

Warszawa, dnia 5 lutego 2025 r.

BEOS-WP-2695/24

Pan Poseł  
Rafał Bochenek  
Przewodniczący  
Komisji do Spraw Petycji

**Opinia prawna**  
**dotycząca petycji obywatelskiej nr BKSP-155-X-317/24 w sprawie uchwalenia**  
**ustawy o dodatku motywacyjnym dla pracowników realizujących zadania**  
**z zakresu pomocy społecznej**

**I. Treść i cel petycji**

Petycja została wniesiona przez osobę prawną. W przedmiotowej petycji zwrócono się o podjęcie inicjatywy ustawodawczej „w zakresie uchwalenia ustawy o dodatku motywacyjnym w wysokości 1000 zł brutto, przysługującego od 1 lipca 2024 r. do 31 grudnia 2027 r. dla pracowników realizujących zadania w zakresie wypłaty świadczeń i potwierdzania uprawnień, w tym pracowników realizujących działania o charakterze obsługowym, administracyjnym, służącym zapewnieniu odpowiednich warunków do realizacji działań z określonych ustaw tj. na podstawie:

- 1) ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. ustawa o świadczeniach rodzinnych;
- 2) ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów;
- 3) ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym;
- 4) ustawy z dnia 15 września 2022 o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw;
- 5) ustawy z dnia 15 grudnia 2022 szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. oraz 2024 r. w związku z sytuacją na rynku gazu;

- 6) ustawy z dnia 23 maja 2024r. o bonie energetycznym oraz zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia cen energii elektrycznej, gazu ziemnego i ciepła systemowego;
- 7) ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska - w zakresie wydawania zaświadczeń, o których mowa w art. 411 ustęp 10g- 10s tejże;
- 8) ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r o Karcie Dużej Rodziny;
- 9) ustawy z dnia 27 sierpnia w 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych - w zakresie orzekania o niepełnosprawności albo stopniu niepełnosprawności, a także w zakresie obsługi przez powiat zadań związanych z Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych;
- 10) ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej;
- 11) ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych;
- 12) ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej
  - pod warunkiem, że pracownik ten nie jest uprawniony do dodatku motywacyjnego, o którym mowa w Uchwale Nr 62 Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu «Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w postaci dodatku motywacyjnego na lata 2024 – 2027» MP z 2024 r. poz. 505) lub Uchwale Nr 63 Rady Ministrów z dnia 19 czerwca w 2024 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu «Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników jednostek wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na lata 2024-2027» (M.P. z 2024 r. poz. 504)».

W ww. programach wprowadzono dodatek motywacyjny w wysokości 1000 zł. brutto na okres od 1 lipca 2024 r. do 31 grudnia 2027 r. dla uprawnionych, których wskazano jako pracowników realizujących określone zadania lub należących do konkretnych kategorii pracowników zatrudnionych w wymienionych w uchwałach jednostkach organizacyjnych.

W uzasadnieniu petycji podniesiono, że na skutek podjętych decyzji „część pracowników pierwotnie przewidziana do przyznania ww. dodatków nie została wykazana w zapotrzebowaniu na środki do wypłaty dodatków, co doprowadziło do ich wykluczenia w obrębie tych samych jednostek”. Wskazano również, że przedstawiciele Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej podkreślają, że

objęcie pracowników realizujących np. zadania z zakresu świadczeń rodzinnych, Funduszu Alimentacyjnego etc., sprzeczne byłoby z faktem przekazywania z budżetu państwa określonych środków na realizację i obsługę wyżej wymienionych zadań zleconych, a więc w założeniu również mających służyć zatrudnieniu i wynagrodzeniu pracowników realizujących określone postępowania. Zdaniem Autora petycji środki przekazywane na realizację tychże zadań z reguły są niewspółmiernie niskie w stosunku do faktycznie ponoszonych kosztów związanych z ich obsługą (np. brak naliczania kosztów obsługi za wydawanie decyzji odmownych), szczególnie w sytuacji systemowego wygaszania dostępu do określonych świadczeń. W uzasadnieniu petycji wskazano także, że część z samorządów przekazując swoim jednostkom organizacyjnym określone zadania zlecone w ogóle nie była skłonna do transferowania środków budżetowych na dodatkowe składowe wynagrodzeń dla pracowników (premie, dodatki), tj. za zwiększoną liczbę i obciążenie wynikające z realizacji tych zadań.

## **II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?**

Propozycja zawarta w petycji będącej przedmiotem niniejszej opinii dotyczy uchwalenia ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, stanowi, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Należy jednak wskazać, że w petycji postuluje się przyznanie dodatku niedookreślonej grupie pracowników, pod warunkiem że pracownik ten nie jest uprawniony do dodatku motywacyjnego, o którym mowa w Uchwale nr 62 Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu „Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników jednostek organizacyjnych Pomocy Społecznej w postaci dodatku motywacyjnego na lata 2024 – 2027” lub Uchwale nr 63 Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu „Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników jednostek wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na lata 2024-2027”. Podstawą prawną ww. rządowych programów jest odpowiednio art. 24 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy

społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283, ze zm.); dalej jako ustawa o pomocy społecznej oraz art. 187b ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 49), dalej jako: ustawa o wspieraniu rodziny.

Art. 24 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że Rada Ministrów może przyjąć rządowy program 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. W art. 187b ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny przewidziano, że Rada Ministrów może przyjąć rządowy program dofinansowania wynagrodzeń oraz kosztów składek od tych wynagrodzeń pracowników określonych w tym programie, zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego lub na ich zlecenie.

W związku z powyższym proponowana zmiana nie ma charakteru systemowego a dotyczy przyznania okresowego świadczenia, które miałyby być wypłacane przez 3,5 roku (dodatek przewidziany w ramach ww. programów ma być wypłacany przez ten sam okres i w tej samej wysokości jak proponowany w petycji). Należy zatem uznać, że kwestia uregulowania tak określonego dodatku motywacyjnego dla pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej i wspierania rodziny powinna być dokonana poprzez zmianę wskazanych w petycji uchwał Rady Ministrów w sprawie rządowych programów dotyczących wynagrodzeń pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej i wspierania rodziny lub poprzez wprowadzenie nowego programu. Ze względu na zakres przedmiotowy postulatu określonego w petycji oraz przewidzianą przez ustawodawcę szczególną podstawę prawną zwiększania wynagrodzeń pracowników jednostek pomocy społecznej zawartą w art. 24 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej i art. 187b ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny nie wydaje się, żeby dla realizacji postulatu zawartego w petycji właściwą formą była odrębna ustawa o dodatku motywacyjnym.

Ponadto w uzasadnieniu petycji podniesiono, że „na skutek podjętych następnie decyzji część pracowników pierwotnie przewidziana do przyznania ww. dodatków nie została wykazana w zapotrzebowaniu na środki do wypłaty dodatków, co doprowadziło do ich wykluczenia w obrębie tych samych jednostek<sup>1</sup>”. Powyższe może wskazywać,

---

<sup>1</sup> W programie przewidziano obowiązek złożenia przez wskazane jednostki zapotrzebowanie na realizację programu do właściwego wojewody według wzoru przesłanego przez właściwego wojewodę.

że niektóre osoby nie otrzymały dodatku motywacyjnego w związku z wykonywaniem w praktyce regulacji zawartych w uchwałach Rady Ministrów i w tym przypadku nie ma konieczności interwencji ustawodawcy.

### **III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 oraz ustawy o petycjach)**

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach (t.j. z Dz.U. z 2018 r., poz. 870), gdyż zawiera prawidłowe oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję oraz wskazanie przedmiotu petycji.

### **IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją**

Autor petycji zwrócił się o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie uchwalenia ustawy o dodatku motywacyjnym w wysokości 1000 zł brutto, przysługującego od 1 lipca 2024 r. do 31 grudnia 2027 r. dla pracowników realizujących zadania w zakresie wypłaty świadczeń i potwierdzenia uprawnień, w tym pracowników realizujących działania o charakterze obsługowym, administracyjnym, służącym zapewnieniu odpowiednich warunków do realizacji działań objętych zakresem ustaw wskazanych w petycji.

W petycji zawarto jedynie ogólne wytyczne dotyczące treści proponowanej ustawy. Tylko dwa elementy przyszłych rozwiązań prawnych zostały zdefiniowane w sposób szczegółowy: wysokość dodatku motywacyjnego (1000 zł) oraz okres, w jakim ma on być wypłacany (od 1 lipca 2024 r. do 31 grudnia 2027 r.). Wątpliwości budzi kwestia określenia zakresu podmiotowego proponowanej regulacji. W petycji krąg osób, które miałyby być objęte proponowaną ustawą został zdefiniowany w następujący sposób: pracownicy realizujący zadania w zakresie wypłaty świadczeń i potwierdzania uprawnień, w tym pracownicy realizujący działania o charakterze obsługowym, administracyjnym, służącym zapewnieniu odpowiednich warunków do realizacji działań z określonych ustaw (wymienionych w petycji) pod warunkiem że pracownik ten nie jest uprawniony do dodatku motywacyjnego, o którym mowa w Uchwale nr 62 Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu „Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w postaci dodatku motywacyjnego na lata 2024 – 2027” lub Uchwale nr 63 Rady Ministrów z dnia 19 czerwca w 2024 roku w sprawie ustanowienia rządowego projektu „Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników jednostek wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na lata 2024-2027”.

W związku z powyższym należy uznać, że z treści petycji nie wynika jednoznacznie, jakich pracowników ma dotyczyć proponowana regulacja, w szczególności czy mają być to tylko pracownicy jednostek objętych regulacjami uchwał Rady Ministrów, wprowadzających dodatek motywacyjny pracownicy nieuprawnieni dotychczas do tego dodatku czy również pracownicy innych jednostek organizacyjnych. Ponadto wskazany w petycji termin, od którego byłby wypłacany dodatek tj. 1 lipca 2024 r. oznacza, że ewentualna ustawa miałaby dotyczyć czasu przeszłego, co wymagałoby odrębnej regulacji określającej zasady wypłaty świadczeń za ten okres.

Wejście w życie proponowanych rozwiązań wiązałoby się z przeznaczeniem dodatkowych środków na wypłatę dodatków motywacyjnych dla zwiększonej grupy uprawnionych pracowników. Ponadto należy uwzględnić, że mogłoby wystąpić znaczne zwiększenie tych środków w jednym terminie ze względu na wypłaty skumulowanych świadczeń za okres od dnia 1 lipca 2024 r.

## **V. Podsumowanie**

Petycją nr BKSP-155-X-317/24 wniesiono o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie uchwalenia ustawy o dodatku motywacyjnym w wysokości 1000 zł brutto, przysługującego od 1 lipca 2024 r. do 31 grudnia 2027 r. dla pracowników realizujących zadania w zakresie wypłaty świadczeń i potwierdzania uprawnień, w tym pracowników realizujących działania o charakterze obsługowym, administracyjnym, służącym zapewnieniu odpowiednich warunków do realizacji działań z określonych w petycji ustaw pod warunkiem, że dany pracownik nie jest uprawniony do dodatku motywacyjnego, o którym mowa w Uchwale nr 62 Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2024 r. lub Uchwale nr 63 Rady Ministrów z dnia 19 czerwca w 2024 r. Ze względu na zakres przedmiotowy i podmiotowy postulowanej regulacji kwestia wprowadzenia tak określonego dodatku motywacyjnego dla pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej i wspierania rodziny powinna być dokonana poprzez zmianę wskazanych w petycji obowiązujących uchwał Rady Ministrów w sprawie rządowych programów dotyczących wynagrodzeń pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej i wspierania rodziny lub wprowadzenie uchwałą Rady Ministrów nowego programu.

Wątpliwości budzi kwestia określenia zakresu podmiotowego proponowanej regulacji, ponieważ w petycji nie zdefiniowano jednoznacznie kręgu osób, które miałyby być uprawnione do dodatku motywacyjnego. Ponadto wejście w życie

proponowanych rozwiązań wiązałoby się z przeznaczeniem dodatkowych środków na wypłatę dodatków motywacyjnych dla zwiększonej grupy uprawnionych pracowników.

W związku z powyższym rekomenduje się nieuwzględnianie żądania będącego przedmiotem petycji (art. 126c ust.3 pkt 5 Regulaminu Sejmu).

Autor:

dr hab. Magdalena Szczepańska

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski

*Deskryptory bazy REX: petycja; pracownik, pomoc społeczna*  
*Weryfikacja: Dorota Dzienisiuk*