



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



PROGRAM WPROWADZENIA
USPRACOWAŃ ZARZĄDCZYCH W JST
**Sprawnym
Samorząd**



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Raport zbiorczy z analizy danych zastanych dotyczących jakości usług oraz satysfakcji klientów urzędów lokalnych

Badanie źródeł wtórnych (desk research)



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



PROGRAM WPROWADZENIA
USPRACOWAŃ ZARZĄDCZYCH W JST
**Sprawnym
Samorząd**



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Spis treści

1. Wprowadzenie	3
2. Wstęp teoretyczny	3
3. Charakterystyka analizowanych danych	7
4. Szczegółowa analiza danych dla każdego z JST	11
5. Podsumowanie	12



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



PROGRAM WPROWADZENIA
USPRACOWAŃ ZARZĄDZCZYCH W JST
**Sprawnym
Samorząd**



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



1. Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie stanowi prezentację wniosków z badania przeprowadzonego metodą desk research. Raport opiera się na analizie danych zastanych przedłożonych przez Jednostki Samorządu Terytorialnego (dalej: JST) uczestniczące w projekcie „Sprawny samorząd”. Projekt jest współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytetu V „Dobre rządzenie”, Działania 5.2. „Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej”, Poddziałania 5.2.1. „Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej”.

Przedmiotem niniejszego badania jest opis jakości usług administracyjnych na podstawie analizy treści obejmujących informacje o ocenie tych usług przez klientów urzędów lokalnych. Wnioskowanie z danych wtórnych pozwala przede wszystkim na przybliżenie i rozpoznanie specyfiki ważnych dla mieszkańców spraw, które znalazły odzwierciedlenie głównie w formalnych skargach i wnioskach oraz odwołaniach od decyzji i orzeczeniach sądowych. Na podstawie otrzymanych materiałów sporządzono listę głównych problemów, z jakimi spotykają się klienci JST wraz z ich nastrojami i postawami. Zwrócono również uwagę na podejście urzędników do rozwiązywania sytuacji problemowych. Wskazano wymiary funkcjonowania urzędów szczególnie narażone na niezadowolenie klientów.

2. Wstęp teoretyczny

Współczesne demokratyczne państwo prawa jest oparte na zaufaniu do stanowionego przez rządzących prawa – prawa spisanego i powszechnie dostępnego. Stąd bierze się wyrosła na nim tradycja dostępu do informacji publicznej.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



PROGRAM WDOŻENIA
USPRAWNIEŃ ZARZĄDZCZYCH W JST
Sprawnny Samorząd



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Nowoczesne demokracje wyrosłe na tradycji konstytucyjnej, czy to Stany Zjednoczone Ameryki, czy Francja bazują na podstawowych prawach obywatelskich i otwarciu administracji na obywatela. Obywatel jest podmiotem praw w państwie i to instytucja państwa w dużej mierze służy obywatelowi.

Stąd tak doniosła rola konstytucji z 1997 roku, która po okresie PRL-u ma za zadanie odbudowanie zaufania do państwa. Konstytucja ta przyjęta została przez naród obywatelski w ogólnokrajowym referendum w 1997 roku. Warto pamiętać, że jako Polacy odwołujący się do tradycji Rzeczypospolitej mamy wielowiekową tradycję prawa stanowionego na rzecz obywateli.

Tradycja ustroju opartego na demokratycznie stanowionej konstytucji ma w Polsce ogromną tradycję i to właśnie do niej odwołuje się III RP budowana po 1989 roku. Wszak to w Polsce uchwalono drugą konstytucję na świecie. Często pamiętamy tylko o Konstytucji 3 maja i do niej ograniczamy naszą tradycję ustawodawczą, ale warto też pamiętać o znacznie wcześniejszym polskim ustawodawstwie – już przecież przywilej czerwiński nadany przez króla Władysława Jagiełłę 23 lipca 1422 roku (co prawda odnoszący się tylko do stanu szlacheckiego) stanowił, że sądy będą sędzić według prawa pisanego. Możemy zatem mówić już o średniowiecznej tradycji budowania zaufania obywateli do prawa i państwa (ograniczonych do stanu szlacheckiego).

Zaufanie społeczne wiąże się z pozytywną oceną jakości działań podejmowanych przez władze. Od czasów PRL nastąpiła wielka zmiana, Polacy przeszli z pozycji obywatela petenta do pozycji obywatela klienta, a nierzadko też interesariusza. Stało się tak w związku z rozwojem samoświadomości obywatelskiej. Owo poczucie współodpowiedzialności za lokalną wspólnotę buduje wzajemne zaufanie. Swoiste wymuszenie prawne, związane z prawem do informacji publicznej, powstałe na mocy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, spowodowało zapoczątkowanie procesu oswojenia się urzędników z obywatelami i powstanie trwałego systemowego komunikatu ze strony władz: „Nasze działania są jawne, nie mamy nic do ukrycia i w pełni odpowiadamy za podejmowane decyzje.”



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



PROGRAM WPROWADZENIA
USPRAWNIENI ZARZĄDZCZYCH W JST
**Sprawnny
Samorząd**



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Wyrośla na gruncie zapisów konstytucji z 1997 roku ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej jest zwieńczeniem ponad 12 letniego budowania zrębów demokratycznego państwa prawa po 1989 roku. Państwa w dużej mierze opartego na tradycji I Solidarności i jej programu z 1980 roku – „Samorządna Polska”. Państwa opartego na zaufaniu do obywateli i opartego właśnie na tym zaufaniu, państwa wyrosłego z woli suwerena – narodu.

Niezwykle ważne zapisy ustawy z 2001 roku stanowią, że udostępnieniu podlega każda informacja o sprawach publicznych, z wyjątkiem informacji niejawnych (art. 5 ust. 1). Prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu. Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie można żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego (art. 2). Nawet niedawne zmiany w prawie o dostępie do informacji publicznej nie spowodują zapewne daleko idących zmian, ponieważ orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wyrosłe na gruncie konstytucji z 1997 roku pokazuje daleko idące otwarcie na potrzeby obywatela, w tym jego coraz silniejszą potrzebę związaną z informacją publiczną.

Warto zatem przy tej okazji przypomnieć, że prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do:

- a) uzyskania informacji publicznej, w tym informacji przetworzonej,
- b) wglądu do dokumentów urzędowych,
- c) dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

Obecnie stoimy w Polsce przed dokładnym zdefiniowaniem informacji przetworzonej i powstaniem swoistego rynku wtórnego. Oczywistym jest, że podstawową cechą różniącą informację publiczną przetworzoną od informacji publicznej jest to, że informacji tej wprost organ nie posiada i dla jej wytworzenia niezbędne jest przeprowadzenie pewnych działań na posiadanych przez dany podmiot informacjach, w wyniku których to działań powstanie nowa jakościowo informacja.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



PROGRAM WDRZEŃ
USPRAWNIEŃ ZARZĄDZCZYCH W JST
**Sprawnym
Samorząd**



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Dzisiaj ważne jest otwarcie urzędników na obywatela i szczegółowe informowanie o prowadzonych działaniach. Przejrzystość procedur, otwarcie na odwołania, czy też ewentualne skargi obywateli nie wpływa negatywnie na jakość pracy organów samorządu, ale stanowi owo upragnione urzeczywistnienie wizji I Solidarności i buduje trwałe podstawy demokratycznego państwa prawa opartego o jego najważniejszy podmiot – obywatela. Służebna rola organów buduje owo nadszarpnięte przez okres PRL-u zaufanie do państwa, zaufanie do prawa. Dzisiaj to my wszyscy wspólnie odbudowujemy to, co kiedyś zaniedbywano – wspólnotę opartą o dobro wspólne.

Profesjonalizacja funkcjonowania samorządu, wsparta przez środki europejskie, podniosła jakość usług i spowodowała zmianę w podejściu samych urzędników do wykonywanego przez nich zawodu. Wzrosło również poczucie świadomości, że pracują dla swojej społeczności i przed nią odpowiadają, ale przede wszystkim budują wspólnie z mieszkańcami lokalną wspólnotę obywatelską. Badania jakości usług administracji lokalnej to kolejny krok w drodze do budowy zaufania pomiędzy obywatelami a urzędnikami.

Przypisy:

- Konstytucja z 2 kwietnia 1997 roku
- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- Mariusz Bidziński, prof. dr hab. Marek Chmaj, Przemysław Szustakiewicz, *Krótkie komentarze Becka: Ustawa o dostępie do informacji publicznej*. Komentarz. C.H.Beck, 2010.
- Jerzy Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej: Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Robert D. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Znak, Kraków 1995.
- Robert D. Putnam, *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



PROGRAM WPROWADZENIA
USPRAWNIENIENI Zarządczych w JST
**Sprawnny
Samorząd**



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



3. Charakterystyka analizowanych danych

Charakterystyka dokumentów z roku 2011:

„Źródła wtórne do prezentowanego raportu stanowiły materiały z lat 2008-2011 przesłane przez 4 spośród 10 JST biorących udział w projekcie „Sprawnny samorząd”. Dokumenty przedłożyły trzy starostwa powiatowe oraz jeden urząd miasta i gminy. Objętość materiałów z poszczególnych urzędów była zróżnicowana – od zaledwie kilku dokumentów do kilkudziesięciu. W przypadku jednego urzędu przedstawiono tylko bardzo ogólne dane statystyczne dotyczące działalności poszczególnych wydziałów. W jednym dane obejmowały dodatkowo zestawienia skarg i wniosków oraz stanowiące na nie odpowiedzi w postaci uchwał wraz z uzasadnieniami. Dwa urzędy przedstawiły zbiory związanych z działalnością poszczególnych wydziałów odwołań klientów od decyzji urzędowych, akty spraw prowadzonych przez samorządowe kolegia odwoławcze i sądy administracyjne oraz protokoły z konsultacji społecznych. Z uwagi na selektywny charakter dostarczonych dokumentów możliwa była pogłębiona analiza tylko części zasygnalizowanych spraw.

Uszczegóławiając, główną część dokumentów stanowiło 68 decyzji samorządowego kolegium odwoławczego wraz z powiązanymi odwołaniami klientów od decyzji urzędów; 25 decyzji wojewody; 2 decyzje wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego; 1 decyzja regionalnego zarządu gospodarki wodnej; oraz 13 wyroków sądu administracyjnego.”

JST zostały poproszone o wysłanie następujących dokumentów:

- skarg i wniosków (z okresu 2008-2012) wraz z rozstrzygnięciami,
- odwołań od decyzji urzędowych klientów, które wpłynęły do urzędu w okresie 2008-2012 wraz z decyzjami rozstrzygającymi,



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



PROGRAM WPROWADZENIA
USPRACOWAŃ ZARZĄDZCZYCH W JST
**Sprawnny
Samorząd**



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



- skarg spontanicznych z okresu 2008-2012,
- ewentualnych raportów pracowników o problemach w relacjach z klientami w okresie 2008-2012,
- wyników (ewentualnych) badań satysfakcji klienta realizowanych w formie:
 - a. tradycyjnej
 - b. telefonicznej
 - c. elektronicznejz okresu 2008-2012,
- informacji o niekorzystnych dla organu gminy / powiatu orzeczeniach sądowych wydanych w postępowaniach prowadzonych z powodztwa lub wskutek skarg sądowych klientów urzędu z okresu 2008-2012,
- Regulaminu Organizacyjny Urzędu lub innego aktu kierownictwa wewnętrznego regulującego procedury pomiaru satysfakcji klienta z okresu 2008-2012,
- odnośników do stron internetowych urzędów, na których mieszkańcy mają możliwość wyrażania swoich uwag na temat funkcjonowania urzędu z okresu 2008-2012,
- wyników konsultacji społecznych (obligatoryjnych i dobrowolnych) z okresu 2008-2012,
- wewnętrznych danych urzędu o charakterystyce społeczno-demograficznej mieszkańców.



Szczegółowy spis realizacji badania prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Spis realizacji badania

Badana JST	czy dostarczone	w zeszłym roku	od roku	do roku	uwagi	skargi, wnioski	regulamin	odwołania od decyzji	uwagi
Brodnica	Tak	Tak	2008	2012	bardzo dużo materiału	tak	nie	tak	jest inny pomiar satysfakcji klienta
Golub-Dobrzyń	Tak	Nie	2008	2012		tak	nie	tak	
Tuchola	Tak	Tak	2008	2012	bardzo dużo materiału	tak	tak	tak	
Górzno	Tak	Nie	2012	2012	2008-2011 nie prowadzono rejestru skarg	tak	brak	tak 2	forma to taka notatka urzędnicza
Halinów	Tak	Nie	2009	2011	2012 jest w trakcie liczenia	tak		tak	głównie oparte na raportach do wojewody
Kozienice	Tak	Nie	2008	2011		tak	brak	nie	raporty do wojewody



Sierpc	Tak	Tak	2008	2011	właściwie 2007	tak	tak	tak	głównie oparte na raportach do województwa
Żuromin	Tak	Tak	2008	2011		tak	nie	tak	raporty do województwa oraz inne
Węgrów	Nie	Nie							
Sokołów Podlaski	Tak	Nie	2008	2012		tak			

Tabela 2. Inne dokumenty

	inne
Brodnica	
Golub-Dobrzyń	konsultacje, wyroki sądowe
Tuchola	Konsultacje, programy współpracy z organizacjami pozarządowymi
Górzno	brak
Halinów	jest też treść skarg na urzędników
Kozienice	treści skarg i donosów
Sierpc	brak
Żuromin	konsultacje , sprawy sądowe
Węgrów	
Sokołów Podlaski	

Nastąpił wzrost ilości JST, które przekazały materiały do badania. Z 4 w 2011 do 9 w 2012, tylko Starostwo Powiatowe w Węgrowie nie przekazało dokumentów.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



PROGRAM WPROWADZENIA
USPRACOWAŃ ZARZĄDZCZYCH W JST
Sprawni Samorząd



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



4. Szczegółowa analiza danych dla każdego z JST

Urząd Miejski w Halinowie przekazał skargi oraz raporty do wojewody. Po szczegółowej analizie skarg okazało się, że w dominującej większości były one bezzasadne lub źle skierowane. Pojawiały się też skargi prywatne, powiązane z walką lokalnych przedsiębiorców lub sporami małżeństw.

W Brodnicy szczególną uwagę zwrócił własny system oceny satysfakcji klientów oraz szczegółowa dokumentacja współpracy z organizacjami pozarządowymi.

W Sokołowie Podlaskim w 2011 roku wpłynęły tylko dwie skargi, jedna na Burmistrza uznana za bezzasadną, druga na podmiot zależny, również uznana za bezzasadną.

Urząd Miejski w Tucholi przesłał dokumenty i kserokopie lokalnej prasy świadczące o intensywnej współpracy z organizacjami pozarządowymi. Miały one wskazywać na podejmowanie przez tę JST intensywnych działań w celu pobudzenia lokalnej wspólnoty. Bardzo dobrze zorganizowane były konsultacje społeczne. Głównym tematem skarg był spór mieszkaniowo-meldunkowy jednej rodziny. Skargę składał zarówno właściciel posesji, jak i sama rodzina.

Urząd Miejski w Kozienicach przekazał sprawozdanie z własnej oceny satysfakcji klienta. Była to ankieta, możliwa do wypełnienia w biurze podawczym. Przekazano również skargi, ale nie odnosiły się one do pracy urzędników.

UG Górzno przekazał zaświadczenie, że rejestr skarg prowadzą od 2011 roku. W tym czasie były 2 odwołania od decyzji w kwestiach budowlanych i podatkowych. Oprócz tego były również 4 wnioski o udzielenie dostępu do informacji publicznej.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



PROGRAM WDOŻENIA
USPRAWNIEŃ ZARZĄDCZYCH W JST
**Sprawnny
Samorząd**



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Urząd Miejski w Golubiu-Dobrzyniu przekazał materiały wskazujące na możliwy problem związany z częścią pracy urzędników. Pojawiło się oskarżenie od obywatela o istnienie w urzędzie „mafii urzędniczej”. Sprawa trafiła do SKO w Toruniu. Również pojawiło się sprawozdanie ze sporu dotyczącego nieruchomości. Urząd ten został także opisany przez „Gazetę Wyborczą” w związku z oskarżeniem burmistrza o mobbing.

Starostwo Powiatowe w Żurominie otrzymało w 2012 roku skargi związane z tematyką nieruchomości. W tym roku był tylko 2 skargi, jedna została wycofana przez zgłaszającego. Przesłano także regulamin konsultacji z organizacjami pozarządowymi.

Starostwo Powiatowe w Sierpcu przesłało dokument, który prezentuje procedurę załatwiania skarg i wniosków. W 2011 wpłynęła jedna skarga i o wniosków. Skarga była źle skierowana i została przekazana do odpowiedniego organu. W 2010 roku był 3 skargi, żadnej nie uznano za zasadną. Dwie dotyczyły działalności Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami.

5. Podsumowanie

Dominująca większość skarg, jakie wpłynęły do poszczególnych Jednostek Samorządu Terytorialnego była bezzasadna. Główne aspekty, których dotyczyły wniesione przez obywateli skargi, to sprawy związane z nieruchomościami. Jedynie Golub-Dobrzyń, w związku z zaistniałymi w urzędzie sytuacjami i pojawiającymi się oskarżeniami, wymaga głębszej analizy.

Wiele badanych JST ma dobre procedury współpracy z organizacjami pozarządowymi. Dwa z badanych urzędów mają własne procedury pomiaru poziomu satysfakcji klienta (Kozienice i Brodnica).