



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY-4101-08-05/2012
P/12/105

Bydgoszcz, dnia września 2012 r.

**Pan
Bronisław Pierzynowski
Dyrektor Oddziału
Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
w Toruniu**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy przeprowadziła kontrolę w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych – Oddział w Toruniu, zwanym dalej „Oddziałem”, w zakresie organizacji systemu orzecznictwa lekarskiego dla celów rentowych w latach 2010 – 2012 (do czasu zakończenia kontroli).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 28 sierpnia 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonywanie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu zadań objętych kontrolą, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła m.in. prawidłową realizację przez Oddział większości zadań związanych z orzecznictwem lekarskim dla celów rentowych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku wskazania w orzeczeniach o niezdolności do pracy związku przyczynowego niezdolności do pracy z określonymi okolicznościami oraz orzekania w powyższych sprawach przez lekarzy orzeczników, którzy nie odbyli ustalonego przeszkolenia.

1. W latach 2010-2011 zatrudnieni w Oddziale lekarze orzecznicy wydali łącznie 38.274 orzeczeń dla celów rentowych, w tym 10.332 orzeczeń wydanych po raz pierwszy oraz 27.942 wydanych ponownie. Analiza próby orzeczeń wykazała, że:

- w 45 badanych orzeczeniach w sprawie ustalenia niezdolności do pracy (100%) brak było informacji dotyczącej związku przyczynowego niezdolności do pracy z okolicznościami mającymi wpływ na ocenę zdolności do wykonywania dotychczasowej pracy lub podjęcia innej - co stanowiło element orzeczenia wymagany w art. 14 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,²
- 11 na 30 badanych orzeczeń ustalających niezdolność do pracy (36,7%) nie zawierało wymaganej w art. 14 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy informacji o dacie powstania niezdolności do pracy,
- w pięciu na 15 badanych przypadków wydanych po raz pierwszy orzeczeń ustalających niezdolność do pracy (33,3%), w aktach sprawy brak było wywiadu zawodowego, wymaganego § 2 ust. 3 pkt 2

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82

² Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm., nazywana dalej „ustawą o emeryturach i rentach z FUS”.

rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie orzekania o niezdolności do pracy.³

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela przy tym poglądu, że ochrona danych wrażliwych, dotyczących beneficjentów świadczeń rentowych, wymaga odstąpienia od wskazania w orzeczeniu związku przyczynowego niezdolności do pracy z okolicznościami mającymi wpływ na ocenę tej zdolności. W ocenie NIK możliwe jest sporządzenie orzeczenia w sprawie ustalenia niezdolności do pracy, w formie uniemożliwiającej osobom nieupoważnionym wgląd w treść uzasadnienia tego orzeczenia.

2. Rozpatrując wnioski o wydanie orzeczenia o niezdolności do pracy w latach 2010-2012 (I półrocze) lekarze orzecznicy Oddziału wydali jedynie pięć orzeczeń o celowości przekwalifikowania zawodowego.⁴ Jako przyczynę powyższego stanu wskazano m.in. brak wyrażenia zgody na przekwalifikowanie przez osoby wnioskujące o świadczenia z tytułu niezdolności do pracy. Tymczasem zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS przy ocenie rokowania co do odzyskania zdolności do pracy uwzględnia się m.in. celowość przekwalifikowania zawodowego, biorąc pod uwagę rodzaj i charakter dotychczas wykonywanej pracy, poziom wykształcenia, wiek i predyspozycje psychofizyczne. Biorąc pod uwagę wymogi określone w art. 13 ust. 1 ww. ustawy, Najwyższa Izba Kontroli nie podziela poglądu, iż brak zgody wnioskodawcy na przekwalifikowanie może stanowić przeszkodę w wydaniu orzeczenia o celowości przekwalifikowania zawodowego.

3. Liczba 9.258 orzeczeń o celowości przyznania świadczenia rehabilitacyjnego, wydanych w latach 2010-2011 wskazuje na realizację rozwiązań, które umożliwiały osobom niezdolnym do pracy, przywrócenie tej zdolności w wyniku leczenia lub rehabilitacji, stosownie do art. 18 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.⁵ Na podstawie próby 15 orzeczeń o potrzebie przyznania świadczenia rehabilitacyjnego stwierdzono, że u ośmiu wnioskodawców nastąpiło przywrócenie zdolności do pracy, zaś pięciu wnioskodawców korzystało następnie z innych świadczeń związanych z niezdolnością do pracy, w tym trzech – zostało skierowanych na stacjonarną rehabilitację leczniczą.

4. W latach 2010-2012 (I półrocze) potrzebę rehabilitacji orzeczono w 3.863 przypadkach orzekania o niezdolności do pracy dla celów rentowych. Stosownie do § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu kierowania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na rehabilitację leczniczą oraz udzielania zamówień na usługi rehabilitacyjne⁶ objęte kontrolą orzeczenia zostały wydane w przypadkach, kiedy wnioskodawca rokował odzyskanie zdolności do pracy po przeprowadzeniu rehabilitacji. Na podstawie próby 15 orzeczeń o celowości rehabilitacji leczniczej stwierdzono, że wszystkie osoby, wobec których orzeczono o celowości przeprowadzenia rehabilitacji leczniczej, zostały tą rehabilitacją objęte w terminie od 29 do 92 dni, w 10 przypadkach osoby te odzyskały zdolność do pracy, zaś w pięciu przypadkach - uzyskały uprawnienie do innych świadczeń z tytułu niezdolności do pracy.

5. Stosownie do § 13 ust. 2 rozporządzenia w sprawie orzekania o niezdolności do pracy wykonywany przez głównego lekarza orzecznika oddziału nadzór nad lekarzami orzecznikami obejmował kontrolę orzeczeń, przedstawianie wniosków dotyczących orzeczeń, co do których istnieje podejrzenie braku zgodności ze stanem faktycznym lub zasadami orzecznictwa o niezdolności do pracy, oraz prowadzenie szkolenia lekarzy. I tak na podstawie próby 45 orzeczeń dotyczących oceny niezdolności do pracy, stwierdzono, że w 12 przypadkach (26,7%) orzeczenia te zawierały adnotację o kontroli przeprowadzonej przez głównego lekarza orzecznika Oddziału, względnie – jego zastępców, zaś w jednym przypadku zgłoszony został wniosek w sprawie wadliwości orzeczenia. Ponadto w badanym okresie główny lekarz orzecznik Oddziału przeprowadził 10 wewnętrznych szkoleń podległych mu lekarzy orzeczników.

6. W 2010 r. wniesiono 1.646 sprzeciwów do wydanych przez lekarzy orzeczników Oddziału orzeczeń oraz 124 zarzuty wadliwości. Sprzeciwy dotyczyły 8,8% orzeczeń dla celów rentowych, gdzie wnioskodawcy zasadniczo kwestionowali brak ustalenia niezdolności do pracy. Zarzuty wadliwości obejmowały 0,7 % orzeczeń wydanych w 2010 r. Na 15 badanych orzeczeń komisji lekarskiej, w których ustalono uprawnienia do świadczenia, wniesionych zostało siedem zarzutów wadliwości, z czego cztery dotyczyły spraw formalnych (niemożliwych do

³ Dz. U. Nr 273 poz. 2711 ze zm., nazywane dalej „rozporządzeniem w sprawie orzekania o niezdolności do pracy”.

⁴ Cztery wydane w latach 2010-2011 orzeczenia tego rodzaju stanowiły 0,01% wydanych w tym okresie orzeczeń dla celów rentowych.

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 77 poz. 512 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 131, poz. 1457

sprostowania inną drogą), zaś trzy były uzasadnione merytorycznie, a dotyczyły wątpliwości co do ustalonej przez lekarza orzecznika niezdolności do pracy. Sprawy załatwione decyzjami wydanymi na podstawie badanej próby orzeczeń komisji lekarskiej nie były przedmiotem postępowania w drugiej instancji.

7. W latach 2010-2012 (I półrocze) jako lekarzy orzeczników Oddział zatrudniał ogółem 31 specjalistów, w łącznym wymiarze od 21 do 22,25 etatu. W wyniku kontroli stwierdzono, że wg stanu na koniec lipca 2012 r. trzech lekarzy orzeczników orzekało w sprawach dotyczących niezdolności do pracy, pomimo, że nie odbyli oni ustalonego przez Prezesa Zakładu przeszkolenia w zakresie zasad orzecznictwa lekarskiego.⁷ Tymczasem zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie orzekania o niezdolności do pracy lekarzem orzecznikiem może być lekarz, który jest specjalistą oraz odbył przeszkolenie w zakresie ustalonym przez Prezesa Zakładu. Przeprowadzenie szkolenia, o jakim mowa powyżej, zaplanowano w październiku 2012 r. Organizacyjne przygotowanie zadań z zakresu orzecznictwa lekarskiego do celów rentowych zapewniał Wydział Orzecznictwa Lekarskiego i Prewencji, w którym zatrudnionych było w badanym okresie od 25 do 30 pracowników administracji i obsługi.

8. Bezpośrednie wydatki Oddziału na orzecznictwo lekarskie w latach 2010-2012 (I półrocze) wynosiły odpowiednio 4.895 tys. zł, 5.029 tys. zł oraz 2.350 tys. zł. Największy udział w tych wydatkach stanowiły wynagrodzenia, wynosząc w kolejnych latach odpowiednio 3.690 tys. zł, 3.758 tys. zł i 655 tys. zł, co stanowiło od 70 do 75 % wydatków na orzekanie w sprawach rentowych. Poniesione w latach 2010-2012 (I półrocze) wydatki z tytułu umów cywilnoprawnych z konsultantami wynosiły odpowiednio 255 tys. zł, 237 tys. zł oraz 112 tys. zł, co stanowiło od 4,8 do 5,2% wydatków na orzekanie w sprawach rentowych. Ustalony w umowach cywilnych z konsultantami jednostkowy koszt opinii wynosił 170 zł, tj., ustaloną w Zakładzie maksymalną kwotę z tego tytułu.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) Sporządzanie orzeczeń w sprawach niezdolności do pracy na podstawie dokumentacji obejmującej wywiad zawodowy dotyczący charakteru i rodzaju pracy wnioskodawcy, z uwzględnieniem opisu związku przyczynowego niezdolności do pracy z określonymi okolicznościami oraz informacji o dacie powstania niezdolności do pracy.
- 2) Zaprzestanie wydawania orzeczeń w sprawie niezdolności do pracy przez lekarzy orzeczników, którzy nie odbyli wymaganego przeszkolenia w zakresie ustalonym przez Prezesa Zakładu.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

⁷ Na 30 badanych orzeczeń dotyczących ustalenia niezdolności do pracy, wydanie orzeczenia przez lekarza nie posiadającego wymaganego przeszkolenia stwierdzono w 1 przypadku (3,3 %).