



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.67.5.2025.MW3

Wrocław, 30 grudnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając 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.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXV/130/2025 Rady Miasta Lubań z dnia 25 listopada 2025 r. w sprawie utworzenia mieszkania wspomagane oraz określenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu wspomagany.

Uzasadnienie

Rada Miasta Lubań na sesji w dniu 25 listopada 2025 r. podjęła uchwałę nr XXV/130/2025 w sprawie utworzenia mieszkania wspomagane oraz określenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu wspomagany, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 2 grudnia 2025 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2025 r. poz. 1214), zwanej dalej „ustawą”, polegającym na:

- uregulowaniu w § 1 uchwały materii wykraczającej poza zakres upoważnienia ustawowego przyznanego radzie gminy;
- niepełnym, a przez to wadliwym wypełnieniu normy kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia uchwały poprzez brak określenia stawki bazowej opłaty za pobyt w mieszkaniu wspomagany;
- określeniu w tabeli zamieszczonej w punkcie 5 załącznika do uchwały w sposób sztywny wysokości odpłatności za pobyt w mieszkaniu wspomagany;
- powiązaniu w punkcie 5 zdanie pierwsze i punkcie 6 załącznika do uchwały odpłatności za pobyt w mieszkaniu wspomagany z kosztami utrzymania mieszkania chronionego.

Delegacja ustawowa upoważniająca Radę Miasta do podjęcia przedmiotowej uchwały zawarta jest w art. 97 ust. 5 ustawy, który stanowi, że 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 (art. 97 ust. 5).

Uchwała podjęta na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

I

W § 1 uchwały Rada Miasta Lubań postanowiła, że: „1. Tworzy się mieszkanie wspomagane, o którym mowa w art. 53 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, zlokalizowane w Lubaniu przy ulicy Wrocławskiej 12/20. 2. Mieszkanie wspomagane prowadzone będzie przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Lubaniu. 3. Mieszkanie wspomagane zapewnia usługi dla mieszkańców miasta Lubań obejmujące pomoc dla: 1) osób niepełnosprawnych, osób w podeszłym wieku lub osób przewlekle chorych w wykonywaniu czynności niezbędnych w codziennym funkcjonowaniu: a) przemieszczania się; b) utrzymania higieny osobistej; c) ubierania się; d) prania i sprzątania; e) zakupów i przygotowywania posiłków; f) załatwiania spraw osobistych i urzędowych; 2) osób korzystających ze wsparcia w mieszkaniu wspomagany w wykonywaniu czynności niezbędnych w codziennym funkcjonowaniu dotyczących: a) zaspokojenia codziennych potrzeb życiowych; b) efektywnego zarządzania czasem; c) prowadzenia gospodarstwa

domowego; d) podjęcia i utrzymania zatrudnienia, w przypadku gdy osoba korzystająca ze wsparcia jest zdolna do wykonywania pracy; 3) w realizacji kontaktów społecznych przez umożliwienie osobom korzystającym ze wsparcia w mieszkaniu wspomaganym: a) utrzymywania więzi rodzinnych; b) uczestnictwa w życiu społeczności lokalnej; c) rozwiązywania konfliktów interpersonalnych i rozwijania autonomii decyzyjnej. 4. Mieszkanie wspomagane jest przeznaczone w szczególności dla osoby niepełnosprawnej, w tym osoby niepełnosprawnej fizycznie lub osoby z zaburzeniami psychicznymi oraz osoby w podeszłym wieku lub osoby przewlekłe chorej. 5. Wsparcie w mieszkaniu wspomaganym przyznawane jest na czas określony. W przypadku osób, które posiadają orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, a także w szczególnie uzasadnionych przypadkach w stosunku do innych osób, może zostać przyznane na czas nieokreślony”.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia przyjęte zostały z przekroczeniem upoważnienia ustawowego przyznanego Radzie Miasta w art. 97 ust. 5 ustawy.

Zawarte w art. 97 ust. 5 ustawy upoważnienie ustawowe do podjęcia uchwały rady gminy obejmuje swym zakresem „zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych”.

Mieszkania wspomagane stanowią formę pomocy społecznej przygotowującą pod opieką specjalistów osoby tam przebywające do prowadzenia samodzielnego życia lub wspomagające te osoby w codziennym funkcjonowaniu (art. 53 ust. 2 ustawy). Prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach wspomaganych należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym (art. 17 ust. 1 pkt 12 ustawy), zaś według art. 36 pkt 2 lit. n ustawy mieszkanie wspomagane zalicza się do świadczeń niepieniężnych z pomocy społecznej. Ponadto, w art. 53 ustawy określono zasady i tryb udzielania pomocy społecznej w formie mieszkań treningowych i wspomaganych.

Analiza przepisów ustawy o pomocy społecznej, regulujących udzielanie świadczenia w formie mieszkania wspomagane prowadzi do stwierdzenia, że kompetencje prawotwórcze przyznane organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, ograniczone zostały wyłącznie do ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach wspomaganych, stosownie do upoważnienia zawartego w art. 97 ust. 5 ustawy. Brak jest zatem podstaw do twierdzenia, że zawarta w tym przepisie norma kompetencyjna odnosi się do innych kwestii niż odpłatność. W szczególności żaden z obowiązujących przepisów ustawy nie daje kompetencji do utworzenia ww. mieszkań. Artykuł 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przewiduje, że zadania gminy określone przepisami prawa wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Skoro zatem art. 17 ust. 1 pkt 12 ustawy przyznaje kompetencje związane z prowadzeniem mieszkań treningowych i chronionych gminie i nie zastrzega tych do wyłącznej kompetencji jej organu stanowiącego, należy uznać, że właściwy w tym zakresie jest organ wykonawczy gminy.

Wobec tego stwierdzić należy, że rada gminy nie została upoważniona do utworzenia mieszkania wspomagane, jego opisu oraz wskazywania podmiotu, który będzie je prowadził (§ 1 ust. 1 i 2 uchwały).

Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy, osobie pełnoletniej, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w codziennym funkcjonowaniu, ale nie wymaga usług w zakresie świadczonego przez jednostkę całodobowej opieki, w szczególności osobie z zaburzeniami psychicznymi, osobie bezdomnej, osobie opuszczającej pieczę zastępczą w rozumieniu przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, okręgowy ośrodek wychowawczy, zakład poprawczy, schronisko dla nieletnich, a także cudzoziemcowi, który uzyskał 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, może być przyznane wsparcie w mieszkaniu treningowym lub wspomaganym (ust. 1).

Zgodnie z art. 53 ust. 4 i 5 ustawy 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 (ust. 4). 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 (ust. 5).

Zgodnie z art. 53 ust. 6 i 7 ustawy, mieszkanie wspomagane jest przeznaczone w szczególności dla: 1) osoby niepełnosprawnej, w tym osoby niepełnosprawnej fizycznie lub osoby z zaburzeniami psychicznymi; 2) osoby w podeszłym wieku lub przewlekłe chorej (ust. 6). Jednocześnie zgodnie z art. 53 ust. 8 i 9 ustawy, wsparcie

w mieszkaniu treningowym jest przyznawane na czas określony (ust. 8). Wsparcie w mieszkaniu wspomaganym jest przyznawane na czas określony, a w przypadku osób, które posiadają orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, a także w szczególnie uzasadnionych przypadkach w stosunku do innych osób - może zostać przyznane na czas nieokreślony (ust. 9). Delegacja ustawowa nie obejmuje także upoważnienia do określania, definiowania, wskazywania przeznaczenia mieszkań treningowego i wspomaganego, a materia ta, uregulowana została w treści art. 53 ustawy.

W konsekwencji, poza delegacją ustawową są postanowienia § 1 ust. 3 – 5 uchwały, gdyż materia ta została uregulowana w aktach rangi ustawowej.

II

W załączniku do uchwały Rada Miasta Lubań określiła zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu wspomaganym. W tabeli zawartej w pkt 5 załącznika do uchwały zamieszczono procentową wysokość odpłatności za pobyt w mieszkaniu wspomaganym uzależnioną od wysokości osiąganego dochodu. W prawej kolumnie określono sztywne procentowe wartości odpłatności.

W tym miejscu wskazać należy, że w myśl ustawowego przepisu upoważniającego do podjęcia uchwały rada gminy ustala wyłącznie szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności. Ustawodawca kształtuje zatem uprawnienie rady gminy wyłącznie w przedmiocie ustanawiania określonych reguł, jakie powinien stosować podmiot kierujący do mieszkania wspomaganego. Te „szczełółowe zasady” nie mogą być sprzeczne z zasadami określonymi w ustawie. W szczególności nie mogą pozbawiać prawa do podejmowania decyzji w przedmiotowym zakresie przez podmiot ustawowo do tego upoważniony. Skoro ustawa w art. 97 ust. 1 stanowi, że opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, należy stwierdzić, że rada gminy nie ma kompetencji w tym zakresie, a ustalając szczełółowe zasady, powinna określić jedynie granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawnione podmioty. Granic tych - zdaniem organu nadzoru - nie stanowią konkretne, sztywne stawki odpłatności, wyrażone jako procent dochodu osoby kierowanej. Taki sposób ustalenia wysokości odpłatności ogranicza ustawowo gwarantowany zakres uznania podmiotu kierującego w świetle art. 97 ust. 1 ustawy, a przede wszystkim przekracza granice upoważnienia ustawowego z art. 97 ust. 5 ustawy, zgodnie z którymi rada gminy powinna określić jedynie granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawniony podmiot.

Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 stycznia 2014 r. (sygn. akt IV SA/Wr 629/13), dotyczącym opłat za pobyt w mieszkaniu chronionym: „Mając na względzie brzmienie art. 97 ust. 1 ustawy nie ulega zdaniem Sądu wątpliwości, że ustalenie opłaty powinno przyjąć formę decyzji administracyjnej. Przy czym, znaczący wpływ na treść ewentualnego rozstrzygnięcia ma zakres przyznanej pomocy i stanowisko strony (osoby kierowanej lub jej przedstawiciela ustawowego), z nią bowiem organ orzekający powinien uzgodnić wysokość opłaty. Nie zmienia to jednak faktu, że decyzja przyjmie postać jednostronnego i władczeł rozstrzygnięcia organu administracyjnego. Rada nie ma kompetencji w tym zakresie, a w zakresie ustalania „szczełółowych zasad” powinna określić jedynie granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawnione podmioty. Granic tych nie stanowią konkretne stawki opłat (wyrażone w procentach) uzależnione od wysokości dochodu. Ustalenie przez organ uchwałodawczy konkretnego wymiaru ponoszoneł opłaty w istocie jest działaniem przekraczającym upoważnienie ustawowe zawarte w art. 97 ust. 5 ustawy oraz wkroczeniem w kompetencje innego organu”.

Zatem - jak już wcześniej wskazano - rada gminy została upoważniona do uchwalenia pewnych wytycznych dla kierownika ośrołka pomocy społecznej w postaci określenia zasad odpłatności, umożliwiających zrealizowanie wytycznych ustawodawcy, zawartych w art. 97 ust. 1 ustawy. Tym samym, prawidłowa realizacja upoważnienia ustawowego art. 97 ust. 5 ustawy powinna w przedmiotowym przypadku okrełlać procentową wysokość odpłatności, w postaci przedziałów. Organ nadzoru zwraca przy tym uwagę, że ustalona w przedziałach procentowa wysokość odpłatności nie może być ustalona jako procent dochodu osoby kierowanej. W takim bowiem przypadku odpłatność uzależniona jest wyłącznie od wysokości dochodów osiągnanych przez konkretną osobę i w żadnym wypadku nie uwzglęłnia przyznanego zakresu usług.

Powyższe naruszenie przesądza o stwierdzeniu nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

III

Kolejno, organ nadzoru zauważa, że w przedmiotowej uchwale Rada Miasta Lubań nie okrełla wysokości stawki bazowej (np. dobowej, miesięcznej) za pobyt w mieszkaniu wspomaganym.

Uchwała rady gminy podejmowana na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy, powinna precyzować, w jaki sposób ustalić odpłatność za pobyt konkretnej osoby kierowanej do takiego miejsca. Wyrażne zaznaczenie w przepisie kompetencyjnym, że ustalone zasady mają być „szczegółowe” powinno wskazywać, że regulacja przyjęta przez organ jednostki samorządu terytorialnego musi zawierać rozwiązania o daleko posuniętej konkretności.

W uchwale podjętej na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej rada gminy obligatoryjnie powinna określić bazową (np. dobową, miesięczną) stawkę opłaty. Pomimo że w delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego nie wskazano *expressis verbis* konieczności zawarcia w nim takiego ustalenia, to jednak ustalenie podstawy dla wyliczenia ceny jednej doby pobytu musi być uznane za kluczowy element szczegółowych zasad odpłatności. Uchwała musi bowiem umożliwić bezpośrednie lub pośrednie odczytanie z niej kwoty, jaką należy uiścić za okres pobytu w ośrodku wsparcia i mieszkaniu treningowym lub wspomaganiem przy założeniu pełnej (maksymalnej) odpłatności.

Z uwagi na brak określenia wysokości stawki bazowej (np. dobowej, miesięcznej) za pobyt w mieszkaniu wspomaganiem, należy uznać, że uchwała Rady Miasta Lubąń nie zawiera obligatoryjnego elementu, tj. prawidłowo określonej wysokości odpłatności za pobyt w mieszkaniu wspomaganiem. W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru, brak określenia odpłatności jako niezbędnego elementu uchwały podejmowanej na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej stanowi istotne naruszenia prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

IV

W przedmiotowej uchwale nie powiązано odpłatności ze stawką odpłatności za dzień pobytu, lecz *de facto* z kosztami miesięcznego utrzymania mieszkania chronionego. Jak wskazano w punkcie 5 zdanie pierwsze załącznika do uchwały, wysokość ustalonej odpłatności nie może być wyższa niż średni miesięczny koszt jednego miejsca w mieszkaniu wspomaganiem, który - zgodnie z pkt 6 załącznika do uchwały - jest ustalany corocznie przez dyrektora jednostki organizacyjnej pomocy społecznej prowadzącej mieszkanie wspomagane na podstawie wydatków poniesionych w roku poprzednim obejmujących: zakup energii cieplnej, wody, gazu, energii elektrycznej, zakup usług remontowych i innych opłat za administrowanie i czynsze za lokale, zakup materiałów oraz wyposażenia.

Tymczasem rzeczywisty koszt utrzymania bądź pobytu beneficjenta w mieszkaniu treningowym, czy wspomaganiem nie powinien mieć wpływu na ustalane przez organ stanowiący zasady ponoszenia odpłatności. Opłaty, jakie miasto pobiera od osób skierowanych do przedmiotowego ośrodka, powinny być niezależne od kosztów ponoszonych przez miasto w związku z realizacją zadania własnego. Odpłatność za pobyt w mieszkaniach wspomaganych lub treningowych nie ma charakteru refinansowania wydatków miasta związanych z zadaniem własnym, jakim jest zapewnienie miejsca w mieszkaniach wspomaganych i treningowych. Tym samym wysokości odpłatności, jaką ponosi osoba przebywająca w takim mieszkaniu, nie należy wiązać z wydatkami ponoszonymi przez miasto na zapewnienie miejsca. Faktyczne ponoszenie przez gminę wyższych kosztów nie może decydować o wysokości odpłatności ponoszonej przez świadczeniobiorcę. Sprzeczne z prawem jest wiązanie stawki opłaty ponoszonej przez osobę korzystającą ze wsparcia z pomocy społecznej z kosztem, jaki w związku z jej pobytem w mieszkaniach wspomaganych i treningowych ponosi miasto.

Uchwalone przez Radę Miasta Lubąń regulacje punktu 5 zdanie pierwsze i punktu 6 załącznika do uchwały nie mają umocowania (upoważnienia) w powszechnie obowiązujących przepisach prawa, wobec powyższego w sposób istotny naruszają prawo.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska