



**Rzecznik**  
Małych i Średnich Przedsiębiorców

**Samodzielny  
Organ  
Ochrony  
Prawa**

Warszawa, 5 listopada 2025 r.

WPL.412.2025.GS

**Pan**

**Szymon Hołownia**

**Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej**

**ul. Wiejska 4/6/8, 00-902 Warszawa**

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-III.020.338.10.2025

Data wpływu .....25.11.2025.....

**Szanowny Panie Marszałku,**

działając na podstawie art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców<sup>1</sup> oraz w związku ze skierowaniem do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw<sup>2</sup>, proszę o przyjęcie poniższej opinii Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców<sup>3</sup> w przedmiocie tego projektu.

Jak wskazuje projektodawca, jednym z elementów omawianego projektu jest regulacja kwestii związanych z podejmowaniem przez świadczeniobiorców określonych czynności w czasie przebywania na zwolnieniu lekarskim. Zauważyć przy tym należy, że część proponowanych zmian w zakresie zwolnień lekarskich oraz przeprowadzania kontroli prawidłowości wykorzystywania tych zwolnień wzbudziła istotne wątpliwości i zastrzeżenia wśród mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców<sup>4</sup> będących pracodawcami. Z docierających do Rzecznika sygnałów od przedstawicieli sektora MŚP wynika, że obawy tej grupy uczestników rynku dotyczą zwłaszcza przewidzianego w projekcie ustawy wprowadzenia możliwości wykonywania pracy zawodowej u jednego pracodawcy podczas zwolnienia lekarskiego u innego pracodawcy<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1668 z późn. zm.

<sup>2</sup> Druk sejmowy nr 1856, dalej: „projekt ustawy”.

<sup>3</sup> Dalej także: „Rzecznik”.

<sup>4</sup> Dalej także: „sektor MŚP”.

<sup>5</sup> Zob. art. 17 ust. 1c i 1d ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 501 i 1083), dodawane na mocy art. 13 pkt 2 lit. b projektu ustawy.



Zgodnie z zaproponowaną w tym zakresie regulacją niezdolność do pracy z powodu choroby może być stwierdzana w ramach określonego tytułu do podlegania ubezpieczeniom społecznym, a w ramach innego praca może być wykonywana, gdy rodzaj pracy nie uzasadnia stwierdzania niezdolności do pracy w tym przypadku i ubezpieczony zgłosi żądanie, aby nie wystawiać zwolnienia od pracy z tego tytułu. Z treści projektowanych przepisów wynika, że możliwe będzie pobieranie zasiłku chorobowego z jednego tytułu, przy jednoczesnym pobieraniu wynagrodzenia za pracę z drugiego tytułu<sup>6</sup>.

Należy jednak zwrócić uwagę na dużą złożoność omawianej materii oraz trudność z jej jednoznaczną oceną. Można dostrzegać niektóre pozytywne aspekty projektu ustawy, natomiast konieczne jest także uwzględnienie ważnego kontekstu aktualnych uwarunkowań rynku pracy. Wielu pracodawców, zwłaszcza z sektora MŚP, od dawna sygnalizuje występowanie nadużyć związanych z uzyskiwaniem zwolnienia lekarskiego nie w celu odzyskania zdrowia, ale np. wykonywania pracy zarobkowej u innego pracodawcy lub w innych celach osobistych. Przedsiębiorcy dotknięci negatywnymi skutkami tego zjawiska obawiają się, że zaproponowane w projekcie ustawy zmiany mogą doprowadzić do pogłębienia obserwowanych nieprawidłowości poprzez potencjalnie ułatwienie wykorzystywania uzyskiwanych zwolnień niezgodnie z ich przeznaczeniem. Skalę problemu ilustrują m.in. dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych<sup>7</sup> na temat kontroli zwolnień lekarskich. W pierwszym półroczu 2025 r. przeprowadzono 227 tys. kontroli zwolnień lekarskich, w wyniku których wstrzymano wypłatę 14,8 tys. zasiłków i odzyskano łącznie 150,5 mln zł. W analogicznym okresie 2024 r. przeprowadzono natomiast 260,8 tys. kontroli, i wydano 18,6 tys. decyzji dotyczących zasiłków, a łączna kwota odzyskanych środków wyniosła 117,5 mln zł.

<sup>6</sup> W uzasadnieniu projektu ustawy (str. 43-44) wyjaśniono, iż oznacza to odejście od dotychczasowej zasady stosowanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, zgodnie z którą każde wykonywanie pracy zarobkowej na rzecz jednego płatnika składek w okresie pobierania zasiłku chorobowego z tytułu zatrudnienia u innego płatnika składek, pozbawia ubezpieczonego prawa do zasiłku za cały okres zwolnienia lekarskiego. Zgodnie z powołanymi w uzasadnieniu projektu ustawy poglądami wyrażanymi w części doktryny i judykatury praktyka taka mogła być nieuzasadniona. Wg. Sądu Najwyższego, „*skoro lekarz prowadzący leczenie jest uprawniony do stwierdzenia, że istniejący stan chorobowy powoduje, że pracownik jest czasowo niezdolny do określonej pracy, to również do tego lekarza należy stwierdzenie, czy pracownik zachował, pomimo choroby, zdolność do drugiej, również dotychczas wykonywanej pracy*” (Uchwała Sądu Najwyższego z 20 stycznia 1995 r., II UZP 38/94).

<sup>7</sup> Zob. [zus.pl/-/zus-odzyskal-ponad-150-mln-zl-po-kontrolach-zwolnien-lekarskich](https://www.zus.pl/-/zus-odzyskal-ponad-150-mln-zl-po-kontrolach-zwolnien-lekarskich) (dostęp: 05.11.2025 r.).



**Rzecznik**  
Małych i Średnich Przedsiębiorców

Samodzielny  
Organ  
Ochrony  
Prawa

Warto zwrócić ponadto uwagę na zastrzeżenia wyrażone w opinii Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej dotyczącej jednej z poprzednich wersji projektu ustawy. W stanowisku tym wskazano m.in., że „lekarz, wystawiając zaświadczenie lekarskie o czasowej niezdolności do pracy, dysponuje jedynie ogólnymi informacjami dotyczącymi pracodawcy pacjenta, nie ma natomiast dostępu do szczegółowej dokumentacji pracowniczej, która mogłaby potwierdzić charakter i warunki pracy. W związku z tym, lekarz nie ma możliwości obiektywnej weryfikacji, czy pacjent jest zdolny do wykonywania określonego rodzaju pracy u innego pracodawcy. Przyznanie lekarzom obowiązku oceny zdolności do pracy na określonym stanowisku w określonych warunkach pracy wchodzi w zakres kompetencji lekarzy medycyny pracy, którzy dysponują szczegółową wiedzą na temat warunków pracy oraz dokumentacją pracodawcy dotyczącą stanowisk pracy. To właśnie lekarze medycyny pracy są odpowiedzialni za ocenę zdolności do pracy oraz za profilaktykę zdrowotną pracowników”<sup>8</sup>.

Wielu przedsiębiorców wskazuje, że ryzyka związane z wprowadzeniem omawianego rozwiązania uzasadniają przynajmniej wstrzymanie jego wejścia w życie do czasu istotnego zwiększenia częstotliwości i sprawności działań kontrolnych służących przeciwdziałaniu obserwowanym obecnie nieprawidłowościom.

Mając na uwadze powyższe wątpliwości i zastrzeżenia, jako Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców wnoszę o wnikliwe rozważenie wskazanych wątpliwości w toku dalszych prac legislacyjnych w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej nad przedmiotowym projektem ustawy oraz dostrzeżenie obaw podmiotów sektora MŚP.

Agnieszka  
Maria  
Majewska

Elektronicznie  
podpisany przez  
Agnieszka Maria  
Majewska  
Data: 2025.11.05  
15:14:18 +01'00'

Z wyrazami szacunku

Agnieszka Majewska  
Rzecznik

Małych i Średnich Przedsiębiorców

**Do wiadomości:**

**Pani Katarzyna Ueberhan**  
**Posel na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej**  
**Przewodnicząca Komisji Polityki Społecznej i**  
**Rodziny ul. Wiejska 4/6/8, 00-902 Warszawa**

<sup>8</sup> Zob. pkt 47 tabeli uwag do projektu ustawy załączonej do druku sejmowego nr 1856 (str. 186-187 dokumentu).