prowadzących do klatki schodowej (nawet jeśli blok posiada windę). Jego niwelowanie za pomocą dostępności może w znaczący sposób ograniczyć zapotrzebowanie na transfer do mieszkalnictwa wspomagane czy placówek całodobowego zamieszkania.

Jednocześnie należy pamiętać, że bez odpowiedniej infrastruktury i dostępnych na danym terenie mieszkań nie ma mowy o mieszkalnictwie wspomaganim, stąd wszelkie rozwiązania wspierające dostępność budynków należy uznać za niezbędny element tworzenia warunków do niezależnego życia. Dobrze zaprojektowana dostępność przestrzeni publicznej może też ograniczać koszty związane z asystencją osobistą czy wspieraniem osoby z niepełnosprawnością w aktywnościach dnia codziennego, co potencjalnie sprzyja intensyfikacji wsparcia i zasobów tam, gdzie jest to najbardziej potrzebne.

Krajowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego: luka dla osób z niepełnosprawnością psychospołeczną

Krajowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego (KPOZP) w sposób szczątkowy odnosi się do mieszkalnictwa ze wsparciem. „Chronione i wspomagane formy wsparcia mieszkaniowego” pojawiają się raz, w katalogu pożądanych zasobów oparcia społecznego, ale bez:

- przypisania konkretnych zadań,
- wskaźników ilościowych,
- gwarancji finansowania.

Jednocześnie dokument roztacza wizję rozwoju psychiatrii środowiskowej, centrów zdrowia psychicznego, hosteli i mieszkań kryzysowych, „o ile regulacje prawne i dostępne środki na to pozwalają”. W praktyce jednak brak systemowego powiązania między tymi strukturami a rozwojem mieszkań wspomaganych tworzy lukę:

- osoby z niepełnosprawnością psychospołeczną pozostają „między sektorami” – zdrowiem a pomocą społeczną,
- brakuje narzędzi, by łączyć wsparcie psychiatryczne z trwałymi rozwiązaniami mieszkaniowymi,
- całodobowe wsparcie mieszkaniowe jest nadal organizowane głównie w ramach DPS, a nie mieszkań ze wsparciem.

Z perspektywy art. 19 KPiO i idei niezależnego życia ta luka jest szczególnie problematyczna – to właśnie osoby z doświadczeniem kryzysów psychicznych znajdują się w grupie największego ryzyka instytucjonalizacji.

Wnioski z analizy strategicznej: pęknięcia, niespójności i „hybrydowa koherencja” systemu

Analiza krzyżowa pięciu dokumentów pozwala uchwycić strukturę polskiego systemu polityk wobec mieszkalnictwa ze wsparciem:

1. **Pęknięcie konwencyjne** – SOzN, SRUS i UP są silnie zakotwiczone w KPiO i w języku praw człowieka, natomiast KPOZP operuje inną logiką (sektor zdrowia), traktując mieszkalnictwo jako element drugorzędny.

2. **Niespójny system wskaźników** – różne liczby mieszkań (3750 vs. 7000), odmienne definicje operacyjne, brak integracji wskaźników między dokumentami. Wszystko to utrudnia monitorowanie postępów i rozliczanie polityk.
3. **Rozszczepienie między deinstytucjonalizacją a mieszkalnictwem** – transformacja DPS jest formułowana warunkowo („w miarę możliwości”), podczas gdy cele rozwoju mieszkań są bezwarunkowe, co dezaktywuje potencjał DI i utrzymuje DPS jako „bezpieczną opcję”.
4. **Zależność od funduszy europejskich** – kluczowe elementy systemu (mieszkania, usługi, plany DI) są silnie uzależnione od środków UE, bez jasnej wizji przejścia na finansowanie krajowe.
5. **Luka dla zdrowia psychicznego** – brak powiązania KPOZP z rozwojem mieszkań wspomaganych powoduje, że jedna z grup najbardziej narażonych na instytucjonalizację nie ma jasnej ścieżki dostępu do mieszkania ze wsparciem.

Mimo tych pęknięć system posiada pewien rodzaj „hybrydowej koherencji”:

- europeizacja, poprzez mechanizm warunkowości zawarty w UP, wymusza, by nowe inwestycje i usługi były co najmniej formalnie zgodne z KPON,
- strategie społeczne (SOzN, SRUS) tworzą język niezależnego życia,
- lokalne praktyki omawiane w dalszej części raportu (Gdańsk, WSM) pokazują, że możliwe są rozwiązania bliższe standardowi art. 19 KPON,
- PDP tworzy zaplecze dostępnościowe dla mieszkalnictwa – w wymiarze ogólnym, co daje potencjał zmniejszenia zapotrzebowania na mieszkania wspomagane i wsparcie w placówkach całodobowego zamieszkania.

Ta koherencja jest jednak zewnętrzna i niestabilna – opiera się na bodźcach europejskich i inicjatywach lokalnych, a nie na jednoznacznym, wewnętrznie zsynchronizowanym projekcie państwa. Wyjątkiem jest dostępność – regulowana przez ustawodawstwo (przy jednoczesnym problemie z egzekwowaniem jej braku).

Uzupełnienie powyższych rozważań stanowił przegląd regionalnych dokumentów strategicznych do roku 2025 oraz, w miarę dostępności, ich nowszych odpowiedników, np. Regionalnego Planu Rozwoju Usług Społecznych i Deinstytucjonalizacji dla Województwa Mazowieckiego (RPDI) na lata 2026–2030.

Dodatkowo analizie poddano Ogólnopolskie wytyczne tworzenia lokalnych planów deinstytucjonalizacji usług społecznych. W szczególności ten ostatni

dokument dosyć dobrze wskazuje realny kierunek polskiej deinstytucjonalizacji, rozumianej przede wszystkim jako rozwój usług środowiskowych oraz mieszkalnictwa wspomagane. Natomiast postulatem skierowanym do placówek całodobowych jest „otwarcie instytucji świadczących usługi społeczne w formie stacjonarnej na świadczenie usług w środowisku”. I choć poziom szczegółowości konkretnych regionalnych planów się nieco różni, podobnie jak sposób mówienia o całym procesie, to nie ma zasadniczych różnic, jeśli chodzi o kierunki działania. Z perspektywy niniejszego raportu kluczowe jest to, że mieszkalnictwo wspomagane jest wprost wskazane jako istotny element procesu deinstytucjonalizacji.

Warto jednak podkreślić, że z punktu widzenia praktyki i perspektywy samorządów lokalnych dużo istotniejszym od KPON dokumentem wpływającym na plany deinstytucjonalizacji jest ustawa o pomocy społecznej. Jej ewentualna reforma w kontekście mieszkań wspomaganych i treningowych miałaby kluczowe znaczenie na poziomie lokalnym i mogłaby ukierunkować i przyspieszyć deinstytucjonalizację. Nie jest to jednak jedyny akt prawny wymagający zmian, a powstawanie nowych mieszkań musiałoby się rozwijać równolegle do wspomnianych wyżej usług środowiskowych w miejscu zamieszkania i umownego „otwierania się” na otoczenie instytucji całodobowych, w tym przede wszystkim domów pomocy społecznej. Warto też zaznaczyć, że logika planów i działań na rzecz deinstytucjonalizacji dostosowana jest do już istniejących instytucji, a nie biegu życia danej osoby, czyli np. wydziela działania wobec osób niepełnosprawnych, starszych, rodzin (w tym z dziećmi z niepełnosprawnościami), osób z zaburzeniami psychicznymi. Wreszcie – często nie ma twardych wskaźników dotyczących np. liczby nowo otwartych mieszkań wspomaganych, zamieszkujących w nich mieszkańców czy wskazania środków finansowych na ich rozwój.

Podsumowanie

Z punktu widzenia opisywanego badania strategiczny krajobraz mieszkalnictwa ze wsparciem ma kilka konsekwencji:

1. **Diagnoza „niespełnionych obietnic”** – na poziomie dokumentów istnieją wysokie ambicje dotyczące mieszkań i deinstytucjonalizacji, ale ich realizacja jest blokowana przez rozproszenie odpowiedzialności, brak stabilnego finansowania i sektorowe silosy.

2. **Znaczenie eksperymentów** – to, co najbardziej zbliża się do standardu KPON (Model Gdański, WSM), powstaje raczej w wyniku lokalnych eksperymentów czy punktowych programów niż z góry zaprojektowanej reformy systemowej.
3. **Ryzyko „polityki projektów”** – mieszkalnictwo wspomagane może pozostać domeną pilotaży, grantów i programów czasowych, jeśli nie zostanie osadzone w trwałych mechanizmach prawno-finansowych.
4. **Potrzeba „zszywania” sektorów** – bez lepszej integracji polityki społecznej, zdrowotnej, mieszkaniowej i inwestycyjnej, osoby z niepełnosprawnościami będą nadal „migrować” między systemami, a mieszkalnictwo ze wsparciem nie stanie się realną, powszechną alternatywą wobec DPS.

Mimo wszystkich powyższych problemów i ograniczeń warto na koniec z całą mocą podkreślić, że zarówno krajowe, jak i regionalne przepisy mają jednak bardzo wyraźne zalety. Po pierwsze – nie tylko nie negują konieczności rozwoju mieszkalnictwa wspomagane, ale bardzo jednoznacznie ją wskazują. Po drugie – istnieje silne umocowanie legislacyjne i strategiczne samego mieszkalnictwa jako idei, co pozwala na projektowanie odpowiednich rozwiązań i ich finansowania. Kluczowym słowem jest tu właśnie „możliwość” zaprojektowania, a nie „konieczność” czy wręcz przymus rozwoju poparty odpowiednimi wskaźnikami i finansowaniem. Dlatego też praktyka w tym zakresie dosyć istotnie różni się w poszczególnych samorządach, co dobrze pokazały nasze badania terenowe, o których szerzej piszemy w kolejnym rozdziale.

V.

Mieszkalnictwo wspomagane w Polsce w świetle przeprowadzonego badania terenowego

Rozdział rozpoczyna się opisem sposobu doboru samorządów oraz organizacji badań terenowych. Następnie, przyjmując perspektywę mieszkańców jako centralną dla badania, odpowiadamy na pierwsze i piąte pytanie badawcze: czym w codziennej praktyce jest mieszkanie wspierające niezależne życie i na ile mieszkalnictwo wspomagane bywa realną alternatywą wobec domu pomocy społecznej, a także w jakim zakresie osoby w nim mieszkające funkcjonują w roli lokatorów, a w jakim – podopiecznych. Kolejne podrozdziały zawierają omówienie czterech wymiarów tego doświadczenia: przestrzeni mieszkania, sposobu organizacji wsparcia i codziennego życia (w tym praktyki kwalifikowania do mieszkań, rolę regulaminu i rolę kadry), usług społecznych wraz z asystencją osobistą oraz samostanowienia w codziennym doświadczeniu mieszkańców. Lokalne uwarunkowania rozwoju mieszkalnictwa w poszczególnych samorządach, dające odpowiedź na drugie i czwarte pytanie badawcze, przedstawiamy w kolejnym rozdziale.

Struktura studium przypadku i sposób przeprowadzenia badania terenowego

Do badania terenowego wytypowano 5 samorządów. Klucz wyboru samorządów skonstruowano wokół założenia, że badanie ma uchwycić możliwie największe spektrum uwarunkowań rozwoju mieszkalnictwa wspierającego prawa do niezależnego życia, a także umożliwić uchwycenie barier w jego rozwoju.

W związku z tym do badania zaproszono samorządy, które same lub we współpracy z organizacjami pozarządowymi rozwijają tę formę od lat, jak i takie, które nie prowadzą mieszkań i decydują się na rozwój innych form zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami miejsca zamieszkania (np. budowa Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego).

Ważnym czynnikiem były także znaczenie i rola organizacji pozarządowych w tym procesie. Zdecydowano się włączyć do badania zarówno samorządy, w których ta rola jest wiodąca/kluczowa, a sektor organizacji działających na rzecz osób z niepełnosprawnościami funkcjonuje w nurcie prawa do niezależnego życia, jak i takie, w których takich organizacji nie ma lub ich znaczenie jest marginalne.

Znaczenie miała także wielkość miejscowości. Zależało nam na sprawdzeniu, jak mieszkalnictwo wspomagane rozwija się zarówno w dużych, jak i w mniejszych samorządach.

Ostatecznie studium przypadku objęło następujące miejscowości:



W ramach studium przypadku prowadzone były następujące działania:

- analiza lokalnych i regionalnych dokumentów strategicznych dotyczących procesu deinstytucjonalizacji oraz rozwoju usług społecznych, w tym mieszkalnictwa,
- wizyta w mieszkaniach/kompleksach mieszkań,
- wywiad indywidualny z przedstawicielem/przedstawicielami samorządu,
- wywiad z przedstawicielem podmiotu prowadzącego mieszkalnictwo wspomagane (jeśli był inny niż samorząd),
- wywiady indywidualne z mieszkańcami mieszkań wspomaganych (w tym z osobami z niepełnosprawnością intelektualną, ruchową, z doświadczeniem kryzysów psychicznych oraz innymi niepełnosprawnościami),
- wywiady z przedstawicielami kadry pracującej w mieszkaniach.

Warto podkreślić, że nie wszędzie było możliwe przeprowadzenie wszystkich zaplanowanych wywiadów. W sytuacji, gdy na terenie badanego samorządu nie funkcjonowały mieszkania wspomagane, wywiady były prowadzone z innymi osobami zaangażowanymi w organizację wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami (np. dyrektor Środowiskowego Domu Samopomocy).

W sumie przeprowadzono 27 wywiadów z mieszkańcami, przedstawicielami kadry, podmiotów prowadzących mieszkania oraz samorządów.

Niektóre z nich trwały 60–90 minut, inne – niecałe 15. Wszystkie wywiady były prowadzone w duecie przez badaczkę z SGH i badacza z PFON. Wprowadzało to istotną dla procesu badawczego dynamikę związaną z faktem, że w duecie badawczym była osoba z niepełnosprawnością i osoba bez niepełnosprawności. Obecność badacza z niepełnosprawnością sprzyjała budowaniu zaufania w rozmowach z mieszkańcami, uwrażliwiała na kwestie dostępności i języka oraz pozwalała konfrontować perspektywę akademicką z doświadczeniem ruchu na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami, co było spójne z partycypacyjnym charakterem całego projektu.

Centralnym punktem badania była dla nas perspektywa mieszkańców. Pytaliśmy przede wszystkim o codzienne życie w tych miejscach – co osoby cenią, co im przeszkadza oraz jakie zmiany chciałyby wprowadzić, zarówno w samej przestrzeni mieszkaniowej, jak i w sposobie organizacji wsparcia. Jednym z kluczowych wątków było też pytanie, czym mieszkanie wspomagane różni się w doświadczeniu osób badanych od życia w domu pomocy społecznej lub w rodzinie.

Nie zawsze dało się nagrać rozmowę, ze względu na konieczność dostosowania jej prowadzenia do potrzeb wynikających z niepełnosprawności rozmówców. W jednym przypadku rozmowa została przeprowadzona za pomocą wiadomości na ekranie telefonu. W innym przypadku, z uwagi na sposób mówienia rozmówcy, niezbędny stał się respeaking prowadzony przez badacza, który również ma uszkodzenie mowy. Część osób z niepełnosprawnością intelektualną koncentrowała się na pokazywaniu swojego życia w mieszkaniu (jak jest urządzone, co się w nim znajduje), zamiast opowiadać o swoim doświadczeniu lokatorskim. Zdarzało się także, że wywiady z mieszkańcami, za ich wyraźną zgodą, były prowadzone w obecności kadry i miały bardziej grupowy charakter.

W większości przypadków wywiady odbywały się na terenie mieszkań wspomaganych (we wspólnych przestrzeniach, takich jak kuchnia czy świetlica). Pojedyncze wywiady z przedstawicielami podmiotów prowadzących

mieszkalnictwo zostały zrelizowane online. Wywiady z przedstawicielami samorządów były prowadzone w ich biurach.

W czterech z pięciu badanych samorządów wizyta studyjna, poza wywiadami, obejmowała także wizytę w mieszkaniach wspomaganych (w Ciechanowie mieszkania takie nie są prowadzone, stąd brak wizyty). Z uwagi na poszanowanie prywatności mieszkańców nie zdecydowano się prowadzić dokumentacji zdjęciowej z wizyt.

Sposób organizacji wsparcia i codziennego życia w mieszkaniu

Odwiedzone w ramach badania mieszkania, poza tym, że różniły się pod względem przestrzeni, były zorganizowane w bardzo zróżnicowany sposób. Zróżnicowanie to można w uproszczeniu sprowadzić do kilku wymiarów:

1. Sposób kwalifikacji osób do mieszkań wspomaganych.
2. Zakres organizacji codziennego życia mieszkańców (regulamin, wspólne aktywności).
3. Rola kadry i zakres jej zadań.
4. Usługi społeczne i sposób ich organizacji (w tym dostęp mieszkańców do asystencji osobistej).

Poniżej omawiamy każdy z tych wymiarów.

Sposób kwalifikacji osób do mieszkań wspomaganych

Mieszkanie wspomagane w badanych samorządach, w których ta usługa jest rozwijana, jest postrzegane jako rodzaj dobra luksusowego. Stanowi alternatywę dla domów pomocy społecznej, ale także dla mieszkania z rodziną, zwłaszcza w sytuacji, gdy starzejący się rodzice mają coraz mniejsze możliwości stałego codziennego wspierania osoby z niepełnosprawnością. Jednocześnie mieszkanie wspomagane nie jest typową usługą społeczną – to po prostu miejsce życia danej osoby. Z tej perspektywy decyzja o przyznaniu miejsca w mieszkaniu oraz o tym, w jakich warunkach i z kim będzie się mieszkać, ma dla tej osoby kluczowe znaczenie.

Chociaż formalnie skierowanie do mieszkania odbywa się na zasadzie decyzji administracyjnej, w praktyce te procesy są zorganizowane w bardzo zróżnicowany sposób. Czasami skierowanie przydzielane jest według kolejności na liście

oczekujących, czasami otrzymują je te osoby, które po prostu są bardziej potrzebujące ze względu na kryzysową sytuację, np. brak możliwości pozostania w dotychczasowym mieszkaniu (z powodu niedostosowania mieszkania, kurczących się możliwości zapewnienia wsparcia przez rodzinę i braku innego wsparcia) lub konieczność opuszczenia DPS.

Każdy z badanych samorządów organizował ten proces inaczej. Można tutaj zidentyfikować kilka modeli.

Model 1: praca z osobą i jej rodziną, dopasowanie do mieszkaniowej społeczności (Gdańsk)

W jednym z kompleksów mieszkań dla osób z niepełnosprawnością intelektualną decyzja o skierowaniu do mieszkania jest poprzedzona długą, czasami wieloletnią pracą z samą osobą (mieszkania treningowe) jak i jej rodziną (wsparcie psychologiczne). Praca ta jest prowadzona przez wyspecjalizowaną organizację pozarządową. Decyzja o przyznaniu miejsca analizowana jest również pod kątem tego, czy dana osoba pasuje „profilem” do reszty mieszkańców i – co za tym idzie, czy odnajdzie się w społeczności mieszkaniowej. Ma to znaczenie zwłaszcza w sytuacji, gdy w jednym mieszkaniu mają zamieszkać dwie osoby.

Takie podejście, chociaż bardzo jakościowe, jest wymagające i wydaje się trudne do odtworzenia. Jego plusem jest bez wątpienia to, że minimalizuje ryzyko konfliktów i stawia w centrum dobrostan wszystkich mieszkańców danego kompleksu.

– Z pięć lat to trwało u mojego syna, te treningi. Dłużej niż gdziekolwiek¹.

– No i jak to wyglądało?

– Najpierw to była doba. Potem weekend. Potem weekend z piątkiem, czyli trzydniowy weekend. Potem tydzień. I to były takie treningi w różnym stopniu wsparcia. Było mieszkanie treningowe i on się po prostu wyprowadzał z domu. Myśmy wtedy szaleli, wyjeżdżaliśmy sobie gdzieś na weekend, na jakieś tam wyjazdy. I ja się tak przyzwyczaiłam. Potem on był zawsze zadowolony, jak wrócił z tego treningu. Zawsze chciał pójść na ten trening. No więc to już był sygnał, że jesteśmy na dobrej drodze. Bo to jest kluczowa rzecz. On musi chcieć. Fakt, że ja od takiego

¹ Wszystkie cytowane wypowiedzi zachowują oryginalny kształt językowy.

mówiłam: „No, będziesz dorosły, to będziesz tam mieszkał”. On jeszcze chce mieć żonę, ale niestety kandydatka ma rodziców, którzy są zupełnie zamknięci na ten temat. Bo ma dziewczynę. (matka mieszkańca z niepełnosprawnością intelektualną)

Model 2: klasyczny model kolejki (Łódź)

W innym przypadku skierowanie do mieszkania odbywa się na podstawie decyzji administracyjnej, miejsca w kolejce oraz rozmowy z pracownikiem MOPS i przedstawicielem podmiotu prowadzącego mieszkania.

Tak było na początku, tak jest teraz. Na początku było troszkę inaczej, bo to wszystko powstawało, czyli osoby musiały się dowiedzieć o tym, że są mieszkania (...). To się nie zmieniło, zmieniło się tylko tyle, że teraz jest więcej osób chętnych, że tak powiem, które złożyły dokumenty, niż jest już mieszkańców.

(...) Decyzja jest podejmowana podczas takiego spotkania. Czyli na spotkaniu, gdzie jest operator, w tym wypadku ja, gdzie jest przedstawiciel MOPS-u i gdzie jest osoba, która chce być w mieszkaniu. Przeważnie jest to rozmowa, trochę nazwałabym ją taką rozmową, która przedstawia możliwości, jakie taka osoba ma w mieszkaniu. Gdzie słyszy, jaki jest regulamin danego mieszkania. Gdzie możemy się tak naprawdę poznać. Bo w tym momencie ja mam też spotkania z osobami, które na przykład widzę pierwszy raz w życiu. To nie jest tak, że znam te osoby i dlatego one tam trafiają. To jest takie zapoznanie. W takim zapoznaniu podejmuje się decyzję na zasadzie konsensusu pomiędzy operatorem a MOPS-em i oczywiście osobą, która potencjalnie chce być (mieszkańcem).

Bo po takim spotkaniu ona też może powiedzieć, że jednak nie chce. Jest podpisywane porozumienie i jest wtedy wydawana decyzja administracyjna. (przedstawiciel organizacji prowadzącej mieszkania wspomagane)

Ten model charakteryzuje się wysoką przejrzystością procedur i replikowalnością. Warto jednak zauważyć jego ograniczenia z perspektywy realizacji prawa do niezależnego życia. Osoba, nawet jeśli mieszka w mieszkaniu

sama, jest w interakcji z szerszą grupą mieszkańców; niejednokrotnie dzieli z nimi kuchnię, a czasami także łazienkę. Model nie umożliwia wzięcia pod uwagę tych czynników, istnieje więc ryzyko, że osoby o zupełnie różnych potrzebach i możliwościach samodzielnego funkcjonowania będą mieszkać w jednym mieszkaniu.

Model 3: kompleksowa praca socjalna z mieszkańcami o różnych potrzebach (Tarnów)

W kolejnym samorządzie skierowanie do mieszkania jest jednym z elementów kompleksowej pracy socjalnej prowadzonej w środowisku. Do mieszkania trafiają osoby potrzebujące wsparcia w codziennym funkcjonowaniu, którym nie wystarczy dostęp do usług środowiskowych, np. osoby, których mieszkań nie da się dostosować lub które są pozbawione dostępu do wsparcia nieformalnego. Z drugiej strony do mieszkania mogą trafić osoby, „funkcjonujące za dobrze”, by przebywać w DPS, które w tym modelu jest postrzegane jako miejsce dla osób wymagających najbardziej intensywnego wsparcia. Mieszkania są jednym z elementów bardzo szerokiego pakietu usług społecznych oferowanych mieszkańcom.

Uważam, że jest bardzo dużo osób, które potrzebują tego wsparcia, natomiast danie ich do Domu Pomocy Społecznej dla osób niepełnosprawnych to byłoby to krzywdzące dla nich. Więc to pewno sami się wypowiedzą, czy to jest dobre dla nich, czy nie. Bo tak jak powiedziałam, ustawa o Centrach Usług Społecznych spowodowała, że ta diagnoza, którą robimy bezpośrednio z mieszkańcem, w nich się wstuchujemy, bo gdyby nie było zapotrzebowania na mieszkańców, to ja bym też tego nie robiła. (dyrektor Centrum Usług Społecznych)

W tym modelu orzeczona niepełnosprawność osoby ma znaczenie wtórne w stosunku do jej faktycznych potrzeb. Do mieszkań trafiają także osoby starsze z niepełnosprawnością nabytą w trakcie życia. Elementem pracy z osobą jest wsparcie jej w nabyciu orzeczenia i przysługujących świadczeń, w szczególności świadczenia wspierającego. Warto podkreślić, że model ten nie uwzględnia osób z niepełnosprawnością intelektualną jako potencjalnych mieszkańców mieszkań wspomaganych. Wsparcie dla tej grupy jest postrzegane jako bardziej specjalistyczne i znajduje się poza mieszkalnictwem wspomaganiem prowadzonym przez samorząd.

Model 4: przystań dla osób w największej potrzebie (Zamość)

W tym modelu mieszkaniowym organizacja pozarządowa prowadzi mieszkania bez faktycznego, aktywnego udziału samorządu. Przy czym warto podkreślić, że brak aktywnego zaangażowania samorządu nie wynika z braku woli, a raczej ze skali niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych mieszkańców i jednoczesnego niedoboru zasobów.

W kompleksie mieszkań wspomaganych mieszkają osoby, które nie mają wsparcia w rodzinie ani własnego mieszkania. Organizacja prowadząca te mieszkania decyduje, która osoba nie może zostać bez wsparcia i należy umieścić ją w lokalu. Osoby te są wcześniej znane organizacji, np. z warsztatów terapii zajęciowej przez nią prowadzonych.

No tak, bo oni po prostu mieszkają. To jest tymczasowe (...).

Pani M., która uczestniczy w WTZ. I właśnie jest sierotą. Że jak ją zapytać, czy ma świadomość, że to nie jest jej mieszkanie, to po prostu z przerażeniem odpowie. Bo mieszkańcy nie mają takiej świadomości. Ta potrzeba została zrealizowana, a oni jej nie analizują. Mają zaspokojoną potrzebę. I to jest fajne. My niestety mamy tę świadomość, że wiemy, że to zaspokojenie nie jest oparte na solidnym fundamencie, tylko jest oparte na człowieku. To jest w tej chwili największa tragedia, z którą się borykamy. (kierownik podmiotu prowadzącego kompleks mieszkań)

Podsumowując, warto podkreślić, że nawet jeśli aktualnie przyznanie miejsca w mieszkaniu odbywa się na zasadzie sformalizowanej decyzji administracyjnej, to historycznie, na początku powstawania tego typu mieszkań, mogliśmy mieć do czynienia z podobnym mechanizmem. Widać to w wypowiedziach prezesa organizacji prowadzącej mieszkania wspomagane w jednym z samorządów, od początku istnienia tej formy wsparcia:

Ten proces dotyczy człowieka. Konkretnych osób. Niektórzy z was też tę osobę znają. To jest na przykład T. To są też inne osoby; na przykład też poznaliście A. I to wszystko się wzięło stąd, że te osoby potrzebowały mieć miejsce, gdzie mogłyby żyć. Ja bym to nazwał, żyć, mieszkać. No, po prostu żyć. Spotykały się z takimi trudnościami, bo może ważne jest też to, że nie miały wyboru. Jedna z osób nie miała wyboru i musiała być w DPS-ie. I nie było szansy, żeby mogła zdecydować inaczej. A mi bardzo zależy

na tym, żeby osoby mogły decydować o tym, gdzie chcą mieszkać. (prezes organizacji prowadzącej mieszkania wspomagane)

Wszystkie przedstawione modele miały zarówno mocne strony, jak i ograniczenia. Warto podkreślić, że przeprowadzona analiza z racji małej skali nie uwzględnia wszystkich możliwych scenariuszy, w tym tych dotyczących potrzeb wynikających z różnorodnych niepełnosprawności. Widać jednak wyraźnie, że sposób przyznawania miejsca w mieszkaniu może przebiegać w bardzo różny sposób i mieć różne konsekwencje.

Mieszkalnictwo wspierające niezależne życie w codziennej praktyce

Przeprowadzone badanie pokazało, że istnieje szereg czynników decydujących, czy mieszkalnictwo wspomagane będzie wspierało prawa do niezależnego życia osób z niepełnosprawnościami i stawiało w centrum indywidualne potrzeby osoby oraz jej prawo do samostanowienia.

Czynniki te nie zawsze mają bezpośredni związek z samym układem mieszkania, często chodzi również o sposób organizacji wsparcia i codziennego życia mieszkańców, a także postawę samej kadry. Poniżej omawiamy je szczegółowo.

Warto już na wstępie tego podrozdziału podkreślić, że mieszkania wspomagane były postrzegane przez zdecydowaną większość naszych rozmówców jako bardzo atrakcyjna alternatywa dla domów pomocy społecznej, w których albo mieszkali wcześniej, albo do których spodziewali się kiedyś trafić.

Tak jak na przykład faktycznie DPS-y czy coś, to mózgownicę ryją strasznie. Bo jednak gdzieś ktoś wcześniej gdzieś mieszkał. Wiadomo, ja sobie zdaję sprawę, że nie mogę już robić wielu rzeczy tak, jak kiedyś je robiłem. Czy nawet w tamtym roku czy dwa lata temu. Ktoś powiedział: „A do czego?”. Bo zobaczyłem, sprawdziłem. I wiem, że nie dam rady. (...) A tu jest tak, tak mamy, że każdy ma to po prostu, to jest swój azyl, swoje mieszkanie, swoją niezależność, ale też po prostu jest to, że się nie jest samemu. (mieszkaniec, który wcześniej mieszkał w DPS)

Wspomagane, że trzeba sobie też radzić samemu. Że trzeba sobie, nie żeby prosić kogoś, tylko żeby się umocnić i dla siebie.

(O życiu w DPS) Ja powiem szczerze: godzina, trzeba już na tę godzinę, bo jak nie przyjdiesz, to na dwunastą, obiad, nie, siódma godzina – trzeba

się już, no, zabrać do spania. Przecież ludzie, jestem dorosłą kobietą, mam swoje lata, nie? Pasuje mi, no to siedzę, nie? Nie zakłócam nikomu. Przepraszam, że tak mówię. Nie zakłócam nikomu spokoju. Koleżanka do mnie dzwoni i mówi, że dzisiaj musi iść do kuchni. Mówi, że musi iść do kuchni, żeby mieć dobre punkty, bo jak jest niedobrze, coś nie tak, to jest na czerwono, a jak jest dobrze, to na zielono. Ja mówię, Beata, przecież ty jesteś dorosłą kobietą, masz 57 lat, mówię, co ty mówisz? No, tak jest, i pytam się kolegów, mówi Beata, oni tak mają, bo oni muszą być zmobilizowani, żeby coś robić. Takie tam zasady są. (mieszkanka z niepełnosprawnością ruchową)

W przypadku rodziców osób z niepełnosprawnością intelektualną, które mieszkają w mieszkaniach wspomaganych, rozwiązania te były postrzegane jako umożliwienie dalszego życia i przywrócenie spokoju, że ich dzieci są i będą zabezpieczone. Jak wskazała jedna z naszych rozmówczyń:

Zawsze myślałam, że może lepiej byłoby, gdybym to nie ja wcześniej umarła. Żeby on wcześniej umarł. Ja wtedy spokojnie będę mogła zamknąć te oczy. To jest bardzo brutalne, jak się tym z kimś dzielę (...). A teraz już nie. Teraz ja już nie chcę, żeby on umarł przede mną. (matka mieszkańca z niepełnosprawnością intelektualną)

Warunkiem kluczowym było jednak poczucie stabilności rozwiązania, tj. przekonanie, że mieszkanie nie jest na chwilę, a oferowane osobie wsparcie ma charakter stały.

Jednocześnie część mieszkańców widziała swój pobyt w mieszkalnictwie wspomaganim jako czasowy i docelowo marzyła jednak o własnym mieszkaniu, w którym będzie się można zameldować i planować przyszłość. W takim układzie mieszkanie wspomagane w obecnie funkcjonującej formie było widziane jako etap przejściowy pomiędzy mieszkaniem z rodzicami a własnymi czterema kątami. Zdarzały się także osoby obawiające się, że ich pobyt w mieszkaniu zostanie zakończony i trafią do DPS, jeśli okaże się, że potrzebują więcej wsparcia.

Warto zauważyć, że nasi rozmówcy to osoby z różnymi niepełnosprawnościami, ale też o różnej sytuacji wyjściowej, zarówno rodzinnej, jak i społeczno-ekonomicznej. Część dysponowała własnym mieszkaniem, w którym nie mogła

pozostać z powodu jego niedostosowania lub braku wsparcia asystenckiego, kiedy starzejący się rodzice nie mogli już dłużej pełnić tej roli. Spora część, w tym zwłaszcza osoby z niepełnosprawnością intelektualną oraz znaczną i sprzężoną niepełnosprawnością od urodzenia, w wyniku kumulacji różnych świadczeń dysponowała konkretnym miesięcznym dochodem. Posiadanie własnych środków finansowych, w wysokości umożliwiającej myślenie o życiu w dalszej perspektywie, sprzyjało rozważaniu życia poza mieszkaniem wspomaganiem. Znaczenie miały też możliwości w zakresie mieszkalnictwa społecznego w poszczególnych samorządach. Czasami mieszkanie wspomagane było jedyną opcją poza DPS, czasami etapem przejściowym – przed otrzymaniem mieszkania komunalnego z umową najmu i możliwością zameldowania na stałe.

Przestrzeń w mieszkaniu

Odwiedzone w ramach badania mieszkania różniły się zarówno standardem, jak i rozmieszczeniem – od lokali rozproszonych w zwykłych budynkach mieszkalnych, przez większe, skoncentrowane zespoły mieszkań w jednym bloku lub bloki z samymi mieszkaniem wspomaganiem, aż po kompleks przypominający placówkę całodobową. Zdarzały się też mieszkania dwuosobowe, ze współdzieloną łazienką i kuchnią.

Niezależnie od tych różnic, rozmowy bardzo wyraźnie pokazały, że dla mieszkanki i mieszkańca kluczowe znaczenie ma własna, wyraźnie wydzielona przestrzeń. Chodziło nie tyle o metraż, ile o poczucie, że jest się u siebie, z możliwością zamknięcia drzwi, decydowania, kogo się wpuszcza, i samodzielnego organizowania codzienności.

Sprawdzało się to zatem do tego, czy – i w jakim zakresie – mieszkańcy mają poczucie prywatności. Jak widać w wypowiedzi pracowników jednego z kompleksów mieszkań, ważne, by prawo do prywatności miało znaczenie już na etapie projektowania przestrzeni, ale też aby było respektowane przez pracowników:

Bardzo pilnujemy tego, żeby to była ich prywatna przestrzeń. Za każdym razem pytam, jak wchodzimy... że są dzwonki do drzwi. Tutaj świetlica, to jest ta przestrzeń wspólna, a tam mają mieszkania. Bo nawet z początku walczyliśmy o nazewnictwo. Że idę do pokoju... nie, idziesz do swojego mieszkania, to się zmieniło. (koordynator wsparcia w jednym z kompleksów mieszkań)

W wypowiedziach powracało pięć elementów, które szczególnie wzmacniały poczucie prywatności, pośrednio wspierając także możliwość prowadzenia niezależnego życia:

1. **Aneks kuchenny lub własna kuchnia** – możliwość przygotowania posiłku w dowolnym momencie dnia, gotowania „po swojemu” i przyjmowania gości w kuchni była opisywana jako ważny wymiar „normalnego życia”, odróżniający mieszkanie od instytucjonalnej stołówki. Jednocześnie nie wykluczało to istnienia wspólnej przestrzeni, także wyposażonej w kuchnię, dającej możliwość wspólnego gotowania posiłków.
2. **Własna łazienka** – osobna łazienka, dostępna tylko dla jednej osoby (lub pary), wzmacniała poczucie prywatności, bezpieczeństwa i intymności; dzielenie łazienki z osobami obcymi kojarzyło się raczej z DPS niż z mieszkaniem.
3. **Dostępna architektonicznie przestrzeń w samym mieszkaniu i w jego najbliższym otoczeniu** – dostępna łazienka i dostosowana kuchnia, winda, brak progów, szerokie przejścia, możliwość samodzielnego wyjścia z budynku (np. na wózku elektrycznym) były warunkiem prowadzenia aktywnego życia poza mieszkaniem, a nie tylko „bycia zaopiekowanym” w lokalu.
4. **Możliwość personalizacji** – własne meble, zdjęcia, rośliny, a w jednym przypadku nawet akwarium z rybkami, pomagały traktować mieszkanie jako „własny dom”, a nie przydzielone miejsce w placówce.
5. **Własny klucz, skrzynka pocztowa i dzwonek do drzwi** – zapewnienie prywatności i odrębności przestrzeni było postrzegane jako ważny element różnicujący mieszkanie od placówek całodobowych.

Jeden z mieszkańców podsumował znaczenie prywatności w mieszkaniu:

Jest swoboda, ale... ja mam swoje zasady. To nie jest tak, że wolność Tomku w swoim domku. Mam klucze, chcę, to pana wpuszczę, nie chcę, to... stary, do widzenia. (mieszkaniec kompleksu mieszkań, który wcześniej mieszkał w DPS)

Jednocześnie część osób podkreślała znaczenie dobrze zaprojektowanych przestrzeni wspólnych (świetlica/salon, taras, ogródek), które sprzyjały budowaniu relacji sąsiedzkich, pod warunkiem, że korzystanie z nich było dobrowolne, a nie obowiązkowe. Przestrzenie te były szczególnie istotne dla osób z niepełnosprawnością intelektualną, ale także, jak pokazały rozmowy, dla osób,

które miały (czasem wieloletnie) doświadczenie życia w DPS, gdzie spędzały w takiej wspólnej przestrzeni dużo czasu. Warto podkreślić, że – jak pokazał przykład jednego z badanych samorządów – przestrzeń taka może być otwarta dla całej społeczności, a nie tylko dla mieszkańców.

Mieszkania są też po prostu przestrzenią życia, z czasem pojawiają się ślady użytkowania, przemeblowania, remontu. W wariancie wspierającym niezależne życie przestrzeń wspólna jest nie tylko użytkowana, ale po prostu współtworzona przez mieszkańców:

Nieraz się bałem, że pani dyrektor przyjdzie, zobaczy tu obitą ścianę, tu to, ale na końcu myślę, że to świadczy o tym, że coś tu się dzieje, że to miejsce żyje, nie? Biblioteka stworzona przez samych mieszkańców. Donoszą, przynoszą książki, wymieniamy się. Obrazy mieszkanka tutejsza namalowała, przekazała nam. Różne rzeczy tu w międzyczasie mieliśmy, robiliśmy, ale jakby doszliśmy do momentu, w którym mieszkańcy chcą tu przychodzić, nie? Chcą, a nie trzeba chodzić i namawiać, nic nie jest obowiązkowe przecież. (pracownik socjalny)

Mieszkańcy sami sobie kupili grilla, kochają tak biesiadować latem w ogrodzie, sami sobie organizują. (matka jednego z mieszkańców kompleksu mieszkań dla osób z niepełnosprawnością intelektualną)

Tutaj w piwnicy mamy siłownię taką dostosowaną, ja chodzę tam codziennie wieczorem, nikomu nic do tego, dla mnie to jest rehabilitacja, w DPS-ie by tego nie było. (mieszkaniec z niepełnosprawnością ruchową)

Część rozmówców zwracała przy tym uwagę, że to właśnie wyraźne wydzielenie indywidualnej przestrzeni – własnego pokoju, kuchni i łazienki – ogranicza liczbę wymuszonych interakcji i chroni prawo mieszkańca do decydowania o sobie, łącznie z prawem do odmowy:

Ja wolalbym, żeby osoby miały swój pokój, swoją łazienkę, swoją kuchnię i swoją przestrzeń ewentualnie do ugoszczenia kogoś. Bo wtedy ta osoba nie wchodzi w interakcje z innymi. (...) Plus to, że ktoś ci przychodzi do domu i ci mówi: „Magda, ty dzisiaj posprzątasz”. To kreuje napięcia. (...) Bo ty masz prawo być zmęczona. Masz prawo powiedzieć: „Nie, ja dzisiaj nie posprzątam. To jest mój pokój, ja go nie posprzątam”. (prezes organizacji prowadzącej mieszkania)

Zakres organizacji codziennego życia mieszkańców (regulamin, wspólne aktywności)

Odwiedzone mieszkania różniły się w znaczący sposób tym, czy – i w jakim stopniu – ich organizacja zakładała ingerowanie w codzienne życie mieszkańców. Zagadnienie to zogniskowało się przede wszystkim wokół kwestii regulaminu, jego celu i zakresu.

We wszystkich odwiedzonych kompleksach mieszkaniowych regulamin koncentrował się na zagadnieniu bezpieczeństwa mieszkańców, jednak sposób zapewnienia tego bezpieczeństwa był postrzegany w różny sposób.

W dwóch miejscach centralnym założeniem regulaminu było poszanowanie autonomii. W praktyce przekładało się to na brak zapisów, które ograniczałyby wyjścia z mieszkania poza określonymi godzinami czy też ustalały ścisłe godziny przyjmowania gości. Pojawily się jednak zapisy mówiące o tym, żeby o wyjściach, zwłaszcza wieczornych lub związanych z noclegiem w innym miejscu, informować kadrę. Było to uzasadniane tym, że osoby czasami nie znają dobrze miasta lub mają złożone problemy zdrowotne, a poinformowanie kadry pozwoli jej łatwiej zareagować w sytuacji kryzysowej.

Według samych mieszkańców regulaminy te nie miały funkcji ograniczającej ich prawo do niezależnego życia, a obowiązek informowania kadry o wyjściach był raczej elementem wzajemnej troski niż ograniczeniem:

Cisza nocna jest (...). A alkohol? No, nie. (...) Zgadzam się z tym regulaminem. (...) Trzeba opiekuna poinformować, że się wychodzi, żeby wiedział, gdzie się znajdujemy, jak coś się nam stało. (mieszkaniec mieszkania wspomagane)

(...) Ramy, to są takie jakby ramy, a nie takie po prostu ograniczenia. Czyli to jest taki regulamin w rozumieniu bardziej takim, jak ma każda wspólnota mieszkaniowa, każda spółdzielnia... no są, no oczywiście, to jest ta droga. (mieszkaniec z doświadczeniem mieszkania w DPS)

Osoby, które miały wcześniej doświadczenie życia w DPS, zwracały także uwagę na zmianę logiki regulaminów, które koncentrowały się na zabezpieczeniu mieszkańców, a nie instytucji.

W pozostałych dwóch miejscach regulaminy miały inną logikę, a bezpieczeństwo rozumiano szerzej, także jako bezpieczeństwo/zabezpieczenie kadry.

Nie oznacza to, że prawo do niezależnego życia nie było w nich uwzględniane. Zwrócono jednak uwagę na obawy pracowników o to, kto będzie ponosić odpowiedzialność, jeśli mieszkańcy coś się stanie. W związku z tym w jednym z kompleksów mieszkańcy nie mogli samodzielnie wychodzić poza jego teren z uwagi na obawy dotyczące braku dostosowania przestrzeni wokół budynku i ryzyka np. przewrócenia się wózka.

W praktyce oznaczało to, że troska o bezpieczeństwo przeradzała się w ograniczenie swobody mieszkańców, a odpowiedzialność kadry stawiała się argumentem przemawiającym za kontrolą ich codziennych decyzji. Pojawiło się więc napięcie pomiędzy kwestią odpowiedzialności pracowników mieszkań a możliwością podejmowania autonomicznych decyzji przez mieszkańców.

Ciekawym wątkiem, o którym warto wspomnieć, było elastyczne podejście do kwestii regulaminu przez część kadry oraz pojawienie się podwójnych standardów. Przejawiało się to na przykład w tym, że część mieszkańców musiała przestrzegać regulaminu i nie mogła wychodzić z mieszkania po określonej godzinie, a część miała nieformalne pozwolenie na takie wyjścia. Tego typu nieformalne różnicowanie zasad, choć bywało wyrazem elastyczności kadry, rodziło ryzyko uznaniowości i poczucia nierównego traktowania wśród mieszkańców.

Rola kadry i zakres jej zadań

Rola i zadania kadry były w różnych mieszkaniach rozumiane w sposób bardzo zróżnicowany.

Istotnym wątkiem, który pojawiał się w rozmowach, było postrzeganie roli kadry przez samych pracowników i pracowniczki. Część praktyk zbliżała się do modelu partnerskiego, w którym pracownicy widzieli siebie jako osoby czuwające nad wspólną przestrzenią i pomagające rozwiązywać problemy, ale nieingerujące w codzienne wybory mieszkańców, o ile nie było to konieczne ze względów bezpieczeństwa. W innych miejscach wyraźnie ujawniały się elementy podejścia paternalistycznego – kadra próbowała decydować o rozkładzie dnia, sposobie korzystania z przestrzeni wspólnych czy zasadach wyjść, co ograniczało doświadczenie niezależnego życia i czyniło z mieszkańców bardziej podopiecznych. Zdarzały się też sytuacje, w których pracownicy jednego kompleksu mieszkań widzieli swoją rolę w różny sposób, a ich wizje pracy ścierały się w codziennych interakcjach.

W tym kontekście kluczowe znaczenie miały także:

- sposób konstruowania regulaminów (ramy bezpieczeństwa vs. narzędzie kontroli),
- praktyki związane z organizacją usług i wspólnych aktywności (czy są one negocjowane z mieszkańcami, czy raczej narzucane „dla ich dobra”).

Warto też podkreślić, że pozycja kadry była pochodną kultury organizacyjnej danego miejsca i przyjętego w nim modelu. Stanowiła w miarę spójną całość z przestrzenią mieszkalną i formą organizacji usług, jedynie częściowo zależąc od osoby z niepełnosprawnością i jej potrzeb, np. związanych z niepełnosprawnością sprzężoną, w tym intelektualną. Inaczej mówiąc, to nie przyjęty sposób prowadzenia mieszkań wspomaganych „dostosowywał się” do osób z niepełnosprawnościami, ale osoby były dobierane do założonego modelu wsparcia i się do niego dopasowywały.

Badanie ujawniło także bardzo duże różnice w organizacji czasu pracy i obecności pracowników wspierających w mieszkaniach. Można wyróżnić trzy główne modele:

- **Wsparcie całodobowe** – przynajmniej jedna osoba z kadry była dostępna na miejscu przez całą dobę, w systemie zmianowym. Ten model stosowano tam, gdzie część mieszkańców realnie wymagała stałej dostępności pomocy (np. ze względu na złożone potrzeby zdrowotne, trudności komunikacyjne lub ryzyko kryzysów). Model ten w ocenie przedstawicieli podmiotów prowadzących mieszkanie jest droższy, ale niezbędny w sytuacji, gdy mieszkańcy mają bardziej złożone lub po prostu większe potrzeby wsparcia.
- **Wsparcie w ustalonych godzinach** – pracownicy byli obecni głównie rano (czas przygotowań do wyjścia do WTZ, ZAZ, ŚDS lub pracy) oraz po południu, po powrocie mieszkańców. W nocy dostępny był zwykle numer telefonu do pracownika pełniącego dyżur interwencyjny.
- **Wsparcie „z boku”** – w jednym z badanych miejsc pracownik funkcjonował „na miejscu”, w zadaniowym systemie pracy. Jego rolą było reagowanie na kryzysy (od pomocy technicznej, np. naprawa wózka, po wezwanie karetki), koordynacja dodatkowego wsparcia (transport, odbiór leków), a także organizowanie aktywności w świetlicy znajdującej się w tym samym bloku, która była otwarta nie tylko dla mieszkańców, lecz także dla szerszej społeczności lokalnej.

Trudno jednoznacznie wskazać, że któryś z modeli mniej lub bardziej sprzyja możliwości prowadzenia przez mieszkańców niezależnego życia.

Istotną kategorią są tu potrzeby mieszkańców wynikające ze specyfiki ich niepełnosprawności. W przypadku np. osób z niepełnosprawnością intelektualną, mieszkających w kompleksie mieszkań wspomaganych, istotne jest, by wsparcie było przewidywalne, stałe i oparte na znanej, zaufanej kadrze, podczas gdy w przypadku osób z niepełnosprawnością ruchową kluczowa bywa raczej dostępność osoby do pomocy w nagłych sytuacjach niż jej ciągła obecność.

Dobór modelu zatrudnienia kadry wynikał zarówno z konfiguracji samych mieszkań (rozproszone vs. skoncentrowane), jak i z faktycznych potrzeb mieszkańców, możliwości finansowych samorządu oraz przyjętej koncepcji mieszkalnictwa (bliższej „usłudze mieszkaniowej” vs. „rozszerzonemu ośrodkowi wsparcia”). Warto podkreślić, że istnieje grupa osób, które rzeczywiście potrzebują wsparcia dostępnego całodobowo, rezygnacja z całodobowej obecności kadry odbywałaby się więc kosztem ich bezpieczeństwa. Taka potrzeba nie powinna także sprawiać, że osoby te są wykluczone z dostępu do tego typu mieszkań.

Niezależnie od przyjętego modelu obecności kadry, z badań wynika, że o tym, czy mieszkanie wspiera niezależne życie, decydowało przede wszystkim to, jak kadra rozumiała swoją rolę – na ile dostrzegała autonomię mieszkańców i ich prawo do samodecydowania, a na ile działała w logice mini instytucji i podejścia paternalistycznego. Nawet wsparcie dostępne przez całą dobę, lecz świadczone w minimalnym, uzgodnionym z mieszkańcem zakresie, mogło sprzyjać samostanowieniu, podczas gdy ograniczona obecność kadry połączona z nastawieniem kontrolującym potrafiła je osłabiać. Szczególne znaczenie miała przy tym asystencja osobista, którą szerzej omawiamy w kolejnym podrozdziale.

Usługi społeczne i sposób ich organizacji (w tym dostęp mieszkańców do asystencji osobistej)

Wsparcie społeczne organizowane wokół mieszkań przyjmowało dwa główne modele usługi ściśle powiązane z mieszkaniem:

- pracownik/kadra przypisani do konkretnego miejsca, a czasem wręcz do konkretnego lokalu,
- usługi organizowane niezależnie od mieszkania (będące usługami znajdującymi się w systemie ogólnym), „podążające za osobą”, w tym asystencja osobista, usługi opiekuńcze, wsparcie psychologiczne czy rehabilitacja.

W badaniu bardzo mocno wybrzmiało znaczenie **asystencji osobistej**. W części przypadków asystentów organizowały sobie samodzielnie osoby mieszkające lub ich rodziny, w innych – otrzymywały ich przy wsparciu pracowników socjalnych, tam gdzie JST prowadziły programy asystencji (np. w Tarnowie).

Nawet niewielka liczba godzin asystencji osobistej wyraźnie zwiększała niezależność i prawo do samostanowienia:

- asystenci wspierali w codziennych czynnościach (robienie zakupów, przygotowywanie posiłków, załatwianie spraw urzędowych),
- umożliwiali udział w życiu społecznym i kulturalnym (wyjścia do kina, teatru, na wycieczki, siłownię, spotkania towarzyskie poza mieszkaniem),
- w skrajnych przypadkach to właśnie asystencja pozwalała osobom na samodzielne opuszczanie terenu kompleksu, w którym znajdowały się mieszkania.

Asystencja była postrzegana jako realne narzędzie „życia po swojemu”, a jej **oderwanie od usług organizowanych w mieszkaniu** (czyli fakt, że nie była częścią obowiązkowego „pakietu” połączonego z lokalem) miało kluczowe znaczenie dla poczucia kontroli nad własnym życiem. Warto podkreślić, że czasami mowa tutaj nawet o symbolicznej liczbie godzin asystencji.

Dla samych mieszkańców asystencja wiązała się często z konkretnymi, codziennymi aktywnościami poza mieszkaniem:

Przychodzi do mnie asystent (...). Zabiera mnie do kina albo sobie coś planujemy, bo ja chodzę na siłownię, na Piotrkowską (...). Planujemy sobie obiady (...), co na obiad ugotować. (mieszkaniec mieszkania wspomagane)

Dodatkowo, w zależności od lokalnej dostępności usług, mieszkanki i mieszkańcy korzystali z: usług opiekuńczych, wsparcia w ramach CUS/OPS, rehabilitacji domowej, wsparcia psychologicznego, a także z ogólnodostępnych usług w społeczności (domy kultury, kluby seniora, organizacje pozarządowe).

Samostanowienie i prawo do niezależnego życia w codziennym doświadczeniu mieszkańców

W wypowiedziach osób mieszkających w mieszkaniach wspomaganych bardzo wyraźnie pojawiał się wątek codziennej autonomii – decydowania o tym, jak wygląda ich przestrzeń, co robią w ciągu dnia i w jaki sposób korzystają

z mieszkania. Z perspektywy badanych to właśnie możliwość organizowania życia „po swojemu” odróżniała mieszkanie wspomagane od domu rodzinnego czy domu pomocy społecznej.

Co ciekawe, elementem, który nie odgrywał z perspektywy mieszkańców większej roli, były pieniądze. Sposób finansowania mieszkalnictwa wspomagane w połączeniu np. z otrzymywaniem renty i świadczenia wspierającego czy innymi źródłami dochodów powodowały, że większym wyzwaniem – w świadomości rozmówców – była organizacja życia codziennego, a nie jego finansowanie.

W wypowiedziach mieszkańców powtarzało się kilka konkretnych wymiarów codziennej autonomii. Pierwszym była możliwość samodzielnego organizowania własnej przestrzeni i decydowania o tym, co i kiedy robi się w mieszkaniu – od wyboru zajęć, po sposób spędzania czasu we wspólnych i prywatnych pomieszczeniach:

Możemy oglądać telewizję razem w salonie, a jak chcę sam wybrać, co oglądam, to idę do siebie – w domu tak nie było. (mieszkaniec kompleksu mieszkań wspomaganych)

Drugim wymiarem była swoboda wychodzenia z mieszkania o dowolnej porze, choć na tym polu ujawniały się napięcia z kadrą, która czasem obawiała się, że mieszkaniec może ulec wypadkowi lub nie poradzić sobie z samodzielnym powrotem.

Z tą kwestią wiązały się bezpośrednio kolejne wymiary: trzeci – brak obowiązku zgłaszania wyjść (przy akceptowanym zwyczaju informowania kadry o dłuższych wyjazdach) oraz czwarty – brak obowiązkowych zajęć (przy jednoczesnej dostępności dobrowolnych, wspólnych aktywności). To właśnie te elementy, drobne z perspektywy systemu, lecz fundamentalne z perspektywy mieszkańców, składały się na poczucie prowadzenia życia „na własnych zasadach”.

Syntetycznym wyrazem tego doświadczenia była odpowiedź na powtarzane w wywiadach pytanie o umiejscowienie mieszkania wspomagane na skali od 0 do 10, gdzie 0 oznaczało dom pomocy społecznej, a 10 w pełni samodzielne, własne mieszkanie. Odpowiedzi mieszkańców sytuowały się wysoko – jeden z nich, pytany o swoje obecne mieszkanie, bez wahania wskazał 9, a w całym badaniu dominowały oceny wyraźnie bliższe „własnego mieszkania” niż

„domu pomocy”. Co znamienne, podobne wartości na skali wskazywali także przedstawiciele samorządów – jedna z badanych przedstawicielek samorządu umieszczała mieszkalnictwo wspomagane na poziomie siódemki, zastrzegając zarazem, że ocena zależy od tego, czy osoba mieszka sama, czy z rodziną. Odpowiedzi te dobrze oddają zasadniczy wniosek tej części badania: w doświadczeniu rozmówców mieszkanie wspomagane jest znacznie bliższe figurze lokatora niż podopiecznego, choć nie pokrywa się jeszcze całkowicie z modelem w pełni samodzielnego zamieszkiwania.

Uwarunkowania rozwoju mieszkalnictwa wspomagane w Polsce

Przeprowadzone badanie pozwala na wyodrębnienie kilku charakterystycznych konfiguracji instytucji, strategii, praktyk i napięć, które sprzyjają rozwojowi mieszkań zgodnych z art. 19 KPON lub go utrudniają. Przedstawione poniżej modele nie wyczerpują całego możliwego spektrum rozwiązań w Polsce, lecz pokazują wybrane tendencje uchwycone w pięciu badanych samorządach. Punktem wyjścia było wąskie, ustawowe rozumienie mieszkalnictwa wspomagane, a motywem przewodnim pytanie o to, na ile w ramach tej prawnie zdefiniowanej formy realizowane jest prawo do niezależnego życia.

Już na wstępie warto zaznaczyć, że żaden z modeli nie jest wolny od napięć. Rozwiązania najbliższe idei niezależnego życia bywają jednocześnie najtrudniejsze do utrzymania finansowego lub najwęższe, jeśli chodzi o krąg odbiorców; z kolei modele obejmujące osoby wymagające najbardziej intensywnego wsparcia częściej kierują się w stronę logiki instytucjonalnej. Warianty są różne – od mniejszego do większego zakresu wsparcia, od ścisłego powiązania usług z lokalem po ich maksymalne rozdzielenie. Tymczasem samo zdefiniowanie mieszkalnictwa musi pozostać elastyczne. Kluczowe jest przy tym, by przyjęty model nie wykluczał osób wymagających najbardziej intensywnego wsparcia.

Poniżej przedstawiamy pięć modeli rozwoju mieszkalnictwa wspomagane, wyłonionych na podstawie analizy materiału z poszczególnych samorządów, a następnie przekrojowe czynniki sprzyjające rozwojowi tego typu mieszkalnictwa i go hamujące oraz tabelę porównawczą. Rozdział zamykają krótkie charakterystyki pięciu studiów przypadków.

Model „pełny” i zintegrowany (Gdańsk)

W pierwszym typie samorządu mieszkalnictwo wspomagane jest świadomie wbudowane w lokalną politykę społeczną. Mieszkania funkcjonują jako zwykłe lokale osadzone w społeczności, z których osoby z niepełnosprawnościami korzystają na prawach lokatorów (umowy, możliwość wyboru współmieszkańców), a wsparcie zapewnia „koszyk usług” dostarczanych do mieszkania: asystenci, pracownicy CUS/MOPS, specjaliści, teleopieka. Samorząd aktywnie korzysta z krajowych ram prawnych (Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami, Strategia Rozwoju Usług Społecznych, Umowa Partnerstwa), a lokalne dokumenty jasno definiują rolę mieszkań jako alternatywy wobec DPS, a nie tylko „dodatku” do istniejących instytucji.

Najpełniej model ten jest wdrażany w Gdańsku, gdzie od 2016 roku obowiązuje przyjęty przez Radę Miasta Gdański Program Mieszkalnictwa Społecznego, wyodrębniający obok mieszkań wspomaganych i treningowych również unikatową w skali kraju formę „mieszkań ze wsparciem”, opartą na umowie najmu. Zastępca dyrektora miejskiej instytucji pomocowej opisywał logikę tego systemu właśnie przez pryzmat niezależnego życia, a nie statystyki:

To jest niezależne życie tych ludzi, a nie jakby ta tabelka, że jest mieszkanie. (...) Iść za potrzebami ludzi, a nie za wskaźnikami, które były określone. (zastępca dyrektora miejskiej instytucji pomocy społecznej)

Za takim modelem stoi zwykle silne przywództwo po stronie administracji. Dyrektorzy MOPR/CUS lub osoby odpowiedzialne za politykę społeczną, które rozumieją art. 19 KPN i przekładają go na decyzje inwestycyjne zamiast powiększać DPS inwestują w mieszkania w zasobie komunalnym i rozwój usług środowiskowych. Charakterystyczne jest tu myślenie o trwałości i „docelowości” rozwiązań – część mieszkań po przejściu przez mieszkańca całej ścieżki wsparcia jest przekształcana w mieszkania docelowe i znika z ewidencji programu, co paradoksalnie sprawia, że liczba mieszkań w statystykach nie rośnie, choć system działa zgodnie z założeniami. Wizja rozwoju jest niekiedy dość klarowna:

Moim marzeniem jest to, aby mieszkanie społeczne rzeczywiście stanowiło alternatywę dla form instytucjonalnych. (...) Nie zawsze to jest możliwe, bo to są jeszcze funkcjonujące stereotypy. (zastępca dyrektora miejskiej instytucji pomocy społecznej)

Kluczowa w tym modelu jest też partnerska współpraca z dojrzałymi organizacjami pozarządowymi, traktowanymi jako współtwórcy polityki (w tym projektów mieszkaniowych), a nie tylko wykonawcy zadań konkursowych. W Gdańsku z miastem współpracuje około dziewięćdziesięciu organizacji, a samą elastyczność rozmówca wskazywał jako warunek brzegowy całego systemu – możliwość modyfikowania zakresu i formy wsparcia w trakcie realizacji projektu, a nawet rezygnacji z jego pierwotnych założeń, gdyby „życie napisało swoje scenariusze”. Dzięki takiej współpracy mieszkania mają relatywnie stabilne finansowanie (częściej są to umowy wieloletnie), a ryzyko „projektowości” jest ograniczone.

Model „wyspowy”: mieszkania jako produkt uboczny projektów (Łódź)

W drugim modelu mieszkania wspomagane nie zostały zakotwiczone w spójnej strategii; powstają raczej jako „produkty uboczne” innych działań: programów rewitalizacyjnych, pojedynczych konkursów gminy, inicjatyw konkretnych organizacji pozarządowych. System wsparcia pozostaje zdominowany przez duże DPS, a mieszkania są realizowane na niewielką skalę w stosunku do instytucjonalnego głównego nurtu, choć często przyjmują osoby, które inaczej trafiłyby właśnie do tych instytucji.

Przykładem jest Łódź, gdzie – jak przyznawał dyrektor miejskiego ośrodka pomocy – większość mieszkań powstała przy okazji wielkiego, finansowanego ze środków unijnych projektu rewitalizacji obszarowej, w którym funkcje społeczne były raczej wymogiem niż samodzielnym celem:

Ponieważ urząd (...) wymagał funkcji społecznych, to wymyślano funkcje społeczne. Tam nie było jakiejś głębszej myśli za tym idącej. (dyrektor miejskiego ośrodka pomocy społecznej)

W takich samorządach mieszkania wspomagane są silnie zależne od konkursów (nierzadko rocznych), a dopiero od niedawna pojawia się możliwość umów wieloletnich, na razie stosowanych raczej ostrożnie. Udział takich mieszkań w zestawieniu z zasobem instytucjonalnym pozostaje niewielki, rozmówca oszacował tę relację bardzo wyraźnie:

My w tej chwili mamy chyba 1900 miejsc w DPS-ach (...), a po sztuce, dwóch, trzech staramy się wychadzać następne (mieszkania). (dyrektor miejskiego ośrodka pomocy społecznej)

Do tego dochodzą „instytucjonalne nawyki” – część mieszkańców i kadry przenosi oczekiwania i praktyki znane z DPS lub WTZ, a mieszkanie bywa traktowane jako mniejsza placówka, a nie przestrzeń, w której to lokator decyduje o swoim życiu. Wyraźnie widać to także w zachowaniu rodzin, które według kadry potrafią ograniczać samodzielność dorosłych mieszkańców.

Jednocześnie nawet w tym „wyspowym” modelu można dostrzec potencjał: tworzą się fora współpracy między samorządem a NGO, rośnie wrażliwość części władz na potrzebę mieszkań, pojawiają się pierwsze próby powiązania mieszkań z usługami środowiskowymi. Badanie sugeruje, że przy odpowiednim wsparciu (narzędzia strategiczne, stabilniejsze finansowanie) taka „wyspa” może stać się załącznikiem bardziej zintegrowanej polityki, choć nie stanie się to automatycznie.

Model CUS: mieszkanie jako element ekosystemu usług (Tarnów)

Trzeci model rozwija się w samorządach, które przekształciły MOPS w Centrum Usług Społecznych. Mieszkania wspomagane od początku są tam traktowane jako jeden z elementów szerszego „ekosystemu usług społecznych”, obok usług opiekuńczych, środowiskowych domów samopomocy, teleopieki, klubów i innych form wsparcia środowiskowego. Osoby zgłaszające potrzebę mieszkaniową nie muszą błądzić po wielu instytucjach, lecz trafiają do jednej, w której koordynatorki usług pomagają dopasować mieszkanie i inne formy wsparcia jako części indywidualnego planu. Dyrektorka CUS w Tarnowie ujmowała tę zmianę jako odejście od „labiryntu” instytucji ku skoordynowanej usłudze:

Ten człowiek musi mieć skoordynowaną usługę. (...) Ty masz tu mieć wszystko załatwione na miejscu i tą pomoc masz dostać. (dyrektorka Centrum Usług Społecznych)

W tym modelu pojawia się mocny argument ekonomiczny – samorząd porównuje koszty prowadzenia mieszkań wspomaganych z usługami oraz koszty DPS i pokazuje, że mieszkania generują znaczne oszczędności, przy podobnym

lub lepszym poziomie wsparcia. W Tarnowie miesięczny koszt mieszkania wspomagane określano na około 1500 zł, podczas gdy w jednym z powiatów prowadzących obiekt całodobowy sięgał on 6000 zł. Takie argumenty ułatwiają uzyskanie zgody politycznej (np. radnych) na inwestycje mieszkaniowe i dopłaty. Istotą wspomagania jest tu otwarcie się na szeroki katalog usług dobieranych do potrzeb – od asystencji osobistej, przez usługi opiekuńcze, po podologa, „złotą rączkę” czy transport:

To wspomaganie w mieszkalnictwie polega na tym, żeby się otwierać nie tylko na usługi z ustawy o pomocy społecznej (...), ale również na inne usługi, których mieszkańiec oczekuje. (dyrektorka Centrum Usług Społecznych)

Jednocześnie nie znika napięcie między rolą lokatora a podopiecznego. Decyzje o przyznaniu mieszkania mają formę administracyjną i są czasowe (wydawane na pół roku, rok lub dwa lata), choć w praktyce większość mieszkańców pozostaje w mieszkaniach od początku ich istnienia. Czasowość jest uzasadniana logiką usamodzielniania i potrzebą zachowania rotacji, a rozmówczyni zdecydowanie sprzeciwia się wprowadzeniu w mieszkaniach wspomaganych umowy najmu, w której widzi zatarcie granicy między mieszkalnictwem wspomaganiem a komunalnym:

Umowa najmu należy do (...) mieszkań komunalnych, do socjalnych, a nie do mieszkalnictwa wspomagane. (...) To jest trochę wylane dziecko z kąpielą. (dyrektorka Centrum Usług Społecznych)

Model CUS pokazuje zarazem, jak silnie jakość rozwiązań zależy od konkretnych liderów oraz od kultury organizacyjnej, którą starają się wytworzyć. Symbolicznym wyrazem tej zmiany jest sposób, w jaki dyrektorka opisywała przesunięcie myślenia od „klienta pomocy społecznej” do „mieszkańca”.

Model „instytucjonalny plus COM”: deinstytucjonalizacja bez mieszkania (Ciechanów)

Na przeciwległym biegunie znajdują się samorządy, w których mieszkalnictwo wspomagane w ogóle nie powstało. System wsparcia opiera się tam na dwóch filarach: dużych DPS oraz nowo utworzonych Centrach Opiekuńczo-Mieszkalnych. COM, finansowane z programów krajowych, oferują opiekę

dzienną i krótkoterminową, z elementami rehabilitacji, zajęciami „życiowymi” i funkcją wytchnieniową dla opiekunów, ale nie zapewniają miejsca zamieszkania – osoby nadal mieszkają w DPS albo w domach rodzinnych.

Tak jest w Ciechanowie, gdzie powiatowe COM uruchomiono na początku 2024 roku z myślą o wsparciu dziennym i wytchnieniowym. Przedstawicielka starostwa wprost wiązała brak mieszkań z wielkością samorządu i z silną rolą rodziny jako opiekuna:

Mieszkań wspomaganych nie mamy, może też jest to kwestia tego, że nie jesteśmy dużą miejscowością i (...) w większości przypadków opiekunowie zajmują się właśnie osobami niepełnosprawnymi. (sekretarz powiatu)

W przypadku placówek dziennych pojawia się dodatkowo argument o złożoności potrzeb. Dyrektorka środowiskowego domu samopomocy wskazywała, że uczestnicy nie poradziłiby sobie w mieszkaniu opartym jedynie na „dochodzącym terapeutycie”, ponieważ wymagają stałego wsparcia. To ważna obserwacja, lecz jej skutkiem bywa przekonanie, że dla osób o większych potrzebach jedyną opcją pozostaje instytucja:

Nasi uczestnicy nie są w stanie funkcjonować tylko przy wspomaganiu np. terapeuty dochodzącego. Musiałby ktoś mieszkać tam z nimi (...) 24 (godziny) na dobę. (...) Najczęściej kończy się to, że trafiają do DPS-u. (dyrektorka środowiskowego domu samopomocy)

Z perspektywy art. 19 KPON oznacza to, że prawo do wyboru miejsca zamieszkania i życia w społeczności w ogóle nie staje się samodzielnym celem polityki lokalnej; deinstytucjonalizację redukuje się do wzmacniania usług dziennych i wytchnieniowych, bez naruszania dominującej roli instytucji. Ten model, choć opisany na jednym przykładzie, sygnalizuje szerszą tendencję zauważalną w mniejszych powiatach – silną inercję rozwiązań instytucjonalnych i rodzinnych oraz brak lokalnych liderów, którzy „wciągaliby” temat mieszkań do agendy samorządowej. Warto przy tym odnotować, że w Ciechanowie istnieją za to rozbudowane usługi środowiskowe (asystentura, usługi opiekuńcze), co stanowi dobre prognozy dla wsparcia mieszkańców w ich własnych domach, ale także wzmacnia potencjał rozwoju mieszkalnictwa wspomagane.

Model „prześciowy” i projektowy: obiekty „około-WSM-owe” (Zamość)

Ostatni z zaobserwowanych modeli dotyczy sytuacji, w której inicjatywa wychodzi od dojrzałej organizacji pozarządowej, a mieszkania powstają dzięki „wyprowadzeniu” istniejącego projektu z logiki DPS w stronę mieszkalnictwa ze wsparciem. Przykładem jest Zamość, gdzie organizacja działająca od kilkadziesiąt lat (prowadząca szkoły, WTZ, ŚDS, asystencję) uzyskała środki na budowę kameralnego DPS, ale w trakcie realizacji projektu, korzystając z krajowych strategii i rosnącego nacisku na deinstytucjonalizację, doprowadziła do formalnej zmiany wskaźnika na „kompleks mieszkalnictwa wspomagane”. Przedstawiciel organizacji wskazywał, że dokumenty strategiczne były tu realnym argumentem w rozmowach z instytucją finansującą:

Wystąpiliśmy oficjalnie (...) z prośbą o to, żeby wskaźnikiem projektu nie było oddanie do użytku domu pomocy społecznej, tylko kompleksu mieszkalnictwa wspomagane. (Argument strategii) był bardzo wspierający. (przedstawiciel organizacji prowadzącej mieszkania)

Powstał więc obiekt, który architektonicznie przypomina mały dom pomocy (większa liczba osób na piętro), ale funkcjonuje jak mieszkania treningowe i wspomagane – mieszkańcy mieszkają tam długoterminowo, organizują sobie codzienność, korzystają z asystentów i usług, a podmiot prowadzący świadomie unika modelu „placówki”. Jednak wprowadzone później standardy Wspomaganych Społeczności Mieszkaniowych nie pasują do już zbudowanego budynku, który staje się „obiektem około-WSM-owym” – w sensie formalnym nie jest to ani DPS, ani WSM. Paradoks tej sytuacji rozmówca podsumowywał gorzko:

Gdybyśmy poszli w ten DPS, to (...) nie mielibyśmy takich problemów, jak mamy dzisiaj, jeśli chodzi o utrzymanie i o trwałość tego, co robimy. (przedstawiciel organizacji prowadzącej mieszkania)

Największą przeszkodą w tym modelu jest projektowość finansowania – mieszkania są utrzymywane dzięki kolejnym konkursom (np. PFRON), a system nie oferuje trwałej ścieżki finansowania „mieszkania ze wsparciem” jako nowej kategorii. Problem ten jest tym większy, że dla części mieszkańców, tracących z czasem wsparcie najbliższych, trening stał się w praktyce stałym zamieszkaniem:

Mamy osoby, które są przekonane, nie rozumieją tego, że to jest trening. (...) Oni po prostu mieszkają. (...) W jaki sposób przerwać zamieszkanie kogoś, kto od kilku lat mieszka? (przedstawiciel organizacji prowadzącej mieszkania)

Z perspektywy przeprowadzonego badania ten model szczególnie ujawnia rozdźwięk między konwencyjnym kierunkiem (art. 19 KPON, strategię krajowe) a brakiem spójnych rozwiązań prawno-finansowych, które umożliwiałyby lokalnym liderom stabilne rozwijanie mieszkań.

Tendencje przekrojowe

Mimo ograniczonej liczby analizowanych przypadków, w pięciu badanych samorządach powtarzają się pewne tendencje. Po pierwsze, rozwój mieszkań wspomaganych zgodnych z KPON wydaje się silnie zależeć od przywództwa – zarówno po stronie samorządu (dyrektorzy MOPR/CUS, wiceprezydenci ds. społecznych), jak i ruchu osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin („dojrzałe” NGO działające w nurcie praw człowieka i prawa do niezależnego życia).

Po drugie, kluczowe jest zakotwiczenie mieszkań w lokalnych strategiach (polityka społeczna, deinstytucjonalizacja, strategię usług), a nie tylko w pojedynczych programach; tam, gdzie brak strategii, mieszkania w ogóle nie powstają albo pozostają „wyspami”.

Po trzecie, wszystkie modele zmagają się z tymi samymi barierami strukturalnymi: inercją DPS i instytucjonalnych nawyków, projektowością finansowania, brakiem jasnej kategorii prawnej „mieszkania ze wsparciem” i rozpowszechnionym przekonaniem, że podstawowym miejscem życia osób z niepełnosprawnościami jest rodzina lub instytucja. Projektowość dotyczy przy tym nie tylko mieszkań tworzonych poza ustawą, lecz także samych WSM, na co zwracał uwagę jeden z operatorów – skoro mieszkanie jest elementarną, nieredukowalną potrzebą, nie powinno się go finansować na takich samych zasadach jak działań, z których w razie potrzeby można zrezygnować:

Można zrezygnować z turnusów (...), można nie zrobić publikacji. Ale człowiek mieszkać musi mieć gdzie. (przedstawiciel organizacji prowadzącej mieszkania)

Po czwarte, tam, gdzie udaje się wypracować rozwiązania zbliżone do standardu KPON, pojawiają się podobne elementy: mała liczba mieszkań, ich osadzenie w zwykłej tkance miejskiej, dostępność architektoniczna, mobilne usługi środowiskowe, formalizacja roli lokatora oraz świadome przepracowywanie napięcia między pozycją lokatora a podopiecznego. Powtarzającym się warunkiem brzegowym okazuje się elastyczność, rozumiana jako zdolność systemu do podążania za zmieniającą się sytuacją jednostki, a nie za sztywnym wskaźnikiem określonym na początku projektu.

Z uwagi na jakościowy charakter badania i ograniczenie do pięciu samorządów nie można na tej podstawie wyciągać wniosków dotyczących całego systemu. Analiza wskazuje jednak wyraźnie, że lokalne konfiguracje instytucji, strategii, liderów i praktyk mają kluczowe znaczenie dla tego, czy mieszkalnictwo wspomagane pozostaje na poziomie deklaracji w dokumentach krajowych, czy staje się realnym narzędziem wspierania prawa do niezależnego życia.

Warto także podkreślić, że w analizowanych samorządach rola organizacji pozarządowych była zróżnicowana – od głównego inicjatora i organizatora mieszkań wspomaganych, przez głównego operatora odpowiedzialnego za faktyczną realizację wsparcia, po podmiot zajmujący się osobami wymagającymi najbardziej intensywnego wsparcia, które inaczej „wypadłyby” z systemu. Jednocześnie przykład Tarnowa pokazuje, że choć współpraca z organizacjami pozarządowymi bardzo podnosi jakość i specjalistyczny charakter wsparcia, nie jest warunkiem koniecznym powstania mieszkań. Samorząd może samodzielnie zaprojektować i prowadzić mieszkania wspomagane, jeśli dysponuje odpowiednimi kadrami i strategiami, korzystając z NGO bardziej jako partnera uzupełniającego niż głównego operatora. Dyrektorka CUS ujmowała to lapidarnie, wskazując zarazem problem, z którym mierzą się organizacje:

Patrząc finansowo, to taniej wychodzi, jak prowadzi to miasto i Centrum Usług Społecznych. (...) Organizacja ma ten problem, że jest czasowe. Najdłużej dwa, pięć lat. (dyrektorka Centrum Usług Społecznych)

VI.

Wnioski

Zebrane w projekcie wyniki – przegląd literatury, analiza prawna, analiza dokumentów strategicznych oraz studia przypadków w pięciu samorządach, uzupełnione o warsztat rekomendacyjny z udziałem praktyków, przedstawicieli samorządów i organizacji pozarządowych – pozwalają sformułować syntetyczne wnioski. Porządkujemy je wokół pięciu pytań badawczych postawionych we wprowadzeniu, sygnalizując równocześnie, że odpowiedzi w toku badania ulegały przesunięciu – od pytania, na ile obecne formy mieszkalnictwa wspomaganego są zgodne z Konwencją, w stronę pytania, czy i komu osobna, specjalistyczna forma zamieszkiwania jest w ogóle potrzebna oraz na jakich zasadach powinna być organizowana, by wzmacniać, a nie ograniczać prawo do niezależnego życia.

Realizacja standardu niezależnego życia z art. 19 KPON

Pierwsze pytanie badawcze dotyczyło tego, w jakim stopniu obecne w Polsce formy mieszkalnictwa wspomaganego realizują standard niezależnego życia wynikający z art. 19 KPON i Komentarza Ogólnego nr 5. Na podstawie zgromadzonego materiału trudno o jednoznaczną odpowiedź. W polskim systemie istnieją rozwiązania zbliżone do standardu konwencyjnego, ale powstają one raczej mimo ram systemowych niż dzięki nim, a równolegle funkcjonują rozwiązania odtwarzające logikę instytucjonalną.

Mieszkalnictwo wspomagane pozostaje segmentem peryferyjnym systemowo, a zarazem kluczowym z perspektywy prawa do niezależnego życia.

To właśnie warunki zamieszkania przesądzają o realnych możliwościach życia w społeczności, samodzielnego decydowania o codzienności i ponoszenia ryzyka życia na własnych zasadach, tymczasem w praktyce jest to jeden z najstąbiej rozwiniętych obszarów polityki wobec osób z niepełnosprawnościami.

W dokumentach mieszkania wspomagane są wskazywane jako ważny element deinstytucjonalizacji, ale skala i tempo ich rozwoju pozostają dalece niewystarczające, a usługa bywa traktowana jako innowacja na marginesie istniejącego reżimu opiekuńczego.

Z badania terenowego wynika wniosek, który okazał się jednym z najważniejszych: chociaż zgodności mieszkania z art. 19 KPON sprzyjają metraż, liczba mieszkańców czy nawet, do pewnego stopnia, sam status prawny lokalu, to kluczowe jest to, czy w praktyce przełamane zostają instytucjonalne wzorce organizacji życia. Tam, gdzie kadra rozumie i respektuje prawo do samostanowienia, mieszkańcy doświadczają większej autonomii nawet w mniej idealnych warunkach lokalowych i odwrotnie – paternalistyczna i kontrolująca postawa kadry potrafi „zepsuć” nawet korzystny układ przestrzenny. Sami mieszkańcy niemal we wszystkich wywiadach oceniali mieszkanie wspomagane jako rozwiązanie wyraźnie lepsze od domu pomocy społecznej; powtarzało się poczucie „bycia u siebie”, możliwości decydowania o własnej przestrzeni, organizacji dnia i swobody wychodzenia.

Za sygnały, że w praktyce mamy do czynienia raczej z mini instytucją niż z mieszkaniem wspierającym niezależne życie, można na podstawie badania uznać w szczególności:

- **brak realnego wpływu mieszkańca na codzienne decyzje, sztywne rutyny narzucane przez kadrę** – gdy o porządku dnia, godzinach posiłków, aktywnościach i zasadach korzystania z przestrzeni decyduje przede wszystkim personel lub regulamin, rola mieszkańca ogranicza się do dostosowywania się zamiast współdecydowania, a elastyczność pojawia się tylko wyjątkowo,
- **ograniczona prywatność i kontrola nad własną przestrzenią** – gdy standardem są współdzielone z osobami obcymi pokoje, łazienki lub kuchnie, a personel wchodzi do pokoju bez wyraźnej zgody lub „sprawdza porządek”,
- **brak możliwości wyboru usługodawcy i treści wsparcia** – gdy mieszkanie i usługi stanowią nierozzerwalny pakiet, ta sama instytucja jest właścicielem lokalu i dostawcą wsparcia, a mieszkaniowiec nie może zmienić usługodawcy ani kształtować zakresu usług,
- **brak wpływu na to, z kim i gdzie się mieszka** – gdy osoby są lokowane razem przede wszystkim z powodów organizacyjnych (wolne miejsce, profil placówki), a nie w oparciu o ich wybory, bez możliwości zmiany współlokatorów czy wyprowadzenia się bez utraty wsparcia,

- **izolacja od społeczności i koncentracja usług „pod jednym dachem”**
– gdy codzienne życie toczy się głównie wewnątrz kompleksu (posiłki, terapia, aktywności, transport), kontakty z sąsiadami i zasobami lokalnymi są sporadyczne, a mieszkaniowiec pozostaje zależny od jednego podmiotu,
- **warunkowość prawa do mieszkania i relacja władzy oparta na kontroli**
– gdy utrzymanie miejsca zamieszkania zależy od realizacji programu usamodzielnienia, „prawidłowego” zachowania lub ocen kadry (np. groźba powrotu do DPS w razie konfliktu), a nie od standardowych przesłanek obowiązujących innych lokatorów; relacja oparta jest na kontroli, a nie na wsparciu.

Szczególnie istotnym naruszeniem zgodności z KPON pozostaje wykluczenie osób o najwyższej potrzebie wsparcia. Art. 53 ustawy o pomocy społecznej z zasady wyłącza z mieszkań wspomaganych osoby wymagające usług całodobowych, co kieruje znaczną część osób z niepełnosprawnościami wyłącznie do domów pomocy społecznej. Tymczasem – jak podkreślano w toku warsztatu rekomendacyjnego – ani Konstytucja, ani Konwencja nie zawierają „gwiazdki” wyłączającej osoby o wysokiej potrzebie wsparcia z prawa do niezależnego życia. Praktyka takiego wykluczenia wynika nie tyle z samych przepisów, ile z niedostatku środków oraz z utrwalonego przekonania, że dla tych osób właściwą formą są wyłącznie instytucje. Zmiana tego stanu wymaga zarówno korekty przepisów, jak i zmiany świadomości społecznej i kadr.

Uwarunkowania prawne, instytucjonalne i finansowe

Drugie pytanie dotyczyło uwarunkowań sprzyjających rozwojowi mieszkalnictwa wspieranego zgodnego z KPON lub go utrudniających. Analiza prawna i dyskusja warsztatowa prowadzą do wniosku, że system nie tworzy wystarczających ram prawnych pozwalających na prowadzenie mieszkań „konwencyjnych”. Jeśli takie mieszkania powstają, to raczej wskutek trudnego łączenia i obchodzenia regulacji niż ich bezpośredniego stosowania, a w systemie brakuje twardych zabezpieczeń przed powstawaniem mini instytucji.

W mieszkalnictwie funkcjonuje mozaika rozwiązań – art. 53 ustawy o pomocy społecznej wraz z rozporządzeniem, Centra Opiekuńczo-Mieszkalne, Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe oraz rozwiązania programowe i samorządowe – bez jednego, czytelnego standardu gwarantującego zgodność z Konwencją. Sama

różnorodność form nie musi być jednak wadą – pozwala eksperymentować i odpowiadać na zróżnicowane potrzeby, a z perspektywy mieszkańców samo istnienie i rozwijanie wielu form bywa odbierane pozytywnie, jako poprawa sytuacji wobec klasycznego DPS. Problemem jest natomiast to, że system nie absorbuje wypracowanych i przetestowanych w pilotażach rozwiązań – nie przekształca ich w trwałe regulacje ustawowe, przez co dobre praktyki pozostają lokalnymi wyjątkami zależnymi od kolejnych konkursów i programów.

Nowelizacja ustawy o pomocy społecznej z 2023 roku podniosła wprowadzić standard mieszkań wspomaganych, ale nadal utrwała model „pakietu usług” przypisanego do lokalu (obowiązkowe usługi bytowe, praca socjalna, kontrakt mieszkaniowy, program usamodzielnienia), co jest sprzeczne z wymogiem rozdzielania mieszkania i wsparcia znajdującym się w Komentarzu Ogólnym nr 5. Brak rozdzielania roli właściciela lokalu i dostawcy wsparcia ogranicza możliwość zmiany usługodawcy, indywidualizacji wsparcia i realnego „głosowania nogami”. Program WSM stanowi pierwszą ogólnopolską próbę zbliżenia się do standardu konwencyjnego (prawo do indywidualnego mieszkania, rozdzielanie zasad korzystania z lokalu od usług, adresowanie do osób o wysokiej potrzebie wsparcia), jest jednak programem i brakuje mu podparcia w trwałych przepisach. COM, choć bywają alternatywą dla dużych DPS, pozostają rozwiązaniem czysto instytucjonalnym, z regulaminami obowiązującymi mieszkańców i pakietem usług pod jednym dachem.

W toku prac pojawiła się propozycja przemyślenia samego sposobu uregulowania mieszkalnictwa wspomagane – zamiast traktowania go jako odrębnej „instytucji prawnej”, warto rozważyć ujęcie go jako elastycznej ramy koordynującej różne, niezależnie finansowane usługi (asystencję osobistą, usługi opiekuńcze, wsparcie środowiskowe), w której wsparcie świadczone w samym mieszkaniu ma charakter jedynie uzupełniający wobec usług powszechnych. Mogłoby ono być świadczone zarówno w mieszkaniu znajdującym się w zespole, jak i poza nim. Z odpowiednim uregulowaniem obu tych możliwości. Wielokrotnie wskazywano też potrzebę „wyprowadzenia” mieszkalnictwa poza ustawę o pomocy społecznej – ku odrębnej ustawie o mieszkalnictwie – tak, by mieszkańcy nie byli etykietowani jako „klienci pomocy społecznej” i by praca socjalna nie była obligatoryjnie wiązana z lokalem tam, gdzie nie jest potrzebna. Jednocześnie zwracano uwagę na ryzyko, że rozdzielanie infrastruktury od usług – korzystne dla mniejszych gmin, którym łatwiej pozyskać sam lokal – może w praktyce prowadzić do sytuacji, w której mieszkanie powstaje, a usług brakuje, co ponownie uderzy w osoby o najwyższej potrzebie wsparcia.

Najsilniej wybrzmiewającą kwestią związaną z uwarunkowaniem finansowym jest jego projektowość (nieciągłość). Kluczowe źródła (środki PFRON, fundusze europejskie) mają charakter czasowy i konkursowy, podczas gdy mieszkanie ma być – zgodnie z kierunkiem nowelizacji – formą wsparcia na czas nieokreślony. Ta sprzeczność podkopuje poczucie bezpieczeństwa zarówno mieszkańców, jak i podmiotów prowadzących. Rozmówcy wskazywali, że dotychczasowe zmiany prawa wprowadzano z zastrzeżeniem, iż „nie rodzą skutków finansowych”, czego konsekwencją był brak realnej zmiany ilościowej i jakościowej. Istnieje ryzyko, że obecna nowelizacja powtórzy ten schemat i pozostanie prawem martwym. Jako możliwe rozwiązania wskazywano odejście od dominującej logiki konkursowej na rzecz stabilniejszych mechanizmów (np. akredytacji podmiotów i finansowania negocjowanego) oraz – optymalnie – elementu finansowania centralnego. Jednocześnie argument ekonomiczny działa na korzyść mieszkalnictwa – koszt miejsca w DPS bywa wielokrotnie wyższy niż koszt mieszkania ze wsparciem przy umiarkowanej intensywności usług, choć przy bardzo intensywnym, indywidualnym wsparciu koszt mieszkania może przewyższać koszt DPS. Wyraźnie widać więc potrzebę rzetelnego skatalogowania typów mieszkańców i odpowiadających im kosztów, którego w polskim systemie wciąż brakuje.

Odrębnym, a niedocenianym uwarunkowaniem jest jakość diagnozy potrzeb. W wielu samorządach, zwłaszcza wiejskich, brak mieszkań tłumaczy się brakiem potrzeb, podczas gdy potrzeby istnieją, lecz nie są diagnozowane; brak wniosków pozwala trwać w przekonaniu, że organizowanie usług nie jest konieczne. Ustawa o centrach usług społecznych zmienia tu logikę systemu, nakazując wejście w środowisko, rozpoznanie potrzeb mieszkańców i odbycie konsultacji, a obowiązek tworzenia lokalnych planów deinstytucjonalizacji daje stronie społecznej narzędzie współkształtowania polityki. Bez rzetelnej diagnozy, uwzględniającej także obszary wiejskie i realny stan infrastruktury, w tym pustostany w gminach depopulacyjnych, trudno o strategiczne planowanie skali i kosztów rozwoju mieszkalnictwa.

Pozycja mieszkalnictwa w dokumentach strategicznych

Trzecie pytanie dotyczyło pozycjonowania mieszkalnictwa wspomaganego w kluczowych dokumentach strategicznych oraz tego, na ile tworzą one spójne ramy dla realizacji prawa do niezależnego życia. Analiza krzyżowa pokazuje

„hybrydową koherencję” – dokumenty częściowo się wspierają, a częściowo różnią priorytetami, językiem i logiką, co przekłada się na rozproszone bodźce i niepewność samorządów planujących rozwój mieszkań, nie rozwiązuje także problemów związanych z ich finansowaniem.

Najbardziej „konwencyjnym” punktem odniesienia pozostaje Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami, posługująca się językiem praw człowieka i ambitnymi wskaźnikami liczby mieszkań, jej wykonawczość jest jednak ograniczona, a ryzyko nieosiągnięcia wskaźników – wysokie. Strategia rozwoju usług społecznych operuje innymi liczbami i zasadą „neutralności fiskalnej”, co oznacza, że ambitne cele dotyczące mieszkań, transformacji DPS i rozwoju CUS mają być realizowane bez nowych, gwarantowanych środków. Deinstytucjonalizacja jest więc silniej obecna w narracji niż w mechanizmach wdrożeniowych – brakuje twardych zobowiązań do ograniczania miejsc w DPS, których przekształcanie jest formułowane warunkowo („w miarę możliwości”), co utrzymuje placówki jako bezpieczną opcję. Z kolei Umowa Partnerstwa i programy europejskie wprowadzają warunkowość i finansowanie, ale równolegle dopuszczają inwestycje instytucjonalne, wzmacniając niespójny układ. Kluczowe elementy systemu pozostają silnie uzależnione od środków UE, bez jasnej ścieżki przejścia na finansowanie krajowe. Kolejną luką jest brak powiązania Krajowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego z rozwojem mieszkań, przez co osoby z niepełnosprawnością psychospołeczną pozostają bez wyraźnej ścieżki dojścia do mieszkania ze wsparciem.

Zasadniczym problemem nie jest jednak samo brzmienie dokumentów, lecz to, że nie są one realizowane i rozliczane. Wnioski z wcześniejszych pilotaży, które miały być podstawą standaryzacji mieszkań, nie zostały wykorzystane, a procesy pilotażowe powtarza się w kolejnej perspektywie budżetowej Unii Europejskiej. Wskazywano też na niespójność i wzajemną sprzeczność wytycznych nieposiadających statusu źródeł prawa, a realnie kształtujących praktykę – np. wymóg tworzenia nowych miejsc w mieszkaniach jako warunek finansowania usług z EFS, kolidujący z logiką Konwencji i z faktyczną małą liczbą mieszkań w Polsce. Ponadto wszystkie dokumenty powielają podział odbiorców na kategorie (osoby z niepełnosprawnościami, seniorzy, osoby w kryzysie bezdomności, opuszczające pieczę), co utrudnia przejście do logiki, w której punktem wyjścia byłaby osoba i jej potrzeby, a nie etykieta instytucjonalna; szczególnie widoczne jest to na styku starości i niepełnosprawności.

Mimo tych pęknięć krajowe i regionalne dokumenty mają istotne zalety – nie tylko nie negują potrzeby rozwoju mieszkalnictwa wspomaganego, lecz

jednoznacznie na nią wskazują i dają jej silne umocowanie strategiczne. Słowem kluczowym pozostaje jednak „możliwość”, a nie „konieczność” poparta wskaźnikami i finansowaniem, stąd istotne zróżnicowanie praktyk samorządów. Z ich perspektywy, bez odgórnego obowiązku tworzenia mieszkalnictwa wspomagane, same ogólne zapisy go nie wymuszają, zwłaszcza w mniejszych gminach.

Czynniki sprzyjające i bariery na poziomie lokalnym

Czwarte pytanie dotyczyło lokalnych czynników sprzyjających i barier z perspektywy samorządów, organizacji i mieszkańców. Badanie przeprowadzone w pięciu samorządach, mimo jakościowego, ograniczonego charakteru, pozwala wskazać powtarzalne wzorce i wyróżnić odmienne konfiguracje instytucji, strategii, liderów i praktyk, które przesądzają o tym, czy mieszkalnictwo pozostaje deklaracją, czy staje się realnym narzędziem wspierania niezależnego życia.

Rozwój mieszkań zgodnych z KPON zależy w dużej mierze od przywództwa – po stronie samorządu (dyrektorzy MOPR/CUS, osoby odpowiedzialne za politykę społeczną) oraz po stronie ruchu osób z niepełnosprawnościami i dojrzałych organizacji działających w nurcie praw człowieka. Czynniki te mają jednak charakter dwuznaczny. Jak zauważano, uzależnienie dostępności wsparcia od obecności charyzmatycznego lidera jest raczej dowodem słabości systemu niż jego zasobem. W dobrze zaprojektowanym systemie odpowiednie formy wsparcia powinny powstawać niezależnie od tego, czy pojawi się lokalny lider. Drugim kluczowym czynnikiem jest zakotwiczenie mieszkań w lokalnych strategiach (polityka społeczna, plany DI, strategie usług). Tam, gdzie brak strategii, mieszkania nie powstają albo pozostają „wyspami”.

Badanie pozwoliło wyróżnić dwa odmienne, ale skuteczne modele dojścia do mieszkań zgodnych z Konwencją. Pierwszy wywodzi się z ruchu na rzecz praw człowieka i zakłada partnerstwo z organizacjami pozarządowymi, dla których punktem wyjścia są filozofia niezależnego życia i potrzeby osób wymagających największego wsparcia (model dobrze widoczny w Gdańsku). Drugi, bardziej technokratyczny, opiera się na sprawnej instytucji publicznej poszukującej nowych rozwiązań i koordynowaniu usług, najczęściej w ramach Centrum Usług Społecznych (model widoczny w Tarnowie). Drugi model wydaje się łatwiejszy do replikacji tam, gdzie brakuje silnych organizacji partnerskich, ponieważ

w większym stopniu bazuje na istniejących zasobach instytucjonalnych i rozbudowanej pracy socjalnej. Współpraca z organizacjami wnosi know-how i specjalistyczną wiedzę o wsparciu, nie jest jednak warunkiem koniecznym – samorząd dysponujący silnym ośrodkiem i kadrami może samodzielnie zbudować konwencyjnie zorientowany system mieszkań.

Obok tych modeli badanie ujawniło także konfiguracje mniej sprzyjające: mieszkania powstające jako „produkt uboczny” projektów rewitalizacyjnych, układy oparte wyłącznie na DPS i COM, w których komponent mieszkaniowy w ogóle się nie pojawia, oraz rozwiązania „około-WSM-owe”, w których dojrzała organizacja wyprowadza projekt z logiki DPS, lecz utrzymuje go na niestabilnym, projektowym fundamencie.

Wszystkie modele zmagają się z tym samym zestawem barier strukturalnych – inercją DPS i instytucjonalnych nawyków, projektowością finansowania, brakiem jasnej kategorii prawnej „mieszkania ze wsparciem” oraz rozpowszechnionym przekonaniem, że podstawowym miejscem życia osób z niepełnosprawnościami jest rodzina lub instytucja. Tam, gdzie udaje się zbliżyć do standardu KPON, powracają podobne elementy: mała liczba mieszkań, ich osadzenie w zwykłej tkance miejskiej, dostępność architektoniczna, mobilne usługi środowiskowe, formalizacja roli lokatora oraz świadome przepracowywanie napięcia między pozycją lokatora a podopiecznego. Kluczowe znaczenie ma przy tym przejście od logiki instytucjonalnej do podejścia skoncentrowanego na osobie i jej potrzebach. Zanurzenie w paternalistycznej logice instytucji i wychodzenie od problemów placówki, a nie od indywidualnych potrzeb mieszkańców, hamują rozwój mieszkalnictwa zgodnego z Konwencją.

Z perspektywy zarówno mieszkańców, jak i podmiotów prowadzących, fundamentalne znaczenie ma poczucie bezpieczeństwa, rozumiane także jako stabilność rozwiązań. Tam, gdzie mieszkanie wiąże się z prawem do lokalu (umowa najmu), rośnie poczucie „bycia u siebie”; tam, gdzie pobyt jest decyzją administracyjną na czas określony, pojawia się lęk przed utratą mieszkania i trafieniem do instytucji. Logika rocznych projektów i konkursów, z gwarancją finansowania liczoną w pojedynczych latach, podkopuje to poczucie bezpieczeństwa i utrudnia myślenie o niezależnym życiu w dalszej perspektywie. Doświadczenie samorządów takich jak Gdańsk pokazuje możliwą ścieżkę – przechodzenie od mieszkań wspomaganych ku „mieszkanom ze wsparciem” opartym na tytule prawnym do lokalu, aż po mieszkanie docelowe, w którym usługi stają się w pełni dobrowolne. Po stronie organizacji prowadzących mieszkania stabilność finansowania łączy się z poczuciem odpowiedzialności

za zabezpieczenie mieszkańców – ochronę przed DPS lub bezdomnością – które trudno pogodzić z brakiem trwałego źródła finansowania.

Lokator czy podopieczny – podmiotowość i doświadczenie mieszkańców

Piąte pytanie dotyczyło tego, w jakim zakresie osoby korzystające z mieszkalnictwa wspomagane funkcjonują w roli lokatorów, a w jakim – podopiecznych, oraz jakie ma to konsekwencje dla ich podmiotowości i doświadczenia niezależnego życia. Tytułowe przeciwstawienie okazało się nie tyle rozłączną typologią, ile napięciem obecnym w niemal każdym z badanych rozwiązań.

Z wypowiedzi mieszkańców wynika, że o postrzeganiu siebie jako lokatora lub podopiecznego częściej decyduje praktyka organizacyjna niż sam metraż czy wygląd mieszkania. Tam, gdzie kadra respektuje samostanowienie, mieszkańcy opisują mieszkanie jako własną przestrzeń, w której decydują o organizacji dnia, korzystaniu z mieszkania i wychodzeniu „o dowolnej porze”; co istotne, w świadomości rozmówców większym wyzwaniem była organizacja życia codziennego niż jego finansowanie. Tam, gdzie dominuje logika kontroli, powracają natomiast praktyki znane z instytucji: nadzór nad wyjściami, kontrola porządku w pokoju, traktowanie aktywności jako obowiązku oraz, najbardziej dotkliwa – groźba powrotu do DPS jako narzędzie dyscypliny.

Kluczową usługą wzmacniającą rolę lokatora i realne samostanowienie jest asystencja osobista. Nawet niewielka liczba godzin asystencji wyraźnie zwiększała samodzielność i swobodę mieszkańców, pod warunkiem, że była przypisana do osoby, a nie stanowiła element „pakietu mieszkaniowego”. Co więcej, dla części osób możliwość skorzystania z dopasowanej do potrzeb liczby godzin asystencji oznaczałaby, że mieszkanie wspomagane w ogóle nie byłoby potrzebne – osoby te mogłyby pozostać we własnym mieszkaniu. W tym sensie mieszkanie wspomagane jest dziś często lepszą niż DPS odpowiedzią na niedostatek usług powszechnych, a wraz z rozwojem asystencji osobistej i innych usług środowiskowych jego rola jako odrębnej, specjalistycznej formy zamieszkania powinna maleć na rzecz wsparcia świadczonego w zwykłych warunkach mieszkaniowych. Postawa kadry – to, na ile rozumie i szanuje prawo do samostanowienia – okazuje się przy tym czynnikiem nawet ważniejszym niż faktyczny układ przestrzenny mieszkania.

Jednocześnie badanie oraz dyskusja w czasie warsztatu rekomendacyjnego uwidocznily realne napięcia, których nie należy bagatelizować. W przypadku osób z niepełnosprawnością intelektualną, które przez wiele lat nie miały możliwości nabywania kompetencji w wielu obszarach życia (np. zarządzania znacznymi środkami ze świadczenia wspierającego), praktycy stają wobec trudnego pytania o granicę między wspieraniem a przejmowaniem odpowiedzialności, a także sposoby zapewniania bezpieczeństwa bez popadania w kontrolę. Widać więc, że realizacja prawa do niezależnego życia wymaga nie tylko odpowiednich rozwiązań prawnych i finansowych, lecz także rozwoju zindywidualizowanych, elastycznych form wsparcia oraz pracy nad zwiększaniem świadomości, zarówno kadr, jak i otoczenia społecznego – tak, by samo dążenie do bezpieczeństwa nie odtwarzało logiki instytucjonalnej.

Wniosek syntetyczny

Zestawienie wszystkich czterech wątków analitycznych prowadzi do wniosku, że polskie mieszkalnictwo wspomagane znajduje się w fazie przejściowej – na poziomie idei, prawa, strategii i praktyki samorządowej jest zauważalne i się rozwija, dysponujemy też całkiem szerokim wachlarzem form wspomagane zamieszkiwania. Rozwój ten jest jednak powolny, nierównomierny i silnie zależny od czynników lokalnych oraz od czasowego, projektowego finansowania. Najbardziej zgodne z Konwencją rozwiązania powstają dziś raczej mimo systemu niż dzięki jego propozycjom. O jakości mieszkalnictwa nie decyduje przede wszystkim jego forma architektoniczna, lecz przełamanie instytucjonalnej logiki organizacji życia: rozdzielenie mieszkania od usług, oparcie zamieszkania na trwałym tytule prawnym i stabilnym finansowaniu, dostępność usług środowiskowych podążających za osobą – z asystencją osobistą na czele – oraz kultura organizacyjna nastawiona na osobę, a nie na potrzeby instytucji. To właśnie te elementy odróżniają mieszkanie wspierające niezależne życie od mini instytucji i wyznaczają kierunek rekomendacji formułowanych w kolejnym rozdziale.

VII.

Rekomendacje

Zanim przejdziemy do rekomendacji, chcielibyśmy jeszcze raz przywołać podstawowe założenia dotyczące mieszkalnictwa wspomaganego oraz zaznaczyć, na jakim etapie rozwoju tej formy wsparcia – naszym zdaniem – znajdujemy się jako Polska. Po pierwsze i najważniejsze, twierdzimy, że mieszkalnictwo wspomagane jest istotną formą wsparcia osób z niepełnosprawnościami i fundamentem ich niezależnego życia oraz wypełnieniem przez Polskę zobowiązań wynikających z ratyfikacji KPON, w szczególności art. 19 Konwencji. Po drugie, na poziomie legislacji, dokumentów strategicznych oraz praktyki wielu samorządów mieszkalnictwo wspomagane istnieje i się rozwija, dysponujemy też całkiem szerokim wachlarzem form wspomaganego zamieszkiwania. Zarówno na poziomie idei, jak i legislacji oraz praktyki, mieszkalnictwo wspomagane odgrywa już istotną rolę w systemie wsparcia.

Dlatego formułowane poniżej rekomendacje nie odpowiadają na pytanie „czy”, lecz „jak” lepiej, szybciej i bardziej konwencyjnie rozwijać mieszkalnictwo wspomagane w Polsce. Porządkujemy je w czterech obszarach: rozwiązań prawnych, finansowania, usług oraz kultury organizacyjnej, dodając uwagi dotyczące diagnozy potrzeb i monitorowania. Rekomendacje kierujemy do decydentów krajowych, regionalnych i lokalnych.

Umocowanie prawne: trwały standard zamiast mozaiki rozwiązań

Fundamentem zmiany jest lepsze umocowanie prawne mieszkalnictwa wspomaganego. Obecnie najbardziej konwencyjne rozwiązania powstają w drodze trudnego łączenia i obchodzenia przepisów, a nie ich stosowania, ponadto system nie absorbuje wypracowanych w pilotażach rozwiązań do trwałych regulacji. Rekomendujemy:

- **dokończenie reformy ustawy o pomocy społecznej** tak, aby przepisy gwarantowały samodzielne mieszkanie (z własną łazienką i aneksem kuchennym), prawo do lokalu oparte na tytule prawnym (np. umowie najmu) oraz rzeczywiste rozdzielenie roli właściciela lokalu i dostawcy wsparcia, zgodnie z Komentarzem Ogólnym nr 5 do art. 19 KPON,
- **zniesienie wykluczenia z art. 53 ustawy o pomocy społecznej**, tak by osoby o największej potrzebie wsparcia, w tym wymagające usług całodobowych, nie były z zasady kierowane wyłącznie do domów pomocy społecznej; ani Konstytucja, ani Konwencja nie przewidują wyłączenia tych osób z prawa do niezależnego życia,
- **docelowo ustawowe ugruntowanie formuły „mieszkania ze wsparciem”**, rozumianej nie jako kolejna „instytucja prawna”, lecz jako elastyczna rama koordynująca niezależnie finansowane usługi, w której wsparcie świadczone w samym mieszkaniu ma charakter jedynie uzupełniający wobec usług powszechnych (asystencji osobistej, usług opiekuńczych, wsparcia środowiskowego). Rama ta powinna przewidywać zarówno wariant powiązany z lokalem, jak i wariant bez lokalu,
- **rozważenie odrębnej ustawy o mieszkalnictwie wspomagany/ mieszkaniach ze wsparciem** i przeniesienie mieszkalnictwa wspomagane poza ustawę o pomocy społecznej; rozwiązanie takie pozwoliłoby uniknąć etykietowania mieszkańców jako klientów pomocy społecznej oraz obligatoryjnego wiązania mieszkania z pracą socjalną i programem usamodzielnienia tam, gdzie nie są one potrzebne,
- **wprowadzenie twardych zabezpieczeń przed „mini instytucjami”**, ograniczających ryzyko „przechwycenia” reform przez logikę instytucjonalną, a więc: limitów wielkości i liczby mieszkańców, zakazu lokowania mieszkań na terenach instytucji oraz mechanizmów monitoringu i skarg, przy jednoczesnym zachowaniu elastyczności korzystnej z punktu widzenia zróżnicowanych potrzeb.

Finansowanie: stabilne, nielimitowane czasowo, podążające za osobą

Kolejną kwestią jest zmiana zasad finansowania mieszkalnictwa, bez której nawet dobre prawo pozostanie martwe. Powracającym problemem jest projektowość finansowania – kluczowe źródła (środki PFRON, fundusze europejskie) mają charakter czasowy i konkursowy, podczas gdy mieszkanie

ma być formą wsparcia na czas nieokreślony. Dotychczasowe zmiany prawa wprowadzono z zastrzeżeniem, że „nie rodzą skutków finansowych”, czego efektem był brak realnej zmiany. Rekomendujemy:

- **powiązanie finansowania ze stabilnością zamieszkania**, tak aby finansowanie mieszkania jako trwałej formy wsparcia nie było ograniczone czasem trwania projektu czy konkursu; logika rocznych projektów podkopuje poczucie bezpieczeństwa mieszkańców i podmiotów prowadzących,
- **odejście od dominacji modelu konkursowego na rzecz mechanizmów trwalszych**, np. opartych na akredytacji podmiotów spełniających standardy brzegowe i finansowaniu negocjowanym, a docelowo wypracowanie wsparcia o charakterze centralnym, które zmniejszyłoby zależność od zmiennych środków europejskich,
- **oddzielne, ale skoordynowane finansowanie usług**, tak by środki na asystencję osobistą i inne usługi związane z niezależnym życiem nie były finansowane łącznie z ofertą mieszkaniową; rozwój usług powszechnych zmniejszyłby zarazem konieczność wiązania wsparcia z konkretnym lokalem,
- **wykorzystanie i udokumentowanie efektywności kosztowej**, argument ekonomiczny działa na korzyść mieszkalnictwa, koszt miejsca w DPS bywa wielokrotnie wyższy niż koszt mieszkania ze wsparciem przy umiarkowanej intensywności usług, choć przy wsparciu bardzo intensywnym może być wyższy; potrzebne jest rzetelne skatalogowanie typów mieszkańców i odpowiadających im kosztów.

Usługi: asystencja osobista i wsparcie środowiskowe podążające za osobą

Niezależne życie jest możliwe wtedy, gdy wsparcie „idzie za osobą”, a nie jest przypisane do miejsca. Z badania terenowego wynika, że nawet niewielka liczba godzin asystencji osobistej wyraźnie zwiększa samostanowienie, pod warunkiem że jest przypisana do mieszkańca, a nie stanowi elementu „pakietu mieszkaniowego”. Rekomendujemy:

- **priorytetowy rozwój asystencji osobistej** jako usługi powszechnej, w wymiarze adekwatnym do potrzeb, w tym dla osób o największej potrzebie wsparcia; w miarę rozwoju asystencji maleje konieczność

wiązania wsparcia z mieszkaniem, a rośnie możliwość pozostania we własnym lokalu,

- **rozbudowę gęstej sieci usług środowiskowych** (usług opiekuńczych, wsparcia w zdrowiu psychicznym, teleopieki, wsparcia w relacjach społecznych), tak by mieszkanie ze wsparciem nie stawiało się „ostatnim bastionem”, w którym koncentrują się braki innych polityk,
- **objęcie wsparciem szerszej grupy niż tylko mieszkańcy mieszkań wspomaganych**, obejmującym również osoby pozostające we własnych lub rodzinnych mieszkaniach, potrzebujące nie tyle nowego lokalu, ile usług umożliwiających pozostanie w dotychczasowym środowisku oraz adaptacji mieszkań; ze szczególnym uwzględnieniem wsparcia dla mieszkańców obszarów wiejskich.

Kultura organizacyjna: od logiki instytucji do podejścia skoncentrowanego na osobie

Ostatnim, a zarazem najtrudniej poddającym się regulacji obszarem, jest zmiana kultury organizacyjnej, polegająca na budowaniu mieszkalnictwa zorientowanego na osobę i jej potrzeby, a nie instytucję i jej możliwości. Badanie pokazało, że o postrzeganiu siebie jako lokatora, a nie podopiecznego, oraz o zgodności rozwiązania z art. 19 KPON częściej decyduje postawa kadry niż sam metraż czy układ przestrzenny mieszkania. Rekomendujemy:

- **inwestycję w kompetencje i postawy kadry**, ukierunkowane na rozumienie i respektowanie prawa do samostanowienia, granicy między wspieraniem a kontrolą oraz pracy z ryzykiem; paternalistyczna postawa kadry potrafi zniweczyć nawet korzystny układ mieszkania. Powiązaną z tym rekomendacją jest jasne określenie kompetencji, zadań i zakresu odpowiedzialności kadry,
- **eliminację praktyk o charakterze instytucjonalnym**, takich jak kontrola porządku w pokojach, nadzór nad wyjściami, obowiązkowe aktywności oraz posługiwanie się groźbą powrotu do DPS jako narzędziem dyscypliny; regulaminy i rutyny nie powinny zastępować współdecydowania mieszkańców.

Badania terenowe pozwoliły wyróżnić dwa odmienne, ale skuteczne modele rozwoju mieszkalnictwa zgodnego z Konwencją. Pierwszy bazuje na KPON, prawach człowieka, partnerstwie z organizacjami pozarządowymi i wzajemnym

zaufaniu (jak w Gdańsku). Drugi, bardziej technokratyczny, opiera się na rozwoju usług społecznych i jest koordynowany przez Centrum Usług Społecznych (jak w Tarnowie). W obu niezbędni są liderzy i liderki zmian, jednak model drugi wydaje się łatwiejszy do powielenia, ponieważ nie wymaga silnych lokalnych organizacji partnerskich i w większym stopniu bazuje na istniejących zasobach instytucjonalnych. Warto przy tym pamiętać, że uzależnienie rozwoju mieszkalnictwa od obecności charyzmatycznego lidera jest raczej oznaką słabości systemu – dobrze zaprojektowany system powinien zapewniać powstawanie mieszkań niezależnie od lokalnych liderów.

Diagnoza i monitorowanie: warunek skutecznego planowania

Warunkiem skuteczności powyższych rekomendacji jest rzetelna diagnoza potrzeb i konsekwentne monitorowanie sytuacji. Zdarza się, że w samorządach brak mieszkań tłumaczy się brakiem potrzeb, podczas gdy potrzeby istnieją, lecz nie są diagnozowane. Rekomendujemy:

- **obowiązkową diagnozę potrzeb mieszkaniowych w środowisku**, z wykorzystaniem mechanizmów ustawy o centrach usług społecznych oraz lokalnych planów deinstytucjonalizacji, tworzonych z udziałem strony społecznej i samych osób z niepełnosprawnościami, z uwzględnieniem obszarów wiejskich i realnego stanu infrastruktury (w tym pustostanów),
- **powiązanie diagnozy z obowiązkiem tworzenia mieszkalnictwa wspomagane** wraz z twardymi wskaźnikami (liczba mieszkań i mieszkańców, środki finansowe) oraz rozliczaniem realizacji strategii; bez przełożenia ambitnych celów strategicznych na obowiązki i finansowanie pozostaną one deklaracjami.

Na zakończenie podkreślamy, że przedstawione rekomendacje należy odczytywać łącznie: samo ustanowienie prawa, bez stabilnego finansowania, rozwoju usług i zmiany kultury organizacyjnej, nie doprowadzi do realnej zmiany, podobnie jak pojedyncze dobre praktyki lokalne nie staną się standardem bez systemowego umocowania. Kierunek jest już wyznaczony zarówno przez Konwencję, jak i przez istniejące w Polsce dobre rozwiązania, zadaniem na najbliższe lata jest więc uczynienie ich regułą, a nie wyjątkiem.

Wydaje się, że mieszkania wspomagane są szczególnie potrzebne osobom z większą potrzebą wsparcia. Można sobie wyobrazić sytuację, w której

rozwiązaniem pozwalającym na upowszechnienie się możliwości niezależnego życia nie jest specjalistyczne mieszkalnictwo wspomagane, ale mieszkalnictwo dostępne, obudowane odpowiednimi usługami środowiskowymi, które rozwijają się niezależnie od oferty mieszkaniowej. W ten sposób osoby z mniejszą potrzebą wsparcia miałyby zwiększoną szansę na pozostanie w swoich domach, a system mieszkalnictwa wspomagane mógłby koncentrować się na tych przypadkach, w których wsparcie całodobowe wymagałoby bardziej zorganizowanej formy (np. wspomaganej społeczności mieszkaniowej). W szczególności dotyczy to gmin wiejskich i mniejszych miejscowości, gdzie znacznie łatwiej o zapewnienie mieszkańcom usług środowiskowych niż budowanie dodatkowych lokali specjalnie na potrzeby osób z niepełnosprawnościami.

Bibliografia

Altermark, N. (2017). The post-institutional era: Visions of history in research on intellectual disability. *Disability & Society*, 32(9), 1315–1332.

Anasz, M., Mrugalska, K., Wojtyńska, J., Ferenc, M. M. (2012). *Życie w integracji. Stargardzki model lokalnego systemu rehabilitacji i wsparcia społeczno-zawodowego osób z niepełnosprawnością intelektualną*. Warszawa: Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych.

Beadle-Brown, J., Mansell, J., Kozma, A. (2007). Deinstitutionalisation in intellectual disabilities. *Current Opinion in Psychiatry*, 20(5), 437–442.

Ben-Moshe, L. (2020). *Decarcerating disability: Deinstitutionalization and prison abolition*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Bielska-Łach, M. (2022). Portrety uczestników programu mieszkań wspomaganych – na podstawie projektu „Azymut–Samodzielność”. *Człowiek – Niepełnosprawność – Społeczeństwo*, 56, 99–104.

Bigby, C. (2024). A flawed model or weak implementation? A critical review of the approach to group homes taken by the Disability Royal Commission. *Research and Practice in Intellectual and Developmental Disabilities*, 11(1), 9–28.

Bigby, C., Beadle-Brown, J. (2018). Improving quality of life outcomes in supported accommodation for people with intellectual disability: What makes a difference? *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities*, 31(2), 182–200.

Callaway, L., Tregloan, K., Moore, L., Bould, E. (2021). Audit of advertised housing and support vacancies for people with disabilities in Australia. *Australian Journal of Social Issues*, 56, 94–113.

Cocks, E., Boaden, R. (2011). A quality of life framework for planning and evaluating individualised support for adults with intellectual disability. *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities*, 8(1), 17–26.

Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2017). *General comment No. 5 (2017) on living independently and being included in the community*. United Nations.

- Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2022). Guidelines on deinstitutionalization, including in emergencies. United Nations.
- Commonwealth of Australia (2023a). Royal Commission into Violence, Abuse, Neglect and Exploitation of People with Disability: Final report.
- Commonwealth of Australia (2023c). Royal Commission into Violence, Abuse, Neglect and Exploitation of People with Disability: Final report, Volume 1: Voices of people with disability.
- Davis, E. et al. (2009). The impact of caring for a child with disabilities: Financial, social and emotional effects. *Child: Care, Health and Development*, 36(1), 74–84.
- Csathó, Á., Kozma, Á., Petri, G. (2023). The housing and living arrangement situation of people with disabilities in Hungary: regime characteristics and individualized risks. *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*, 14(1), 199–222.
- D’Cruz, K., Carey, F., Witts, L., Spence, J., Mulherin, P., Topping, M., Winkler, D., Douglas, J. (2025). Understanding the housing and support experience of people with complex disability in Australia: A qualitative analysis of submissions to the Disability Royal Commission. *Australian Journal of Social Issues*, 61(2), 344–357.
- Carling-Jenkins, R. (2014). *Disability and Social Movements. Learning from Australian Experiences*. New York: Routledge.
- Douglas, J., Winkler, D., D’Cruz, K., Oliver, S., Liddicoat, S., Naismith, J. (2022). Moving into new housing designed for people with disability: Preliminary evaluation of outcomes. *Disability and Rehabilitation*, 45(8), 1370–1378.
- Douglas, J., Winkler, D., D’Cruz, K. et al. (2024). Being a pioneer: A qualitative study of moving into individualised housing from the perspective of adults with neurological disability. *Brain Impairment*, 25(1), IB23079.
- Dudzińska A., Sobczak A. (2012). Potrzeby i oczekiwania osób z różnymi niepełnosprawnościami dotyczące przyszłej sytuacji mieszkaniowej. W: Sobczak A. (red.) *Niezależne życie i pełne uczestnictwo osób niepełnosprawnych w życiu społecznym*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- European Network on Independent Living (2022). *Independent Living: Definition and principles*. <https://enil.eu/independent-living>.
- European Social Network (2013). *Independent living: Making choice and control a reality. An ESN report on how social services in Europe are promoting choice and control alongside people with disabilities*. https://www.esn-eu.org/sites/default/files/publications/Independent_living_report_EN_web.pdf.

- European Commission (2020). *Serbia 2020 Report*. <https://www.stat.gov.rs/media/5500/izvestaj-ek-o-napretku-srbije-za-2020-godinu.pdf>.
- Fisher, K. R., Purcal, C., Jones, A., Lutz, D., Robinson, S., Kayess, R. (2021). What place is there for shared housing with individualized disability support? *Disability and Rehabilitation*, 43(1), 60–68.
- Gawlik, E., Pawlik, S. (2018). Mieszkania zintegrowane jako element ekosystemu – na przykładzie autorskiej koncepcji „Świat idealny”. *Niepełnosprawność*, 30, 194–206.
- Gevorgianienė, V., Šumskienė, E. (2023). Transitioning to independent living in the community: trajectories and crossroads in the context of Lithuania. *International journal of disability and social justice*, 3(1), 125-131.
- Głąb, Z. (2021). From institutionalisation to (de)institutionalisation: Transferring isolation practices from nursing home care to supported housing in Poland. *Przegląd Socjologiczny*, 70(4), 129–156.
- Głąb, Z. (2024). *Między ideologią a utopią: Deinstytucjonalizacja wybranych usług dla osób z niepełnosprawnościami w Polsce. Perspektywa socjologii wiedzy*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Głąb, Z. (2025). Człowiek z niepełnosprawnością intelektualną w „teatrze niezależnego życia”, *Niepełnosprawność i Rehabilitacja*, 98(2), 7-28.
- Głąb, Z. (2026). *Mieszkalnictwo wspomagane dla osób z niepełnosprawnościami w Polsce: W kierunku (de)instytucjonalizacji. W 13 lat obowiązywania Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami. Najważniejsze wyzwania*. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Golinowska, S. (2022). On the concept of deinstitutionalisation of care and the measures undertaken. Possibilities and limits. *Problemy Polityki Społecznej. Social Policy Issues*, 58(3), 215-237.
- Grabowska, I., Wójcik, S. (2021). *Analiza skali potrzeb i niezbędnych zmian w ramach procesu deinstytucjonalizacji*. Warszawa: Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych. <https://www.wrzos.org.pl/wp-content/uploads/2021/07/ekspertyza-deinstytucjonalizacja-szacunek-skali-potrzeb.pdf>.
- Independent Living Institute (2003). *What is Independent Living – A Personal Definition*. <https://www.independentliving.org/def.html>.
- Kobus-Ostrowska, D., Miklaszewska, A. (2025). Instytucjonalne rozwiązania w zakresie mieszkalnictwa a oczekiwania osób niepełnosprawnych w Polsce. *Zeszyty Naukowe Akademii Górnośląskiej*, 32(8), 87–97.

- Komentarz Ogólny Nr 5 do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych dotyczący prawa do niezależnego życia i włączenia w społeczność lokalną wydany przez Komitet ONZ ds. Praw Osób Niepełnosprawnych (2017). Tłumaczenie polskie: https://niezaleznezycie.pl/wp-content/uploads/Komentarz_ogólny_ONZ_5_PL.pdf.
- Kosewska, B. (2022). Osoba z ASD i jej rodzina w procesie usamodzielniania: Mieszkalnictwo wspomagane. *Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze*, 613(8), 17–22.
- Kruk-Rogucka, M. (2022). Znaczenie kadry mieszkań – trenerów mieszkalnictwa wspomagane, ich warsztatu pracy, doświadczeń. *Praca Socjalna*, 37, 131–138.
- Łuszczynska, M. (2022). Modele standardu mieszkalnictwa wspomagane: Przykłady w wybranych krajach świata. *Praca Socjalna*, 37, 39–58.
- Łuszczynska, M. (2024). Rozwój usług społecznych a deinstytucjonalizacja – nowy trend czy permanentna zmiana w pomocy osobom niesamodzielnym? W: Catek G., Niedbalski J., Ractaw M., Sałkowska M., Sztobryn-Gieruszkiewicz J., Żuchowska-Skiba D. (red.) *Niepełnosprawność i praca. Wymiary, konteksty, perspektywy* (ss. 215–231). Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Lovrits, V., Kalenda-Vávrová, S., Gojová, A. (2025). Discourse on deinstitutionalisation and disability rights in Czechia: professional stances and the persistence of institutional logics. *Disability & Society*, 41(6), 1649-1672.
- Majewska, K. I. (2019). Mieszkalnictwo wspomagane w opinii dorosłych osób z niepełnosprawnością intelektualną na przykładzie Mieszkania Wspomagane im. Teresy Dłuskiej w Warszawie. *Niepełnosprawność – Zagadnienia, Problemy, Rozwiązania*, 30(1), 92–112.
- Mansell, J., Knapp, M., Beadle-Brown, J., Beecham, J. (2007). *Deinstitutionalisation and community living: Outcomes and costs. Volume 2: Main report*. Canterbury: Tizard Centre, University of Kent.
- Mammadov, V. (2021). The Role of Estonian Community Settings for Achieving Independent Living for Persons with Disabilities in Eastern European Countries. *Groningen Journal of International Law*, 9(1), 128-142.
- Matković, G., Stranjaković, M. (2020). *Mapping Social Care Services and Material Support within the Mandate of Local Self-Governments in the Republic of Serbia*. Belgrade: Social Inclusion and Poverty Reduction Unit of the Government of the Republic of Serbia.

- Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej (2026). *Regionalny plan rozwoju usług społecznych i deinstytucjonalizacji dla województwa mazowieckiego na lata 2026–2030*. <https://mcps.com.pl/wp-content/uploads/2026/02/Regionalny-plan-rozwoju-uslug-spoecznych-i-deinstytucjonalizacji-dla-wojewodztwa-mazowieckiego-na-lata-2026-2030.pdf>
- McConnell, D. et al. (2014). Family resilience and social support: Lessons for caring for a child with a disability. *Child: Care, Health and Development*, 40(3), 406–414.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2022). *Umowa Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021–2027 w Polsce*. Warszawa: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.
- Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (2022). *Ogólnopolskie wytyczne tworzenia lokalnych planów deinstytucjonalizacji usług społecznych*. <https://www.gov.pl/web/rodzina/ogolnopolskie-wytyczne-tworzenia-lokalnych-planow-deinstytucjonalizacji-uslug-spoecznych>.
- Mladenov, T. (2019). What is good personal assistance made of? Results of a European survey. *Disability & Society*, 35(1), 1–24.
- Mladenov, T. (2021). The Social Model of Disability, the Independent Living, and the Idea of ‘Care’. *Critique and Humanism Journal*, 3(55), 9–24.
- Mladenov, T., Petri, G. (2020). Critique of deinstitutionalisation in postsocialist Central and Eastern Europe. *Disability & Society*, 35(8), 1203–1226.
- Nelson, G., Sylvestre, J., Aubry, T., George, L., Trainor, J. (2007). Housing choice and control, housing quality, and control over professional support as contributors to the subjective quality of life and community adaptation of people with severe mental illness. *Administration and Policy in Mental Health*, 34(2), 89–103.
- Nimbalkar, S. M. et al. (2014). Financial and psychological burden of caring for children with disability. *Journal of Clinical and Diagnostic Research*, 8(10), JC01–JC04.
- Olszewski, M. (2019). Mieszkania wspomagane dla osób z niepełnosprawnością w procesie deinstytucjonalizacji. *Roczniki Teologiczne*, 66(1), 175–192.
- Olszewski, M. (2022). Mieszkalnictwo wspomagane dla osób z zaburzeniami ze spektrum autyzmu: Charakterystyka modelu standardu. *Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze*, 614(9), 73–80.

- Oliver, M. (2013). The social model of disability: Thirty years on. *Disability & Society*, 28(7), 1024–1026.
- Oliver, S. J., Gosden-Kaye, E. Z., Winkler, D., Douglas, J. (2020). The outcomes of individualized housing for people with disability and complex needs: A scoping review. *Disability and Rehabilitation*, 44(7), 1–15.
- Pejin-Stokić, L., Baje, J. (2021). *ESPN Thematic Report on Long-Term Care for Older People: Serbia*. Bruksela: European Commission.
- Podyma, K. (2020). Wsparcie osób z niepełnosprawnością intelektualną na przykładzie mieszkalnictwa wspomagane. *Parezja. Forum Młodych Pedagogów Przy Komitecie Nauk Pedagogicznych PAN*, 14(2), 92–105.
- Rymsza, M. (2023). Polityka deinstytucjonalizacji profesjonalnych praktyk pomocowych w perspektywie socjologicznej. W: M. Rymsza (red.) *W stronę środowiskowych usług społecznych. Deinstytucjonalizacja praktyk pomocowych w Polsce i Europie*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Szarfenberg, R. (2024). Deinstytucjonalizacja: definicja oraz jej teoretyczne uzasadnienia i wyjaśnienia. W: M. Grewiński (red.) *Deinstytucjonalizacja usług społecznych – stan i perspektywy rozwoju*. Warszawa: Uczelnia Korczaka.
- Salmon, N., Iriarte, E. G., Donohoe, B., Murray, L., Singleton, G., Barrett, M. J., Dillon, M. (2018). Our homes: An inclusive study about what moving house is like for people with intellectual disabilities in Ireland. *British Journal of Learning Disabilities*, 46(4), 241–250.
- Sauer, M., Perišić, N. (2014). Local networks in the provision of long-term care services in Serbia: A view from South-East Europe. *Sozialer Fortschritt*, 63(8), 209–215.
- Stancliffe, R. J., Keane, S. (2000). Outcomes and costs of community living: A matched comparison of group homes and semi-independent living. *Journal of Intellectual & Developmental Disability*, 25(4), 281–305.
- Stancliffe, R. J., Lakin, K. C., Larson, S. A., Engler, J., Taub, S. F., Fortune, J. (2011). Choice of living arrangements. *Journal of Intellectual Disability Research*, 55(8), 746–762.
- Stoeckel, D., Brkić, M., & Vesić, Z. (2022). Supported housing services for people with intellectual disabilities and mental health problems in Serbia–Social and community integration or “mini-institutions”. *Health & Social Care in the Community*, 30(5), e2917-e2927.

Wiesel, I. (2015). Housing for people with intellectual disabilities and the National Disability Insurance Scheme reforms. *Research and Practice in Intellectual and Developmental Disabilities*, 2(1), 45–55.

Wolny, J. (2018). Lokalny model aktywizacji społecznej i zawodowej osób z niepełnosprawnością intelektualną. *Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie*, 132. <https://doi.org/10.29119/1641-3466.2018.132.48>

Zaviršek, D. (2017). Delayed deinstitutionalisation in post-socialism. *European Journal of Social Work*, 20(6), 834-845.

Završek, D., Fischbach, S. (2023). Independent living in post-socialist countries – Between familialism, deinstitutionalisation, and reinstitutionalisation. *International Journal of Disability and Social Justice*, 3(1), 96–113.

Završek, D., Pečarič, E. (2019). People with disabilities lost in translation. *Sobotna Priloga*, 4 May, 22–23.

Akty prawne

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w dniu 13 grudnia 2006 r., A/RES/61/106, Ratyfikowana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 6 września 2012 r., Dz. U. z 2012 r. poz. 1169, sprostowanie Dz. U. z 2018 r. poz. 1217.

Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, Dz. U. z 2025 r. poz. 1273.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. z 2025 r. poz. 913 z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, Dz. U. z 2023 r. poz. 1335.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. z 2025 r. poz. 1338.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2025 r. poz. 1214 z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych, Dz. U. z 2024 r. poz. 304 z późn. zm.

Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym, Dz. U. z 2024 r. poz. 1848.

Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, Dz. U. z 2021 r. poz. 11.

Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2023 r. poz. 1693.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz. U. z 2022 r. poz. 1225 ze zm.

Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2018 r., Dz. U. z 2018 r. poz. 822; Dz. U. z 2023 r. poz. 75.

Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 30 października 2023 r. w sprawie mieszkań treningowych i wspomaganych, Dz. U. z 2023 r. poz. 2354.

Uchwała nr 27 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030”, M. P. 2021 poz. 218.

Strategie i programy

Gdański program mieszkalnictwa społecznego, przyjęty uchwałą Rady Miasta Gdańska w 2016 r.

Krajowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego.

Model Mieszkań ze Wsparciem funkcjonujący w ramach Gdańskiego Programu Mieszkalnictwa Społecznego dla osób/rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym na lata 2016-2023.

Ogólnopolskie wytyczne tworzenia lokalnych planów deinstytucjonalizacji usług społecznych.

Opracowanie projektu ustawy wdrażającej Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych o proponowanej nazwie: Ustawa o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami wraz z Oceną Skutków Regulacji i uzasadnieniem, jak też propozycji zmian legislacyjnych podążających za nową ustawą.

Program Centrów Opiekuńczo-Mieszkalnych, edycja 2025.

Program „Samodzielność – Aktywność – Mobilność!” Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe.

Projekt nowelizacji ustawy o pomocy społecznej, Rządowe Centrum Legislacji, przedstawiony 26 marca 2026 r.

Regionalny plan rozwoju usług społecznych i deinstytucjonalizacji dla województwa mazowieckiego na lata 2026–2030.

Rządowy Program Dostępność Plus 2018–2025.

Strategia rozwoju usług społecznych – polityka publiczna do 2030 r. z perspektywą do 2035 r.

Umowa Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021–2027 w Polsce.

Strony internetowe

Kompleks Wspomaganego Mieszkalnictwa „Rodzinny Dom”,
<https://www.rodzinnydom.spdn.pl/>

Społeczny Monitoring SozN, <https://strategiaozn.pl/>

