



Warszawa, 17-05-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

XI.7061.10.2022.MWR

Pan

Paweł Wdówik

**Pełnomocnik Rządu ds. Osób
Niepełnosprawnych**

**Ministerstwo Rodziny i Polityki
Społecznej**

ePUAP

Wielce Szanowny Panie Ministrze!

Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje liczne skargi dotyczące potrzeby wsparcia osób z niepełnosprawnościami w zakresie mieszkalnictwa. Skarżący podkreślają, że jedynym rozwiązaniem kierowanym do osób z niepełnosprawnościami są Centra Opiekuńczo-Mieszkalne. Wskazane działanie nie jest jednak adresowane do wszystkich osób z niepełnosprawnościami. Skarżący wskazują również na brak działań kierowanych do osób opuszczających domy pomocy społecznej i wynajmujących mieszkania, które dążą do życia w społeczności lokalnej oraz oczekują rozwiązania systemowego, które obejmie zarówno dopłaty do czynszu, jak i możliwość uzyskania dofinansowania kosztów dostosowania mieszkania do potrzeb osoby z niepełnosprawnością. Mając powyższe na uwadze, przedstawiam niżej wnioski i uwagi

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700
Infolinia obywatelska 800 676 676
biurorzecznika@brpo.gov.pl
bip.brpo.gov.pl

odnośnie do tych problemów. Będę zobowiązany za analizę wskazanych zagadnień i wzięcie ich pod uwagę w zakresie podejmowanych przez Pana Ministra działań.

Dostęp do mieszkań oznacza możliwość życia w społeczeństwie na równych zasadach z innymi osobami. Artykuł 19 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych¹, obejmuje zobowiązanie władz publicznych do zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami dostępu do bezpiecznych i odpowiednich mieszkań, indywidualnie dostosowanych usług oraz obiektów i usług w społeczeństwie.² Odpowiednie rozwiązania powinny również wpisywać się w założenia procesu deinstytucjonalizacji ukierunkowanego na prawo wyboru formy wspieranego zamieszkiwania. Dostępne mieszkania zapewniające zakwaterowanie osobom niepełnosprawnym, niezależnie od tego, czy mieszkają one samotnie, czy z członkami rodziny muszą być dostępne w wystarczającej liczbie w całym społeczeństwie oraz powinny być dostępne cenowo dla tych osób.³

W 2019 r. zaprezentowany został dziesięciopunktowy plan wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami⁴. W jego ramach miał zostać wprowadzony przez resort właściwy ds. rodziny pakiet trzech programów pn. „Mój dom”, których nadrzędnym celem jest zapewnienie odpowiednich warunków mieszkaniowych dla osób z niepełnosprawnościami. W ramach pakietu programów „Mój dom” miały zostać uruchomione trzy programy dotyczące centrów opiekuńczo-mieszkalnych, budynków bez barier oraz mieszkań bez barier. W ramach ostatniego ze wskazanych programów przewidziano udzielanie dopłat do czynszu oraz dofinansowanie kosztów dostosowania mieszkania do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Odpowiednie

¹ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169).

² Komentarz ogólny numer 5 Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, pkt 34, dostępny pod adresem: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/328/87/PDF/G1732887.pdf?OpenElement> [dostęp: 16 maja 2022 r.].

³ Komentarz ogólny numer 5 Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, pkt 34.

⁴ Zgodnie z komunikatem zamieszczonym na stronie Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej: <https://www.gov.pl/web/rodzina/dziesieciopunktowy-program-wsparcia-osob-niepelnosprawnych> [dostęp: 16 maja 2022 r.].

programy zostały zaakceptowane w planie wsparcia na rok 2019⁵, jednak w kolejnych latach nie zostały ujęte w tego rodzaju planach⁶. Jeżeli zaś chodzi o rok 2021, to w ramach planu wsparcia został uwzględniony wyłącznie program dotyczący centrów opiekuńczo-mieszkalnych.⁷

Zagadnienie mieszkalnictwa wspomaganego zostało ujęte w Strategii na rzecz osób z niepełnosprawnościami na lata 2021-2030.⁸ Działanie tam wskazane zakłada uregulowanie usługi mieszkalnictwa wspomaganego na poziomie ustawowym i ujednoczenia jej z usługą mieszkalnictwa chronionego, zawartą w art. 53 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.; dalej jako: „u.p.s.”). Ujednoliconą formułę mają stanowić mieszkania wspomagane dzielące się na typ treningowy (czasowy) oraz wspierany (docelowo na czas nieokreślony). Wypracowane rozwiązania miały być adresowane do osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności (w tym niepełnosprawności intelektualnej, ruchowej i sprzężonej), osób z doświadczeniem kryzysu zdrowia psychicznego i osób starszych⁹. Mieszkalnictwo wspomagane ma uwzględniać zróżnicowane potrzeby osób z niepełnosprawnościami, w tym osób wymagających intensywnego wsparcia. Zgodnie z postanowieniami Strategii, odpowiednie działania mają zostać wdrożone do końca 2025 r.

Aktualnie rozwiązania w zakresie mieszkalnictwa kierowane do osób z niepełnosprawnościami zostały zawarte w powołanym wyżej art. 53 u.p.s. Wprowadzone rozwiązania należy ocenić jednak jako niedoskonałe, gdyż możliwość

⁵ Plan działania na rzecz wsparcia osób niepełnosprawnych na rok 2019, dostępny pod adresem: <https://niepelnosprawni.gov.pl/download/SFWON---plan-wsparcia---przeszukiwalny-scan-dokumentu-zaakceptowanego-przez-Ministra-Rodziny-Pracy-i-Polityki-Spolecznej-1606737865.pdf> [dostęp: 16 maja 2022 r.].

⁶ Ogłoszenie o planie wsparcia na rok 2021, o którym mowa w art. 11 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1787), dostępne pod adresem: <https://niepelnosprawni.gov.pl/download/plan-wsparcia-na-2021-r-1606738081.pdf> [dostęp: 16 maja 2022 r.].

⁷ Ogłoszenie o planie wsparcia na rok 2021 r., dostępne pod adresem: <https://niepelnosprawni.gov.pl/download/plan-wsparcia-na-2021-r-1606738081.pdf> [dostęp: 16 maja 2022 r.].

⁸ I. 3.4. Wdrożenie systemowej usługi mieszkalnictwa wspomaganego, w tym dla osób z różnymi niepełnosprawnościami.

⁹ Strategia na rzecz osób z niepełnosprawnościami na lata 2021-2030 (M.P. 2021 r. poz. 218; dalej jako: „Strategia”), str. 114 [dostęp: 16 maja 2022 r.].

korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym jest ograniczona czasowo, w związku z czym nie stanowi zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób lub rodzin. Rozwiązania dotyczące mieszkalnictwa wspieranego aktualnie opierają się o działania projektowe i nie mają charakteru systemowego. Z tych względów dostęp tej formy wsparcia jest ograniczony z uwagi na niewystarczające środki finansowe przeznaczane na ten cel, czas ich udzielania oraz ograniczenia terytorialne, powiązane z aktywnością danej jednostki samorządowej w tym zakresie.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że z dniem 1 stycznia 2019 r. Ministerstwo Rozwoju i Technologii uruchomiło program „Mieszkanie na start”, w ramach którego zaproponowano bezzwrotne finansowe wsparcie w ponoszeniu wydatków z tytułu najmu mieszkania w formie dopłat pokrywających część czynszu najmu nowego mieszkania lub mieszkania oddanego do użytkowania w wyniku działań rewitalizacyjnych. Program ten jest adresowany do osób o umiarkowanych i niższych dochodach (w tym dla ludzi młodych, rodzin z dziećmi, osób z niepełnosprawnościami i seniorów) w utrzymaniu wynajmowanych mieszkań przez długi czas. Program ten częściowo obejmuje planowane działania w ramach programu „Mieszkanie bez barier” poprzez możliwość uzyskania dopłat do czynszu, jednak jest kierowany wyłącznie do najemców mieszkań nowych i zrewitalizowanych. W ramach wskazanego programu brakuje jednak rozwiązań, w ramach których można by uzyskać dopłaty do czynszu w mieszkaniach z rynku wtórnego. Z kolei możliwość uzyskania dofinansowania ze środków PFRON na likwidację barier architektonicznych nie obejmuje wszelkich barier istniejących w mieszkaniu, a pula środków przeznaczona na realizację tego zadania jest ograniczona. Z tych względów wielu zainteresowanych nie uzyskuje potrzebnego dofinansowania.

W ramach ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz. U. z 2021 r. poz. 2158 ze zm.), wprowadzono możliwość, aby rada gminy – w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego – przyjęła dodatkowe kryteria pierwszeństwa w ramach przeprowadzenia naboru wniosków. Jednym z takich kryteriów jest legitymowanie się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu

niepełnosprawności, w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 573 ze zm.). Przedstawione rozwiązania są jednak dostępne przede wszystkim w dużych i średnich miastach, a wysokość czynszów może wykluczać z tej możliwości osoby najuboższe.

Rozwiązaniem kierowanym do osób o niskich dochodach jest z kolei możliwość uzyskania dodatku mieszkaniowego na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2021 ze zm.). We wskazanej ustawie poza kryterium dochodowym zostały wprowadzone również inne ograniczenia, tj. powierzchnia lokalu. Dodatek mieszkaniowy ma charakter okresowy i jest przyznawany na okres 6 miesięcy, licząc od pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu złożenia wniosku.

Trzeba też zauważyć, że wiele budynków nie spełnia wymogów projektowania uniwersalnego, ani wymogu adaptabilności. Wówczas wprowadzenie odpowiednich zmian zgodnie z indywidualnymi potrzebami mieszkańca wymaga znacznych nakładów finansowych. Na wskazane potrzeby miał odpowiadać program „Mieszkanie bez barier”, który nie został jednak uruchomiony. Z kolei program „Mieszkanie na start” obejmuje wyłącznie dopłaty do czynszu i nie pozwala na uzyskanie dofinansowania na dostosowanie mieszkania do potrzeb osoby z niepełnosprawnością, przy czym trzeba pamiętać, że potrzeby te są zróżnicowane, a konieczne działania nie mogą ograniczyć się jedynie do dostępności architektonicznej – w niektórych przypadkach niezbędne jest również zamontowanie innych urządzeń, przykładowo: instalacji ostrzegawczych dostosowanych do potrzeb mieszkańca. Z uwagi na brak możliwości uzyskania dofinansowania na dostosowanie mieszkania do potrzeb osoby z niepełnosprawnością program „Mieszkanie na start” nie odpowiada na zgłaszane Rzecznikowi potrzeby. Słusznym kierunkiem wydaje się zatem dążenie do zapewnienia jak największej dostępności mieszkań wspomaganych, gdzie poza ich dostosowaniem architektonicznym możliwe jest uzyskanie wsparcia asystenckiego.

Z satysfakcją odnotowałem, że dnia 9 maja 2022 r. ogłoszono, że Rada Nadzorcza PFRON zatwierdziła do realizacji program „Samodzielność-Aktywność-

Mobilność!" Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe, który jest adresowany do organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm.).¹⁰ W ramach pakietu „Samodzielność-Aktywność-Mobilność!” planowane jest uruchomienie dwóch programów „Mieszkanie dla absolwenta” oraz „Dostępne mieszkanie”¹¹. Choć wydaje się, że przedstawione rozwiązania odpowiadają na szereg zgłaszanych Rzecznikowi postulatów, to nie są one adresowane do wszystkich osób z niepełnosprawnościami – są one dedykowane wyłącznie osobom legitymującym się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz w przypadku osób z niepełnosprawnością słuchu – orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Obawy Rzecznika budzi również, że ze wsparcia w likwidacji barier istniejących w mieszkaniu wyłączone są dodatkowo osoby, które w momencie składania wniosku ukończyły 65 rok życia. Nie sposób nie zauważyć, że wprowadzone kryteria odbiegają od założeń zaprezentowanych w Strategii. Z uwagi na projektowy, a nie systemowy, charakter tych rozwiązań, dostęp do tej formy wsparcia może okazać się utrudniony – uwagi poczynione wyżej na ten temat w odniesieniu do innych działań projektowych pozostają więc i w tym przypadku aktualne, dlatego też programy w ramach pakietu „Samodzielność-Aktywność-Mobilność!” powinny stanowić jedynie rozwiązanie przejściowe przed wdrożeniem rozwiązań systemowych.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.), zwracam się do Pana Pełnomocnika z uprzejmą prośbą o udzielenie informacji, z jakich powodów zrezygnowano z dalszych działań w ramach programu „Mieszkanie bez barier” i czy w jego miejsce zaproponowano inne rozwiązania wspierające osoby z

¹⁰ Komunikat dostępny pod adresem: <https://www.pfron.org.pl/aktualnosci/szczegoly-aktualnosci/news/program-samodzielnosci-aktywnosc-mobilnosc-wspomagane-spolecznosci-mieszkaniow/> [dostęp: 16 maja 2022 r.].

¹¹ Informacja o zatwierdzeniu programów w ramach pakietu „Samodzielność-Aktywność-Mobilność” dostępna pod adresem: <https://www.pfron.org.pl/aktualnosci/szczegoly-aktualnosci/news/zatwierdzono-programy-wspierajace-mieszkalnictwo-osob-z-niepelnosprawnoscia-z-pakietu-samodz/> [dostęp: 16 maja 2022 r.].

niepełnosprawnościami. Jednocześnie będę wdzięczny za przedstawienie stanowiska w sprawie opracowania projektu ustawy o mieszkalnictwie wspomaganym.

Łączę wyrazy szacunku

Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich
/-podpisano elektronicznie/