

Strażniczy Lubartów – monitoring władzy lokalnej

Monitoring realizacji Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii a realny wpływ mieszkańców na decyzje publiczne

Fundacja Miasto Obywatelskie Lubartów
2026

Raport został opracowany w celu pogłębionej analizy przejrzystości działań władz Gminy Miasto Lubartów w obszarze realizacji Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii. Punktem wyjścia do przygotowania raportu była korespondencja prowadzona przez mieszkańców oraz organizację społeczną w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, a także inicjatywy o charakterze petycyjnym podejmowane w interesie publicznym.

Analiza dokumentów źródłowych – w szczególności wniosków o udostępnienie informacji publicznej składanych w styczniu 2026 r., odpowiedzi udzielonych przez Urząd Miasta Lubartów, raportów z realizacji programu za lata 2023 i 2024, wykazu realizatorów zadań oraz treści samego programu przyjętego uchwałą Rady Miasta z dnia 15 marca 2023 r. – pozwala na rekonstrukcję faktycznego modelu jawności stosowanego przez organ gminy.

Zebrany materiał wskazuje jednoznacznie, że model ten ma charakter reaktywny. Informacja publiczna dotycząca realizacji programu nie jest udostępniana mieszkańcom w sposób systemowy ani proaktywny, lecz dopiero w odpowiedzi na indywidualne wnioski. W praktyce oznacza to, że mieszkańcy, którzy nie podejmą sformalizowanych działań w trybie UDIP, pozbawieni są dostępu do wiedzy o sposobie wydatkowania środków publicznych oraz o skuteczności podejmowanych działań.



Szczególnie istotnym problemem pozostaje kwestia terminowości i kompletności raportowania. Raporty z realizacji MPRPA sporządzane są z istotnym opóźnieniem, a ich treść ma w przeważającej mierze charakter opisowy. Brakuje w nich mierników rezultatu, porównań rok do roku oraz jasnego powiązania pomiędzy poniesionymi wydatkami a osiągniętymi efektami społecznymi. Taki sposób raportowania uniemożliwia mieszkańcom dokonanie samodzielnej i racjonalnej oceny skuteczności programu.

Dodatkowo, dostęp do informacji o podmiotach realizujących zadania w ramach programu, kryteriach ich wyboru oraz treści sprawozdań częściowych również wymaga każdorazowo składania odrębnych wniosków o informację publiczną. Brak publikacji tych danych w Biuletynie Informacji Publicznej prowadzi do fragmentaryzacji wiedzy i pogłębia asymetrię informacyjną pomiędzy administracją a mieszkańcami.

Opisane bariery informacyjne mają bezpośredni wpływ na realny udział mieszkańców w procesach decyzyjnych. Choć formalnie dostępne są instrumenty takie jak petycje czy wnioski obywatelskie, to ich skuteczność jest ograniczona przez brak bieżącej informacji oraz brak przejrzystego sprzężenia zwrotnego pomiędzy zgłaszanymi postulatami a działaniami organów władzy publicznej.

W efekcie partycypacja obywatelska przyjmuje charakter defensywny i kontrolny ex post, zamiast współtwórczego udziału w kształtowaniu lokalnej polityki publicznej. Wnioski płynące z niniejszego raportu wskazują na potrzebę systemowej zmiany podejścia do jawności i rozliczalności w obszarze realizacji programów finansowanych ze środków publicznych. Zmiana ta powinna obejmować zarówno poziom lokalny, jak i rozwiązania o charakterze systemowym, wzmacniające standardy przejrzystości i dobrej administracji.

Dostęp do informacji publicznej dotyczącej realizacji MPRPA w Gminie Miasto Lubartów – analiza dokumentów, terminów i praktyki organu

Podstawę stanowi analiza dokumentów wytworzonych i zgromadzonych w toku realizacji Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii w Mieście Lubartów, a także korespondencji prowadzonej przez mieszkańców i organizację społeczną w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Analiza ma charakter empiryczny i koncentruje się na ocenie dostępności informacji publicznej, terminowości odpowiedzi organu oraz kompletności udostępnianych danych.

Pierwszym dokumentem poddanym analizie jest uchwała Rady Miasta Lubartów nr L/370/2023 z dnia 15 marca 2023 r., na mocy której przyjęto Miejski Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2023–2025. Dokument ten



jest dostępny publicznie w Biuletynie Informacji Publicznej i stanowi formalną podstawę realizacji działań finansowanych ze środków pochodzących z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu. Program określa cele strategiczne, obszary interwencji oraz ogólne kierunki wydatkowania środków, jednak nie zawiera informacji o konkretnych realizatorach, harmonogramach ani miernikach rezultatów, co już na tym etapie ogranicza jego funkcję informacyjną z perspektywy mieszkańców.

Kolejną kategorią dokumentów są raporty z realizacji MPRPA za lata 2023 oraz 2024. Dokumenty te nie były dostępne publicznie w Biuletynie Informacji Publicznej w okresie realizacji programu ani bezpośrednio po zakończeniu roku sprawozdawczego. Zostały one udostępnione dopiero w odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji publicznej złożone w styczniu 2026 r. Fakt ten potwierdza, że dostęp do podstawowych informacji dotyczących realizacji programu nie miał charakteru proaktywnego, lecz był uzależniony od inicjatywy wnioskodawców.

Z analizy terminów wynika, że raporty sporządzane są z istotnym opóźnieniem, sięgającym kilku miesięcy po zakończeniu roku budżetowego. W praktyce oznacza to, że mieszkańcy uzyskują informację o realizacji programu dopiero w momencie, gdy nie istnieje już możliwość jakiegokolwiek reakcji na bieżące działania organu lub realizatorów zadań. Taki model raportowania pozbawia informację publiczną funkcji bieżącej kontroli społecznej i ogranicza ją do roli retrospektywnego sprawozdania.

Treść raportów z realizacji programu ma w przeważającej mierze charakter opisowy. Dokumenty te zawierają informacje o rodzaju podejmowanych działań, liczbie inicjatyw oraz ogólnych obszarach interwencji, jednak nie zawierają mierników rezultatu ani wskaźników skuteczności. Brak jest również porównań rok do roku oraz analizy relacji pomiędzy wysokością poniesionych wydatków a osiągniętymi efektami społecznymi. W konsekwencji raporty nie umożliwiają mieszkańcom samodzielnej, racjonalnej oceny efektywności wydatkowania środków publicznych. Istotnym elementem materiału dowodowego jest również wykaz oferentów wybranych do realizacji zadań w ramach MPRPA. Dokument ten nie jest publikowany w sposób systemowy w BIP i został udostępniony wyłącznie w odpowiedzi na wniosek o informację publiczną. Wykaz ten pozwala na ustalenie, które podmioty realizowały zadania finansowane z programu, jednak nie zawiera informacji o kryteriach wyboru ofert, wysokości przyznanych środków w odniesieniu do konkretnych zadań ani o efektach osiągniętych przez poszczególnych realizatorów.

Szczególne znaczenie z punktu widzenia przejrzystości mają sprawozdania cząstkowe składane przez realizatorów zadań. Dokumenty te stanowią podstawę rozliczenia finansowego i merytorycznego działań, jednak nie są udostępniane mieszkańcom w sposób standardowy. Ich pozyskanie wymaga każdorazowo składania odrębnych wniosków o udostępnienie informacji publicznej, co w praktyce znacząco ogranicza dostęp do wiedzy o rzeczywistym przebiegu realizacji programu.

Analiza korespondencji prowadzonej w trybie UDIP wskazuje również na problem fragmentaryzacji informacji. Poszczególne odpowiedzi organu dotyczą wąskich zakresów tematycznych i nie tworzą spójnego obrazu realizacji programu. Obywatel zainteresowany całościową oceną MPRPA zmuszony jest do samodzielnego łączenia danych pochodzących z

różnych dokumentów i odpowiedzi, co wymaga czasu, wiedzy oraz doświadczenia w pracy z dokumentacją administracyjną.

Z punktu widzenia procedur administracyjnych należy podkreślić, że choć organ udzielał odpowiedzi na wnioski o informację publiczną, to model ten należy ocenić jako minimalny standard formalny, niewystarczający z perspektywy zasad dobrej administracji i przejrzystości działania władzy publicznej. Informacja publiczna była udostępniana w sposób reaktywny, rozproszony i opóźniony, co w praktyce ograniczało możliwość jej wykorzystania przez mieszkańców do bieżącej kontroli działań organu.

Zebrany materiał jednoznacznie wskazuje, że w Gminie Miasto Lubartów występuje istotna luka pomiędzy formalnym obowiązkiem udostępniania informacji publicznej a realną dostępnością tej informacji dla mieszkańców. Luka ta nie polega na całkowitym braku informacji, lecz na sposobie jej udostępniania, który znacząco ogranicza przejrzystość procesu decyzyjnego oraz skuteczność społecznej kontroli nad realizacją programu finansowanego ze środków publicznych.

Dostęp do informacji publicznej dotyczącej realizacji MPRPA w Gminie Miasto Lubartów

Lp.	Dokument / działanie	Data złożenia / przyjęcia	Termin ustawowy	Odpowiedź organu	Data odpowiedzi	Charakter odpowiedzi	Skutek dla przejrzystości i partycypacji
1	Uchwała nr L/370/2023 Rady Miasta Lubartów – przyjęcie MPRPA na lata 2023–2025	15.03.2023	nie dotyczy	brak publikacji danych wykonawczych	–	dokument normatywny	Program dostępny formalnie, brak danych umożliwiających ocenę realizacji
2	Raport z realizacji MPRPA za 2023 r.	2024 (sporządzenie)	brak określonego terminu w uchwale	udostępniony wyłącznie na wniosek	styczeń 2026	odpowiedź na UDIP	Brak bieżącej informacji, kontrola społeczna wyłącznie ex post
3	Raport z realizacji MPRPA za 2024 r.	2025 (sporządzenie)	brak określonego terminu w uchwale	udostępniony wyłącznie na wniosek	styczeń 2026	odpowiedź na UDIP	Informacja uzyskana po zakończeniu roku, brak wpływu mieszkańców
4	Wniosek o udostępnienie informacji publicznej –	08.01.2026	14 dni (UDIP)	odpowiedź udzielona	styczeń 2026	informacja fragmentaryczna	Konieczność dalszych wniosków, brak

Lp.	Dokument / działanie	Data złożenia przyjęcia	Termin ustawowy	Odpowiedź organu	Data odpowiedzi	Charakter odpowiedzi	Skutek dla przejrzystości i partycypacji
	wykonywane zadania objętych MPRPA						całościowego obrazu
5	Wniosek o udostępnienie informacji publicznej – sprawozdania z realizacji MPRPA	23.01.2026	14 dni (UDIP)	odpowiedź udzielona	luty 2026	informacja wtórna / opisowa	Brak mierników, brak danych porównawczych
6	Wykaz oferentów wybranych do realizacji programu	brak publikacji	–	udostępniony na wniosek	styczeń 2026	zestawienie podmiotów	Brak informacji o kryteriach wyboru i efektach
7	Sprawozdania a częściowe realizatorów	brak publikacji	–	brak udostępnienia z urzędu	–	informacja niedostępna publicznie	Ograniczenie kontroli społecznej nad wykonaniem zadań
8	Petycja w sprawie konsultowania MPRPA z KCPU – Lubartów	31.12.2025	3 miesiące (ustawa o petycjach)	brak odpowiedzi	–	milczenie organu	Naruszenie standardów dialogu i partycypacji
9	Petycja analogiczna – Parczew	03.01.2026	3 miesiące	odpowiedź udzielona	2026	stanowisko merytoryczne	Dowód, że odpowiedź była możliwa
10	Publikacja informacji o realizacji MPRPA w BIP	2023–2026	obowiązek ciągły	brak publikacji zbiorczej	–	zaniechanie	Jawność reaktywna, nie proaktywna

Interpretacja tabeli

Zestawienie dokumentów i działań jednoznacznie wskazuje, że dostęp do informacji publicznej dotyczącej realizacji MPRPA w Gminie Miasto Lubartów ma charakter **reaktywny i fragmentaryczny**. Informacja publiczna jest udostępniana dopiero po złożeniu wniosków, często



z istotnym opóźnieniem czasowym, co uniemożliwia jej wykorzystanie jako narzędzia bieżącej kontroli społecznej. Brak systemowej publikacji raportów, wykazów realizatorów oraz sprawozdań częściowych prowadzi do powstania istotnej luki informacyjnej pomiędzy organem władzy a mieszkańcami.

Na podstawie dokumentów można odtworzyć **faktyczny proces**:

1. Decyzja o kształcie programu zapada **wewnętrznie**.
2. Program nie jest konsultowany z KCPU ani inną instytucją ekspercką.
3. Kryteria jakości działań **nie są ujawniane**.
4. Wykonanie rozliczane jest **opisowo**, nie rezultatem.
5. Kontrola społeczna napotyka bariery informacyjne.

Mieszkańcy **nie mają punktu wejścia** do procesu decyzyjnego.

Tabela potwierdza również, że formalne procedury udostępniania informacji nie przekładają się na realną przejrzystość procesu decyzyjnego. W szczególności brak odpowiedzi na petycję skierowaną do władz Miasta Lubartów, przy jednoczesnym udzieleniu odpowiedzi przez inny samorząd w analogicznej sprawie, wskazuje na problem nierównego traktowania inicjatyw obywatelskich oraz osłabienie standardów dialogu publicznego.

„Milczenie Lubartowa” – brak odpowiedzi organu jako bariera partycypacji obywatelskiej

Jednym z najbardziej wymownych elementów analizy przejrzystości działań władz Gminy Miasto Lubartów jest brak reakcji organu na petycję złożoną w interesie publicznym w dniu 31 grudnia 2025 r. Petycja dotyczyła zasad przygotowywania oraz aktualizacji Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii, w szczególności postulatu wprowadzenia obowiązku konsultowania programu z wyspecjalizowaną instytucją państwową – Krajowym Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom. Treść petycji była tożsama z petycją skierowaną do innego samorządu, co umożliwia porównawczą ocenę praktyki działania organów.

Zgodnie z ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, organ właściwy do rozpatrzenia petycji jest zobowiązany do jej rozpatrzenia bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie trzech miesięcy od dnia jej złożenia. Termin ten w analizowanym przypadku upłynął z końcem marca 2026 r. Pomimo upływu ustawowego terminu, do dnia sporządzenia niniejszego raportu nie została udzielona odpowiedź ani w formie pisemnej, ani poprzez publikację informacji w Biuletynie Informacji Publicznej.

Brak odpowiedzi organu nie był poprzedzony informacją o przedłużeniu terminu ani o przyczynach opóźnienia, co oznacza, że doszło do zaniechania wykonania obowiązku wynikającego wprost z przepisów prawa. Z punktu widzenia formalnego nie jest to jedynie kwestia organizacyjna, lecz sytuacja, w której instrument partycypacji obywatelskiej został pozbawiony swojej funkcji poprzez milczenie organu administracji publicznej.

Znaczenie tego zaniechania staje się szczególnie widoczne w zestawieniu z praktyką innego samorządu, do którego skierowano analogiczną petycję w dniu 3 stycznia 2026 r. W tym



przypadku odpowiedź została udzielona w ustawowym terminie i miała charakter merytoryczny. Fakt ten jednoznacznie dowodzi, że przygotowanie odpowiedzi było możliwe zarówno pod względem organizacyjnym, jak i prawnym. Różnica pomiędzy działaniami obu organów nie wynika z charakteru petycji, lecz z przyjętego modelu traktowania inicjatyw obywatelskich. Milczenie organu władzy publicznej w odpowiedzi na petycję ma daleko idące konsekwencje dla realizacji prawa do partycypacji. Petycja jako instrument przewidziany do zgłaszania postulatów w interesie publicznym, pełni funkcję dialogu pomiędzy obywatelami a władzą. Brak odpowiedzi nie tylko uniemożliwia ocenę stanowiska organu, lecz także pozbawia wnioskodawców informacji o tym, czy zgłoszony problem został w ogóle przeanalizowany. W efekcie mieszkańcy nie są w stanie ustalić, czy ich postulaty zostały odrzucone, zignorowane, czy też pozostają bez rozstrzygnięcia.

Z perspektywy standardów demokracji lokalnej milczenie organu należy ocenić jako szczególnie niekorzystne zjawisko. O ile odpowiedź negatywna, zawierająca uzasadnienie, pozostawia przestrzeń do dalszej debaty publicznej, o tyle brak jakiejkolwiek reakcji prowadzi do zamknięcia kanału komunikacji. Instrument partycypacyjny traci wówczas swój sens, a obywatelska aktywność zostaje zredukowana do jednostronnego aktu bez realnych skutków.

Milczenie Lubartowa należy również analizować w kontekście dostępu do informacji publicznej. Petycja dotyczyła bowiem mechanizmów zapewnienia jakości i przejrzystości programu finansowanego ze środków publicznych. Brak odpowiedzi oznacza, że mieszkańcy nie uzyskali informacji o stanowisku organu wobec postulatu zwiększenia transparentności procesu programowania i monitorowania działań profilaktycznych. W konsekwencji luka informacyjna została nie tylko utrzymana, lecz dodatkowo pogłębiona.

W ujęciu systemowym zjawisko milczenia organu wpisuje się w szerszy model jawności reaktywnej, zidentyfikowany w niniejszym raporcie. Informacja oraz dialog pojawiają się wyłącznie wówczas, gdy organ uzna je za konieczne, a nie jako standardowy element relacji z mieszkańcami. Taki model sprzyja utrzymywaniu asymetrii informacyjnej i osłabia mechanizmy kontroli społecznej, które stanowią istotny element rządów prawa na poziomie lokalnym.

Case study „Milczenie Lubartowa” pokazuje zatem, że problem przejrzystości działań władz lokalnych nie ogranicza się do technicznych aspektów publikowania dokumentów. Dotyczy on również kultury administracyjnej i sposobu traktowania inicjatyw obywatelskich. Brak odpowiedzi na petycję, pomimo istnienia wyraźnego obowiązku prawnego, stanowi barierę dla partycypacji mieszkańców oraz podważa zaufanie do instytucji samorządowych jako podmiotów otwartych na dialog i współodpowiedzialność za polityki publiczne.

Punkt wyjścia stanowią dwie petycje o identycznej treści, skierowane do dwóch organów (Miasto Lubartów oraz Parczew), dotyczące wprowadzenia obowiązku konsultowania Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii (dalej: „MPRPA”) z Krajowym Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom (dalej: „KCPU”).

Petycja Fundacji Miasto Obywatelskie Lubartów została oparta na konstrukcji „racjonalizacji decyzji publicznej” w obszarze wydatkowania środków pochodzących z opłat związanych z alkoholem (w praktyce – jednego z najbardziej „budżetowo znaczących” i jednocześnie „miękkich”

obszarów polityki lokalnej). W ujęciu argumentacyjnym petycja zakłada, że istnieje systemowa luka jakościowa: dokument decydujący o kierunkach wydatkowania środków publicznych nie jest obligatoryjnie konfrontowany z instytucją centralną powołaną do podnoszenia jakości i monitorowania programów gminnych: „środki publiczne są kierowane na działania o nieudowodnionej skuteczności” oraz „programy lokalne rozmiągają się z aktualną wiedzą naukową i krajowymi standardami”. To nie jest wyłącznie postulat proceduralny: to teza o deficycie rozliczalności merytorycznej (accountability) i o podatności systemu na decyzje uznaniowe, trudne do społecznej kontroli. Kluczową częścią petycji jest wykazanie, że konsultowanie MPRPA z KCPU jest nie tylko „sensowne”, ale mieści się wprost w zadaniach KCPU. Z dokumentu statutowego wynikają co najmniej cztery osie kompetencyjne szczególnie istotne dla oceny postulatu:

1. **Podnoszenie jakości programów gminnych** – w statucie wskazano zadania na rzecz „podniesienia jakości realizacji ... gminnych programów...”.
2. **Wytyczne i rekomendacje dla gmin** – statut przewiduje „przygotowywanie wytycznych i rekomendacji do realizowania gminnych programów...”.
3. **Pomoc merytoryczna dla samorządów** – ujęta jako stały element architektury wsparcia („udzielanie pomocy merytorycznej samorządom...”).
4. **Monitoring realizacji programów gminnych** – statut przewiduje „monitorowanie realizacji ... gminnych programów...”.

W konsekwencji, petycja ma konstrukcję „zgodności systemowej”: skoro państwo ustanowiło wyspecjalizowaną jednostkę budżetową podległą ministrowi zdrowia, której zadania obejmują jakość/wytyczne/monitoring programów gminnych, to wykluczanie jej z obiegu tworzenia programu lokalnego jest działaniem o słabej racjonalności administracyjnej (w petycji ujęte jako naruszenie standardu dobrej administracji).

Petycja:

- **nie kwestionuje** istnienia programu,
- **nie kwestionuje** kompetencji gminy,
- **nie kwestionuje** samodzielności samorządu,
- **nie dotyczy** pojedynczych decyzji finansowych.

Petycja zawiera **3 postulaty**, wszystkie proceduralne:

1. Obowiązek przekazywania projektów i uchwał MPRPA do KCPU.
2. Uwzględnianie opinii KCPU w uzasadnieniach uchwał.
3. Dołączanie opinii KCPU do dokumentacji programowej.

Oczekiwany efekt dla mieszkańców (wynikający z petycji)

Na podstawie treści:



- zwiększenie **transparentności procesu decyzyjnego**,
- zwiększenie **kontroli jakości wydatkowania środków**,
- ograniczenie działań pozornych,
- możliwość społecznej oceny decyzji (dostęp do opinii KCPU).

Znaczenie petycji dla przejrzystości władzy

Na poziomie faktów:

- petycja **dotyka mechanizmu decyzyjnego**, a nie decyzji,
- wskazuje na **lukę systemową**, nie błąd jednostkowy,
- tworzy **punkt odniesienia** dla późniejszych wniosków o informację publiczną,
- umożliwia sprawdzenie czy gmina:
 - reaguje,
 - ignoruje,
 - obchodzi problem formalnie.

Żaden postulat nie dotyczy treści programu ani konkretnych beneficjentów.

Treść MPRPA (Lubartów 2023–2025)

W dostarczonym MPRPA dla Miasta Lubartów (uchwała: 2023–2025) nie zidentyfikowano odwołań do KCPU jako podmiotu konsultacyjnego ani jako instytucji opiniującej dokument. Jest to właśnie luka: brak systemowego „peer review” przez instytucję centralną wyspecjalizowaną w jakości programów profilaktycznych.

Na poziomie treści programu miejskiego (Lubartów) nie widać mechanizmu, którego domaga się petycja; tym samym petycja trafia w realny deficyt narzędzi jakościowych i kontrolnych w cyklu programowania lokalnego.

Petycja została wysłana do Lubartowa dnia **31.12.2025 r.**, a do Parczewa dnia **03.01.2026 r.** Z Parczewa istnieje odpowiedź, z Lubartowa brak odpowiedzi (ani w piśmie, ani w BIP) pomimo upływu terminu ustawowego.

Z punktu widzenia problemu przejrzystości i wpływu mieszkańców, te dwa przypadki budują materiał porównawczy:

- w Parczewie widzimy **reakcję formalną** (kanał odpowiedzi działa),
- w Lubartowie widzimy **„ciszę administracyjną”** (brak publicznego śladu rozpoznania petycji), co jest klasycznym mechanizmem obniżającym partycypację: obywatel nie otrzymuje informacji, czy jego wniosek w ogóle wszedł w obieg decyzyjny, czy został odrzucony, czy jest procedowany. W przypadku Parczewa petycja spotkała się z formalną reakcją organu administracji. Odpowiedź została udzielona w ustawowym terminie i miała charakter pisemny.

Należy podkreślić, że:

- samo udzielenie odpowiedzi stanowi realizację minimalnego standardu wynikającego z ustawy o petycjach,

- organ odniósł się do przedmiotu petycji, co oznacza uznanie jej za element legalnego dialogu obywatelskiego.

Na tym etapie analizy kluczowe jest nie tyle merytoryczne stanowisko Parczewa, ile fakt, że petycja została potraktowana jako zdarzenie wymagające reakcji administracyjnej. Oznacza to, że mieszkańcy uzyskali przynajmniej formalne potwierdzenie wpływu – ich działanie uruchomiło procedurę. Ustawa o petycjach (standardowo) zakłada obowiązek rozpatrzenia bez zbędnej zwłoki, co do zasady w terminie 3 miesięcy, wraz z poinformowaniem wnoszącego o sposobie załatwienia; w praktyce brak odpowiedzi jest więc nie tylko „brakiem uprzejmości”, ale barierą w kontroli społecznej i weryfikacji legalności/proceduralnej rzetelności działania organu. Sam fakt braku odpowiedzi (Lubartów) jest już barierą partycypacji – mieszkaniiec/fundacja nie mogą ocenić, czy mieli jakikolwiek wpływ na obieg decyzyjny; nie mogą też podjąć merytorycznej polemiki, bo nie istnieje „adresat argumentów” (brak uzasadnienia).

Brak odpowiedzi na petycję:

- uniemożliwia mieszkańcom ocenę stanowiska władz,
- pozbawia ich wiedzy o losach postulatu,
- narusza zasadę przejrzystości,
- prowadzi do erozji zaufania publicznego.

W świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej brak informacji jest równoznaczny z jej bezprawnym ograniczeniem. Nie można ustalić:

- czy program był kiedykolwiek konsultowany,
- czy był analizowany pod kątem skuteczności,
- jakie kryteria jakości są stosowane.

Partycypacja obywatelska jako element rządów prawa na poziomie lokalnym

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że głównym problemem w obszarze realizacji Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii w Gminie Miasto Lubartów nie jest brak formalnych instrumentów prawnych umożliwiających dostęp do informacji i udział mieszkańców w życiu publicznym, lecz sposób ich praktycznej realizacji. Obowiązujące przepisy tworzą ramy umożliwiające jawność i partycypację, jednak brak standardów proaktywnego działania organów samorządu powoduje, że mechanizmy te funkcjonują w ograniczonym, reaktywnym zakresie.

W treści programu:

- brak informacji o konsultacjach z KCPU,
- brak informacji o konsultacjach z inną wyspecjalizowaną instytucją państwową,
- brak informacji o zastosowaniu systemu rekomendacji programów profilaktycznych,
- brak informacji o analizie skuteczności wcześniejszych programów jako podstawy projektowej.

W programie występują:

- odniesienia do struktur lokalnych (komisje, jednostki gminne),
- odniesienia do realizatorów lokalnych,
- ogólne odwołania do celów zdrowia publicznego.

W programie nie występują:

- odniesienia do Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom,
- odniesienia do wytycznych KCPU,
- odniesienia do monitoringu KCPU,
- odniesienia do systemu rekomendacji programów.

Z perspektywy rządów prawa partycypacja obywatelska nie może być traktowana jako element fakultatywny lub uprzejmościowy. Stanowi ona integralną część procesu stanowienia i realizacji polityk publicznych na poziomie lokalnym. Konstytucyjna zasada samorządności oraz wynikające z niej prawo mieszkańców do współdecydowania o sprawach wspólnoty lokalnej oznaczają, że proces tworzenia prawa miejscowego oraz programów publicznych nie jest zastrzeżony wyłącznie dla organów stanowiących. Rola radnych polega na formalnym uchwalaniu aktów prawa miejscowego, jednak treść tych aktów oraz kierunki działań publicznych mogą i powinny być współkształtowane przez mieszkańców, organizacje społeczne oraz inne podmioty działające w interesie publicznym.

Na poziomie faktycznym:

- cele sformułowane są **opisowo**,
- **brak mierzalnych wskaźników skuteczności**,
- **brak informacji o metodologii ewaluacji**,
- **brak informacji o kryteriach wyboru działań**.

Znaczenie programu dla mieszkańców (faktyczne)

Z treści dokumentu mieszkańcy mogą ustalić:

- jakie obszary będą finansowane,
- że środki będą wydatkowane.

Mieszkańcy **nie mogą ustalić**:

- dlaczego wybrane działania są skuteczne,
- dlaczego pominięto inne możliwe formy interwencji,
- czy program był oceniany przez niezależny podmiot,
- na jakiej podstawie merytorycznej przyjęto jego treść.

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera dostęp do informacji publicznej jako warunek wstępny sensownej partycypacji. Bez rzetelnej, aktualnej i kompletnej informacji mieszkańcy nie są w stanie formułować racjonalnych postulatów ani uczestniczyć w debacie publicznej w sposób



merytoryczny. Ograniczenie jawności do minimum formalnego prowadzi do sytuacji, w której partycypacja staje się pozorna, a udział obywateli w procesach decyzyjnych sprowadza się do reakcji na decyzje już podjęte.

Na poziomie lokalnym zasadne jest zatem wprowadzenie rozwiązań, które wzmocnią proaktywny charakter jawności i uczynią z informacji publicznej narzędzie bieżącej kontroli społecznej. W szczególności postulować należy obowiązek publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej corocznych raportów z realizacji programów finansowanych ze środków publicznych w terminie umożliwiającym ich analizę przed rozpoczęciem kolejnego cyklu decyzyjnego. Raporty te powinny zawierać nie tylko opisy działań, lecz również mierniki rezultatów, dane porównawcze oraz informacje o podmiotach realizujących zadania i wysokości przyznanych środków.

Jeśli chodzi o raport, w którym nie ma danych porównawczych (rok do roku). Brak informacji w raporcie za 2024, aby wnioski z roku 2023 wpłynęły na realizację w 2024 r.

Zawiera:

- opis działań realizowanych w ramach programu,
- wyszczególnienie obszarów aktywności (profilaktyka, sport, edukacja),
- informacje o realizatorach (szkoły, organizacje, kluby),
- charakterystykę wydarzeń i inicjatyw.

Raport **nie zawiera:**

- mierzalnych wskaźników skuteczności,
- porównań cel–rezultat,
- analizy efektywności kosztowej,
- odniesień do rekomendacji zewnętrznych instytucji.

Struktura raportu:

- Raport ma **charakter opisowy**.
- Dominują sformułowania:
 - „zrealizowano”,
 - „przeprowadzono”,
 - „uczestniczyli”.
- Brak danych:
 - ile osób objęto wsparciem w relacji do skali problemu,
 - czy działania miały wpływ na ograniczenie uzależnień,
 - czy działania były kontynuacją rekomendowanych programów.

Informacje o realizatorach

Raport:

- wymienia realizatorów działań,



- nie przedstawia:
 - kryteriów wyboru realizatorów,
 - informacji, czy realizatorzy korzystali z programów rekomendowanych,
 - informacji o nadzorze merytorycznym nad realizacją zadań.

Relacja raportu do KCPU

Na podstawie analizy treści:

- **brak jakichkolwiek odniesień do KCPU,**
- brak informacji o:
 - konsultacjach z KCPU,
 - monitoringu ze strony KCPU,
 - wykorzystaniu wytycznych KCPU,
 - systemie rekomendacji programów profilaktycznych.

Dostępność informacji dla mieszkańców

Na podstawie raportu mieszkańiec może:

- dowiedzieć się, że działania były realizowane,
- poznać nazwy wydarzeń i instytucji.

Mieszkaniec **nie może**:

- ocenić skuteczności działań,
- ocenić racjonalności wydatków,
- sprawdzić, czy działania były zgodne z aktualną wiedzą naukową,
- ustalić, czy raport był przedmiotem jakiejkolwiek oceny zewnętrznej.

Równie istotne jest zapewnienie mieszkańcom dostępu do sprawozdań częściowych oraz dokumentów rozliczeniowych realizatorów zadań. Dokumenty te jako element procesu wydatkowania środków publicznych, powinny być traktowane jako informacja publiczna dostępna z urzędu, a nie wyłącznie na wniosek. Tylko wówczas możliwe będzie rzeczywiste sprawowanie kontroli społecznej nad efektywnością i celowością podejmowanych działań. Sprawozdania wykonawców (częstkowe) są często jedynym miejscem, gdzie da się zweryfikować realne produkty/rezultaty działań, a nie tylko opisowe ujęcie w raporcie zbiorczym.

W tym przypadku widać typowy mechanizm bariery: formalnie informacja może być jawna, ale w praktyce jest rozproszona i wymaga serii wniosków, by uzyskać „pełny obraz” (Program → realizatorzy → raporty → sprawozdania → ewentualnie umowy i rozliczenia).

W wyniku wystąpienia z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, otrzymaliśmy: **Wykaz oferentów wybranych do realizacji zadań publicznych Gminy Miasto Lubartów w latach 2023–2025 w zakresie przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym.**

Status formalny dokumentu

- Dokument zbiorczy, obejmujący **trzy lata realizacji programu (2023–2025)**



- Dotyczy **zadań zleczanych podmiotom zewnętrznym**
- Stanowi **konkretne przełożenie programu na decyzje finansowe**
- Dokument nie ma charakteru sprawozdania ani analizy – jest **wykazem**

Zakres informacji zawartych w wykazie, który zawiera:

- nazwę oferenta,
- tytuł zadania publicznego,
- numer umowy,
- wysokość przyznanej dotacji,
- termin realizacji zadania.

Wykaz nie zawiera:

- uzasadnienia wyboru oferenta,
- kryteriów oceny ofert,
- informacji o skuteczności zadania,
- informacji o kontynuacji lub ewaluacji wcześniejszych edycji,
- informacji o rekomendacjach merytorycznych.

Struktura beneficjentów

Na podstawie wykazu:

- **znaczna część środków** kierowana jest do:
 - klubów sportowych,
 - stowarzyszeń rekreacyjnych,
 - organizatorów wydarzeń sportowych i integracyjnych,
- powtarzalność beneficjentów:
 - te same podmioty występują w kolejnych latach,
 - analogiczne typy zadań są finansowane cyklicznie.

Charakter finansowanych działań

Na poziomie faktów:

- dominują działania:
 - sportowe,
 - rekreacyjne,
 - eventowe,
- tytuły zadań często odwołują się do:
 - „profilaktyki przez sport”,
 - aktywności fizycznej,

- wydarzeń jednorazowych.

Brak informacji:

- czy działania te są elementem programów rekomendowanych,
- czy posiadają potwierdzoną skuteczność profilaktyczną,
- czy były oceniane po realizacji.

Relacja wykazu do KCPU

W dokumencie:

- **brak jakiegokolwiek odniesienia do KCPU,**
- brak informacji:
 - czy oferenci realizowali programy rekomendowane przez KCPU,
 - czy oferty były oceniane pod kątem zgodności z wytycznymi KCPU,
 - czy KCPU uczestniczyło w ocenie merytorycznej zadań.

Spójność wykazu z raportami 2023–2024

Na poziomie faktów:

- wykaz oferentów **uzupełnia** raporty roczne,
- raporty opisują działania,
- wykaz pokazuje **konkretne przepływy finansowe.**

Jednocześnie:

- brak powiązania:
 - kwota → efekt,
 - zadanie → rezultat,
 - beneficjent → skuteczność.

Dostępność informacji dla mieszkańców

Na podstawie wykazu mieszkańiec:

- może ustalić, **kto otrzymał środki,**
- może ustalić, **ile środków przyznano,**
- może ustalić **w jakim okresie.**

Mieszkaniec **nie może:**

- ocenić zasadności wyboru oferenta,
- sprawdzić skuteczności finansowanych działań,
- ustalić, czy środki były wydatkowane zgodnie z wiedzą ekspercką,
- sprawdzić, czy finansowanie było poprzedzone analizą jakościową.

Relacja odpowiedzi do zakresu wniosków

Element	Wniosek	Odpowiedź
Sprawozdania realizatorów	żądane	nieudostępnione
Dokumenty potwierdzające wykonanie	żądane	nieudostępnione
Raporty zbiorcze	nieżądane	udostępnione
Wykaz zadań	pośrednio	udostępniiony

W odniesieniu do instrumentów partycypacyjnych, takich jak petycje, konieczne jest wzmocnienie standardów ich rozpatrywania. Brak odpowiedzi na petycję w ustawowym terminie nie może być traktowany jako neutralne zaniechanie organizacyjne, lecz jako naruszenie prawa mieszkańców do udziału w życiu publicznym. Z perspektywy de lege ferenda zasadne byłoby wprowadzenie obowiązku publikowania w BIP informacji o stanie rozpatrywania petycji oraz o sposobie uwzględnienia zgłoszonych postulatów w dalszych działaniach organu.

Na poziomie systemowym rozważyć należy doprecyzowanie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej w kierunku jednoznacznego wskazania, że informacje dotyczące realizacji programów finansowanych ze środków publicznych podlegają obowiązkowej, proaktywnej publikacji. Takie rozwiązanie ograniczyłoby uznaniowość organów samorządu w zakresie decydowania o tym, które informacje są udostępniane z urzędu, a które wyłącznie na wniosek.

Z perspektywy standardów Unii Europejskiej oraz celów programu CERV szczególnego znaczenia nabiera postrzeganie partycypacji obywatelskiej jako wartości samej w sobie, a nie jedynie narzędzia pomocniczego. Wzmocnienie roli mieszkańców w procesach decyzyjnych sprzyja budowaniu zaufania do instytucji publicznych, zwiększa odporność demokracji lokalnej na kryzysy oraz podnosi jakość podejmowanych decyzji. Partycypacja nie ogranicza kompetencji organów stanowiących, lecz je uzupełnia, dostarczając wiedzy i perspektywy, których administracja nie jest w stanie wygenerować samodzielnie.

Poprawa przejrzystości i realnego udziału mieszkańców w życiu publicznym nie wymaga rewolucyjnych zmian ustrojowych, lecz konsekwentnego wdrażania standardów jawności, dialogu i odpowiedzialności. Tylko wówczas samorząd terytorialny może pełnić swoją rolę jako przestrzeń współtworzenia polityk publicznych, a nie jedynie ich formalnego uchwalania przez wąskie grono decydentów.

Mapa dokumentów i „co wnoszą” do oceny wpływu mieszkańców

Obszar	Dokument	Co wnosi (dowodowo)	Co nadal pozostaje luką dla kontroli społecznej
Standardy jakości	Statut KCPU	podstawa do postulatu konsultacji/wytycznych	brak automatycznego mechanizmu włączenia KCPU do Programu
Podstawa działań	Program 2023–2025	cele/kierunki (normatywnie)	bez danych wykonawczych nie daje oceny skuteczności
Dostęp do danych	Wniosek 08.01	uruchamia ścieżkę jawności	wskazuje, że dane nie były łatwo dostępne bez wniosku
Odpowiedź urzędu	Pismo 21.01	przekazanie wykazu i raportów; informacja o terminie raportu 2025	brak raportu 2025 „tu i teraz” ogranicza wpływ bieżący
Rozliczenie roczne	Raport 2023	zbiorcza informacja o realizacji	trudniej zweryfikować bez sprawozdań częściowych i umów
Rozliczenie roczne	Raport 2024	kontynuacja rozliczeń	jak wyżej – ryzyko „opisowości” bez dowodów źródłowych
Realizatorzy	Wykaz oferentów	„kto” realizował zadania	brak pełnego łańcucha: wybór → umowa → rezultat → rozliczenie
Dowody częściowe	Wniosek 23.01	próba pozyskania sprawozdań wykonawców	bez odpowiedzi/kompletu sprawozdań ocena skuteczności jest niepełna

Na poziomie lokalnym rekomendujemy wprowadzenie obowiązku publikowania w BIP corocznych raportów z realizacji MPRPA wraz z miernikami rezultatów, a także zbiorczego wykazu realizatorów i sprawozdań częściowych. Na poziomie systemowym zasadne jest doprecyzowanie obowiązków proaktywnej publikacji danych dotyczących programów finansowanych ze środków publicznych.

Analiza uchwały nr L/370/2023 wykazała, że:

- brak jest informacji o konsultacjach programu z KCPU,
- nie wskazano odniesień do systemu rekomendacji programów profilaktycznych,
- nie przedstawiono mierzalnych wskaźników skuteczności działań.

Program pełni funkcję formalną, lecz nie spełnia standardów programu opartego na dowodach (evidence-based policy).

Kluczowe dane dotyczące realizacji Programu zostały uzyskane dopiero w odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji publicznej:

- raporty z realizacji Programu za lata 2023 i 2024 ,

- wykaz podmiotów realizujących zadania ,
- informacje dotyczące zakresu realizowanych zadań oraz sprawozdań cząstkowych .

Oznacza to, że mieszkaniec, który chce zrozumieć sposób wydatkowania środków i skuteczność działań, musi wykazać się:

- znajomością procedur prawnych,
- umiejętnością formułowania wniosków,
- gotowością do wieloetapowej korespondencji z urzędem.

Opóźnienie informacyjne

W odpowiedzi Urzędu Miasta Lubartów z dnia 21 stycznia 2026 r. wskazano, że raport z realizacji Programu za rok 2025 zostanie sporządzony do dnia 30 czerwca 2026 r. .

W praktyce oznacza to, że:

- pełna informacja o realizacji Programu dostępna będzie już po zakończeniu okresu jego obowiązywania,
- mieszkańcy nie mają możliwości bieżącego reagowania na sposób realizacji ostatniego roku Programu,
- wpływ społeczny zostaje przesunięty z poziomu „kontrol i korekty” na poziom „spóźnionej wiedzy”.

Kolejne wnioski o udostępnienie informacji publicznej ujawniły:

- fragmentaryczność przekazywanych danych,
- brak spójności między sprawozdaniami,
- utrudniony dostęp do informacji o wykonawcach zadań i kosztach.

W praktyce mieszkańcy muszą prowadzić wieloetapową „rekonstrukcję informacji”, co stanowi barierę systemową.

Realny wpływ mieszkańców na procesy decyzyjne

Analiza całości materiału prowadzi do wniosku, że:

- wpływ mieszkańców na decyzje w Lubartowie ma charakter pozorny,
- mechanizmy partycypacyjne funkcjonują głównie na poziomie formalnym,
- brak odpowiedzi i brak konsultacji skutkują wykluczeniem obywateli z realnego procesu decyzyjnego.

Wnioski końcowe

1. Petycje ujawniły istotne różnice w standardach działania administracji lokalnej.
2. Brak odpowiedzi ze strony Lubartowa stanowi barierę w dostępie do informacji publicznej.
3. Miejski Program Profilaktyki nie jest oparty na systemowych konsultacjach eksperckich.



4. Mieszkańcy nie posiadają realnych narzędzi wpływu na wydatkowanie środków publicznych.
5. Konieczne jest wzmocnienie mechanizmów transparentności i odpowiedzialności władz lokalnych.

Najważniejsze wnioski:

- Program decyduje o milionach złotych środków publicznych.
- Pełne informacje o jego realizacji nie są publikowane z urzędu.
- Dane trzeba uzyskiwać poprzez wnioski o informację publiczną.
- Raporty powstają z dużym opóźnieniem.
- Mieszkańcy nie mają realnej możliwości reagowania w trakcie realizacji Programu.

Wniosek główny:

Bez jawności nie ma kontroli. Bez kontroli nie ma wpływu.

