

Warszawa, dnia 6 grudnia 2024 r.

BEOS-WP-2160/24

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna
dotycząca petycji nr BKSP-155-X-275/24
w sprawie zmiany ustawy o publicznej służbie krwi w zakresie długości
i finansowania zwolnienia od pracy przysługującego krwiodawcom

I. Treść i cel petycji

Petycja nr BKSP-155-X-275/24 została wniesiona przez fundację. Petycja dotyczy uregulowanych w art. 9 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 281 ze zm., dalej jako: ustawa o publicznej służbie krwi) uprawnień zasłużonego honorowego dawcy krwi i honorowego dawcy krwi. Przedmiotem petycji jest wniosek o zmianę ustawy o publicznej służbie krwi „polegającej na dodaniu do art. 9 punktu 3. o treści:

art 9.3. Skarb Państwa refunduje koszty utraconego zarobku oraz koszty zwolnienia od świadczenia pracy, odpowiednio, poprzez potrącenie, Zakładowi Pracy, Pracodawcy, samozatrudnionemu”.

Ponadto wniesiono „o zmianę treści art. 9 punkt 1, podpunkt 1) w taki sposób, aby zwolnienie od pracy oraz zwolnienie od wykonywania czynności służbowych, obejmowało dzień, w którym krwiodawca oddaje krew, oraz w dwóch dniach następnych, nadając treść przereklamowaną:

Art. 9. 1. 1)

Zwolnienie od pracy oraz zwolnienie od wykonywania czynności służbowych w dniu, w którym oddaje krew, oraz w dwóch dniach następnych, a także na czas okresowego

badania lekarskiego dawców krwi zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 298² ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 1465)".

W uzasadnieniu petycji zwięźle wspomniano ideę dobrowolnego, bezpłatnego i bezinteresownego oddawania krwi oraz rolę dodatkowego, drugiego dnia na regenerację, wytchnienie, wypoczynek i odbudowę organizmu krwiodawcy. Stwierdzono, że koszty dobra wspólnego nie mogą obciążać firm, działających także dla zysku, a obciążanie zakładu pracy, pracodawcy, samozatrudnionego, kosztami nieobecności i wynagrodzenia krwiodawcy jest anachroniczne. Zdaniem autorów petycji refundacja „wydatków ze strony Skarbu Państwa jest obowiązkiem i zwykłą uczciwością społeczną”.

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

Petycja dotyczy zmiany 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, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 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

Obecne brzmienie przepisu, którego dotyczy petycja, czyli art. 9 ustawy o publicznej służbie krwi, jest następujące:

„1. Zasłużonemu honorowemu dawcy krwi i honorowemu dawcy krwi przysługuje:

1) zwolnienie od pracy oraz zwolnienie od wykonywania czynności służbowych w dniu, w którym oddaje krew, oraz w dniu następnym, a także na czas okresowego badania

lekarskiego dawców krwi zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 298² ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465);

2) zwrot utraconego zarobku na zasadach wynikających z przepisów prawa pracy;

3) zwrot kosztów przejazdu do jednostki organizacyjnej publicznej służby krwi na zasadach określonych w przepisach w sprawie diet i innych należności z tytułu podróży służbowych na obszarze kraju; koszt przejazdu ponosi jednostka organizacyjna publicznej służby krwi;

4) posiłek regeneracyjny.

1a. Dokumentem poświadczającym uprawnienia, o których mowa w ust. 1, jest zaświadczenie wydane przez regionalne centrum, Wojskowe Centrum lub Centrum MSWiA.

2. Minister właściwy do spraw zdrowia określi, w drodze rozporządzenia, wartość kaloryczną posiłku regeneracyjnego przysługującego dawcy krwi, uwzględniając ilość oddanej krwi oraz inne zabiegi związane z uodpornieniem dawcy”.

W niniejszej opinii przyjmuje się, że zawarty w petycji wniosek o zmianę powyższego przepisu dotyczy dwóch legislacyjnie niezależnych od siebie kwestii. Zmiana w art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o publicznej służbie krwi, opisanym w petycji jako „art. 9 punkt 1, podpunkt 1)” i „Art. 9. 1. 1)”, miałyby dotyczyć wydłużenia z jednego do dwóch dni okresu zwolnienia od pracy oraz zwolnienia od wykonywania czynności służbowych przysługującego zasłużonemu honorowemu dawcy krwi i honorowemu dawcy krwi oprócz zwolnienia w dniu, w którym oddaje on krew.

W pierwotnej wersji ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi (Dz. U. Nr 106, poz. 681) przewidziano dla krwiodawcy jedynie „zwolnienie od pracy w dniu, w którym oddaje krew”. Z dniem 20 kwietnia 2023 r., na podstawie art. 42 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o Krajowej Sieci Onkologicznej (Dz. U. poz. 650) wprowadzono do art. 9 ustawy o publicznej służbie krwi uprawnienie do zwolnienia od pracy oraz zwolnienie od wykonywania czynności służbowych w dniu, w którym oddaje się krew, oraz w dniu następnym. Zawarta w petycji propozycja przewiduje rozciągnięcie zwolnienia od pracy na trzeci dzień.

W petycji nie przedstawiono danych wskazujących, w jaki sposób i w jakim stopniu dodatkowy dzień zwolnienia od pracy i od wykonywania czynności służbowych wpłynąłby na regenerację sił krwiodawcy, a więc, czy propozycja jest relewantna i proporcjonalna do deklarowanego celu. Tego rodzaju zmiana regulacji miałyby charakter parametryczny. Może być przedmiotem inicjatywy ustawodawczej i jest

dopuszczalna z punktu widzenia swobody ustawodawcy w kształtowaniu praw i obowiązków pracowniczych. Jednak zwiększałaby ona uciążliwość organizowania pracy i służby ze względu na wydłużenie okresu usprawiedliwionej nieobecności pracownika w pracy. Stopień tej niedogodności byłby zależny od ewentualnego przyjęcia drugiej z proponowanych zmian.

Zmiana polegająca na dodaniu przepisu art. 9 ust. 3 do ustawy o publicznej służbie krwi, zgodnie z uzasadnieniem petycji, zmierza do finansowania przez Skarb Państwa „kosztów utraconego zarobku oraz kosztów zwolnienia od świadczenia pracy”.

W stosunku do pracowników obecnie znajduje zastosowanie rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1632 ze zm.; dalej jako: rozporządzenie o udzielaniu zwolnień od pracy) wydane na podstawie art. 298² ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1465 ze zm.). Na podstawie § 12 rozporządzenia o udzielaniu zwolnień do pracy pracodawca jest obowiązany zwolnić od pracy pracownika będącego krwiodawcą na czas oznaczony przez stację krwiodawstwa w celu oddania krwi. Pracodawca jest również obowiązany zwolnić od pracy pracownika będącego krwiodawcą na czas niezbędny do przeprowadzenia zaleconych przez stację krwiodawstwa okresowych badań lekarskich, jeżeli nie mogą one być wykonane w czasie wolnym od pracy. Zgodnie z § 16 ust. 1 tego rozporządzenia za czas zwolnienia od pracy, o którym mowa w § 12 pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia ustalonego w sposób określony w przepisach wydanych na podstawie art. 297 Kodeksu pracy. W związku z powyższym brzmieniem przepisów pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia w związku z udzielonym zwolnieniem od pracy.

W kwestii dodania art. 9 pkt 3 do ustawy o publicznej służbie krwi propozycja zawarta w petycji jest nieprecyzyjna. Nie zaproponowano skreślenia art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy przewidującego „zwrot utraconego zarobku na zasadach wynikających z przepisów prawa pracy”, a jednocześnie w propozycji brzmienia art. 9 ust. 3 ustawy o służbie krwi posłużono się zwrotem „Skarb Państwa refunduje”. Należy zatem przyjąć, że intencją autorów petycji było pokrywanie przez pracodawców kosztów poniesionych w wyniku zastosowania art. 9 ust. 1 ustawy o służbie krwi. Jednak przepis ten odsyła do „zasad wynikających z przepisów prawa pracy”, a więc

o ograniczonym zakresie podmiotowym (zob. art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o służbie krwi, w którym jest mowa również o „czynnościach służbowych”). Nie wskazano przy tym dokładnie zakresu użytego pojęcia „koszty utraconego zarobku oraz koszty zwolnienia od świadczenia pracy” i czy miałyby się ono pokrywać z obecnie stosowanymi „zasadami wynikającymi z przepisów prawa pracy”, czy też je rozszerzać (np. o związane ze zwolnieniem krwiodawcy koszty zatrudnienia innej osoby).

Refundowanie miałyby następować „poprzez potrącenie”. Nie określono sposobu dokonywania ewentualnego potrącenia, w szczególności nie wskazano w jakim trybie (np. z urzędu, czy na wniosek), z jakiego rodzaju należności, z czyjej inicjatywy i w jakim terminie to potrącenie miałyby być dokonywane.

Refundowanie miałyby dotyczyć „Zakładu Pracy, Pracodawcy, samozatrudnionego”, co również wywołuje wątpliwości dotyczące zakresu proponowanej refundacji. W uzasadnieniu petycji nie wyjaśniono rozróżnienia „zakład pracy” i „pracodawca”. Kodeks pracy posługuje się terminem „pracodawca” w ujęciu podmiotowym¹, podczas gdy zakład pracy to ujęcie przedmiotowe – miejsca, w którym jest wykonywana praca². Obecnie pojęcie „samozatrudniony” nie jest pojęciem prawnym; nie występuje w przepisach, więc w tym zakresie zaproponowana zmiana nie mogłaby być stosowana. Najczęściej przyjmowane w praktyce i literaturze prawniczej rozumienie pojęcia „samozatrudniony” oznacza osobę prowadzącą działalność gospodarczą, która nie zatrudnia pracowników. Wobec takiej osoby trudno więc byłoby ustalić zarobek utracony w konkretnych dniach, a formalnie nie wykorzystuje ona zwolnień od pracy, lecz samodzielnie kształtuje swój czas poświęcony na pracę zarobkową.

Zmiana polegająca na refundacji przez Skarb Państwa kosztów ponoszonych przez pracodawców i ewentualnie przez inne podmioty w związku z krwiodawstwem wymagałaby szczegółowych analiz finansowych i ekonomicznych przed podjęciem decyzji. Ewentualna realizacja wniosku zawartego w petycji wymagałaby również dalszych prac legislacyjnych, przede wszystkim określenia zakresu i szczegółowej procedury refundacji kosztów.

¹ Zob. art. 2 ustawy z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1996 r. Nr 24 poz. 110), który stanowi, że ilekroć w przepisach prawa pracy jest mowa o prawach i obowiązkach zakładu pracy lub kierownika zakładu pracy, przepisy te stosuje się odpowiednio do pracodawców w rozumieniu art. 3 Kodeksu pracy.

² Zob. np. art. 104¹ Kodeksu pracy.

V. Wnioski

Zawarta w petycji propozycja dotyczy wydłużenia o jeden dzień długości zwolnienia od pracy oraz zwolnienia od czynności służbowych przysługującego zasłużonemu honorowemu dawcy krwi i honorowemu dawcy krwi. Zaproponowano również dokonywanie przez Skarb Państwa refundacji kosztów „utraconego zarobku” oraz kosztów „zwolnienia od świadczenia pracy”. Identycznej treści petycja została wniesiona do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (P11-118/24)³.

Wprowadzenie zaproponowanych zmian w życie wiązałoby się ze zwiększeniem obciążeń Skarbu Państwa i poszczególnych podmiotów udzielających zwolnień od pracy i od wykonywania obowiązków służbowych. Podjęcie prac w tym zakresie wymagałoby ustalenia skutków proponowanych zmian, w tym szczegółowych analiz finansowych i ekonomicznych. Ewentualna realizacja wniosku zawartego w petycji wymagałaby również dalszych istotnych prac legislacyjnych. Niemniej decyzja w przedmiocie podjęcia prac nad wnioskiem zawartym w petycji i przyjęcia zmian proponowanych przez wnoszącego petycję leży w gestii ustawodawcy i pozostaje do jego oceny.

Autor:
Dorota Dzienisiuk
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski

Deskryptory bazy REX: Krwiodawstwo, Prawo pracy, Skarb Państwa, Petycja
Weryfikacja: A. Tomaszewska

³ <https://www.senat.gov.pl/prace/petycje/wykaz-tematow-petycji/petycja,972.html>; dostęp: 03.12.2024.