



Poznań, 8 kwietnia 2026 r.

## WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.52.2026.4

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, ze zm.)

#### orzekam

nieważność uchwały nr XXX.197.2026 Rady Miejskiej w Koźminie Wielkopolskim z dnia 5 marca 2026 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### Uzasadnienie

W dniu 5 marca 2026 r. Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim podjęła uchwałę nr XXX.197.2026 w sprawie określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153), art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1214) ”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 10 marca 2026 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Materialnoprawną podstawę do podjęcia uchwały stanowił przepis art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1214, ze zm.), zwanej dalej „u.p.s.”, w myśl którego: „Rada powiatu lub rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych”.

Uchwała podejmowana w oparciu o art. 97 ust. 5 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78,

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.gov.pl](http://www.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

poz. 483, ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Konstytucyjna zasada praworządności wskazuje, że materia regulowana danym aktem prawa nie tylko nie może przekraczać zakresu upoważnienia, ale też musi realizować wszystkie obowiązki wynikające z tego upoważnienia (por. wyrok NSA z 28 października 2021 r., II GSK 1457/21). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W § 2 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim ustaliła zasady odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych. Z zamieszczonej w tym przepisie tabeli wynika, że wysokość odpłatności („wyrażona w % liczona od pełnego kosztu pobytu w ośrodku wsparcia albo mieszkaniu treningowym lub wspomaganym”) została uzależniona od „dochodu osoby kierowanej w stosunku procentowym do odpowiedniego dla niej kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 pkt 1 albo pkt 2 ustawy o pomocy społecznej”.

W przypadku, gdy dochód ten wynosi powyżej 100% do 150% wskazanego kryterium - wysokość odpłatności została ustalona w granicach „od 0% do 40%”, przy dochodzie osiąganym powyżej 150% do 200% kryterium - obowiązują widełki odpłatności „od 2% do 80%”, a przy dochodzie przekraczającym 200% kryterium - wysokość odpłatności wynosi „od 5% do 100%”. Jednocześnie w uchwale nie podano pełnego kosztu pobytu w danym ośrodku wsparcia, mieszkaniu treningowym lub wspomaganym.

Zdaniem organu nadzoru, ustalone przez Radę Miejską w Koźminie Wielkopolskim zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych nie spełniają wymogu szczegółowości i tym samym nie stanowią prawidłowej realizacji dyspozycji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 97 ust. 5 w związku z ust. 1 u.p.s.

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 14 marca 2024 r., I OSK 314/23 wskazał, że prawidłowe ustalenie istoty i zakresu upoważnienia przewidzianego w art. 97 ust. 5 u.p.s. wymaga, aby wykładnia tego upoważnienia uwzględniała także kontekst systemowy i funkcjonalny interpretowanego przepisu. Istotne znaczenie, zdaniem NSA, ma powiązanie funkcjonalne art. 97 ust. 5 z ust. 1 u.p.s. Przywołany art. 97 ust. 1 u.p.s. (w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia badanej uchwały) stanowi, że: „Opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.gov.pl](http://www.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

lub wspomaganych ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług. Osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego”. W orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i w doktrynie zostało przesądzone, że opłata, o której mowa w art. 97 ust. 1 u.p.s. jest ustalana w drodze decyzji administracyjnej. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny w powołanym powyżej wyroku podzielił pogląd, że decyzja wydawana na podstawie art. 97 ust. 1 u.p.s. nie jest decyzją uznaniową. Użyty w powołanym przepisie zwrot „w uzgodnieniu z osobą kierowaną” nie może być interpretowany jako obowiązek uzgodnienia wysokości opłaty pomiędzy organem a osobą kierowaną. Uzgodnienie wysokości opłaty pomiędzy organem a osobą skierowaną stałoby bowiem w sprzeczności z istotą decyzji administracyjnej, jako aktu charakteryzującego się między innymi władczością i jednostronnością. Jednocześnie powołany zwrot nie jest wyrażeniem zbędnym w procesie wykładni, uzgodnienie wiąże się bowiem z zakresem usług, który może być różny. Zwrot o uzgodnieniu odnosi się zatem do ustalenia zakresu usług, z których chce korzystać skierowany przed wydaniem decyzji w sprawie, a nie do umownego ustalenia wysokości opłaty, co przeczyłoby istocie decyzji określającej wysokość opłaty. W konsekwencji Sąd ten przyjął, że: „skoro ustawodawca nie wprowadza uznania administracyjnego po stronie organu wydającego decyzję o opłacie, o której mowa w art. 97 ust. 1 u.p.s., to owo uznanie nie może być wykreowane na podstawie norm prawa miejscowego. [...] skoro decyzja wydawana na podstawie art. 97 ust. 1 u.p.s. w zakresie wysokości opłaty ma mieć charakter związany, to określenie stawek opłaty w uchwale wydanej w trybie art. 97 ust. 5 u.p.s. nie może powodować «przekształcenia» owej decyzji w decyzję o charakterze uznaniowym”.

Należy w tym miejscu wyjaśnić, że mieszkania treningowe i wspomagane znajdują swoją szczegółową regulację w art. 53 u.p.s., która dodatkowo przemawia za związanym charakterem decyzji przyznającej te formy wsparcia.

Stosownie do zapisów art. 53 ust. 2 u.p.s., mieszkania treningowe i wspomagane są formą pomocy społecznej przygotowującą, przy wsparciu specjalistów, osoby w nich przebywające do prowadzenia niezależnego życia lub wspierającą te osoby w codziennym funkcjonowaniu. W mieszkaniu treningowym świadczy się usługi bytowe, pracę socjalną oraz naukę w obszarze rozwijania lub utrwalania niezależności, sprawności w zakresie samoobsługi, pełnienia ról społecznych w integracji ze społecznością lokalną, w celu umożliwienia prowadzenia niezależnego życia (art. 53 ust. 4 u.p.s.). Z kolei w mieszkaniu wspomagany 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 (art. 53 ust. 5 u.p.s.). Podstawą przyznania wsparcia w mieszkaniu treningowym lub wspomagany jest decyzja, wydawana po dokonaniu ustaleń między podmiotem kierującym do tej formy wsparcia, podmiotem prowadzącym mieszkanie treningowe lub wspomagane oraz osobą ubiegającą się o pobyt w tym mieszkaniu lub jej przedstawicielem ustawowym, zwanych dalej „kontraktem mieszkaniowym” (art. 53 ust. 11 u.p.s.). Zgodnie z treścią art. 53 ust. 12 u.p.s., kontrakt

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.gov.pl](http://www.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EW AFC-19

mieszkaniowy ma formę pisemną i obejmuje m.in.: „rodzaj i zakres świadczonego wsparcia” (pkt 3) oraz „odpłatność osoby korzystającej ze wsparcia” (pkt 4). Uzupełniająco należy dodać, że katalogi usług zapewnianych w ramach minimalnego standardu usług świadczonych w mieszkaniach treningowych i wspomaganych określone zostały w rozporządzeniu Ministra Spraw Rodziny i Polityki Społecznej z 30 października 2023 r. w sprawie mieszkań treningowych i wspomaganych (Dz. U. poz. 2354).

Z powyższych przepisów wynika, że w kontrakcie mieszkaniowym, który poprzedza wydanie decyzji w sprawie przyznania wsparcia w mieszkaniu treningowym lub wspomaganim, ustalenia co do wysokości odpłatności osoby korzystającej z takiego wsparcia nie są dokonywane w sposób dowolny, lecz są ściśle powiązane z rodzajem i zakresem świadczonego wsparcia. Przepisy te są wyraźnie funkcjonalnie powiązane z przepisem art. 97 ust. 1 u.p.s., który stanowi o ustalaniu opłat za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych przez podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając właśnie „przyznany zakres usług”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w uzasadnieniu wyroku z 4 września 2025 r., II SA/GI 794/25 wyjaśnił, że: „Z treści art. 97 ust.1 u.p.s. wynika, że opłatę [...] ustala w drodze decyzji administracyjnej podmiot kierujący uwzględniając przyznany zakres usług. Przepis delegacyjny art. 97 ust. 5 u.p.s. nie może być interpretowany w oderwaniu od art. 97 ust. 1 tej ustawy. Nie ulega również wątpliwości, że opłata, o której mowa w tym ostatnim przepisie, jest ustalana w drodze decyzji, co samo w sobie wyklucza możliwość uzgodnienia tej opłaty pomiędzy organem a osobą zainteresowaną. O dokonaniu ustaleń między podmiotem kierującym do mieszkania treningowego, podmiotem prowadzącym to mieszkanie a osobą ubiegającą się o pobyt w nim jest natomiast mowa w przytoczonym wyżej art. 53 ust. 11 u.p.s., który dotyczy tzw. «kontraktu mieszkaniowego». Ustalenia takie poprzedzają wydanie decyzji stanowiącej podstawę przyznania wsparcia w mieszkaniu treningowym i dotyczą m.in. zakresu usług, jakie będą przysługiwać osobie uprawnionej. Samo zaś ustalenie wysokości opłaty nie może następować w uzgodnieniu z osobą kierowaną do mieszkania treningowego. O ile jednak przepis art. 97 ust. 1 u.p.s. nie zawiera żadnej kompetencji do «miarkowania» opłaty i w tym znaczeniu decyzja wydawana na jego podstawie nie ma charakteru uznaniowego, o tyle w przepisie tym mowa jest o ustaleniu opłaty za pobyt w mieszkaniu treningowym przez podmiot kierujący przy uwzględnieniu «przyznanego zakresu usług». A zatem w każdym konkretnym przypadku zmienną decydującą o wysokości opłaty w drodze decyzji jest właśnie przyznany zakres usług (vide wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 listopada 2024 r. sygn. akt II SA/Ke 394/24)”.

Dotychczasowe ustalenia prowadzą do wniosku, że uchwała podejmowana w oparciu o art. 97 ust. 5 u.p.s. powinna tak kształtować zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, mieszkaniach treningowych i wspomaganych, by uwzględniały one zakres świadczonych usług w takich ośrodkach i mieszkaniach. Należy mieć przy tym na względzie, że organ stanowiący ma ustalić zasady ponoszenia opłat, co nie może sprowadzać się do ustalenia ich sztywnej wysokości. Nie może też jednak pozostawiać organowi kierującemu zbyt szerokiego zakresu uznania,

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.gov.pl](http://www.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

w oderwaniu od kryterium, jakie wynika z art. 97 ust. 1 u.p.s., tj. przyznanego zakresu usług. Funkcją przedmiotowej uchwały jest umożliwienie ustalenia kwoty, jaka będzie stanowić podstawę do ustalenia w decyzji administracyjnej wysokości opłaty za pobyt w ośrodku wsparcia, mieszkaniu treningowym czy też mieszkaniu wspomaganym zgodnie z art. 97 ust. 1 u.p.s. Tylko tak ustalone zasady będą dopełniać wymóg szczegółowości, o którym mowa w przepisie upoważniającym.

Tak sformułowanego wymogu szczegółowości nie spełniają, zdaniem organu nadzoru, zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, mieszkaniach treningowych i wspomaganych określone w § 2 ust. 1 badanej uchwały. W ocenie organu nadzoru, zakres uznania przekazany w uchwale organowi kierującemu jest zbyt szeroki, a określenie przedmiotowych zasad nie uwzględnia istotnego elementu, jaki wynika z łącznej wykładni art. 97 ust. 5 i ust. 1 u.p.s., tj. przyznanego zakresu usług.

Po pierwsze, trzeba zwrócić uwagę, że w ramach poszczególnych progów dochodowych możliwość ustalenia wysokości odpłatności została określona nie w kolejnych przedziałach procentowych (np. od 0% do 20%, od 21% do 40%, od 41% do 60%, itp.), ale przedziały te są szerokie i w dużej mierze pokrywają się ze sobą („od 0% do 40%”, „od 2% do 80%”, „od 5% do 100%”). To powoduje, że organ kierujący, określając wysokość opłaty w drodze decyzji administracyjnej, w ramach poszczególnych progów dochodowych może ustalać tę wysokość w bardzo szerokich granicach procentowych. Co więcej, uchwała pozwala ustalić wyższą wysokość opłaty dla osoby o najniższym progu dochodowym niż dla osoby, której dochód mieści się w najwyższym przedziale dochodowym. Przykładowo: osoba, której dochód nawet znacząco przekracza 200% kryterium (np. 500%) może mieć ustaloną wysokość odpłatności na poziomie 5% kosztu pobytu, podczas gdy osoba z dochodem nieznacznie przekraczającym 100% kryterium (np. 101%), może ponosić odpłatność w wysokości 40% kosztu pobytu. W ocenie organu nadzoru, skutkować to będzie tym, że organy wydające decyzje w przedmiocie opłat na podstawie art. 97 ust. 1 u.p.s. będą dysponowały zbyt daleko idącą dowolnością w kwestii określenia wysokości opłat, co pozostaje sprzeczne z wolą ustawodawcy wyrażoną w przepisach art. 97 ust. 1 i 5 u.p.s.

Po drugie, o ile naturalnym elementem warunkującym ustalenie poziomu odpłatności jest sytuacja dochodowa osoby korzystającej z danej formy świadczenia, o tyle uchwała nie uwzględnia w żaden sposób zakresu usług w ośrodkach wsparcia oraz mieszkaniach treningowych lub wspomaganych, jako czynnika mogącego mieć wpływ na wysokość opłaty. Tymczasem zgodnie z art. 97 ust. 1 u.p.s. to właśnie ten element ma decydować o wysokości opłaty w konkretnym przypadku - w zależności od tego, jaki zakres tych usług zostanie ustalony z osobą kierowaną w ramach kontraktu mieszkaniowego (na kwestię tę zwrócił uwagę NSA w powołanym wcześniej wyroku z 14 marca 2024 r., I OSK 314/23). W uchwale przyjęto zasadę wysokości odpłatności liczonej w % jedynie od pełnego kosztu pobytu w ośrodku wsparcia albo mieszkaniu treningowym lub wspomaganym, nie uwzględniając zróżnicowanego zakresu usług świadczonych w ramach tych form pomocy i możliwości ustalenia z osobą kierowaną, z jakiego zakresu i rodzaju usług będzie ona korzystała. Dodatkowo należy podkreślić, że w uchwale nie podano, jaki jest koszt pobytu w poszczególnych

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.gov.pl](http://www.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EW AFC-19

ośrodkach wsparcia, mieszkaniach treningowych oraz wspomaganych, od którego opłata jest naliczana. Taki sposób regulacji pozostawia organowi kierującemu zbyt duży zakres dowolności, pozwala na zastosowanie wspomnianego elementu „miarkowania” wysokości opłaty w oderwaniu od jedynej ustawowo dopuszczalnej przesłanki (zakresu usług), co w świetle powyższych rozważań nie może być uznane za prawidłowe, zwłaszcza przy tak szerokiej rozpiętości stawek procentowych, jaka została określona w uchwale przy każdym z progów dochodowych.

Podsumowując, sposób uregulowania przez Radę Miejską w Koźminie Wielkopolskim zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia oraz mieszkaniach treningowych i wspomaganych pozostaje w istotnej sprzeczności z art. 97 ust. 5 w związku z ust. 1 u.p.s., co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Orzekając o nieważności uchwały w całości, organ nadzoru wziął pod uwagę, że pozostałe przepisy merytoryczne uchwały, tj. § 2 ust. 2 oraz § 3, są związane z kwestionowaną regulacją i nie mogą funkcjonować w obrocie prawnym samodzielnie, w oderwaniu od głównych zasad odpłatności unormowanych w § 2 ust. 1.

W świetle powyższego, należało orzec jak w sentencji.

### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
/-/ Agata Sobczyk  
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:

Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim  
Burmistrz Miasta i Gminy Koźmin Wielkopolski