Warszawa, 13 marca 2019 roku

Spotkanie „Prosty język w świetle prawa”
Krajowa Szkoła Administracji Publicznej

Pisma w postępowaniu administracyjnym – upraszczanie w praktyce, cz. 1

Barbara Owsiak
Zakład Ubezpieczeń Społecznych

PROSTO Z ZUS

ZUS ZAKŁAD UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Dlaczego potrzebna jest zmiana języka urzędu

Przeładowanie informacjami

Współczesny człowiek otrzymuje ilość informacji, która przekracza jego możliwości przyswajania. Najbardziej dotyczy to ludzi wykształconych i osób na stanowiskach kierowniczych.

Prostsze komunikaty służą więc wszystkim obywatelom, nie tylko gorzej wykształconym.

Internet i technologie mobilne

Nowe technologie zmieniły sposób czytania tekstu. Współczesny odbiorca w pośpiechu skanuje tekst i szuka informacji, które sam uznaje za najważniejsze.

Wady polskiego języka urzędowego

Język urzędowy jest trudny. Używa sztucznych pojęć i form gramatycznych. Po części wywodzi się z języka zaborców i żargonu komunistycznego, a więc narzędzi opresji.

Oczekiwania obywateli

Obywatele mają prawo oczekiwać od demokratycznego państwa zrozumiałej i przyjaznej informacji. Nikt może być dyskryminowany ze względu na gorsze kompetencje komunikacyjne

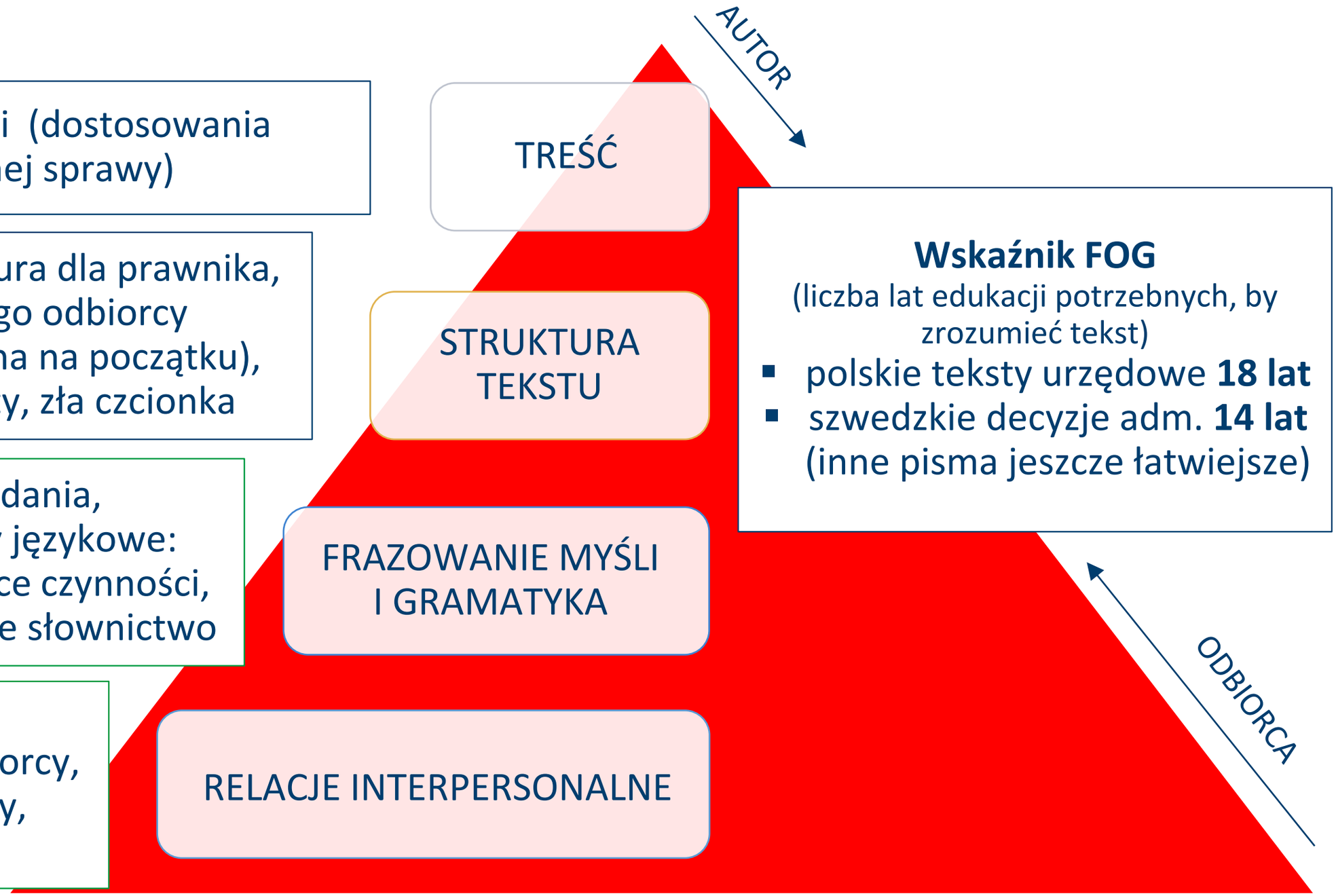
Jaki jest polski styl administracyjny

Brak selekcji treści (dostosowania do konkretnej sprawy)

Formalistyczna struktura dla prawnika, a nie dla zwykłego odbiorcy (np. podstawa prawna na początku), niewidoczne akapity, zła czcionka

Bardzo długie zdania, niecodzienne formy językowe: rzeczowniki ukrywające czynności, strona bierna, sztuczne słownictwo

Bezosobowość, brak zwrotów do odbiorcy, ukrywanie nadawcy, nieprzyjazny styl



Wskaźnik FOG
(liczba lat edukacji potrzebnych, by zrozumieć tekst)

- polskie teksty urzędowe **18 lat**
- szwedzkie decyzje adm. **14 lat** (inne pisma jeszcze łatwiejsze)

Jak trudne są polskie decyzje administracyjne

Rodzaj decyzji	Przyznająca zasiłek macierzyński	Podwyższająca dodatek do zasiłku rodzinnego	Odmowna na wniosek o zaświadczenie o niezaleganiu ze składkami	Odmowna na wniosek o zaświadczenie o niezaleganiu ze składkami	Przyznająca świadczenie z funduszu alimentacyjnego	Odmowna w sprawie ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego	Uchylająca poprzednią decyzję o utracie statusu osoby bezrobotnej	Przyznająca zasiłek celowy na zakup żywności	
Urząd	ZUS, Poznań	MOPR, Poznań	ZUS, Poznań	ZUS, Białystok	Poznańskie Centrum Świadczeń	Marszałek Wojewódz. Wielkopol.	Powiatowy Urząd Pracy, Poznań	MOPR, Poznań	
Średnia **długość zdania**	26,42	37,3	32,6	13,7	32	32,7	24,5	19,5	
Udział procentowy **długich wyrazów**	26,5	31	35	19,4	29	32,8	32	29,5	Średnia
FOG	17,6	20,4	21,5	13,5	20,5	20,3	17,7	13,3	**18,1**

Źródło: Milena Hadryan „Demokratyzacja języka urzędowego”, Poznań 2015

Co nas obliguje do używania poprawnego i zrozumiałego języka

Konstytucja RP, art. 32 ust. 2

Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.

Kodeks postępowania administracyjnego, art. 11

Organy administracji publicznej **powinny wyjaśniać** stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możności doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu.

Co nas obliguje do używania poprawnego i zrozumiałego języka

Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim
(Dz.U. 1999 nr 90 poz. 999)

Art. 2. Do ochrony języka polskiego są obowiązane wszystkie organy władzy publicznej oraz instytucje i organizacje uczestniczące w życiu publicznym.

Art. 3 ust. 1. Ochrona języka polskiego polega w szczególności na:
1) dbaniu o poprawne używanie języka i doskonaleniu sprawności językowej jego użytkowników oraz na stwarzaniu warunków **do właściwego rozwoju języka jako narzędzia międzyludzkiej komunikacji**;

Co nas obliguje do używania poprawnego i zrozumiałego języka

Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej z 2001 r.

Kodeks opracowany w 2001 r. przez Jacoba Sődermana (byłego rzecznika Unii Europejskiej), a przetłumaczony na język polski i opatrzony komentarzem przez Jerzego Świątkiewicza (byłego zastępcę Rzecznika Praw Obywatelskich).

Artykuł 22. Wnioski o udzielenie informacji

Ust. 1. W przypadku, gdy urzędnik jest odpowiedzialny za daną sprawę, udostępnia zainteresowanym jednostkom żądane przez nie informacje. Jeśli zaistnieje taka potrzeba, urzędnik udziela w zakresie swoich kompetencji porady dotyczącej wszczęcia ewentualnego postępowania administracyjnego. Urzędnik dba o to, aby **przekazana informacja była jasna i zrozumiała.**

Zespół roboczy ds. uproszczenia pism, formularzy i wniosków

W maju 2016 roku prezes ZUS powołała zespół roboczy ds. uproszczenia pism, formularzy i wniosków. W sierpniu 2017 roku prof. Gertruda Uścińska przyjęła sprawozdanie końcowe i poleciła stosować jego zalecenia dotyczące upraszczania i monitorowania języka komunikacji ZUS z klientami.

W tym celu przygotowano standardy i poradniki w następujących obszarach komunikacji z klientami:

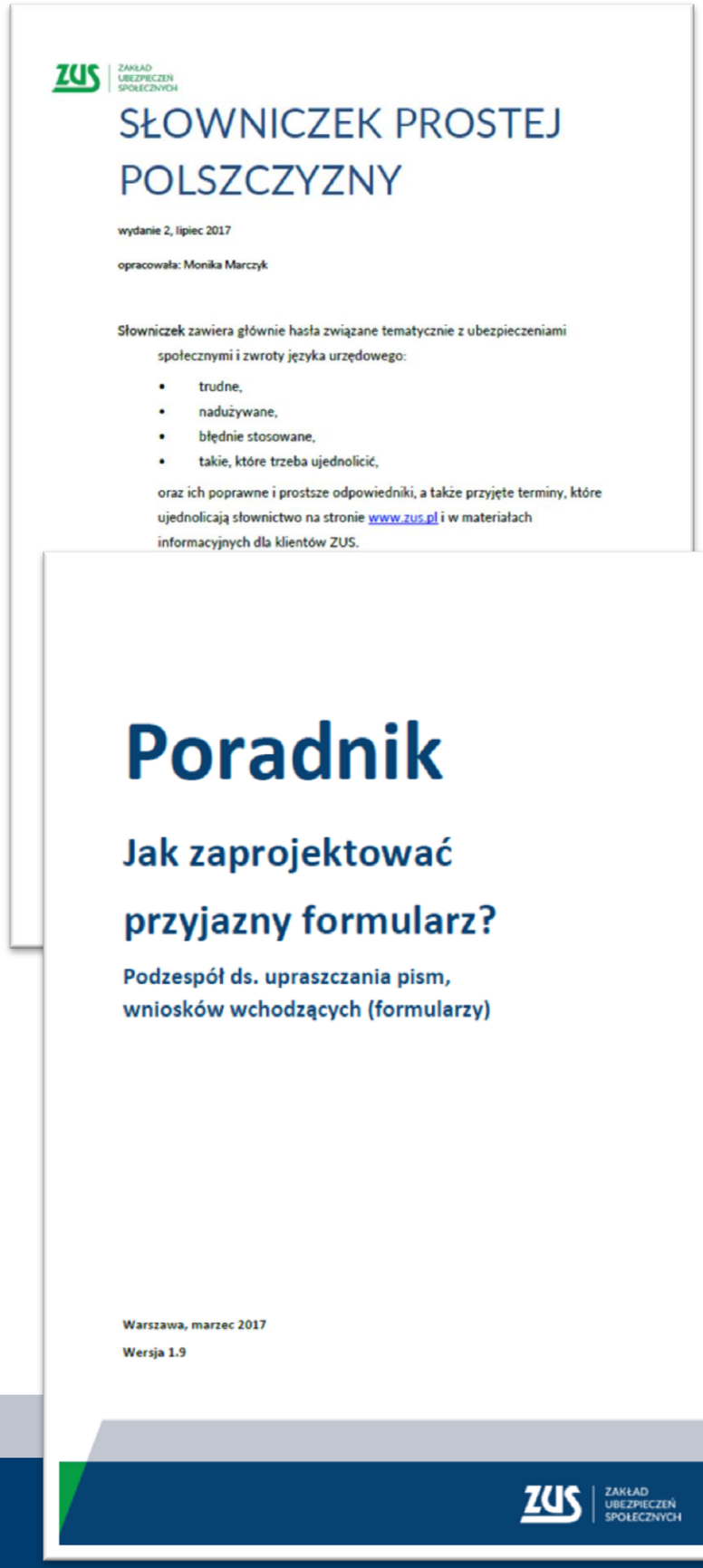
- postępowań (w tym KPA),
- pism wychodzących (klienci i instytucje),
- pism wchodzących (wnioski, formularze, dokumenty ubezpieczeniowe),
- informacji, komunikacji i stron www.

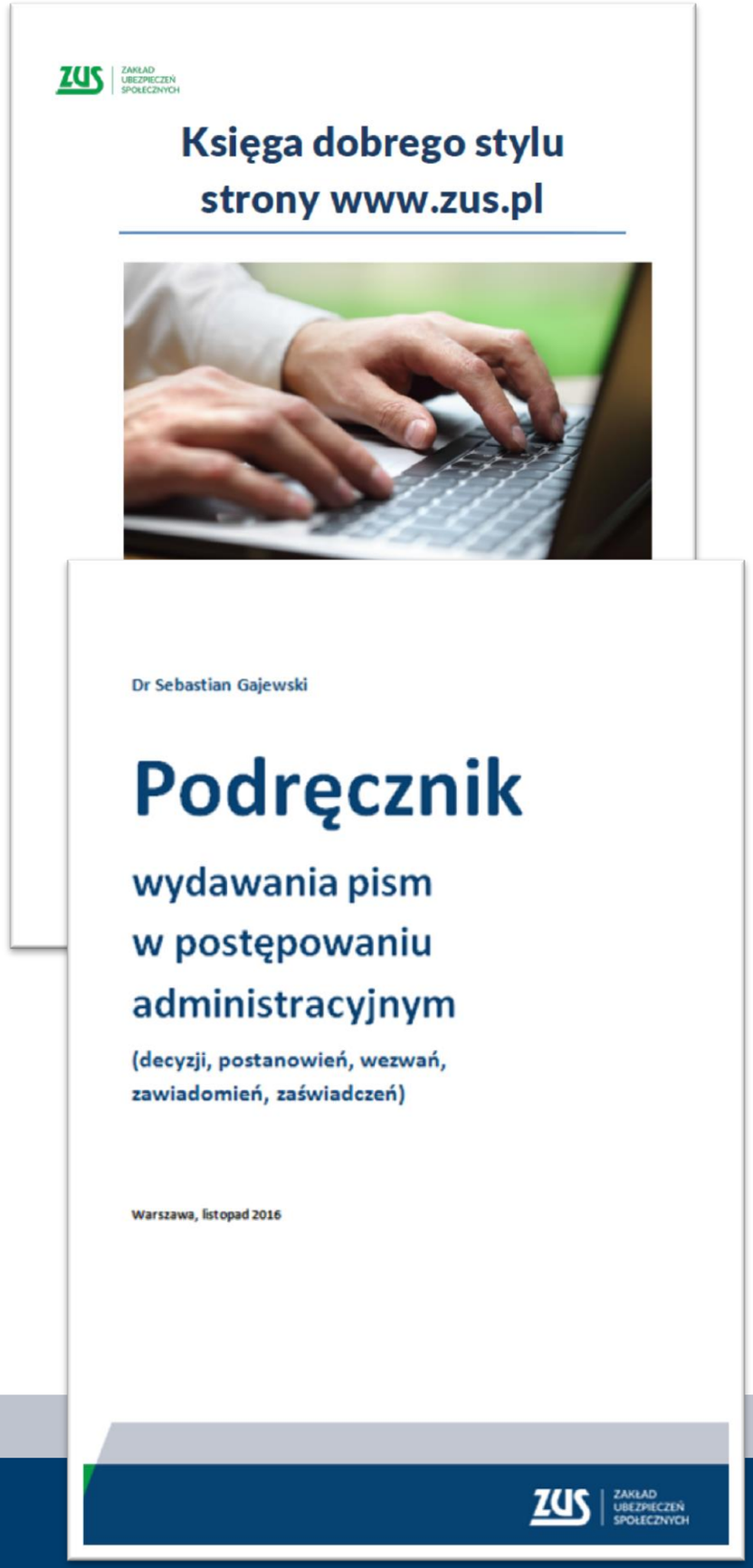
Trenerzy-konsultanci szkolą pracowników i propagują wśród nich prosty język

Na podstawie tych standardów upraszczane są bądź już uproszczono:

- formularze,
- teksty informacyjne na stronie www.zus.pl oraz wydawnictwa informacyjne dla klientów,
- wzory pism,
- wzory dokumentów w aplikacjach (m.in. zespół ds. optymalizacji i elektronizacji w obszarze emerytalno-rentowym)

Podręczniki





Szkolenia w oddziałach ZUS i centrali dla wszystkich pracowników komórek biznesowych (2 poł. 2017—1 poł. 2018 i później)

Pracownia Prostej Polszczyzny oraz Wydział Wydawnictw i Prostego Języka przygotowały **trenerów-konsultantów prostego języka**:

- **175 osób (obecnie 150)**

Zgodnie z zaleceniami przyjęto pionową kolejność szkoleń. Szkoleniami objęto również pracowników centrali (najpierw departamentów biznesowych). Szkolono więc w następującej kolejności:

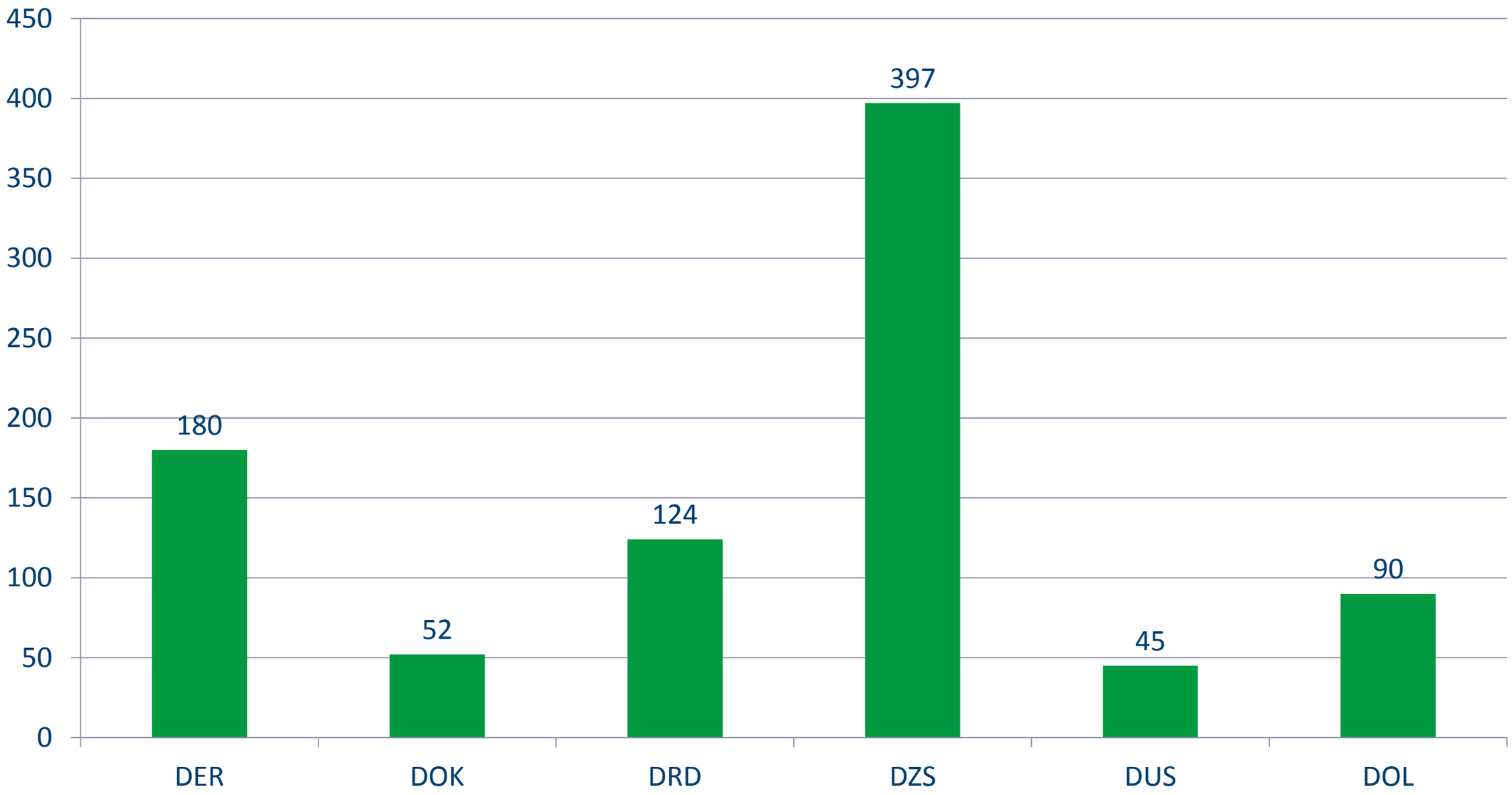
- dyrektorzy, wicedyrektorzy i zastępcy dyrektorów
- kierownicy i naczelnicy
- **łącznie 37 tys.** pracowników ZUS (grupy w mieszanych składach z różnych obszarów)

Podzespół ds. postępowań (w tym KPA), któremu przewodził dr Sebastian Gajewski

- Zbadał zgodność z przepisami k.p.a. oraz szczególnymi rozwiązaniami procesowymi praktyki działania ZUS w zakresie wydawania decyzji, postanowień, wezwań, zawiadomień i zaświadczeń
- Zbadał możliwość ich uproszczenia – w granicach wynikających z obowiązujących przepisów
- Zdiagnozował podstawowe problemy w zakresie poprawności prawnej, językowej i graficznej w kontekście komunikatywności
- Przygotował nowe standardy wydawania przez Zakład decyzji, postanowień, wezwań, zawiadomień i zaświadczeń
- Przygotował przykłady wdrożeń nowych standardów
- Przygotował „Podręcznik wydawania pism w postępowaniu administracyjnym (decyzji, postanowień, wezwań, zawiadomień i zaświadczeń)”
- Przeprowadził i ocenił pilotażowe wdrożenie

Gdzie jesteśmy?
Liczba wzorów pism adm. do uproszczenia i zinformatyzowania

co najmniej 890



Gdzie jesteśmy?

Zespół roboczy ds. upraszczania i elektronizacji decyzji emerytalno-rentowych

Decyzja organizacyjna prezesa ZUS z 28 lutego 2018r.

W skład zespołu weszli przedstawiciele wydziałów:

- normatywnych
- informatycznych
- merytorycznych
- a także trenerzy-konsultanci prostego języka

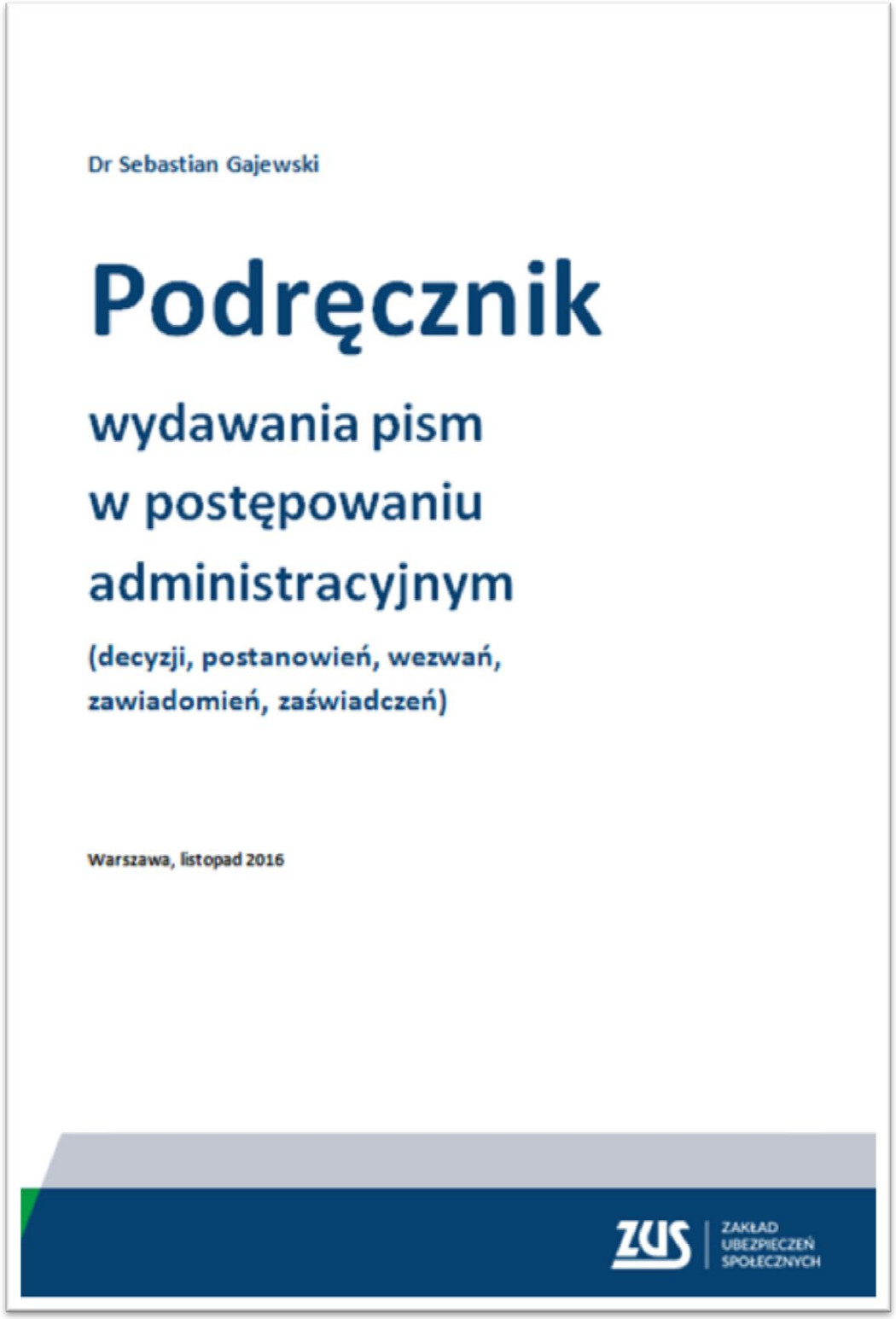
z oddziałów ZUS i centrali (Gabinetu Prezesa, Departamentu Świadczeń Emerytalno-Rentowych, Departamentu Rent Zagranicznych)

Gdzie jesteśmy?

Drugi strumień szkoleń stacjonarnych dla pracowników ZUS dotyczący pism związanych k.p.a.

- Dr Sebastian Gajewski
- Pracownia Prostej Polszczyzny
- Wydział Wydawnictw i Prostego Języka z ZUS

przygotowali grupę 45 trenerów-konsultantów prostego języka, którzy mają prowadzić dodatkowe szkolenia pracowników ZUS z prostego języka w postępowaniu administracyjnym.


Dr Sebastian Gajewski

Podręcznik

wydawania pism w postępowaniu administracyjnym

(decyzji, postanowień, wezwań, zawiadomień, zaświadczeń)

Warszawa, listopad 2016

ZUS ZAKŁAD UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Przykłady wątpliwości dotyczących zastosowania prostego języka w decyzjach administracyjnych

Czy kolejność elementów decyzji adm. można zmieniać? Przede wszystkim podstawę prawną warto przenieść niżej

Art. 107. § 1. Decyzja zawiera:

1) oznaczenie organu administracji publicznej;
2) datę wydania;
3) oznaczenie strony lub stron;
4) powołanie podstawy prawnej;
5) rozstrzygnięcie;
6) uzasadnienie faktyczne i prawne;
7) pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania;
8) podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja

„Szanowny Panie” pod nazwą aktu

Decyzja

Szanowny Panie,

stwierdzamy **uchybienie terminu do złożenia przez Pana wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy o umorzenie należności z tytułu składek,**

Argumenty **przeciw:** to zmniejsza powagę aktu prawnego, sugeruje, że to list. Zmniejsza władczość aktu. Jest zbędne (jest już przy oznaczeniu „strony”). Przy negatywnych decyzjach może być odebrane jako kpina.

Argumenty **za:** to skraca dystans, tworzy więź komunikacyjną, sprawia, że korespondencja jest przyjaźniejsza i grzeczniejsza. Badania potwierdzają, że zwiększa to efektywność takich pism.

Używanie na oznaczenie nadawcy tekstu 1. os. l. mn. (ZUS) i 1 os. l. poj. (prezes ZUS)

Oznaczenie organu administracji publicznej wydającego decyzję jest w nagłówku

ZAKŁAD UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Oddział w Nazwa miasta

Decyzja

<opiekun prawny/pełnomocnik/kurator>
Pani Imię Nazwisko
Adres
Kod pocztowy Miejscowość

Sprawa:	emerytura
Data wniosku:	z urzędu
Znak sprawy:	E/06/0260000
Typ decyzji:	przyznanie dodatku
Data decyzji:	00.00.0000
<Uprawniony>	<imię i nazwisko> <adres>

Szanowna Pani,

od 1 kwietnia 2018 roku przyznajemy Pani dodatek pielęgnacyjny w kwocie 215,84 zł miesięcznie. Dodatek ten przysługuje osobie uprawnionej do emerytury, która ukończyła 75 rok życia.

Zwrot „Szanowni Państwo” do osoby prawnej lub innej jednostki organizacyjnej

Argumenty **przeciw:** to mylące. Osoby prawne lub jednostki organizacyjne nie mogą zostać spersonifikowane, ponieważ to byty prawne. Są spółki jednoosobowe, wtedy Państwo jest niezgodne z rzeczywistością (powinno być Panie lub Pani). Taki sposób zwracania się do odbiorców jest niepoważny i stawia instytucję w złym świetle.

Argumenty **za:** w polszczyźnie tak się właśnie zwracamy do odbiorcy, gdy nie wiemy, kto nim jest. Korespondencję zawsze ostatecznie czyta osoba fizyczna.

Wyraz „prosić”

Argumenty **przeciw:** klient nie prosi, tylko korzysta ze swoich praw („wnosi”, „wnioskuje” o świadczenie) [„prosić” urzędnicy odczuwają jako potoczne i w złym tonie]; ZUS nie prosi tylko „wzywa”

Argumenty **za:** wyrazu prosić używa się po to, by grzecznie wydać polecenie, np. gdy przełożony mówi „proszę to zrobić”, co oznacza „ma Pan to zrobić”, „to jest polecenie służbowe”; wyraz „wnosić” w neutralnej odmianie języka oznacza przede wszystkim „sprawiać, że ktoś zmienia położenie fizyczne”, a w znaczeniu „przedstawiać oficjalnie jakąś sprawę do załatwienia” jest kancelaryzmem (urzędoleniem)

Tytułowanie elementów decyzji

I. PODSTAWA PRAWNA

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1270 ze zm.), zwana dalej ustawą emerytalną.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych z urzędu w związku z ukończeniem przez Panią 75 lat przyznaje dodatek pielęgnacyjny od 01-03-2019, tj. od miesiąca ukończenia 75 lat.

Zakład ustalił termin płatności świadczenia na 1 dzień każdego miesiąca.

II. UZASADNIENIE DECYZJI ORAZ DANE O WYPŁACIE

Dodatek pielęgnacyjny przysługuje osobie uprawnionej do emerytury lub renty, jeżeli osoba ta została uznana za całkowicie niezdolną do pracy oraz do samodzielnej egzystencji albo ukończyła 75 lat życia. Osobie, która nie została uznana za całkowicie niezdolną do pracy oraz do samodzielnej egzystencji a ukończyła 75 lat, dodatek pielęgnacyjny przysługuje bez potrzeby weryfikowania jej stanu zdrowia w drodze badania przez lekarza orzecznika ZUS.

Wysokość emerytury od 01-03-2019 r. wynosi 1206,85 zł.

Dziękuję za uwagę

barbara.owsiak@zus.pl

olaf.rawski@zus.pl

PROSTO Z ZUS

ZUS ZAKŁAD UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH