



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

BM-II.059.1.610.2025

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 13785 Pań Posłanek Marzeny Achaczonej i Marii Koc, w sprawie funkcjonowania orzecznictwa ZUS, proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

Wydawanie orzeczeń lekarskich stanowi jedno z ustawowych zadań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). Orzeczenia wydawane przez lekarzy orzekających w ZUS są podstawą do przyznawania świadczeń z ubezpieczeń społecznych lub innych świadczeń wypłacanych przez ten organ. Aktualnie orzecznictwo lekarskie jest w zakładzie realizowane przez lekarzy orzeczników i komisje lekarskie.

Lekarze orzecznicy funkcjonują w 38 z 43 oddziałów ZUS, komisje lekarskie działają w 16 oddziałach. Od dłuższego czasu utrzymują się znaczne niedobory w zatrudnieniu lekarzy orzecznictwa lekarskiego, które bezpośrednio wpływają na efektywną realizację ustawowych zadań zakładu, związanych z wydawaniem orzeczeń oraz z kontrolą orzecznictwa o czasowej niezdolności do pracy. W efekcie w wielu oddziałach czas oczekiwania na wydanie orzeczenia, a tym samym ustalenie uprawnień do świadczenia jest wydłużony. Z danych wynika, że wg stanu na 30 listopada 2025 r. ZUS zatrudnia 652 lekarzy, w łącznym wymiarze 505 etatów, a 384 etaty lekarzy są nieobsadzone (43% z etatów przewidzianych w planie zatrudnienia). Średnia wieku lekarzy orzeczników ZUS jest coraz wyższa - ponad 60% kadry medycznej to osoby powyżej 60 r.ż., a liczba zatrudnionych lekarzy zmniejsza się od wielu lat (w okresie 2016 - 2024 r. o 237 etatów, tj. o 31%).

Opisana sytuacja skutkuje tym, że w wielu oddziałach ZUS czas oczekiwania na wydanie orzeczenia, a tym samym ustalenie uprawnień do świadczenia, jest wydłużony. Przepisy nie określają terminu, w jakim powinien zostać rozpatrzony wniosek o wydanie orzeczenia przez lekarza orzecznika albo komisję lekarską, a jedynie termin na wydanie decyzji w sprawie świadczeń. W wewnętrznych aktach prawnych, w ramach systemu pomiaru realizacji zadań w oddziałach ZUS, przyjęto m.in. wskaźnik dotyczący terminowości wydawania orzeczeń w czasie do 45 dni. Mimo niepełnej obsady etatowej lekarzy orzeczników, w III kwartale 2025 r. średnio w kraju ok. 77% wniosków o wydanie orzeczenia przez lekarza orzecznika zostało rozpatrzonych przez ZUS w terminie do 45 dni, a średni czas oczekiwania na wydanie orzeczenia przez lekarza orzecznika wyniósł 35 dni.

W celu łagodzenia skutków związanych z niedoborami lekarzy orzekających ZUS podejmuje doraźne działania organizacyjne, mające zapewnić sprawną realizację zadań. Działania te nie przekładają się jednak na uzupełnienie zatrudnienia w oczekiwanym stopniu. Zwierzchni nadzór nad orzecznictwem lekarskim dla celów ubezpieczeń społecznych należy do zakresu działania Prezesa ZUS, niemniej Kierownictwo Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej pozyskuje bieżące informacje dotyczące terminowości wydawania orzeczeń w poszczególnych oddziałach. Na tej podstawie przygotowano nowelizację ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, której celem jest m.in.

rozwiązanie problemów kadrowych w orzecznictwie lekarskim w ZUS oraz zapewnienie terminowości wydawania orzeczeń lekarskich w ZUS. Prace podjęto już w styczniu 2024 r.

Wprowadzone ustawą z dnia 18 grudnia 2025 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2026 r. poz. 26) modyfikacje mają na celu wdrożenie rozwiązań zapewniających sprawną i efektywną realizację ustawowych zadań ZUS związanych z wydawaniem orzeczeń i kontrolą zaświadczeń lekarskich. Dotyczą one:

- 1) wprowadzenia kompleksowej i jednolitej regulacji zasad i trybu wydawania orzeczeń dla celów ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, innych świadczeń należących do właściwości ZUS oraz dla celów realizacji zadań zleconych ZUS na podstawie innych ustaw, a także kontroli orzecznictwa o czasowej niezdolności do pracy. Uregulowanie w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych oraz aktach wykonawczych do niej zasad i trybu wydawania orzeczeń przyczyni się do:
 - a) standaryzacji postępowania orzeczniczego we wszystkich rodzajach spraw, niezależnie od celu, dla którego jest wydawane orzeczenie;
 - b) przejrzystości regulacji prawnych w tym zakresie, wobec aktualnego rozproszenia i różnego brzmienia przepisów w wielu aktach prawnych,
- 2) zmiany zasad zatrudniania, wynagradzania oraz kwalifikacji wymaganych od lekarzy orzekających w ZUS przez określenie warunków zatrudniania lekarzy na potrzeby orzecznictwa lekarskiego, które odpowiadają realiom współczesnego rynku pracy tej grupy zawodowej. W tym zakresie wprowadzono:
 - a) elastyczne formy współpracy stosowane w praktyce przez podmioty udzielające świadczeń zdrowotnych, tj. lekarze orzecznicy będą mogli wykonywać pracę na podstawie umowy o pracę albo umowy o świadczenie usług – według wyboru;
 - b) regulacje, zgodnie z którymi zasady ustalania wynagrodzenia zasadniczego lekarzy orzecznictwa lekarskiego zatrudnionych na podstawie umowy o pracę określono w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych oraz w rozporządzeniu, które zostanie wydane na podstawie przepisów tego aktu przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, przy czym w projekcie rozporządzenia załączonym do projektu ustawy przewidziano wzrost wynagrodzeń lekarzy orzeczników o ok. 25% w stosunku do stanu obecnego,
- 3) możliwość wydawania orzeczeń w zakresie niezdolności do samodzielnej egzystencji przez pielęgniarki, a orzeczeń w zakresie rehabilitacji leczniczej przez fizjoterapeutów,
- 4) zmiany struktury organizacyjnej orzecznictwa lekarskiego. Ustawa przewiduje konsolidację zadań związanych z wydawaniem orzeczeń oraz realizacją bezpośredniego nadzoru nad orzekaniem w terenowych jednostkach organizacyjnych ZUS. Daje to większe możliwości efektywnej organizacji pracy, w tym delegowania zadań między lekarzami oraz zapewnienia bezstronności wydającego orzeczenie. Jednocześnie, w celu uelastycznienia i usprawnienia pracy lekarza orzecznika, ustawa przewiduje wdrożenie nowego modelu organizacji pracy lekarza, w którym lekarz orzekający będzie wspierany przez asystenta medycznego w czynnościach technicznych i administracyjnych, związanych z przygotowaniem dokumentacji oraz wprowadzaniem danych do systemów informatycznych w procesie wydawania orzeczenia. Umożliwi to lekarzowi skupienie się na kwestiach merytorycznych związanych z oceną orzecniczą, wymagających specjalistycznej wiedzy medycznej.

Wymienione zmiany mają wdrożyć rozwiązania zapewniające efektywną realizację ustawowych zadań ZUS związanych z wydawaniem orzeczeń i kontrolą zaświadczeń

lekarskich, przez m.in. dostosowanie warunków zatrudniania lekarzy orzecznictwa lekarskiego w ZUS do zmieniającego się rynku pracy. Rozwiązania te wychodzą naprzeciw oczekiwaniom społecznym klientów ZUS, liczących na sprawne załatwianie ich spraw.

W kontekście problemów zidentyfikowanych w interpelacji trzeba zaznaczyć, że wprowadzone przez Kierownictwo Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej regulacje przewidują wprowadzenie ustawowego terminu na wydanie orzeczenia (30 dni) oraz środka ochrony przed przewlekłością postępowania orzeczniczego w postaci ponaglenia, które w przypadku przekroczenia terminu na wydanie orzeczenia będzie mogła wnieść do ZUS osoba zainteresowana.

Biorąc pod uwagę wyrażone w interpelacji oczekiwanie przeprowadzenia zmian legislacyjnych mających na celu usprawnienie funkcjonowania orzecznictwa lekarskiego w ZUS, z przykrością odnotowuję, że Panie Posłanki nie zagłosowały za przyjęciem ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, która ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia postulowanych przez nie celów.

Odnosnie do poruszonych kwestii kadrowych informuję, że pełną odpowiedzialność za realizację zadań i prawidłowe funkcjonowanie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w tym za jego politykę kadrową i organizacyjną, ponosi Prezes ZUS. Decyzje dotyczące m.in. planowania poziomu zatrudnienia w ZUS należą do jego kompetencji i to on dokonuje oceny funkcjonowania zakładu, uwzględniając aktualne potrzeby, dostępne środki i możliwości organizacyjne. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie posiada ustawowych kompetencji do ingerowania w bieżące decyzje ZUS jako pracodawcy, w tym dotyczące kształtowania polityki kadrowej, organizacyjnej czy finansowej. Wyjaśniam przy tym, że zgodnie z obowiązującymi przepisami pracownik, z którym rozwiązano umowę o pracę bez wypowiedzenia, może wnieść do sądu pracy żądanie przywrócenia do pracy lub odszkodowania. W przypadku skorzystania przez pracownika z przysługującego mu uprawnienia prawidłowość działania pracodawcy zostanie poddana ocenie przez niezależny organ, jakim jest sąd pracy, a jego prawomocne orzeczenie będzie wiążące dla obu stron. Z przekazanych przez ZUS informacji wynika przy tym, że w listopadzie 2025 r. w zakładzie prowadzona była kontrola Państwowej Inspekcji Pracy, która objęła m.in. rozwiązywanie umów o pracę - w tym w sprawie wskazanej w interpelacji Pań Posłanek. W zakresie formalnych aspektów rozwiązania umowy inspektor pracy nie stwierdził nieprawidłowości.

Jednocześnie wyrażam przekonanie, że dialog społeczny pozostaje w takich sytuacjach najskuteczniejszym narzędziem porozumienia, pozwalającym w sposób konstruktywny uzgadniać oczekiwania pracodawcy, pracowników, a także wymogi związane z finansami publicznymi i polityką rządu.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przywiązuje dużą wagę do kwestii dialogu z przedstawicielami organizacji związków zawodowych działających w ZUS uznając, że właściwie prowadzony dialog wspiera prawidłowe funkcjonowanie zakładu i kształtuje korzystne warunki pracy, budując przy tym kulturę organizacyjną. Dotyczy to zarówno dialogu wewnątrz organizacji, jak i dialogu zewnętrznego. W ubiegłym roku podjęto szereg działań mających na celu weryfikację problemów o kluczowym znaczeniu dla prawidłowego funkcjonowania zakładu, zgłaszanych przez organizacje związkowe działające w ZUS. W ramach tych działań w Ministerstwie prowadzono korespondencję obejmującą m.in. pisma kierowane do:

- 1) Prezesa ZUS:
 - a) z 22 kwietnia 2025 r. dotyczącą, w szczególności, podnoszenia standardów i jakości warunków pracy pracowników ZUS, z poddaniem pod rozwagę

- możliwości wdrożenia zaproponowanych rozwiązań, w tym także zapewnienia przejrzystej komunikacji z partnerami społecznymi,
- b) z 8 września 2025 r., gdzie wskazano problemy zgłaszane przez organizacje związkowe z sugestią rozważenia działań kontrolnych i audytowych w celu ich rzetelnej weryfikacji,
 - c) z 30 grudnia 2025 r., o przedstawienie informacji na temat sytuacji pomiędzy kierownictwem ZUS, a zakładowymi organizacjami związkowymi działającymi w zakładzie,
- 2) Przewodniczącego Rady Nadzorczej ZUS:
- a) z 1 kwietnia 2025 r. przedstawiające zgłaszane przez organizacje związkowe problemy z wnioskiem o objęcie ich przedmiotem obrad rady,
 - b) z 31 grudnia 2025 r. z prośbą o uwzględnienie i poświęcenie uwagi problemom sygnalizowanym przez organizację związkowe, w tym prawidłowości prowadzenia dialogu społecznego pomiędzy stronami, w ramach kompetencji Rady Nadzorczej Zakładu,
- 3) organizacji związkowych działających w Zakładzie:
- a) z 23 kwietnia 2025 r. do Sygnatariuszy Zakładowego Układu Zbiorowego Pracy¹, w którym wyjaśniono zakres nadzoru Ministra nad Zakładem (przez pryzmat którego odniesiono się podniesionych problemów), procedury zmiany planów finansowych oraz rolę Ministra w procesie zwiększania środków na wynagrodzenia;
 - b) z 26 listopada 2025 r. do jedenastu organizacji związkowych działających w ZUS², w którym w szczególności przekazano informację o pełnym poparciu dla wniosku Prezesa ZUS w zakresie zwiększenia środków finansowych na zapewnienie wzrostu wynagrodzeń osobowych pracowników ZUS w ramach prac parlamentarnych nad projektem ustawy budżetowej na rok 2026, które to poparcie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wyraziła w piśmie z 7 listopada 2025 r. kierowanym do Ministra Finansów i Gospodarki.

Zwracam przy tym uwagę, że minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego nie ma uprawnień do przedstawiania ZUS wiążących wytycznych i wydawania poleceń. Zgodnie z art. 34a ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów kompetencja ta przysługuje ministrowi nadzorującemu wyłącznie w stosunku do podmiotów, które nie posiadają osobowości prawnej. Tymczasem ZUS – zgodnie z art. 66 ust. 1 ustawy systemowej – osobowość prawną posiada.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

dr hab. Sebastian Gajewski, prof. uczelni

Podsekretarz Stanu

/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/

¹ Związek Zawodowy Pracowników Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, NSZZ „Solidarność”, Krajowy Związek Zawodowy Inspektorów Kontroli ZUS oraz Krajowy Związek Zawodowy Pracowników ZUS „Niezależni”,

² tj. do Krajowego Związku Zawodowego Pracowników Zakładu Ubezpieczeń Społecznych „Niezależni”, Związku Zawodowego Radców Prawnych w ZUS, Związku Zawodowego Pracowników Zakładu Ubezpieczeń Społecznych „Nowoczesny ZUS”, Związku Zawodowego Informatyków ZUS, Związku Zawodowego Pracowników Centrum Informatyki w ZUS, Ogólnopolskiego Związku Zawodowego „Alternatywa”, Ogólnopolskiego Pracowniczego Związku Zawodowego Razem Silniejsi, Ogólnopolskiego Zakładowego Związku Zawodowego Pracowników Zakładu Ubezpieczeń Społecznych „Kadra ZUS”, Organizacji Zakładowej NSZZ „Solidarność” w ZUS, Krajowego Związku Zawodowego Inspektorów Kontroli ZUS, Związku Zawodowego Pracowników Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.