

Raport
z monitoringu
jawności posiedzeń
i przejrzystości prac
Rady Miasta Lublin,
komisji
oraz
dostępności radnych

Czy znasz swoich radnych

DROZD
SUCHANOWSKA GĄBKA
JEZIORZĄCZYNSKIMACH
PODGORSKI JURKOWSKI
MROCZKOWSKA DREHER PAKUŁA
JAKUBOWSKI DADOŚTUŁAJEW
PITUCHA KRAWCZYK STEPANIUK
BEDNARCZYK ŁAWNICZAK KUTY
TARGOŃSKI KRAKOWSKI
BANACH KOWALCZYK NOWAK
DANIEWSKI SICZEK WCISŁO
POGORZAŁEK MADEJEK
RYBA

Stowarzyszenie Homo Faber

20-026 Lublin
ul. Chopina 15/12

www.hf.org.pl



Homo Faber

Raport z Monitoringu lubelskiej Rady Miasta

Lublin, 2013

Autorzy: Kinga Kulik, Piotr Skrzypczak

Konsultacja merytoryczna: dr Julita Agnieszka Rybczyńska i dr Joanna Hołda

Skład: Piotr Skrzypczak

Korekta: Anna Dąbrowska

Chcieliśmy podziękować, zarówno radnym, jak i urzędnikom/urzędniczkom, przedstawicielom/przedstawicielkom innych organizacji za życzliwość, zrozumienie i, pomoc w prowadzeniu monitoringu.

Na stronie www.hf.org.pl/radamiasta zamieściliśmy materiały pozwalające bliżej zapoznać się z pracą lubelskich radnych:

- listę dobrych praktyk z innych miast,
- ABC - prawa i obowiązki radnych,
- listę kilkuset artykułów z lubelskich mediów poświęconych Radzie Miasta,
- schematyczne przedstawienie sylwetek radnych, kontaktów do nich, mapę okręgów oraz wszelkie inne zgrupowane w jednym miejscu informacje pozwalające łatwo dotrzeć do tych danych.

Projekt realizowany od 1 lipca 2012 roku do 30 czerwca 2013 roku
dzięki wsparciu Fundacji im. St. Batorego.



**FUNDACJA
BATOREGO**
IM. STEFANA



WSTĘP

Stowarzyszenie Homo Faber jest organizacją pozarządową, której zależy na tym, żeby Lublin był miastem, w którym żyje się bezpiecznie, przyjaźnie, miastem, gdzie zaspokajane są potrzeby mieszkańców/mieszkanek a prawa człowieka - respektowane. To właśnie myślenie o prawach człowieka jako szczególnej więzi między jednostką a władzą skłoniły nas do tego, żeby przyjrzeć się, w jaki sposób funkcjonuje lubelska Rada Miasta.

Pomysł na przeprowadzenie monitoringu nie był zainspirowany żadnym szczególnym wydarzeniem, impulsem, mówiącym o tym, że w Radzie Miasta jest kryzys, zadania nie są właściwie wykonywane, a radni i radne nie są godne nazywać się osobami reprezentującymi interes gminy. Naszą uwagę przykuła kwestia tego, że bardzo niewielu mieszkańców i mieszkank miasta interesuje się pracą Rady, kontaktuje się z radnymi czy choćby zna ich nazwiska. Był to tylko jeden z aspektów sprawy, którą za pomocą drobiazgowego, rocznego monitoringu postanowiliśmy sprawdzić.

(...) Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia (...).

Art. 23 Ustawy o samorządzie gminnym

Celem działania było zagwarantowanie zasady przejrzystości prac i jawności posiedzeń Rady Miasta oraz jej komisji. Sprawdzaliśmy również dostępność samych radnych dla mieszkańców i mieszkank Lublina.



*czyli we wszystkich przez 10 miesięcy.



JAK MONITOROWALIŚMY?

CZYM JEST MONITORING

Monitoring praw człowieka, a właśnie z takiej perspektywy wyszliśmy, zakłada, że w sposób zaplanowany i systematyczny obserwuje się dany wycinek rzeczywistości mający wpływ na relacje jednostki z władzą. Celem monitoringu nie jest, jak w przypadku tradycyjnych badań socjologicznych, jedynie opis rzeczywistości, ale także jej zmiana na lepsze. Dlatego też często już sam fakt poinformowania o planowanych działaniach ma wpływ na poprawę sytuacji w danym obszarze.

W naszym przypadku monitorowanym obszarem została poddana kwestia przejrzystości i dostępności władzy, wpływu mieszkańców oraz mieszkank na zarządzanie swoim miastem i relacji z ich przedstawicielami/przedstawicielkami.

Monitoring to zaplanowane, usystematyzowane, prowadzone według przyjętego schematu badanie wybranego fragmentu rzeczywistości społecznej. Jednocześnie monitoring jest elementem działań zmierzających do zmian tej rzeczywistości.

Na podstawie: Monitoring Praw Człowieka. Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Warszawa 2000.

ETAPY PRACY

Podczas pierwszego etapu projektu przygotowaliśmy koncepcję monitoringu i niezbędne narzędzia badawcze.

Następnie o planowanym monitoringu poinformowaliśmy pisemnie Przewodniczącego Rady Miasta, prosząc o przekazanie tej informacji całej Radzie.

Kolejnym krokiem było samo przeprowadzenie monitoringu. Przez dziesięć miesięcy byliśmy obecni na wszystkich sesjach Rady Miasta, a także na zdecydowanej większości posiedzeń komisji. Spotkaliśmy się także z 30 radnymi (jeden odmówił rozmowy). Prowadziliśmy także dialog z przedstawicielami i przedstawicielkami Biura Rady Miasta.

Efekty powyższych działań wraz z rekomendacjami zostały przekazane monitorowanym podmiotom, by dać możliwość odniesienia się do uwag.

Kolejnym etapem, kończącym cały proces, jest upublicznienie efektów prac.

CO ROBILIŚMY?

Podstanowiliśmy przyjrzeć się kilku obszarom. Sprawdzaliśmy:

1. Dostępność prac Rady Miasta Lublin (czyli efektów posiedzeń komisji i sesji oraz sposób i czas ich udostępniania).
 2. Dostępność radnych, tj. komunikowanie się z mieszkańcami i mieszkankami Lublina.
- Postanowiliśmy także opracować zestaw materiałów będących źródłem wiedzy dla mieszkańców i mieszkank miasta na temat radnych. Więcej na www.hf.org.pl/radamiasta

ca jest zobowiązany do umożliwienia radnemu/radnej czynnego udziału w pracy Rady i komisji, a rozwiązanie stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody Rady, jeśli podstawą rozwiązania jest wykonywanie mandatu przez radnego/radną (nie dotyczy to tzw. zwolnień grupowych).

W obserwowanym okresie raz podjęto uchwałę w sprawie rozpatrzenia wniosku o rozwiązanie stosunku pracy z Radnym Rady Miasta Lublin (listopad 2013).

KLUBY RADNYCH

Radni/radne mogą (na zasadach określonych w Statucie Miasta Lublin) zrzeszać się w klubach radnych określających programy polityczne, wskazujące ich kierunki działania. Kluby radnych tworzy co najmniej 5 radnych. Klub może przedstawiać swoje stanowisko we wszystkich sprawach będących przedmiotem obrad Rady. Może przedstawiać swoje stanowisko na sesji Rady przez swoich przedstawicieli/przedstawicielki.



Kluby radnych w lubelskiej Radzie Miasta



DIETY

Radny/radna nie otrzymuje wynagrodzenia za czas zwolnienia z pracy z powodu uczestniczenia w pracach Rady. Rekompensatą za utracone z tego powodu wynagrodzenie jest dieta. Radnym przysługuje również zwrot kosztów podróży.

OBOWIĄZKI RADNYCH

Radny/radna wykonuje obowiązki i nabywa prawa po złożeniu ślubowania na pierwszej sesji Rady.

Radni/radne są zobowiązane do uczestniczenia w pracach Rady, komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których zostały wybrane lub desygnowane (obecność jest weryfikowana na podstawie podpisywanych list obecności).

ZAKAZY

Radnych i radne obejmują następujące zakazy w czasie pełnienia mandatu:

- mandatu radnego/radnej nie można łączyć z mandatem posła lub senatora, wykonywa-

niem funkcji wojewody lub wicewojewody, członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego

- radny/radna nie może być zatrudniony w urzędzie gminy, w której pełni mandat, nie może być kierownikiem samorządowej jednostki organizacyjnej w tej gminie

- radny/radna nie może podejmować zajęć ani otrzymywać darowizn podważających zaufanie wyborców, nie może powoływać się na pełniony mandat w związku z pełnionymi dodatkowymi zajęciami bądź prowadzoną na własny rachunek lub wspólnie z innymi działalnością gospodarczą

- radny/radna nie może prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której uzyskała mandat, zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem lub pełnomocnikiem tej działalności

- radni/radne i ich małżonkowie nie mogą zasiadać we władzach zarządzających, kontrolnych i rewizyjnych ani być pełnomocnikami spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą te osoby

- radni/radne nie mogą posiadać pakietu przekraczającego 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby

- radni i radne są zobowiązane do złożenia oświadczenia majątkowego (majątek odrębny oraz majątek objęty wspólnością małżeńską) - 30 dni od złożenia ślubowania, kolejne - do 30 kwietnia za rok poprzedni oraz na 2 miesiące przed upływem kadencji

- radny/radna nie może głosować w sprawach dotyczących jego/jej interesu prawnego

- wójt nie może powierzyć radnemu gminy, w której radny uzyskał mandat, wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej.

MONITOROWANE OBSZARY

Analizie zostały poddane następujące obszary dostępności radnych: dyżury, kontakt mailowy, telefoniczny, widoczność radnych w przestrzeni Ratusza.

DYŻURY

Na stronie www Urzędu Miasta Lublin w zakładce poświęconej poszczególnym radnym przy opisie radnych prowadzących stałe dyżury nie ma informacji na ten temat. Kwestia dyżurów nie jest jednoznaczna. Podczas przeprowadzonej przez nas sondy wśród mieszkańców/mieszkanek Lublina dotyczącej kontaktu z radnymi, spora część wskazuje wizytę osobistą na dyżurze jako jedną z najbardziej preferowanych. Niektórzy radni i radne prowadzą dyżury jako klub w sposób cykliczny. W zależności od operatywności, a przede wszystkim możliwości finansowych radnego czy radnej są one prowadzone w biurze. W przypadku radnych posiadających bardzo dobre relacje z radą dzielnicy, parafią lub spółdzielnią dyżury są prowadzone w ich siedzibie. Rzadziej radni i radne wypracowują inne metody kontaktu np. poprzez spotkania pod domem (kiedy znany jest adres ich zamieszkania), czy w lokalnym sklepie. Kanałami komunikacji są najczęściej gazetki parafialne lub osiedlowe, gazetki wydawane przez klub, informacje zamieszczone w radzie dzielnicy.

W trakcie przeprowadzonej przez nas sondy mieszkańcy i mieszkanki miasta sugerowali zamieszczenie informacji w swojej dzielnicy, dzięki czemu będą mieli wiedzę na temat możliwości kontaktu z radnym/radną ze swojej dzielnicy.

PRYWATNE STRONY WWW I MEDIA SPOŁECZNOŚCIOWE

Część radnych posiada własne strony internetowe, dzięki którym może na bieżąco informować mieszkańców/mieszkanek Lublina o swojej działalności społecznej. Prowadzenie

własnej strony internetowej jest czasochłonne, wymaga bieżącej aktualizacji i stanowi dodatkowy koszt dla radnych. Nie wszystkie osoby z różnych względów korzystają lub potrafią korzystać z tego kanału komunikacji.

Podobnie jest w przypadku mediów społecznościowych. Niektórzy radni (13 osób), aby nawiązać lepszy kontakt z mieszkańcami/mieszkanekami miasta korzystają z serwisów społecznościowych (najpopularniejszy jest Facebook). Wymagają one większego zaangażowania aniżeli strona internetowa.

Jeden z radnych skłaniałby się raczej do korzystania z Twittera, w którym informacje są krótkie i konkretne.

Nie stosuje się raczej rozwiązania polegającego na łączeniu prywatnego profilu Facebooka i radnego. To stanowi pewną barierą w korzystaniu z tego narzędzia.

Dostrzegając wagę tych instrumentów radni i radne jako kluby planują lub przygotowują wspólne strony internetowe oraz szkolenia z korzystania z mediów społecznościowych.

13 Radnych ma profil na portalu społecznościowym.

Tylu radnych regularnie odpowiada na maile.

14

E-MAIL

Po rozpoczęciu kadencji wszyscy radni i radne otrzymali służbowe skrzynki mailowe (technicznie skrzynki są zakładane przez Wydział IT). Wysłaliśmy na adres tych skrzynek trzy krótkie pytania do radnych. Uśredniając te trzy próby, na każdą odpowiedziało

niespełna 14 radnych.

Okazało się, że niektórzy w ogóle nie korzystają z tej skrzynki mailowej. Dla innych uciążliwe jest logowanie się na kilka skrzynek w ciągu dnia (służbowe i prywatne). Kilka osób otwarcie przyznaje, że traktuje maile w sposób wybiórczy, ponieważ nie jest w stanie odpowiedzieć na całą korespondencję. Prostem rozwiązaniem dla drugiego z utrudnień jest ustawienie przekierowania ze skrzynki radnego/radnej na skrzynkę najczęściej używaną (temu rozwiązaniu, wg. informacji uzyskanej z Biura Rady Miasta sprzeciwia się Wydział IT) lub zamieszczenie tego adresu w zakładce "Radni Miasta Lublin" w Biuletynie Informacji Publicznej zamiast adresu oficjalnego.

ZDJĘCIE

Istotnym elementem dostępności radnych jest umożliwienie ich identyfikacji przez mieszkańców i mieszkanek. Aż 10 radnych nie zwróciło się do Biura Rady Miasta o zamieszczenie swojego zdjęcia na stronie Biuletynu Informacji Publicznej. Poza tym w lubelskim Ratuszu nie ma widocznego dla mieszkańców i mieszkanek spisu radnych. Podczas rozmowy z Przewodniczącym Rady oraz pracownikami i pracownicami BRM zaakceptowano propozycję zawieszenia na parterze wspólnego zdjęcia radnych wraz z krótkim opisem.



Dziesięciu na 31 radnych nie ma w swoim oficjalnym profilu internetowym zdjęcia.

WYZWANIA

Przestrzeń dla radnych w Ratuszu

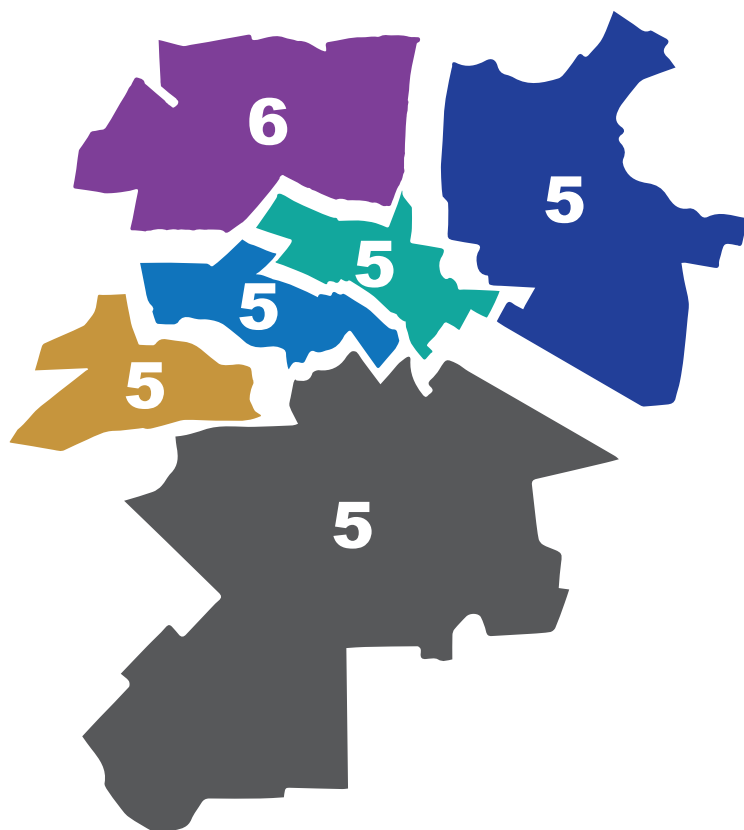
W lutym 2011 r. złożona została interpelacja: "(...) Zwracamy się z prośbą do Pana Prezydenta o wydysponowanie kilku pomieszczeń na potrzeby radnych Rady Miasta Lublin. W chwili obecnej, przedstawiciele lokalnego ciała uchwałodawczego zmuszeni są przyjmować interesantów w ratuszowych korytarzach lub poza Ratuszem, co poważnie utrudnia wykonywanie naszych obowiązków i stawia władze Lublina w niekorzystnym świetle w oczach mieszkańców. Niniejszy stan rzeczy istnieje już bardzo długo, destrukcyjnie oddziałując na efekt finalny naszej ciężkiej pracy dla dobra lokalnej społeczności. W związku z powyższym prosimy o priorytetowe potraktowanie naszej prośby i rozwiązanie tego dokuczliwego problemu. (...)", <http://bip.lublin.eu/bip/um/index.php?t=210&id=142888> (Biuletyn Informacji Publicznej UML).

Od drugiej połowy 2011 roku radni i radne posiadają jedną salę nr 1, na parterze, w której mogą swobodnie przebywać. Niektórzy z nich uważają, że pomieszczenie nie spełnia wymogów dobrej przestrzeni do kontaktów z mieszkańcami i mieszkankami, ponieważ nie umożliwia odbycia rozmowy w intymnej atmosferze. Dodatkowo korzystają z sali nr 3, sali obrad Rady oraz gabinetów Przewodniczącego Rady Miasta w przypadku spotkań z mieszkańcami i mieszkankami.

Postrzeżenie mandatu

Wybory do Rady Miasta w Polsce są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Radni i radne są wybierani w okręgach wyborczych bezpośrednio spośród zgłoszonych kandydatów. Okręg wyborczy obejmuje część obszaru gminy. W Lublinie wybiera się 31 radnych w VI okręgach wyborczych.

Narzuca to związek radnych z okręgiem wyborczym, mimo że ślubowanie składane na pierwszej sesji nowo wybranej rady gminy wskazuje na obowiązek reprezentowania interesów całej gminy: „Wierny Konstytucji, ślubuję uroczyście obowiązki radnego sprawować



Liczba Radnych wybieranych w okręgach:

- I. Śródmieście (5),
- II. LSM (5),
- III. Czuby, Węglin (5),
- IV. Czechów, Sławiniek (6),
- V. Ponikwoda, Bazylianówka, Kalinowszczyzna, Tatary, Felin (5),
- VI. Bronowice, Kośminiek, Dzieśiąta, Abramowice, Zemborzycy

godnie, rzetelnie i uczciwie, mając na względzie dobro mojej gminy i jej mieszkańców". Niektórzy radni/radne mają poczucie reprezentowania określonego środowiska/grupy zawodowej, z której się wywodzą, w oderwaniu od kryterium terytorialnego.

W RML istnieje wyraźny podział w tej kwestii. Radni i radne, którzy pełnią swoją funkcję więcej niż jedną kadencję, pracują przede wszystkim na rzecz swojej dzielnicy. Znają najlepiej jej problemy, a swoją rolę upatrują w dalszym przekazywaniu postulatów od mieszkańców i mieszkańek. Interes miasta jest wypadkową interesów dzielnic. Przywoływanym argumentem jest fakt składania obietnic wyborczych na dzielnicach. W polskim systemie prawnym obietnice wyborcze nie stanowią przyrzeczenia publicznego - nie są wiążące. Jeden z radnych zarzucił brak szczerości tym z radnych, którzy twierdzą, że nie czują się związani z okręgiem wyborczym. Jego zdaniem te relacje to czysta kalkulacja przedwyborcza. Z drugiej strony rolą RML jest reprezentowanie interesów całego miasta, choć jest to uzależnione od rangi rozpatrywanej sprawy. System wyborczy sprzyja upartyjnieniu radnych. Przy tym dodatkowo świadomość funkcjonowania samorządu i aktywność mieszkańców i mieszkańek jest zbyt niska.

Innym aspektem tej sprawy są metody przekazywania postulatów przez radnych. Jako sposób najskuteczniejszy radni i radne wskazują bezpośredni kontakt z dyrektorami i dyrektorkami komórek organizacyjnych UML. W przekonaniu jednego z radnych to zaburza relacje władz. Nie jest rolą radnych bezpośrednio załatwianie kwestii indywidualnych u poszczególnych decydentów i decydentek. Ten ciężar powinien zostać przeniesiony na kontakt z Prezydentem Miasta. Na sesji ten schemat jest często zachowywany. Formuła przyjęta zwyczajowo na komisjach sprzyja takiemu zjawisku. Czasem na posiedzeniach nie ma Prezydenta Miasta ani osób go zastępujących, ale sami dyrektorzy oraz dyrektorki, przez co dyskusja jest prowadzona z nimi. Urzędnicy i urzędniczki są zapleczem merytorycznym Prezydenta Miasta, a nie radnych.

Potencjalny konflikt interesów?

Jako potencjalny konflikt interesów jeden z radnych wskazał zatrudnienie radnych w spółkach miejskich oraz miejskich jednostkach organizacyjnych lub innych instytucjach powiązanych faktycznie bądź finansowo z gminą.

Współpraca z radami dzielnic

Dzielnica jest jednostką pomocniczą Miasta Lublin tworzoną przez RML na wniosek mieszkańców i mieszkańek dzielnicy. Uchwala też jej statut po przeprowadzeniu konsultacji. Rada dzielnicy jest organem uchwałodawczym i kontrolnym. Organem wykonawczym dzielnicy jest zarząd dzielnicy. W Lublinie istnieje 27 rad dzielnic. Poziom ich aktywności jest bardzo zróżnicowany. Rada dzielnicy realizuje zadania dzielnicy poprzez podejmowanie uchwał, stanowisk, apeli, opinii. Przewodniczący Zarządu dzielnicy lub osoba przez niego wyznaczona może uczestniczyć w pracach zespołów i komisji powoływanych przez Prezydenta Miasta lub kierowników jednostek organizacyjnych w charakterze obserwatora.

Rada Dzielnicy decyduje również o przeznaczeniu środków z rezerwy celowej - specjalnie utworzonej w budżecie miasta na zadania zgłaszane przez jednostki pomocnicze. Chodzi głównie o drobne prace remontowo-modernizacyjne wykonywane w dzielnicach, np: przebudowa i remonty dróg wewnętrznych, chodników i schodów, wykonanie i zakup wiat przy-

stankowych, budowa placów zabaw, zieleńców, zagospodarowanie skwerów, remonty i modernizacja boisk i infrastruktury sportowej, doświetlenia ulic*.

Dla niektórych radnych rady dzielnic spełniają rolę przekaźnika. Są najbliższymi mieszkańców i mieszkankę, najlepiej znają ich problemy. Niekiedy radni i radne miejskie są "na uboczu". W opinii jednego z radnych radny/radna miejska zwiększa skuteczność radnych rady dzielnicy. Uznaje za bezzasadny zakaz bycia jednocześnie radnym/radną miejską i radnym/radną rady dzielnicy.

Współpraca na poziomie dzielnicy układa się różnie. Niektórzy radni i radne są zapraszane na posiedzenia rady dzielnicy, inni - nie. Upatrują przyczynę ich marginalizowania w rozgrywkach przedwyborczych między radnymi miejskimi startującymi z tej samej listy. Zdarza się, że rady dzielnic są wewnętrznie skonfliktowane, co utrudnia współpracę. Radni i radne RML wskazują także na upartyjnienie rad dzielnic, dążenie do kariery politycznej czy niezdrową rywalizację pomiędzy radnymi miejskimi i radnymi dzielnicowymi.

Asystenci radnych

W trakcie prowadzonego monitoringu grupa radnych przedstawiła projekt uchwały w sprawie powołania społecznych asystentów/asystentek radnych Rady Miasta Lublin**. 17 radnych podpisało się pod projektem uchwały. Jednak w głosowaniu projekt nie uzyskał poparcia Rady. Wyniki głosowania: 12 głosów za, 2 głosy przeciw, 11 głosów wstrzymujących się.

Podczas rozmów z radnymi pojawiało się wiele wątpliwości zwłaszcza wokół sformalizowania takiej funkcji. Obecnie nie ma przeszkód, żeby nieformalnie powołać asystentów/asystentki.

Zarzutem było także zbyt ogólne określenie obowiązków tych osób. Umożliwiłoby to delegowanie zbyt wielu uprawnień, zagrażając tym samym paraliżem pracy komórek organizacyjnych UML, miejskich jednostek organizacyjnych oraz miejskich spółek.

Poruszano również kwestie finansowania. W projekcie uchwały jasno wskazano, że funkcja będzie pełniona dobrowolnie i nieodpłatnie. Jednak niektórzy radni/radne uważają, że należałoby przynajmniej pokryć koszty podstawowych wydatków, takich jak dojazdy, co mogłoby stworzyć nierówne warunki współpracy. Nie wszystkie radne i radni są w stanie pokryć te koszty z diet. Poza tym asystenci/asystentki mogłyby tworzyć kolejny poziom pośredniczenia pomiędzy radnymi a mieszkańcami i mieszkankami.

Radni i radne są w stanie, a nawet powinni samodzielnie pełnić powierzoną im funkcję publiczną. Odnoszono się do istniejących mechanizmów, takich jak Młodzieżowa Rada Miasta. Postulowano jej wsparcie, nie tworzenie nowych funkcji. Podczas dyskusji przeważały wątpliwości prawne. Wnioskodawcy powoływali się na art. 5b ustawy o samorządzie gminnym, tj. wspieranie idei samorządowej jako uzasadnienie dla powołania asystentów/asystentek. Podnoszono jednak, że taka interpretacja wykracza poza cel przepisu. Nie ma delegacji ustawowej do ustanowienia funkcji asystenta/asystentki, tak jak ma to miejsce

17 Liczba radnych, którzy podpisali projekt uchwały o asystentach.

* <http://um.lublin.eu/radydzielnic/index.php?t=200&id=148014> (Biuletyn Informacji Publicznej UML)

** <http://bip.lublin.eu/bip/um/index.php?t=200&id=187180> (Biuletyn Informacji Publicznej UML)

w przypadku Młodzieżowej Rady Miasta (art. 5b ust.2 i ust.3 ustawy o samorządzie gminnym). Wątpliwości w tym zakresie wspiera argumentacja przedstawiona w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 30 czerwca 2011 (sygn.akt IV SA/GI 492/11). W praktyce podobna uchwała została podjęta m.in. w Łodzi. Należy przy tym zaznaczyć, że Uchwałą nr 351/XX/2008 Rady Miasta Lublin z dnia 29 maja 2008 r. wprowadzono do Statutu Miasta Lublin inicjatywę uchwałodawczą mieszkańców i mieszkanek na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 1 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym (do wyłącznej właściwości rady gminy m.in. należy uchwalanie statutu gminy oraz organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego m.in. w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych). Warunki inicjatywy uchwałodawczej reguluje § 56 Statutu.

Niewątpliwie funkcja asystenta/asystentki bez względu na stopień sformalizowania pozwala na zdobycie unikatowej wiedzy praktycznej i mogłaby się przyczynić do zwiększenia zaangażowania oraz świadomości na temat działania samorządu (nie tylko młodzieży).

SESJE



SESJE RADY MIASTA

PRZEBIEG SESJI

Rada Miasta obraduje na sesjach i rozstrzyga w drodze uchwał sprawy należące do jej kompetencji. Ponadto może uchylać postanowienia, deklaracje, oświadczenia, apele i opinie nie będące aktami prawa miejscowego.

Porządek obrad, zgodnie ze Statutem Miasta Lublin, obejmuje stałe punkty, takie jak:

- przyjęcie protokołu z poprzedniej sesji,
- informacje Przewodniczącego Rady i Prezydenta Miasta o działaniach podejmowanych w okresie międzysesyjnym,
- rozpatrzenie projektów uchwał lub zajęcie stanowiska,
- interpelacje i zapytania radnych oraz odpowiedzi na interpelacje zgłoszone na poprzednich sesjach,
- wolne wnioski i informacje.

TERMINY

Zwyczajowo sesje Rady Miasta odbywają się w ostatni czwartek miesiąca. Roczny plan pracy RML jest zamieszczony w BIP. W obserwowanym okresie od 1 września 2012 roku do 30 czerwca 2013 roku (10 sesji Rady Miasta) nie została zwołana sesja w trybie nadzwyczajnym. Nie wyłączono jawności żadnej z sesji. Średni czas trwania sesji to ok. 8 godz. Najdłuższa sesja trwała 13 godzin. Mimo to nie przerwano obrad i nie wznowiono ich w innym terminie.

KWORUM

Zgodnie z § 33 Rada może obradować tylko w obecności co najmniej połowy swego ustawowego składu. Oznacza to, że obecność radnych w liczbie niższej niż 16 powoduje przerwanie obrad z powodu braku kworum. W praktyce dyskusje nad projektami toczą się bez względu na kworum. Dopiero podczas głosowania zwracano uwagę na liczbę obecnych radnych. Podczas 5 sesji odnotowano brak wymaganej większości co najmniej raz. Tylko jedna sesja rozpoczęła się punktualnie.

5 Na tylu sesjach, brakowało kworum.

REJESTRACJA SESJI

Obrady Rady są rejestrowane (audio). Nagrania te są udostępniane na indywidualny wniosek przez Biuro Rady Miasta. W Biuletynie Informacji Publicznej nie ma załączonych nagrań. Do połowy 2012 roku sesje były transmitowane na żywo przez telewizję internetową. Obecnie nagrań wideo nikt nie prowadzi.

10

Liczba protokołów, do których nie dołączono usprawiedliwień nieobecności radnych.

PROTOKOŁY

Protokoły z sesji w sposób bardzo szczegółowy odzwierciedlają jej przebieg. W Statucie Miasta Lublin doprecyzowano elementy, jakie w szczególności powinien zawierać protokół. Do protokołu dołącza się listę obecności radnych, listę zaproszonych gości, teksty przyjętych przez Radę uchwał, usprawiedliwienia radnych (§ 53 Statutu Miasta Lublin).

W pięciu przypadkach nie załączono list obecności oraz list zaproszonych gości. W żadnym przypadku nie zamieszczono usprawiedliwień nieobecności radnych. Wynika to z przekonania pracowników i pracowników, że nie stanowią one informacji publicznej. Niewątpliwie nieobecności wiążą się z pełnieniem funkcji publicznej oraz są podstawą do ustalania wysokości diety, czyli odnoszą się do wydatkowania środków publicznych. Zgodnie z art. 61 Konstytucji: Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyski-

wanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Wg informacji otrzymanej przez Biuro Rady Miasta usprawiedliwienia będą dołączane do protokołu z sesji od września 2013 r.

Protokoły są zamieszczane w BIP po ich zatwierdzeniu przez RML na kolejnej sesji. W tym czasie radni i radne mogą zgłaszać poprawki do protokołu. Brakuje uzasadnienia, dla którego projekt protokołu nie jest udostępniany po przepisaniu nagrania sesji przez pracowników BRM, ale wyłącznie na wniosek w BRM. W tej sytuacji protokół z sesji mającej miejsce w czerwcu zostanie zamieszczony w BIP najwcześniej w we wrześniu.

MIEJSCA DLA PUBLICZNOŚCI

W sali obrad znajduje się ok. 30 miejsc wyznaczonych dla

6 Na tylu sesjach publiczność była aktywna.

publiczności. Na wszystkich obserwowanych sesjach była publiczność, w sześciu przypadkach, widać było jej aktywność (wypowiedzi, transparenty, okrzyki, głośne komentarze). Kilkakrotnie zdarzyło się, że przyszło na sesję (a dokładniej na określony, budzący szersze zainteresowanie punkt obrad) więcej osób, niż mogła pomieścić sala. Rozwiązaniem w takich przypadkach może być transmisja wideo (a nie tylko audio) na korytarzu.

POWIADOMIENIA O SESJI

Na podstawie § 26 o terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad sesyjnych zawiadamia się radnych najpóźniej na 10 dni przed terminem sesji, za pomocą listów poleconych lub w inny skuteczny sposób, dostarczając im także materiały objęte porządkiem obrad.

Inny tryb obejmuje procedowanie nad projektem uchwały budżetowej oraz absolutorium. Zawiadomienie wraz z materiałami dotyczącymi sesji poświęconej uchwaleniu budżetu i sprawozdania z wykonania budżetu przesyła się radnym najpóźniej na 14 dni przed terminem sesji. Zawiadomienie o terminie, miejscu i przedmiocie obrad Rady powinno być podane do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty. Kilkakrotnie w toku rozmów z radnymi, a także podczas posiedzeń komisji stałych, pojawiały się głosy krytyczne wobec zbyt późnego dostarczania materiałów, zwłaszcza autopoprawek, nawet w dniu posiedzenia. Radni i radne zwracali uwagę, że w takiej sytuacji nie mają szans na zapoznanie się ze wszystkimi materiałami lub muszą poświęcać w tym celu weekend. Niektórzy wskazywali na zasadność szybkiego reagowania Prezydenta Miasta w sprawach istotnych dla mieszkańców i mieszkanek. Dlatego nie uda się uniknąć sytuacji opóźnienia w przekazaniu materiałów. Z katalogu materiałów przygotowawczych mieszkańcy i mieszkanki mogą zapoznać się z porządkiem obrad RML, projektami uchwał, stanowisk i apeli. Nie mają natomiast wglądu do pism wpływających do wiadomości radnych.

WYZWANIA

Czas trwania sesji

Sesje odbywają się co miesiąc, z wyjątkiem wakacji. Nie dotyczy to sesji nadzwyczajnych.

Zazwyczaj sesje trwają od kilku do kilkunastu godzin. O czasie trwania sesji decyduje Rada Miasta. Na wniosek radnych Przewodniczący może poddać pod głosowanie przerwanie sesji i jej wznowienie w innym terminie..

Najkrótsza sesja (marzec 2013) trwała od 9:20 do 12:50, a najdłuższa (październik 2013) od 9:00 do 23:35.



Najkrótsza sesja trwała od 9:20 do 12:50, a najdłuższa od 9:00 do 23:35.

Zdarza się, że dyskusja nad poszczególnymi projektami uchwał znacznie się wydłuża. W obserwowanym okresie od 1 września 2012 roku do 30 czerwca 2013 roku wielokrotnie Przewodniczący przywoływał radnych do porządku. Efektem bywały przepychanki słowne pomiędzy poszczególnymi radnymi. Sporadycznie miało też miejsce wybieganie poza planowany przebieg obrad (np. częstowanie urodzinowym tortem wszystkich zebranych na obradach RML). Wystąpienia radnych niekiedy przekraczają kilkanaście minut. W momencie ożywionej dyskusji obradowanie nad danym punktem może trwać ponad godzinę, a nawet dłużej, jeśli w trakcie zarządzona zostaje przerwa. Wypowiedzi bywają powtórzeniem tych, które miały miejsce na posiedzeniach komisji. Często odnoszą się do

sfery emocji, a nie racjonalnych argumentów. Według kilku radnych sesja powinna być przestrzenią przede wszystkim do głosowania według opinii wypracowanych podczas komisji, nie przytaczania już odbytych dyskusji.

Dodatkowym elementem wydłużającym przebieg sesji są przerwy. Zarządza się je najczęściej na wniosek klubów, które uzgadniają stanowisko w danej sprawie.

Podczas każdej sesji trwającej dłużej niż do godz. 14.00 zarządzana jest dwugodzinna przerwa obiadowa. W żadnym przypadku obrady nie zostały wznowione punktualnie. Brakuje także informacji o przedłużeniu przerwy, nawet jeśli trwa ona 10-15 min. dłużej niż planowano.

Usprawnienie przebiegu obrad zależy przede wszystkim od czuwania nad zwięzłością wystąpień radnych (temat, forma i czas trwania) przez Przewodniczącego. Unikanie wprowadzania podczas sesji punktów nieobjętych ustalonym porządkiem obrad, ewentualnie przeniesienie ich na przerwę w obradach.

Przykładowo, podczas czerwcowej sesji, zgłoszono wniosek formalny o ograniczenie czasu wypowiedzi radnych do 5 minut. To możliwy, choć rzadko stosowany, mechanizm mający zdyscyplinować radnych.

Jednak to rozwiązanie nie spotyka się z entuzjazmem z kilku powodów. Przewodniczący dopuszcza przeciągające się wypowiedzi i nie interweniuje, z obawy przed zarzutem o naruszenie prawa radnych do głosu.

Częstym argumentem wymienianym przez radnych jest też to, że sesja trwa tylko kilka godzin w miesiącu. Jest jedyną przestrzenią, poza posiedzeniami komisji, w której swobodnie można zaprezentować swoje poglądy mediom i publiczności. Co więcej Statut Miasta Lublin nie przewiduje instytucji ograniczenia czasu wypowiedzi. Dlatego wprowadzenie jej w praktyce w obecnym stanie prawnym wymaga każdorazowo złożenia wniosku formalnego i głosowania nad ograniczeniem czasu wypowiedzi przed rozpatrzeniem kolejnego projektu uchwały, co paraliżuje obrady. Jednak podjęcie strategicznej decyzji przez RML o ograniczeniu (analogicznie do funkcjonującego na poziomie Sejmu RP) i w efekcie zmiana Statutu, rozwiązałaby te wątpliwości prawne.

W przypadku wielogodzinnych sesji istnieje możliwość skorzystania z instrumentu prawnego przewidzianego w § 31 ust. 2 - 3 Statutu Miasta Lublin (przerwanie obrad Rady Miasta trwających do późnych godzin wieczornych i kontynuowanie ich w innym terminie). W obserwowanym okresie nie zastosowano tego rozwiązania, nawet w przypadku sesji trwającej 13 godz. Według radnych przede wszystkim powinien zostać złożony wniosek formalny w tej sprawie. Brak takiego wniosku oznacza brak woli przerwania obrad. Niektórzy podkreślają problemy ze zwolnieniem u pracodawcy w związku z ewentualnym kontynuowaniem obrad w kolejnym terminie. Większość jednak przyznaje, że jakość pracy radnych i możliwość skupienia po kilku - /kilkunastu godzinach obrad jest wyraźnie niska. Dlatego jedne z ostatnich projektów uchwał w porządku są przegłosowywane mechanicznie.

Jedną z metod wpływu na poziom dyskusji podczas obrad rady jest praktyka zastosowana przez radnych i radne w Szczecinie. Wspólnie ustalono Zasady debaty radnych, które określają merytoryczne ramy ich wypowiedzi (<http://rada.szczecin.pl/img/radamiasta/zasady.pdf>).

Głosowania

Radni i radne głosują za pomocą kart do głosowania. Czytniki zamontowane w sali obrad umożliwiają szybkie przygotowanie wydruków głosowania nad poszczególnymi punktami w porządku obrad. Statut Miasta Lublin wprost stanowi, że głosowanie jawne odbywa się przez podniesienie ręki. Niewielu radnych podczas głosowań podnosi rękę. Powoduje to, że zainteresowani mieszkańcy i mieszkanki miasta nie mają szansy zobaczyć jak głosują poszczególni radni oraz radne. Możliwość istnieje dopiero po upływie miesiąca (przyjęcie protokołu z poprzednich obrad Rady Miasta ma miejsce na sesji w miesiącu następnym) lub po złożeniu wniosku w BRM o udostępnienie wydruków głosowań. Sporadycznie osoby prowadzące obrady stosują formułę: *Proszę przyłożyć kartę do czytnika i podnieść rękę.*

Interpelacja i zapytania

Zgodnie z § 37 Statutu Miasta Lublin interpelacje i zapytania stanowią stały punkt w obradach RML. Interpelacje radnych są kierowane do Prezydenta Miasta. Dotyczą spraw miasta o zasadniczym charakterze. Interpelacja powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego, będącego jej przedmiotem oraz wynikające z niej pytania. Składa się ją w formie pisemnej na ręce Przewodniczącego Rady, który niezwłocznie przekazuje interpelację Prezydentowi Miasta. Odpowiedź na interpelację jest udzielana w formie pisemnej, w terminie 21 dni - na ręce Przewodniczącego Rady i radnego składającego interpelację. Odpowiedzi udziela Prezydent Miasta lub upoważnione przez niego osoby. Interpelacje radnych dotyczą tematów takich jak: nadanie honorowego obywatelstwa miasta, organizacja wydarzeń, infrastruktura drogowa, utworzenie nowej jednostki organizacyjnej miasta, selektywna zbiórka odpadów, zmiana organizacji ruchu, drobne inwestycje, sytuacja finansowa w danej spółce miejskiej, treści zamieszczane na stronach UML, bieżące/planowane remonty obiektów.



Podczas siedmiu z dziesięciu obserwowanych sesji radni zdjęli z porządku obrad interpelacje i zapytania.

Zapytania radnych w sprawach aktualnych problemów miasta w celu uzyskania informacji o konkretnym stanie faktycznym kierowane są do Prezydenta Miasta ustnie na sesji. Prezydent Miasta lub osoba przez niego upoważniona udziela odpowiedzi na zapytanie na sesji, na której zostało zgłoszone. W przypadku, gdy odpowiedź na zapytanie nie może być udzielona na sesji, na której zostało zgłoszone, odpowiedzi udziela się na piśmie w terminie 14 dni. Zapytania kierowane do Prezydenta podczas sesji mieszczą się dokładnie w tych samych obszarach tematycznych co interpelacje.

Wyraźnym dylematem jest zdefiniowanie „spraw miasta o zasadniczym charakterze”. Dla jednego z radnych interpelacje są niejasne. Nie wie, o co mógłby zapytać na sesji, o ile nie chce się przypodobać publiczności. Starał się napisać interpelacje o ogólnym charakterze. Nie czuł się komfortowo, podejmując kwestie ogólnorozwojowe, podczas gdy pozostali radni/radne piszą o remoncie konkretnej drogi. Prowadzi to do sytuacji, w której sprawy są podejmowane przez radnych poprzez bezpośrednie kontakty z dyrektorami i dyrektorami komórek organizacyjnych UML, miejskich jednostek organizacyjnych i spółek miejskich. Ten proces ani jego efekty nie są publicznie dostępne.

W obserwowanym okresie punkt interpelacje i zapytania został zdjęty siedmiokrotnie z

porządku obrad. W tym punkcie istnieje możliwość skierowania uwagi na daną kwestię w obecności mediów, publiczności oraz samego Prezydenta Miasta. Zdaniem niektórych radnych ta obecność wywołuje dodatkowy nacisk na realizację postulatów przez dyrektorów i dyrektorki komórek organizacyjnych UML, miejskich jednostek organizacyjnych i spółek miejskich. Niekiedy odpowiedź udzielana na interpelację nie jest w przekonaniu ich autorów i autorek wyczerpująca. Można wówczas zadać dodatkowe pytania w trakcie sesji. Niektórzy radni i radne mają utrudniony kontakt z osobami decyzyjnymi. Dlatego interpelacje stają się jedyną metodą dotarcia do nich z konkretną kwestią.

Zastanawia także kwestia nazewnictwa. Interpelacje z założenia mają formę pisemną, dlatego wprowadzenie ich jako stałego punktu w porządku obrad jest dość mylące. Zapytania są instytucją służącą wyjaśnianiu bieżących kwestii. Zmiana stałych punktów obrad wymagałaby uprzedniej zmiany Statutu Miasta Lublin.

Wydaje się, że te elementy w połączeniu z sesją wydłużającą się do późnych godzin popołudniowych (a nawet nocnych) powodują praktykę zdejmwania interpelacji i zapytań na znakomitej większości obrad RML.

Drugie czytanie ważnych uchwał

Zdarza się, że projekty uchwał o istotnym znaczeniu dla miasta, np.: strategię, w przekonaniu radnych są przekazywane w ostatnim, dopuszczonym przez prawo terminie. Niekiedy w drodze autopoprawki termin ten przekraczają. Niektórzy radni i radne uważają, że nie gwarantuje to wystarczającego czasu na zapoznanie się z wielostronicowym dokumentem o skomplikowanej materii. Zdania wśród radnych są podzielone. Kilka osób twierdzi, że ten czas jest wystarczający. Tym bardziej, że przy tego typu dokumentach często prowadzone są konsultacje społeczne, w których mogą uczestniczyć radni i radne na takich samych zasadach jak mieszkańcy i mieszkanki miasta.

Ten argument jest związany z inną kwestią podkreślaną w toku prowadzonych rozmów z radnymi. Pojawił się dylemat dotyczący roli Rady Miasta i jej relacji z Prezydentem Miasta. Funkcjonuje przekonanie o zmniejszaniu roli organu stanowiąco-kontrolnego na rzecz wykonawczego. Podawanym przykładem jest funkcjonowanie wielu ciał doradczych Prezydenta Miasta, w których RML nie ma swojego przedstawicielstwa. Ponadto nieprzedkładanie dokumentów dodatkowo podczas sesji przed ich uchwaleniem, zdaniem radnych, ogranicza rolę Rady Miasta jako szczególnego organu reprezentującego gminę. Marginalne znaczenie może mieć również zmiana ustroju samorządu gminnego, po której prezydent miasta nie był już wybierany przez radę gminy. Można odnieść wrażenie, iż polemika w tym zakresie odwołuje się przede wszystkim do stopnia wykorzystania instrumentów przysługujących radnym w obecnym stanie prawnym (np.: inicjatywy uchwałodawczej, zwołanie dodatkowego posiedzenia komisji) oraz świadomości mieszkańców i mieszanek gminy.

W obserwowanym okresie od 1 września 2012 roku do 30 czerwca 2013 roku wniesiono 7 projektów uchwał z inicjatywy grupy radnych. Pozostałe dotyczyły stanowisk, apeli, rzadziej autopoprawek.

*Informacja uzyskana na podstawie adnotacji przy projektach uchwał zamieszczonych w Biuletynie Informacji Publicznej UML:
<http://bip.lublin.eu/bip/um/index.php?t=200&id=139038>.

7 Tyle projektów uchwał zgłosili radni*.

Powszechnym jest przeświadczenie o tym, że wyłącznie Prezydent Miasta ma możliwość skutecznego działania na rzecz gminy.

SONDA

Przeprowadziliśmy sondę wśród mieszkańców i mieszkańek Lublina. Około 80 osób ankietowanych mieściła się w przedziale wiekowym od 18-30 lat oraz 78 osób w wieku 31-50 lat. Zapytaliśmy 205 osób o nazwiska radnych. 133 osoby nie wskazały żadnego nazwiska, 34 osoby wymieniły więcej niż jedno. W tej ostatniej grupie 22 osoby pomyliły funkcję radnego z Prezydentem Miasta czy poszczególnymi pracownikami wydziałów Urzędu Miasta Lublin. Na pytanie, ilu jest radnych w Radzie Miejskiej poprawnie (czyli podało liczbę 31) odpowiedziało tylko pięć osób. Pośród 85 prób odpowiedzi najczęściej pojawiające się wyniki to: 40, 30, a nawet 100. Niewielka różnica wystąpiła pomiędzy osobami, które miały świadomość, że są wyborcami (107) a tymi, które wskazywały komisarza wyborczego, naród oraz rady dzielnic jako właściwe do wyłaniania Rady Miejskiej. W ciągu ostatnich dwóch lat tylko 13 osób spośród zapytanych kontaktowało się z radnymi, Wreszcie jako najbardziej efektywne formy komunikacji wymieniono kolejno: wizytę osobistą na dyżurze radnych (79), kontakt za pomocą e-mail (78), otwarte spotkanie dla większej grupy osób (52). Tylko jeden respondent podał dodatkowe formy kontaktu czat, a dwie osoby Facebook.

Publikowanie nagrań z sesji

Sesje są nagrywane w trybie audio. Każda osoba może się zwrócić do Biura Rady Miasta o udostępnienie nagrania zaraz po sesji. Sesje od połowy 2012 roku nie są transmitowane przez telewizję internetową. Sala obrad jest w pełni przystosowana do rejestracji dźwięku o wysokiej jakości. Sesje odbywają się w godzinach pracy, dlatego uczestniczenie w niej jest utrudnione dla publiczności. Protokoły z sesji szczegółowo odzwierciedlają jej przebieg. Jednak uzyskanie interesującej informacji dotyczącej danego projektu uchwały wymaga poświęcenia znacznej ilości czasu ze względu na objętość tego dokumentu. Patrząc z perspektywy zwiększania dostępności pracy RML i samych radnych, odpowiedzialności za słowo oraz zainteresowania gminy funkcjonowaniem samorządu, udostępnianie i archiwizowanie nagranych materiałów na stronie internetowej z podziałem na poszczególne obszary dyskusji, byłby bardziej efektywny. Jednak obróbka nagrań z każdej sesji i ich publikowanie nawet z lakonicznym opisem wymaga dużego nakładu pracy ze strony pracowników i pracownic BRM.

KOMISJE

Rada Miasta Lublin ma 12 komisji, które spotykają się zazwyczaj w trybie miesięcznym, przed sesją Rady Miasta.

W obserwowanym okresie od 1 września 2013 do 30 czerwca 2013 roku odbyło się 147 posiedzeń komisji. Byliśmy obecni na 110 z nich.

32 Tyle razy przed posiedzeniem komisji brakowało w BIP porządku obrad.

PORZĄDEK

Porządek posiedzenia komisji nie został zamieszczony w ogóle lub po posiedzeniu komisji w 32 przypadkach, w tym 22 razy podana informacja nie zgadzała się z rzeczywistym czasem lub miejscem posiedzenia.

Średni czas zamieszczenia porządku przed posiedzeniem komisji to 3 dni. Nie jest to możliwe wcześniej ze względu na projekty uchwał pojawiające się w porządku jeszcze w piątek przed tygodniem, w którym odbywają się posiedzenia komisji stałych. Zawiadomienie o posiedzeniu jest kierowane do Rad Dzielnic oraz zaproszonych gości jeden dzień przed lub w tym samym dniu, w którym jest zamieszczone w BIP.

Stowarzyszenie Homo Faber otrzymywało harmonogram posiedzeń komisji. Harmonogram posiedzeń zawiera zestawienie posiedzeń wszystkich komisji stałych z uwzględnieniem terminu, miejsca, listy zaproszonych gości oraz projektów uchwał w porządku posiedzenia w danym miesiącu. Harmonogram posiedzeń komisji bazuje na ustalonym na początku kadencji planie prac komisji stałych, który nie został podany do publicznej wiadomości (komisje stałe opiniują w konkretne dni tygodnia w ustalonych z góry godzinach; ustalenia rzadko

podlegają zmianom). Informacje o zwyczajowym terminie posiedzeń wstawiono na podstrony komisji w maju 2013 r. (wg BIP).

Należy zwrócić uwagę na informacje przekazywane w Punkcie Biura Obsługi Mieszkańców. Kilkakrotnie opierały się one o terminarz rezerwacji sal w

16 Tyle komisji, na których byliśmy (ze 110) rozpoczęło się o czasie.

Ratuszu. Pracownicy i pracownice Punktu nie posiadali harmonogramu posiedzeń komisji stałych. Innym sposobem zdobywania przez nich informacji był każdorazowo w takiej sytuacji telefon do BRM.

Szczególnym momentem w pracy RML jest opiniowanie w komisjach stałych budżetu miasta oraz zatwierdzanie sprawozdania Prezydenta Miasta z wykonania budżetu za rok poprzedni (absolutorium). Informacja o trybie prac w obu przypadkach została zamieszczona w zakładce dotyczącej sesji (<http://bip.lublin.eu/bip/um/index.php?t=200&id=139038> Biuletyn Informacji Publicznej UML). Harmonogram prac nad sprawozdaniem z wykonania budżetu umieszczono również w zakładce poświęconej komisjom stałym (<http://bip.lublin.eu/bip/um/index.php?t=200&id=192287> Biuletyn Informacji Publicznej UML).

NAGRANIA AUDIO

Efekty prac komisji stałych są dostępne dzięki obecności na posiedzeniu lub zapoznaniu się z ustaleniami komisji, czyli wynikami głosowań nad danym projektem uchwały, w BIP. Posiedzenia komisji są nagrywane nieregularnie przez pracowników i pracownice BRM w celach pomocniczych. Jakość tych nagrań jest stosunkowo niska, przez co nie są podawane do publicznej wiadomości. Można się z nimi zapoznać wyłącznie na wniosek w siedzibie BRM. Kanałem informacji poza udostępnianymi przez UML są media. W obserwowanym okresie sporadycznie podczas posiedzeń komisji pojawiali się dziennikarze i dziennikarki.

DOSTĘPNOŚĆ POSIEDZEŃ

Bieżące uczestnictwo mieszkańców i mieszkanek w posiedzeniach komisji jest utrudnione z uwagi na godziny, w jakich odbywają się posiedzenia. W poniedziałek odbywa się pięć komisji, z czego czas trwania 3 pierwszych posiedzeń często się na siebie nakłada. Dwie z nich rozpoczynają się o tej samej godzinie.

Podczas sesji rzadko prezentowane są efekty prac poszczególnych komisji przez ich przewodniczących/przewodniczące. Prezentacja sprawozdania (z wyjątkiem rocznych sprawozdań z działalności prac komisji) czy wniosków komisji opiera się na wskazaniu nazwy rozpatrywanego projektu oraz wyniku głosowania. Radni i radne nieuczestniczące w posiedzeniu danej komisji oraz publiczność nie znają argumentacji.

39/110

Na tylu posiedzeniach komisji na sali była publiczność.

Zgodnie z § 95 Statutu Miasta Lublin komisje stałe składają na piśmie Rady Miasta okresowe sprawozdania z działalności nie rzadziej niż raz w roku. Powinno ono zawierać w szczególności:

- 1) liczbę, przedmiot, miejsce, zakres i czas przeprowadzonych kontroli (dotyczy Komisji Rewizyjnej),
- 2) wykaz najważniejszych nieprawidłowości ujawnionych w toku kontroli (dotyczy Komisji Rewizyjnej),
- 3) wykaz uchwał podjętych przez komisje,
- 4) ilość odbytych posiedzeń komisji.

Sprawozdanie z działalności Komisji Rewizyjnej oraz sprawozdania komisji stałych Rady Miasta Lublin za rok 2012 były rozpatrywane podczas sesji w lutym 2013 roku. Dokumenty nie zostały zamieszczone w BIP. Zamieszczono w BIP jedynie Uchwałę Komisji Rewizyjnej w sprawie wniosku o udzielenie absolutorium Prezydentowi Miasta Lublin za 2012 rok wraz z uzasadnieniem.

PROTOKOŁY

Protokoły z posiedzeń komisji nie mają formy podobnej do protokołów z sesji. Stanowią wyniki głosowania nad poszczególnymi projektami uchwał (funkcja opiniodawcza komisji

stałych). Nie są odnotowywane głosowania imienne. Dlatego są nazywane ustaleniami z posiedzeń komisji. Ich celem jest przede wszystkim wskazanie Prezydentowi Miasta prawdopodobnych wyników głosowania podczas sesji i stworzenie możliwości zareagowania na ewentualne zmiany przed obradami Rady Miasta. Biorąc pod uwagę niskie zaangażowanie mediów, brak udostępnionych nagrań z posiedzeń oraz ograniczenie możliwości uczestniczenia mieszkańców i mieszkank w posiedzeniach komisji (godziny rozpoczęcia posiedzeń) protokoły stanowią jedyny ślad procesu podejmowania decyzji przed właściwym głosowaniem.

GŁOSOWANIA

Specyfika funkcjonowania komisji przejawia się w tym, że głosowania nie są wiążące. Jednak argumenty, które padają w trakcie posiedzenia mają kluczowe znaczenie dla dalszej dyskusji oraz ostatecznej decyzji Rady Miasta. Biorą w nich udział zastępcy i zastępczynie Prezydenta, dyrektorzy i dyrektorki komórek organizacyjnych Urzędu Miasta, miejskich jednostek organizacyjnych i spółek miejskich, niekiedy Prezydent Miasta. Pojawia się uzasadnienie dla ważnych działań inwestycyjnych miasta i wyjaśnienie zasadniczych kierunków działania. Przykładem jest dyskusja przed wprowadzeniem nowego systemu odbioru odpadów, która dotyczyła żywotnych interesów wszystkich mieszkańców i mieszkank miasta. Ze względu na powyższe ograniczenia nie mieli oni dostępu do wiedzy merytorycznej, która jest przekazywana podczas posiedzeń komisji. Protokoły są zamieszczane w BIP. W 5 przypadkach nie zamieszczono protokołów. Termin zamieszczenia protokołów w 31 posiedzeń komisji przekraczał 7 dni.

WYZWANIA

Publikowanie nagrań z posiedzeń komisji

Podczas posiedzeń komisji zazwyczaj odbywa się merytoryczna dyskusja na dany temat. Uczestniczą w nich dyrektorzy/ki komórek organizacyjnych UML, miejskich jednostek organizacyjnych oraz miejskich spółek, często tłumacząc, precyzując zawłość projektu uchwały. Radni i radne mają możliwość w drodze dyskusji wypracowania wspólnej opinii. Odbywają się głosowania. Jednak z całego procesu pozostaje jedynie ślad w postaci notatki - ustaleń z komisji (nazywanej „protokołem”), w której znajduje się tylko temat głosowania i jego wynik, bez podawania jakichkolwiek argumentów.

Pracownicy i pracownice Biura Rady Miasta dokonują rejestracji audio posiedzeń. Jednak z powodu braku odpowiedniego zaplecza technicznego sal, w których odbywają się posiedzenia komisji, nie są one publikowane. Część z nich nie dokonuje w ogóle nagrań, jeśli są w stanie wszystko zanotować.

Nie jest to kwestia jednoznaczna. Z jednej strony nagrywanie wymaga nakładów finansowych w celu przystosowania sal do rejestrowania dźwięku. Wymaga to również dodatkowego nakładu pracy Biura Rady Miasta. Niektóre osoby obawiają się upolitycznienia dyskusji w taki sposób, jak ma to miejsce podczas sesji. Fakt nagrywania może też doprowadzić do sformalizowania atmosfery podczas posiedzeń komisji. W opinii jednego z radnych rejestracja dźwięku przypomina „czasy bolszewickie”.

Z drugiej strony, jedna z osób oceniła pracę radnych podczas komisji negatywnie, wskazując niski poziom dyskusji. Inwestycja w sprzęt nagrywający według tej osoby w skali całego budżetu jest niewielka, a mogłaby przyczynić się do podniesienia poziomu przygotowania radnych na posiedzenia. Radni i radne, pełniąc funkcję publiczną, podlegają kontroli społecznej nie tylko w okresie przedwyborczym, kiedy organy władzy samorządowej są przez społeczność lokalną rozliczane. Wiąże się to z obowiązkiem informowania o bieżącej działalności prowadzonej przez Radę, zarówno na sesji, jak i podczas pracy w komisjach. Wielokrotnie w posiedzeniach komisji oraz obradach Rady Miasta brała udział publiczność zainteresowana konkretnym projektem uchwały dotyczącym jej interesu. Wpływ mieszkańców oraz mieszkanki na decyzje podejmowane w imieniu gminy nie ustaje z chwilą dokonania wyboru osób kandydujących.

Rangę jawności posiedzeń komisji potwierdza opinia jednego z radnych. Jego zdaniem komisje są bardzo wpływowe. Sprawnie funkcjonująca komisja jest w stanie skutecznie lobbować w danej kwestii, czy przygotować dobrą uchwałę. Jednak na sesji nie zawsze odczytuje się wynik zaopiniowanych w komisjach projektów przez co cały proces wypracowywania rozwiązań nie jest w żaden sposób upubliczniany.

Harmonogram posiedzeń komisji stałych

W obserwowanym okresie podczas posiedzeń komisji zdarzało się, że radnym nie udało się zrealizować porządku posiedzenia z powodu braku kworum (zaczynało się kolejne albo wciąż trwało posiedzenie innej komisji, w której zasiadają ci sami radni i radne). Przewodniczący lub przewodnicząca komisji nie rozpoczynała posiedzenia do momentu uzyskania kworum (od kwadransa do pół godziny). Kilku radnych podnosiło ten problem na posiedzeniach komisji oraz sesjach. Niektóre komisje zmieniły godziny posiedzeń. W efekcie dwie komisje rozpoczynają się o tej samej godzinie. Z jednej strony radni i radne twierdzą, że można pokierować swoją aktywnością w taki sposób, żeby nie kolidowały ze sobą. Z drugiej swoboda wyboru komisji według zainteresowań jest prawem radnych i warto byłoby stworzyć możliwość uczestniczenia we wszystkich posiedzeniach. Zwłaszcza, że z takiej możliwości mogą także chcieć skorzystać osoby z publiczności. Nie jest to jednak proces łatwy. Wymaga porozumienia pomiędzy Prezydium Rady, pozostałymi radnymi oraz BRM. Faktem jest brak woli radnych do zmiany w tym zakresie. Postulowano następujące rozwiązania:

- ograniczenie liczby komisji poprzez likwidację tych, które posiadają zbieżne kompetencje,
- ustalenie 1,5 h odstępów czasowych pomiędzy kolejnymi posiedzeniami komisji,
- zwiększenie liczby dni, w jakich odbywają się posiedzenia komisji,
- zwoływanie posiedzeń nadzwyczajnych komisji w przypadku niemożności wyczerpania porządku posiedzenia w założonym czasie,
- zwiększenie przez Przewodniczących dyscypliny na posiedzeniach komisji.

2 Tyle komisji rozpoczyna się w tym samym czasie.



REKOMENDACJE

Zdjęcia

Rekomendujemy, żeby wszyscy radni i radne mieli na oficjalnej stronie Rady Miasta zamieszczone zdjęcia.

Kontakt e-mail

Rekomendujemy by uaktualnić zamieszczone na stronie Rady Miasta kontakty mailowe do poszczególnych radnych:

- te, które są nieużywane - usunąć,
- w przypadku, gdy radny bądź radna korzysta z innego adresu ustawić przekierowanie bądź zamieścić właściwy adres.

Oficjalna strona Rady Miasta

Rekomendujemy by w zakładkach poświęconych poszczególnym radnym dodać informację o:

- sposobie kontaktu (numer telefonu bądź informacja, w jaki sposób można się skontaktować, np. poprzez Biuro Rady Miasta),
- życiorys (zawierający informacje o wykształceniu, doświadczeniu zawodowym i działalności społecznej),
- informację, którą kadencję sprawuje mandat radnego lub radnej,
- wynik wyborów,
- ewentualnie link do profilu w serwisie społecznościowym bądź indywidualnej strony www.

Dyżury

Rekomendujemy by radni i radne, którzy prowadzą dyżury dla mieszkańców i mieszkanki informowali o tym na stronie Rady Miasta.

Indywidualne strony radnych

Rekomendujemy, by uaktualnić istniejące strony lub nieaktualne - wyłączyć.

Lista radnych/wspólne zdjęcie w Ratuszu

Rekomendujemy, by w okolicy sali obrad Rady Miasta w Ratuszu umieszczono zdjęcie wraz z opisem wszystkich radnych.

Przebieg obrad

Rekomendujemy usprawnienie przebiegu obrad, a zwłaszcza czuwanie nad zwięzłością wystąpień radnych (temat, forma i czas trwania) oraz unikanie wprowadzania podczas sesji punktów nie objętych ustalonym porządkiem obrad, ewentualnie przeniesienie ich na przerwę w obradach.

Rekomendujemy także korzystanie z instrumentów prawnych przewidzianych w § 31 ust. 2 - 3 Statutu Miasta Lublin (przerwanie obrad Rady Miasta, szczególnie trwających do późnych godzin wieczornych i kontynuowanie ich w innym terminie).

Przebieg głosowań

Rekomendujemy, aby zgodnie z § 61. ust. 1 Statutu Miasta Lublin, głosownie jawne odbywało się poprzez podniesienie ręki, tak by zgromadzona publiczność widziała, kto jak głosuje.

Harmonogram pracy komisji

Rekomendujemy, by wdrożyć zmiany organizacji prac komisji tak, by można było uczestniczyć we wszystkich posiedzeniach.

Interpelacje i zapytania

Rekomendujemy ustalenie jasnych wytycznych czego dotyczy i w jakiej formie powinny być składane interpelacji i zapytania.

Informowanie o wyniku prac komisji

Rekomendujemy, by przewodniczący i przewodniczące komisji przygotowywali i publikowali w protokole posiedzenia uzasadnienie negatywnego zaopiniowania projektu uchwały.

Informacje o dacie i miejscu posiedzenia komisji

Rekomendujemy zamieszczanie pełnej i zaktualizowanej informacji nt. najbliższych posiedzeń komisji na podstronie komisji min. 24 godziny przed posiedzeniem. Rekomendujemy umieszczanie propozycji porządków posiedzeń komisji przynajmniej na 24 godziny przed planowanym posiedzeniem.

Obecność publiczności na sali

Rekomendujemy zadbanie o to, by mieszkańcy oraz mieszkanki zainteresowane uczestnictwem w posiedzeniach czuli się na nie zaproszeni i włączeni w przebieg spotkania.

Dobrym zwyczajem praktykowanym przez niektórych przewodniczących/przewodniczące jest ogólne powitanie radnych, gości i publiczności zainteresowanej pracami komisji. Elementem włączenia jest udostępnienie aktualnych porządków posiedzeń.

Zarządzanie przerw w pracy komisji

Rekomendujemy, by w przypadku przerwania posiedzenia komisji w danym dniu informowano na bieżąco o terminie i miejscu kontynuacji jej prac w BIP UML oraz publiczność na zakończenie posiedzenia komisji.

Dostępność treści rozpatrywanych punktów posiedzenia komisji

Rekomendujemy odczytywanie pełnej nazwy projektu oraz numeru druku. Dzięki temu wszystkie osoby uczestniczące w posiedzeniu są w stanie wyszukać właściwy punkt posiedzenia i zapoznać się z jego treścią. Rekomendujemy podczas posiedzeń komisji wykorzystanie projektora do prezentowania planu posiedzenia, omawianych dokumentów, a zwłaszcza planów i map.

Dostępność prac Rady Miasta za pomocą strony internetowej Rady Miasta

Rekomendujemy uzupełnienie informacji w BIP UML poprzez zamieszczenie protokołów z obrad RM wraz z załączonymi listami obecności radnych, usprawiedliwieniami radnych nieobecnych, oświadczeniami i innymi dokumentami złożonymi na ręce Przewodniczącego Rady.

Materiały przygotowawcze

Rekomendujemy zamieszczanie materiałów przygotowawczych w BIP przed sesją i posiedzeniami komisji, w tym wnioski radnych i inne pisma będące przedmiotem rozpatrywania, prezentacje multimedialne przygotowywane przez zaproszonych gości.

W przypadku dokumentów, które wpłynęły do Przewodniczącego w terminie uniemożliwiającym umieszczenie ich przed sesją, rekomendujemy zamieszczenie ich w możliwie krótkim terminie po zakończeniu sesji/posiedzenia komisji.

Ujednolicenie nazewnictwa plików

Rekomendujemy ujednolicenie sposobu nazywania pdf'ów z porządkami i protokołami, by po pobraniu na dysk mieszkaniac i mieszkanka mogli zorientować się co tam się znajduje.

Nowa strona Urzędu Miasta Lublin

Rekomendujemy, by nowa strona Urzędu posiadała specjalne miejsce w przejrzysty i intuicyjny sposób przybliżającą zarówno sylwetki radnych, jak i efekty ich prac (m.in. poprzez eliminację liczby kliknięć i konieczności pobierania osobnych plików z kolejnymi dokumentami).

Aktualizacja informacji o najbliższych posiedzeniach

Rekomendujemy bieżące aktualizowanie informacji na temat najbliższych terminów i miejsc posiedzeń komisji w Biurze Obsługi Mieszkańców.

Informacje dotyczące klubów radnych

Rekomendujemy stworzenie zakładki gdzie zgromadzone zostaną informacje o klubach radnych (m.in. kontakt, dyżury, skład, reprezentacja, stanowiska, opinie, apele, wnioski).

Dane kontaktowe do Biura Rady Miasta

Rekomendujemy udostępnienie danych kontaktowych (adres, telefon, e-mail, godziny pracy) do Biura Rady Miasta na stronie Rady Miasta.



KRÓTKIE PODSUMOWANIE

Przez dziesięć miesięcy wnikliwie przyglądaliśmy się pracy lubelskich radnych, a także obsługującym ich komórkom organizacyjnym. Rozpoczynając nie mieliśmy żadnej tezy. Nie zakładaliśmy, że Rada jest świetna, albo fatalna. Chcieliśmy sprawdzić.

Poświęciliśmy tej pracy dużo czasu. Byliśmy na wszystkich sesjach, na 110 posiedzeniach komisji, spotkaliśmy się także ze zdecydowaną większością radnych oraz, kilkakrotnie, z pracownikami/pracownicami Biura Rady Miasta. Wielokroć prosiliśmy o konsultacje także prawniczki i politolożki.

Jaka jest więc lubelska Rada Miasta? Najłatwiej było powiedzieć, że poprawna. Mocne 3 z plusem. Większość formalnych zobowiązań jest wykonywana prawidłowo. Kontakt z radnymi jest możliwy. Pewna, ustawowo narzucona więź z mieszkańcami i mieszkankami istnieje. Jednak przez te miesiące nie zauważyliśmy, poza jednostkowymi przypadkami, aktywnego starania się by tą więź wzmacniać. A to jest potrzebne. Bardzo niska frekwencja w wyborach samorządowych, znikoma rozpoznawalność nazwisk radnych, śladowe zainteresowanie pracami komisji, znikoma liczba publiczności na sesjach świadczy o tym, że jest nad czym pracować. Oczywiście radni/radne mają pewne wypracowane formy współpracy z mieszkańcami/mieszkankami, ale często ograniczają je do reprezentowanego okręgu/dzielnicy/środowiska lub uczestnictwa w miejskich uroczystościach.

Często spotykaliśmy się z typowym przykładem błędnego koła. Radni/radne nie pełnią dyżurów, bo mieszkańcy/mieszkanke na nie nie przychodzą. Mieszkańcy/mieszkanke nie przychodzą, bo nie są przyzwyczajeni do tego, że można się z nimi podczas tych dyżurów spotkać. Albo kwestia upubliczniania efektów prac komisji. Mało osób sięga do informacji zawartych w Biuletynie Informacji Publicznej lub przychodzi na posiedzenia komisji, ponieważ bardzo trudno dotrzeć do informacji. A skoro jest małe zainteresowanie, to Urząd i radni/radne nie widzą sensu wkładania wysiłku w swoistą „obsługę potencjonalnego zainteresowania”. I znów koło się zamyka.

Aby przerwać zakłętą krąg należy wykonać wysiłek, poczynić konkretne, długotrwałe starania, by pewne działania stały się znaną praktyką. I taką pracę powinni wykonać przede wszystkim radni/radne, przy wsparciu Biura Rady Miasta i innych komórek Urzędu Miasta. To oni dysponują infrastrukturą, czasem i otrzymują za pracę diety lub, jak w przypadku pracowników/pracowniczek, wynagrodzenie.

Jednak, aby zmiany były możliwe, obie strony muszą widzieć w tym korzyść. Jeśli radni/radne będą aktywnie działać na rzecz mieszkańców/mieszkanek, uczestniczyć w życiu lokalnych wspólnot, zajmować się ich problemami, wspierać, pomagać - staną się rozpoznawani w swoim środowisku. Dzięki temu będą mieć sporą szansę na ponowny wybór. Z kolei jeśli mieszkańcy/mieszkanke będą znać swoich przedstawicieli oraz zakres spraw z którymi warto się do nich zwracać, kwestia słabej bądź nieistniejącej więzi zostanie rozwiązana, a praca radnych zauważona i doceniona.

Podczas pracy poczyniliśmy jeszcze jedną istotną obserwację. Mimo, że większość naszych rozmówców/rozmówczyń określała się jako samorządowcy, w rzeczywistości w przypadku podejmowania ostatecznych decyzji bardzo często decyduje stanowisko określonej partii.

Przykładem może być projekt uchwały o powołaniu asystentów radnych podpisany przez grupę radnych, których liczba wystarczałaby do przegłosowania takiej uchwały. Jednak podczas głosowania projekt nie przeszedł.

Kończąc to krótkie podsumowanie chcemy jeszcze raz podkreślić, że nie oceniamy lubelskiej Rady Miasta negatywnie. Wymagane minimum jest zachowane. Jako mieszkańcy i mieszkanki miasta chcielibyśmy jednak, by jeszcze nad wzajemnymi kontaktami popracowano. Zdecydowaną poprawę można osiągnąć poprzez eliminację wielu, często bardzo drobnych uchybień. Lubelska Rada Miasta ma olbrzymią szansę stać się przykładem dobrej władzy, która widzi w mieszkańcach/mieszkankach miasta coś więcej niż tylko grupę wyborców, z którą rozmawia raz na cztery lata za pomocą wyborczych plakatów.

Z naszej strony deklarujemy chęć dalszej konstruktywnej, choć niekiedy trudnej, współpracy. Tym bardziej, że mimo zakończenia monitoringu dalej będziemy obecni na sesjach i spotkaniach komisji by w pełni uczestniczyć w życiu naszego miasta.

Kinga Kulik, Piotr Skrzypczak
Homo Faber

PS. Poniższy raport przed upublicznieniem, przekazaliśmy wszystkim radnym (w wersji elektronicznej lub na specjalne życzenie papierowej) w połowie sierpnia 2013 r. Dodatkowo otrzymali go także za pośrednictwem Biura Rady Miasta. Poprosiliśmy o przesłanie, do 9 września, uwag, komentarzy oraz o sprostowanie ewentualnych błędów.

Otrzymaliśmy informację zwrotną od radnych: Małgorzaty Suchanowskiej, Zbigniewa Jurkowskiego oraz Marcina Nowaka.

Szczegółowe uwagi przesłała nam dyrektor Biura Rady Miasta Dorota Bartoszczyk. Zdecydowaną większość uwzględniliśmy w niniejszej publikacji.

Dziękujemy.