

Warszawa, 12 stycznia 2026 r.

BEOS-2510/25

Pan  
Włodzimierz Czarzasty  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. **SPS-III. 020. 375. 11. 2025**

Data wpływu **12. 01. 2026**

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy  
o zmianie ustawy o emeryturach i rentach  
z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych  
(druk sejmowy nr 2031)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.  
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)  
sporządza się następującą opinię:

**I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy**

Zgodnie z uzasadnieniem projektu i deklarowanymi skutkami regulacji (DSR) proponowana ustawa służy rozwiązaniu problemu, jakim jest niewliczanie dni zwolnienia od pracy w związku z honorowym oddawaniem krwi do stażu pracy górniczej, uprawniającego do wcześniejszej emerytury. W obecnym systemie prawnym dni te są uznawane za okresy zatrudnienia, a pracownik zachowuje w tym czasie prawo do wynagrodzenia, jednak brak jest podstaw do zaliczenia tych dni do wymaganego okresu pracy pod ziemią, od którego zależy uprawnienie do wcześniejszej emerytury.

**II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców**

Projekt ustawy zakłada zmianę art. 50e ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>1</sup>. Zgodnie z projektem do okresów pracy górniczej zaliczane będą zwolnienia od pracy oraz zwolnienia od wykonywania obowiązków służbowych na podstawie ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi<sup>2</sup> – bezpośrednio poprzedzone pracą

<sup>1</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 769.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1782. Zgodnie z art. 9 tej ustawy zasłużonemu honorowemu dawcy krwi i honorowemu dawcy krwi przysługuje zwolnienie od pracy oraz zwolnienie od wykonywania czynności

górnictwem wykonywaną pod ziemią stale i w pełnym wymiarze czasu pracy, przypadające w czasie trwania stosunku pracy.

Proponowana ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

### III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali innych rozwiązań.

### IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Ze względu na charakter projektowanej zmiany, wynikającej z uwarunkowań o charakterze wewnętrzkrajowym, nie ma konieczności dokonywania analizy porównawczej z rozwiązaniami stosownymi w innych państwach.

### V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Istotą proponowanej zmiany art. 50e ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest zaliczenie do okresów pracy górniczej, wliczanych do nabycia emerytury górniczej, zwolnienia od pracy oraz zwolnienia od wykonywania obowiązków służbowych na podstawie ustawy o publicznej służbie krwi. Projektowane rozwiązanie jest tożsame z żądaniem zawartym w petycji nr BKSP-155-X-349/24, do której została sporządzona opinia BEOS<sup>3</sup>. W opinii tej wskazano, iż w orzecznictwie podkreśla się, co następuje: „Z przepisów art. 50e ust. 1 i 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wynika jednoznacznie, że w ustępie 1 mowa jest wyłącznie o okresie faktycznego wykonywania pracy górniczej pod ziemią stale i w pełnym wymiarze czasu pracy, do którego z mocy ustawy zaliczyć można jedynie dwa rodzaje okresów, enumeratywnie wymienione w ust. 2 tego przepisu, obwarowane przy tym dodatkowymi wymogami. A contrario – żaden inny okres nie może być uwzględniany przy ustalaniu uprawnień do emerytury górniczej, bez względu na wiek. W szczególności nie może być uwzględniony żaden okres wykonywania pracy na powierzchni, inny okres składkowy, ani żaden okres niezdolności do pracy niespowodowanej wypadkiem przy pracy czy chorobą zawodową. Intencją ustawodawcy było przyznanie uprawnienia do tego szczególnego świadczenia emerytalnego, niezwiązanego z ukończeniem konkretnego wieku, jedynie osobom, które wykazały okres 25 lat faktycznego wykonywania pracy pod ziemią, przy jedynie okresowym uwzględnianiu innych, enumeratywnie wymienionych ustalonych przez

służbowych w dniu, w którym oddaje krew, oraz w dniu następnym, a także na czas okresowego badania lekarskiego dawców krwi.

<sup>3</sup> *Opinia prawna na temat petycji nr BKSP-155-X-349/24 w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do zmiany ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, opinia BEOS z 28 II 2025 r., BEOS-WP-30/25.

ustawodawcę okresów”. Ponadto należy podkreślić, że „emerytura górnicza bez względu na wiek jest szczególnym przywilejem (...). To zaś uzasadnia restrykcyjny warunek nabycia do niej prawa w postaci posiadania okresu 25 lat rzeczywistej pracy pod ziemią w kopalni. W zamian za rezygnację z przesłanki wieku emerytalnego ustawodawca zaostrzył warunki stażowe, określając mniej korzystny dla ubezpieczonych sposób obliczania okresów pracy górniczej<sup>4</sup>”. Analizując problematykę emerytur górniczych, warto nadmienić, że „instytucja emerytur przysługujących bez względu na wiek postrzegana jest w doktrynie jako sprzeczna z założeniami obecnego systemu emerytalnego oraz naruszająca konstytucyjne zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) i równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji), a ponad wszystko wyrażoną w art. 67 ust. 1 Konstytucji zasadą obywatelskiego prawa do zabezpieczenia społecznego, przysługującego w razie ziszczenia się jednego z wymienionych w przepisie ryzyka ubezpieczeniowego, tj. ryzyka niezdolności do pracy wskutek choroby lub inwalidztwa albo ryzyka osiągnięcia wieku emerytalnego”<sup>5</sup>. W podsumowaniu wskazanej opinii BEOS uznano, że górnicy otrzymują emerytury na zasadach szczególnych, a kwestia zaliczenia do okresów pracy górniczej dni, w których byli oni zwolnieni od pracy w związku z oddaniem krwi czy też przeprowadzeniem zaleconych przez stację krwiodawstwa okresowych badań lekarskich, mieści w granicach swobody ustawodawcy.

Komisja ds. Petycji nie uwzględniła żądania będącego przedmiotem petycji<sup>6</sup>.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej<sup>7</sup>. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu<sup>8</sup>.

## 2.

Opiniowany projekt dotyczy praw majątkowych objętych ochroną przez art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC). Proponowane zmiany działają na korzyść zainteresowanych i nie budzą wątpliwości z punktu widzenia EKPC.

<sup>4</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z 1 III 2018 r., sygn. akt I UK 469/16.

<sup>5</sup> H. Kurylo, *Komentarz do art. 50e ustawy emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* [w:] G. Gudowska, K. Ślęzak (red.), *Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, Legalis/el. 2013.

<sup>6</sup> Zob. informację dotyczącą petycji w sprawie zmiany art. 50e ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1631, ze zm.), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=PETYCJA&NrPetycji=BKSP-155-X-349/24> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 12 I 2026 r.].

<sup>7</sup> *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Katarzyna Ueberhan), opinia BEOS z 27 XI 2025 r., BEOS-WPEiM-2483/25.

<sup>8</sup> *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Katarzyna Ueberhan) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu, opinia BEOS z 27 XI 2025 r., BEOS-WPEiM-2484/25.

## VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

### A. Podmioty, na które oddziaływać będzie projektowana ustawa

1. Osoby fizyczne – pracownicy wykonujący pracę górniczą pod ziemią (obecni i przyszli), w szczególności ci, którzy spełniają lub będą spełniać warunki do emerytury górniczej z art. 50e ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz są honorowymi dawcami krwi lub mogą nimi zostać. Skutkiem dla tych osób będzie zaliczenie zwolnień od pracy przysługujących dawcom krwi i jej składników do okresów pracy górniczej, co będzie miało wpływ na spełnienie przesłanki stażowej do uzyskania emerytury górniczej. W 2024 r. w jednostkach objętych nadzorem i kontrolą Wyższego Urzędu Górniczego i organów nadzoru górniczego pracowało łącznie 164 001 osób, w tym załoga własna podziemnych zakładów górniczych liczyła 80 874 osób<sup>9</sup>. Brak jest danych dotyczących tego, jaka część z nich realnie wykonywała prace pod ziemią, a także jak część z nich była honorowymi dawcami krwi. Wnioskodawcy wskazują, że regulacja będzie dotyczyć ok. 75 tys. osób, z czego ok. 1,5-3 tys. osób stanowią honorowi dawcy krwi.
2. Podmioty gospodarcze prowadzące podziemne zakłady górnicze – w zakresie organizacji pracy w związku z absencją pracowników decydujących się na oddanie krwi i jej składników oraz w zakresie ewidencjonowania okresów pracy górniczej na potrzeby przyszłych postępowań przed ZUS. Według stanu na 31 grudnia 2024 r., nadzorowi i kontroli urzędów górniczych podlegało 7 466 zakładów górniczych (w tym 29 podziemnych, których załoga własna liczyła jak ww. 80 874 osób<sup>10</sup>).
3. Instytucje publiczne, w tym:
  - Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Ubezpieczeń Społecznych jako podmioty ustalające prawo do emerytur i finansujące świadczenia, w tym w szczególności w zakresie kwalifikacji i weryfikacji dokumentów potwierdzających zwolnienia związane z oddawaniem krwi jako okresy zaliczane do pracy górniczej; według odpowiedzi MRPiPS na interpelację poselską (BM-II.059.2.71.2024), w grudniu 2023 r. liczba osób pobierających emerytury górnicze wyniosła 183,5 tys. osób (ok. 2,9% ogólnej liczby emerytów)<sup>11</sup>;
  - Minister Zdrowia, jako naczelna instytucja nadzorująca organizację krwiodawstwa w Polsce, wykonujący swoje zadania w tym zakresie przez Narodowe Centrum Krwi; Ministrowi Zdrowia podlega 21 Regionalnych Centrów Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa (działających jako samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej) oraz oddziały terenowe – w zakresie potencjalnie zwiększonego zainteresowania

<sup>9</sup> [https://www.wug.gov.pl/bhp/nadzorowane\\_zaklady](https://www.wug.gov.pl/bhp/nadzorowane_zaklady).

<sup>10</sup> [https://www.wug.gov.pl/bhp/nadzorowane\\_zaklady](https://www.wug.gov.pl/bhp/nadzorowane_zaklady).

<sup>11</sup> <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=DCWJY3&view=2>.

oddawaniem krwi w grupie górników pracujących w podziemnych zakładach górniczych.

#### B. Wpływ na społeczeństwo

Na wstępie należy podkreślić, że Wnioskodawcy kwalifikują proponowaną zmianę jako porządkującą, wskazując brak przyspieszenia momentu nabycia prawa do świadczeń. Zarazem w uzasadnieniu stwierdzono możliwość jednostkowego przyspieszenia spełnienia przesłanki stażowej do uzyskania emerytury górniczej.

W Polsce obowiązuje zasada dobrowolnego i nieodpłatnego oddawania krwi i jej składników. Zasada ta została wprost przyjęta w przepisach regulujących publiczną służbę krwi i jest spójna z europejskimi standardami dotyczącymi krwi oraz substancji pochodzenia ludzkiego. Uzasadnia się ją przede wszystkim ochroną zdrowia publicznego, ponieważ brak wynagrodzenia ogranicza bodźce finansowe, które mogłyby skłaniać do zatajania informacji istotnych w kwalifikacji dawcy, a tym samym zwiększać ryzyko dla biorców. Zasadę tę uzasadnia się również potrzebą budowania zaufania społecznego i stabilności systemu zaopatrzenia w krew, opartego na solidarności i regularnym dawstwie. Wreszcie, ma ona wymiar etyczny, ponieważ przeciwdziała komercjalizacji ludzkiego ciała i utrzymuje charakter krwiodawstwa jako aktu altruistycznego, a nie transakcji rynkowej. Formą docenienia właśnie takiej postawy są przywileje oraz uprawnienia dla dawców, którzy zdecydują się na takie działania, które są stosowane w dużej części państw członkowskich UE<sup>12</sup>.

W Polsce pracownikowi oddającemu krew (honorowemu dawcy krwi) przysługuje zwolnienie od pracy i zwolnienie od wykonywania czynności służbowych: w dniu, w którym oddaje krew lub jej składniki (np. osocze, płytki) oraz w dniu następującym po dniu donacji.

Mimo że zasada dobrowolnego i nieodpłatnego oddawania krwi jest uznawana w państwach członkowskich, jej konkretna interpretacja różni się w poszczególnych krajach. Różnice dotyczą na przykład kwestii zwracania poniesionych kosztów lub długości przysługującego zwolnienia z pracy<sup>13</sup>. Na tle innych państw obowiązujące w Polsce od 2023 r. regulacje należy ocenić jako relatywnie szerokie i atrakcyjne (wcześniej przysługiwał tylko jeden dzień wolny w dniu oddania krwi<sup>14</sup>). Co więcej, w debacie publicznej wskazuje się, że obecnie obowiązujące regulacje w tym zakresie mogą być oceniane krytycznie jako stwarzające bodźce do instrumentalnego korzystania z uprawnienia (motywowane uzyskaniem dni wolnych, a nie altruizmem), a także wykorzystywane przez pracowników w sposób utrudniający pracodawcy organizację pracy<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Drugie sprawozdanie w sprawie dobrowolnego i honorowego dawstwa tkanek i komórek, COM(2011) 352 wersja ostateczna.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Zmiana została wprowadzona ustawą z dnia 9 marca 2023 r. o Krajowej Sieci Onkologicznej, Dz. U. z 2024 r. poz. 1208.

<sup>15</sup> Interpelacja nr 4645 w sprawie negatywnych konsekwencji dla pracodawców związanych z przyznaniem krwiodawcom dwóch dni wolnych od pracy, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=4645>.

Zgodnie z przyjętymi zasadami krew pełna może być pobierana nie częściej niż 6 razy w roku od mężczyzn i nie częściej niż 4 razy w roku od kobiet, przy czym przerwa pomiędzy kolejnymi donacjami nie może być krótsza niż 8 tygodni. Co do zasady osocze od jednego dawcy w okresie roku można pobrać maksymalnie 33 razy, przy czym przerwa pomiędzy poszczególnymi donacjami nie może być krótsza niż 2 tygodnie. Zabiegi pobrania płytek krwi mogą być wykonywane nie częściej niż co 2 tygodnie. Przerwa pomiędzy dwoma kolejnymi oddaniami jednostki koncentratu krwinek czerwonych metodą erytroaferezy jest taka sama, jak w przypadku pobrania krwi pełnej<sup>16</sup>.

Tym samym – teoretycznie – w związku z oddawaniem krwi i jej składników można uzyskać nawet kilka tygodni wolnych od pracy w ciągu roku. Nie ma jednak danych pozwalających dokładnie określić, jak wygląda sytuacja w tym zakresie. Według danych GUS w 2024 r. liczba krwiodawców wyniosła 651,4 tys., a liczba donacji krwi i jej składników wyniosła 1 548,4 tys. Można więc przyjąć, że przeciętna liczba donacji na jedną osobę wynosiła 2,4. Zakładając jednak, że jedna osoba pracująca w kopalni pod ziemią w każdym roku odda krew 6 razy, to w ciągu 25 lat pracy uzyska 300 dni wolnych od pracy, które będą zakwalifikowane jako blisko rok pracy górniczej. Ze względu na specyfikę emerytur górniczych, przyjęcie proponowanej regulacji w percepcji innych dawców krwi może być postrzegane jako niesprawiedliwe i dyskryminujące, ponieważ ich donacje nie mają wpływu na uzyskanie prawa do świadczeń emerytalnych.

Możliwość dokonania oceny skutków społecznych przedstawionego projektu jest ograniczona ze względu na brak danych statystycznych o liczbie osób pracujących pod ziemią w górnictwie, w tym tych, które oddają krew. Przyjmując za Wnioskodawcę, że jest to grupa ok. 1,5-3 tys. osób, należy stwierdzić, że regulacja będzie miała bardzo ograniczony skutek. Istotna część skutków społecznych, zwłaszcza w zakresie poczucia sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa, będzie w dużej mierze niezależna od faktycznej liczby górników pracujących pod ziemią, którzy zdecydują się zostać dawcami krwi.

Przywileje górnicze, w tym m.in. wcześniejsze emerytury (po 25 latach pracy pod ziemią), „barbórkowe” (dodatkowa pensja), dodatkowe dni wolne, dofinansowanie wypoczynku, posiłki regeneracyjne, dodatki stażowe i nagrody jubileuszowe<sup>17</sup> są historycznie i merytorycznie uzasadnione specyfiką pracy. Przywileje górnicze mogą być jednak postrzegane jako niesprawiedliwe wobec innych grup zawodowych, zwłaszcza wobec tych, które pracują w trudnych warunkach, ale nie otrzymują podobnych przywilejów. Dodatkowo utrzymywanie przywilejów budzi kontrowersje i może stać w sprzeczności z obecną sytuacją ekonomiczną sektora oraz potrzebą transformacji energetycznej. W związku z tym proponowane przez Wnioskodawcę zmiany mogą być postrzegane jako kolejne rozszerzenie przywilejów górników i tym samym oceniane negatywnie.

Przyjęcie regulacji, jak wskazują Wnioskodawcy, może wywołać pozytywny efekt w postaci zwiększenia zainteresowania górników oddawaniem krwi i jej

<sup>16</sup> <https://www.gov.pl/web/nck/czesto-zadawane-pytania>.

<sup>17</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1981 r. w sprawie szczególnych przywilejów dla pracowników górnictwa – Karta górnika (Dz.U. 1982 nr 2 poz. 13).

składników. Jednak przyjmując za Wnioskodawcami, że liczba górników pracujących pod ziemią i oddających krew wynosi 1,5-3 tys., i biorąc pod uwagę, że według danych GUS w 2024 r. zbiorowość krwiodawców liczyła 651,4 tys. osób<sup>18</sup>, to należy stwierdzić, że jest to grupa stosunkowo niewielka. Choć oczywiście każda dodatkowa donacja to konkretna, realna wartość dla systemu ochrony zdrowia i pacjentów, to jednak skala potencjalnych skutków z perspektywy systemu krwiodawstwa w Polsce będzie ograniczona.

Jak wskazują Wnioskodawcy, dzięki przyjęciu regulacji „poprawi się postrzeganie zasad sprawiedliwości społecznej i równouprawnienia między różnymi grupami zawodowymi, brak takiej możliwości może być odczytywany jako przejaw nierównego traktowania, czyli dyskryminacji pośredniej tej grupy zawodowej w porównaniu do pracowników „nie-górników”. Należy przyjąć, że wskazany efekt z pewnością wystąpi w grupie górników pracujących pod ziemią. Można mieć jednak uzasadnione wątpliwości, czy efekt ten wystąpi wśród innych grup pracowników. Co więcej, można się spodziewać, że inne grupy pracowników i ogół społeczeństwa proponowane zmiany będą oceniać negatywnie.

### C. Konsultacje społeczne

Na podstawie konsultacji społecznych projektu, w których udział wzięły 22 osoby, można stwierdzić, że występuje dość silna polaryzacja w ocenie proponowanej zmiany. Przy tak małej liczbie uczestników konsultacje mają jednak przede wszystkim charakter sygnałny. W komentarzach z jednej strony wskazywano na nadmierne uprzywilejowanie górników względem innych grup pracowników<sup>19</sup>, problemy z organizacją pracy wynikające z wykorzystywania przywileju przez krwiodawców<sup>20</sup> i brak zasadności zaliczania jako dni pracy pod ziemią dni poświęconych na oddawaniu krwi<sup>21</sup>. Z drugiej strony wskazywano, że proponowane rozwiązanie będzie wspierać honorowe oddawanie krwi i uprości system emerytalny<sup>22</sup>, a także zlikwiduje nierówne traktowanie górników-krwiodawców<sup>23</sup>.

## VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

W ocenie Wnioskodawców zawartej w DSR podkreślono, że proponowane przepisy nie wywołają skutków gospodarczych, ponieważ nie mają wpływu na liczbę dni pracy, a wynagrodzenie za dni zwolnienia od pracy w celu oddania krwi jest już obecnie wypłacane zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zasadniczo należy zgodzić się z tą oceną – projekt nie będzie miał istotnego wpływu na przedsiębiorców, konsumentów ani rynek pracy. Argumentem potwierdzającym tę tezę jest okoliczność, iż projektowana regulacja dotyczy wąskiej grupy (tylko tych górników, którzy są jednocześnie honorowymi krwiodawcami) i jednocześnie nie

<sup>18</sup> Krwiodawstwo w 2024 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2025, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie/krwiodawstwo-w-2024-r-18,4.html>.

<sup>19</sup> ID komentarza: 92791.

<sup>20</sup> ID komentarza: 92901.

<sup>21</sup> ID komentarza: 93127.

<sup>22</sup> ID komentarza: 92714.

<sup>23</sup> ID komentarza: 92961.

spowoduje zwiększenia kosztów po stronie pracodawców (wynagrodzenie za dni zwolnienia związane z oddawaniem krwi już obecnie są płatne w 100%).

Warto jednak zwrócić uwagę, iż dodatkowe zachęty dla górników do oddawania krwi mogą powodować trudności z organizacją pracy, w przypadkach gdy znaczna część załogi jednocześnie postanowi oddać krew lub osocze (taka możliwość istnieje nawet raz na 2 tygodnie). Na problem ten zwrócono również uwagę w trakcie konsultacji społecznych<sup>24</sup>. Negatywną opinię na temat proponowanych rozwiązań wyraził Zakład Ubezpieczeń Społecznych wskazując, iż "...z uwagi na preferencyjny charakter emerytur górniczych, okresy pracy górniczej winny być traktowane dosłownie. Co za tym idzie, ogranicza się sytuacje, w których do okresu pracy górniczej pracownikowi zalicza się okres, w których faktycznie nie wykonuje ww. pracy pod ziemią stale i w pełnym wymiarze czasu pracy"<sup>25</sup>.

## VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Wnioskodawców projekt nie wywołuje skutków finansowych dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tym, nie przewidziano żadnych dodatkowych obciążeń tych budżetów. Zmiana polegająca na wliczeniu do okresów pracy górniczej na potrzeby nabycia prawa do emerytury dni zwolnienia od pracy w związku z honorowym oddawaniem krwi przez górników ma charakter jedynie porządkujący – nie generuje przy tym nowych wydatków, a także nie powoduje modyfikacji zasad naliczania świadczeń. Nie ma więc potrzeby – zdaniem Wnioskodawców – wskazywania dodatkowych źródeł finansowania.

Można uznać, że zasadniczo Wnioskodawcy prawidłowo rozpoznali skutki finansowe projektowanego rozwiązania. Nie ma on istotnego znaczenia z punktu widzenia sektora finansów publicznych. Precyzyjne ustalenie skutków finansowych wymagałoby jednak nie tylko zgromadzenia określonych danych (dotyczących skali grupy objętej regulacją, rodzajów donacji), ale także przyjęcia założeń dotyczących przyszłych zmian w zachowaniach analizowanej grupy branżowej.

Wnioskodawcy oszacowali grupę beneficjentów proponowanej ustawy na ok. 1,5-3 tys. osób (honorowi dawcy krwi stanowią 2-4% pracujących w górnictwie, czyli ok. 75 tys. osób). Skala grupy objętej regulacją jest zatem aktualnie niewielka. Nie ma jednak szczegółowych informacji nt. rodzajów donacji (ilości oddawanej krwi i jej składników oraz częstotliwości ich oddawania), a to istotne dane decydujące o liczbie dni wolnych od pracy. Trudno także prognozować przyszłe zachowania innych górników, którzy – zachęceni nowymi uprawnieniami i przywilejami – zdecydują się na honorowe krwiodawstwo.

Należy jednak mieć na uwadze fakt, że zatrudnienie w polskim górnictwie od ponad trzech dekad systematycznie spada. Na początku lat 90. ubiegłego wieku w górnictwie pracowało ponad 400 tys. osób; w połowie lat 2000. ok. 120 tys. osób, a obecnie już niecałe 74 tys. osób. Liczba zatrudnionych w kopalniach gwałtownie zmalała, a biorąc pod uwagę wpływ takich czynników jak: transformacja

<sup>24</sup> ID ankiety: 493995.

<sup>25</sup> Opinia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do druku nr 2031.

gospodarcza, restrukturyzacja sektora i spadek zapotrzebowania na węgiel, można przypuszczać, że zatrudnienie w dalszym ciągu będzie spadać.

Mimo wielu niewiadomych i niepełnych danych, można zgodzić się z Wnioskodawcą, że efekty finansowe projektu mogą być neutralne dla systemu finansów publicznych. Jakkolwiek ZUS w swoim stanowisku do projektu sygnalizuje, że proponowane zmiany mogą mieć jednak wpływ na zwiększenie wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w wyniku wcześniejszego przejścia na emeryturę górników będących krwiodawcami.

W trakcie konsultacji społecznych uczestnicy nie zgłaszali uwag odnoszących się *stricto* do zagadnienia skutków finansowych. Z jednej opinii wynika, że nawet jeśli skutki finansowe są niewielkie, nie powinno się ich pomijać<sup>26</sup>.

## IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

## X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Podmioty gospodarcze prowadzące podziemne zakłady górnicze zostaną obciążone dodatkowymi obowiązkami w zakresie ewidencjonowania okresów pracy górniczej na potrzeby przyszłych postępowań przed ZUS.

Ponadto projektowana regulacja skutkować będzie potrzebą dostosowania systemów informatycznych ZUS wspomagających wypłatę świadczeń, co uzasadnia okres *vacatio legis* o odpowiedniej długości (ok. 9-12 miesięcy)<sup>27</sup>.

## XI. Konkluzje

**1. Skutki prawne:** Proponowana zmiana art. 50e ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych będzie prowadziła do zaliczenia do okresów pracy górniczej, wliczanych do nabycia emerytury górniczej, zwolnienia od pracy i zwolnienia od wykonywania obowiązków służbowych na podstawie ustawy o publicznej służbie krwi. W konsekwencji górnicy oddający krew lub osocze, którym przysługuje szczególne świadczenie emerytalne, niezwiązane z ukończeniem konkretnego wieku, lecz z wykazaniem 25 lat faktycznego wykonywania pracy pod ziemią, otrzymają możliwość korzystniejszego wyliczenia tego okresu. Projektowane rozwiązanie jest tożsame z żądaniem wyrażonym w petycji o nr BKSP-155-X-349/24, którego Komisja ds. Petycji nie uwzględniła.

Opiniowany projekt nie budzi wątpliwości z punktu widzenia EKPC.

**2. Skutki społeczne:** Z perspektywy społecznej można się spodziewać, że przyjęcie projektowanej regulacji może być postrzegane jako nieuzasadnione rozszerzenie przywilejów emerytalnych górników, a także uprzywilejowanie względem innych

<sup>26</sup> Zob. ID komentarza: 94674.

<sup>27</sup> Tamże.

honorowych dawców krwi. Istnieje też ryzyko instrumentalnego traktowania krwiodawstwa, co miałoby negatywne konsekwencje z perspektywy aksjologicznej, a także dla bezpieczeństwa zdrowotnego populacji. Niewątpliwą korzyść przyjęcie regulacji przyniesie dla jednej, specyficznej i bardzo mało licznej grupy górników wykonujących pracę pod ziemią, którzy są honorowymi dawcami krwi.

3. Skutki gospodarcze: Proponowane przepisy nie będą miały istotnych skutków gospodarczych ani wpływu na rynek pracy, ponieważ dotyczą wąskiej grupy górników-honorowych krwiodawców, a wynagrodzenie za dni zwolnienia jest już obecnie wypłacane.

4. Skutki finansowe: Z punktu widzenia finansów publicznych proponowana ustawa ma bardzo wąski sprecyzowany obszar oddziaływania i w niewielkim stopniu może wpływać na ten sektor. Brak szczegółowych danych uniemożliwia oszacowanie konsekwencji finansowych.

**Autorzy:**

Dorota Olejniczak, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Justyna Branna, specjalistka w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr Jolanta Waszczuk-Napiórkowska, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

dr hab. Wojciech Zgliczyński, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Piotr Russel, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr hab. Paweł Felis, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz  
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

*/podpisano elektronicznie/*