

**Opinia  
Krajowej Izby Gospodarczej  
do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych  
oraz niektórych innych ustaw  
(UD114)**

Krajowa Izba Gospodarcza pozytywnie ocenie zaproponowane rozwiązania w zakresie drugiej części projektu – Zmiany w zakresie zwolnień lekarskich oraz przeprowadzania kontroli prawidłowości wykorzystywania tych zwolnień.

Kierunek zaproponowanych rozwiązań uwzględnia dynamiczne zmiany na rynku pracy, w szczególności fakt, że coraz więcej osób świadczy pracę bądź usługi na podstawie umów cywilnoprawnych, na rzecz więcej niż jednego podmiotu. Projektodawcy słusznie zauważyli, że niezdolność do pracy może być różnie definiowana dla różnych stanowisk i wykonywanych czynności i to Pracownik powinien mieć możliwość decydowania o tym, czy zwolnienie ma obejmować całość jego aktywności zawodowej, czy tylko wybraną część. Obecne regulacje powodują, że Pracownik sam decyduje, w trakcie wizyty lekarskiej, czy chce otrzymać zwolnienie chorobowe, jednocześnie jest tej decyzji pozbawiony co do zakresu tego zwolnienia.

KIG wskazuje, że powyższa zmiana będzie miała pozytywny wpływ na gospodarkę, ze względu na coraz większe niedobory pracowników na rynku.

Jednocześnie pozytywnie oceniamy próbę uporządkowania klauzul generalnych jak praca zarobkowa i działania zgodne/niezgodne z celem zwolnienia. Uważamy za prawidłowy kierunek, w którym pojęcia te staną się terminami ustawowymi, jednocześnie nie będą definiowane w sposób kazuistyczny.

W przypadku pierwszej części Projektu – Orzecznictwo lekarskie w ZUS i kontrola zaświadczeń lekarskich – poniżej przekazujemy uwagi.

Podstawowym problemem związanym z trudnościami w obsadzeniu stanowisk lekarzy – orzeczników jest kwestia finansowa, drugim kwestia organizacyjna. W naszej ocenie Projekt trafnie identyfikuje problemy, wyrażamy jednak wątpliwość, czy przyjęte narzędzia pozwolą na ich wyeliminowanie.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na niekonkurencyjność wynagrodzeń oferowanych przez ZUS. W tym miejscu podkreślamy wyłącznie, że proponowane mechanizmy wynagradzania nie przystają do obecnych realiów rynku pracy w ochronie zdrowia. Trudno się również zgodzić z tezą uzasadnienia Projektu formułowaną na kanwie nowego mechanizmu wynagradzania, że lekarz – orzecznik zatrudniony na etacie podlega większej kontroli pracodawcy niż lekarz (a docelowo również inna osoba wykonująca zawód medyczny) zatrudniony na podstawie umowy cywilnoprawnej. Umowa cywilnoprawna jest umową rezultatu – to tam zleceniodawca płaci za efekt, nie za próbę jego osiągnięcia. Jednocześnie zleceniodawca może bardzo skutecznie zabezpieczyć swój interes ekonomiczny, wpisując w umowy mechanizmy kontrolne i kar umownych (czego nie może zrobić przy umowie o pracę). Przykład sektora ochrony zdrowia pokazuje, że odejście od etatów na rzecz kontraktów (umów cywilnoprawnych) nie zmniejszyło nadzoru nad personelem ani nie spowodowało obniżenia jakości świadczeń zdrowotnych. W tym kontekście Projekt powinien zawierać analogiczne mechanizmy obliczania wynagrodzenia dla lekarzy (a docelowo również innych osób wykonujących zawód medyczny), analogicznie jak dla personelu zatrudnionego na podstawie umowy o pracę.

Podsumowując, na rynku, na którym panuje chroniczny niedobór pracowników Zakład Ubezpieczeń Społecznych powinien dążyć do ustalenia poziomu wynagrodzeń zbliżonego do rynkowych. Należy pamiętać, że orzeczenia lekarzy – orzeczników mają charakter kształtujący sytuację ubezpieczonych – czy uzyskają prawo do świadczeń zabezpieczenia społecznego, czy nie. Z tego powodu system powinien być efektywny.

Prawidłowy jest kierunek podążania za trendami rynkowymi w zatrudnieniu – możliwość zatrudniania jako orzecznik w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Pozytywnie należy ocenić również próbę wprowadzenia do systemu funkcji asystenta medycznego, jednocześnie wskazujemy, że ustawa powinna wskazywać zakres działań takiej osoby (w zakresie którego przy współpracy może korzystać lekarz – orzecznik). Niezrozumiałe jest wprowadzanie do systemu orzeczniczego nowej funkcji z równoczesnym prawem osoby badanej do niewyrażenia zgody na jej obecność. Takie rozwiązanie jest niespójne i nieefektywne. Jeżeli Projektodawca widzi potrzebę wparcia administracyjnego dla lekarzy –



orzeczników, powinno to być przedmiotem kompleksowej regulacji, łącznie z prawem do przetwarzania danych osobowych badanej osoby, w tym danych szczególnie chronionych.

Rozszerzenie katalogu osób orzekających o fizjoterapeutów i pielęgniarzy oraz odejście od zasady kolegiałości rozpatrywania odwołań od orzeczeń wydanych w pierwszej instancji należy uznać za próbę szybkiego ratowania sytuacji dostępnymi środkami. Jednocześnie zwracamy uwagę na fakt, że nie będzie to istotnym obciążeniem systemu orzeczniczego. Badane osoby chorują najczęściej przewlekłe i występuje u nich wiele chorób współistniejących. Zatem albo kierowanie ich do orzecznika – fizjoterapeuty albo pielęgniarzy będzie miało marginalny charakter albo odbędzie się to z uszczerbkiem dla jakości orzekania o stanie zdrowia. W przypadkach wymagających wiedzy fizjoterapeuty system powinien umożliwiać lekarzowi – orzecznikowi konsultację z takim specjalistą, a nie zastępowanie go w roli orzecznika. Analogiczny model powinien obowiązywać w przypadku korzystania ze specjalistycznej wiedzy pielęgniarzy.

Podzielamy również wątpliwości Prezesa UODO w zakresie umożliwienia podpisywania orzeczeń dodatkowymi certyfikatami wydawanymi przez ZUS. W obecnej sytuacji prawnej każdy lekarz, który ma prawo wystawiać receptę czy prowadzi działalność gospodarczą powinien posługiwać się kwalifikowanym podpisem elektronicznym. W praktyce posługiwanie się niekomercyjnymi narzędziami uwierzytelniającymi może wygenerować trudności dla osób, które chciałyby się posłużyć wydanym orzeczeniem (choćby ze względu na brak możliwości weryfikacji podpisu elektronicznego).

Podsumowując, Krajowa Izba Gospodarcza pozytywnie ocenia zmiany w zakresie zwolnień chorobowych. W przypadku modyfikacji zasad orzekania przez lekarzy – orzeczników wyrażamy swoje wątpliwości co do efektywności zaproponowanych zmian.

Warszawa, 29 października 2025 roku

---

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

---

