

# Raporty o stanie Gminy Miasto Lubartów 2018 - 2024

## Analiza porównawcza rok do roku

### 1. Punkt wyjścia: czym raport miał być, a czym stopniowo się stał

Pierwszy raport za 2018 r. bardzo dobrze definiował swoją funkcję. We wstępie wskazano, że cykliczność raportu ma pozwolić „na wychwycenie trendów w realizowanej polityce i zobrazowanie postępów w rozwoju miasta”. To ważne, bo oznacza, że raport nie miał być wyłącznie kroniką działań ani katalogiem inwestycji, lecz narzędziem porównania, oceny i debaty o kierunku rozwoju miasta. Źródło: *Raport o stanie Gminy Miasto Lubartów za 2018 r., Wstęp.*

Z tej perspektywy raporty za lata 2018-2024 należy oceniać nie tylko przez pryzmat tego, ile informacji zawierają, ale przede wszystkim przez pytanie: czy pozwalają mieszkańcom i radnym zrozumieć, czy Lubartów rozwija się w sposób trwały, skuteczny i odpowiadający na realne problemy miasta.

Już pobieżne zestawienie pokazuje, że raporty zawierają dużo danych liczbowych, ale bardzo często brakuje im drugiego poziomu: interpretacji, przyczyn, skutków i oceny efektywności działań. Najlepiej widać to na przykładzie demografii.

### 2. Demografia: najważniejszy trend, którego raporty nie czynią osią polityki miejskiej

Tabela 1. Liczba mieszkańców Lubartowa według raportów

Rok	Liczba mieszkańców na 31 grudnia	Zmiana rok do roku
2018	21 626	-
2019	21 433	-193
2020	21 175	-258
2021	20 847	-328
2022	20 481	-366
2023	20 209	-272
2024	20 024	-185

Grant realizowany ze środków Unii Europejskiej w ramach projektu SPLOT WARTOŚCI 2.0



W latach 2018-2024 Lubartów stracił 1 602 mieszkańców. To spadek o około 7,4% w ciągu siedmiu lat. Dane za 2018 r. wskazywały 21 626 mieszkańców, a raport za 2024 r. pokazuje już 20 024 mieszkańców. Źródła: *Raport za 2018 r., dział „Demografia”*; *Raport za 2022 r., dział „Demografia”*; *Raport za 2024 r., dział „Demografia”*.

To nie jest drobna fluktuacja statystyczna. To jeden z najważniejszych procesów ustrojowych i rozwojowych dla miasta. Mniej mieszkańców oznacza mniejszą bazę podatkową, mniejszy potencjał społeczny, presję na sieć szkół, zmianę potrzeb usług publicznych i rosnące znaczenie polityki senioralnej.

Raporty odnotowują ten trend, ale zasadniczo go nie problematyzują. Raport za 2020 r. wskazuje, że liczba mieszkańców wynosiła 21 175 osób, odnotowano 152 urodzenia i 243 zgony, a jednocześnie zameldowało się 297 osób, zaś wymeldowało 348 osób. Raport za 2021 r. pokazuje dalsze pogorszenie: 20 847 mieszkańców, 169 urodzeń i 301 zgonów, przy 345 zameldowaniach i 420 wymeldowaniach. W 2022 r. trend pozostaje negatywny: 20 481 mieszkańców, 119 urodzeń, 249 zgonów, 231 zameldowań i 377 wymeldowań. W 2023 r. liczba mieszkańców spada do 20 209, przy 115 urodzeniach i 230 zgonach oraz 275 zameldowaniach i 345 wymeldowaniach. W 2024 r. raport wskazuje 20 024 mieszkańców, 98 urodzeń, 196 zgonów, 339 zameldowań i 530 wymeldowań. Źródła: *raporty za lata 2020-2024, działy „Demografia”*.

Wniosek analityczny jest następujący: miasto nie tylko traci mieszkańców. Traci ich w kilku kanałach jednocześnie: przez ujemny przyrost naturalny, przewagę wymeldowań nad zameldowaniami, spadek liczby osób w wieku produkcyjnym oraz wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym.

Szczególnie ważne jest zestawienie struktury wieku. W raporcie za 2024 r. podano, że w 2022 r. liczba osób w wieku przedprodukcyjnym wynosiła 3 554, w 2023 r. 3 438, a w 2024 r. już 3 328. W tym samym czasie liczba osób w wieku produkcyjnym spadła z 11 697 do 11 301, natomiast liczba osób w wieku poprodukcyjnym wzrosła z 5 230 do 5 395. Źródło: *Raport za 2024 r., dział „Demografia”*.

To oznacza, że Lubartów starzeje się i kurczy jednocześnie. Raporty powinny więc prowadzić do pytania: czy polityka inwestycyjna, mieszkaniowa, transportowa, edukacyjna i gospodarcza miasta odpowiada na proces depopulacji?

Tego pytania raporty nie stawiają wystarczająco mocno.

### **3. Narracja sukcesu kontra twarde dane demograficzne**

W raportach widoczna jest powtarzalna narracja rozwojowa. W 2018 r. pisano o Lubartowie jako o lokalnym liderze rozwoju gospodarczego.

**Grant realizowany ze środków Unii Europejskiej w ramach projektu SPLOT WARTOŚCI 2.0**



W 2020 r. burmistrz wskazywał, że pozyskanie inwestorów i wzmacnianie potencjału gospodarczego miasta ma w perspektywie długookresowej przyczynić się do „zahamowania trendu migracji do innych miast młodych pokoleń Lubartowian”. Źródła: *Raport za 2018 r., dział „Ogólna charakterystyka Gminy Miasto Lubartów”*; *Raport za 2020 r., dział „Informacja o mieście”*.

To bardzo ważny cytat, bo pokazuje, że urząd sam rozpoznawał migrację młodych jako problem strategiczny. Jednak późniejsze dane pokazują, że tego trendu nie udało się zatrzymać. Po 2020 r. liczba mieszkańców dalej spada: 20 847 w 2021 r., 20 481 w 2022 r., 20 209 w 2023 r. i 20 024 w 2024 r. Źródła: *raporty za lata 2021-2024, działy „Demografia”*.

Nie oznacza to automatycznie, że działania miasta były bezwartościowe. Oznacza natomiast, że raport powinien uczciwie odpowiedzieć na pytanie: dlaczego mimo inwestycji, strefy gospodarczej, projektów infrastrukturalnych i promocji miasta proces wyludniania trwa nadal?

Tego poziomu autorefleksji w raportach brakuje.

#### **4. Działalność gospodarcza: pozorna poprawa i głębszy problem**

Raporty o stanie gminy wskazują na względną stabilność oraz miejscami wzrost liczby podmiotów gospodarczych w ujęciu ogólnym. W 2022 r. liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą ogółem wynosiła 1 869, liczba spółek cywilnych 180, a spółek handlowych 163. W 2023 r. dane te wynosiły odpowiednio 1 874, 180 oraz 172. Dane te mogą sugerować stabilizację, a nawet umiarkowany rozwój sektora gospodarczego.

Jednocześnie jednak analiza bardziej szczegółowych wskaźników prowadzi do odmiennych wniosków. Liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, których główne miejsce wykonywania działalności znajduje się na terenie Lubartowa, wykazuje trend spadkowy: z 1 592 w 2020 r. do 1 573 w 2021 r., 1 546 w 2022 r. oraz 1 543 w 2023 r., przy czym dopiero w 2024 r. odnotowano powrót do poziomu 1 573. Oznacza to, że rzeczywista aktywność gospodarcza zakorzeniona lokalnie nie rośnie w sposób trwały, mimo stabilnych danych ogólnych.

Dodatkowo raporty zawierają dane dotyczące wniosków rejestrowych w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG), które wymagają ostrożnej interpretacji. Przykładowo w 2020 r. odnotowano 86 wniosków o założenie działalności gospodarczej, 55 wniosków o jej zakończenie oraz 101 wniosków o zawieszenie działalności. Należy jednak podkreślić, że dane te odnoszą się do operacji rejestrowych, a nie bezpośrednio do liczby faktycznie funkcjonujących przedsiębiorstw. W tym samym roku ogólna liczba nowo zarejestrowanych podmiotów gospodarczych wyniosła 157.

**Grant realizowany ze środków Unii Europejskiej w ramach projektu SPLOT WARTOŚCI 2.0**



Analogiczne zestawienia w kolejnych latach wskazują na wyraźną zmienność i pogorszenie wskaźników dynamiki przedsiębiorczości. W 2024 r. liczba wniosków o założenie działalności spadła do 59, przy jednoczesnych 85 wnioskach o zakończenie działalności oraz 108 wnioskach o jej zawieszenie. Oznacza to przewagę procesów wygaszania aktywności gospodarczej nad jej inicjowaniem.

Wniosek analityczny jest następujący: prezentowane w raportach dane ogólne mogą tworzyć obraz stabilności lub umiarkowanego rozwoju, jednak bardziej szczegółowa analiza ujawnia strukturalne osłabienie lokalnej przedsiębiorczości. W szczególności widoczna jest rozbieżność pomiędzy wzrostem liczby podmiotów w ujęciu formalnym a faktyczną aktywnością gospodarczą realizowaną na terenie miasta.

Tego typu napięcie powinno stanowić jeden z kluczowych przedmiotów analizy w raporcie o stanie gminy. W szczególności konieczne jest postawienie pytań o trwałość lokalnego sektora gospodarczego, jego zdolność do tworzenia miejsc pracy dla mieszkańców oraz jego rolę w przeciwdziałaniu procesom depopulacji.

**Tabela 2. Wybrane wskaźniki gospodarcze**

Rok	Założenie działalności	Zakończenie działalności	Zawieszenie działalności
2019	163	106	177
2020	86	55	101
2021	64	65	79
2022	100	85	109
2023	96	100	102
2024	59	85	108

Wskaźniki dotyczą zdarzeń rejestrowych i nie są tożsame z faktyczną liczbą nowych lub likwidowanych podmiotów gospodarczych.

To sygnał, który powinien być potraktowany poważnie. Nie wystarczy wskazać, że miasto ma strefę inwestora i atuty lokalizacyjne. Trzeba zapytać, czy lokalny ekosystem gospodarczy rzeczywiście wzmacnia mieszkańców, czy raczej opiera się na kilku większych inwestorach i ogólnej narracji promocyjnej. Źródła: *Raport za 2024 r., dział „Działalność gospodarcza”*; *Raport za 2022 r., dział „Działalność gospodarcza”*.

**Grant realizowany ze środków Unii Europejskiej w ramach projektu SPLOT WARTOŚCI 2.0**



## 5. Strefa inwestora: realny atut, ale bez pełnej oceny efektów

Strefa gospodarcza jest jednym z najmocniejszych punktów raportów. W 2022 r. wskazano, że Podstrefa Lubartów Specjalnej Strefy Ekonomicznej Euro-Park Mielec powstała w 2011 r. na powierzchni 19,77 ha terenów inwestycyjnych położonych przy ul. Strefowej, a dzięki systematycznemu powiększaniu zasobu gruntów przedsiębiorcom udostępniono około 30 ha terenów inwestycyjnych. Źródło: *Raport za 2022 r., dział „Strefa inwestora”*.

W raportach wymieniani są inwestorzy i branże: logistyka, poligrafia, fotonika, elektronika, branża budowlana, metalowa i tworzyw sztucznych. To jest niewątpliwym zasób miasta. Problem polega jednak na tym, że raporty nie przekładają tej informacji na pełną analizę skutków:

- ile miejsc pracy faktycznie powstało,
- ile z nich zajmują mieszkańcy Lubartowa,
- jaki jest wpływ strefy na wpływy podatkowe,
- czy strefa ogranicza migrację młodych,
- czy rozwój strefy wpływa na lokalne płace,
- jakie są koszty infrastrukturalne obsługi strefy.

Bez tych danych strefa pozostaje w raportach bardziej elementem narracji rozwojowej niż mierzalnym narzędziem polityki publicznej.

## 6. Finanse miasta: od wysokiego zadłużenia do względnej stabilizacji, ale z ryzykami

Tabela 3. Budżet i zadłużenie - wybrane dane

Rok	Wynik budżetu	Zadłużenie z tytułu kredytów długoterminowych	Zadłużenie jako % wydatków
2018	deficyt 5 171 560,13 zł	29 077 600 zł	31,6%
2019	deficyt 10 602,77 zł	33 421 200 zł	31,25%
2020	nadwyżka 2 575 385,92 zł	29 014 800 zł	23,49%
2021	nadwyżka 6 641 448,44 zł	27 268 400 zł	25,17%
2022	deficyt 2 288 582,98 zł	22 469 200 zł	20,66%
2023	deficyt 3 765 269,01 zł	22 670 000 zł	22,80%
2024	nadwyżka 2 877 785,29 zł	25 470 000 zł	18,31%

Grant realizowany ze środków Unii Europejskiej w ramach projektu SPLOT WARTOŚCI 2.0



W 2018 r. budżet zamknął się deficytem ponad 5,17 mln zł, zaciągnięto kredyt 8 mln zł, a zadłużenie wyniosło 29,08 mln zł, czyli 31,6% zrealizowanych wydatków. W 2019 r. deficyt był symboliczny - 10,6 tys. zł - ale zadłużenie wzrosło do 33,42 mln zł, czyli 31,25% wydatków. Źródła: *Raport za 2018 r., dział „Informacje finansowe”*; *Raport za 2019 r., dział „Informacje finansowe”*.

W 2021 r. raport pokazuje nadwyżkę 6,64 mln zł i zadłużenie 27,27 mln zł, czyli 25,17% wydatków. W 2022 r. zadłużenie spada do 22,47 mln zł, czyli 20,66% wydatków, choć budżet zamyka się deficytem 2,29 mln zł. W 2024 r. raport wskazuje nadwyżkę 2,88 mln zł, ale jednocześnie zaciągnięcie kredytu 6 mln zł i pożyczki 2 mln zł; zadłużenie wynosi 25,47 mln zł, choć w relacji do wydatków spada do 18,31%. Źródła: *raporty za lata 2021, 2022 i 2024, działy „Budżet Miasta”*.

Wniosek analityczny jest następujący: finanse miasta nie pokazują obrazu katastrofy. Przeciwnie - formalne wskaźniki zadłużenia są umiarkowane, a w relacji do wydatków zadłużenie w 2024 r. jest niższe niż w latach 2018-2019.

Ale raporty nie wykonują najważniejszej pracy analitycznej: nie wyjaśniają, jaka część poprawy wynika z rzeczywistego zmniejszania ciężaru długu, a jaka z nominalnego wzrostu budżetu, inflacji, transferów zewnętrznych i zmian po stronie dochodów bieżących. Dlatego potrzebne jest pytanie nie tylko o zadłużenie, lecz także o realną zdolność inwestycyjną miasta po pokryciu kosztów bieżących.

Dane finansowe miasta nie wskazują na kryzys zadłużeniowy, jednak raporty nie pozwalają ocenić rzeczywistej kondycji finansowej. Spadek wskaźników zadłużenia może wynikać z nominalnego wzrostu budżetu i inflacji, a nie ze strukturalnej poprawy sytuacji. Nadwyżki budżetowe nie są analizowane w kontekście niewykonanych wydatków i przesunięć inwestycji. Brak informacji o nadwyżce operacyjnej uniemożliwia ocenę zdolności miasta do samodzielnego finansowania rozwoju.

Analiza danych finansowych Gminy Miasto Lubartów za lata 2018-2024 wskazuje na formalną stabilność wskaźników budżetowych, w szczególności w zakresie relacji zadłużenia do wydatków, która w ujęciu nominalnym ulega obniżeniu względem poziomów z lat 2018-2019. Wnioski te wymagają jednak istotnego doprecyzowania metodologicznego, ponieważ sposób prezentacji danych w raportach ogranicza możliwość rzetelnej oceny kondycji finansowej miasta. Spadek relacji zadłużenia nie musi oznaczać rzeczywistej poprawy sytuacji finansowej, gdyż może wynikać z nominalnego wzrostu budżetu, w tym wzrostu dochodów transferowych oraz wpływu inflacji. Jednocześnie odnotowywane nadwyżki budżetowe nie są przedstawiane w powiązaniu ze stopniem realizacji wydatków, w szczególności inwestycyjnych, co uniemożliwia ocenę, czy wynik finansowy jest efektem trwałej równowagi, czy też konsekwencją przesunięć lub niewykonania zadań.

**Grant realizowany ze środków Unii Europejskiej w ramach projektu SPLIT WARTOŚCI 2.0**



Kluczowe znaczenie ma również brak prezentacji wskaźników pozwalających na ocenę struktury finansów, w tym nadwyżki operacyjnej, która stanowi podstawową miarę zdolności jednostki samorządu terytorialnego do finansowania rozwoju ze środków własnych. W konsekwencji raporty nie pozwalają ustalić, w jakim stopniu inwestycje realizowane są z nadwyżki bieżącej, a w jakim z finansowania dłużnego. Należy przy tym podkreślić, że brak określonych informacji nie ma charakteru neutralnego - wpływa na sposób interpretacji danych i może prowadzić do wytworzenia obrazu stabilności finansowej, który nie poddaje się pełnej weryfikacji. Tym samym sposób selekcji i prezentacji danych staje się elementem kształtującym percepcję kondycji miasta, a nie wyłącznie jej odzwierciedleniem. W konsekwencji należy uznać, że raporty o stanie gminy, w obecnym kształcie, utrudniają przeprowadzenie pogłębionej i porównywalnej analizy sytuacji finansowej oraz długoterminowej zdolności inwestycyjnej miasta.

## **7. Inwestycje: dużo działań, mało oceny skuteczności**

Raporty rok po roku eksponują inwestycje. W 2020 r. wskazano przebudowę ulic Lubelskiej, Batalionów Chłopskich, Łąkowej i Piaskowej, termomodernizację budynku przy ul. Reja 14 i Szkoły Podstawowej nr 3, ścieżki rowerowe, parkingi oraz oznakowanie ulic. W 2021 r. akcentowano zakończenie projektów „Zielony LOF” i „Mobilny LOF”, które miały uzyskać łącznie ponad 21,9 mln zł dofinansowania.

W 2024r. wymieniono m.in. kanalizację deszczową w ulicach 3 Maja, Chopina i Parkowej, salę sportową dla Taekwon-do i tenisa, przebudowę ul. Osikowej, termomodernizację II LO, modernizację oświetlenia boiska SP nr 1 oraz projekt autobusów elektrycznych. Źródła: *raporty za lata 2020, 2021 i 2024, wstępy oraz działy „Inwestycje”*.

To pokazuje aktywność inwestycyjną. Nie pokazuje jednak jeszcze skuteczności.

Najbardziej wymowne są fragmenty dotyczące realizacji wydatków inwestycyjnych i przesunięć zadań. Jeżeli raport wskazuje, że część dużych zadań została przesunięta na kolejny rok, nie powinno to być jedynie techniczną informacją budżetową. To jest materiał do poważnej analizy zarządczej: czy przesunięcia są incydentalne, czy systemowe? Czy wynikają z rynku zamówień publicznych, wzrostu cen, błędów planowania, problemów projektowych, czy braku gotowości dokumentacyjnej?

Raporty tego nie rozstrzygają.

**Grant realizowany ze środków Unii Europejskiej w ramach projektu SPLOT WARTOŚCI 2.0**



## **8. Budżet obywatelski: formalne narzędzie bez skutecznej mobilizacji społecznej**

Budżet obywatelski jest jednym z najważniejszych wskaźników realnej partycypacji. Jeżeli mechanizm ten istnieje formalnie, ale nie mobilizuje mieszkańców, raport powinien traktować to jako problem ustrojowy i społeczny, a nie jedynie fakt organizacyjny.

Nie wystarczy powiedzieć, że mieszkańcy nie głosują. Raport powinien odpowiedzieć:

- czy projekty były wystarczająco promowane,
- czy procedura była zrozumiała,
- czy radni angażowali się w mobilizację mieszkańców,
- czy niska frekwencja dotyczy całego miasta, czy konkretnych osiedli,
- czy mieszkańcy wierzą, że budżet obywatelski ma realne znaczenie.

Brak takiej diagnozy powoduje, że raport stwierdza fakt, ale nie prowadzi do naprawy mechanizmu.

## **9. Główna sprzeczność raportów: miasto aktywne, ale demograficznie słabnące**

Z raportów wyłania się obraz miasta aktywnego inwestycyjnie, korzystającego ze środków zewnętrznych, posiadającego strefę gospodarczą i próbującego budować narrację rozwoju. To nie jest obraz beczynności.

Ale jednocześnie dane demograficzne pokazują, że Lubartów traci mieszkańców, starzeje się i nie zatrzymuje młodych w stopniu wystarczającym do odwrócenia trendu.

To prowadzi do zasadniczego wniosku: problemem Lubartowa nie jest brak działań, lecz brak wykazania, że działania odpowiadają na najważniejsze procesy rozwojowe miasta.

Inwestycje drogowe, oświetleniowe, energetyczne czy sportowe mogą być potrzebne. Ale raport o stanie gminy powinien pytać, czy suma tych działań:

- zatrzymuje mieszkańców,
- przyciąga nowych,
- zwiększa atrakcyjność osiedleńczą,
- poprawia sytuację rodzin,
- wzmacnia lokalną przedsiębiorczość,
- zwiększa sprawczość mieszkańców.

Bez tego raport pozostaje dokumentem opisowym, a nie strategicznym.

**Grant realizowany ze środków Unii Europejskiej w ramach projektu SPLOT WARTOŚCI 2.0**



## **10. Standard dokumentowania procedury przyjmowania raportu o stanie gminy jako integralna część jego treści**

### **10.1. Uzasadnienie wprowadzenia standardu**

Analiza sposobu publikacji materiałów związanych z raportem o stanie gminy prowadzi do wniosku, że zasadniczym problemem nie jest brak danych, lecz brak ich integracji. Informacje o raporcie, debacie nad nim, przebiegu sesji oraz wynikach głosowań są dostępne, zgodnie z zasadą jawności działania organów gminy wynikającą z przepisów prawa, jednak występują w różnych dokumentach i rejestrach: Biuletyn Informacji Publicznej, protokoły sesji, uchwały, systemy głosowań, co uniemożliwia ich odczytanie jako jednego, spójnego procesu decyzyjnego.

W konsekwencji raport, który stanowi podstawę oceny działalności organu wykonawczego w trybie art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym, nie zawiera informacji o tym, w jaki sposób sam został oceniony. Taki stan rzeczy ogranicza możliwość prowadzenia analizy porównawczej, utrudnia rekonstrukcję przebiegu procedury absolutoryjnej oraz osłabia funkcję kontrolną raportu.

Transparentność ma charakter formalny, lecz nie przekłada się na przejrzystość funkcjonalną. Wprowadzenie standardu dokumentowania procedury przyjmowania raportu stanowi odpowiedź na tę lukę.

### **10.2. Charakter proponowanego rozwiązania**

Proponujemy, aby raport o stanie gminy zawierał dodatkowy, końcowy rozdział dokumentujący przebieg procedury jego rozpatrzenia za rok poprzedni. Rozdział ten stanowiłby integralny element raportu, zamykający jego strukturę i uzupełniający część analityczną o informacje dotyczące sposobu publicznej oceny przedstawionych w nim danych.

Rozdział ten nie miałby charakteru opisowego ani publicystycznego, lecz stanowiłby uporządkowane zestawienie danych umożliwiające odtworzenie procesu decyzyjnego w sposób jednoznaczny, przejrzysty i porównywalny w kolejnych latach. Jego celem nie jest interpretacja ani ocena przebiegu debaty, lecz zapewnienie dostępu do informacji o jej formalnym przebiegu oraz rezultatach w układzie pozwalającym na analizę porównawczą.

Istotą proponowanego rozwiązania jest wprowadzenie standardu integracji danych, które obecnie funkcjonują w rozproszeniu. Informacje dotyczące publikacji raportu, organizacji debaty, udziału mieszkańców, przebiegu sesji oraz wyników głosowań są jawne i dostępne w różnych źródłach - w szczególności w Biuletynie Informacji Publicznej, protokołach sesji, materiałach sesyjnych oraz

**Grant realizowany ze środków Unii Europejskiej w ramach projektu SPLOT WARTOŚCI 2.0**



systemach głosowań. Brak ich zestawienia w jednym miejscu powoduje jednak, że nie tworzą one spójnego obrazu procesu decyzyjnego.

Wprowadzenie omawianego rozdziału nie wiąże się z koniecznością tworzenia nowych danych ani nowych obowiązków sprawozdawczych. Dane te są już wytwarzane w toku działania organów gminy i mają charakter dokumentów urzędowych. Proponowana zmiana polega wyłącznie na ich selekcji, uporządkowaniu oraz przedstawieniu w jednolitej, powtarzalnej strukturze.

Rozwiązanie to ma zatem charakter organizacyjny i redakcyjny, a nie merytoryczny. Nie ingeruje w zakres raportu ani w sposób prezentacji danych o stanie gminy, lecz uzupełnia go o element umożliwiający powiązanie treści raportu z jego formalnym rozpatrzeniem. Tym samym raport przestaje być wyłącznie dokumentem opisującym stan gminy, a staje się również narzędziem dokumentującym sposób jego publicznej oceny.

Wprowadzenie takiego standardu prowadzi do zwiększenia przejrzystości funkcjonalnej raportu. O ile obecnie dostęp do informacji jest zapewniony na poziomie formalnym, o tyle brak ich integracji utrudnia ich wykorzystanie w analizie. Proponowany rozdział eliminuje tę barierę, umożliwiając zarówno mieszkańcom, jak i radnym oraz podmiotom zewnętrznym, odtworzenie przebiegu procedury w sposób szybki i jednoznaczny.

W konsekwencji proponowane rozwiązanie stanowi mechanizm porządkujący istniejące zasoby informacyjne oraz wzmacniający funkcję kontrolną raportu, bez konieczności wprowadzania zmian o charakterze legislacyjnym lub zwiększania obciążeń administracyjnych.

### **10.3. Zakres informacji objętych rozdziałem**

Rozdział dokumentujący procedurę przyjęcia raportu powinien obejmować co najmniej następujące elementy:

Po pierwsze, dane dotyczące publikacji raportu. W szczególności należy wskazać datę jego udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej, formę publikacji (wpis, załącznik, materiał sesyjny) oraz ewentualne modyfikacje. W przypadku braku możliwości ustalenia jednej daty publikacji, należy wskazać wszystkie dostępne metadane wraz z ich charakterem.

Po drugie, dane dotyczące informacji o debacie nad raportem. Rozdział powinien zawierać datę publikacji tej informacji, opis trybu udziału mieszkańców, a także wskazanie formy publikacji (odrębny dokument, materiał sesyjny, ogłoszenie w BIP). Po trzecie, dane dotyczące sesji, na której raport był przedmiotem obrad. Należy wskazać datę i numer sesji, a także miejsce raportu w porządku obrad.

**Grant realizowany ze środków Unii Europejskiej w ramach projektu SPLOT WARTOŚCI 2.0**



Wskazane jest również syntetyczne odniesienie do przebiegu debaty, oparte na protokole sesji, bez elementów ocennych.

Po czwarte, dane dotyczące udziału mieszkańców w debacie. Należy wskazać liczbę zgłoszeń oraz liczbę osób, które zabrały głos, jeżeli dane te wynikają z dokumentów urzędowych. W przypadku braku danych należy to wyraźnie odnotować.

Po piąte, dane dotyczące głosowania nad wotum zaufania. Należy wskazać wynik głosowania wraz z liczbą głosów „za”, „przeciw” i „wstrzymujących się”. Dane te są jawne i wynikają z protokołów sesji oraz systemów głosowań.

Po szóste, dane dotyczące głosowania absolutoryjnego. Rozdział powinien zawierać wynik głosowania oraz informacje pozwalające na jego powiązanie z procedurą oceny wykonania budżetu.

#### **10.4. Forma prezentacji**

Dane powinny być przedstawione w sposób umożliwiający ich jednoznaczne odczytanie oraz porównanie w kolejnych latach. Wymaga to zachowania jednolitej struktury rozdziału we wszystkich raportach.

Rozdział powinien mieć charakter wyłącznie faktograficzny. Nie powinien zawierać ocen ani komentarzy, lecz jedynie dane wynikające ze źródeł.

#### **10.5. Skutki wprowadzenia standardu**

Wprowadzenie omawianego rozdziału prowadzi do zasadniczej zmiany jakościowej w funkcjonowaniu raportu o stanie gminy.

Po pierwsze, umożliwia przejście od modelu rozproszonego do modelu zintegrowanego.

Po drugie, pozwala na prowadzenie analizy porównawczej rok do roku.

Po trzecie, wzmacnia funkcję kontrolną raportu.

Po czwarte, zwiększa przejrzystość procesu dla mieszkańców.

#### **10.6. Wniosek końcowy**

Raport o stanie gminy powinien obejmować nie tylko dane o funkcjonowaniu gminy, lecz także informacje o własnym procesie oceny.

Brak takiego elementu powoduje, że dokument pozostaje niepełny z punktu widzenia funkcji kontrolnej.

**Grant realizowany ze środków Unii Europejskiej w ramach projektu SPLOT WARTOŚCI 2.0**



Wprowadzenie końcowego rozdziału dokumentującego procedurę przyjęcia raportu za rok poprzedni stanowi rozwiązanie zgodne z obowiązującymi przepisami, które porządkuje istniejące dane oraz zwiększa ich dostępność i użyteczność analityczną.

## **11. Teza dla raportu mieszkańców i radnych**

Najuczciwsza ocena raportów o stanie Gminy Miasto Lubartów za lata 2018-2024 prowadzi do wniosku, że dokumenty te przedstawiają obraz miasta aktywnego administracyjnie i inwestycyjnie, jednak w ograniczonym stopniu pozwalają ocenić, czy aktywność ta odpowiada na najpoważniejsze wyzwania rozwojowe wspólnoty lokalnej.

Raporty w sposób rzetelny dokumentują zakres podejmowanych działań, w szczególności w obszarze inwestycji infrastrukturalnych, pozyskiwania środków zewnętrznych oraz realizacji zadań publicznych. W tym sensie spełniają one funkcję sprawozdawczą i informacyjną. Jednocześnie jednak analiza danych zawartych w tych dokumentach wskazuje na występowanie długookresowych procesów, które mają charakter strukturalny i determinują przyszłość miasta, takich jak systematyczny spadek liczby mieszkańców, starzenie się populacji oraz ograniczona skala partycypacji społecznej.

Zestawienie tych dwóch porządków - aktywności instytucjonalnej oraz trendów demograficznych i społecznych - prowadzi do zasadniczego pytania o skuteczność prowadzonej polityki publicznej. Raporty nie dostarczają wystarczających narzędzi analitycznych, które pozwalałyby na jednoznaczne powiązanie podejmowanych działań z ich efektami w wymiarze długoterminowym. W szczególności brakuje w nich elementów umożliwiających ocenę, czy realizowane inwestycje i programy przyczyniają się do zatrzymania odpływu mieszkańców, poprawy struktury demograficznej, zwiększenia atrakcyjności osiedleńczej miasta oraz wzrostu zaangażowania społecznego.

W konsekwencji raporty pozostają przede wszystkim dokumentami opisującymi zakres działań, a w mniejszym stopniu narzędziami oceny ich skuteczności. Taki sposób konstrukcji dokumentu wpływa na charakter debaty publicznej, która koncentruje się na pytaniu o to, jakie działania zostały podjęte, zamiast na pytaniu o to, jakie przynoszą one rezultaty i czy odpowiadają na kluczowe problemy rozwojowe.

Sformułowana teza nie podważa znaczenia podejmowanych działań ani nie kwestionuje zaangażowania organów gminy. Wskazuje natomiast na potrzebę przesunięcia punktu ciężkości w analizie raportu - z poziomu opisu aktywności na poziom oceny jej skuteczności. Oznacza to konieczność takiego kształtowania raportu o stanie gminy, aby umożliwiał on nie tylko prezentację danych, lecz także ich

**Grant realizowany ze środków Unii Europejskiej w ramach projektu SPLOT WARTOŚCI 2.0**



interpretację w kontekście długofalowych procesów oraz porównanie efektów działań w ujęciu rok do roku.

W tym ujęciu raport o stanie gminy powinien stanowić nie tylko podsumowanie działalności, lecz także narzędzie wspierające świadomą i opartą na danych debatę publiczną. Przesunięcie akcentu z pytania „co zrobiono?” na pytanie „czy to działa?” nie ma charakteru polemicznego, lecz stanowi naturalną konsekwencję funkcji kontrolnej raportu oraz jego znaczenia dla mieszkańców i radnych jako podstawy oceny kierunków rozwoju miasta.

## **12. Rekomendacje dla władz Gminy Miasto Lubartów**

Podstawową rekomendacją jest wprowadzenie zasady, zgodnie z którą każdy raport o stanie gminy powinien zawierać odrębny rozdział dokumentujący procedurę rozpatrzenia raportu za rok poprzedni. Rozdział ten powinien obejmować w szczególności: datę publikacji raportu, informacje o działaniach informacyjnych lub spotkaniach organizowanych przez urząd lub radnych, udział mieszkańców (zgłoszenia i wypowiedzi), przebieg debaty, wynik głosowania nad wotum zaufania oraz powiązanie z procedurą absolutoryjną.

Wprowadzenie takiego elementu wynika bezpośrednio z analizy raportów za lata 2018-2024 oraz praktyki ich funkcjonowania. Analiza ta prowadzi do jednoznacznego wniosku, że problemem nie jest brak danych, lecz ich rozproszenie. Informacje o raporcie, debacie, sesji i głosowaniach są jawne i dostępne, jednak występują w różnych miejscach: w Biuletynie Informacji Publicznej, protokołach sesji, porządkach obrad czy systemach głosowań. W konsekwencji raport - mimo że stanowi podstawę oceny działalności burmistrza - nie pokazuje, w jaki sposób sam został oceniony.

Powoduje to istotną lukę funkcjonalną. Raport opisuje stan gminy, ale nie dokumentuje własnej procedury rozpatrzenia. Ogranicza to możliwość prowadzenia analizy porównawczej, utrudnia odtworzenie przebiegu debaty oraz osłabia funkcję kontrolną dokumentu. Transparentność ma w tym przypadku charakter formalny - dane są dostępne - lecz nie przekłada się na przejrzystość procesu.

Rozwiązanie tego problemu nie wymaga tworzenia nowych obowiązków ani nowych danych. Wymaga jedynie ich uporządkowania i zebrania w jednym miejscu. Dlatego rekomenduje się wprowadzenie stałego rozdziału raportu, który w sposób uporządkowany i powtarzalny dokumentowałby przebieg procedury jego rozpatrzenia za rok poprzedni.

Rozdział ten powinien mieć charakter wyłącznie faktograficzny i obejmować co najmniej: datę i formę publikacji raportu w BIP, informację o debacie i trybie udziału mieszkańców, dane o sesji, udział mieszkańców (liczbę zgłoszeń i wypowiedzi), wynik głosowania nad wotum zaufania oraz wynik

**Grant realizowany ze środków Unii Europejskiej w ramach projektu SPLOT WARTOŚCI 2.0**



głosowania absolutoryjnego. Jego funkcją nie jest ocena, lecz stworzenie podstawy do analizy i porównania w kolejnych latach.

Wprowadzenie takiego standardu prowadzi do zasadniczej zmiany jakościowej. Po pierwsze, integruje rozproszone informacje w jednym dokumencie. Po drugie, umożliwia analizę rok do roku - nie tylko w zakresie danych o stanie gminy, lecz także sposobu ich oceny. Po trzecie, wzmacnia funkcję kontrolną raportu, ponieważ pokazuje nie tylko stan gminy, ale także sposób jego oceny przez radę i mieszkańców. Na tym tle należy odczytywać dalsze rekomendacje.

Analiza raportów o stanie Gminy Miasto Lubartów za lata 2018-2024 prowadzi do wniosku, że miasto dysponuje znaczną ilością danych dotyczących demografii, finansów, inwestycji, działalności gospodarczej, pomocy społecznej, oświaty, kultury, sportu oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi. Problemem nie jest więc brak informacji jako takich, lecz sposób ich prezentacji, interpretacji i powiązania z procedurą oceny działalności organu wykonawczego.

Raport o stanie gminy nie powinien być wyłącznie dokumentem sprawozdawczym, katalogiem działań ani zestawieniem inwestycji. Jego ustawowa funkcja jest szersza: raport stanowi podstawę debaty nad stanem gminy, udziału mieszkańców w tej debacie oraz głosowania nad wotum zaufania dla burmistrza. Oznacza to, że powinien być przygotowywany i prezentowany w taki sposób, aby mieszkańcy oraz radni mogli nie tylko zapoznać się z danymi, lecz także zrozumieć ich znaczenie, porównać je z poprzednimi latami i ocenić skuteczność działań władz miasta.

Z odpowiedzi Urzędu Miasta Lubartów z 28 kwietnia 2026 r. wynika, że miasto uznaje debatę nad raportem za odrębny, ustawowo określony mechanizm udziału mieszkańców, a jednocześnie wskazuje, że przepisy nie nakładają obowiązku przeprowadzania konsultacji społecznych dotyczących treści raportu. Urząd wskazuje również, że raport ma charakter sprawozdawczy i zawiera dane, które nie podlegają zmianie.

Stanowisko to jest formalnie uzasadnione, jednak nie rozwiązuje problemu jakości raportu jako narzędzia kontroli społecznej. Skoro raport opiera się na danych, powinien być przygotowany w sposób przejrzysty, porównywalny i funkcjonalny. Konsultacje społeczne nie muszą oznaczać ingerencji w dane liczbowe, lecz mogą służyć lepszemu zidentyfikowaniu problemów oraz obszarów wymagających wyjaśnienia.

Podobny kierunek wynika z odpowiedzi radnego Rady Miasta Lubartów Artura Kuśmierzaka, który wskazuje, że obecny model raportu spełnia wymogi ustawowe, ale wymaga rozwoju w zakresie dialogu społecznego, w tym wcześniejszego publikowania założeń raportu, zbierania uwag mieszkańców oraz bardziej przejrzystej prezentacji danych.

**Grant realizowany ze środków Unii Europejskiej w ramach projektu SPLOT WARTOŚCI 2.0**



W tym kontekście rekomenduje się wprowadzenie praktyki wcześniejszego informowania mieszkańców o przygotowywaniu raportu. Nie musi to przyjmować formy sformalizowanych konsultacji społecznych, lecz powinno mieć charakter jawnego i powtarzalnego mechanizmu informacyjnego, umożliwiającego zgłaszanie problemów i obszarów wymagających wyjaśnienia.

Kolejnym elementem wymagającym zmiany jest sposób prezentacji danych. Raport powinien wyraźnie oddzielać dane, opis działań oraz ocenę skutków. Obecnie raporty dobrze pokazują zakres działań, ale w ograniczonym stopniu pozwalają ocenić ich efektywność. Szczególnie widoczne jest to w obszarze demografii, który stanowi kluczowy trend rozwojowy miasta.

W związku z tym rekomenduje się wprowadzenie stałego elementu analitycznego obejmującego: zmianę rok do roku, jej charakter, możliwe przyczyny oraz działania podjęte w odpowiedzi.

Uzupełnieniem tego podejścia powinno być stosowanie stałych tabel porównawczych obejmujących dane wieloletnie, w szczególności w zakresie demografii, gospodarki, finansów, rynku pracy i partycypacji mieszkańców. Pozwoli to na realizację podstawowej funkcji raportu, jaką jest analiza trendów.

Istotne jest również uporządkowanie informacji o głosach mieszkańców i radnych. Skoro udział mieszkańców realizuje się głównie poprzez debatę nad raportem, konieczne jest dokumentowanie, jakie kwestie zostały zgłoszone oraz jaki był ich dalszy los. Celem nie jest ocena uczestników, lecz odtworzenie procesu publicznego.

Ostatecznie należy podkreślić, że problemem nie jest brak działań po stronie miasta. Z raportów wyłania się obraz miasta aktywnego inwestycyjnie i administracyjnie. Problemem jest brak wykazania, czy działania te odpowiadają na najważniejsze wyzwania, w szczególności spadek liczby mieszkańców, starzenie się wspólnoty oraz ograniczoną partycypację społeczną.

Dlatego raport powinien być konstruowany w sposób umożliwiający odpowiedź na pytania o skuteczność działań, a nie jedynie ich zakres.

W konsekwencji najważniejsza rekomendacja ma charakter organizacyjny: raport o stanie gminy powinien stać się dokumentem zintegrowanym, łączącym dane o stanie gminy z informacją o sposobie ich publicznej oceny.

**Grant realizowany ze środków Unii Europejskiej w ramach projektu SPLOT WARTOŚCI 2.0**

