



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 6 maja 2024 r.

## **Opinia do ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw**

**(druk nr 82)**

### **I. Cel i przedmiot ustawy**

Opiniowana ustawa z dnia 26 kwietnia 2024 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw nowelizuje ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901, 1693, 1938 i 2760), ustawę z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2024 r. poz. 338) oraz ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2024 r. poz. 177).

Celem uchwalonej przez Sejm ustawy jest umożliwienie przyjęcia przez Radę Ministrów rządowych programów dofinansowania wynagrodzeń oraz kosztów składek od tych wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego lub na ich zlecenie a także w żłobkach, klubach dziecięcych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz dziennych opiekunów zatrudnionych przez jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy ustawy realizują potrzebę zabezpieczenia interesów obywateli poprzez przygotowanie profesjonalnego, dostępnego i odpowiadającego potrzebom społecznym systemu realizacji usług pomocy społecznej realizowanego przez specjalistów. Ponadto przepisy mają na celu promocję zatrudnienia w żłobkach, klubach dziecięcych oraz u dziennych opiekunów a także zatrzymanie odpływu wykwalifikowanej kadry z tych instytucji.

W dodawanych przepisach w art. 24 ust. 3-10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej umożliwia się Radzie Ministrów przyjmowanie rządowych programów dofinansowania wynagrodzeń oraz kosztów składek od tych wynagrodzeń pracowników

zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego lub na ich zlecenie. Programy będą przyjmowane w formie uchwał Rady Ministrów. Zgodnie z proponowanym przepisem dofinansowanie przyznane w ramach programów musi być przeznaczone w całości na zwiększenie wynagrodzeń pracowników. Na mocy programów ogłaszanych na podstawie przepisu środki przysługujące z programu mają być środkami kierowanymi do pracowników, które będą dodatkami względem środków przysługujących pracownikom na podstawie zawartych umów oraz przepisów w sprawie minimalnego wynagrodzenia oraz ustawy budżetowej. Przewidziano, że dofinansowanie do wynagrodzeń otrzymanych w ramach przyjmowanych przez Radę Ministrów programów nie będzie wliczane do podstawy naliczania świadczeń, odszkodowań i innych wypłat wynikających z odrębnych przepisów, w tym dodatkowego wynagrodzenia rocznego i nagród rocznych. Programy będą w całości finansowane z budżetu państwa. Dodatkowo przewidziano, że dofinansowanie wynagrodzeń dla pracowników nie będzie uwzględniane przy wyliczaniu średniego miesięcznego kosztu utrzymania w domu pomocy społecznej.

W dodawanym art. 63a do ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 określono możliwość przyjęcia w drodze uchwały rządowego programu dofinansowania wynagrodzeń oraz kosztów składek od tych wynagrodzeń pracowników zatrudnionych

w żłobkach, klubach dziecięcych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz dziennych opiekunów zatrudnionych przez jednostki samorządu terytorialnego. Wskazano, że program będzie finansowany z dotacji celowej. Zgodnie z proponowanym przepisem dofinansowanie wynagrodzeń będzie musiało być przeznaczone w całości na zwiększenie wynagrodzeń pracowników. Ponadto przewiduje się, że dofinansowanie wynagrodzeń nie będzie wliczane do podstawy naliczania świadczeń, odszkodowań i innych wypłat wynikających z odrębnych przepisów, w tym dodatkowego wynagrodzenia rocznego i nagród rocznych.

W dodawanym art. 187 ust. 8 do ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej doprecyzowano, że rządowe programy wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej są przyjmowane przez Radę Ministrów w drodze uchwały.

W dodawanym do ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej art. 187b wskazano, że adresatami programów dofinansowania wynagrodzeń oraz

kosztów składek od tych wynagrodzeń mogą być wyłącznie pracownicy zatrudnieni na podstawie stosunku pracy. Zgodnie z proponowanym przepisem dofinansowanie przyznane jednostkom samorządu terytorialnego w ramach programu musi być przeznaczone w całości na zwiększenie wynagrodzenia pracownika. Na mocy programów ogłaszanych na podstawie proponowanego przepisu środki przysługujące z programu mają być środkami kierowanymi do pracowników, dodatkowymi względem środków przysługujących pracownikom na podstawie zawartych umów oraz przepisów w sprawie minimalnego wynagrodzenia oraz ustawy budżetowej, w związku z czym wysokość dofinansowania może przekroczyć 80% wydatków na realizację przez jednostkę samorządu terytorialnego zadania własnego. Ponadto przewiduje się, że dofinansowanie wynagrodzeń otrzymanych w ramach programu nie będzie wliczane do podstawy naliczania świadczeń, odszkodowań i innych wypłat wynikających z odrębnych przepisów, w tym dodatkowego wynagrodzenia rocznego i nagród rocznych.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym (druk sejmowy nr 274). Marszałek Sejmu skierował projekt do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Komisja po przeprowadzeniu pierwszego czytania i rozpatrzeniu projektu na posiedzeniu w dniu 10 kwietnia 2024 r. dokonała korekt redakcyjno-legislacyjnych oraz przyjęła poprawkę umożliwiającą dofinansowanie wynagrodzeń również w inny sposób niż dodatek motywacyjny i wniosła o uchwalenie projektu w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 305).

Podczas drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 24 kwietnia 2024 r. zgłoszono poprawki w związku z tym przekazano ustawę ponownie do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Poprawki dotyczyły rozszerzenia podmiotów, objętych programami przewidzianymi w ustawie, o podmioty prowadzone przez kościoły i związki wyznaniowe. Komisja wnioskowała w sprawozdaniu o odrzuceniu poprawek (druk sejmowy nr 305-A). W trzecim czytaniu Sejm odrzucił poprawki.

Sejm uchwalił ustawę na 10 posiedzeniu w dniu 26 kwietnia 2024 r.

Za przyjęciem ustawy opowiedziało się 410 posłów, 17 posłów było przeciw, żaden z posłów nie wstrzymał się od głosu.

### III. Uwagi ogólne

1) Ustawa umożliwia wprowadzanie przez Radę Ministrów w formie uchwał programów rządowych dotyczących dofinansowania wynagrodzeń oraz kosztów składek od tych wynagrodzeń pracowników określonych w tym programie:

- zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego lub na ich zlecenie;
- zatrudnionych w żłobkach lub klubach dziecięcych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz dziennych opiekunów zatrudnionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego lub na ich zlecenie.

Za niedopuszczalne należy przyjąć, aby zakres programów dotyczący bezpośrednio podmiotu niezależnego organizacyjnie od Rady Ministrów (samorządu terytorialnego), był określony w akcie o charakterze wewnętrznym (uchwale Rady Ministrów). Jednoznacznie rozstrzyga o tym art. 93 ust. 1 Konstytucji stanowiąc, że uchwały Rady Ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty. Materia ta powinna stanowić przedmiot przepisów powszechnie obowiązujących, w tym przypadku rozporządzeń.

2) Proponowana ustawa zawiera przepisy dotyczące samorządu terytorialnego, w tym jego relacji z organami administracji rządowej. Mimo tego projekt ustawy, jak wynika z dołączonego do niego uzasadnienia i OSR, nie został skierowany do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, do której zadań należy „opiniowanie projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, w tym także określających relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a innymi organami administracji publicznej”, a członkowie Rady Ministrów są obowiązani do przedstawiania temu podmiotowi w celu zaopiniowania „projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego (...) wraz z prognozą ich skutków finansowych”. Podkreślenia wymaga, że w świetle konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa nie jest uprawnione niedochowanie tego wymogu z powołaniem się na zastosowanie w rządowym procesie legislacyjnym odrębnego trybu postępowania, o którym mowa w rozdziale 8 działu III Regulaminu pracy Rady Ministrów – przepisy uchwały Rady Ministrów (aktu normatywnego

o charakterze wewnętrznym) nie wyłączają obowiązków określonych w przepisach ustawy. Brak realizacji obowiązku przedstawienia projektu ustawy Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego należy traktować jako „uchybiecie trybowni legislacyjnej – o ustawowej genezie (z punktu widzenia kontroli konstytucyjności tego rodzaju uchybiecie podlega ocenie zgodności art. 2 Konstytucji)”<sup>1</sup>. „Ustawowy obowiązek opiniowania (...) nie jest wymogiem konstytucyjnie określonego trybu legislacyjnego, jakkolwiek uchybiecie mu jest nieprawidłowością (zob. wyrok TK z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134).”<sup>2</sup>, przy czym okoliczność, że określone „elementy trybu prawodawczego (...) nie wynikają z konstytucyjnych standardów postępowania legislacyjnego, (...) nie oznacza, że pozostają poza kontrolą Trybunału Konstytucyjnego”<sup>3</sup>.

3) Ponadto uzasadnienie projektu nie opisuje skutków finansowych ustawy co nie jest zgodne z art. 118 Konstytucji.

#### **IV. Uwagi szczególne**

Ustawa nie budzi zastrzeżeń o charakterze legislacyjnym.

*Łukasz Makarski*

*Główny legislator*

---

<sup>1</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2010 r. (P 34/08).

<sup>2</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2011 r. (K 10/09).

<sup>3</sup> *Ibidem*.