

Małgorzata Lipowska¹

Jolanta Walusiak-Skorupa²

ANALIZA ORZECZEŃ O CELOWOŚCI PRZEKWALIFIKOWANIA ZAWODOWEGO WYDANYCH PRZEZ LEKARZY ORZECZNIKÓW I KOMISJE LEKARSKIE W ZAKŁADZIE UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

ANALYSIS OF JOB RETRAINING RULINGS ISSUED BY EVALUATING DOCTORS AND MEDICAL COMMISSIONS OF THE SOCIAL INSURANCE INSTITUTION

¹ Zakład Ubezpieczeń Społecznych / Social Insurance Institution, Warszawa, Poland
Departament Orzecznictwa Lekarskiego / Department of Medical Certification

² Instytut Medycyny Pracy im. prof. J. Nofera / Nofer Institute of Occupational Medicine, Łódź, Poland
Klinika Chorób Zawodowych i Toksykologii / Department of Occupational Diseases and Toxicology

STRESZCZENIE

Wstęp: Renta szkoleniowa jest świadczeniem (wprowadzonym do systemu ubezpieczeń społecznych 1 września 1997 r.) przysługującym osobie, która trwale utraciła zdolność do pracy w dotychczasowym zawodzie, ale po odpowiednim przekwalifikowaniu może wykonywać pracę w innym zawodzie. Celem pracy była ocena zgodności orzeczeń o celowości przekwalifikowania zawodowego z zasadami orzecznictwa lekarskiego, a także próba oceny ich „skuteczności”, wyrażająca się liczbą osób przekwalifikowanych. **Materiał i metody:** Analizie poddano 300 akt spraw, w których w 2009 r. lekarz orzecznik lub komisja lekarska Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wydała orzeczenie o celowości przekwalifikowania zawodowego ze względu na niezdolność do pracy w dotychczasowym zawodzie. Rentę szkoleniową przyznano tylko 219 osobom. **Wyniki:** Spośród 300 analizowanych orzeczeń o celowości przekwalifikowania zawodowego znaczny odsetek (ponad 35%) stanowiły orzeczenia nieprawidłowe. W aktach tylko 52 (23,74%) osób (spośród 219, którym przyznano rentę szkoleniową) znajduje się informacja o odbyciu przekwalifikowania (szkolenia). W 24 (10,95%) aktach spraw zawarta była informacja o skierowaniu na określony kurs i o jego terminie, ale bez danych o ukończonym szkoleniu. W 2 (0,91%) sprawach ubezpieczeni nadal pobierali rentę szkoleniową (od 21 miesięcy i od 30 miesięcy). Mimo przyznanej renty szkoleniowej nie udało się przekwalifikować 141 osób. **Wnioski:** Znaczny odsetek (ponad 35%) orzeczeń o celowości przekwalifikowania zawodowego wydawanych jest niezgodnie z zasadami orzecznictwa lekarskiego. Spowodowane jest to nieznanymi obowiązujejących w tym zakresie zasad oraz przepisów prawa. Należy zwiększyć liczbę szkoleń na temat orzekania o celowości przekwalifikowania zawodowego i aktualnie obowiązujących przepisów prawa. Med. Pr. 2012;63(4):431–440

Słowa kluczowe: przekwalifikowanie zawodowe, renta szkoleniowa

ABSTRACT

Background: Training pension was introduced into the Polish social security system on September 1, 1997. It is granted to a person who has permanently lost the ability to work in his or her current vocation, but after an appropriate retraining may do another profession. The aim of this study was to assess the compatibility between ruling of job retraining and medical certification rules. An effort was also made to evaluate the “effectiveness” of issued recommendations expressed by the number of retrained people. **Material and Methods:** In total, 300 cases of retraining ruling issued by an evaluating doctor or medical commission, registered in 2009, were analyzed. Retraining pension was granted to 219 persons. **Results:** Of the 300 rulings under study, over 35% were found groundless. In 52 cases (23.74%) (219 of them were awarded a retraining pension) there is information about completed retraining (training) and in 24 (10.95%) about referral to a specific course and its duration, but there is no information whether the insured person has completed the training course. In 2 (0.91%) cases the insured persons continued to collect retraining pension (from 21 and 30 months). 141 people were not retrained even though they had been granted a training pension. **Conclusions:** A significant percentage (over 35%) of rulings were issued improperly. It is caused by the ignorance of the rules of medical certification and binding regulations in this area. The number of training courses on the principles of issuing retraining rulings and current laws should be increased. Med Pr 2012;63(4):431–440

Key words: retraining, training pension

Adres 1. autorki: Departament Orzecznictwa Lekarskiego, Zakład Ubezpieczeń Społecznych,
ul. Szamocka 3, 5, 01-748 Warszawa, e-mail: malgorzata.lipowska@zus.pl
Nadesłano: 19 czerwca 2012, zatwierdzono: 27 czerwca 2012

WPROWADZENIE

We wszystkich krajach Unii Europejskiej kładzie się duży nacisk na rehabilitację zawodową mającą na celu przywrócenie do pracy inwalidów (osób pobierających świadczenie rentowe) i osób niepełnosprawnych. Istnieją programy zachęcające te osoby do powrotu do pracy, które obejmują kształcenie i doksztalcanie zawodowe, przekwalifikowanie zawodowe, przysposobienie do zawodu i praktykę zawodową. Tworzone są również analogiczne programy motywujące, które są adresowane do pracodawców.

Ustawa z dnia 28 czerwca 1996 r. o zmianie niektórych ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym i o ubezpieczeniu społecznym wprowadziła w naszym kraju nowy rodzaj świadczenia – rentę szkoleniową (1). Ma ona na celu przywrócenie na rynek pracy osób niezdolnych do pracy w dotychczasowym zawodzie. Zasady orzecznictwa lekarskiego dla celów rentowych określa obecnie Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, która zawiera definicję niezdolności do pracy (2). Niezdolna do pracy jest osoba, która całkowicie lub częściowo utraciła zdolność do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i nie rokuje odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu. Całkowicie niezdolna do pracy jest osoba, która utraciła zdolność do wykonywania jakiejkolwiek pracy, a częściowo niezdolna do pracy jest osoba, która w znacznym stopniu utraciła zdolność do pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji.

W świetle powyższej definicji oraz Rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z 4 grudnia 2004 r. w sprawie orzekania o niezdolności do pracy jeżeli osoba ubiegająca się o świadczenie rentowe trwale utraciła zdolność do pracy w dotychczasowym zawodzie, ale po odpowiednim przekwalifikowaniu może wykonywać pracę w innym zawodzie, orzeka się o celowości przekwalifikowania zawodowego ze względu na niezdolność do pracy w dotychczasowym zawodzie, a nie o trwałej częściowej niezdolności do pracy (3). Z powyższej definicji wynika również, że orzeczenia o celowości przekwalifikowania zawodowego będą dotyczyć osób z wykształceniem zawodowym, czyli co najmniej zasadniczym.

Oceny niezdolności do pracy, jej stopnia, ustalenia innych okoliczności oraz celowości przekwalifikowania zawodowego dokonuje w formie orzeczenia: w pierwszej instancji lekarz orzecznik, a w drugiej instancji – komisja lekarska Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Jeśli w trakcie postępowania orzeczniczego istnieją przesłanki do wydania orzeczenia o celowości przekwalifikowania zawodowego, lekarz orzecznik (komisja lekarska), przed wydaniem takiego orzeczenia, jest zobowiązany do uzyskania opinii konsultanta psychologa, który dokonuje psychologicznej oceny zdolności do przekwalifikowania zawodowego.

Osobom, w stosunku do których orzeczono celowość przekwalifikowania zawodowego, przysługuje renta szkoleniowa przez 6 miesięcy. Wraz z decyzją przyznającą rentę szkoleniową osoba zainteresowana otrzymuje informację, że o terminie i miejscu zgłoszenia się w celu przekwalifikowania zostanie powiadomiona przez urząd pracy. Równocześnie do starosty przesyła się zawiadomienie o przyznaniu renty szkoleniowej oraz o okresie, na jaki została ona przyznana. Od decyzji przysługuje odwołanie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych.

Na podstawie wniosku starosty 6-miesięczny okres wypłaty renty szkoleniowej może zostać wydłużony na czas niezbędny do przekwalifikowania zawodowego, jednak nie dłużej niż o 30 miesięcy. Okres ten może również ulec skróceniu, jeżeli starosta zawiadomi ZUS o braku możliwości przekwalifikowania do innego zawodu lub o tym, że ubezpieczony nie poddaje się przekwalifikowaniu. Wstrzymanie wypłaty renty szkoleniowej może również nastąpić w przypadku osiągnięcia przychodu z tytułu zatrudnienia.

Urząd pracy po otrzymaniu informacji o przyznaniu renty szkoleniowej powinien (w ciągu 7 dni) powiadomić osobę zainteresowaną, gdzie i w jakim terminie powinna się zgłosić w celu ustalenia dalszego postępowania. Na spotkanie należy przynieść dokumenty potwierdzające kwalifikacje zawodowe – świadectwa szkolne, zaświadczenia z kursów itp. Ubezpieczony zostaje zarejestrowany w urzędzie pracy jako osoba poszukująca pracy, a następnie jest kierowany do doradcy zawodowego celem ustalenia możliwości, terminu i rodzaju szkolenia. Po wyborze szkolenia (lub kilku) kierowany jest do lekarza medycyny pracy, który ustala, czy istnieją przeciwwskazania zdrowotne do odbycia wybranego szkolenia (lub szkoleń) czy też nie ma takich przeciwwskazań. W przypadku pozytywnej oceny zawiera się z ubezpieczonym odpowiednią umowę i kieruje się go na wybrane szkolenie. W przypadku istnienia przeciwwskazań zdrowotnych do odbycia wybranego szkolenia podejmuje się próbę wybrania innego szkolenia. Starosta może wystąpić do ZUS-u z wnioskiem o przedłużenie renty szkoleniowej. Jeżeli nie ma możliwości skierowania na odpowiednie szkolenie, starosta zawiadamia

oddział ZUS-u o braku możliwości przekwalifikowania zawodowego.

Szkolenia osób, którym przyznano rentę szkoleniową, są finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych przekazanych do dyspozycji wojewódzkiego urzędu pracy.

CEL PRACY

Celem pracy była ocena zgodności orzeczeń o celowości przekwalifikowania zawodowego ze względu na niezdolność do pracy w dotychczasowym zawodzie z zasadami orzecznictwa lekarskiego, a także próba oceny ich „skuteczności”, która wyraża się liczbą osób przekwalifikowanych.

MATERIAŁ I METODY

W Departamencie Orzecznictwa Lekarskiego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych poddano analizie 300 orzeczeń o celowości przekwalifikowania zawodowego z 27 oddziałów ZUS-u, które losowo wybrano spośród 685 wydanych w 2009 r. (502 orzeczenia wydane były przez lekarzy orzeczników, 183 – przez komisje lekarskie) we wszystkich oddziałach ZUS-u. Według danych statystycznych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w 2009 r. lekarze orzecznicy i komisje lekarskie wydali 1 236 154 orze-

czeń, w tym 646 498 (52,29%) dla celów rentowych. Orzeczenia o celowości przekwalifikowania zawodowego, z których wybrano te do analizy, stanowiły 0,1% wszystkich wydanych orzeczeń.

Badaniem objęto 37 kobiet (12,33% grupy badanej) i 263 mężczyzn (87,66% grupy badanej). Analizie poddano dokumentację zgromadzoną w trakcie postępowania orzeczniczego oraz informacje o postępowaniu prowadzonym w urzędach pracy, przekazywane przez starostę do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Dla potrzeb niniejszego badania stworzono kartę przebiegu sprawy, która umożliwiała identyfikację cech osób, które poddano przekwalifikowaniu, oraz ocenę przebiegu postępowania orzeczniczego i jego wyniku.

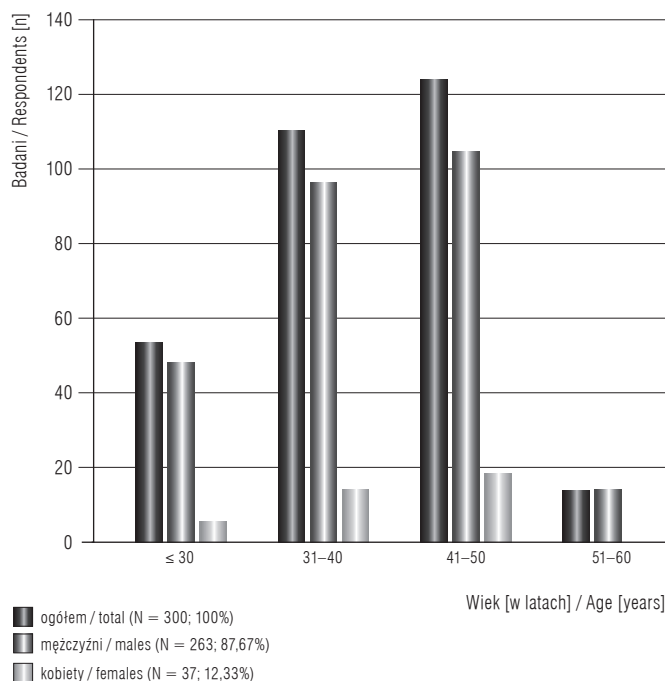
WYNIKI

Badaniem objęto osoby w wieku 19–54 lata (średnia: 38,8±7,74 lat) (ryc. 1), w tym 53 (17,66%) osoby poniżej 30. roku życia, 110 (36,67%) osób w wieku 31–40 lat, 123 (41%) osoby w wieku 41–50 lat i 14 (4,67%) osób w wieku 51–60 lat.

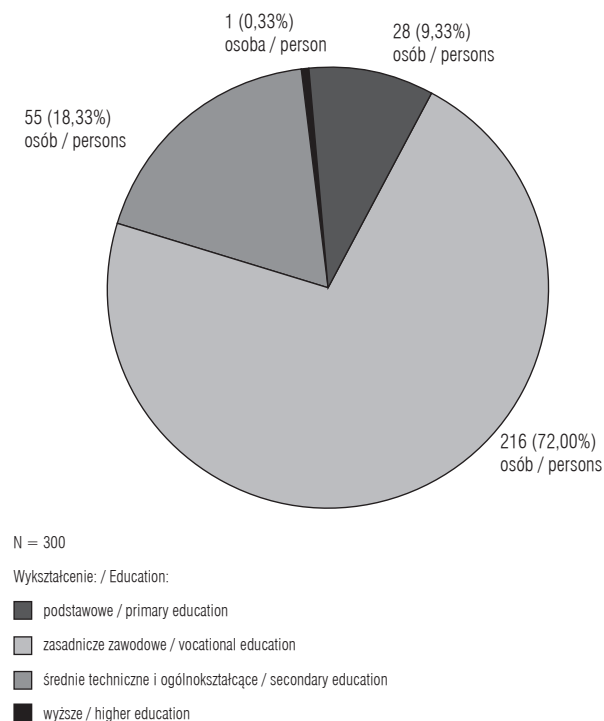
W większości były to osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym – 216 (72%) osób. Wykształcenie średnie techniczne i ogólnokształcące miało 55 (18,33%) osób, podstawowe – 28 (9,33%), a wyższe – jedna (0,33%).

Tabela 1. Orzeczenia wydane w 2009 r. dla celów rentowych
Table 1. Rulings issued for the purpose of granting training pension, 2009

Rodzaj orzeczenia Kind of medical certificate	Orzeczenia Rulings					
	lekarz orzecznik evaluating doctor		komisja lekarska medical commission		ogółem total	
	n	%	n	%	n	%
Pierwszorazowe dla celów rentowych / / First-time medical certificates	163 153	100,0	21 102	100,0	184 255	100,0
O celowości przekwalifikowania zawodowego / / The retraining ruling	103	0,1	29	0,1	132	0,1
Ponowne dla celów rentowych / / Renewed medical certificates	416 927	100,0	45 316	100,0	462 243	100,0
O celowości przekwalifikowania zawodowego / / The retraining ruling	399	0,1	154	0,3	553	0,1



Ryc. 1. Wiek osób objętych analizą celowości przekwalifikowania zawodowego
Fig. 1. Age of persons under the study of retraining ruling



Ryc. 2. Poziom wykształcenia osób objętych analizą celowości przekwalifikowania zawodowego
Fig. 2. The level of education in the subjects under the study of retraining ruling

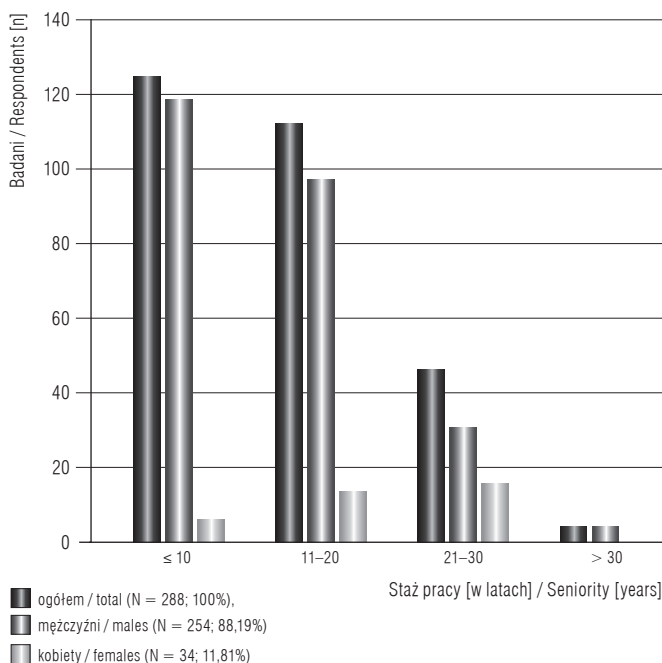
Przed orzeczeniem celowości przekwalifikowania zawodowego ubezpieczeni pobierali różne świadczenia:

- zasiłek chorobowy – 251 osób przez 3–9 miesięcy,
- świadczenie rehabilitacyjne – 131 osób przez 3–12 miesięcy,
- rentę z tytułu częściowej niezdolności do pracy – 198 osób od pół roku do 18 lat,
- rentę z tytułu całkowitej niezdolności do pracy – 54 osoby od pół roku do 14 lat,
- rentę z tytułu całkowitej niezdolności do pracy i niezdolności do samodzielnej egzystencji – 2 osoby przez 1 rok i 2 lata.

Aż 40 (13,33%) osób przed orzeczeniem celowości przekwalifikowania zawodowego pobierało świadczenia rentowe przez 10–18 lat. Spośród tych osób tylko 5 udało się przekwalifikować zawodowo.

W czasie pobierania świadczenia rentowego przed orzeczeniem celowości przekwalifikowania zawodowego pracowało 31 (10,33%) osób.

W aktach 12 (4%) spraw brakowało informacji na temat stażu pracy przed złożeniem wniosku o przyznanie świadczenia rehabilitacyjnego lub rentowego. Z kolei 125 (41,66%) osób miało staż pracy krótszy niż 10 lat, 112 (37,33%) osób pracowało 11–20 lat, 47 (15,66%) osób – 21–30 lat, a 4 (1,33%) osoby – powyżej 30 lat.



Ryc. 3. Staż pracy przed złożeniem wniosku o świadczenie rehabilitacyjne lub rentę z tytułu niezdolności do pracy
Fig. 3. Seniority before applying for rehabilitation benefits or disability pension by virtue of incapacity to work

Analiza wydanych orzeczeń

We wszystkich 300 analizowanych sprawach zgromadzone zostały: dokumentacja z leczenia i wywiad zawodowy. W 71 (23,66%) sprawach dodatkowo pozyskano opinię konsultanta. W 4 sprawach, w których orzeczenie wydał lekarz orzecznik, brakowało opinii psychologa wydanej do celów przekwalifikowania zawodowego. Podobny brak stwierdzono w przypadku jednej sprawy, w której orzeczenie wydała komisja lekarska. W 7 sprawach opinia psychologa co do przekwalifikowania zawodowego była negatywna, a w 6 nie była jednoznaczna i wnioski dotyczyły raczej lokalnego rynku pracy niż zdolności badanego do przekwalifikowania zawodowego.

Najczęstsze jednostki chorobowe, z powodu których ustalono celowość przekwalifikowania zawodowego, to: następstwa urazów kończyny górnej (51 osób, 17%), następstwa urazów kończyny dolnej (33 osoby, 11%) i padaczka (17 osób, 5,66%).

W analizowanej grupie znajdowało się 11 osób ze stwierdzoną chorobą zawodową, ale tylko 10 z nich ostatecznie otrzymało orzeczenie o celowości przekwalifikowania zawodowego ze względu na niezdolność do pracy w dotychczasowym zawodzie w związku z chorobą zawodową. Choroby zawodowe, które były powodem orzeczenia celowości przekwalifikowania zawodowego, to: dychawica oskrzelowa, głuchota przewodzeniowa i czuciowo-nerwowa, narażenie na działanie wibracji i alergiczne kontaktowe zapalenie skóry.

Tabela 2. Choroby, które najczęściej były powodem orzeczenia celowości przekwalifikowania zawodowego

Table 2. Diseases being the most frequent reasons for job retraining ruling

Jednostka chorobowa (wg klasyfikacji ICD-10) Disease (according to ICD-10 classification)	Badani Respondents (N = 300)	
	n	%
T92 – następstwa urazów kończyny górnej / sequelae of injuries of upper limb	51	17,00
T93 – następstwa urazów kończyny dolnej / sequelae of injuries of lower limb	33	11,00
G40 – padaczka / epilepsy	17	5,66
M51 – inne choroby krążka międzykręgowego / other intervertebral disc disorders	17	5,66
M16 – choroba zwyrodnieniowa stawów biodrowych / coxarthrosis	15	5,00
H54 – ślepota i upośledzenie wzroku / visual impairment including blindness	13	4,33
J45 – dychawica oskrzelowa / bronchial asthma	11	3,66
E10 – cukrzyca insulinozależna / insulin-dependent diabetes mellitus	7	2,33
I25 – przewlekła choroba niedokrwienna serca / chronic ischaemic heart disease	7	2,33
T90 – następstwa urazów głowy / sequele of injuries of head	7	2,33

ICD – Międzynarodowa Statystyczna Klasyfikacja Chorób i Problemów Zdrowotnych / International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems.

Tabela 3. Choroby zawodowe, które były powodem orzeczenia celowości przekwalifikowania zawodowego

Table 3. Occupational diseases being the reason for job retraining ruling

Jednostka chorobowa (wg klasyfikacji ICD-10) Disease (according to ICD-10 classification)	Badani Respondents (N = 10)	
	n	%
J45 – dychawica oskrzelowa / bronchial asthma	7	70
L23 – alergiczne kontaktowe zapalenie skóry / allergic contact dermatitis	1	10
H90 – głuchota przewodzeniowa i czuciowo-nerwowa / conductive and sensorineural hearing loss	1	10
W43 – narażenie na działanie wibracji / exposure to vibration	1	10

Objaśnienie jak w tabeli 2 / Abbreviation as in Table 2.

Z 300 analizowanych spraw aż 118 (39,33%) orzeczeń o celowości przekwalifikowania zawodowego było niezgodnych z zasadami orzecznictwa lekarskiego – dotyczyły one następujących sytuacji:

- ubezpieczeni po uwzględnieniu przeciwwskazań do pracy mogli pracować zgodnie z posiadanymi kwalifikacjami i nie wymagali przekwalifikowania (50 osób);
- ubezpieczeni mieli wykształcenie podstawowe (24 osoby), ogólnokształcące (4 osoby), średnie zawodowe (6 osób) i wyższe (1 osoba), które pozwalało na pracę po uwzględnieniu przeciwwskazań zdrowotnych;
- orzeczenie wydano za wcześnie – przed ukończeniem leczenia i rehabilitacji (9 osób);
- istniała częściowa (7 osób) i całkowita (1 osoba) okresowa niezdolność do pracy;
- ubezpieczeni odbyli przekwalifikowanie zawodowe w latach wcześniejszych (2 osoby) i mimo to nadal pobierali świadczenie rentowe;
- wyrokiem sądu przyznana została renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy (1 osoba);
- w opinii psychologa ubezpieczony nie spełniał warunków do przekwalifikowania zawodowego (7 osób);
- orzeczono celowość przekwalifikowania w stosunku do osób pobierających rentę na podstawie przepisów ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (3 osoby);
- ubezpieczony w trakcie pobierania renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy sam zdobył dodatkowe kwalifikacje zawodowe i nie wymagał przekwalifikowania zawodowego (2 osoby);
- ubezpieczony posiadał dodatkowe kwalifikacje, o których nie poinformował lekarza orzecznika (1 osoba).

W analizowanych sprawach (spośród 300):

- komisja zmieniła ustalenia lekarza orzecznika o celowości przekwalifikowania zawodowego w 54 (18%) przypadkach i w 27 przypadkach wydała orzeczenie o braku niezdolności do pracy, w 3 o uprawnieniach do świadczenia rehabilitacyjnego, w 23 o częściowej niezdolności do pracy, a w jednym o całkowitej niezdolności do pracy;
- ostatecznie orzeczenie o celowości przekwalifikowania zawodowego wydano w 246 (82%) przypadkach (155 wydanych przez lekarza orzecznika, 91 przez komisję lekarską), w tym: 64 w związku z wypadkiem przy pracy, 10 w związku z chorobą zawodową, 2 w związku ze służbą wojskową (co nie było zgodne z przepisami), a 1 bez związku ze służbą woj-

skową, ale w czasie jej odbywania (co również nie było zgodne z przepisami).

Powyższe orzeczenia stanowiły podstawę do wydania decyzji w sprawie renty szkoleniowej – w 219 (89,02%) sprawach była to decyzja o przyznaniu renty szkoleniowej, a w 21 (8,53%) decyzja odmawiająca prawa do renty szkoleniowej (w 14 sprawach z powodu uzyskiwania dochodu, w 6 z powodu braku okresów składkowych, w 1 z powodu braku wniosku starosty). W jednym przypadku odstąpiono od wydania decyzji, ponieważ ubezpieczony wycofał wniosek o świadczenie rehabilitacyjne, a w 5 nie było żadnej decyzji w sprawie renty szkoleniowej, ponieważ orzeczenie o celowości przekwalifikowania zawodowego wydano przy rozpatrywaniu wniosku o świadczenie rehabilitacyjne (brakowało wniosku o rentę). Do sądu odwołało się 35 ubezpieczonych. W 2 sprawach sąd umorzył postępowanie, w 2 sprawach postanowieniem odrzucił odwołanie, w 23 sprawach wyrokiem oddalił odwołanie, a w 8 wyrokiem zmienił decyzję ZUS-u i przyznał rentę z tytułu niezdolności do pracy.

Dokumentacja zgromadzona w aktach ZUS-u nie pozwala na ocenę postępowania prowadzonego przez urzędy pracy. W 40 (18,26%) sprawach z 219, w których wydano decyzję o przyznaniu renty szkoleniowej, nie było informacji o jej przebiegu – dokumentacja kończyła się na decyzji w sprawie renty szkoleniowej lub jej przedłużeniu. Z akt zgromadzonych w pozostałych sprawach wynikało, że 86 (39,26%) ubezpieczonych kierowano na kursy, a 91 (41,55%) nie można było skierować z powodu:

- zbyt długiego postępowania w ZUS-ie i poinformowania urzędu pracy o przyznaniu renty szkoleniowej pod koniec jej trwania (4 osoby),
- terminu kursu wykraczającego poza okres renty szkoleniowej (1 osoba),
- przeciwwskazań medycznych (50 osób),
- braku odpowiednich kursów (7 osób),
- braku środków finansowych na przekwalifikowanie (4 osoby),
- winy ubezpieczonego (24 osoby – niestawiennictwo w urzędzie pracy, zwolnienia lekarskie, odmowa przekwalifikowania, preferencje zawodowe niemożliwe do realizacji, zbyt niskie kwalifikacje zawodowe), a w 1 sprawie nie było wyjaśnień.

W 81 (36,98%) przypadkach starosta występował z wnioskiem o przedłużenie renty szkoleniowej, w 74 sprawach uzasadniając to:

- długim postępowaniem w ZUS-ie i zbyt późnym nadesłaniem informacji o przyznaniu renty szkolenio-

wej, co uniemożliwiało przekwalifikowanie w terminie przyznanego świadczenia (4 sprawy);

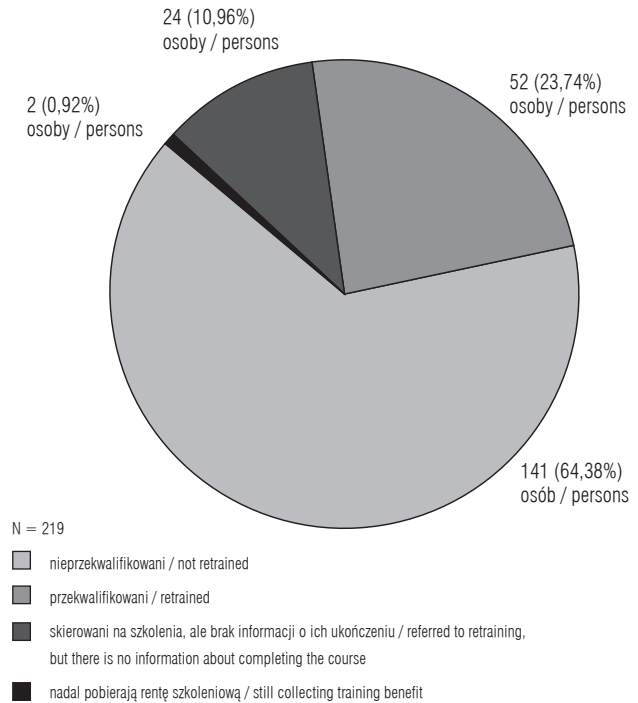
- nieustaleniem kierunku przekwalifikowania w okresie przyznanej renty, bez podania przyczyny (12 spraw);
- terminem kursu, który wykraczał poza okres przyznanej renty albo brakiem środków finansowych na szkolenia w danym kwartale lub półroczu, zbyt późnym terminem szkolenia (48 spraw);
- nieznalezieniem odpowiedniego szkolenia z uwagi na preferencje zawodowe ubezpieczonego (5 spraw);
- za niskim wykształceniem ubezpieczonego i brakiem odpowiednich kursów w okresie przyznanego świadczenia (2 sprawy);
- chorobą ubezpieczonego, która uniemożliwiła przeszkolenie w okresie objętym przyznaną rentą (2 sprawy);
- toczącym się sądowym postępowaniem odwoławczym (1 sprawa);
- brakiem możliwości znalezienia pracy przez osobę przekwalifikowaną (1 sprawa).

W 7 sprawach brakowało jakiegokolwiek uzasadnienia.

Okres pobierania renty szkoleniowej wynosił 3–30 miesięcy (średnio: $7,99 \pm 4,73$). Spośród 17 osób, które pobierały rentę szkoleniową przez 12 miesięcy, 5 osób zostało przekwalifikowanych; 2 zostały skierowane na kurs, ale w aktach brakowało informacji, czy go ukończyły; 9 osób nie zostało przekwalifikowanych, o czym powiadomiono ZUS; a w 1 sprawie brakowało informacji, czy przekwalifikowanie się odbyło czy nie.

Ostatecznie w aktach 52 osób (5 kobiet, 47 mężczyzn; 23,74%) spośród 219, którym przyznano rentę szkoleniową, znajduje się informacja o odbyciu przekwalifikowania (szkolenia). W aktach 24 (10,95%) spraw jest zawiadomienie o skierowaniu na określony kurs i o jego terminie, ale brakuje informacji, czy ubezpieczony ukończył szkolenie. W 2 przypadkach ubezpieczeni nadal pobierają rentę szkoleniową (od 21 i od 30 miesięcy).

Ponownie o świadczenie rentowe ubiegało się 148 (49,33%) osób, z czego 31 przekwalifikowanych. Wydano: 75 orzeczeń o częściowej okresowej niezdolności do pracy, 7 o całkowitej niezdolności do pracy, 5 o celowości przekwalifikowania zawodowego, 2 ustalające uprawnienia do świadczenia rehabilitacyjnego i 59 orzeczeń o braku niezdolności do pracy. W tym w stosunku do osób przekwalifikowanych wydano 26 orzeczeń o braku niezdolności do pracy i 8 orzeczeń o częściowej okresowej niezdolności do pracy. Spośród orzeczeń o częściowej niezdolności do pracy 7 było zgodnych z zasadami orzecznictwa lekarskiego (pogorszenie stanu zdrowia), a jedno nie było zgodne i przekazano je, w trybie nad-



Ryc. 4. Wyniki przekwalifikowania zawodowego osób z przyznaną rentą szkoleniową

Fig. 4. Results of the retraining among persons, with granted training pension

zoru prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, do ponownego rozpatrzenia przez komisję lekarską, która wydała orzeczenie o braku niezdolności do pracy.

Przyczyny wydawania nieprawidłowych orzeczeń

Analiza wykazała znaczny odsetek nieprawidłowych orzeczeń (39,33%) spowodowany:

- niewłaściwą oceną stopnia niezdolności do pracy (57,62%);
- orzekaniem o celowości przekwalifikowania zawodowego w stosunku do osób bez zawodu (z wykształceniem podstawowym, ogólnokształcącym), z wykształceniem średnim zawodowym i wyższym, które po uwzględnieniu przeciwwskazań medycznych mogły wykonywać różne prace na ogólnym rynku pracy (29,66%);
- orzekaniem o celowości przekwalifikowania zawodowego w stosunku do osób, które już wcześniej zostały przekwalifikowane lub w okresie pobierania świadczenia rentowego same zdobyły dodatkowe kwalifikacje zawodowe (4,23%);
- nieuwzględnieniem negatywnej opinii psychologa (5,93%);
- nieznanymi obowiązuje przepisów (2,54%).

OMÓWIENIE

Wprowadzona w 1997 r. renta szkoleniowa miała umożliwić pełnowartościowe funkcjonowanie w społeczeństwie osobom, które z powodu pogorszenia stanu zdrowia trwale utraciły zdolność do pracy w dotychczasowym zawodzie. Definicja niezdolności do pracy obliuguje lekarza orzecznika (komisję lekarską) do wzięcia pod uwagę przy ocenie stopnia niezdolności do pracy i przewidywanego okresu jej trwania 2 aspektów:

- biologicznego – stopnia naruszenia sprawności organizmu oraz możliwości przywrócenia niezbędnej sprawności w drodze leczenia i rehabilitacji,
- zawodowego – możliwości wykonywania dotychczasowej pracy lub podjęcia innej oraz celowości przekwalifikowania zawodowego, z uwzględnieniem rodzaju i charakteru dotychczas wykonywanej pracy, poziomu wykształcenia, wieku i predyspozycji psychofizycznych.

Analiza 300 orzeczeń o celowości przekwalifikowania zawodowego wykazała, że duża ich część (39,33%) była niezgodna z zasadami orzecznictwa lekarskiego. Tak duży odsetek nieprawidłowych orzeczeń spowodowany był m.in. nieznaną zasadą orzekania o niezdolności do pracy i obecnie obowiązujących przepisów prawa. Rentę szkoleniową przyznano 219 osobom, a jedynie 52 z nich zostały przekwalifikowane. W aktach 24 spraw znajdowała się informacja o skierowaniu na określony kurs i o jego terminie, ale brakowało informacji o jego ukończeniu. Ponadto w 40 sprawach nie było informacji o przebiegu renty szkoleniowej – dokumentacja zawierała jedynie decyzję o jej przyznaniu i/lub jej przedłużeniu. Obecnie obowiązujące przepisy nie precyzują, jak ma w tym zakresie wyglądać wymiana informacji między ZUS-em a starostą (w praktyce – urzędem pracy).

Wyszkowski i Witek (4) w oddziale ZUS-u w Tarnowie przeprowadzili analizę retrospektywną 249 spraw, w których w latach 2000–2002 lekarz orzecznik powziął zamiar wydania orzeczenia o celowości przekwalifikowania zawodowego (w tym okresie w ZUS-ie nie funkcjonowały jeszcze komisje lekarskie). Miała ona na celu ocenę przyczyn niskiej efektywności procesu przekwalifikowania i nie zawiera oceny zgodności z zasadami orzecznictwa lekarskiego wydanych orzeczeń. Z publikacji wynika, że do urzędu pracy skierowano 89 (35,7%) ubezpieczonych, ale żaden z nich nie został przekwalifikowany. Według autorów przyczyną jest realizowanie przekwalifikowania przez „ciąg niezależnych decyzji różnych osób i do tego jeszcze reprezentujących różne

instytucje” (4). Osoby te to lekarz orzecznik, psycholog, lekarz medycyny pracy, a instytucjami są Zakład Ubezpieczeń Społecznych i urząd pracy.

Z kolei Kaczmarek i Marcinkowski przeprowadzili analizę orzeczeń o celowości przekwalifikowania zawodowego wydanych w oddziale ZUS-u w Pile w 2005 r. i 2006 r. (5). Autorzy oceniali, czy renta szkoleniowa spełnia swoje zadanie w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Żadna z osób z przyznaną rentą szkoleniową (w 2005 r. – 8 orzeczeń, w 2006 – 6 orzeczeń) nie została przekwalifikowana, dlatego według autorów ta renta „nie spełnia, jak dotąd, zadania jakie postawił przed nią ustawodawca” (5).

W obu omówionych badaniach autorzy starali się wykazać, że obecnie obowiązujące zasady orzekania o celowości przekwalifikowania zawodowego oraz przebieg renty szkoleniowej nie są zadowalające. Powyższe opracowania nie odzwierciedlają jednak w pełni problematyki renty szkoleniowej. Wyszkowski i Witek analizowali sprawy, w których lekarz orzecznik „powziął zamiar wydania orzeczenia o celowości przekwalifikowania zawodowego”, jednak z pracy nie wynika, w ilu sprawach ostatecznie wydano takie orzeczenie – wiadomo jedynie, ile osób skierowano do urzędu pracy. Autorzy podają, że w toku postępowania orzeczniczego aż 64% osób uzyskało negatywną ocenę psychologa. Badanie psychologa ma służyć ocenie zdolności ubezpieczonego do przekwalifikowania i jeśli jest ona negatywna, nie powinno się wydawać orzeczenia o celowości przekwalifikowania. Negatywna opinia psychologa nie może być więc traktowana jako przeszkoda w przekwalifikowaniu – podobnie jak negatywna opinia lekarza medycyny pracy kwalifikującego na określone szkolenie. W przypadku publikacji Kaczmarka i Marcinkowskiego liczba analizowanych spraw jest tak mała, że nie może służyć jednoznacznie negatywnej ocenie renty szkoleniowej.

Nie tylko osoby ubezpieczone w ZUS-ie mogą otrzymać takie świadczenie. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami o ubezpieczeniu społecznym rolników również tej grupie społeczno-zawodowej przysługuje prawo do renty szkoleniowej. Wprowadzona ona została Ustawą z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz zmianie niektórych innych ustaw (6). Renta szkoleniowa przysługuje osobom ubezpieczonym w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) i spełniającym warunki do uzyskania renty rolniczej, w stosunku do których orzeczono celowość przekwalifikowania zawodowego ze względu na trwałą całkowitą niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym. Takie orzeczenie wydaje le-

karz rzeczoznawca Kasy w pierwszej instancji, a jej komisja – w drugiej instancji.

Wydanie orzeczenia poprzedza skierowanie ubezpieczonego do psychologa oraz doradcy zawodowego właściwego urzędu pracy, w celu uzyskania ich opinii co do celowości przekwalifikowania zawodowego. W przypadku zgodnych opinii – lekarza rzeczoznawcy, psychologa i doradcy zawodowego – sprawa zostaje przekazana do starosty w celu ustalenia możliwości przekwalifikowania zawodowego. Ustalenia starosty są wiążące i dopiero, kiedy stwierdzi on możliwość przekwalifikowania zawodowego, wydawane jest orzeczenie o celowości przekwalifikowania zawodowego, a na jego podstawie decyzja przyznająca prawo do renty szkoleniowej (7). Postępowanie w KRUS ma więc trochę inny przebieg niż w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. W KRUS orzeczenie o celowości przekwalifikowania jest wydawane dopiero po ustaleniu przez starostę możliwości przekwalifikowania.

Kolejną grupą zawodową, dla której również przewidziano możliwość przekwalifikowania zawodowego, są żołnierze zawodowi. Zasady przekwalifikowania dla tej grupy osób regulują zapisy Ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz Rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie pomocy w zakresie doradztwa zawodowego, przekwalifikowania zawodowego, pośrednictwa pracy i odbywania praktyk zawodowych (8,9).

Bez względu na to, czy podlega się ubezpieczeniu społecznemu, czy nie, prawodawstwo naszego kraju przewiduje możliwość korzystania z rehabilitacji zawodowej w oparciu o zapisy Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (10).

Duży nacisk na rehabilitację zawodową inwalidów (osób pobierających świadczenie rentowe) i osób niepełnosprawnych kładzie się również we wszystkich krajach Unii Europejskiej. Poza programami zachęcającymi inwalidów i niepełnosprawnych do powrotu do pracy istnieją również programy zachęcające pracodawców do ich zatrudniania. W niemieckim systemie ubezpieczenia rentowego istnieje możliwość przekwalifikowania zawodowego w ramach świadczeń rehabilitacyjnych. Bezpośrednio po rehabilitacji medycznej możliwe jest odbycie szkolenia pozwalającego na przejście do innej działalności zawodowej niż dotychczasowa. Urząd pracy przygotowuje propozycję programu rehabilitacji (szkolenia) i przedstawia ją instytucji emerytalno-rentowej do akceptacji. Okres przekwalifikowania może trwać

do 2 lat, a w wyjątkowych przypadkach może zostać wydłużony (11). Z kolei w Wielkiej Brytanii ułatwianiem inwalidom powrotu do pracy zajmuje się Ministerstwo Edukacji i Zatrudnienia (Department for Education and Employment). Inwalida może otrzymać porady i zasiłek na rehabilitację zawodową, jeżeli chce przystosować się do pracy lub przekwalifikować zawodowo (12). Podobne możliwości istnieją w Finlandii, gdzie duży nacisk kładzie się na rehabilitację zawodową osób, u których niezdolność do pracy spowodowana została chorobą zawodową lub wypadkiem przy pracy (13).

WNIOSKI

1. Znaczny odsetek (ponad 35%) orzeczeń o celowości przekwalifikowania zawodowego wydawanych jest w sposób nieprawidłowy.
2. Główne przyczyny nieprawidłowości to nieznanomość zasad orzecznictwa lekarskiego w tym zakresie oraz obowiązujących przepisów prawa.
3. Istnieje potrzeba zwiększenia liczby szkoleń dla lekarzy orzeczników i członków komisji lekarskich Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na temat orzekania o celowości przekwalifikowania zawodowego i aktualnie obowiązujących przepisów prawa.

PIŚMIENNICTWO

1. Ustawa z 28 czerwca 1996 r. o zmianie niektórych ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym i o ubezpieczeniu społecznym. DzU z 1996 r. nr 100, poz. 461
2. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. DzU z 2004 r. nr 39, poz. 353 z późn. zm.
3. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 4 grudnia 2004 r. w sprawie orzekania o niezdolności do pracy. DzU z 2004 r. nr 273, poz. 2711
4. Wyszkowski W., Witek R.: Przekwalifikowanie zawodowe w praktyce orzeczniczej oddziału ZUS w Tarnowie w latach 2000–2002. *Orzeczn. Lek.* 2004;2:207–213
5. Kaczmarek T., Marcinkowski J.T.: Renta szkoleniowa – czy spełnia ona swoje zadanie w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych? *Orzeczn. Lek.* 2009;6(1):37–40
6. Ustawa z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz zmianie niektórych innych ustaw. DzU z 2004 r. nr 91, poz. 873
7. Lejk-Kempa A.: Renta rolnicza szkoleniowa. *Hasło Ogród.* 2005;6:22–27
8. Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. DzU z 2010 r. nr 90, poz. 593

9. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie pomocy w zakresie doradztwa zawodowego, przekwalifikowania zawodowego, pośrednictwa pracy i odbywania praktyk zawodowych. DzU z 2010 r. nr 87, poz. 566
10. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. DzU z 1997 r. nr 123, poz. 776 z późn. zm.
11. Molenda A.: Renta szkoleniowa. Przegl. Ubezpiecz. 1998;8: 12–13
12. Golinowska S. [red.]: Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych w Polsce i w innych krajach. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2001
13. Kivekäs J.: Return to work in Finland. [Materiał z konferencji: The European way(s) back to work. International Conference. 28–29 czerwca 2007, Lucerne, Switzerland]. W: European Forum of Insurances Against Accidents at Work and Occupational Diseases [cytowany 19 czerwca 2012]. Adres: <http://www.europeanforum.org/pdf/Referat-Kivekaes.pdf>