



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.41.2021.ML

Warszawa, 17 czerwca 2021 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o pomocy społecznej
oraz ustawy o zawodach pielęgniarstwa
i położnej (druk nr 1017).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Rodziny i Polityki Społecznej do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



Stanowisko Rządu
wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej
oraz ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnej (druk nr 1017)

I. Proponowane rozwiązania

Poselski projekt ustawy zawiera zmiany w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 i 2369 oraz z 2021 r. poz. 794 i 803) oraz w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarstwa i położnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 479).

Zawarte w art. 1 projektu zmiany w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej polegają na dodaniu art. 66a. Zgodnie z tym przepisem pracownikom domów pomocy społecznej pracującym w trudnych lub uciążliwych warunkach przysługiwać będzie dodatek za warunki pracy. Dodatek ten będzie wynosić 15% wynagrodzenia zasadniczego. Dodatek będzie wypłacany przez prowadzącą lub nadzorującą jednostkę samorządu terytorialnego. Środki finansowe będą pochodzić z dotacji celowej z budżetu państwa, o której mowa w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 38 i 694).

Zawarte w art. 2 projektu zmiany w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarstwa i położnej polegają na dodaniu ust. 2c w art. 26. Zgodnie z proponowanym przepisem okres pracy w domu pomocy społecznej będzie wliczany do okresu wykonywania zawodu pielęgniarstwa.

Proponuje się, aby ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2022 r., czyli wraz z rozpoczęciem nowego roku budżetowego.

Zgodnie z zamiarem projektodawcy dodatkowe środki na wynagrodzenia w kwocie około 32 400 000 zł będą pochodziły z budżetu państwa, z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego.

Projektodawca w uzasadnieniu wskazuje, że ustawa ma na celu częściowe zrehabilitowanie pracownikom domów pomocy społecznej ciężkich warunków pracy oraz wypełnienie luki systemowej polegającej na braku uznania pracy pielęgniarstwa w domach pomocy społecznej jako wykonywanie zawodu pielęgniarstwa. Pandemia SARS-CoV-2 pokazała na jakie zagrożenia i ryzyka wystawieni są pracownicy domów pomocy społecznej oraz jak

ciężka jest to praca. Projektodawca dostrzega braki w obecnym systemie wynagrodzeń tych pracowników i do momentu usprawnienia całego systemu wskazuje na konieczność przyjęcia proponowanego dodatku.

Uzasadnienie zawiera założenia projektu aktu wykonawczego – rozporządzenia ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego wydawanego, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy, na podstawie art. 66a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

II. Opinia o projekcie

1. W odniesieniu do propozycji nowelizacji ustawy o pomocy społecznej należy wskazać na obowiązujące regulacje prawne dotyczące domów pomocy społecznej i wynagradzania pracowników tych jednostek.

Zgodnie z art. 19 pkt 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej prowadzenie domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym należy do zadań własnych powiatu. Natomiast prowadzenie domów pomocy społecznej o zasięgu gminnym jest zadaniem własnym gminy – art. 17 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

W związku z tym wysokości środków na funkcjonowanie domów pomocy społecznej w roku budżetowym, w tym na wynagrodzenia pracowników, ustala organ prowadzący przedmiotowe jednostki organizacyjne pomocy społecznej. Domy gminne są finansowane z budżetu gmin, natomiast domy powiatowe są finansowane z budżetu powiatów oraz dodatkowo z budżetu państwa.

Kwestie wynagradzania pracowników domów pomocy społecznej nie stanowią materii ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Art. 123 tej ustawy stanowi, że prawa i obowiązki pracowników zatrudnionych w samorządowych jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej regulują przepisy o pracownikach samorządowych, tj. ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936, z późn. zm.).

Podstawą ustalania poziomu wynagrodzenia pracowników samorządowych w zależności od zajmowanego stanowiska, posiadanego wykształcenia oraz stażu pracy są przepisy ww. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych oraz regulamin wynagradzania wydawany przez pracodawcę samorządowego, przy czym rozporządzenie to określa jedynie minimalny miesięczny poziom wynagrodzenia zasadniczego. Stąd zarówno tabela wynagrodzenia

zasadniczego (zawarta w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia), jak i kategorie zaszeregowania na poszczególnych stanowiskach pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę (zawarte w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia), określają minimum w odniesieniu do wynagrodzenia zasadniczego.

Kształtowanie całkowitej wysokości wynagrodzenia pracowników pozostaje zatem w gestii pracodawców samorządowych. Instrumentem prawnym umożliwiającym kształtowanie przez pracodawców wynagrodzeń pracowników samorządowych jest także regulamin wynagradzania, wydawany na podstawie art. 39 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.

W regulaminie wynagradzania pracodawca samorządowy określa m.in. szczegółowe warunki wynagradzania, w tym maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego dla pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę (art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych). Pracodawca w regulaminie wynagradzania może także określić (art. 39 ust. 2):

- warunki przyznawania oraz warunki i sposób wypłacania premii i nagród innych niż nagroda jubileuszowa oraz
- warunki i sposób przyznawania dodatków: funkcyjnego i specjalnego (przyznawanego z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań) oraz innych dodatków.

Pracodawca samorządowy ma więc, w ramach posiadanych środków, możliwość wprowadzenia korzystniejszych warunków wynagradzania pracowników niż wynikające z omawianego rozporządzenia Rady Ministrów, w drodze ww. regulaminu wynagradzania układu lub zbiorowego układu pracy. Powyższe regulacje zakładowe nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż mające do nich zastosowanie przepisy szczególne, o których mowa powyżej.

W ramach ww. regulacji zakładowych można więc stosować inne korzystniejsze rozwiązania w zakresie niezbędnych uzupełnień dla pracowników danej jednostki organizacyjnej pomocy społecznej, w tym m.in. wprowadzić stosowny dodatek.

Należy zauważyć, że przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych nie przewidują dodatków za pracę w warunkach trudnych i uciążliwych.

Warto przypomnieć, że przepisy płacowe dotyczące pracowników sfery budżetowej (państwowej i samorządowej), obowiązujące pod koniec lat dziewięćdziesiątych oraz na początku lat dwutysięcznych, przewidywały dodatki za pracę w warunkach uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia, jednakże były one sukcesywnie uchylane

w kolejnych nowelizacjach przepisów dotyczących zasad wynagradzania.

Ponadto uzasadnieniem uchylenia dodatków za pracę wykonywaną w warunkach uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia jest fakt, że w myśl przepisów Kodeksu pracy pracodawca ponosi odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa i higieny pracy w zakładzie pracy oraz jest obowiązany chronić zdrowie i życie pracowników przez zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy przy odpowiednim wykorzystaniu osiągnięć nauki i techniki (art. 207). Tym samym nie znajdują merytorycznego uzasadnienia przepisy dotyczące dodatku, którego wypłacenie usprawiedliwiałoby utrzymanie przez pracodawcę szkodliwych, uciążliwych, a niekiedy także niebezpiecznych warunków pracy. Wielu pracodawców wychodzi bowiem z założenia, że fakt wypłaty tego dodatku zwalnia ich z obowiązku poprawy warunków pracy, a przecież dodatek do wynagrodzenia nie powinien być rekompensatą za złe warunki pracy.

W szczególności w przypadku występowania w pracy warunków uciążliwych ciążą na pracodawcy obowiązki dotyczące przeprowadzania oceny ryzyka zawodowego. Zgodnie z art. 226 Kodeksu pracy pracodawca jest obowiązany:

- oceniać i dokumentować ryzyko zawodowe związane z wykonywaną pracą oraz stosować niezbędne środki profilaktyczne zmniejszające ryzyko,
- informować pracowników o ryzyku zawodowym, które wiąże się z wykonywaną pracą, oraz o zasadach ochrony przed zagrożeniami.

Powyższy przepis Kodeksu pracy został uszczegółowiony w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz. U. z 2003 r. poz. 1650, z późn. zm.) W § 39a rozporządzenia określono m.in. sytuacje, w jakich powinna być dokonywana ocena ryzyka zawodowego oraz informacje, które powinny być uwzględnione w dokumencie potwierdzającym dokonanie oceny ryzyka (m.in. stosowane na stanowisku pracy maszyny, narzędzia i materiały oraz występujące na danym stanowisku niebezpieczne, szkodliwe i uciążliwe czynniki środowiska pracy).

Należy zauważyć, iż regulacje dotyczące ochrony pracownika i warunków, w jakich wykonuje on swoją pracę, funkcjonują już w krajowym systemie prawa pracy. Biorąc powyższe pod uwagę, podczas nowelizacji przepisów płacowych dla pracowników zatrudnionych w jednostkach sfery budżetowej nie przewiduje się wprowadzenia odrębnego dodatku za pracę wykonywaną w warunkach uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia, tym bardziej że obowiązujące przepisy przewidują dla pracodawców możliwość wynagradzania pracowników stosownie do warunków świadczonej pracy czy zakresu

powierzonych zadań, poprzez ewentualne przyznanie np. dodatku specjalnego pracownikom samorządowym.

Projektodawca oszacował skutki finansowe proponowanych regulacji na kwotę około 32 400 000 zł. Nie podał jednak metodologii obliczenia skutków finansowych. Według wstępnych danych¹⁾ dotyczących domów pomocy społecznej prowadzonych przez samorządy i na ich zlecenie w 2020 r. oraz pracowników w nich zatrudnionych:

- liczba domów pomocy społecznej wynosi 828,
- liczba pracowników zatrudnionych w tych domach pomocy społecznej wynosi 57 521 osób.

Kryteria podane przez projektodawcę nie pozwalają na ustalenie, jakiej liczby pracowników domów pomocy społecznej dotyczyłby projektowany art. 66a ustawy z dnia 12marca 2004 r. o pomocy społecznej, w związku z czym nie jest możliwa weryfikacja zakładanych szacunkowych kosztów projektowanej ustawy.

Ponadto należy zwrócić uwagę na nieprawidłowo określone źródło finansowania wydatków na dodatki. W przypadku dofinansowania zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego z zakresu pomocy społecznej dysponentami właściwymi do planowania i przekazania środków tym jednostkom są wojewodowie, czyli dysponenci części 85 – Budżety wojewodów. W gestii Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej pozostaje decyzja, czy środki w tej wysokości należy zaplanować w projekcie ustawy budżetowej na dany rok w części 85 – Budżety wojewodów czy w części 83 – Rezerwy celowe. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego nie posiada w swojej dyspozycji środków na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego z zakresu pomocy społecznej.

2. Zmiany w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarstwa i położnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 479) mają na celu wliczenie okresu pracy pielęgniarstwa w domu pomocy społecznej do okresu wykonywania zawodu pielęgniarstwa.

Przedmiotowa kwestia jest już uregulowana w art. 4 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarstwa i położnej, zgodnie z którym za wykonywanie zawodu pielęgniarstwa uważa się również zatrudnienie w domach pomocy społecznej określonych w przepisach o pomocy społecznej, z uwzględnieniem uprawnień zawodowych pielęgniarstwa określonych w ustawie. Do ww. grupy pielęgniarek nie ma więc zastosowania art. 26 ust. 1

¹⁾ Źródło: sprawozdanie MRPiPS-05 za rok 2020 scalone w dniu 19.03.2021 r., dane w trakcie weryfikacji.

ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarstwa i położnej.

Zatem, w świetle obowiązujących przepisów, zaproponowana w projekcie regulacja jest bezprzedmiotowa.

III. Wnioski

Mając powyższe na uwadze, Rada Ministrów negatywnie ocenia przedłożony poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnej (druk nr 1017).