

Samorząd od środka

Raport z ogólnopolskiego badania sekretarzy
jednostek samorządu terytorialnego

III edycja, 2026

Oddajemy w Państwa ręce trzecią edycję raportu z ogólnopolskiego badania sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego od lat przygląda się polskiemu samorządowi nie tylko przez pryzmat przepisów, finansów i politycznych sporów, lecz także poprzez doświadczenia ludzi odpowiadających za funkcjonowanie urzędów. Sekretarze gmin, miast i powiatów łączą znajomość prawa z wiedzą organizacyjną, obserwują relacje między organami JST i widzą konsekwencje zmian społecznych oraz instytucjonalnych. Dlatego ich głos jest jednym z najlepszych źródeł wiedzy o samorządzie „od środka”.

Tegoroczne badanie kontynuuje przedsięwzięcie prowadzone przez FRDL w poprzednich latach (raporty z wcześniejszych edycji badania dostępne są na naszej stronie internetowej), a zarazem je rozszerza. Zachowanie znacznej części pytań z wcześniejszej edycji pozwala obserwować trwałość postaw i kierunki zmian. Kwestionariusz uzupełniono o zagadnienia, które jeszcze kilka lat temu nie znajdowały się w centrum samorządowej debaty: bezpieczeństwo zewnętrzne i ochronę ludności, wykorzystanie sztucznej inteligencji oraz problemy związane z jawnością i dostępem do informacji publicznej. Powstał dzięki temu portret administracji lokalnej, która musi odpowiadać równocześnie na problemy znane od lat i na nowe wyzwania.

Znaczenie badania wynika także z jego skali. Odpowiedzi uzyskaliśmy od przedstawicieli 1873 jednostek, czyli od 67% wszystkich zaproszonych samorządów. W próbie znalazły się wszystkie typy lokalnych JST i wszystkie województwa. Różnice między strukturą próby a strukturą całej zbiorowości jednostek samorządowych według ich typu nie przekraczają dwóch punktów procentowych. Pozwala to uznać wyniki za reprezentatywne dla polskiego samorządu lokalnego w tym kluczowym wymiarze.

Tegoroczny raport dostarcza wiele ciekawych obserwacji. Pierwszą jest dominacja „twardych” zadań rozwojowych. Ponad 90% sekretarzy wskazuje inwestycje infrastrukturalne jako priorytet władz. Drugim jest demografia. W siedmiu na dziesięć badanych jednostek liczba mieszkańców spada, a ponad 83% sekretarzy uważa, że prognozy demograficzne powinny być lepiej wykorzystywane. To sygnał, że wiedza o depopulacji nie zawsze przekłada się na całość lokalnych polityk publicznych.

Szczególną uwagę zwracają wyniki dotyczące bezpieczeństwa. Samorządy intensywnie inwestują w sprzęt, szkolenia urzędników i aktualizację planów zarządzania kryzysowego, znacznie rzadziej prowadzą jednak ćwiczenia z mieszkańcami czy inwestują w miejsca schronienia. Pokazuje to administrację reagującą na nowe obowiązki, ale wciąż budującą zdolność działania w bezpośrednim kontakcie ze wspólnotą lokalną.



Wyniki dotyczące partycypacji i jawności są niejednoznaczne. Sekretarze dostrzegają wzrost wpływu mieszkańców na decyzje, ale wskazują zarazem, że konsultacje często służą przede wszystkim informowaniu i angażują osoby broniące prywatnych interesów. Niemal powszechne jest też przekonanie, że prawo dostępu do informacji publicznej bywa nadużywane, a obecne przepisy nie zapewniają właściwej równowagi między jawnością a sprawnością urzędu. Nie jest to głos przeciwko jawności, lecz głos praktyków domagających się lepiej wyważonych regulacji.

Ważny jest również ustrojowy portret sekretarza. Badani opowiadają się raczej za silną i stabilną władzą wykonawczą, a własną rolę widzą jako organizowanie pracy urzędu w uzgodnieniu z wybranym liderem. Dobrze oceniają sprawność administracji lokalnej, choć wskazują na niestabilność prawa, niedostateczne dochody własne i niewystarczające finansowanie zadań zleconych. Widać więc urząd kompetentny, ale działający pod stałą presją zewnętrzną.

Zachęcamy Państwa także do zapoznania się ze szczegółowymi komunikatami z tego badania, które opublikowaliśmy wcześniej (<https://frdl.org.pl/komunikaty-z-badan>). Przyglądamy się tam detalom dotyczącym wyzwań, przed którymi stoją polskie samorządy, wpływie procesów demograficznych na zarządzanie JST, uwarunkowaniom działalności administracji, czy poglądom sekretarzy na kształtowanie ustroju wewnętrznego gmin.

Mamy nadzieję, że raport będzie nie tylko opisem stanu polskiej administracji samorządowej, lecz także punktem wyjścia do rozmowy o jej przyszłości. FRDL od początku swojego istnienia łączy badania, edukację i debatę publiczną. Tak również traktujemy tę publikację: jako zaproszenie do refleksji nad tym, jak wzmacniać profesjonalizm urzędów, odporność wspólnot lokalnych i zdolność samorządów do odpowiadania na wyzwania wykraczające poza granice jednej gminy czy powiatu.

dr Cezary Trutkowski

prezes zarządu
Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Regulskiego



Spis treści

1.	Lokalne priorytety rozwojowe i wyzwania	9
2.	Demografia w zarządzaniu JST – rola prognoz demograficznych	15
3.	Bezpieczeństwo zewnętrzne i zarządzanie kryzysowe	21
4.	Partycypacja obywatelska, konsultacje i ciała doradcze	28
5.	Jawność, dostęp do informacji i praktyki komunikacyjne JST	38
6.1.	Perspektywa ustrojowa sekretarza	43
6.2.	Sprawność urzędu i jej uwarunkowania	50
7.	Sztuczna inteligencja w urzędzie	57
8.	Urząd jako miejsce pracy	62
9.	Szkolenia: praktyka, dostawcy, determinanty wyboru	71
10.	FRDL – znajomość, korzystanie, oceny, pozycja rynkowa	81
11.	Informacja o badaniu	91
12.	Podsumowanie	99
•	Wykaz aktów prawnych	103



Spis ilustracji

Ilustracja 1. Priorytety władz samorządowych	10
Ilustracja 2. Priorytety władz samorządowych w różnych typach JST	11
Ilustracja 3. Dziedziny wymagające szczególnego wsparcia budżetowego – ranking	12
Ilustracja 4. Ocena wyzwań dla rozwoju JST	14
Ilustracja 5. Zmiana liczby mieszkańców JST – rozkład ogólny	16
Ilustracja 6. Zmiana liczby mieszkańców według typu JST	16
Ilustracja 7. Zmiana liczby mieszkańców a wielkość JST	17
Ilustracja 8. Częstość uwzględniania prognoz demograficznych w obszarach decyzyjnych JST	18
Ilustracja 9. Potrzeba lepszego wykorzystywania prognoz	19
Ilustracja 10. Potrzeba lepszego wykorzystywania prognoz a typ JST	20
Ilustracja 11. Samoocena przygotowania JST – rozkład ogólny	22
Ilustracja 12. Samoocena przygotowania według typu JST	23
Ilustracja 13. Działania związane z bezpieczeństwem	24
Ilustracja 14. Działania dotyczące bezpieczeństwa a typ JST	25
Ilustracja 15. Ocena typowej gminy w regionie (P10)	27
Ilustracja 16. Ocena typowego powiatu w regionie (P11) – histogram	27
Ilustracja 17. Formy konsultacji – bateria dwunastu pozycji	29
Ilustracja 18. Zmiana wpływu mieszkańców według typu JST	30
Ilustracja 19. Wpływ mieszkańców vs inne JST według typu JST	31
Ilustracja 20. Opinie o konsultacjach – bateria pięciu stwierdzeń	32
Ilustracja 21. Opinie o konsultacjach a wielkość JST	33
Ilustracja 22. Ciała doradcze w gminach – bateria siedmiu pozycji	34
Ilustracja 23. Ciała doradcze w powiatach – bateria siedmiu pozycji	36
Ilustracja 24. Zmiana wpływu mieszkańców a wielkość JST	37
Ilustracja 25. Opinie o regulacji dostępu do informacji – pięć stwierdzeń	39
Ilustracja 26. Praktyki komunikacyjne – ranking gmin i miast	40
Ilustracja 27. Praktyki komunikacyjne – ranking powiatów	41
Ilustracja 28. Postawa wobec ograniczenia liczby kadencji – rozkład ogólny	44
Ilustracja 29. Postawa wobec ograniczenia kadencji – według typu JST	45
Ilustracja 30. Balans na linii rada–wójt – rozkład ogólny	46
Ilustracja 31. Balans na linii rada–wójt – według typu JST	47
Ilustracja 32. Model relacji na linii sekretarz–wójt – rozkład ogólny	48
Ilustracja 33. Model relacji na linii sekretarz–wójt – według typu JST	49
Ilustracja 34. Bariery zarządzania JST – ranking ogólny	51
Ilustracja 35. Bariery zarządzania JST a typ JST	52



Ilustracja 36. Ogólna ocena sprawności administracji lokalnej	53
Ilustracja 37. Ogólna ocena sprawności a typ JST	54
Ilustracja 38. Aspekty oceny pracy urzędników – bateria	55
Ilustracja 39. Stadium adopcji AI w urzędzie – rozkład ogólny.....	57
Ilustracja 40. Adopcja AI a typ JST	58
Ilustracja 41. Adopcja AI a wielkość JST	59
Ilustracja 42. Obszary wykorzystania AI w urzędzie – ranking	61
Ilustracja 43. Atrakcyjność pracy w urzędzie – histogram	63
Ilustracja 44. Atrakcyjność pracy a typ JST	63
Ilustracja 45. Satysfakcja zatrudnionych urzędników	65
Ilustracja 46. Satysfakcja urzędników a typ JST.....	65
Ilustracja 47. Skala rotacji a typ JST.....	67
Ilustracja 48. Sytuacja rekrutacyjna a wielkość JST	68
Ilustracja 49. Czynniki demotywujące – ranking	70
Ilustracja 50. Uczestnictwo w szkoleniach zewnętrznych – ranking	71
Ilustracja 51. Organizatorzy szkoleń – ranking.....	72
Ilustracja 52. Dostawcy szkoleń – top 15 według liczby wystąpień.....	74
Ilustracja 53. Częstość udziału ról w szkoleniach.....	75
Ilustracja 54. Determinanty wyboru szkoleń	76
Ilustracja 55. Determinanty wyboru szkoleń a typ JST	77
Ilustracja 56. Finansowanie udziału radnych w szkoleniach – ranking	78
Ilustracja 57. Szkolenia wewnętrzne – ranking	79
Ilustracja 58. Szkolenia wewnętrzne a typ JST	80
Ilustracja 59. Znajomość FRDL – rozkład ogólny	82
Ilustracja 60. Znajomość FRDL a typ JST	82
Ilustracja 61. Znajomość FRDL – mapa Polski	83
Ilustracja 62. Udział w szkoleniach FRDL – ranking.....	86
Ilustracja 63. Udział w szkoleniach FRDL a typ JST	86
Ilustracja 64. Ocena szkoleń FRDL – rozkład ogólny	87
Ilustracja 65. Ocena szkoleń FRDL a typ JST	88
Ilustracja 66. Pozycja FRDL przy nowym wyborze – rozkład ogólny	89
Ilustracja 67. Pozycja FRDL a typ JST.....	89
Ilustracja 68. Pokrycie próby na poziomie województw	91
Ilustracja 69. Typ JST reprezentowany przez respondentów	92
Ilustracja 70. Płeć sekretarzy JST	93
Ilustracja 71. Wiek sekretarzy JST	94
Ilustracja 72. Wykształcenie sekretarzy JST	94
Ilustracja 73. Stanowisko respondentów w urzędzie	95



Ilustracja 74. Staż pracy w samorządzie	95
Ilustracja 75. Staż pracy na obecnym stanowisku	96
Ilustracja 76. Wielkość JST reprezentowanych w próbie	96
Ilustracja 77. Rozkład respondentów według województw (P58)	97
Ilustracja 78. Liczba respondentów według typu JST i województwa	98

Spis tabel

Tabela 1. Priorytety władz samorządowych w obecnej kadencji według sekretarzy JST	9
Tabela 2. Priorytety władz samorządowych – rozbić według typu JST	10
Tabela 3. Dziedziny wymagające szczególnego wsparcia budżetowego – opinia sekretarzy	12
Tabela 4. Wyzwania dla rozwoju JST – ranking według intensywności oceny	13
Tabela 5. Zmiana liczby mieszkańców JST w ostatnich 5 latach (P5)	15
Tabela 6. Zmiana liczby mieszkańców według liczby mieszkańców	17
Tabela 7. Częstość uwzględniania prognoz demograficznych w decyzjach JST (P6)	18
Tabela 8. Potrzeba lepszego wykorzystywania prognoz demograficznych (P7)	19
Tabela 9. Potrzeba lepszego wykorzystywania prognoz według typu JST	20
Tabela 10. Samoocena przygotowania JST do sytuacji kryzysowych (P8)	21
Tabela 11. Samoocena przygotowania według typu JST	22
Tabela 12. Działania związane z bezpieczeństwem podjęte w ostatnich 12 miesiącach (P9)	24
Tabela 13. Wybrane działania dotyczące bezpieczeństwa według typu JST (% odpowiedzi „tak”)	25
Tabela 14. Ocena typowej JST w regionie – P10 (typowa gmina) vs P11 (typowy powiat)	26
Tabela 15. Formy konsultacji stosowane w ostatnich 12 miesiącach (P12)	28
Tabela 16. Zmiana wpływu mieszkańców w ostatnich 5 latach (P13)	30
Tabela 17. Wpływ mieszkańców na decyzje vs typowa JST w regionie (P14)	31
Tabela 18. Opinie sekretarzy o konsultacjach społecznych (P15)	32
Tabela 19. Wybrane opinie o konsultacjach według wielkości JST (% odpowiedzi „tak”)	33
Tabela 20. Ciała doradcze funkcjonujące na poziomie gminy (P16)	34
Tabela 21. Ciała doradcze funkcjonujące na poziomie powiatu (P17)	35
Tabela 22. Zmiana wpływu mieszkańców (P13) według wielkości JST	36
Tabela 23. Opinie sekretarzy o regulacji dostępu do informacji publicznej (P18)	38
Tabela 24. Praktyki komunikacyjne w gminach i miastach (P19)	40
Tabela 25. Praktyki komunikacyjne w powiatach (P20)	41
Tabela 26. Kadencja organu wykonawczego pełniona obecnie (P21)	43
Tabela 27. Postawa wobec ograniczenia liczby kadencji wójta (P22)	44
Tabela 28. Preferowany kierunek zmiany balansu na linii rada–wójt (P23)	46
Tabela 29. Najwłaściwszy model relacji na linii sekretarz–wójt w polskich warunkach (P24)	47



Tabela 30. Bariery zarządzania JST – ranking po odsetku wskazań (P29).....	50
Tabela 31. Ogólna ocena sprawności administracji lokalnej (P28)	53
Tabela 32. Ogólna ocena sprawności według typu JST	54
Tabela 33. Aspekty oceny pracy urzędników – ranking (P30)	55
Tabela 34. Stadium adopcji AI w urzędzie (P31).....	57
Tabela 35. Wdrożenie AI a typ JST	58
Tabela 36. Adopcja AI według wielkości JST	59
Tabela 37. Obszary systematycznego wykorzystania AI w urzędzie (P32)	60
Tabela 38. Ocena atrakcyjności pracy w urzędzie samorządowym (P33)	62
Tabela 39. Atrakcyjność pracy w urzędzie według typu JST.....	63
Tabela 40. Ocena satysfakcji zatrudnionych urzędników (P35)	64
Tabela 41. Satysfakcja urzędników według typu JST.....	65
Tabela 42. Skala rotacji pracowników w urzędzie według typu JST (P36)	66
Tabela 43. Sytuacja rekrutacyjna w ostatnich 12 miesiącach a wielkość JST (P34)	68
Tabela 44. Czynniki demotywujące pracę w urzędzie – ranking (P37).....	69
Tabela 45. Uczestnictwo w szkoleniach zewnętrznych w 2025 roku (P38)	71
Tabela 46. Organizatorzy szkoleń dla pracowników JST (P39)	72
Tabela 47. Najczęściej wskazywani dostawcy szkoleń (P40)	73
Tabela 48. Częstość udziału ról urzędniczych i radnych w szkoleniach zewnętrznych (P42)	75
Tabela 49. Determinanty wyboru szkoleń przez urząd (P43).....	76
Tabela 50. Finansowanie udziału radnych w szkoleniach zewnętrznych (P44)	78
Tabela 51. Organizacja szkoleń wewnętrznych w urzędzie (P45)	79
Tabela 52. Znajomość FRDL w środowisku sekretarzy JST (P46).....	81
Tabela 53. Znajomość FRDL według województwa	83
Tabela 54. Typologia stylistyczna komentarzy o FRDL – klastry K-means (P47)	85
Tabela 55. Udział w szkoleniach FRDL w 2025 roku (P48)	85
Tabela 56. Ogólna ocena szkoleń FRDL przez korzystających (P49).....	87
Tabela 57. Pozycja FRDL przy nowym wyborze szkolenia (P50).....	88
Tabela 58. Typ jednostki samorządowej reprezentowanej przez respondentów.....	92
Tabela 59. Liczba braków w zmiennych metryczkowych	93

1.

Lokalne priorytety rozwojowe i wyzwania

Pierwsza część analizy dotyczy priorytetów i wyzwań w zarządzaniu JST, rozpoznawanych z trzech różnych perspektyw. P2¹ dotyczy priorytetów władz samorządowych obecnej kadencji. P3 odnosi się do dziedzin, które zdaniem sekretarza powinny być szczególnie wspierane przy planowaniu budżetu danej JST. P4 obejmuje oceny sześciu typów wyzwań dla rozwoju JST na skali pięciostopniowej. Każda z tych perspektyw odpowiada innej pozycji: deklaracji tego, co robią władze; postulowanego stanu rzeczy według sekretarza; diagnozy warunków zewnętrznych. Wszystkie trzy, jak pokażą kolejne sekcje, prowadzą do tej samej kategorii.

Priorytety władz samorządowych

Spośród ośmiu możliwych odpowiedzi na pytanie o priorytety władz samorządowych w obecnej kadencji zdecydowanie dominuje jedna kategoria: inwestycje infrastrukturalne, które wskazało 90,2% sekretarzy. Drugie w rankingu są sprawy społeczne – wybrało je 29,6% respondentów.

Tabela 1. Priorytety władz samorządowych w obecnej kadencji według sekretarzy JST

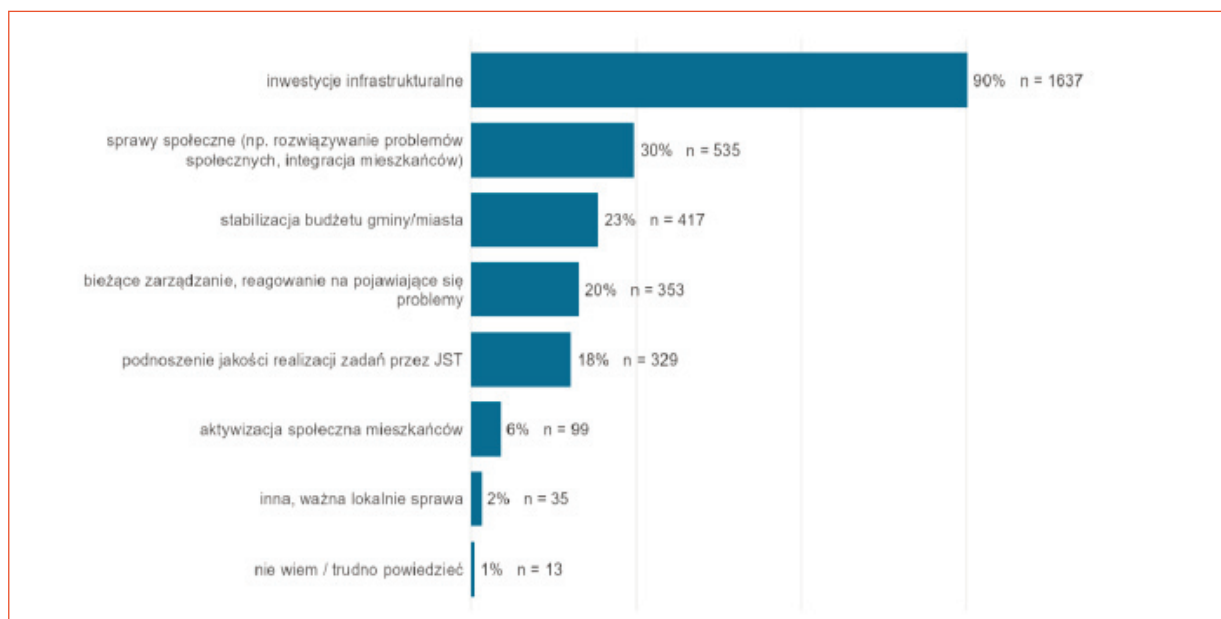
#	Priorytet	N wskazań	% respondentów
1	Inwestycje infrastrukturalne	1637	90,2
2	prawy społeczne (integracja, problemy społeczne)	535	29,6
3	Stabilizacja budżetu gminy/miasta	417	23,1
4	Bieżące zarządzanie, reagowanie na problemy	353	19,5
5	Podnoszenie jakości realizacji zadań przez JST	329	18,2
6	Aktywizacja społeczna mieszkańców	99	5,5
7	Inna, ważna lokalnie sprawa	35	1,9
8	Nie wiem / trudno powiedzieć	13	0,7

N ważne 1814². Pytanie wielokrotnego wyboru, do trzech odpowiedzi – odsetki nie sumują się do 100%.

¹ Pełne brzmienie pytań, na które odpowiadali respondenci, można znaleźć w kwestionariuszu będącym załącznikiem do raportu.

² W raporcie podstawą procentowania jest liczba odpowiedzi ważnych na dane pytanie. Liczebność odpowiedzi ważnych spada wraz z postępem ankiety – od 1844 dla P1 (typ JST) i 1750 dla wczesnych pytań, przez 1554 dla bloku AI (P31), aż do 1526 dla ostatniego pytania merytorycznego (P50). Więcej informacji na temat metodologii badania oraz charakterystyka osób badanych w rozdziale 11.

Ilustracja 1. Priorytety władz samorządowych – ranking ogółem



Wynik dopuszcza dwie niewykluczające się interpretacje. Pierwsza – rzeczowa: w 2026 roku polskie samorządy koncentrują się na tematach „twardych”: inwestycjach w drogi, kanalizację i budynki użyteczności publicznej. Druga – perspektywiczna: sekretarz patrzy na JST przez pryzmat procesu inwestycyjnego i planowania budżetu, co systematycznie przesuwają tematy „twarde” nad „miękkie”. Najbardziej prawdopodobna jest wersja mieszana. Inwestycje są priorytetem wybieranym w pierwszej kolejności. Zróżnicowanie odpowiedzi pojawia się dopiero przy drugim wskazywanym priorytecie.

Podział odpowiedzi według typów JST ujawnia dwa wyraźne odchylenia od dominującego schematu. Inwestycje pozostają na pierwszym miejscu we wszystkich typach jednostek, szczególnie w gminach wiejskich (92,2%). Ich udział spada jednak w gminach miejskich (81,4%) i miastach na prawach powiatu (83,3%). W tej samej grupie miast na prawach powiatu sprawy społeczne osiągnęły najwyższy wynik (45,2%) spośród wszystkich typów JST. W gminach miejskich stabilizacja budżetu (33,1%) wybierana jest częściej niż w powiatach ziemskich (13,8%) czy gminach wiejskich (20,9%).

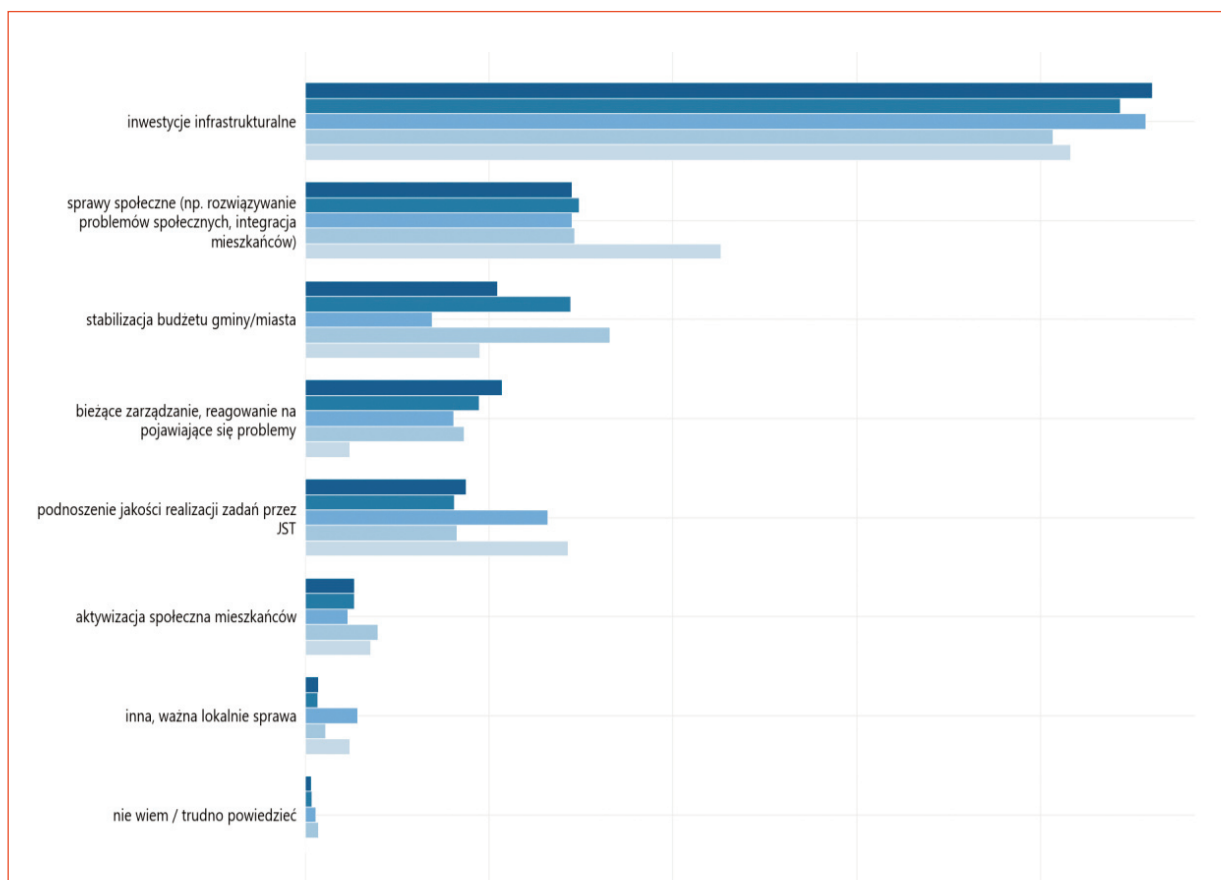
Tabela 2. Priorytety władz samorządowych – rozbieżności według typu JST

Priorytet	Gmina wiejska (%)	Gmina miejsko-wiejska (%)	Powiat ziemski (%)	Gmina miejska (%)	MNPP ³ (%)
Inwestycje infrastrukturalne	92,2	88,7	91,5	81,4	83,3
Sprawy społeczne	29,0	29,8	29,0	29,3	45,2
Stabilizacja budżetu	20,9	28,9	13,8	33,1	–
Bieżące zarządzanie	21,4	18,9	16,1	–	–
Podnoszenie jakości realizacji zadań przez JST	17,5	16,2	26,4	–	–
Aktywizacja społeczna	5,3	5,3	4,6	–	–
Inna sprawa	1,4	1,3	5,7	–	–

Pozycje oznaczone „–” odpowiadają brakowi istotnej liczby wskazań w danej kategorii.

³ Miasto na prawach powiatu (MNPP).

Ilustracja 2. Priorytety władz samorządowych w różnych typach JST



Powiaty ziemskie wyróżniają się w innym wymiarze. „Podnoszenie jakości realizacji zadań przez JST” wskazało 26,4% sekretarzy powiatowych – o około 10 punktów procentowych więcej niż w gminach. Wynik ten może tłumaczyć fakt, że powiat realizuje mniej zadań inwestycyjnych niż gmina, a więcej zadań administracyjnych i koordynacyjnych.

Wsparcie budżetowe – opinia sekretarzy

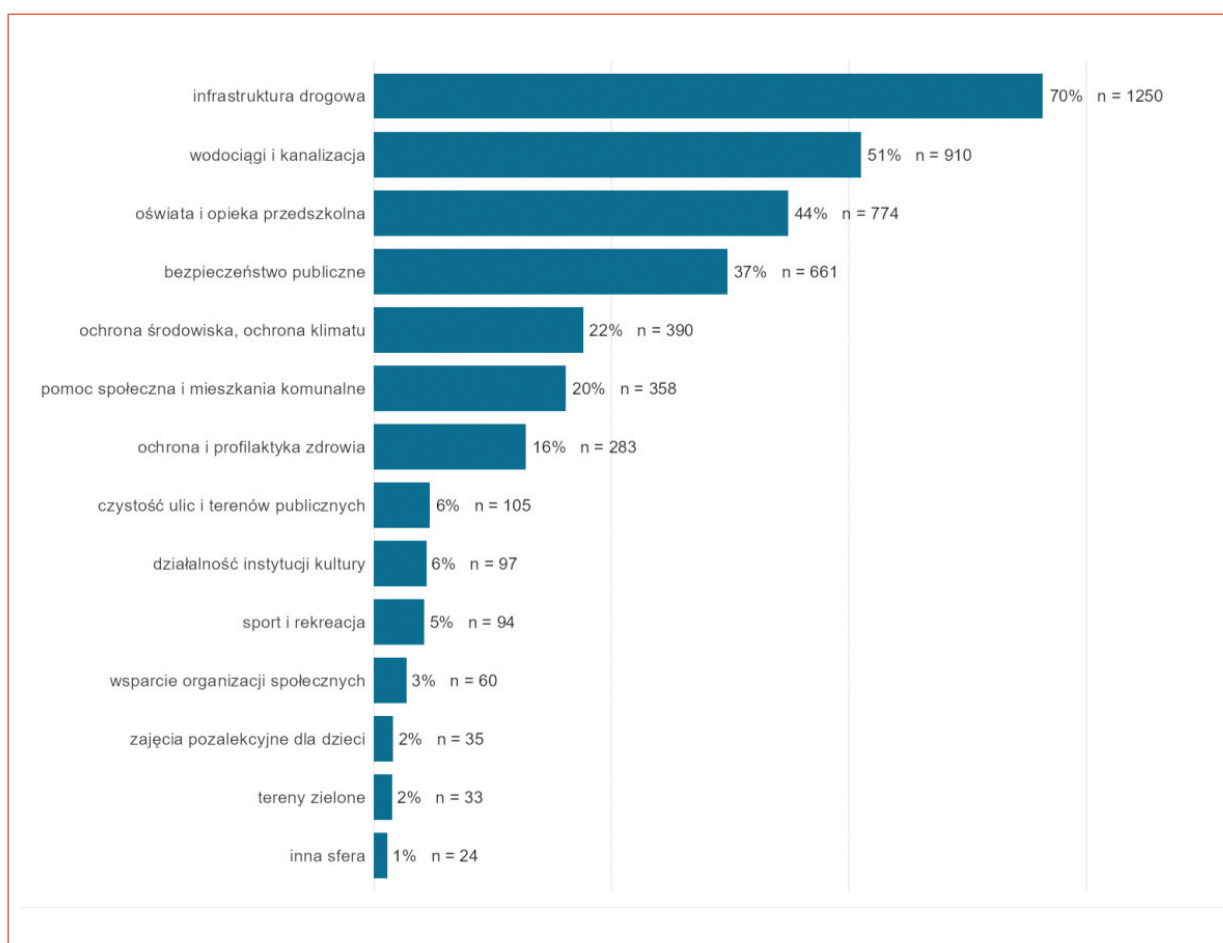
Kolejne pytanie zmienia pozycję mówiącego: sekretarz nie referuje już priorytetów władz, lecz formułuje własną opinię o dziedzinach, które powinny być szczególnie wspierane przy planowaniu budżetu w jego JST. Czternaście pozycji do wyboru daje znacznie szerszą paletę możliwości niż osiem pozycji omówionych powyżej.

Tabela 3. Dziedziny wymagające szczególnego wsparcia budżetowego – opinia sekretarzy

#	Priorytet	N wskazań	% respondentów
1	Infrastruktura drogowa	1250	70,4
2	Wodociągi i kanalizacja	910	51,3
3	Oświata i opieka przedszkolna	774	43,6
4	Bezpieczeństwo publiczne	661	37,2
5	Ochrona środowiska, ochrona klimatu	390	22,0
6	Pomoc społeczna i mieszkania komunalne	358	20,2
7	Ochrona i profilaktyka zdrowia	283	16,0
8	Czystość ulic i terenów publicznych	105	5,9
9	Działalność instytucji kultury	97	5,5
10	Sport i rekreacja	94	5,3
11	Wsparcie organizacji społecznych	60	3,4
12	Zajęcia pozalekcyjne dla dzieci	35	2,0
13	Tereny zielone	33	1,9
14	Inna sfera	24	1,4

Pytanie wielokrotnego wyboru – odsetki nie sumują się do 100%.

Ilustracja 3. Dziedziny wymagające szczególnego wsparcia budżetowego – ranking



Hierarchia, która wyłania się z tej listy, jest jednak jednoznaczna i spójna z wynikami odpowiedzi na pytanie o priorytety władz: infrastruktura drogowa (70,4%), wodociągi i kanalizacja (51,3%), oświata i opieka przedszkolna (43,6%) oraz bezpieczeństwo publiczne (37,2%) tworzą czołówkę. Dobra publiczne „twarde” takie jak drogi, woda, bezpieczeństwo przeważają nad „miękkimi” – kulturą, sportem, organizacjami społecznymi. Oświata zajmuje pozycję pośrednią: jako jedyna kategoria wchodzi do pierwszej czwórki bardziej ze względu na ustawową konieczność niż czynnik wspierający kapitał społeczny.

Warto zwrócić uwagę, że wsparcie organizacji społecznych jako dziedzinę do szczególnego finansowania z budżetu wskazało 3,4% respondentów. Zajęcia pozalekcyjne dla dzieci oraz tereny zielone zostały ocenione jako dziedziny najmniej wymagające wsparcia budżetowego – wskazało je tylko 2% respondentów. Pierwszy wynik kontrastuje ze stałą obecnością tematu partycypacji obywatelskiej i inicjatywy lokalnej w polskiej debacie o samorządzie. Drugi – z pozycją zajęć pozalekcyjnych w wielu kampaniach samorządowych. Sekretarze nie deklarują, że dziedziny te nie powinny być wspierane; deklarują, że nie wskazują ich jako pól, które ich JST szczególnie potrzebuje. Różnica jest istotna i warto o niej pamiętać przy lekturze tych liczb.

Kolejny element zwracający uwagę to fakt, że kategorię „pomoc społeczna i mieszkania komunalne” wskazało 20,2% sekretarzy. Połączenie obu zagadnień w kwestionariuszu uniemożliwia wyodrębnienie samego mieszkalnictwa; nawet zsumowane plasują się one dopiero na szóstym miejscu rankingu – pomimo że bez dostępnych mieszkań trudno utrzymać mieszkańców.

Wyzwania dla rozwoju JST

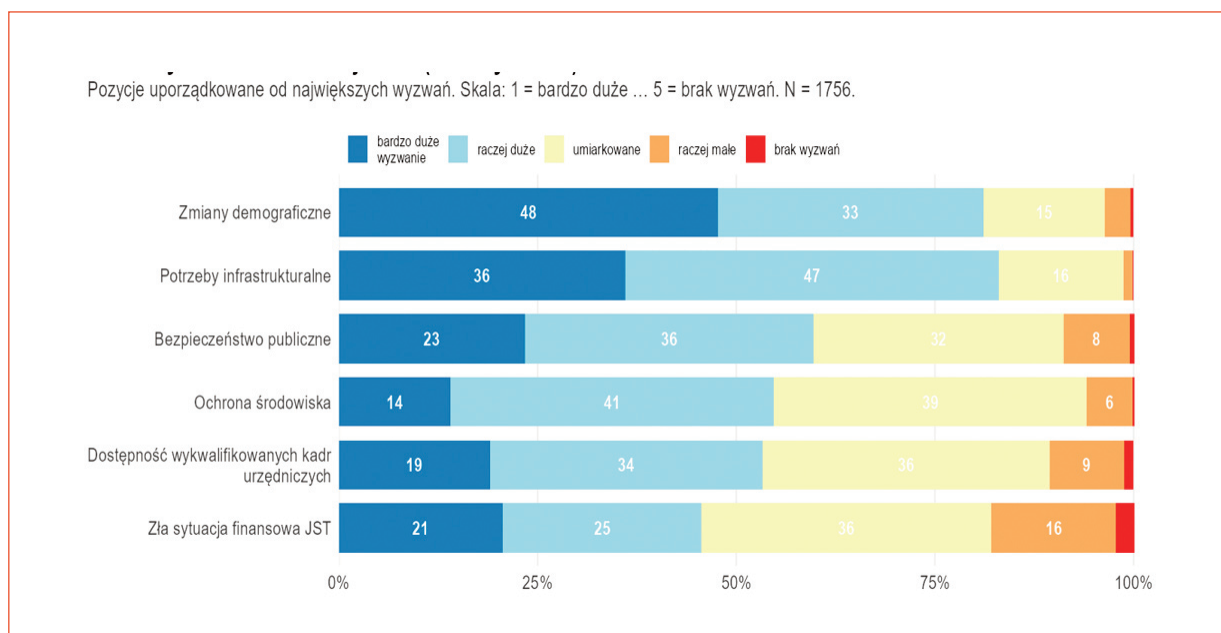
Pytanie dotyczące wyzwań dla rozwoju JST rządzi się inną logiką. Sześć typów wyzwań ocenianych jest na skali pięciostopniowej, gdzie 1 oznacza „bardzo duże wyzwanie”, a 5 – „brak wyzwań”. Ranking uporządkowano po skumulowanym odsetku odpowiedzi „bardzo duże” i „raczej duże”.

Tabela 4. Wyzwania dla rozwoju JST – ranking według intensywności oceny

#	Wyzwanie	Bardzo duże + raczej duże (%)	Średnia	Mediana
1	Potrzeby infrastrukturalne	83,1	1,82	2,0
2	Zmiany demograficzne	81,2	1,75	2,0
3	Bezpieczeństwo publiczne	59,7	2,26	2,0
4	Ochrona środowiska	54,6	2,38	2,0
5	Dostępność wykwalifikowanych kadr urzędniczych	53,3	2,39	2,0
6	Zła sytuacja finansowa JST	45,6	2,54	3,0

Skala: 1 = bardzo duże wyzwanie, 5 = brak wyzwań. % obejmuje skumulowane odpowiedzi „bardzo duże” + „raczej duże” (kody 1+2).

Ilustracja 4. Ocena wyzwań dla rozwoju JST



Dwa pierwsze miejsca – potrzeby infrastrukturalne (83,1% wskazań „bardzo duże” + „raczej duże”, średnia 1,82) i zmiany demograficzne (81,2%, średnia 1,75) – stoją blisko siebie, ale mają różne profile odpowiedzi. Dla zmian demograficznych największą frakcję stanowią odpowiedzi „bardzo duże” (47,7%); dla potrzeb infrastrukturalnych – „raczej duże” (47%). Demografia oceniana jest ostrzej, jako zjawisko krytyczne; infrastruktura – jako problem istotny, lecz taki, nad którym da się zapanować na poziomie lokalnym.

Najniższą pozycję w rankingu zajmuje zła sytuacja finansowa JST. 45,6% sekretarzy ocenia finanse jako duże wyzwanie, pozostałe 54% – jako umiarkowane, raczej małe lub brak wyzwań. Mediana odpowiedzi wynosi 3. Wynik ten zwraca uwagę. Sektor samorządowy jako całość w debacie publicznej stale narzeka na finanse; w ankietowej kolejności sześciu wyzwań finanse zajmują jednak miejsce ostatnie. Trudno na podstawie samego rozkładu odpowiedzi rozstrzygnąć przyczynę. Pierwsza możliwa interpretacja zakłada, że po wejściu w życie ustawy o dochodach JST (Dz.U. 2024 poz. 1572) obecny system finansowania daje samorządom wystarczającą pewność operacyjną. Druga – że ankieta trafiła w moment chwilowego oddechu po reformie, a odpowiedzi zebrane pół roku wcześniej mogłyby wyglądać zdecydowanie inaczej.

Bezpieczeństwo publiczne (59,7%), ochrona środowiska (54,6%) i dostępność wykwalifikowanych kadr urzędniczych (53,3%) tworzą warstwę środkową rankingu. Żadne z tych wyzwań nie zbliża się jednak intensywnością oceny do dwóch pierwszych pozycji.

2.

Demografia w zarządzaniu JST – rola prognoz demograficznych

Decyzje samorządowe są w dużym stopniu warunkowane demografią, czego sekretarze JST nie mogą zignorować. Liczba dzieci w wieku szkolnym determinuje sieć placówek oświatowych i stanowi istotną pozycję w budżecie każdej gminy. Liczba seniorów wyznacza zapotrzebowanie na pomoc społeczną, a liczba mieszkańców w wieku produkcyjnym przekłada się na strukturę usług komunalnych, a także na dochody samej jednostki. Podatnicy PIT współtworzą bazę dochodową gminy. W każdym z tych obszarów prognoza demograficzna jest narzędziem zarządczym, nie ozdobą strategicznego dokumentu. Pojawia się jednak pytanie, w jakim stopniu jednostki samorządowe faktycznie z tego narzędzia korzystają – i czy sami sekretarze uważają, że korzystają z niego dostatecznie.

Rozdział omawia trzy aspekty sytuacji demograficznej:

1. rzeczywiste zmiany liczby mieszkańców w jednostkach objętych badaniem (P5),
2. obszary decyzyjne, w których prognozy demograficzne są uwzględniane (P6, zbiór ośmiu obszarów),
3. ocenę sekretarzy dotyczącą potrzeby szerszego wykorzystywania prognoz demograficznych (P7).

Trend liczby mieszkańców w ciągu ostatnich pięciu lat

Pytanie 5 brzmi: „Jak zmieniała się liczba mieszkańców Państwa JST w ciągu ostatnich pięciu lat?”. Rozkład odpowiedzi w ankietach stanowi diagnozę demograficzną z perspektywy polskiego samorządu lokalnego. Spadek liczby mieszkańców deklaruje 70,9% sekretarzy, stabilność – 15,5%, a wzrost – 13,2%.

Tabela 5. Zmiana liczby mieszkańców JST w ostatnich 5 latach (P5)

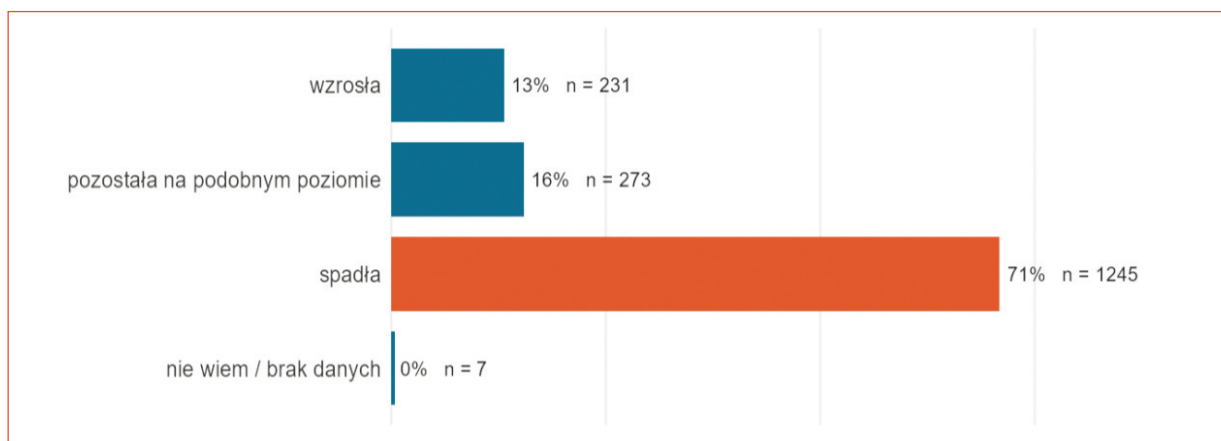
Trend liczby mieszkańców	N	% z ważnych
Spadła	1245	70,9
Pozostała na podobnym poziomie	273	15,5
Wzrosła	231	13,2
Nie wiem / brak danych	7	0,4
Razem ważne	1756	100,0

2. Demografia w zarządzaniu JST – rola prognoz demograficznych



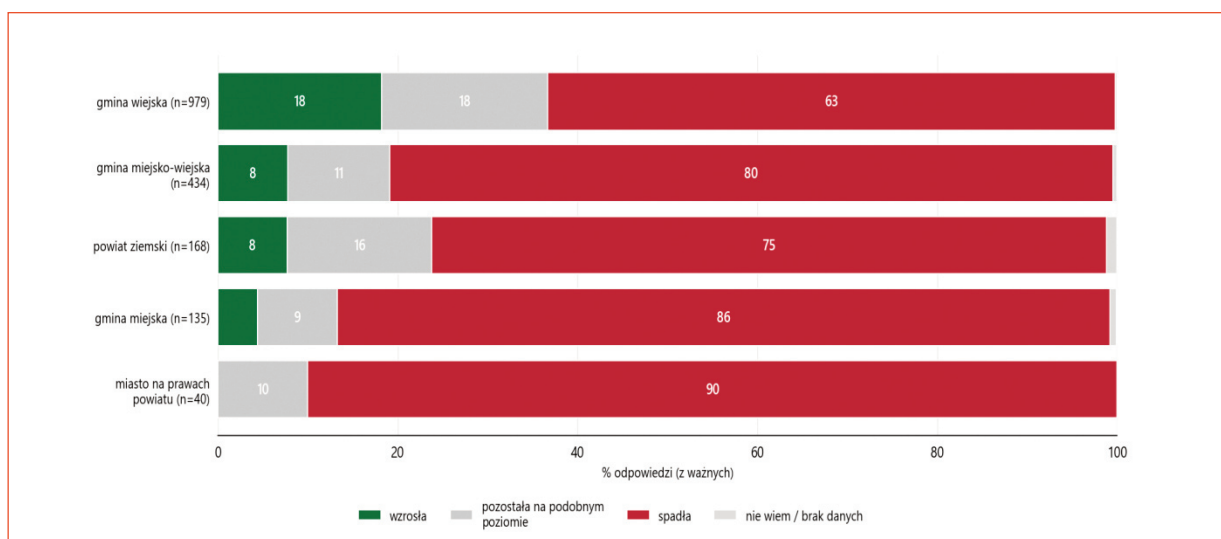
16

Ilustracja 5. Zmiana liczby mieszkańców JST – rozkład ogólny



W rozbiciu po typie JST hierarchia strat jest wyraźna. Najwięcej mieszkańców ubywa w miastach na prawach powiatu – 90,0% badanych deklaruje spadek. Następne w kolejności są gminy miejskie (85,9%), miejsko-wiejskie (80,4%) oraz powiaty ziemskie (75,0%). Jedyną kategorią, która odbiega od tej tendencji, są gminy wiejskie: spadek deklaruje tu 63,1% sekretarzy, natomiast odsetek wskazujących wzrost wynosi 18,2%, co jest najwyższym wynikiem spośród wszystkich typów JST. W pozostałych typach jednostek udział wzrostu jest niski: od 0,0% w miastach na prawach powiatu (n=40) do 7,8% w gminach miejsko-wiejskich.

Ilustracja 6. Zmiana liczby mieszkańców według typu JST



Układ ten ma jednak własną mechanikę, której nie wyjaśnia samo „im mniejsza jednostka, tym mniej traci”. Pokazuje to dopiero rozbieżność danych według wielkości jednostek mierzonych liczbą mieszkańców.

Tabela 6. Zmiana liczby mieszkańców według liczby mieszkańców

Wielkość JST (według liczby mieszkańców)	N	Wzrosła (%)	Pozostała (%)	Spadła (%)
Do 5 tys.	441	3,2	12,5	84,1
Powyżej 5 do 20 tys.	776	18,0	18,0	63,4
Powyżej 20 do 100 tys.	258	14,7	12,4	72,9
Powyżej 100 tys.	48	14,6	29,2	54,2

N ważne = 1523. Ostatnia kategoria łączy jednostki pow. 100 do 500 tys. (N = 46) z pow. 500 tys. (N = 2) ze względu na zbyt małą liczebność tej drugiej.

Ilustracja 7. Zmiana liczby mieszkańców a wielkość JST



Najsilniej tracą jednostki najmniejsze (do 5 tys. mieszkańców – 84,1% spadku). Najmniej tracą – i jako jedyne wyraźnie zyskują – gminy w przedziale od 5 do 20 tys. mieszkańców: spadek 63,4%, wzrost 18,0%. Jednostki średnie (20–100 tys.) wracają do wysokiej depopulacji (72,9%). Duże miasta (pow. 100 tys.) tracą relatywnie najmniej (54,2%), ale też nie rosną w sposób znaczący (wzrost 14,6%, stabilizacja 29,2%).

Wzrost w przedziale 5–20 tys. nie oznacza jednak ożywienia obszarów wiejskich jako takich. Pochodzi z wąskiej grupy gmin podmiejskich, położonych w bezpośrednim otoczeniu dużych miast. To efekt suburbanizacji, nie odbicia demograficznego wsi: najmniejsze gminy (do 5 tys.), a więc właściwa wieś, tracą najwięcej (84,1%). Następuje reorganizacja osadnictwa wokół aglomeracji kosztem zarówno jednostek średnich (20–100 tys., ok. 72,9% spadku), jak i najmniejszych. Polski samorząd dzieli się w tej diagnozie na stronę wygraną i przegraną. Jednostki inne niż gminy podmiejskie – tracą.

Praktyka – w jakich obszarach prognozy wchodzi do decyzji

Kolejne pytanie to zbiór ośmiu obszarów decyzyjnych z pytaniem, jak często prognozy demograficzne są w nich uwzględniane (skala od „zawsze” do „nigdy” z opcją „trudno powiedzieć”). Ranking, po odsetku odpowiedzi „zawsze” lub „często”, pokazuje zakres, w którym prognoza demograficzna jest narzędziem operacyjnym, a nie tylko deklaracyjnym.

2. Demografia w zarządzaniu JST – rola prognoz demograficznych



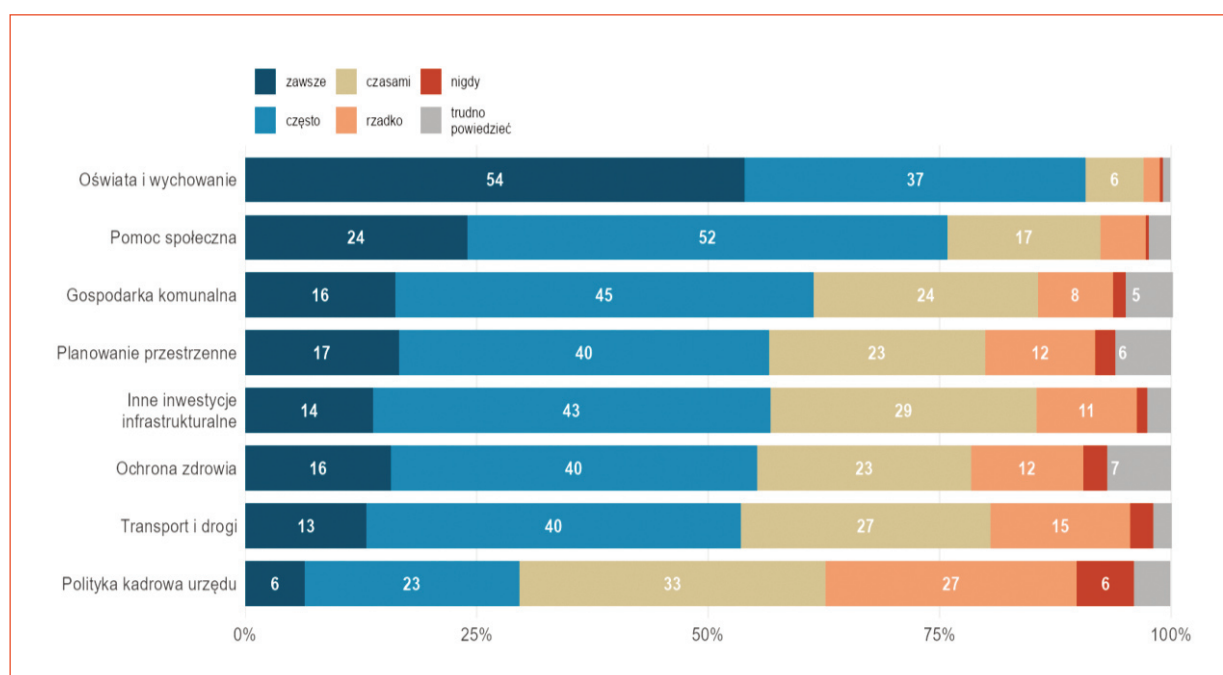
18

Tabela 7. Częstość uwzględniania prognoz demograficznych w decyzjach JST (P6)

#	Obszar decyzyjny	Zawsze + często (%)	Średnia (1–5)	Zawsze (%)
1	Oświata i wychowanie	90,8	1,57	53,9
2	Pomoc społeczna	75,8	2,04	24,0
3	Gospodarka komunalna	61,4	2,30	16,2
4	Inne inwestycje infrastrukturalne	56,7	2,41	13,8
5	Planowanie przestrzenne	56,6	2,39	16,6
6	Ochrona zdrowia	55,3	2,42	15,7
7	Transport i drogi	53,5	2,53	13,1
8	Polityka kadrowa urzędu	29,6	3,04	6,4

Ranking według odsetka odpowiedzi „zawsze” + „często”. Średnia liczona na skali 1–5 (1 = zawsze, 5 = nigdy), bez wskazań „trudno powiedzieć”.

Ilustracja 8. Częstość uwzględniania prognoz demograficznych w obszarach decyzyjnych JST



Oświata i wychowanie dominują: 90,8% sekretarzy deklaruje, że prognozy są w tym obszarze uwzględniane „zawsze” lub „często”, z czego ponad połowa (53,9%) odpowiada „zawsze”. Mechanizm tego prymatu jest oczywisty. Liczba dzieci w wieku szkolnym determinuje sieć placówek, zatrudnienie nauczycieli i wysokość subwencji oświatowej. W oświacie demografia znajduje proste przełożenie na budżet – tu nie da się o niej zapomnieć.

Na drugim biegunie znajduje się polityka kadrowa urzędu – jedyny obszar z deklaracją „zawsze” + „często” poniżej 30%. Co trzeci sekretarz odpowiada w tym obszarze „rzadko” lub „nigdy”. Decyzje kadrowe podejmowane są w oparciu o inne kryteria (historyczne, budżetowe, polityczne) i nie ma powodu, by demografia była w nich kryterium dominującym. Natomiast 30% pokazuje granicę zasady, którą można by nazwać „planujemy demograficznie”. Jako kryterium dominujące demografia ogranicza się do obszarów, których dotyczy bezpośrednio: do uczniów w oświacie i do seniorów w pomocy społecznej. W pozostałych obszarach

pozostaje jednym z kryteriów – choć nie tym rozstrzygającym; najczęściej nie jest stosowana jedynie w polityce kadrowej.

Między dwoma biegunami leżą gospodarka komunalna (61,4%), inne inwestycje infrastrukturalne (56,7%), planowanie przestrzenne (56,6%), ochrona zdrowia (55,3%) oraz transport i drogi (53,5%). W tych obszarach prognoza demograficzna jest jednym z kryteriów, ale nie tym dominującym. Planowanie przestrzenne – z definicji „długoterminowe” – jest tu szczególnie wymowne: tylko 16,6% sekretarzy odpowiada „zawsze”. Reszta to „często”, „czasami”, „rzadko” lub „nigdy”.

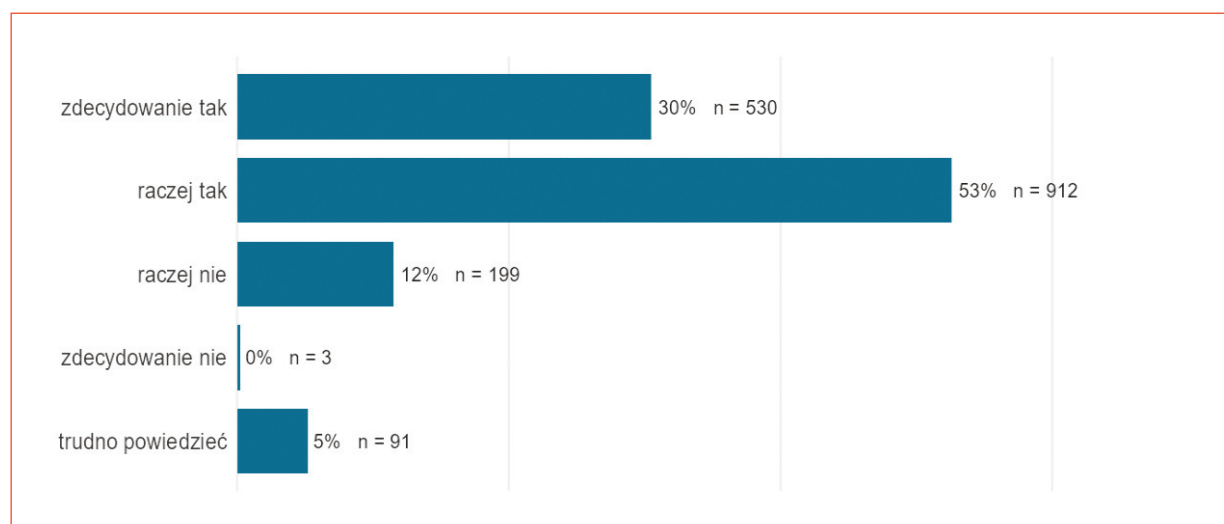
Postulat – kierunek powszechny

Pytanie 7 dotyczy tego, czy sekretarz dostrzega potrzebę częstszego lub lepszego wykorzystywania prognoz demograficznych w planowaniu działań samorządu. Rozkład odpowiedzi jest jednoznaczny.

Tabela 8. Potrzeba lepszego wykorzystywania prognoz demograficznych (P7)

Potrzeba lepszego wykorzystywania prognoz demograficznych	N	% z ważnych
Zdecydowanie tak	530	30,5
Raczej tak	912	52,6
Raczej nie	199	11,5
Zdecydowanie nie	3	0,2
Trudno powiedzieć	91	5,2
Razem ważne	1735	100,0

Ilustracja 9. Potrzeba lepszego wykorzystywania prognoz



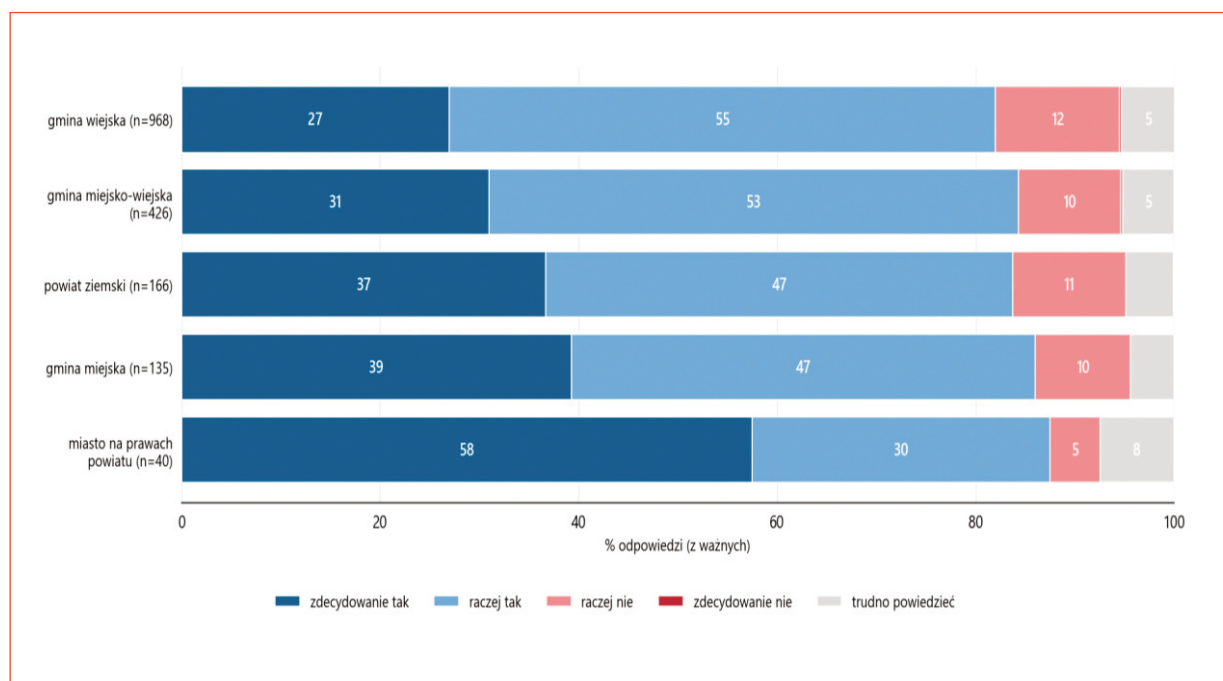
Łącznie 83,1% sekretarzy widzi potrzebę szerszego wykorzystywania prognoz. Trzy osoby na 1735 odpowiadają „zdecydowanie nie”. Trudno mówić w tym wypadku o opinii spornej – jest to konsensus z niemal zerowym marginesem opozycji.

Tabela 9. Potrzeba lepszego wykorzystywania prognoz według typu JST

Typ JST	N	Zdecydowanie tak (%)	Raczej tak (%)	Łącznie tak (%)
Miasto na prawach powiatu	40	57,5	30,0	87,5
Gmina miejska	135	39,3	46,7	86,0
Powiat ziemski	166	36,7	47,0	83,7
Gmina miejsko-wiejska	426	31,0	53,3	84,3
Gmina wiejska	968	27,0	55,0	82,0

Wartości w kolumnach „zdecydowanie tak”, „raczej tak” oraz łącznie liczone na podstawach ważnych w obrębie typu JST.

Ilustracja 10. Potrzeba lepszego wykorzystywania prognoz a typ JST



Intensywność tego konsensusu rośnie wraz z wielkością jednostki. Odpowiedź „zdecydowanie tak” w miastach na prawach powiatu wynosi 57,5% – ponad dwukrotnie tej samej kategorii w gminach wiejskich (27,0%). Łączny odsetek odpowiedzi pozytywnych („zdecydowanie tak” + „raczej tak”) waha się od 82,0% w gminach wiejskich do 87,5% w MNPP, ale rozkład odpowiedzi wewnątrz tej pozytywnej części skali pokazuje, gdzie potrzeba jest pilniejsza. Jednostki, które tracą najwięcej mieszkańców (P5: MNPP – 90% spadku, gmina miejska – 86%) i operują większymi portfelami decyzyjnymi, uznają w największym stopniu konieczność uwzględniania prognoz demograficznych. Zgodność między diagnozą trendu a deklaracją potrzeby jest tu mierzalna.

3.

Bezpieczeństwo zewnętrzne i zarządzanie kryzysowe

Blok bezpieczeństwa zewnętrznego pojawia się w kwestionariuszu po raz pierwszy. Powód jest oczywisty: między rokiem 2021 a 2026 zmieniła się polska mapa zagrożeń zewnętrznych, a pytania o przygotowanie samorządu na sytuacje kryzysowe przestały mieć charakter teoretyczny.

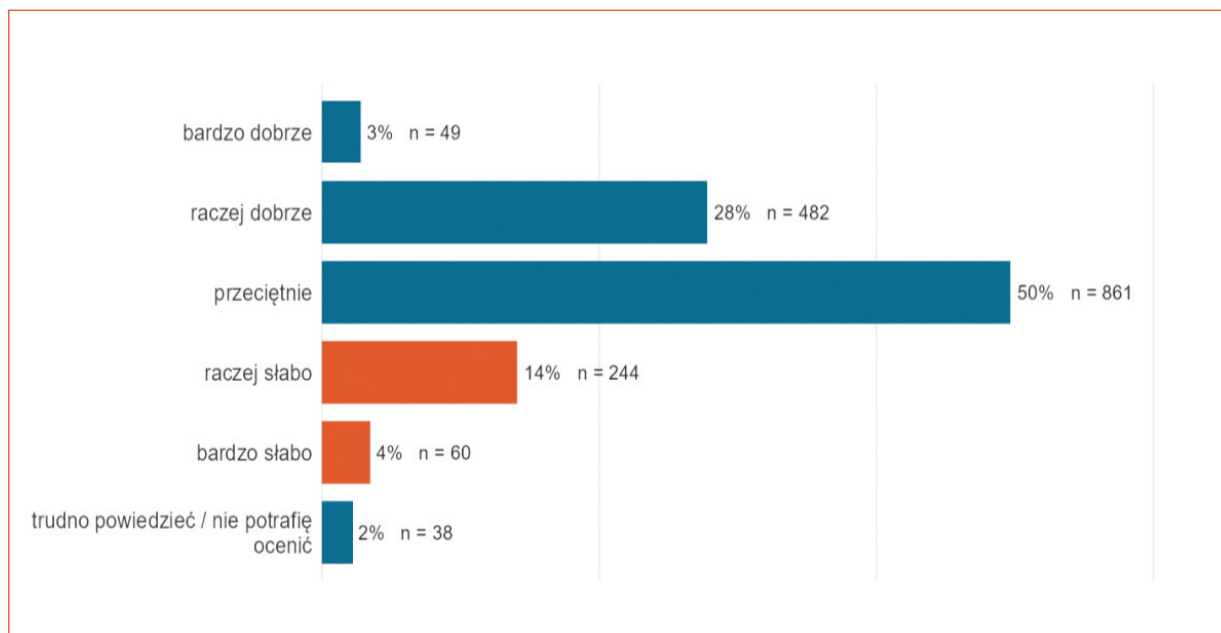
Samoocena przygotowania JST (P8)

Pierwsze pytanie z tego bloku dotyczy samooceny: „Jak sekretarz ocenia przygotowanie własnej JST do reagowania na sytuacje kryzysowe związane z bezpieczeństwem zewnętrznym?”. Przewidziano możliwość oceny w skali sześciostopniowej od „bardzo dobrze” do „bardzo słabo”, z opcją „trudno powiedzieć”. W ankietach dominuje odpowiedź środkowa.

Tabela 10. Samoocena przygotowania JST do sytuacji kryzysowych (P8)

Ocena przygotowania JST	N	% z ważnych
Bardzo dobrze	49	2,8
Raczej dobrze	482	27,8
Przeciętnie	861	49,7
Raczej słabo	244	14,1
Bardzo słabo	60	3,5
Trudno powiedzieć	38	2,2
Razem ważne	1734	100,0

Ilustracja 11. Samoocena przygotowania JST – rozkład ogólny



Niemal połowa próby (49,7% sekretarzy) odpowiada „przeciętnie”. Ocen pozytywnych („bardzo dobrze” + „raczej dobrze”) jest 30,6%, a negatywnych („raczej słabo” + „bardzo słabo”) – 17,6%. Pozytywnych jest więcej niż negatywnych o 13 punktów procentowych. Trudno traktować ten rozkład jako deklarację „jesteśmy gotowi” – tak odpowiada jedynie 2,8% badanych. Trudno też nazwać go alarmem – „bardzo słabo” wybiera 3,5% respondentów. Środek skali jest dominującym położeniem, a skrajności pozostają niepopularne.

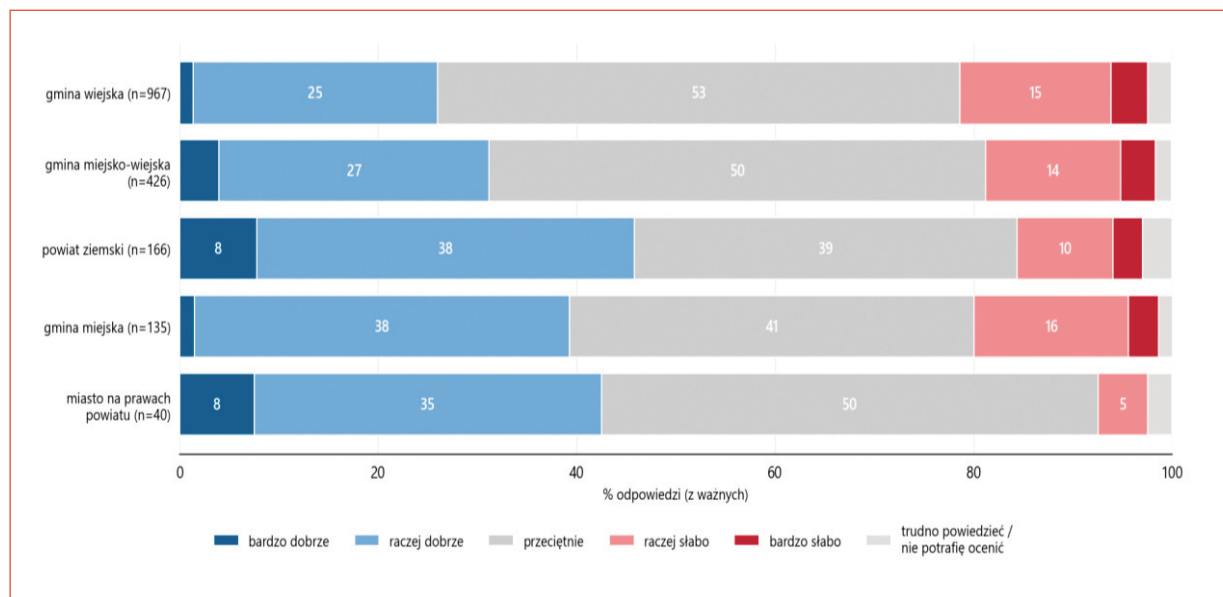
Odpowiedź „przeciętnie” pasuje do wyznania świadomego administratora, który wie, że przygotowanie na kryzys nigdy nie jest skończone – i jednocześnie nie chce twierdzić, że jest go zbyt mało. Jest to jednak tylko ogólna interpretacja. Pełniejszy obraz daje rozbieżność po typie JST.

Tabela 11. Samoocena przygotowania według typu JST

Typ JST	Bardzo dobrze (%)	Raczej dobrze (%)	Dobre (%)	Raczej słabo (%)	Bardzo słabo (%)
Powiat ziemski	7,8	38,0	45,8	9,6	3,0
Miasto na prawach powiatu	7,5	35,0	42,5	5,0	0,0
Gmina miejska	1,5	37,8	39,3	15,6	3,0
Gmina miejsko-wiejska	4,0	27,2	31,2	13,6	3,5
Gmina wiejska	1,4	24,6	26,0	15,2	3,7

Wartości w procentach z ważnych odpowiedzi w obrębie typu JST. Σ dobre = „bardzo dobrze” + „raczej dobrze”.

Ilustracja 12. Samoocena przygotowania według typu JST



Powiaty ziemskie oceniają się wyżej niż gminy: 45,8% ocen pozytywnych („bardzo dobrze” + „raczej dobrze”). Gminy wiejskie – 26%. Różnica wynosi ok. 20 punktów procentowych. Z drugiej strony: „raczej słabo” deklaruje 15,2% sekretarzy gmin wiejskich i 9,6% sekretarzy powiatów. Miasta na prawach powiatu lokują się blisko powiatów ziemskich, gminy miejskie i miejsko-wiejskie – pośrodku. Zależność jest jedno-kierunkowa i porządkuje jednostki nie wedle szczebla, lecz wedle profilu zadań – im bliżej bezpośredniej obsługi mieszkańca, tym niższa samoocena.

Tłumaczenie tego wzoru wymaga ostrożności. Polski system ochrony ludności i obrony cywilnej – w kształcie wprowadzonej niedawno Ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej⁴ oraz Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁵ – wpłynął na zmianę dotychczasowej pozycji powiatu w systemie reagowania na zagrożenia. Pierwszoplanowym wykonawcą OL/OC jest gmina. Samorząd również jest odpowiedzialny za system wykrywania i ostrzegania, kampanie i ćwiczenia z mieszkańcami. Powiat ma równie obszerny katalog zadań, ale o innym charakterze: koordynacja współpracy między gminami, koordynacja służb, inspekcji i straży, pomoc udzielana gminie dopiero wtedy, gdy jej zasoby się wyczerpią. Środki z Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej 2025–2026 dzielone są przede wszystkim według liczby mieszkańców i stopnia urbanizacji jednostki, a nie według szczebla.

Dlaczego więc powiaty oceniają się wyżej? Na tak postawione pytanie można sformułować co najmniej dwie odpowiedzi. Po pierwsze, Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego jest obligatoryjne i zwykle prowadzone przez komendę powiatową PSP, co daje stałą obsługę zawodową. Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego jest fakultatywne – wójt ma jedynie obowiązek całodobowego dyżuru, nie pełnej struktury. Powiat ma więc jednoznaczny, instytucjonalny punkt odniesienia, do którego można przypisać „przygotowanie”; gmina najczęściej nie ma. Odpowiedź druga zwraca uwagę na perspektywę. Sekretarz gminy wiejskiej widzi konkretne deficyty z bliska: przestarzała syrena, brak magazynu rezerw, ćwierć etatu w obronie cywilnej, OSP bez wyposażenia. Powiat patrzy z poziomu, na którym takie braki są zagregowane i mniej dotkliwe. To nie jest deklaracja, że gmina sobie nie radzi z zarządzaniem kryzysowym. To deklaracja, że gmina widzi pełną listę swoich zadań i wie, ile zostało do zrobienia.

Sekretarz gminy, który odpowiada „przeciętnie” lub „raczej słabo”, nie wystawia więc oceny niedostatecznej swojemu urzędowi. Wystawia ocenę uczciwą wobec własnego, najszerzego w polskim systemie OL/OC katalogu obowiązków bezpośredniej linii.

⁴ Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024 poz. 1907).

⁵ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590).

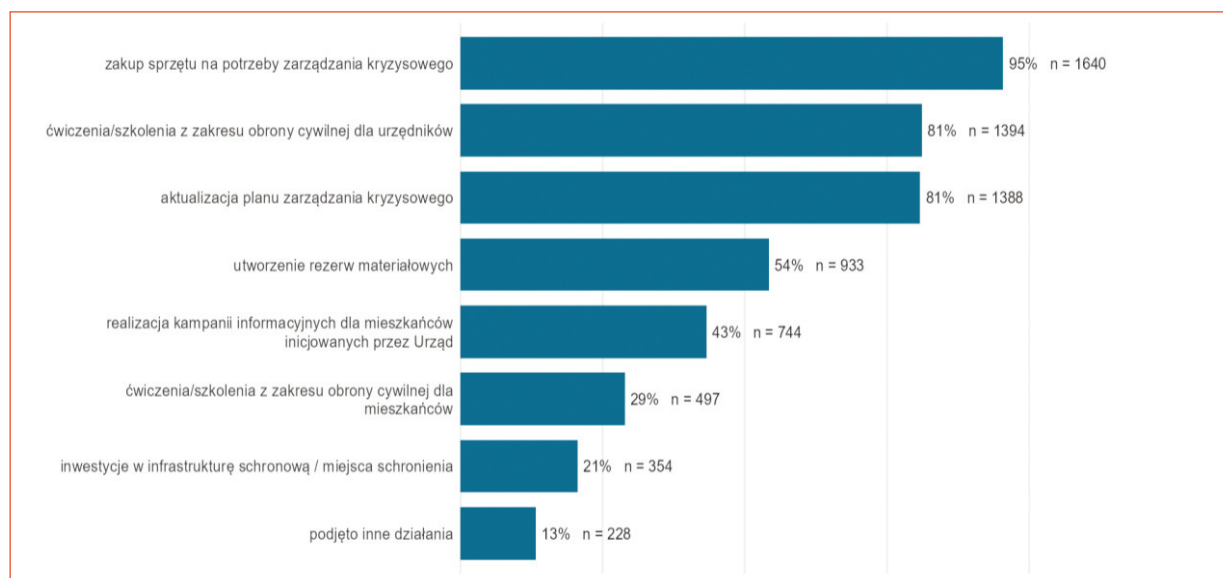
Bateria działań związanych z bezpieczeństwem (P9)

Pytanie P9 jest baterią ośmiu działań. Sekretarz odpowiada, czy w ostatnich dwunastu miesiącach jego JST podjęła którekolwiek z nich („tak” / „nie” / „trudno powiedzieć”).

Tabela 12. Działania związane z bezpieczeństwem podjęte w ostatnich 12 miesiącach (P9)

#	Działanie	Tak (%)	Nie (%)	Trudno powiedzieć (%)
1	Zakup sprzętu na potrzeby zarządzania kryzysowego	95,4	3,0	1,6
2	Ćwiczenia / szkolenia z obrony cywilnej dla urzędników	81,1	17,2	1,7
3	Aktualizacja planu zarządzania kryzysowego	80,8	12,2	7,0
4	Utworzenie rezerw materiałowych	54,3	36,7	9,0
5	Kampanie informacyjne dla mieszkańców	43,3	46,2	10,5
6	Ćwiczenia / szkolenia z obrony cywilnej dla mieszkańców	28,9	64,7	6,4
7	Inwestycje w infrastrukturę schronową / miejsca schronienia	20,6	73,5	5,9
8	Inne działania	13,3	47,5	39,3

Ilustracja 13. Działania związane z bezpieczeństwem



Pierwsze trzy pozycje rankingu – zakup sprzętu (95,4%), szkolenia z obrony cywilnej dla urzędników (81,1%), aktualizacja planu zarządzania kryzysowego (80,8%) – są zrealizowane w zdecydowanej większości jednostek. Dystans do czwartej pozycji – utworzenie rezerw materiałowych (54,3%) – wynosi blisko 30 punktów procentowych. Następne idą coraz niżej: kampanie informacyjne dla mieszkańców (43,3%), ćwiczenia dla mieszkańców (28,9%), inwestycje w infrastrukturę schronową (20,6%).

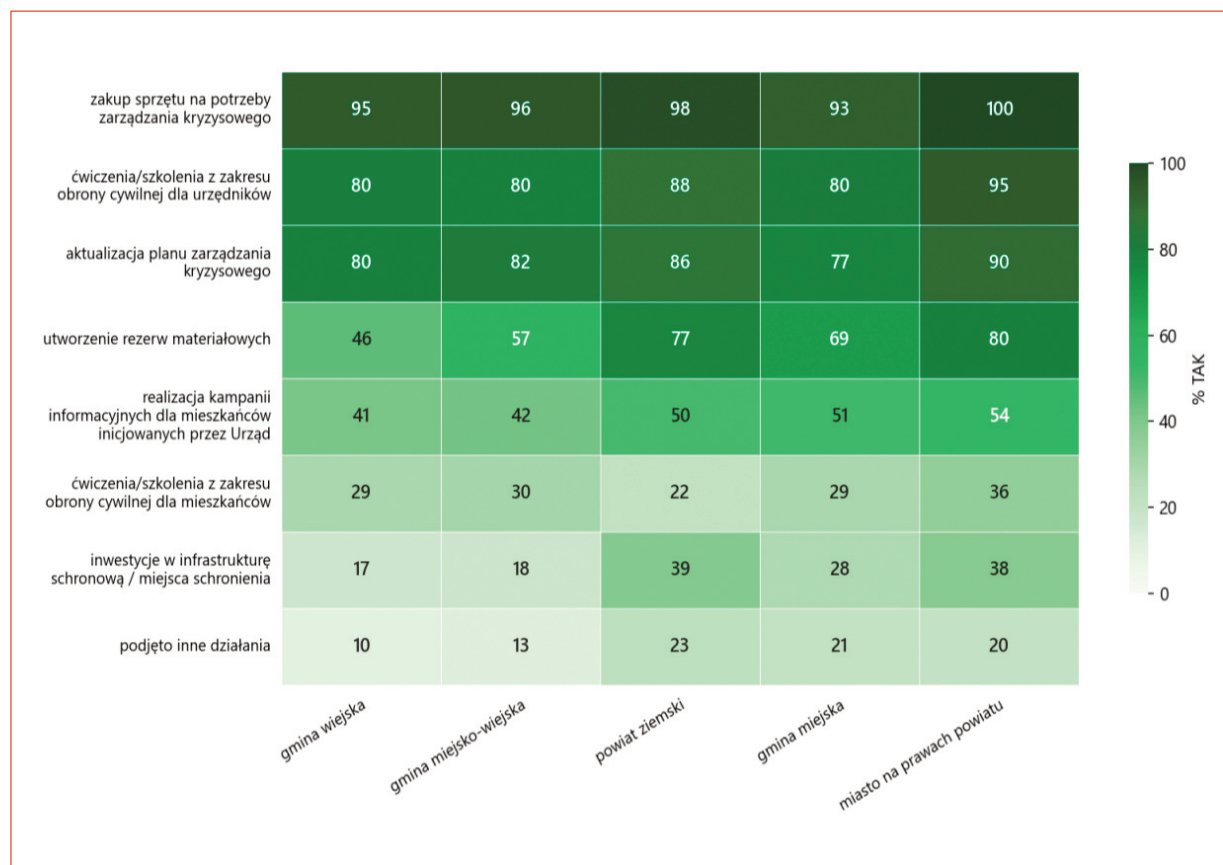
Odpowiedzi można podzielić na dwie grupy: działania, które są wymuszone przez impuls zewnętrzny i takie, które go nie mają. Trzy pierwsze pozycje są wyegzekwowane przez prawo albo finansowane z programów rządowych (zazwyczaj jedno i drugie). Aktualizacja planu zarządzania kryzysowego jest wymagana co najmniej raz na dwa lata z mocy ustawy o zarządzaniu kryzysowym z 2007 roku; ustawa z 5 grudnia 2024 roku dodała ponadto wymóg wkładu do wojewódzkiego planu ewakuacji do końca 2025 roku. Szkolenia urzędników z obrony cywilnej są reglamentowane od strony i kalendarza, i pieniędzy. Zakup sprzętu nie ma twardego wymogu cyklicznego, ale ma najszerszy zestaw strumieni finansowania. Tam, gdzie ustawa wymaga, a środki finansowe są dostępne, działanie jest podejmowane.

Cztery dolne pozycje rankingu są w odmiennej sytuacji. Utworzenie rezerw materiałowych (54,3%) ma nową podstawę prawną – art. 33 ustawy z 5 grudnia 2024 roku. Obowiązek ten nie ma jednak twardych progów: wielkość zapasów zależy od decyzji samej JST, a wojewódzkie wykazy minimalnego asortymentu są rekomendacjami. Kampanie informacyjne dla mieszkańców (43,3%) i ćwiczenia obrony cywilnej dla mieszkańców (28,9%) mają nałożony obowiązek planowania, ale nie mają wyodrębnionej linii dotacyjnej. Inwestycje w infrastrukturę schronową (20,6%) są jedynym z dolnych działań z przeznaczoną pulą, ale rozporządzenia wykonawcze weszły w życie późno: kryteria budowli ochronnych – w lutym 2025 roku, warunki dla miejsc doraźnego schronienia – w lipcu 2025 roku, a warunki techniczne schronów – w listopadzie 2025 roku. W tym samym roku gminy zamawiały głównie ekspertyzy i dokumentacje projektowe; faza realizacji ruszyła w drugiej połowie roku. Na pytanie o działania podjęte w ostatnich dwunastu miesiącach odpowiadają zatem nie liczbą oddanych obiektów, ale liczbą rozpoczętych procedur.

Tabela 13. Wybrane działania dotyczące bezpieczeństwa według typu JST (% odpowiedzi „tak”)

Działanie	Gmina wiejska	Gmina miejsko-wiejska	Powiat ziemski	Gmina miejska	MNPP
Zakup sprzętu	94,8	96,0	98,2	93,2	100,0
Szkolenia urzędników	80,1	79,6	87,9	80,5	94,9
Aktualizacja planu	79,6	81,7	86,1	77,4	89,7
Rezerwy materiałowe	46,1	57,0	77,0	69,2	79,5
Kampanie informacyjne	41,1	42,0	50,3	51,1	53,8
Ćwiczenia dla mieszkańców	29,4	29,7	21,8	29,3	35,9
Inwestycje w schrony	16,9	17,8	39,4	27,8	38,5

Ilustracja 14. Działania dotyczące bezpieczeństwa a typ JST



Podział po typie JST potwierdza ranking ogólny w trzech górnych pozycjach (różnice rzędu 5–15 punktów) i komplikuje go w dolnych. Dwa układy wymagają osobnego komentarza, bo rama „ustawa plus dotacja” sama ich nie tłumaczy. Pierwszy z nich to rezerwy materiałowe – 77,0% w powiatach ziemskich, 46,1% w gminach wiejskich. Różnica między tymi dwoma typami jednostek wynosi 31 punktów procentowych. Drugi to inwestycje w schrony – 39,4% w powiatach, a 16,9% w gminach wiejskich. Różnica wynosi 22 punkty procentowe. Te dwa wzorce nie biorą się ani z różnicy chęci, ani z asymetrii ustawowych obowiązków. Powiaty utrzymują magazyny przeciwpowodziowe od 1999 roku na mocy ustawy o samorządzie powiatowym⁶. Gminy mają analogiczny obowiązek również od 1990 roku, ale w mniejszej skali. Rozporządzenie MSWiA z 28 sierpnia 2025 r. w sprawie sposobu utrzymywania zasobów ochrony ludności przez obowiązane organy ochrony ludności⁷ wprost stanowi, że nowe rezerwy obrony cywilnej budowane są na bazie już istniejących magazynów. Powiat wchodzi w nową ramę z dziedzictwem, gmina wiejska częściej zaczyna od zera.

Jedna pozycja w tabeli odwraca porządek wielkości jednostki i zasługuje na osobne odnotowanie. Ćwiczenia z obrony cywilnej dla mieszkańców prowadzone są w 21,8% powiatów ziemskich, 29,4% gmin wiejskich, 29,7% gmin miejsko-wiejskich oraz 35,9% miast na prawach powiatu. Samorządy powiatowe ćwiczą z mieszkańcami rzadziej niż gminy. Wyjaśnienie nie leży w zakresie zadań ustawowych (gmina i powiat mają podobnie ramowy obowiązek planowania ćwiczeń), lecz w sposobie dotarcia. Gminy wiejskie działają poprzez ekosystem, którego powiat ziemski nie ma: ochotnicze straże pożarne zakorzenione w sołectwach, świetlice wiejskie, koła gospodyń, parafie, lokalne grupy działania. Powiat natomiast jest jednostką pośrednią między państwem a mieszkańcem, kontaktującą się z obywatelem głównie wtedy, gdy ten szuka konkretnej procedury w wydziale komunikacji albo geodezji.

Miasta na prawach powiatu są zresztą liderami niemal we wszystkich kategoriach: 100% zakupów sprzętu, 94,9% szkoleń urzędników, 89,7% aktualizacji planów. Tam, gdzie są budżet, własny aparat i koncentracja mediów lokalnych, podejmowane są działania i widać to w ankiecie. Różnica między miastami na prawach powiatu a gminami wiejskimi pozostaje jednak na poziomie skali, nie kierunku: wszyscy realizują te same trzy rzeczy w czołówce, tylko z różną intensywnością. Ranking impulsowy – ustawa i dotacja każą robić to samo we wszystkich JST – pozostaje wspólny dla całego samorządu.

Ocena typowej JST w regionie (P10–P11)

Kolejne pytania przyjmują nieco inną optykę. Nie pytają o własną JST, tylko o typową jednostkę podobnego typu w regionie. P10 dotyczy typowej gminy, P11 – typowego powiatu ziemskiego. Na P11 odpowiadali wyłącznie sekretarze powiatów. Skala 1–7, gdzie 1 oznacza „w ogóle nie są uwzględniane”, a 7 – „uwzględniane w ogromnym stopniu”.

Tabela 14. Ocena typowej JST w regionie – P10 (typowa gmina) vs P11 (typowy powiat)

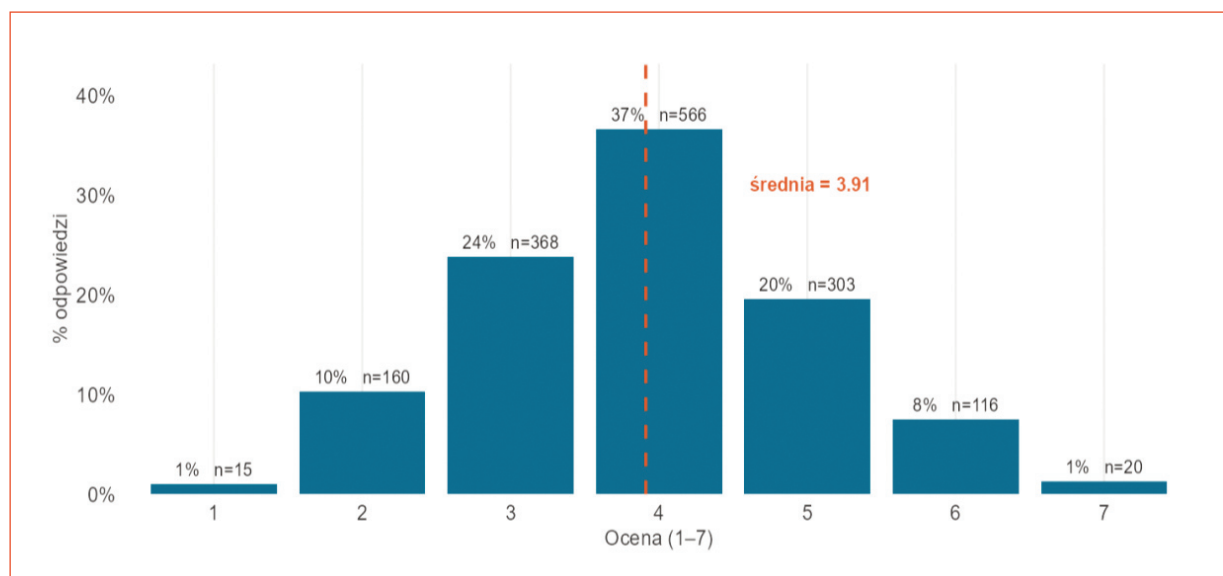
Wskaźnik	P10 – typowa gmina	P11 – typowy powiat
N (ważne)	1548	166
Średnia (skala 1–7)	3,91	4,40
Mediana	4,0	4,0
Odchylenie standardowe	1,16	1,24
Różnica średnich (P11 – P10)	–	+0,49

P11 filtrowane do powiatów ziemskich. Punkt neutralny skali = 4,0.

⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578).

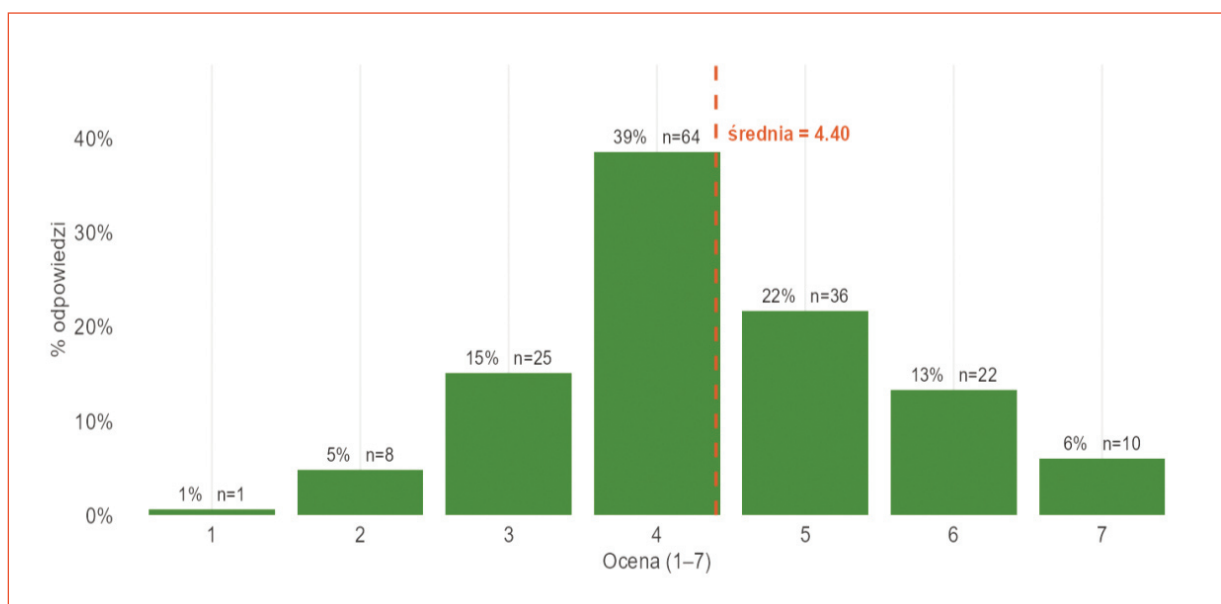
⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie sposobu utrzymywania zasobów ochrony ludności przez obowiązane organy ochrony ludności (Dz.U. 2025 poz. 1201).

Ilustracja 15. Ocena typowej gminy w regionie (P10)



Średnia odpowiedzi w P10 wynosi 3,91, nieco poniżej punktu neutralnego skali (4,0). Sekretarze, kiedy mają oceniać innych, widzą bezpieczeństwo zewnętrzne jako uwzględniane raczej słabiej niż lepiej. Rozkład koncentruje się w przedziale 3–5 (80% odpowiedzi); skrajności są rzadkie. Ten sam sekretarz, który oceniał własną JST wyżej (P8: 30,6% „dobrze”, 17,6% „słabo”), ocenia typową gminę w regionie poniżej środka skali. Klasyczną asymetrię na zasadzie „u nas jest lepiej niż u innych” widać w pytaniach porównawczych.

Ilustracja 16. Ocena typowego powiatu w regionie (P11) – histogram



Różnica średnich P11 minus P10 wynosi +0,49 punktu. Sekretarze powiatów ziemskich oceniają typowy powiat wyżej, niż wszyscy sekretarze oceniają typową gminę. Można wyjaśniać to na dwa sposoby. Po pierwsze, powiaty są rzeczywiście lepiej przygotowane, co byłoby spójne z wynikami P8 i P9. Po drugie, jest to efekt grupy: sekretarze powiatów bronią swojej kategorii zawodowej i administracyjnej. Prawdopodobnie oba mechanizmy działają jednocześnie, ale różnica 0,49 punktu – przy odchyleniu standardowym 1,2 w obu rozkładach – pozostaje umiarkowana. Nie jest to duża różnica. To raczej konsekwentny sygnał: powiaty są przed gminami, ale tylko o pół kroku.

4.

Partycypacja obywatelska, konsultacje i ciała doradcze

W kolejnych podsekcjach zostanie pokazane, jakie formy konsultacji są w użyciu (P12), w jaki sposób sekretarze oceniają ich dynamikę w czasie (P13) i względem sąsiadów (P14), co myślą o ich skuteczności i charakterze (P15) oraz w jakim stopniu funkcjonują ciała doradcze – osobno na poziomie gminy (P16) i powiatu (P17). Każde z tych pytań mierzy partycypację innym narzędziem; razem dają obraz instytucji, której formalny status nie pokrywa się z jej rzeczywistym funkcjonowaniem.

Formy konsultacji w użyciu (P12)

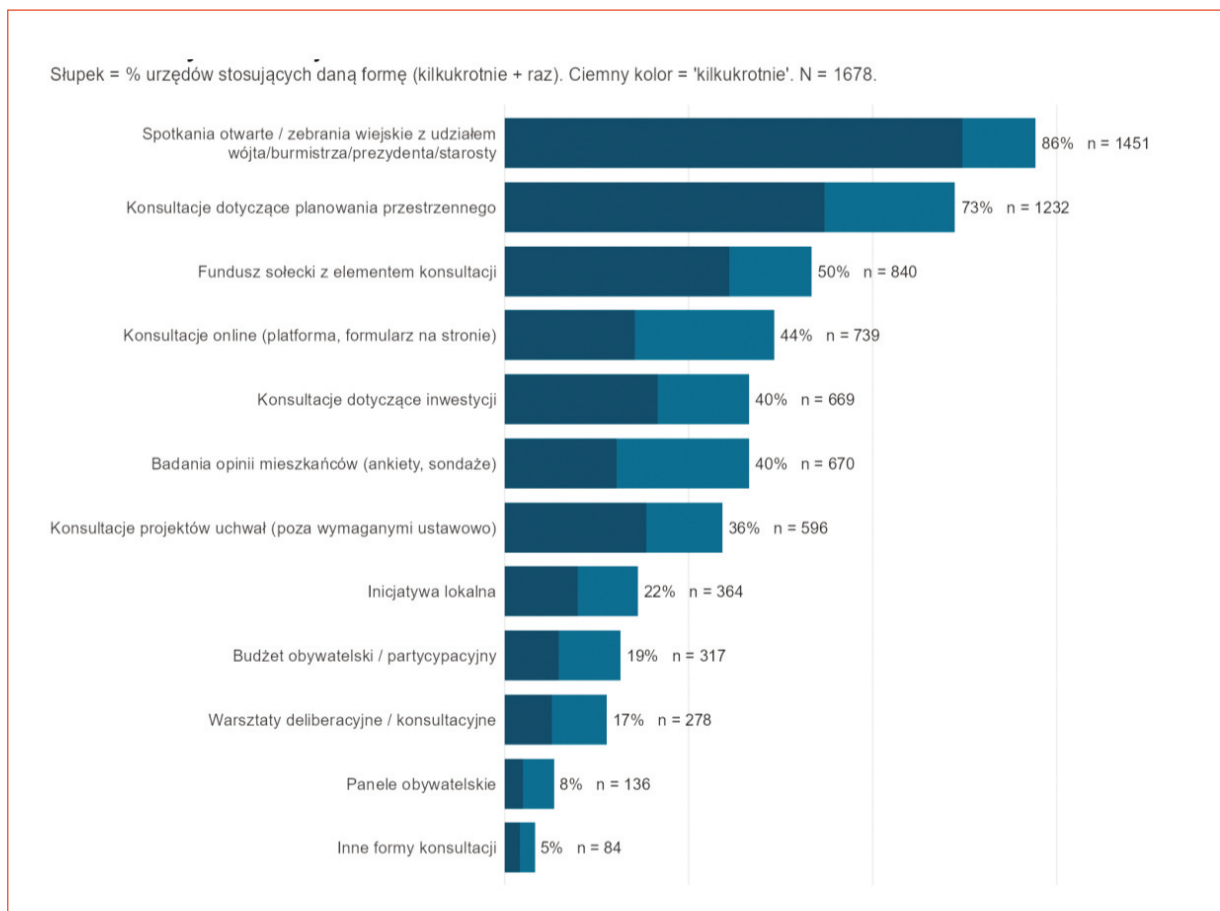
Sekretarze (N=1678) wskazywali, w jakich formach JST prowadziła konsultacje społeczne w ostatnich dwunastu miesiącach. Pełen ranking dwunastu pozycji prezentuje tabela 15; w narracji omawiamy go w trzech kategoriach uporządkowanych według siły zakotwiczenia ustawowego.

Tabela 15. Formy konsultacji stosowane w ostatnich 12 miesiącach (P12)

#	Forma konsultacji	kilku- + jednokrotnie (%)
1	Spotkania otwarte / zebrania wiejskie z udziałem wójta	86,5
2	Konsultacje planowania przestrzennego	73,4
3	Fundusz sołecki z elementem konsultacji	50,1
4	Konsultacje online (platforma, formularz)	44,0
5	Konsultacje dotyczące inwestycji	39,9
6	Badania opinii (ankiety, sondaże)	39,9
7	Konsultacje projektów uchwał (poza ustawowo wymaganymi)	35,5
8	Inicjatywa lokalna	21,7
9	Budżet obywatelski / partycypacyjny	18,9
10	Warsztaty deliberacyjne / konsultacyjne	16,6
11	Panele obywatelskie	8,1
12	Inne formy	5,0

Wartości w procentach z ważnych odpowiedzi. „Kilkukrotnie” i „jednokrotnie” łącznie. N ważne = 1678.

Ilustracja 17. Formy konsultacji – bateria dwunastu pozycji



Pierwsza kategoria, formy obligatoryjne, obejmuje konsultacje, w przypadku których ustawa wymusza przeprowadzenie procedury w określonych okolicznościach. Należą do niej konsultacje aktów planowania przestrzennego⁸, debata nad raportem o stanie gminy z udziałem mieszkańców oraz – w miastach na prawach powiatu – budżet obywatelski. Podany przez sekretarzy zakres użycia konsultacji planistycznych (73,4%) jest spójny z ich obligatoryjnym charakterem.

Wynik 86,5% dla spotkań otwartych z udziałem wójta jest agregatem co najmniej trzech instytucji o różnym statusie prawnym: zebrania wiejskiego – uruchamianego rutynowo w gminach posiadających sołectwa, debaty nad raportem o stanie gminy z udziałem mieszkańców – obowiązkowej corocznie we wszystkich gminach od 2019 roku oraz spotkań organizowanych w trybie uznaniowym (debaty publiczne, otwarte sesje informacyjne) – nieuregulowanych, lecz utrwalonych zwyczajowo. Wysoki wynik odzwierciedla agregację trzech instrumentów pod jedną kategorią ankietową, nie intensywność jednej praktyki.

Wynik 18,9% dla budżetu obywatelskiego również łączy dwa różne reżimy prawne: obligatoryjny w miastach na prawach powiatu i fakultatywny w pozostałych JST.

Druga kategoria, formy proceduralnie zakotwiczone, obejmuje instrumenty, które ustawa szczegółowo reguluje, ale których uruchomienie pozostawia decyzji organu stanowiącego JST lub mieszkańców. Należą do niej: fundusz sołecki, inicjatywa lokalna oraz zebranie wiejskie jako organ pomocniczy. W tej grupie wskaźniki są umiarkowane: 50,1% (fundusz sołecki), 21,7% (inicjatywa lokalna).

⁸ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717).

Trzecia kategoria, formy fakultatywne bez ram szczegółowych, obejmuje narzędzia uruchamiane na ogólnej podstawie, bez własnej regulacji proceduralnej: panele obywatelskie, warsztaty deliberacyjne, badania opinii oraz znaczną część konsultacji online i konsultacji inwestycji (te ostatnie poza przypadkami uruchamianymi obligatoryjnie w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko czy procedur planistycznych). Wskaźniki w tej grupie są systematycznie niższe: 8,1% (panele obywatelskie), 16,6% (warsztaty), 39,9% (badania opinii i konsultacje inwestycji – wyższe ze względu na hybrydowy charakter, w którym część zastosowań realizuje wymóg ustawowy).

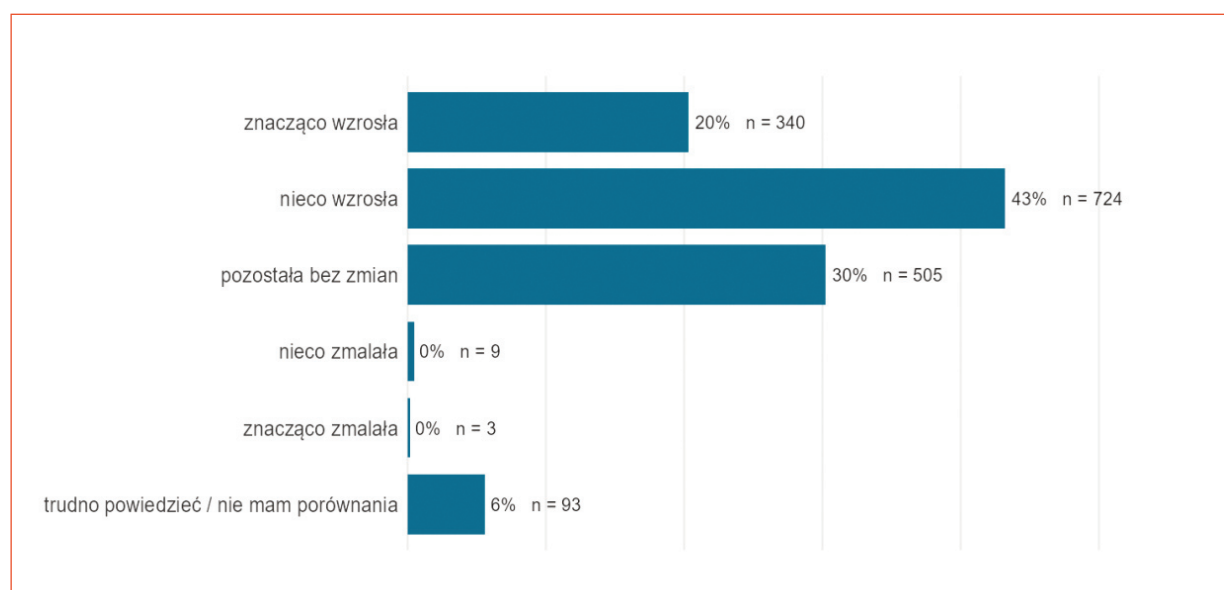
Zmiana wpływu mieszkańców w ciągu ostatnich pięciu lat (P13)

W pytaniu P13 poproszono sekretarzy o ocenę, jak zmieniał się wpływ mieszkańców na decyzje samorządu w porównaniu do sytuacji sprzed pięciu lat.

Tabela 16. Zmiana wpływu mieszkańców w ostatnich 5 latach (P13)

Zmiana wpływu mieszkańców (w ostatnich 5 latach)	N	% z ważnych
Znacząco wzrosła	340	20,3
Nieco wzrosła	724	43,2
Pozostała bez zmian	505	30,2
Nieco zmalała	9	0,5
Znacząco zmalała	3	0,2
Trudno powiedzieć	93	5,6
Razem ważne	1674	100,0

Ilustracja 18. Zmiana wpływu mieszkańców według typu JST



63,5% sekretarzy widzi wzrost wpływu mieszkańców. Stabilność deklaruje 30,2%, a spadek – 12 respondentów na 1674 (0,7%). Kierunek trendu jest niemal jednomyślny.

Brak deklaracji spadku można wyjaśnić tym, że w ciągu pięciu lat możliwości wpływu obywatelskiego rzeczywiście rosły w skali kraju: kolejne nowelizacje ustaw, upowszechnienie budżetów obywatelskich czy cyfrowe formy konsultacji.

Sekretarze z miast na prawach powiatu deklarują wysoki wzrost wpływu partycypacji: 46,2% deklaruje, że „znacząco wzrosła”, ponad dwa razy więcej niż średnia. Wzór ten ma konkretne źródło normatywne – ustawa z 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁹ wprowadziła w MNPP obowiązkowy budżet obywatelski, a w pozostałych JST analogiczne narzędzie pozostawiła fakultatywnym. Lata 2021–2026 pokrywają się z fazą dojrzewania tych mechanizmów. Powiaty ziemskie, pozostające poza zakresem ustawy z 2018 roku, deklarują wzrost znacznie ostrożniej (12,5% „znacząco”, łącznie 49,4%). Miasta mają zatem więcej narzędzi nie z autonomicznej innowacji samorządowej, lecz z konkretnej, datowanej reformy ustrojowej. Różnica między MNPP a powiatem (33,7 punktu procentowego w „znacząco wzrosła”) odzwierciedla mechanikę ustawową, nie różnicę kultury obywatelskiej.

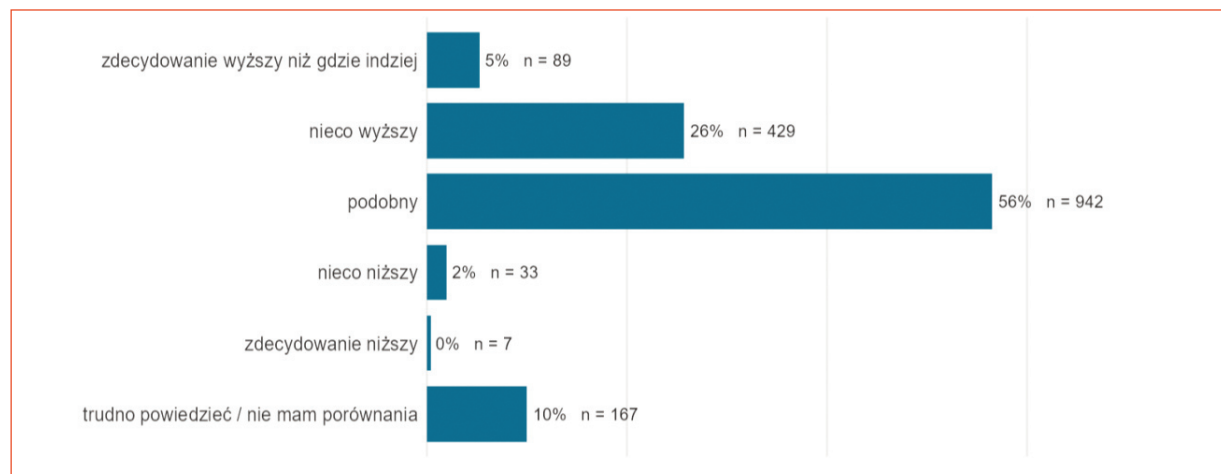
Wpływ mieszkańców w porównaniu z innymi JST (P14)

Pytanie P14 zmienia optykę: sekretarz porównuje wpływ mieszkańców we własnej jednostce do typowej JST podobnego typu w regionie.

Tabela 17. Wpływ mieszkańców na decyzje vs typowa JST w regionie (P14)

Wpływ mieszkańców vs inne JST	N	% z ważnych
Zdecydowanie wyższy niż gdzie indziej	89	5,3
Nieco wyższy	429	25,7
Podobny	942	56,5
Nieco niższy	33	2,0
Zdecydowanie niższy	7	0,4
Trudno powiedzieć	167	10,0
Razem ważne	1667	100,0

Ilustracja 19. Wpływ mieszkańców vs inne JST według typu JST



⁹ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018 poz. 130).

Większość badanych – 56,5% – odpowiada „podobny jak gdzie indziej”. Wpływ wyższy niż gdzie indziej deklaruje 31,0%, niższy – 2,4%. Efekt grupy „u nas lepiej niż u innych” jest tu umiarkowany: nieco silniejszy niż w analogicznym pytaniu z rozdziału trzeciego (P10), ale daleki od wyraźnego.

Wyłamują się miasta na prawach powiatu. 28,2% sekretarzy MNPP deklaruje „zdecydowanie wyższy” wpływ, dodatkowe 17,9% „nieco wyższy” – łącznie 46,1% powyżej kategorii „podobny”. Mają budżet, narzędzia oraz skalę i wiedzą o tym. Najsłabsze są powiaty ziemskie: tylko 1,3% deklaruje „zdecydowanie wyższy”, 22,2% – „nieco wyższy”, co daje łącznie 23,5%. Powiat zna swoje granice – ustawowe kompetencje nie zastępują mu kontaktu z mieszkańcem, na który są nastawione narzędzia konsultacyjne.

Ocena konsultacji – sprzeczność świadoma (P15)

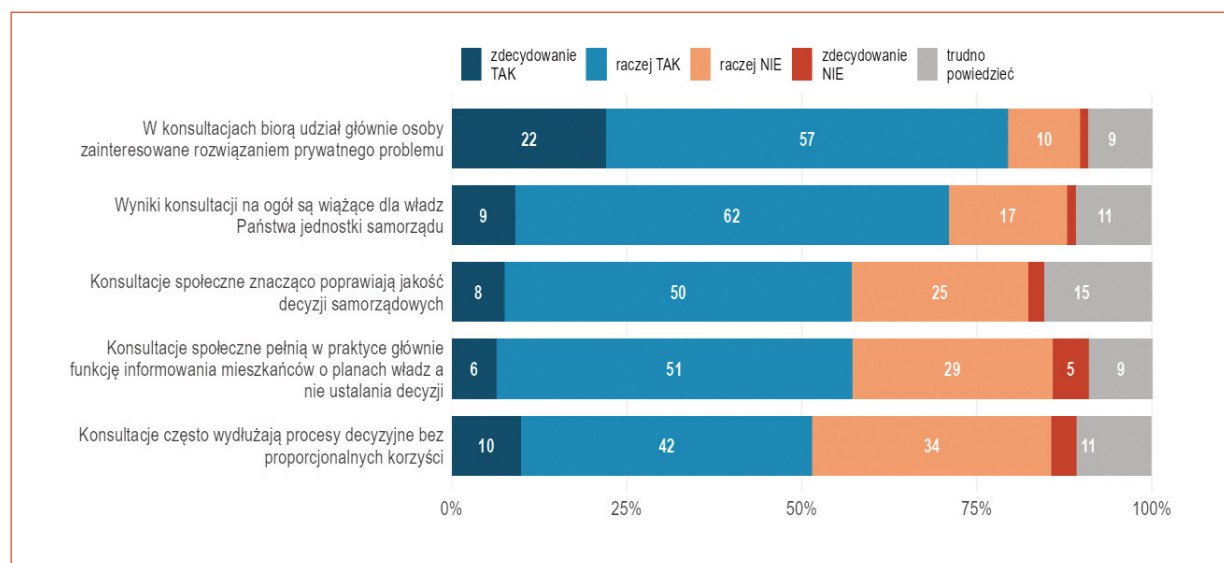
W pytaniu P15 poproszono sekretarza o ustosunkowanie się do pięciu stwierdzeń o charakterze konsultacji w jego JST. Każde stwierdzenie oceniane na skali zgody (od „zdecydowanie tak” do „zdecydowanie nie”). Ranking po odsetku odpowiedzi „tak” pokazuje rozkład postaw, w którym sekretarze potrafią jednocześnie potwierdzać i zaprzeczać tej samej cesze konsultacji.

Tabela 18. Opinie sekretarzy o konsultacjach społecznych (P15)

#	Stwierdzenie	TAK (%)	NIE (%)
1	W konsultacjach biorą udział głównie osoby zainteresowane rozwiązaniem prywatnego problemu	79,5	11,4
2	Wyniki konsultacji na ogół są wiążące dla władz	71,1	18,2
3	Konsultacje pełnią w praktyce głównie funkcję informowania mieszkańców, a nie ustalania decyzji	57,2	33,7
4	Konsultacje społeczne znacząco poprawiają jakość decyzji samorządowych	57,1	27,5
5	Konsultacje często wydłużają procesy decyzyjne bez proporcjonalnych korzyści	51,6	37,7

Wartości w procentach z ważnych odpowiedzi. „TAK” = zdecydowanie + raczej tak; „NIE” = zdecydowanie + raczej nie. Pominięto kategorię „trudno powiedzieć”.

Ilustracja 20. Opinie o konsultacjach – bateria pięciu stwierdzeń



Z jednej strony 71,1% sekretarzy uważa, że wyniki konsultacji są wiążące dla władz, a 57,1% widzi w konsultacjach narzędzie poprawiające jakość decyzji samorządowych. To głos instytucjonalny – konsultacje są narzędziem, działają, ich rezultaty mają znaczenie.

Z drugiej strony, w tej samej ankiecie, 57,2% uznaje, że konsultacje pełnią głównie funkcję informowania mieszkańców, a nie ustalania decyzji. 51,6% widzi wydłużanie procesów bez proporcjonalnych korzyści. 79,5% diagnozuje, że w konsultacjach biorą udział głównie osoby zainteresowane rozwiązaniem prywatnego problemu.

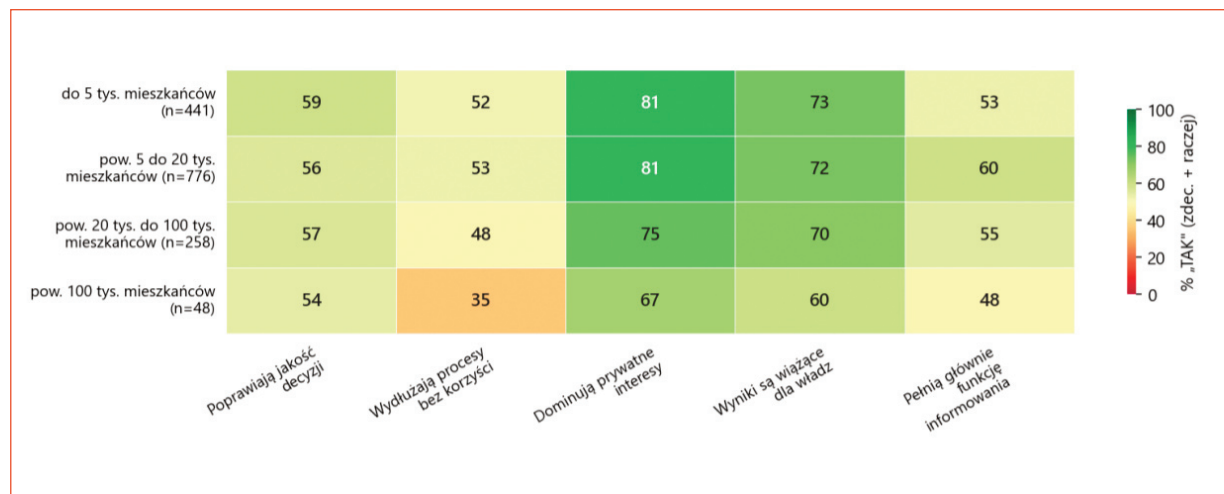
Trudno opisać powyższe wyniki potraktować jako niespójność odpowiedzi respondentów. Jest to raczej rozumienie instytucji, w której formalny status („wyniki są wiążące”) i realne funkcjonowanie („pełnią głównie funkcję informowania”) idą w parze.

Tabela 19. Wybrane opinie o konsultacjach według wielkości JST (% odpowiedzi „tak”)

Stwierdzenie	Do 5 tys.	5–20 tys.	20–100 tys.	Pow. 100 tys.
Prywatne interesy w konsultacjach	81,0	81,1	74,8	66,7
Wydłużają bez proporcjonalnych korzyści	51,7	53,1	48,4	35,4
Wyniki są wiążące dla władz	72,8	72,4	70,5	60,4

Wartości w procentach „TAK” z ważnych odpowiedzi w obrębie kategorii wielkości JST.

Ilustracja 21. Opinie o konsultacjach a wielkość JST



Powyższy rysunek pokazuje, że obraz konsultacji zmienia się systematycznie z wielkością jednostki. Im większa JST, tym mniej krytyczna postawa wobec konsultacji w trzech wymiarach. W gminach do 5 tys. mieszkańców 81,0% sekretarzy widzi dominację prywatnych interesów w konsultacjach; w gminach pow. 100 tys. – 66,7%. Wydłużanie procesów: 51,7% w najmniejszych, 35,4% w największych. Wiążący charakter wyników: 72,8% i 60,4%.

W dużym mieście konsultacje są na tyle złożone, że respondent rzadziej formułuje jednoznaczną opinię. W małej gminie konsultacja może być konkretnym sporem z konkretnym mieszkańcem – stąd ostrzejsza postawa. Tak przynajmniej sugeruje zaobserwowany wzorec.

Ciała doradcze w gminach (P16)

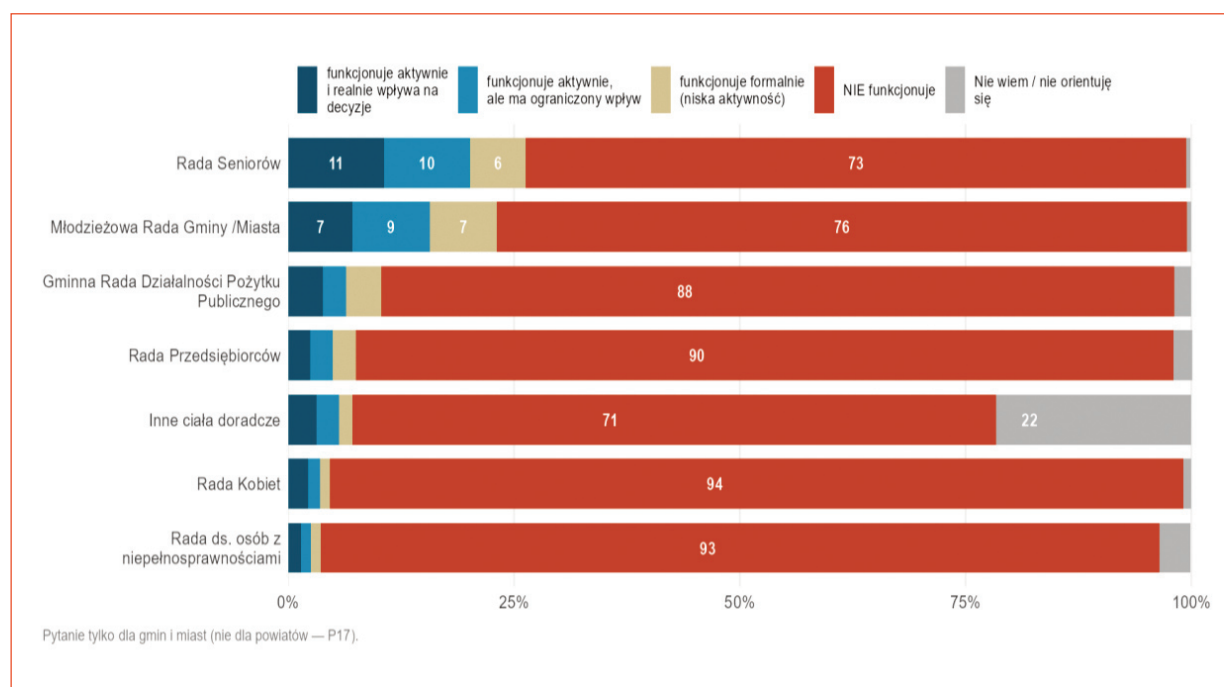
Pytanie P16 dotyczy siedmiu ciał doradczych funkcjonujących na poziomie gminy. Pominięto powiaty (analogiczne pytanie zawarte w P17). N ważne = 1483 (gminy wiejskie, miejsko-wiejskie, miejskie oraz miasta na prawach powiatu).

Tabela 20. Ciała doradcze funkcjonujące na poziomie gminy (P16)

#	Ciało doradcze	% aktywnie	% nie funkcjonuje
1	Rada Seniorów	20,0	73,3
2	Młodzieżowa Rada Gminy / Miasta	15,7	76,5
3	Gminna Rada Działalności Pożytku Publicznego	6,3	87,9
4	Inne ciała doradcze	5,6	71,3
5	Rada Przedsiębiorców	4,9	90,4
6	Rada Kobiet	3,5	94,5
7	Rada do spraw Osób z Niepełnosprawnościami	2,6	92,9

„% aktywnie” = „funkcjonuje aktywnie i realnie wpływa na decyzje” + „aktywnie, ale ma ograniczony wpływ”.

Ilustracja 22. Ciała doradcze w gminach – bateria siedmiu pozycji



Spośród siedmiu ciał doradczych ujętych w P16 trzy mają na poziomie gminy własną, szczegółową regulację ustawową: Młodzieżowa Rada Gminy / Miasta, Gminna Rada Seniorów oraz Gminna Rada Działalności Pożytku Publicznego (GRDPP); ich podstawy prawne to art. 5b i 5c ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95) oraz art. 41e ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873). Charakter tych ciał jest niejednorodny: utworzenie Młodzieżowej Rady Gminy pozostaje w pełni fakultatywne, natomiast w przypadku Gminnej Rady Seniorów (obligatoryjnej na wniosek mieszkańców

po nowelizacji z 9 marca 2023 r.¹⁰) oraz GRDPP (obligatoryjnej na wspólny wniosek co najmniej 5 organizacji pozarządowych¹¹) odpowiednie ustawy wprowadzają konieczność powołania. Inicjatywa utworzenia może zatem pochodzić zarówno od organu stanowiącego JST lub jej organu wykonawczego, jak i od podmiotów zewnętrznych. Rada do spraw Osób z Niepełnosprawnościami działa obligatoryjnie z mocy ustawy w powiecie. W pozostałych trzech kategoriach (Rada Kobiet, Rada Przedsiębiorców, „inne” ciała doradcze) brakuje szczególnej podstawy ustawowej dla szczebla gminnego; ciała te mogą być powoływane wyłącznie w oparciu o ogólne kompetencje organów JST, w drodze zarządzenia organu wykonawczego lub uchwały rady gminy, bez ustawowo określonego trybu, składu i kadencji.

Dane pokazują niski poziom aktywności ciał doradczych w jednostkach samorządu terytorialnego. Żadna z wymienionych instytucji nie przekracza progu 20% aktywnego funkcjonowania, a w większości przypadków dominującą kategorią jest „nie funkcjonuje”. Spośród trzech ciał z dedykowaną podstawą ustawową wysoką aktywnością wyróżniają się jednak tylko dwa – Rada Seniorów (20,2%) i Młodzieżowa Rada Gminy (15,7%) – kilkakrotnie aktywniejsze od ciał opartych wyłącznie na ogólnej kompetencji konsultacyjnej (Rada Kobiet 3,5%, Rada Przedsiębiorców 4,8%, „inne” 5,6%). Gminna Rada Działalności Pożytku Publicznego, choć również umocowana ustawowo, plasuje się na poziomie tej grupy (6,3%). Podstawa ustawowa jest więc warunkiem koniecznym wysokiej aktywności, lecz nie wystarczającym.

Rozkład obecności ciał doradczych w polskich gminach jest funkcją uwarunkowań prawnych, zgodnie z którymi ustawodawca przekazuje samorządom narzędzia partycypacyjne, ale unika nakładania obowiązku ich uruchamiania. Powołanie ciała wymaga inicjatywy organu – bez niej narzędzie pozostaje jedynie formalnie dostępne. Wzór ten powtarza obserwację z analizy form konsultacji (P12) i znajduje pełne potwierdzenie w syntezie rozdziału: struktura prawna determinuje strukturę partycypacji.

Ciała doradcze w powiatach – odwrócenie wzoru (P17)

Pytanie P17 powtarza listę siedmiu ciał doradczych z P16, tym razem na poziomie powiatu (odpowiadali tylko sekretarze powiatów ziemskich, N = 155). Tabela 21 pokazuje odwrócenie wzoru z gmin: najaktywniejsza staje się Rada do spraw Osób z Niepełnosprawnościami (54,8% wobec 2,6% w gminach), która właśnie na tym szczeblu ma obligatoryjną podstawę ustawową.

Tabela 21. Ciała doradcze funkcjonujące na poziomie powiatu (P17)

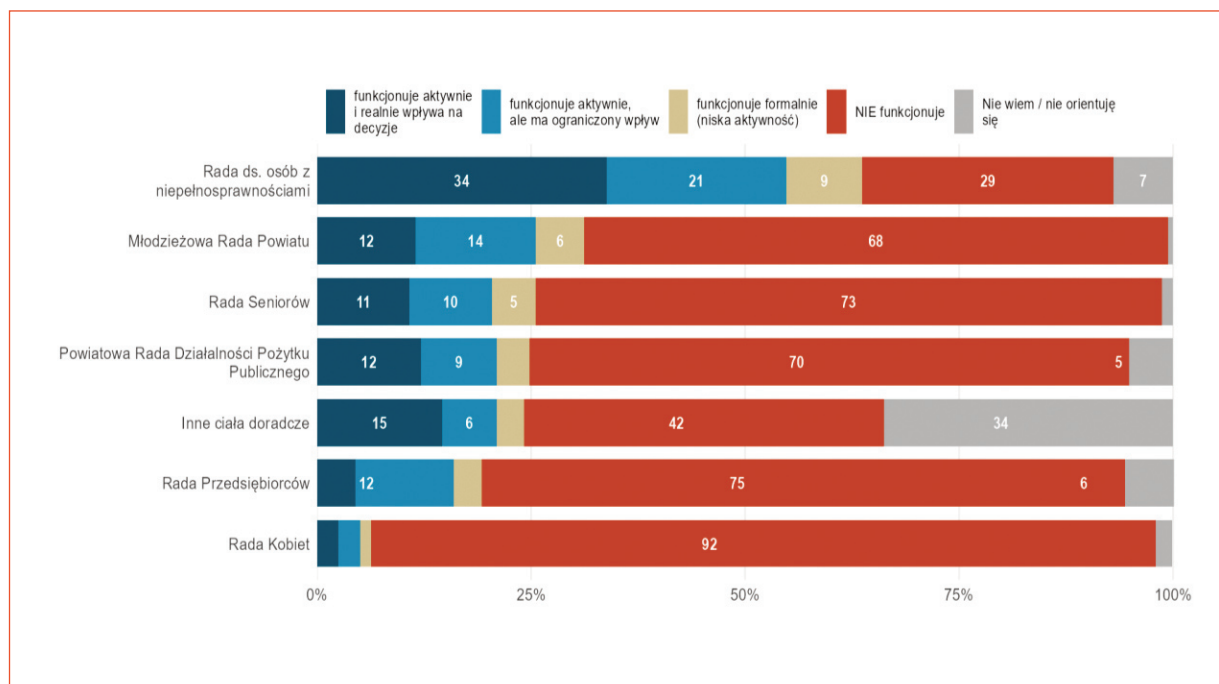
#	Ciało doradcze (poziom powiatu)	% aktywnie
1	Rada do spraw Osób z Niepełnosprawnościami	54,8
2	Młodzieżowa Rada Powiatu	25,8
3	Powiatowa Rada Działalności Pożytku Publicznego	21,3
4	Inne ciała doradcze	20,6
5	Rada Seniorów	20,6
6	Rada Przedsiębiorców	16,1
7	Rada Kobiet	5,2

N = 155 (powiaty ziemskie).

¹⁰ Art. 5c Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa (Dz.U. 2023 poz. 572).

¹¹ Art. 41e Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96, poz. 873).

Ilustracja 23. Ciała doradcze w powiatach – bateria siedmiu pozycji



Hierarchia obecności w powiatach ziemskich (N = 155) zaczyna się od Powiatowej Społecznej Rady do spraw Osób z Niepełnosprawnościami – 54,8% funkcjonuje aktywnie (34,2% z realnym wpływem, 20,6% z wpływem ograniczonym). Dalej Młodzieżowa Rada Powiatu (25,8%), Powiatowa Rada Działalności Pożytku Publicznego (21,3%), Rada Seniorów (20,6%), „inne ciała doradcze” (20,6%), Rada Przedsiębiorców (16,1%), Rada Kobiet (5,2%). Porządek powiatowy różni się od gminnego (P16) w dwóch miejscach: na pierwszej pozycji nie znajduje się Rada Seniorów, lecz Rada do spraw Osób z Niepełnosprawnościami ze wskaźnikiem ponad dwukrotnie wyższym od kolejnego ciała na liście. Powiatowa Rada Działalności Pożytku Publicznego wyprzedza Radę Seniorów.

Hipoteza odrębnej dynamiki małych gmin – wynik negatywny

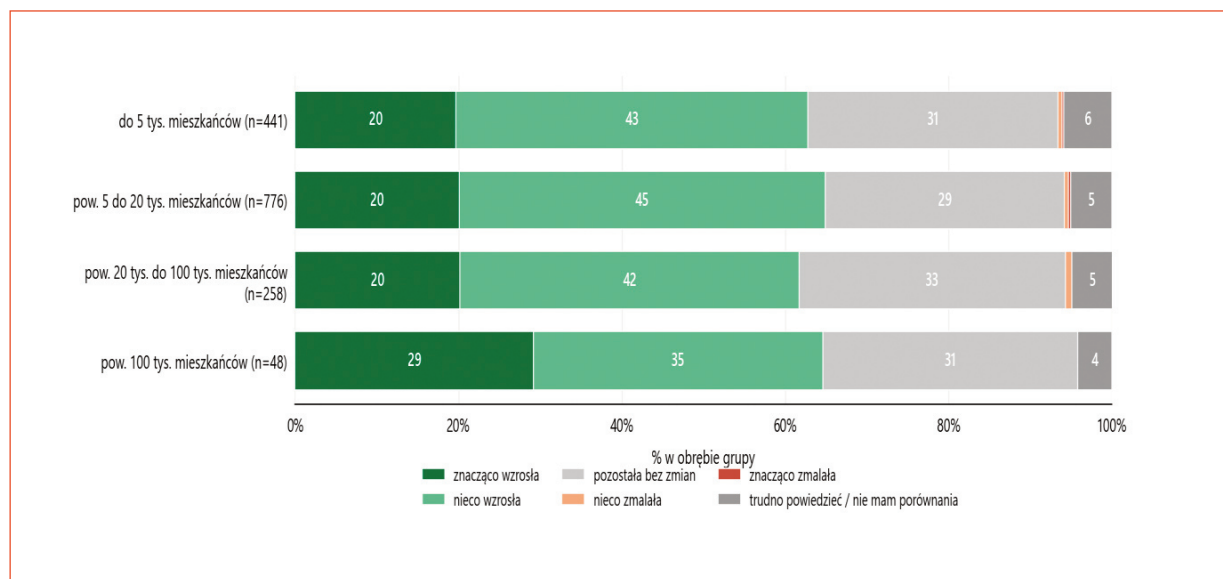
Aby sprawdzić, czy postrzegana zmiana wpływu mieszkańców na decyzje samorządu (P13) zależy od wielkości JST, przygotowano rozkład w tabeli.

Tabela 22. Zmiana wpływu mieszkańców (P13) według wielkości JST

Wielkość JST (w liczbie mieszkańców)	N	Znacząco wzrosła (%)	Nieco wzrosła (%)	Bez zmian (%)
Do 5 tys.	441	19,7	43,1	30,6
Pow. 5 do 20 tys.	776	20,1	44,8	29,3
Pow. 20 tys. do 100 tys.	258	20,2	41,5	32,6
Pow. 100 tys.	48	29,2	35,4	31,2

Pominięto kategorie „nieco zmalała”, „znacząco zmalała” oraz „trudno powiedzieć” (w każdej kategorii wielkości łącznie poniżej 7%).

Ilustracja 24. Zmiana wpływu mieszkańców a wielkość JST



Rozkłady w trzech pierwszych kategoriach wielkości – do 5 tys., 5–20 tys. i 20–100 tys. – są niemal identyczne. Odsetek sekretarzy oceniających, że wpływ mieszkańców na decyzje samorządu znacząco wzrósł w ostatnich pięciu latach, oscyluje w przedziale 19,7–20,2%; odpowiedź „nieco wzrósł” pada w 41,5–44,8% przypadków. Nieco różni się dopiero kategoria pow. 100 tys. – z lekkim przesunięciem w stronę odpowiedzi „znacząco wzrósł” (29,2%; n=48). Sekretarze gmin do 5 tys. i sekretarze gmin powyżej 20 tys. mieszkańców widzą zmianę wpływu obywatelskiego tak samo.

Wynik ten pokazuje, że partycypacja w mniejszych JST nie jest ani „gorsza”, ani „inna” w kategoriach postrzeganej zmiany – jest w tej samej kategorii co partycypacja w jednostkach większych. Różnice ze względu na wielkość pojawiają się w P14 (porównaniu z innymi) oraz w P15 (opiniach o charakterze konsultacji), nie w P13.

5.

Jawność, dostęp do informacji i praktyki komunikacyjne JST

Prawo do informacji publicznej ma w polskim samorządzie trzy różne znaczenia. Dla obywatela jest narzędziem kontroli nad władzą lokalną. Dla organizacji obywatelskiej (np. Sieć Obywatelska Watchdog Polska, lokalne stowarzyszenia monitoringowe) jest osiągnięciem ostatnich trzech dekad, którego trzeba bronić. Dla sekretarza urzędu gminy lub powiatu jest natomiast obciążeniem, które systematycznie rośnie. Badanie pokazuje, że ten trzeci głos – głos samorządowej administracji – jest znacznie bardziej jednomyślny, niż ktokolwiek mógłby oczekiwać.

Rozdział obejmuje trzy grupy wyników. Po pierwsze, ocenę regulacji prawnej dostępu do informacji publicznej oczyma sekretarzy (P18) – zestaw pięciu stwierdzeń, które dają jeden z najbardziej skoncentrowanych konsensusów w całym badaniu. Po drugie, siedem praktyk komunikacyjnych obecnych w gminach i miastach (P19) – zestaw pokazujący, jak rozłożyły się media, partycypacja sesyjna i obecność niezależnej prasy. Po trzecie, analogiczny zestaw dla powiatów (P20) z możliwością bezpośredniego porównania par tożsamyh z gminami. Każda z tych warstw wnosi do diagnozy coś innego; razem składają się na obraz administracji, która zna swoje obciążenia, prowadzi nowoczesne kanały komunikacji i – w ramach mediów lokalnych – zauważa rosnącą pustkę wokół siebie.

Ocena regulacji dostępu do informacji publicznej (P18)

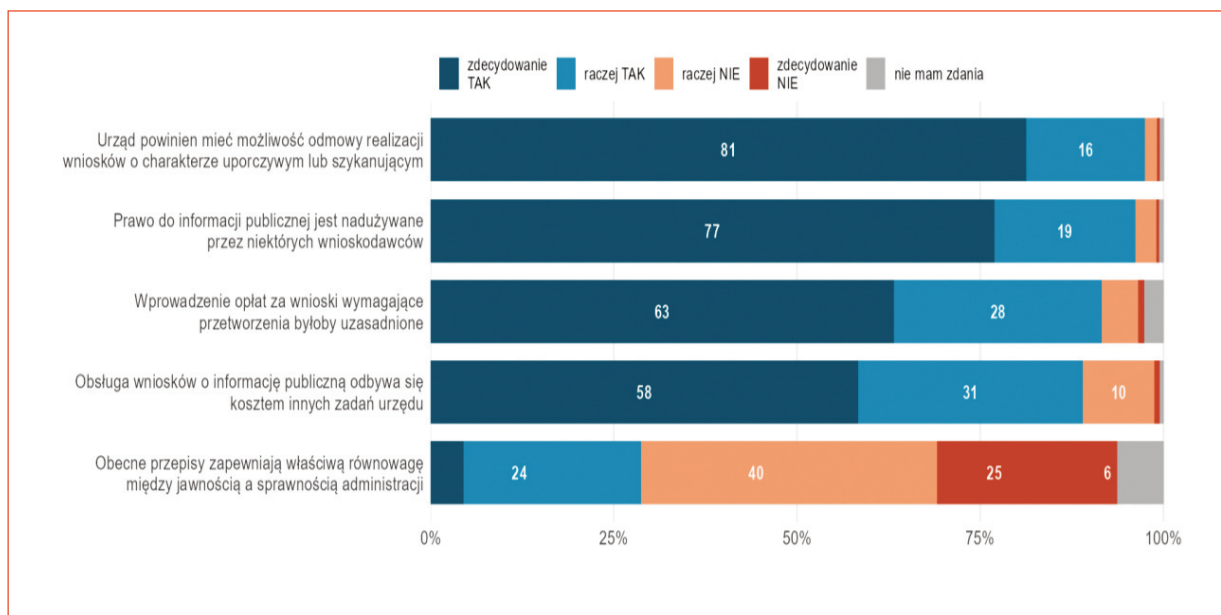
Pytanie P18 zawiera pięć stwierdzeń o regulacji prawnej dostępu do informacji publicznej. Każde z nich oceniane jest na pięciostopniowej skali zgody, z dodatkową opcją „nie mam zdania”.

Tabela 23. Opinie sekretarzy o regulacji dostępu do informacji publicznej (P18)

#	Stwierdzenie	% TAK	% zdecydowanie TAK	% NIE
1	Urząd powinien mieć możliwość odmowy realizacji wniosków uporczywych / szykanujących	97,5	81,3	2,0
2	Prawo do informacji publicznej jest nadużywane przez niektórych wnioskodawców	96,2	76,9	3,2
3	Wprowadzenie opłat za wnioski wymagające przetworzenia byłoby uzasadnione	91,6	63,2	5,8
4	Obsługa wniosków odbywa się kosztem innych zadań urzędu	89,0	58,3	10,5
5	Obecne przepisy zapewniają właściwą równowagę między jawnością a sprawnością administracji	28,7	4,5	65,0

Wartości w procentach z ważnych odpowiedzi. „% TAK” = odsetek odpowiedzi „TAK” + „zdecydowanie tak”. „% zdecydowanie tak” = odsetek odpowiedzi „zdecydowanie tak”. Pominięto kategorię „nie mam zdania”.

Ilustracja 25. Opinie o regulacji dostępu do informacji – pięć stwierdzeń



Sekretarze w przeważającej większości chcą móc w niektórych przypadkach odrzucać wnioski: 97,5% sekretarzy zgadza się ze stwierdzeniem, że urząd powinien mieć możliwość odmowy realizacji wniosków uporczywych lub szikanujących – z czego 81,3% zgadza się „zdecydowanie”. I tylko sześć osób odpowiada „zdecydowanie nie”. Chcą opłat za wnioski wymagające przetworzenia (91,6%). Diagnozują nadużywanie prawa przez niektórych wnioskodawców (96,2%). Widzą obsługę wniosków o informację jako zadanie odbywające się kosztem innych obowiązków urzędu (89,0%). Stwierdzenie odwrotne – że obecne przepisy zapewniają właściwą równowagę między jawnością a sprawnością administracji – popiera tylko 28,7% sekretarzy, z czego „zdecydowanie tak” wybiera 4,5%. Dla tego jednego stwierdzenia rozkład się odwraca: 65,0% sekretarzy mówi „nie”, w tym 24,6% „zdecydowanie nie”.

Zidentyfikowana asymetria jest ważnym ustaleniem. Nie dlatego, że jest nieoczekiwana – od ponad dekady toczy się debata o nadużywaniu prawa do informacji publicznej, w której pojęcie „uporczywego wnioskodawcy” zaczęło funkcjonować jako kategoria nieformalna. Dlatego, że debata ta toczyła się dotąd bez podstawy ilościowej – opierała się na anegdotach z konkretnych spraw w konkretnych urzędach. Niniejsze badanie dostarcza liczb. W próbie obejmującej 1873 jednostki samorządowe, niezależnie od województwa, typu i wielkości jednostki, sekretarze deklarują to samo – w całym kwestionariuszu nie ma części o równie skoncentrowanym rozkładzie odpowiedzi.

Siedem praktyk komunikacyjnych w gminach i miastach (P19)

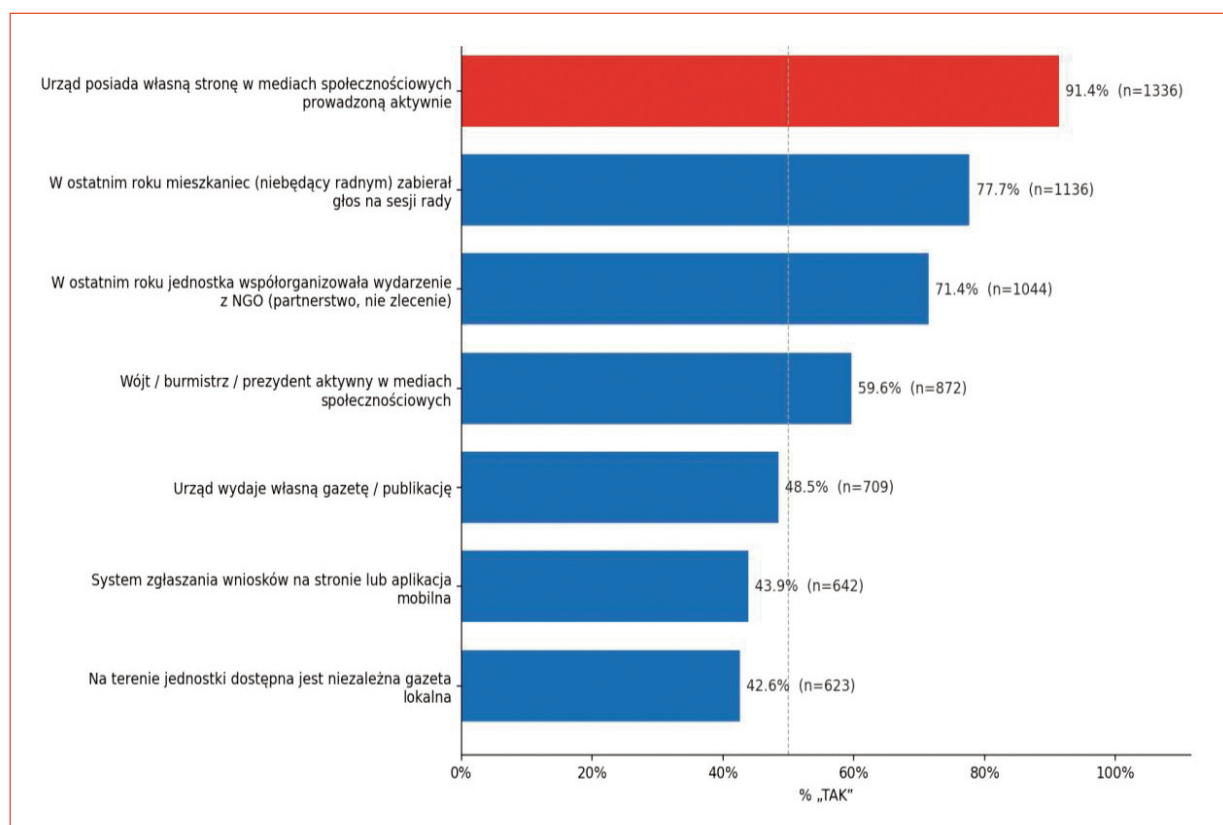
Pytanie P19 zawierało stwierdzenia mierzące praktyki komunikacyjne w JST. Bateria była prezentowana sekretarzom z gmin wszystkich typów oraz w miastach na prawach powiatu, z pominięciem powiatów ziemskich (analogiczna bateria P20 dla powiatów jest omówiona w kolejnej podsekcji).

Tabela 24. Praktyki komunikacyjne w gminach i miastach (P19)

#	Stwierdzenie	% TAK	% NIE
1	Urząd posiada własną stronę w mediach społecznościowych prowadzoną aktywnie	91,4	7,8
2	W ostatnim roku mieszkani (niebędący radnym) zabierał głos na sesji rady	77,7	20,1
3	W ostatnim roku jednostka współorganizowała wydarzenie z NGO (partnerstwo, nie zlecenie)	71,4	21,5
4	Wójt / burmistrz / prezydent aktywny w mediach społecznościowych	59,6	35,2
5	Urząd wydaje własną gazetę / publikację	48,5	50,7
6	System zgłaszania wniosków na stronie lub aplikacja mobilna	43,9	51,4
7	Na terenie jednostki dostępna jest niezależna gazeta lokalna	42,6	51,7

Wartości w procentach z ważnych odpowiedzi. Pominęto kategorię „trudno powiedzieć” (w większości pozycji poniżej 8%). Pytanie kierowano wyłącznie do gmin (wiejskich, miejsko-wiejskich, miejskich) oraz miast na prawach powiatu (N = 1462).

Ilustracja 26. Praktyki komunikacyjne – ranking gmin i miast



91,4% jednostek ma własną, aktywną stronę w mediach społecznościowych; 59,6% ma w mediach społecznościowych aktywnego wójta, burmistrza lub prezydenta. Dla formy komunikacji, której jeszcze dwadzieścia lat temu w samorządzie nie było, jest to bardzo wysokie nasycenie. Drugi blok rankingu – głos mieszkańca na sesji rady (77,7%) oraz partnerstwo z organizacjami pozarządowymi (71,4%) – mieści się w tym, co można nazwać normą funkcjonowania.

Druga część rankingu przynosi bardziej zaskakujące obserwacje. Urzędową gazetę lub publikację wydaje 48,5% jednostek, czyli niemal połowa. System zgłaszania wniosków na stronie lub aplikacja mobilna funkcjonuje w 43,9% gmin. Niezależna gazeta lokalna jest dostępna na terenie 42,6% gmin, co oznacza, że w

51,7% gmin niezależna prasa lokalna nie istnieje. Zjawisko to wykracza jednak poza samorząd: zanik niezależnej prasy wynika z załamania rynku mediów lokalnych – odpływu reklamy do globalnych platform i zamykania tytułów – czyli z procesów, na które administracja nie ma wpływu. Wymowne jest przy tym, że głos samego urzędu bywa obecny częściej niż niezależne źródło.

Siedem praktyk komunikacyjnych w powiatach (P20)

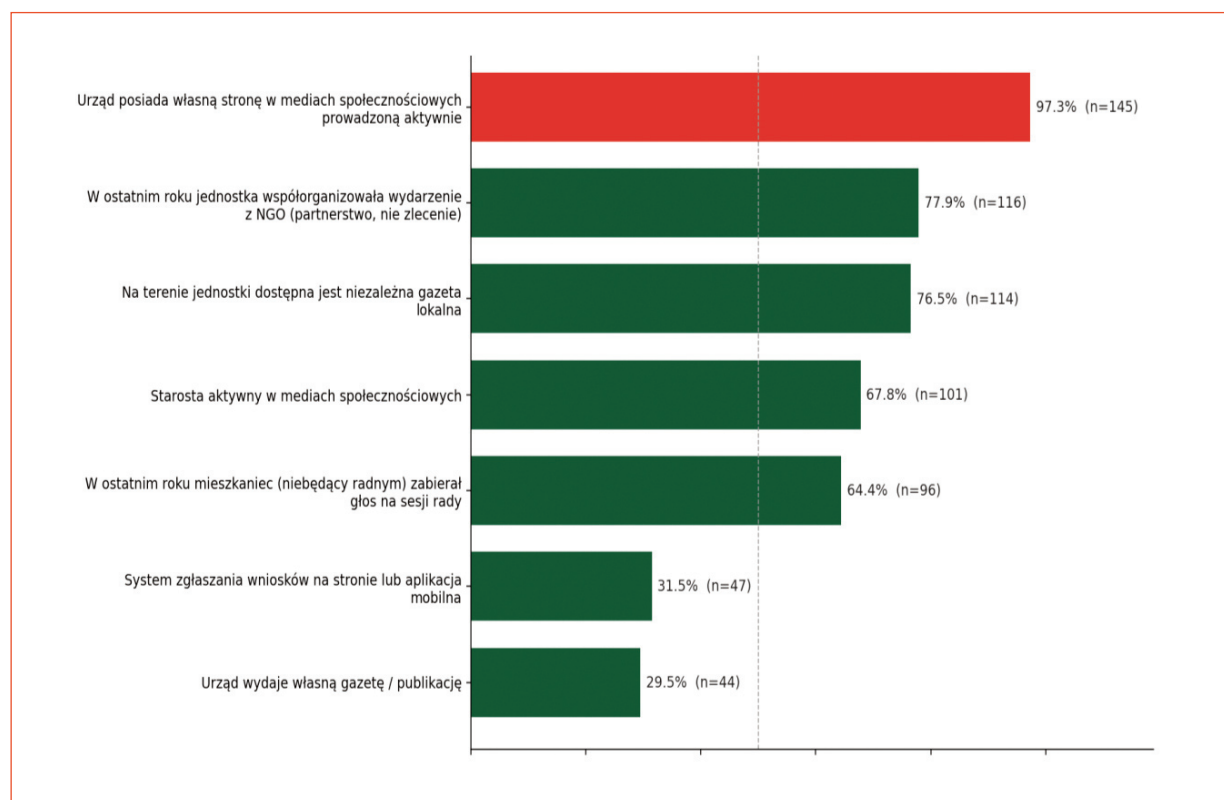
Omówionych siedem stwierdzeń ma odpowiednik w odniesieniu do powiatów.

Tabela 25. Praktyki komunikacyjne w powiatach (P20)

#	Stwierdzenie	% TAK
1	Urząd w mediach społecznościowych	97,3
2	Partnerstwo z NGO	77,9
3	Niezależna gazeta lokalna na terenie jednostki	76,5
4	Starosta aktywny w mediach społecznościowych	67,8
5	Mieszkaniec zabierał głos na sesji rady	64,4
6	System zgłaszania wniosków / aplikacja	31,5
7	Urząd wydaje własną gazetę	29,5

Wartości w procentach z ważnych odpowiedzi. N = 149 (powiaty ziemskie).

Ilustracja 27. Praktyki komunikacyjne – ranking powiatów



Powiaty mają profil urzędu w mediach społecznościowych jeszcze częściej niż gminy (97,3% wobec 91,4%). Najsilniejszą różnicą – i pierwszą, w której obraz zaczyna się rozchodzić – jest dostępność niezależnej gazety lokalnej: 76,5% w powiatach wobec 42,6% w gminach. Powiat obejmuje obszarowo kilka gmin, a na całym tym terytorium działa przynajmniej jeden niezależny tytuł prasowy.

6.1.

Perspektywa ustrojowa sekretarza

Pierwszy z dwóch bloków rozdziału szóstego dotyczy ustrojowych preferencji sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego. Cztery pytania (P21–P24) tworzą zwartą konstrukcję: P21 jest pytaniem deskryptywnym o kadencję pełnioną aktualnie przez wójta, burmistrza lub prezydenta; P22, P23 i P24 są pytaniami o opinie dotyczące ograniczenia liczby kadencji organu wykonawczego, pożądanej równowagi między radą a wójtem oraz właściwego modelu relacji na linii sekretarz–wójt. Trzy ostatnie odpowiedzi dają obraz wystarczająco spójny, by potraktować je jako trzy ujęcia tej samej kompozycji ustrojowej widzianej oczami osoby, która ten układ obsługuje od strony aparatu administracyjnego.

Kadencja wójta – kontekst próby (P21)

Pytanie P21 ma charakter deskryptywny. Sekretarz wskazuje, którą kadencję pełni obecnie wójt, burmistrz lub prezydent jego jednostki.

Tabela 26. Kadencja organu wykonawczego pełniona obecnie (P21)

Kadencja	N	% z ważnych	% skumulowany
1.	543	37,1	37,1
2.	395	27,0	64,1
3.	229	15,6	79,7
4.	119	8,1	87,8
5.	88	6,0	93,8
6.	37	2,5	96,3
7.	38	2,6	98,9
8.	3	0,2	99,1
9.	12	0,8	99,9

Dla powiatów ziemskich kategoria odpowiada kadencji starosty wybranego przez zarząd powiatu, nie przez mieszkańców; interpretacja jest tam zatem inna niż dla gmin.

Ponad jedna trzecia próby (37,1%) reprezentuje urzędy z wóldarzem w pierwszej kadencji; kolejne 27,0% – w drugiej. Łącznie pierwsze dwie kadencje obejmują 64,1% próby. W pozostałej części badanych – 35,9% – wójt sprawuje mandat dłużej; 20,2% próby pracuje pod wóldarzem w czwartej lub kolejnej kadencji. Sekretarze pracujący z długoletnimi wóldarzami widzieli z bliska, jak działa kadencja trzecia i kolejne; ich opinia o ograniczeniu liczby kadencji może różnić się od opinii sekretarzy pracujących pod „pierwszorocznymi” wóldami. Zależność tę należy mieć w pamięci przy lekturze następnej podsekcji.

Ograniczenie liczby kadencji wóldy (P22)

Pytanie P22 dotyczy postawy wobec mechanizmu ograniczenia liczby kadencji organu wykonawczego, wprowadzonego w 2018 roku w odniesieniu do wóldów, burmistrzów i prezydentów miast. Sekretarz wybiera spośród pięciu opcji jednoznacznie kierunkowych.

Tabela 27. Postawa wobec ograniczenia liczby kadencji wóldy (P22)

Stanowisko	% dla wszystkich JST	% bez powiatów
Znieść ograniczenie liczby kadencji	58,4	60,0
Utrzymać dwie kadencje (<i>status quo</i>)	15,1	13,8
Brak zdania	10,6	10,2
Utrzymać, ale zmodyfikować	8,5	8,6
Wolę nie odpowiadać	7,4	7,3

N ważne dla wszystkich JST = 1610, N ważne bez powiatów = 1460

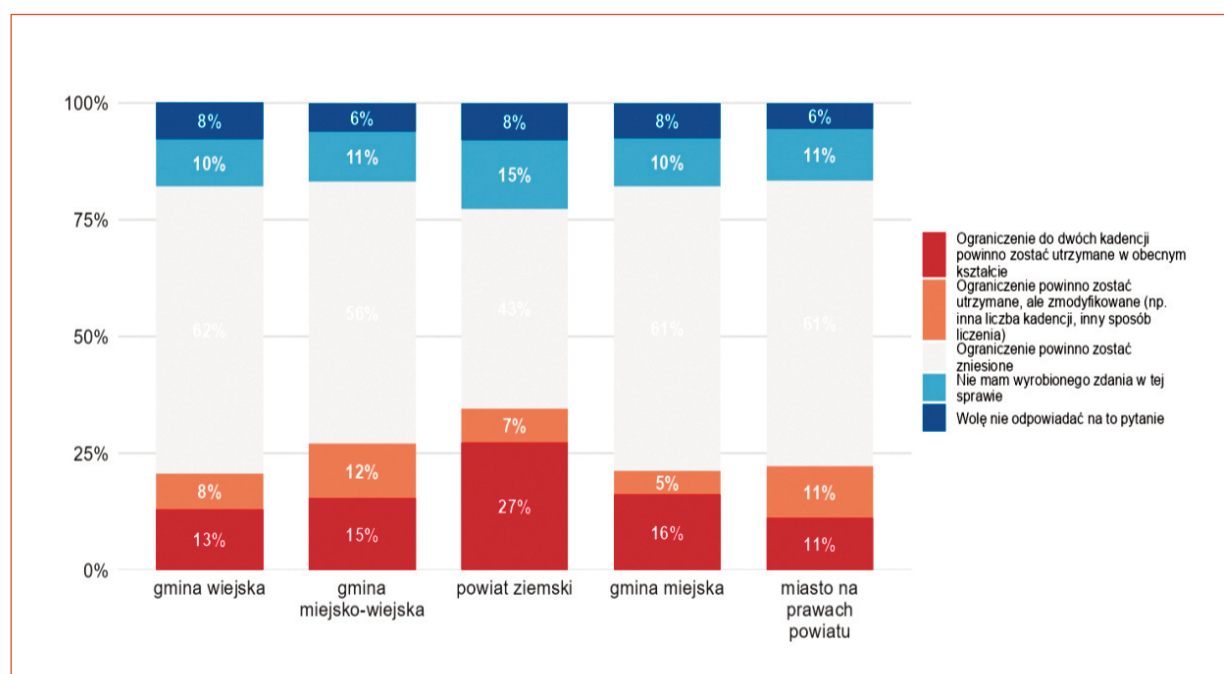
Ilustracja 28. Postawa wobec ograniczenia liczby kadencji – rozkład ogólny



58,4% wszystkich badanych opowiada się za zniesieniem ograniczenia liczby kadencji (60% sekretarze ze wszystkich JST poza powiatem). Jest to wynik porównywalny pod względem siły konsensusu z wynikami uzyskanymi w P18 (regulacja dostępu do informacji publicznej). Łącznie za jakąkolwiek formą ograniczenia – zachowaniem obecnego, dwukadencyjnego limitu lub jego modyfikacją – opowiada się 23,6% próby. Razem z brakiem zdania i odmową odpowiedzi grupa niedeklarująca się przeciwko zniesieniu obejmuje 41,6%. Głosów wyraźnie za ograniczeniami jest około 15%, czyli mniejszość.

Trudno odczytać tę liczbę inaczej niż jako sygnał środowiskowy: sekretarze są niemal jednogłośnie sceptyczni wobec mechanizmu wprowadzonego w 2018 roku. Sekretarze nie są jednak elektoratem wójta, którego mieliby „nie ograniczać”. Odpowiadają jako obserwatorzy systemu z bliska. Każda wymiana władza jest dla urzędu kosztem operacyjnym – nowi ludzie, nowe priorytety, nowe relacje, restart procesów decyzyjnych. Zniesienie ograniczenia oznacza z perspektywy sekretarza mniej wymuszanej rotacji i więcej stabilności aparatu.

Ilustracja 29. Postawa wobec ograniczenia kadencji – według typu JST



Podział po typie JST pokazuje, że konsensus nie ukrywa wewnętrznych sprzeczności. Zniesienie ograniczenia popiera podobny odsetek sekretarzy we wszystkich typach gmin (56–61%), wyraźnie mniej zaś w powiatach ziemskich (42,7%). Podział nie biegnie więc wzdłuż wielkości jednostki, lecz wzdłuż jej rodzaju: tam, gdzie organ wykonawczy jest jednoosobowy i wybierany bezpośrednio (wójt, burmistrz, prezydent), stabilność lidera jest dla sekretarza wartością cenniejszą; w powiecie, gdzie zarząd wyłania rada, kwestia kadencyjności wójta jest bardziej odległa (stąd też więcej odpowiedzi „nie mam zdania”).

Balans na linii rada–wójt (P23)

Pytanie P23 dotyczy preferowanego balansu między organami stanowiącym (rada) a wykonawczym (wójt). Skala pięciostopniowa od „znacząco wzmocnić radę” do „znacząco wzmocnić wójta”, z dodatkową kategorią „brak zdania”. Dla potrzeb interpretacji odpowiedzi zagregowano w trzy kierunki: pro-rada (1+2), status quo (3), pro-wójt (4+5).

Tabela 28. Preferowany kierunek zmiany balansu na linii rada–wójt (P23)

Kierunek preferowanej zmiany	N	% z ważnych
Pro-rada (kategorie 1+2)	133	8,3
Status quo (kategoria 3)	681	42,3
Pro-wójt (kategorie 4+5)	670	41,6
Brak zdania (kategoria 6)	126	7,8

Wartości w procentach z ważnych odpowiedzi. Kategorie 1–2 i 4–5 zagregowane.

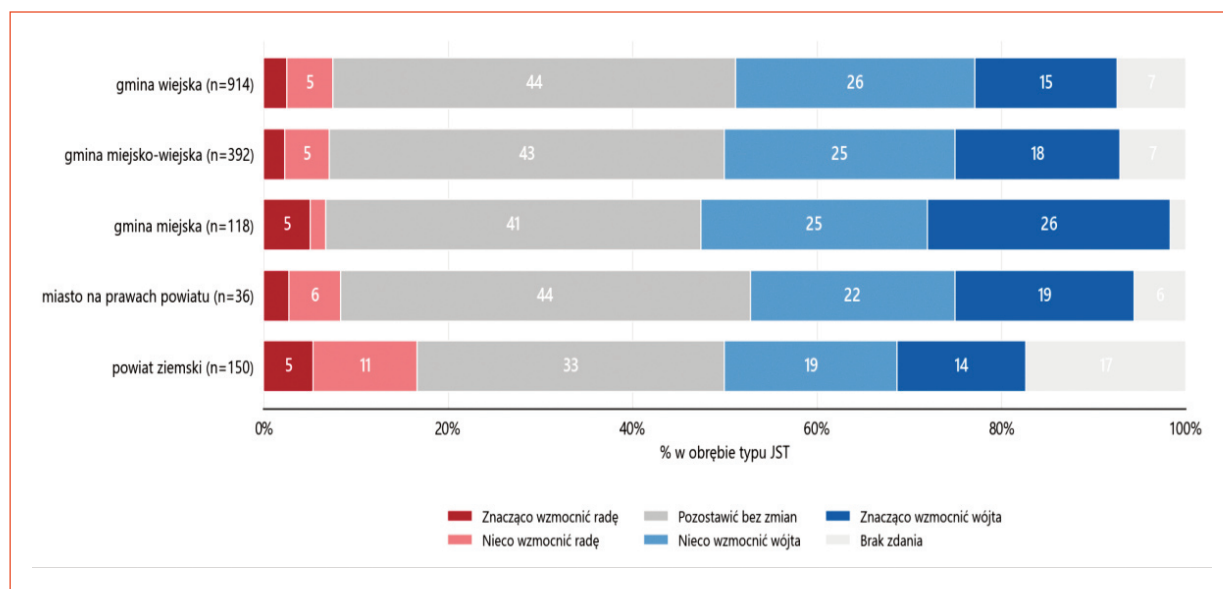
Ilustracja 30. Balans na linii rada–wójt – rozkład ogólny



Asymetria odpowiedzi jest jednoznaczna. W gronie sekretarzy JST pięć razy więcej osób opowiada się za wzmocnieniem wójta niż rady. Pro-rada zbiera 8,3% odpowiedzi, status quo – 42,3%, pro-wójt – 41,6%. Łącznie status quo i pro-wójt obejmują 83,9% próby. Z perspektywy sekretarzy obecny balans między organami jest albo właściwy, albo – najczęściej – wójt jest jeszcze za słaby. Tylko jeden na dwunastu sekretarzy chciałby silniejszej rady.

Dwa wyjaśnienia tych danych nasuwają się tu jednocześnie i nie wykluczają się. Pierwsze – operacyjne: w urzędzie organem realnie kierującym pracą jest wójt, podczas gdy rada bywa źródłem nieprzewidywalnych przeszkód, które spowalniają realizację zaplanowanych zadań (uchwały, opinie, pytania radnych). Sekretarz koordynujący pracę aparatu patrzy życzliwiej na konsolidację władzy w organie wykonawczym. Drugie – kulturowe: model „silnego wójta” jest w polskim samorządzie kulturowo dominujący, a sekretarze wynoszą ten model z otoczenia instytucjonalnego.

Ilustracja 31. Balans na linii rada–wójt – według typu JST



Rozbicie po typie JST nie układa się w gradient wielkości: poparcie dla wzmocnienia wójta jest wysokie i zbliżone we wszystkich typach gmin (41–51%, najwyższe w gminach miejskich), nie rośnie zaś monotonicznie ku największym jednostkom – w miastach na prawach powiatu wynosi 41,7%, tyle co w gminach wiejskich. Wyraźnie odstają natomiast powiaty ziemskie: udział preferencji pro-wójt jest tam najniższy (32,7%), za to dwukrotnie częstsze niż w gminach jest poparcie dla rady (16,7%), a najczęstszą odpowiedzią pozostaje status quo (33,3% – relatywna większość). Wynika to ze struktury ustrojowej: organem wykonawczym powiatu jest kolegialny zarząd, a nie jednoosobowy władca – stąd też nagłówek P23 odsyła do „samorządu gminnego”, a odpowiedzi sekretarzy powiatowych są interpretacją analogicznego problemu, nie opinią o własnym ustroju.

Model relacji sekretarz – wójt (P24)

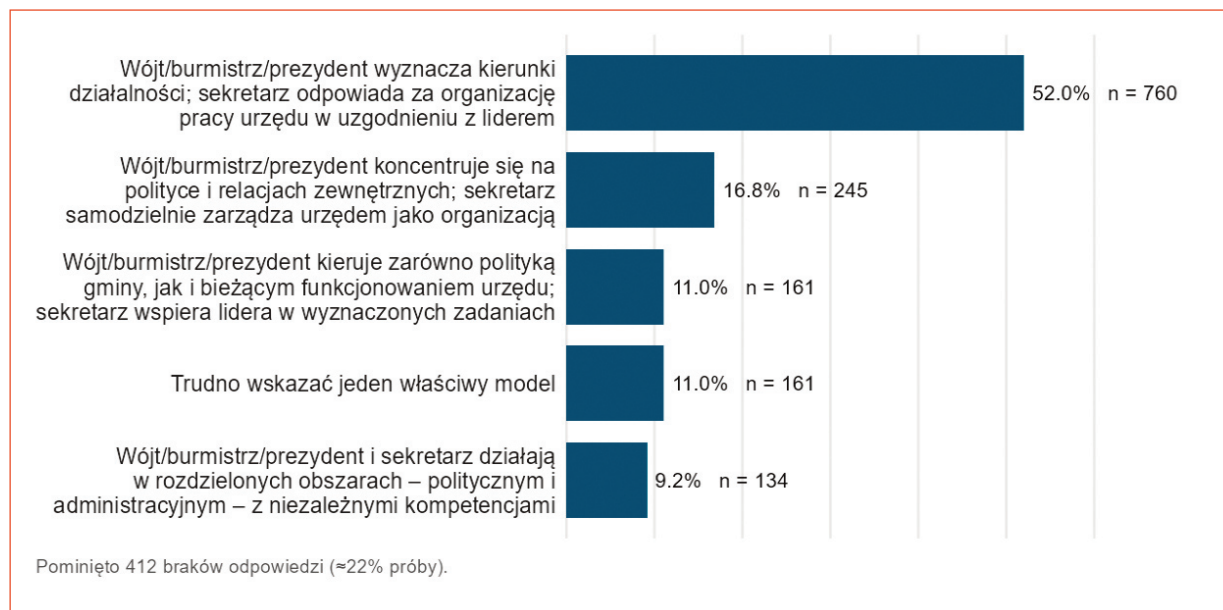
Pytanie P24 zamyka pytanie o preferowany model relacji na linii sekretarz–wójt, który byłby – w ocenie sekretarza – najwłaściwszy w polskich warunkach.

Tabela 29. Najwłaściwszy model relacji na linii sekretarz–wójt w polskich warunkach (P24)

Model relacji na linii sekretarz–wójt	N	% z ważnych
Wójt wyznacza kierunki; sekretarz organizuje pracę urzędu w uzgodnieniu z liderem	760	52,0
Wójt zajmuje się polityką; sekretarz samodzielnie zarządza urzędem	245	16,8
Trudno wskazać jeden model	161	11,0
Wójt kieruje polityką gminy oraz bieżącym funkcjonowaniem urzędu; sekretarz wspiera lidera	161	11,0
Wójt i sekretarz w rozdzielonych obszarach (niezależne kompetencje)	134	9,2

N ważne = 1461.

Ilustracja 32. Model relacji na linii sekretarz–wójt – rozkład ogólny

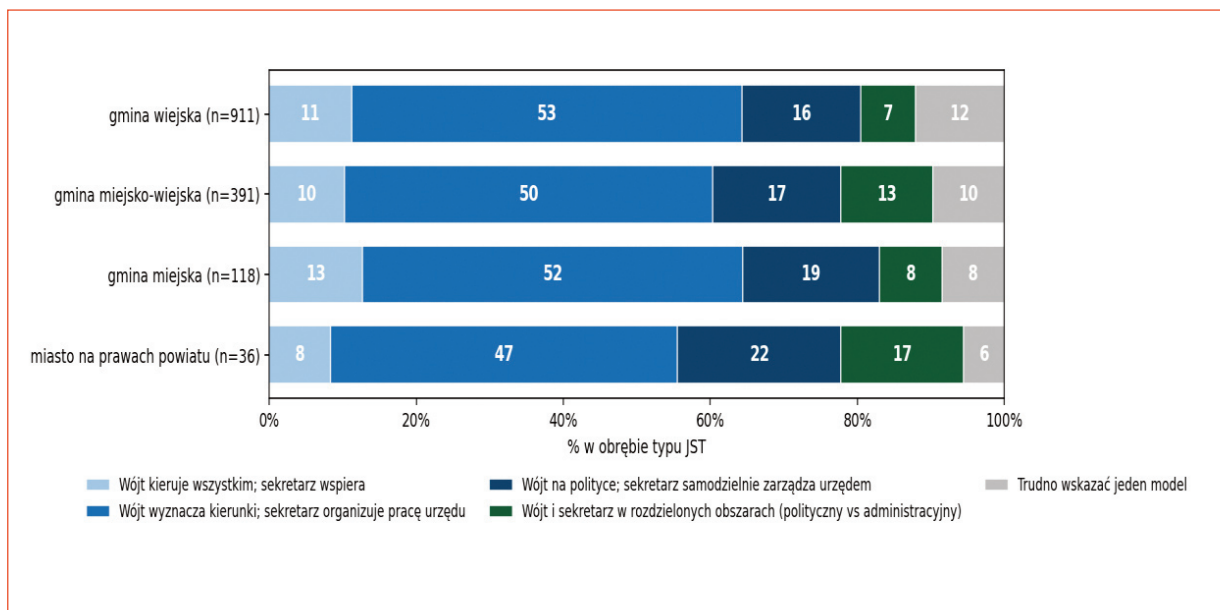


Dominantą rozkładu jest model „wójt wyznacza kierunki; sekretarz organizuje pracę urzędu w uzgodnieniu z liderem” – wybiera go 52% sekretarzy. Drugi w kolejności (16,8%) jest model wyraźnie autonomizujący sekretarza: „wójt zajmuje się polityką; sekretarz samodzielnie zarządza urzędem”. Łącznie 68,8% próby stanowią dwa warianty, w których sekretarz organizuje urząd, a wójt zajmuje się polityką; różnią się one jedynie stopniem autonomii sekretarza.

Trzy mniejsze grupy wyróżniają się przede wszystkim negatywnie. Sekretarze w przewadze nie chcą podporządkowania modelowi łączącemu ster polityczny z zarządzaniem urzędem (kategoria „wójt kieruje polityką i urzędem; sekretarz wspiera lidera” – 11,0%). Nie chcą formalnej niezależności w rozdzielonych obszarach kompetencji (9,2%). Nie wybierają też ucieczki w odpowiedź „trudno wskazać jeden model” (11,0%). Każda z tych trzech opcji jest mniej popularna niż preferowany wariant współpracy w uzgodnieniu z liderem politycznym.

Wyłaniający się portret zawodowy jest specyficzny. Sekretarz funkcjonuje jako kompetentny operator polityki ustalonej przez wójta w trybie bliskiej współpracy, choć bez pełnej autonomii. Nie technokrata-rywal, nie rzemieślnik wykonujący polecenia, lecz zaufany, lojalny organizator aparatu. Anglosaski model menedżera miasta (*City Manager*) – wybranego lub mianowanego specjalisty odpowiedzialnego za miasto i formalnie niezależnego od burmistrza – ma 9,2% poparcia wśród potencjalnych beneficjentów takiego rozwiązania.

Ilustracja 33. Model relacji na linii sekretarz–wójt – według typu JST



Podział według typu JST ujawnia istotną prawidłowość. W miastach na prawach powiatu udział modelu, w którym wójt zajmuje się polityką, a sekretarz samodzielnie zarządza urzędem, wynosi 22%. W gminach wiejskich odsetek ten sięga 16%. Duże miasta mają urzędy na tyle rozbudowane, że sekretarz częściej widzi siebie w roli menedżera administracji o wyraźnie wyodrębnionych kompetencjach.

6.2.

Sprawność urzędu i jej uwarunkowania

Druga część rozdziału szóstego poświęcona jest barierom, z którymi mierzą się jednostki samorządu terytorialnego, ogólnej ocenie sprawności administracji lokalnej oraz wybranym aspektom oceny pracy urzędników.

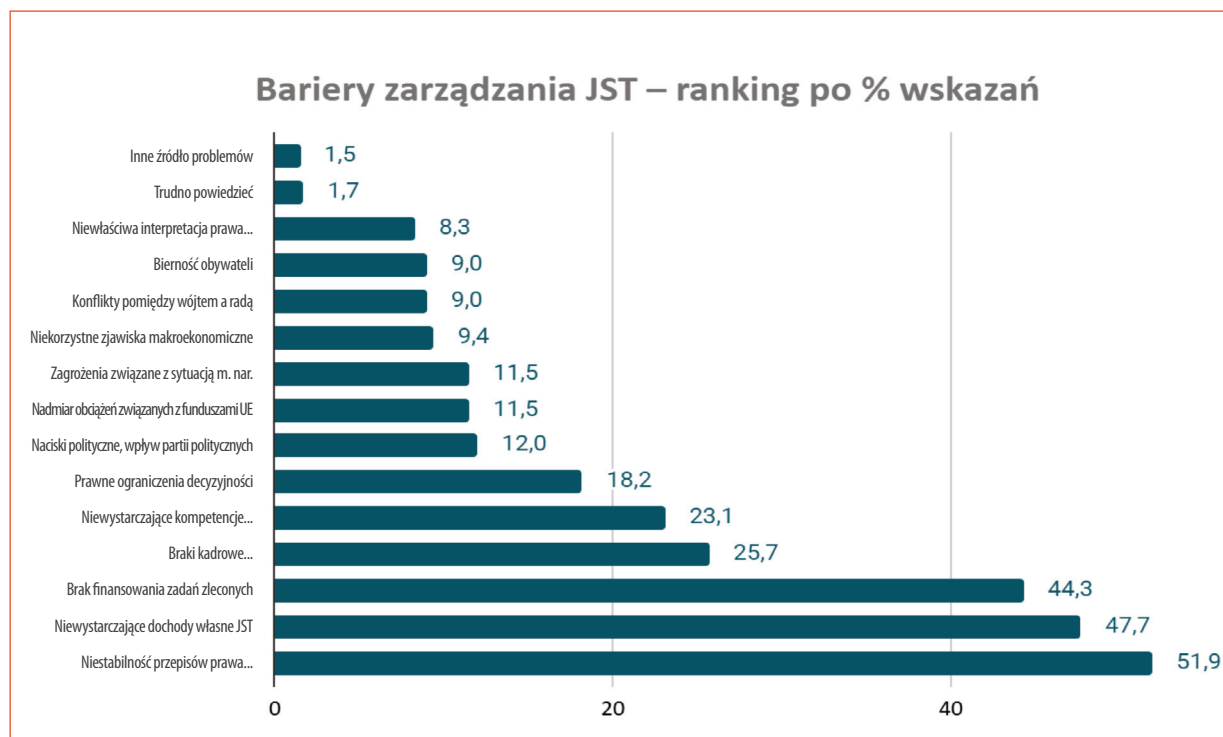
Barierzy zarządzania JST (P29)

Pytanie P29 składa się z zestawu piętnastu możliwych do zaznaczenia barier. Sekretarz może zaznaczyć nie więcej niż trzy wybrane kategorie. Ranking po odsetku wskazań jest jednoznaczny i pokazuje strukturę problemów, które – w ocenie sekretarzy – utrudniają sprawne funkcjonowanie urzędu.

Tabela 30. Bariery zarządzania JST – ranking po odsetku wskazań (P29)

#	Bariera	N zazn.	% wskazań
1	Niestabilność przepisów prawa, zmieniające się regulacje	809	51,9
2	Niewystarczające dochody własne JST	744	47,7
3	Brak adekwatnego finansowania zadań zleconych	690	44,3
4	Braki kadrowe w administracji lokalnej	400	25,7
5	Niewystarczające kompetencje niektórych urzędników	360	23,1
6	Prawne ograniczenia decyzyjności władz samorządowych	284	18,2
7	Naciski polityczne, wpływ partii politycznych	187	12,0
8	Nadmiar obciążeń związanych z funduszami unijnymi	180	11,5
9	Zagrożenia związane z sytuacją międzynarodową	179	11,5
10	Niekorzystne zjawiska makroekonomiczne	146	9,4
11	Konflikty pomiędzy wójtem a radą	141	9,0
12	Bierność obywateli, brak zainteresowania	141	9,0
13	Niewłaściwa interpretacja prawa przez organy nadzoru	129	8,3
14	Trudno powiedzieć	27	1,7
15	Inne źródło problemów	23	1,5

Ilustracja 34. Bariery zarządzania JST – ranking ogólny

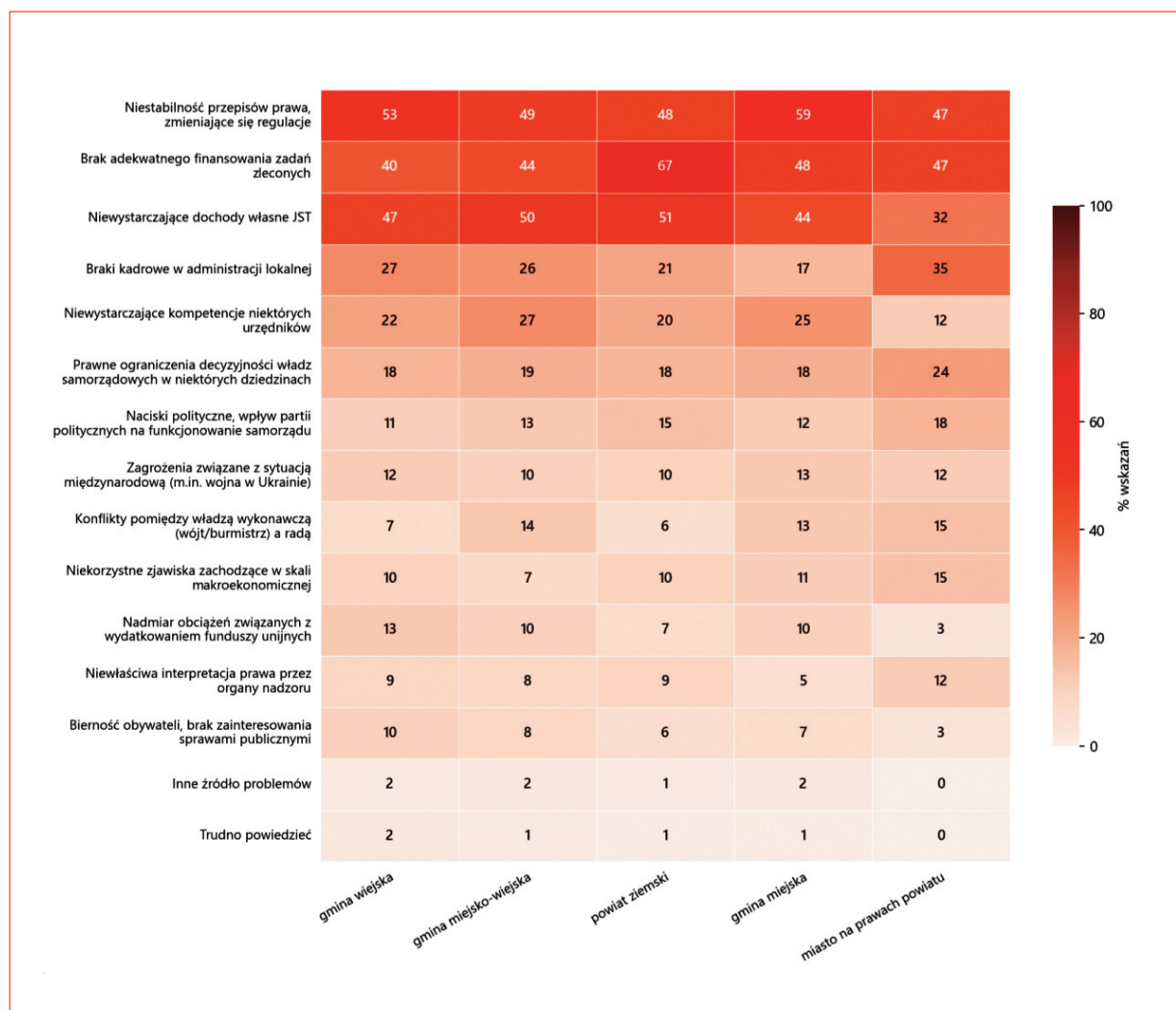


Pierwsze trzy pozycje rankingu – niestabilność przepisów prawa (51,9%), niewystarczające dochody własne JST (47,7%) oraz brak adekwatnego finansowania zadań zleconych (44,3%) – tworzą jeden, wewnętrznie spójny obraz. Pierwsza pozycja dotyczy wyzwań związanych z ciągłymi nowelizacjami prawa, zmiennością otoczenia prawnego, w którym pracuje samorząd. Druga i trzecia pozycja dotyczą natomiast dwóch stron tego samego problemu finansowego: dochodów własnych jednostki, których brakuje na zadania własne, oraz finansowania państwowego dla zadań zleconych, którego również brakuje. Warto w tym miejscu zauważyć, że w rozdziale 1 finanse zajęły ostatnie miejsce wśród sześciu wyzwań ocenianych na skali intensywności. W rankingu barier zarządzania (P29), gdzie respondent wybiera maksymalnie 3 z 15 odpowiedzi, te same finanse zajmują 2. i 3. miejsce. Różnica wynika z konstrukcji pomiaru, nie z rozbieżnej oceny. Finanse są problemem stałym, ale o umiarkowanej intensywności – w pytaniu o priorytety wypadają wysoko, w pytaniu o intensywność – niżej.

Czwarta i piąta pozycja – braki kadrowe w administracji lokalnej (25,7%) oraz niewystarczające kompetencje niektórych urzędników (23,1%) – dotyczą barier wewnętrznych. Sekretarz uznaje w nich problemy wewnątrz własnego zespołu i organizacji. Zaznaczane są około dwukrotnie rzadziej niż bariery instytucjonalne. Nie oznacza to jednak, że są mniej ważne. Oznacza, że nie są pierwszą kategorią, którą sekretarze przywołują, gdy są pytani o przeszkody w pracy urzędu. Pierwsza myśl kieruje się na zewnątrz – w stronę ram prawnych i finansowych, nie w stronę własnego aparatu.

Dół listy – naciski polityczne i wpływ partii (12%), bierność obywateli (9%), konflikty pomiędzy wójtem a radą (9%), niewłaściwa interpretacja prawa przez organy nadzoru (8,3%) – porządkuje problemy, które w debacie publicznej często rozumiane są jako kluczowe. Polityka, społeczeństwo, ustrój wewnętrzny JST – wszystkie razem dają mniej wskazań niż samo finansowanie zadań zleconych. Bierność obywateli jako bariera trafia w tym rankingu na 12. miejsce z 15., co warto odnotować w kontekście rozdziału czwartego, w którym partycypacja obywatelska jest przedmiotem oddzielnej diagnozy.

Ilustracja 35. Bariery zarządzania JST a typ JST



Powyższy wykres pokazuje, że ranking trzech głównych barier jest zgodny we wszystkich pięciu typach JST. Niestabilność prawa dotyka wszystkie typy JST podobnie (47–59%) – jest to bariera systemowa. Niewystarczające dochody własne wybiera 47% sekretarzy gmin wiejskich i 32% sekretarzy MNPP – różnica charakterystyczna; gminy wiejskie mają niższe dochody własne. Brak adekwatnego finansowania zadań zleconych dotyka bardziej powiaty ziemskie (67%) niż gminy wiejskie (40%). Powiat realizuje większą część swojego budżetu z dotacji państwowych, więc niedoszacowanie tych dotacji uderza w niego mocniej. Bariery wewnętrzne (kadry, kompetencje) i drugorzędne (bierność obywateli, naciski polityczne) różnicują się między typami JST słabo.

Ogólna ocena sprawności administracji lokalnej (P28)

Pytanie P28 dotyczy sprawności administracji lokalnej w jednostce, w której pracuje badany. Skala dziewięciostopniowa, od 1 („bardzo źle”) do 9 („bardzo dobrze”).

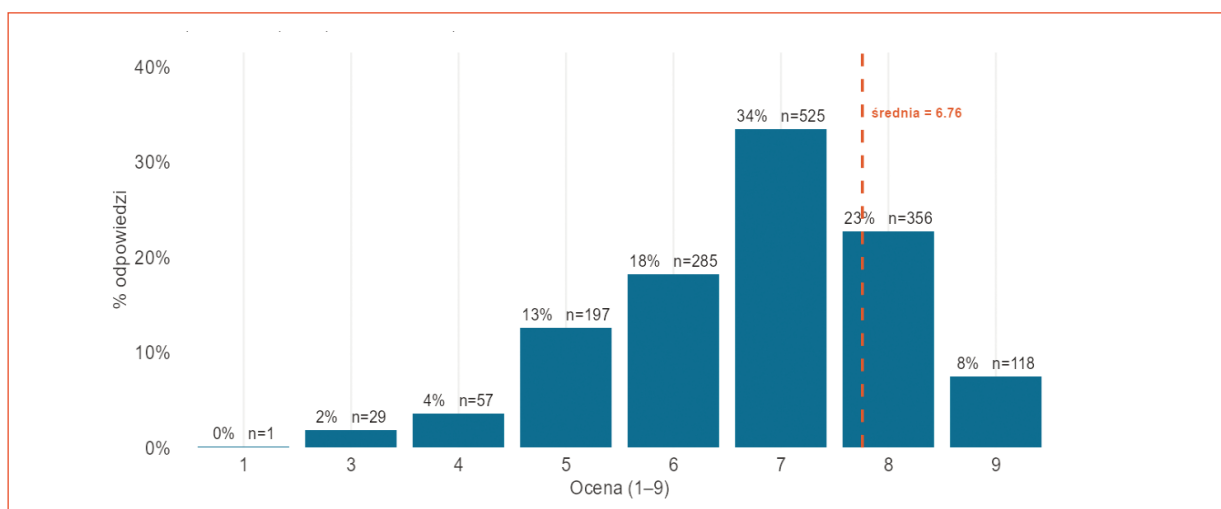
6.2 ● Sprawność urzędu i jej uwarunkowania

Tabela 31. Ogólna ocena sprawności administracji lokalnej (P28)

Ocena (skala 1–9)	N	% z ważnych
1 (bardzo źle)	1	0,1
2	0	0,0
3	29	1,8
4	57	3,6
5 (środek)	197	12,6
6	285	18,2
7	525	33,5
8	356	22,7
9 (bardzo dobrze)	118	7,5

N ważne = 1568. Średnia = 6,76; mediana = 7,0; odsetek odpowiedzi powyżej środka skali (>5) wynosi około 80%; odsetek odpowiedzi w przedziale 1–3 – 1,9%.

Ilustracja 36. Ogólna ocena sprawności administracji lokalnej



Średnia ocena 6,76 jest wyższa, niż mogłyby sugerować wyniki P29 – gdyby trzy główne bariery odbierały urzędowi sprawność proporcjonalnie do swojej intensywności, ocena lokowałaby się raczej w okolicach środka skali. Tak nie jest. Oceny 7 (33,5%) i 8 (22,7%) obejmują razem ponad połowę próby. Nie jest to jednak entuzjazm: tylko 7,5% sekretarzy zaznaczyło ocenę 9 (sekretarze są „raczej zadowoleni”). Postawę, która tu się wyłania, najlepiej oddaje sformułowanie: „radzimy sobie, ale w trudnych warunkach”.

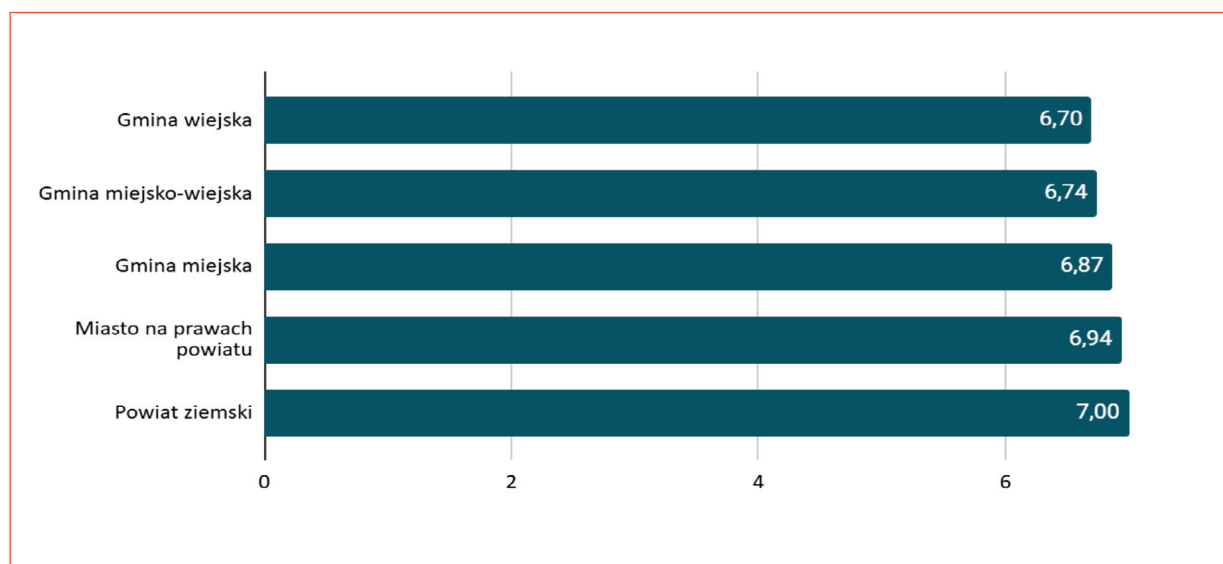


6.2 ● Sprawność urzędu i jej uwarunkowania

Tabela 32. Ogólna ocena sprawności według typu JST

Typ JST	N	Średnia	Mediana
Powiat ziemski	145	7,00	7,0
Miasto na prawach powiatu	34	6,94	7,0
Gmina miejska	115	6,87	7,0
Gmina miejsko-wiejska	382	6,74	7,0
Gmina wiejska	892	6,70	7,0

Ilustracja 37. Ogólna ocena sprawności a typ JST



Średnie ocen sprawności w pięciu typach JST mieszczą się w wąskim zakresie 6,7–7,0. Rozpiętość między biegunami wynosi 0,30 punktu na skali dziewięciostopniowej. Hierarchia po typie JST jest płaska i nie zmienia podstawowego obrazu „raczej dobrej” sprawności urzędu. Powiat ziemski lokuje się najwyżej (7,00; n=145), ale obserwacja ta różni się charakterem od wzorca z rozdziału trzeciego (P9, P11): tam mierzono konkretne zadania ustawowo przypisane powiatu (zarządzanie kryzysowe), tutaj – ogólną sprawność administracji, która nie powinna premiować typu jednostki ze względu na zakres ustawowy. Nie należy też zestawiać liniowo powiatu z gminami, to inny typ jednostki z innym zestawem zadań (geodezja, prawo budowlane, ewidencja pojazdów, oświata ponadpodstawowa, drogi powiatowe), w którym sekretarz ocenia sprawność administracji o odmiennym profilu obowiązkowym. Wewnątrz gmin hierarchia również jest płaska: gmina miejska 6,87; miejsko-wiejska 6,74; wiejska 6,70. Różnice rzędu 0,17 punktu nie układają się w wyraźny gradient wielkości.



Dziesięć aspektów oceny pracy urzędników (P30)

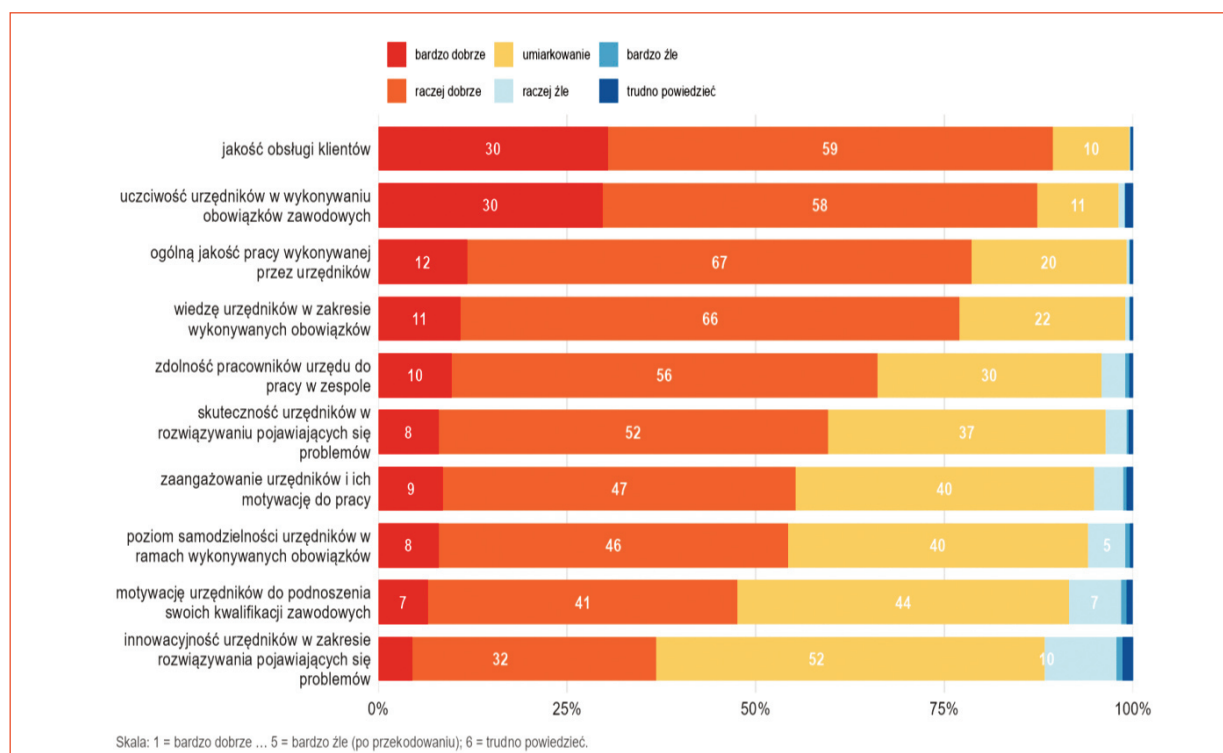
Pytanie P30 składa się z listy 10 aspektów oceny pracy urzędników. Każdy aspekt oceniany jest na skali pięciostopniowej, z dodatkową kategorią „trudno powiedzieć”. Ranking po odsetku odpowiedzi „bardzo dobrze” + „raczej dobrze” (kody 1+2) pokazuje rozłożenie kompetencji urzędniczych z perspektywy sekretarzy.

Tabela 33. Aspekty oceny pracy urzędników – ranking (P30)

#	Aspekt	Średnia (1–5)	Dobrze (%)
1	Jakość obsługi klientów	1,80	89,4
2	Uczciwość urzędników	1,83	87,3
3	Ogólna jakość pracy urzędników	2,10	78,6
4	Wiedza urzędników w zakresie obowiązków	2,12	77,0
5	Zdolność do pracy w zespole	2,28	66,1
6	Skuteczność w rozwiązywaniu problemów	2,35	59,6
7	Zaangażowanie i motywacja do pracy	2,40	55,3
8	Poziom samodzielności urzędników	2,44	54,3
9	Motywacja do podnoszenia kwalifikacji	2,54	47,6
10	Innowacyjność w rozwiązywaniu problemów	2,69	36,8

„% dobrze” = „bardzo dobrze” + „raczej dobrze” (kody 1+2). Średnia liczona na skali 1–5 (1 = bardzo dobrze, 5 = bardzo źle), bez wskazań „trudno powiedzieć”.

Ilustracja 38. Aspekty oceny pracy urzędników – bateria



6.2 ● Sprawność urzędu i jej uwarunkowania



56

Warto zwrócić uwagę na to, w jaki sposób układają się odpowiedzi. Cztery najwyżej oceniane aspekty – jakość obsługi klientów (89,4%), uczciwość urzędników (87,3%), ogólna jakość pracy (78,6%), wiedza urzędników w zakresie obowiązków (77,0%) – dotyczą kompetencji wykonawczej. Urzędnik wie, co ma zrobić, i robi to uczciwie oraz jakościowo. Sześć kolejnych aspektów – od zdolności do pracy w zespole (66,1%), przez skuteczność w rozwiązywaniu problemów (59,6%), zaangażowanie i motywację do pracy (55,3%), poziom samodzielności (54,3%), motywację do podnoszenia kwalifikacji (47,6%), aż po innowacyjność w rozwiązywaniu problemów (36,8%) – dotyczą inicjatywy, samodzielności i twórczego podejścia do pracy.

Różnica między najwyżej i najniżej ocenianym aspektem wynosi około 53 punktów procentowych. Nie jest to ocena negatywna – 36,8% odpowiedzi „dobrze” w innowacyjności jest wciąż wyższe niż odsetek odpowiedzi „raczej źle” w tej samej kategorii (około 10%). Jest to natomiast wyraźny komunikat: sekretarze widzą swoich urzędników jako sprawnych operatorów, nie jako innowatorów.

Obraz ten odzwierciedla strukturalny charakter administracji samorządowej: znaczna część pracy urzędu polega na realizacji zadań ustawowych, w których przestrzeń dla inicjatywy jest ograniczona ramami prawnymi i proceduralnymi. Sekretarze widzą w tym fakt raczej organizacyjny niż problem – gdyby uznawali go za jednoznacznie negatywny, zaznaczaliby częściej odpowiedź „bardzo źle”, czego nie czynią. Jednocześnie odsetek 36,8% odpowiedzi „dobrze” dla innowacyjności wobec 89,4% dla obsługi klienta wskazuje obszar, w którym istnieje znaczna przestrzeń dla rozwoju kompetencji urzędniczych, przede wszystkim w zakresie samodzielności, motywacji do podnoszenia kwalifikacji i twórczego rozwiązywania problemów.

7.

Sztuczna inteligencja w urzędzie

Rozdział siódmy wprowadza do raportu blok tematyczny, którego nie było w edycjach 2016 ani 2021: wykorzystanie sztucznej inteligencji w pracy urzędu samorządowego. Pytania P31 i P32 są w kwestionariuszu 2026 nowym instrumentem pomiaru, dostosowanym do technologii, której powszechność w Polsce datuje się na lata po publikacji modeli generatywnych dużej skali (ChatGPT, koniec 2022 roku).

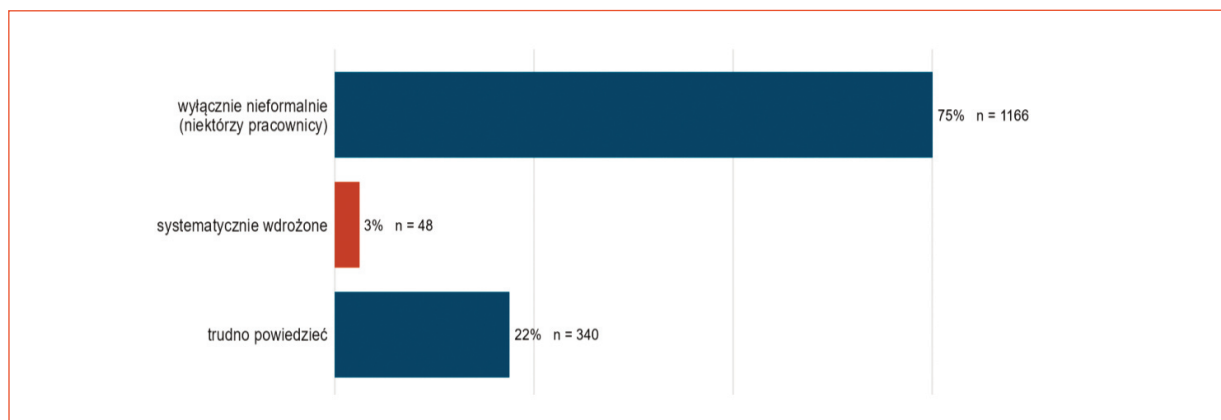
Trzy stadia adopcji AI w urzędzie (P31)

Pytanie P31 sprawdza, czy AI jest wykorzystywana w jednostce samorządowej respondenta. Badany miał do wyboru trzy kategorie odpowiedzi: systematycznie wdrożone, nieformalnie wykorzystywane przez niektórych pracowników, trudno powiedzieć.

Tabela 34. Stadium adopcji AI w urzędzie (P31)

Stadium adopcji AI w urzędzie	N	% z ważnych
Systematycznie wdrożone	48	3,1
Nieformalnie (niektórzy pracownicy korzystają)	1166	75,0
Trudno powiedzieć	340	21,9
Razem ważne	1554	100,0

Ilustracja 39. Stadium adopcji AI w urzędzie – rozkład ogólny



Tylko 3,1% sekretarzy deklaruje systematyczne wdrożenie AI w urzędzie – jest to skala instytucjonalnego użycia narzędzia. 75% deklaruje, że niektórzy pracownicy korzystają z AI nieformalnie – jest to skala oddolnego wprowadzenia narzędzia. 21,9% wybiera odpowiedź „trudno powiedzieć” – i nie jest to po prostu odmowa odpowiedzi. Sekretarz nie wie, czy w jego urzędzie ktoś korzysta z AI, co pokazuje, że brakuje zarządzania tym zjawiskiem: nie ma rejestracji, nie ma polityki, nie ma oficjalnej rozmowy.

Dystans między 3,1% a 75,0% jest wymowny i – co istotne – nie jest dystansem typu „organizacje jeszcze się zastanawiają”. Jest dystansem typu „pracownicy nie czekają”. Gdy generatywne modele językowe piszą poprawne pisma szybciej i taniej niż człowiek wykonujący tę samą czynność, urzędnik z dwustoma pismami do odpisania w tygodniu nie pyta o pozwolenie. Otwiera nową kartę przeglądarki i wpisuje polecenie. Wraz z poleceniem trafia tam zwykle treść pisma, a w niej dane osobowe mieszkańca, czasem dane wrażliwe ze świadczeń lub korespondencja kadrowa.

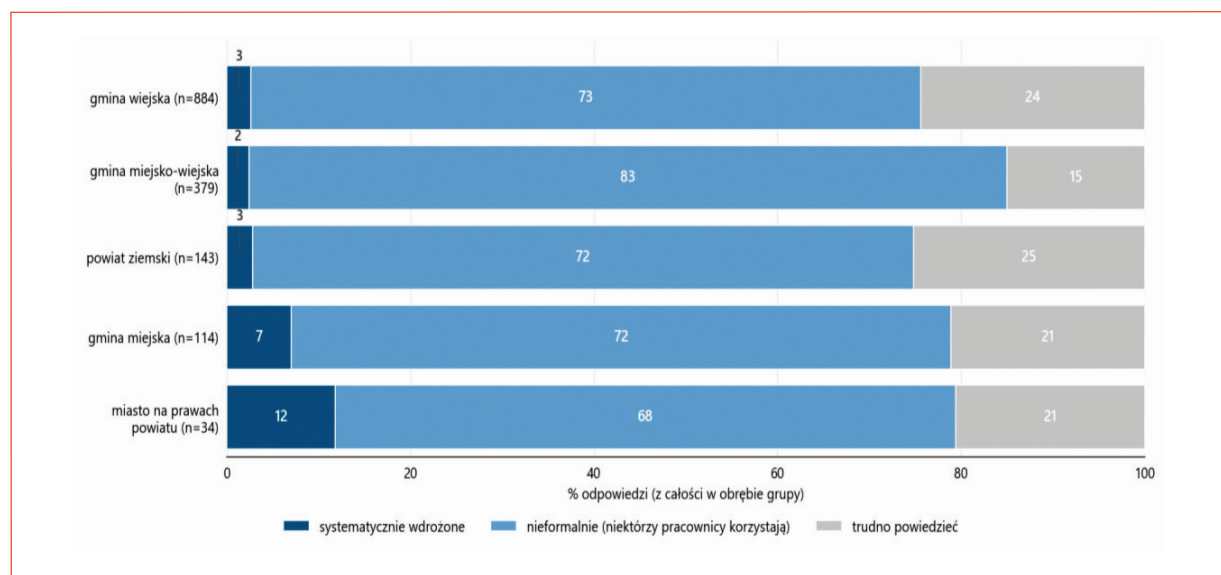
Adopcja AI według typu JST

Rozbicie odpowiedzi na P31 po typie JST pokazuje, że odsetek systematycznego wdrożenia różni się znacząco między kategoriami jednostek.

Tabela 35. Wdrożenie AI a typ JST

Typ JST	N ważne	Systematycznie (%)	Nieformalnie (%)
Miasto na prawach powiatu	34	11,8	67,6
Gmina miejska	114	7,0	71,9
Powiat ziemski	143	2,8	72,0
Gmina miejsko-wiejska	379	2,4	82,6
Gmina wiejska	884	2,6	73,0

Ilustracja 40. Adopcja AI a typ JST



Miasta na prawach powiatu wyróżniają się w górę – 11,8% deklaruje systematyczne wdrożenie AI. Gminy miejskie zajmują drugą pozycję (7%). Pozostałe trzy kategorie – gminy wiejskie, miejsko-wiejskie oraz powiaty ziemskie – mieszczą się w wąskim przedziale 2–3%. Na odnotowanie zasługuje drobna asymetria: powiaty ziemskie sytują się w tym wymiarze minimalnie powyżej gmin wiejskich (2,8% wobec 2,6%) – w odróżnieniu od pozostałych wymiarów badania, w których powiaty ziemskie konsekwentnie bardziej się odróżniały (zarządzanie kryzysowe w rozdziale trzecim, ogólna sprawność administracji w rozdziale szóstym). Niska skala wdrożeń systematycznych w obu tych kategoriach (2,8% w powiatach, 2,6% w gminach wiejskich) ma wspólne źródło po stronie zasobów wdrożeniowych – ograniczony budżet IT, brak własnego działu informatycznego, brak regulacji zastosowania nowego narzędzia. To są warunki wspólne dla powiatu ziemskiego i małej gminy wiejskiej. Nie mówią one nic o samej naturze zadań realizowanych w obu typach jednostek (urzędnicy odpisują tam na pisma w skali porównywalnej z większymi miastami). Różnica między gminą a powiatem nie tłumaczy więc rozkładu z P31. Właściwą osią interpretacyjną jest wielkość jednostki, do której przechodzimy w kolejnej podsekcji.

Adopcja AI według wielkości JST – kluczowy wzorzec

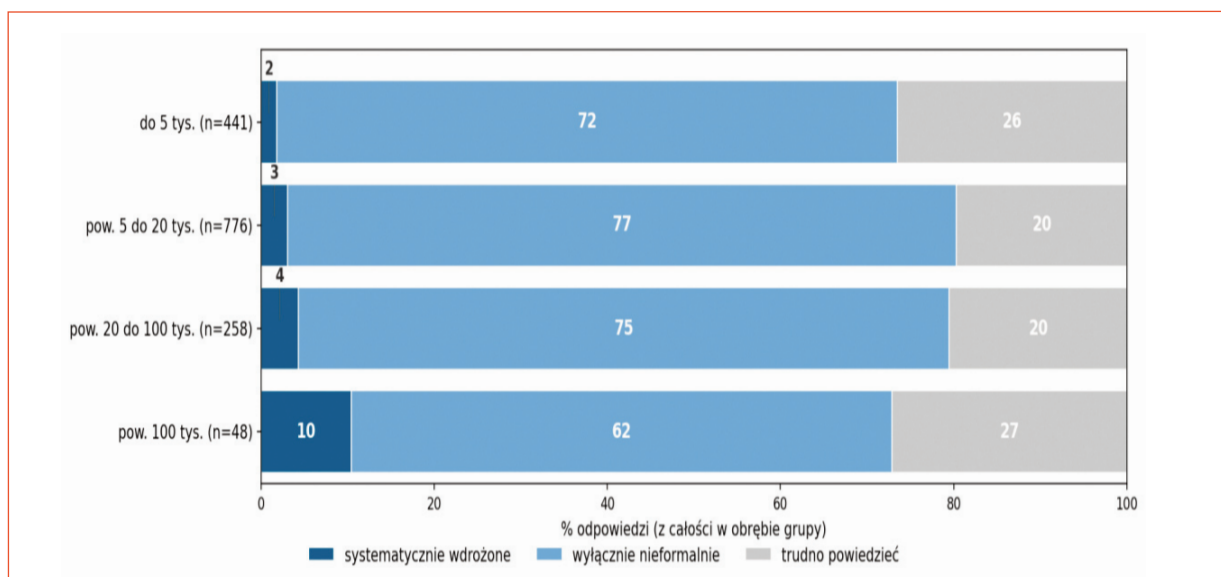
Rozbicie odpowiedzi w P31 po wielkości jednostki mierzonej liczbą mieszkańców pokazuje wyraźny wzorzec.

Tabela 36. Adopcja AI według wielkości JST

Wielkość JST (mieszkańcy)	N	Systematycznie (%)	Nieformalnie (%)	TP (%)
Do 5 tys.	441	1,8	71,7	26,5
Pow. 5 do 20 tys.	776	3,1	77,2	19,7
Pow. 20 tys. do 100 tys.	258	4,3	75,2	20,5
Pow. 100 tys.	48	10,4	62,5	27,1

Suma N (1523) jest niższa od N pytania P31 (1554) o 31 respondentów z brakiem odpowiedzi w pytaniu o wielkość JST.

Ilustracja 41. Adopcja AI a wielkość JST



Wzorzec to płaska krzywa z wyraźnym wzrostem w skrajnej kategorii. Trzy pierwsze przedziały wielkości – do 5 tys., 5–20 tys. i 20–100 tys. – rosną powoli i niemal liniowo: 1,8%, 3,1% i 4,3%, czyli o +1,3 i +1,2 punktu procentowego między kolejnymi przedziałami. Dopiero kategoria pow. 100 tys. wybija się do 10,4%, dodając jednorazowo 6,1 punktu procentowego – pięciokrotnie więcej niż każdy z poprzednich przyrostów. Im większa jednostka, tym częściej AI wchodzi do urzędu jako element oficjalnych procedur, nie tylko drogą indywidualnego użytkowania przez pracowników. Logika tego wzorca jest prosta: większe miasto dysponuje większym aparatem administracyjnym, większym budżetem, doświadczeniem z większą liczbą projektów cyfryzacyjnych oraz działem informatycznym. Mała gmina nie ma żadnej z tych rzeczy w porównywalnej skali. Sekretarz małej gminy obsługuje równolegle wiele obszarów merytorycznych i nie dysponuje zespołem, który mógłby podjąć formalną decyzję o wdrożeniu nowego narzędzia.

Odsetek użycia nieformalnego utrzymuje się jednak w każdej kategorii wielkości na podobnie wysokim poziomie 63–77%. Pracownicy małych gmin wprowadzili AI do swojej pracy w skali zbliżonej do pracowników miast średnich. Jeżeli sztuczna inteligencja ma stać się standardem pracy w samorządzie, droga przez oficjalne procedury wymagać będzie wzmocnienia mniejszych jednostek – szczególnie tych do 5 tys. mieszkańców, w których 75% pracowników korzysta już z narzędzia, ale instytucja jako taka nie podjęła w tej sprawie decyzji. Bez tego wzmocnienia rozwarstwienie cyfrowe między dużymi miastami a małymi gminami pogłębi się przez AI, a nie zmniejszy.

Obszary wykorzystania AI w urzędach (P32)

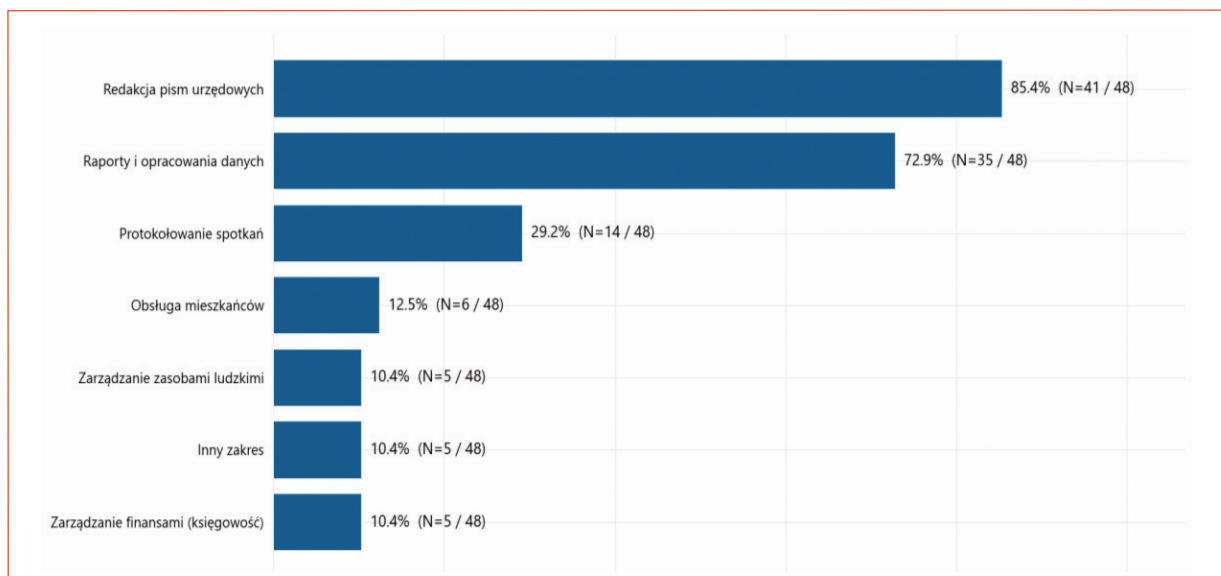
Pytanie P32 jest baterią siedmiu obszarów wykorzystania AI, kierowaną wyłącznie do respondentów, którzy w P31 zadeklarowali systematyczne wdrożenie. Bazą procentową jest zatem N=48 – liczba urzędów, w których AI funkcjonuje w trybie instytucjonalnym.

Tabela 37. Obszary systematycznego wykorzystania AI w urzędzie (P32)

#	Obszar wykorzystania AI	N (z 48)	% wskazań
1	Redakcja pism urzędowych	41	85,4
2	Raporty i opracowania danych	35	72,9
3	Protokołowanie spotkań	14	29,2
4	Obsługa mieszkańców	6	12,5
5	Zarządzanie zasobami ludzkimi	5	10,4
6	Zarządzanie finansami (księgowość)	5	10,4
7	Inny zakres	5	10,4

Filtr: P31 = systematyczne wdrożenie. Respondent mógł zaznaczyć dowolną liczbę obszarów.

Ilustracja 42. Obszary wykorzystania AI w urzędzie – ranking



Dwie pozycje rankingu zdecydowanie wyprzedzają pozostałe. 85,4% urzędów z systematycznym wdrożeniem AI używa narzędzia do redakcji pism urzędowych. 72,9% – do raportów i opracowań danych. Trzecia pozycja – protokołowanie spotkań – uzyskuje 29,2%. Wszystkie trzy obszary łączy jeden wspólny mianownik: jest to praca z tekstem, w której AI generuje, redaguje lub streszcza materiał językowy.

Pozostałe obszary baterii lokują się wyraźnie niżej, w przedziale 10–13%. Obsługa mieszkańców (chatboty, automatyczne odpowiedzi) – 12,5%. Zarządzanie zasobami ludzkimi (analiza dokumentów aplikacyjnych, dokumenty z zakresu prawa pracy) – 10,4%. Zarządzanie finansami – 10,4%. Inny zakres (otwarte pole tekstowe w wersji minimum bez kodowania jakościowego) – 10,4%. W każdej z tych kategorii liczba urzędów wynosi 5 lub 6 z 48 – zatem są to pojedyncze przypadki, nie wzorzec.

Wyłaniający się obraz jest jednoznaczny. AI w polskim urzędzie w 2026 roku nie zastępuje ekspertyzy dziedzinowej, nie podejmuje decyzji administracyjnych i nie prowadzi rozmów z mieszkańcami w istotnej skali. Jeśli sztuczna inteligencja jest stosowana, to głównie w zakresie pisania i streszczania tekstów. Jest asystentem od redakcji, nie konsultantem od decyzji.

8.

Urząd jako miejsce pracy

Rozdział ósmy opiera się na pięciu pytaniach (P33–P37), w których bada się urząd jako miejsce pracy z perspektywy sekretarza – osoby, która zarządza personelem, prowadzi rekrutację, obserwuje rotację i zna realia pracy swoich zespołów od podszewki.

Atrakcyjność pracy w urzędzie samorządowym (P33)

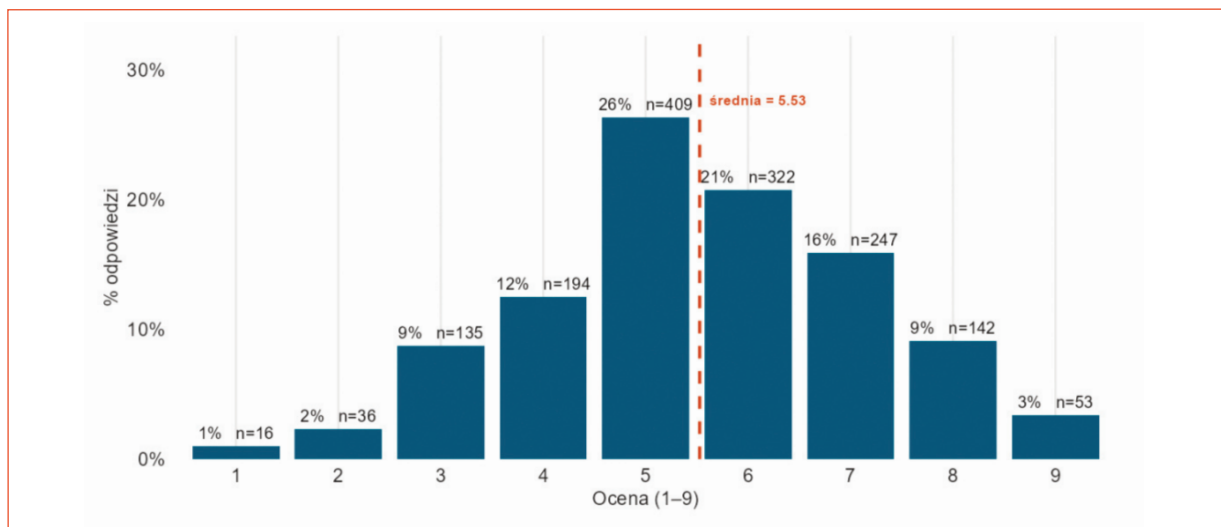
W pytaniu P33 poproszono sekretarzy o ocenę atrakcyjności pracy w urzędzie samorządowym w porównaniu z innymi dostępnymi możliwościami zatrudnienia. Skala dziewięciostopniowa, od 1 („zdecydowanie nieatrakcyjna”) do 9 („zdecydowanie atrakcyjna”).

Tabela 38. Ocena atrakcyjności pracy w urzędzie samorządowym (P33)

Ocena (skala 1–9)	N	% z ważnych
1 (zdecydowanie nieatrakcyjna)	16	1,0
2	36	2,3
3	135	8,7
4	194	12,5
5 (środek)	409	26,3
6	322	20,7
7	247	15,9
8	142	9,1
9 (zdecydowanie atrakcyjna)	53	3,4

N ważne = 1554. Średnia = 5,53; mediana = 5,0.

Ilustracja 43. Atrakcyjność pracy w urzędzie – histogram



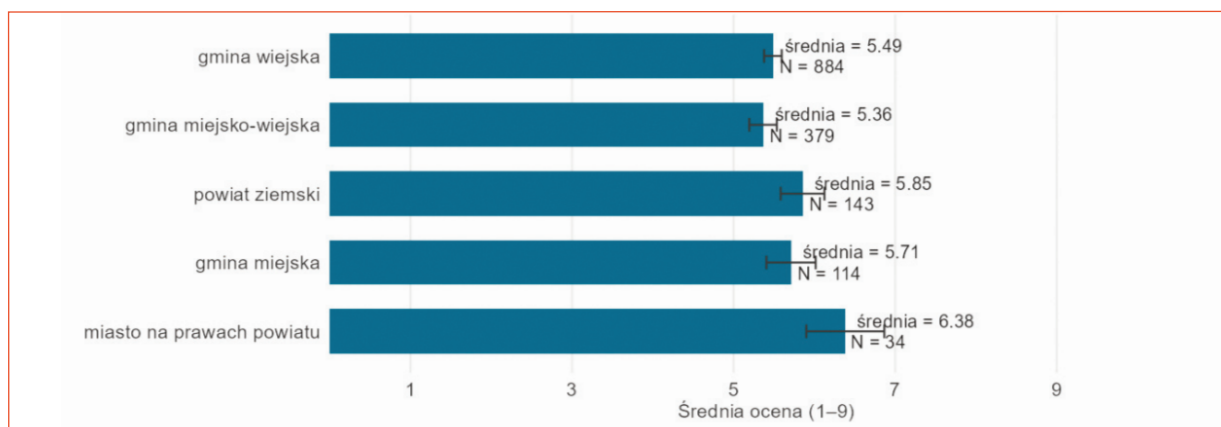
Dominantą rozkładu jest dokładnie środek skali (5) – wybiera go 26,3% sekretarzy. Średnia 5,53 w minimalnym stopniu odchyła się w stronę atrakcyjności. Sumarycznie odpowiedzi pozytywne (oceny 6 i wyżej) obejmują 49,1% próby; negatywne (4 i niżej) – 24,5%; odpowiedź środkową (5) – 26,3%, zatem stosunek pozytywnych do negatywnych wynosi około 2:1. Postawa, która wyłania się z tego rozkładu, daje się streścić w sformułowaniu „raczej dobra praca, ale z zastrzeżeniem”. Sekretarze widzą urząd jako pracodawcę przeciętnego – z plusem na rachunku, ale niedużym.

Tabela 39. Atrakcyjność pracy w urzędzie według typu JST

Typ JST	N	Średnia	Mediana
Powiat ziemski	143	5,85	6,0
Miasto na prawach powiatu	34	6,38	6,0
Gmina miejska	114	5,71	6,0
Gmina miejsko-wiejska	379	5,36	5,0
Gmina wiejska	884	5,49	5,0

Statystyki opisowe rozkładu P33 w obrębie kategorii typu JST.

Ilustracja 44. Atrakcyjność pracy a typ JST



Atrakcyjność pracy w urzędzie najwyżej oceniają sekretarze miast na prawach powiatu (6,38), najniżej – gmin miejsko-wiejskich (5,36). Pozostałe typy mieszczą się pomiędzy, w wąskim zakresie (gmina wiejska 5,49, gmina miejska 5,71, powiat ziemski 5,85), przy czym gmina wiejska – mimo mniejszej skali – wypada wyżej niż większa gmina miejsko-wiejska. Całą hierarchię dzieli zaledwie około jednego punktu na skali dziewięciostopniowej. Powiaty ziemskie zajmują drugą pozycję ze średnią 5,85. Powiat ziemski to inny typ JST niż gminy (inny zestaw zadań, inna struktura stanowisk, inny lokalny rynek pracy publicznej), więc dalej w rozdziale zostaje omówiony równolegle, nie jako kolejny punkt skali wielkości.

Najniższą ocenę atrakcyjności pracy – 5,36 – wystawiają sekretarze gmin miejsko-wiejskich. Te jednostki łączą ograniczenia gminy wiejskiej (mniejszy budżet, mniej zasobów kadrowych) z aspiracjami gminy miejskiej (więcej zadań, więcej oczekiwań mieszkańców, większa skala obsługi). Połączenie to powoduje, że atrakcyjność pracy w gminach miejsko-wiejskich oceniana jest najniżej spośród wszystkich kategorii.

Satysfakcja zatrudnionych urzędników (P35)

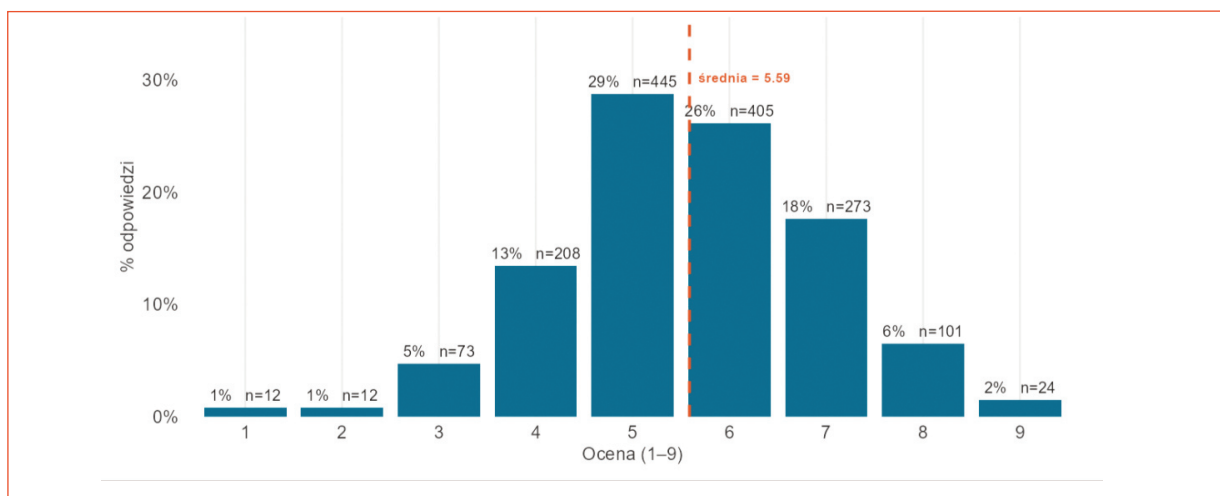
W pytaniu P35 sekretarze zostali poproszeni o ocenę, czy praca w urzędzie samorządowym przynosi satysfakcję zatrudnionym urzędnikom. Skala dziewięciostopniowa, analogiczna do P33.

Tabela 40. Ocena satysfakcji zatrudnionych urzędników (P35)

Ocena (skala 1–9)	N	% z ważnych
1 (zdecydowanie nie)	12	0,8
2	12	0,8
3	73	4,7
4	208	13,4
5	445	28,7
6	405	26,1
7	273	17,6
8	101	6,5
9 (zdecydowanie tak)	24	1,5

N ważne = 1553. Średnia = 5,59; mediana = 6,0.

Ilustracja 45. Satysfakcja zatrudnionych urzędników



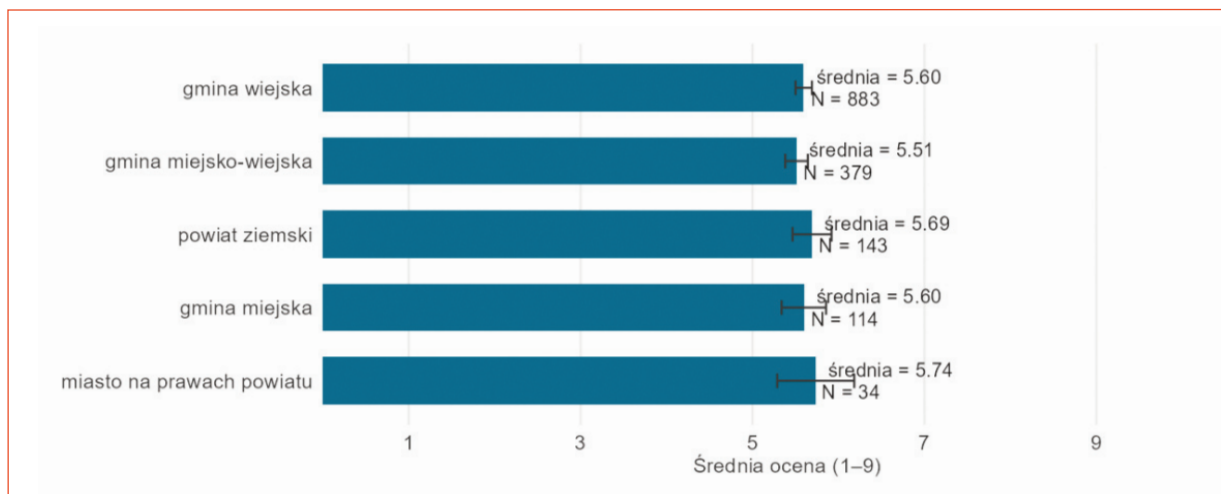
Średnia ocena satysfakcji z pracy jest praktycznie taka sama jak ocena atrakcyjności (5,59 wobec 5,53). Mediana satysfakcji wynosi 6,0, podczas gdy mediana atrakcyjności – 5,0. Różnica jest niewielka. Sekretarze oceniają satysfakcję urzędników minimalnie wyżej niż atrakcyjność miejsca pracy. Warto pamiętać, że oba pytania mierzą co innego: P33 pyta o atrakcyjność urzędu na tle innych możliwości zatrudnienia, P35 – o ocenę pracy w urzędzie jako takiej.

Tabela 41. Satysfakcja urzędników według typu JST

Typ JST	N	Średnia	Mediana
Miasto na prawach powiatu	34	5,74	6,0
Powiat ziemski	143	5,69	6,0
Gmina wiejska	883	5,60	6,0
Gmina miejska	114	5,60	6,0
Gmina miejsko-wiejska	379	5,51	5,0

Statystyki opisowe rozkładu P35 w obrębie kategorii typu JST.

Ilustracja 46. Satysfakcja urzędników a typ JST



Różnice między typami JST w ocenie satysfakcji są wyraźnie mniejsze niż w ocenie atrakcyjności. Rozpiętość średnich wynosi 0,23 punktu (od 5,51 w gminach miejsko-wiejskich do 5,74 w MNPP) wobec 1,02 punktu w P33. Mediana wszędzie lokuje się w przedziale 5–6. Hierarchia jest podobna – MNPP najwyżej, gminy miejsko-wiejskie najniżej. Sugeruje to, że, zdaniem sekretarzy, satysfakcja zatrudnionego urzędnika zależy w znacznie mniejszym stopniu od typu JST niż atrakcyjność porównawcza pracy w urzędzie. Obserwacja ta jest spójna z intuicją: konkretny urzędnik na konkretnym stanowisku ma satysfakcję, która nie zależy tak silnie od skali instytucji jak ocena atrakcyjności wobec rynku pracy.

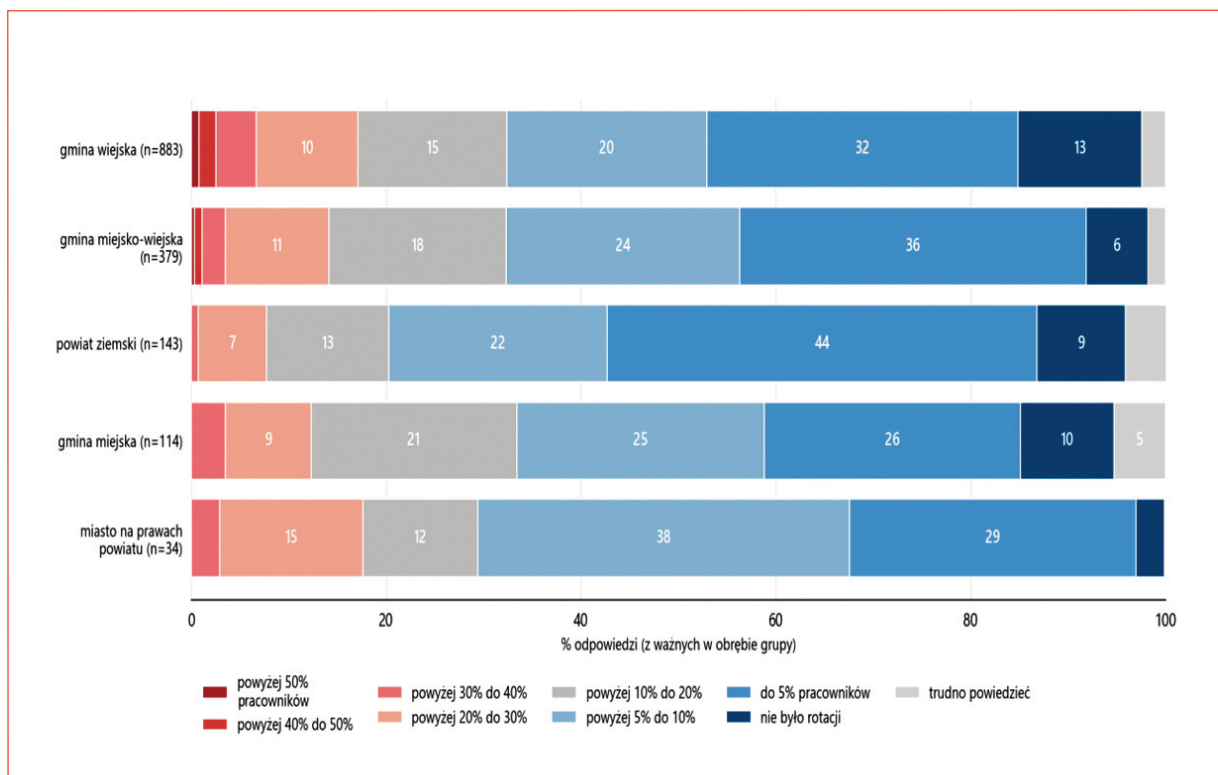
Skala rotacji pracowników w urzędzie (P36)

W pytaniu P36 poproszono badanych o oszacowanie, jaki odsetek pracowników urzędu uległ wymianie w ciągu ostatnich dwóch lat. Odpowiedzi udzielano na ośmiostopniowej skali – od „nie było rotacji” po „powyżej 50% pracowników”.

Tabela 42. Skala rotacji pracowników w urzędzie według typu JST (P36)

Rotacja pracowników	Udział w %				
	Gmina wiejska	Gmina miejsko-wiejska	Gmina miejska	Miasto na prawach powiatu	Powiat ziemski
Powyżej 50% pracowników	0,8	0,3	0,0	0,0	0,0
Powyżej 40% do 50%	1,7	0,8	0,0	0,0	0,0
Powyżej 30% do 40%	4,2	2,4	3,5	2,9	0,7
Powyżej 20% do 30%	10,4	10,6	8,8	14,7	7,0
Powyżej 10% do 20%	15,3	18,2	21,1	11,8	12,6
Powyżej 5% do 10%	20,5	24,0	25,4	38,2	22,4
Do 5% pracowników	32,0	35,6	26,3	29,4	44,1
Nie było rotacji	12,7	6,3	9,6	2,9	9,1
Trudno powiedzieć	2,4	1,8	5,3	0,0	4,2

Ilustracja 47. Skala rotacji a typ JST



Najniższą rotację odnotowują powiaty ziemskie: 44,1% sekretarzy wskazuje rotację nieprzekraczającą 5% w ostatnich dwóch latach, a kolejne 9,1% – jej całkowity brak. Łącznie 53% powiatów to jednostki praktycznie bez ruchu kadrowego. Wyjaśnienie tego stanu może leżeć w tym, że powiat ziemski oferuje ograniczoną liczbę alternatyw zawodowych w bezpośrednim otoczeniu.

Miasta na prawach powiatu lokują się na biegunie przeciwnym. Tylko 29,4% MNPP raportuje rotację do 5% pracowników, a całkowity brak rotacji deklaruje 2,9% badanych. Jednocześnie 17,6% MNPP raportuje rotację powyżej 20% pracowników. Oznacza to, że niemal co czwarte miasto na prawach powiatu wymienia ponad jedną piątą zespołu w ciągu dwóch lat. Gminy miejskie zajmują drugą pozycję pod względem wysokiej rotacji (12,3% raportuje rotację >20% pracowników). Mechanizm jest spójny z teorią rynku pracy: tam, gdzie są alternatywy zawodowe (sektor prywatny, korporacje, branża IT, kancelarie prawne), urzędnicy odchodzą; tam, gdzie alternatyw nie ma – zostają.

Atrakcyjność pracy w urzędzie i rotacja personelu idą zatem w polskim samorządzie w tę samą stronę, wzdłuż osi wielkości jednostki. Wysoka atrakcyjność porównawcza (P33: MNPP 6,38) współwystępuje z wysoką rotacją (P35: MNPP 17,6% rotacji powyżej 20% pracowników). Niska atrakcyjność towarzyszy niskiej rotacji (gminy miejsko-wiejskie ze średnią oceną 5,36). Jest to paradoks tylko pozorny – oba zjawiska wynikają z tej samej struktury: konkurencyjny rynek pracy podnosi atrakcyjność i jednocześnie umożliwia rotację, niekonkurencyjny obniża jedno i drugie.

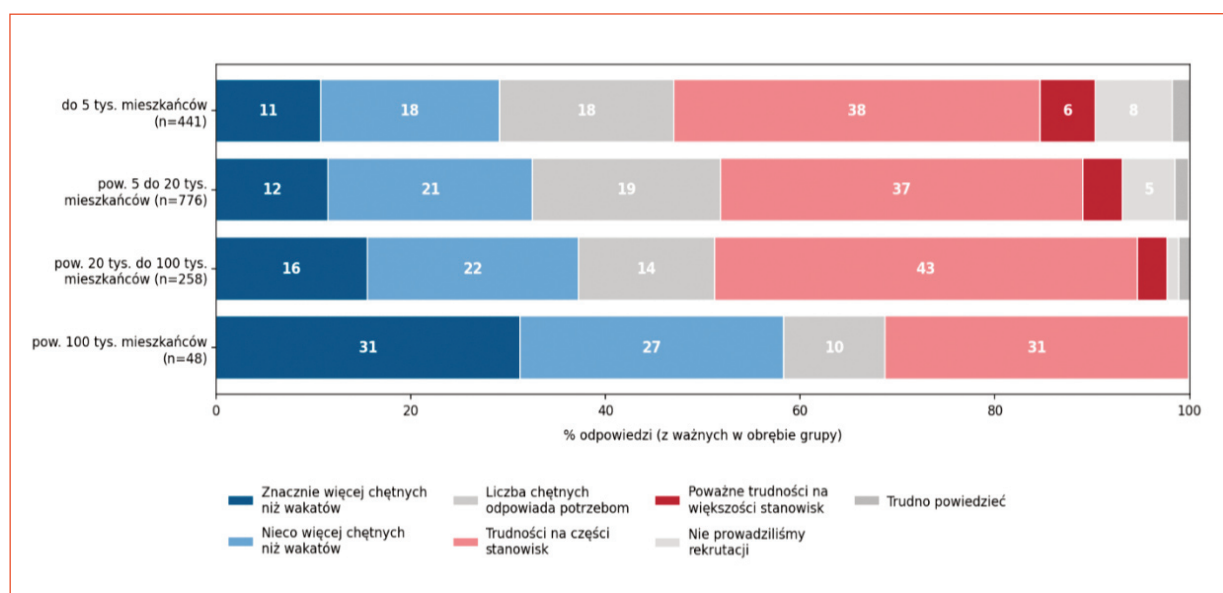
Sytuacja rekrutacyjna – paradoks dużych miast (P34)

Pytanie P34 dotyczy sytuacji rekrutacyjnej w ostatnich dwunastu miesiącach. Sekretarze oceniali, w jakim stopniu liczba kandydatów odpowiadała potrzebom kadrowym urzędu. Rozkład odpowiedzi po kategoriach wielkości JST ujawnia paradoks, który zasługuje na osobne potraktowanie.

Tabela 43. Sytuacja rekrutacyjna w ostatnich 12 miesiącach a wielkość JST (P34)

Wielkość JST	N	Udział w %				
		Gmina wiejska	Gmina miejsko-wiejska	Gmina miejska	Miasto na prawach powiatu	Powiat ziemski
Do 5 tys.	441	11	18	18	38	6
Pow. 5 do 20 tys.	776	12	21	19	37	4
Pow. 20 do 100 tys.	258	16	22	14	43	4
Pow. 100 tys.	48	31	27	10	31	0

Ilustracja 48. Sytuacja rekrutacyjna a wielkość JST



Przewaga dużych miast jest wyraźna. W jednostkach powyżej 100 tys. mieszkańców 31% sekretarzy deklaruje „znacznie więcej chętnych” niż wakatów. W gminach do 5 tys. mieszkańców ten odsetek wynosi 11%. W dużym mieście występuje znacznie większa liczba kandydatów. Mimo to ten sam typ jednostki raportuje 31% trudności na części stanowisk – mniej niż gminy do 5 tys. mieszkańców (38%) i wyraźnie mniej niż gminy od 20 do 100 tys. mieszkańców (43%). Sytuacja, w której urząd ma dużo kandydatów ogólnie i jednocześnie nie może obsadzić konkretnych stanowisk, powtarza się we wszystkich kategoriach wielkości.

Wniosek metodologiczny jest istotny. Trudność rekrutacyjna w polskim samorządzie ma charakter głównie stanowiskowy, nie lokalizacyjny. Specjaliści – informatycy, prawnicy, planiści przestrzenni, inżynierowie – są trudni do znalezienia wszędzie. Duże miasto przyciąga więcej kandydatów na stanowiska podstawowe (księgowi, pracownicy referatów, obsługa klienta), ale na stanowiskach specjalistycznych konkurencja z sektorem prywatnym jest właśnie w dużych miastach silniejsza, nie słabsza. Mniejsza gmina ma mniej alternatyw rynkowych, ale też mniej dostępnych w okolicy specjalistów do zatrudnienia. Wynik jest w rezultacie podobny.

Obserwację tę warto skonfrontować z wnioskiem o niskiej rotacji w powiatach ziemskich (P36). Lokalny rynek pracy publicznej działa asymetrycznie: brak alternatyw w okolicy zatrzymuje już zatrudnionego specjalistę (niski wypływ = niska rotacja), ale nie generuje podaży kandydatów na nowo (brak dopływu = trudna rekrutacja). Mechanizm lokalizacyjny tłumaczy stabilność, ale nie ułatwia obsadzania wakatów.

Czynniki demotywujące w pracy w urzędzie (P37)

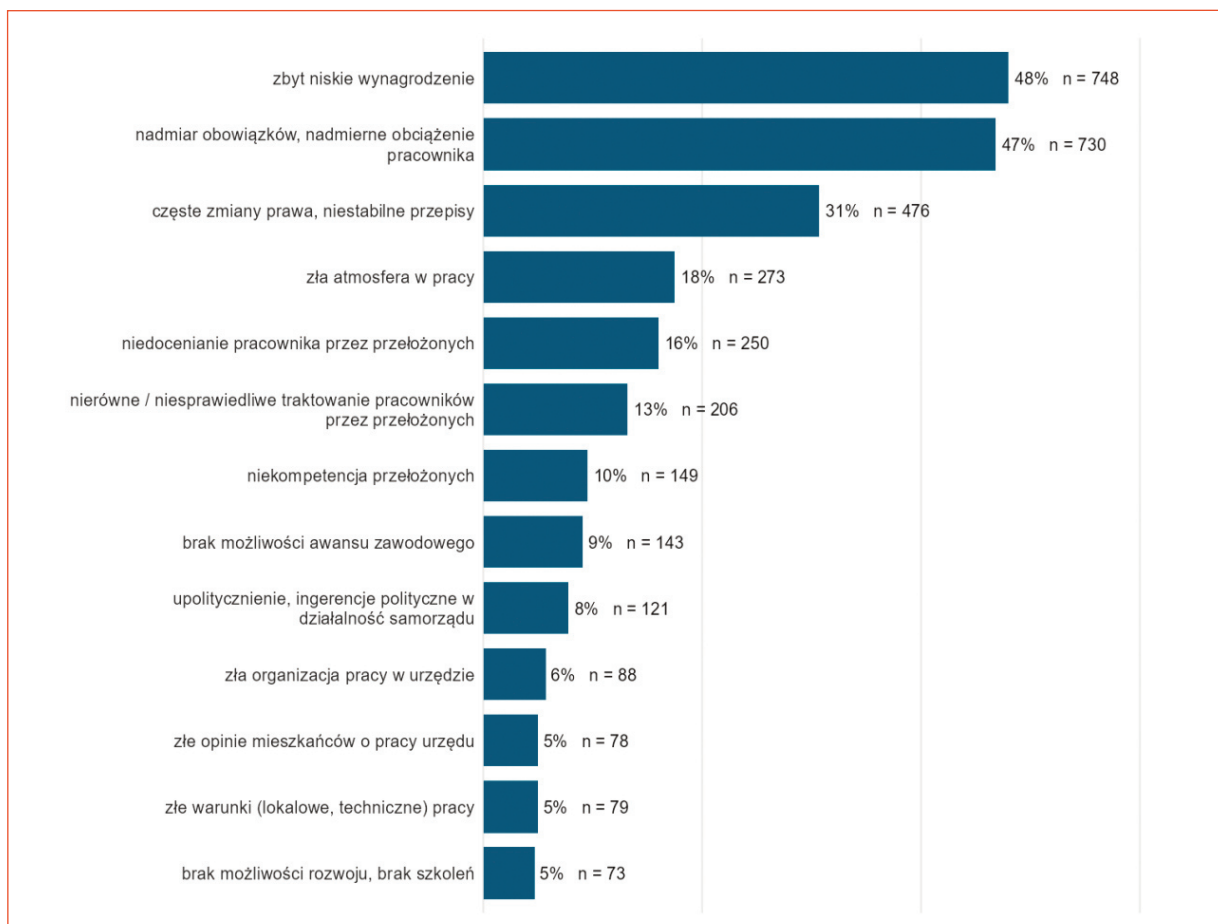
Pytanie P37 jest baterią trzynastu czynników, które mogą zniechęcać lub demotywować urzędnika samorządowego. Każdy czynnik oceniany jest w jednej z czterech kategorii wagi: czynnik główny, istotny, bez znaczenia, „trudno powiedzieć”. Ranking po odsetku wskazań „główne” porządkuje czynniki w trzy wyraźne grupy.

Tabela 44. Czynniki demotywujące pracę w urzędzie – ranking (P37)

#	Czynnik demotywujący	N główne	Główne (%)	Główne + istotne (%)
1	Zbyt niskie wynagrodzenie	748	48,4	93,5
2	Nadmiar obowiązków, nadmierne obciążenie	730	47,3	92,4
3	Częste zmiany prawa, niestabilne przepisy	476	30,8	81,7
4	Zła atmosfera w pracy	273	17,7	47,2
5	Niedoceniać pracownika przez przełożonych	250	16,2	56,0
6	Nierówne / niesprawiedliwe traktowanie	206	13,3	43,2
7	Niekompetencja przełożonych	149	9,7	33,9
8	Brak możliwości awansu zawodowego	143	9,3	56,2
9	Upolitycznienie, ingerencje polityczne	121	7,8	29,6
10	Zła organizacja pracy w urzędzie	88	5,7	35,8
11	Złe opinie mieszkańców o pracy urzędu	78	5,1	30,3
12	Złe warunki lokalowe / techniczne pracy	79	5,1	32,8
13	Brak możliwości rozwoju, brak szkoleń	73	4,7	33,1

Ranking według odsetka wskazań „główne”. Druga wartość – odsetek wskazań „główne” + „istotne” łącznie.

Ilustracja 49. Czynniki demotywujące – ranking



Trzy czynniki dominują w czołówce rankingu. Dla 48,4% sekretarzy zbyt niskie wynagrodzenie jest głównym czynnikiem demotywującym. Kolejne to nadmiar obowiązków – 47,3% oraz częste zmiany prawa – 30,8%. Łącznie z kategorią „istotne” te trzy czynniki obejmują odpowiednio 93,5%, 92,4% i 81,7% badanej grupy. Wszystkie trzy mają wspólny mianownik: są to bariery materialno-systemowe, czyli takie, na które sekretarz JST i kadra kierownicza urzędu mają ograniczony wpływ. Rząd ustala maksymalną i minimalną wysokość wynagrodzeń w samorządzie, zakres obowiązków narzucają ustawy, prawo zaś zmienia się w Sejmie.

Cztery czynniki w środku rankingu – zła atmosfera w pracy (17,7%), niedoceniające pracownika (16,2%), niesprawiedliwe traktowanie (13,3%), niekompetencja przełożonych (9,7%) – dotyczą klimatu zarządczego. Każdy z nich pojedynczo jest rzadziej zaznaczany niż czynniki główne, ale razem mają porównywalną wagę – są w gestii sekretarza i kadry kierowniczej urzędu.

Sześć czynników na końcu rankingu – od braku awansu (9,3%) po brak szkoleń (4,7%) – to pozycje rzadko wskazywane jako „główne”. Dwie z nich zasługują jednak na osobne odnotowanie. Brak możliwości awansu zawodowego, mimo niskiej pozycji w rankingu czynników głównych, w połączonej kategorii „główne” + „istotne” obejmuje 56,2% badanej grupy – porównywalnie z niedocenianiem przez przełożonych. Brak szkoleń jako czynnik główny wskazuje 4,7% respondentów, ale jako „główny” + „istotny” – 33,1%. Szkolenia nie są zatem najistotniejszym demotywatorem w samorządzie. Pozostają jednak deficytem realnym, identyfikowanym przez jedną trzecią sekretarzy.

Kluczowa obserwacja całej baterii dotyczy bliskości dwóch czynników na czele rankingu. Zbyt niskie wynagrodzenie i nadmiar obowiązków mają niemal identyczny rozkład: 48,4% wobec 47,3% jako „główne”, 93,5% wobec 92,4% jako „główne” + „istotne”. Są to dwie strony tego samego medalu: pracownik za mało zarabia za pracę, której wykonuje za dużo. Te dwa czynniki pojawiają się razem, bo razem stanowią diagnozę: praca jest nieproporcjonalnie ciężka do oferowanej za nią płacy.

9.

Szkolenia: praktyka, dostawcy, determinanty wyboru

Rozdział dziewiąty, poprzez pytania P38–P45, bada system szkoleniowy polskiego samorządu – kto z urzędu i rady uczestniczy w szkoleniach, kto je organizuje, kto je wybiera i według jakich kryteriów oraz w jakich formach.

Powszechność uczestnictwa w szkoleniach zewnętrznych (P38)

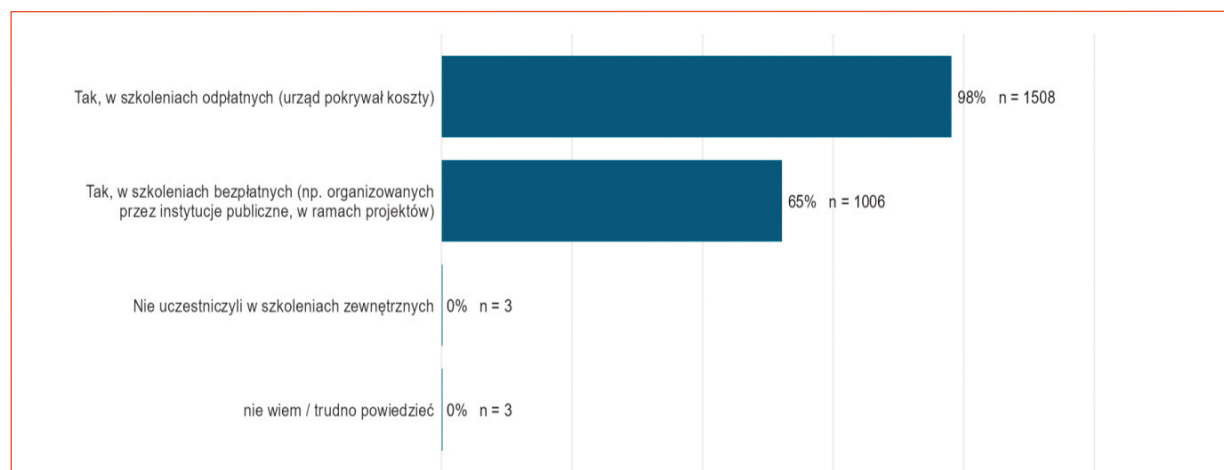
Pytanie P38 składa się z czterech kategorii – sekretarz wskazuje, czy w 2025 roku pracownicy urzędu uczestniczyli w szkoleniach odpłatnych, bezpłatnych, w ogóle nie uczestniczyli lub odpowiada „trudno powiedzieć”. Można było zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź – procenty nie sumują się do 100%.

Tabela 45. Uczestnictwo w szkoleniach zewnętrznych w 2025 roku (P38)

Stwierdzenie	% TAK	% NIE
Szkolenia odpłatne (firmy zewnętrzne, FRDL, NGO)	1508	97,7
Szkolenia bezpłatne (projekty publiczne)	1006	65,2
Nie uczestniczyli w szkoleniach zewnętrznych	3	0,2
Trudno powiedzieć	3	0,2

N ważne = 1544.

Ilustracja 50. Uczestnictwo w szkoleniach zewnętrznych – ranking



W 2025 roku 97,7% urzędów kupiło dla swoich pracowników szkolenia odpłatne. 65,2% korzystało dodatkowo ze szkoleń bezpłatnych w ramach projektów publicznych. W kategorii „nie uczestniczyli” znalazły się trzy odpowiedzi z 1544; na „trudno powiedzieć” odpowiedziało również troje badanych. Powszechność uczestnictwa w szkoleniach zewnętrznych jest niemal absolutna.

Organizatorzy szkoleń (P39)

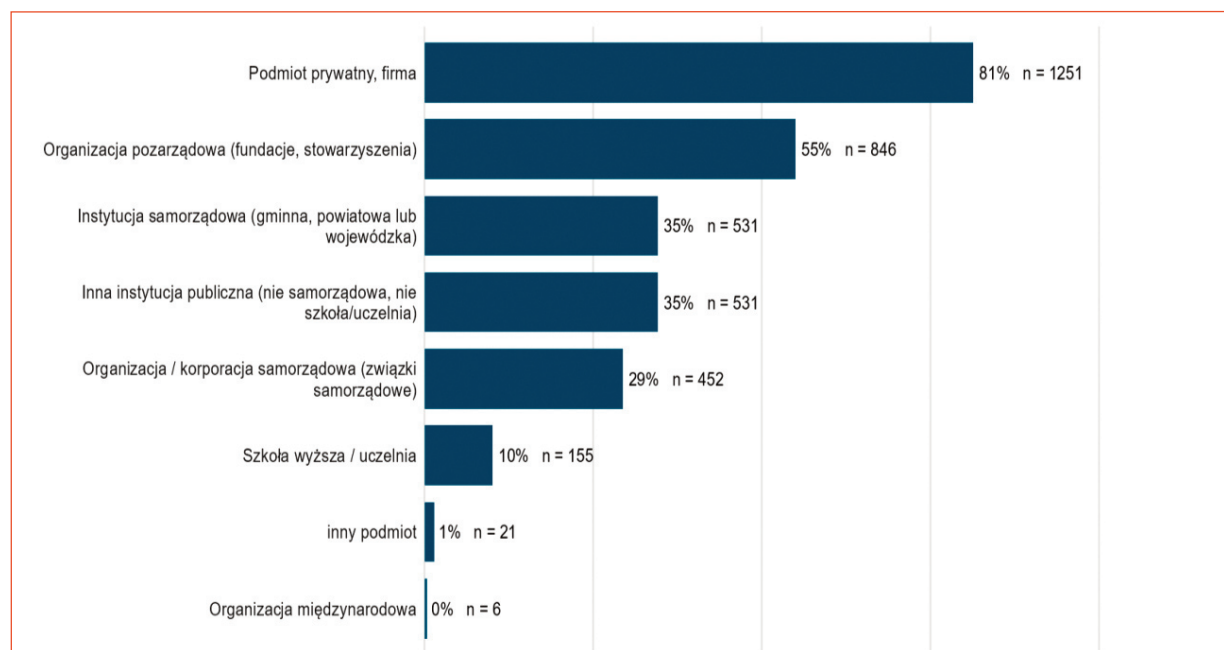
Pytanie P39 dotyczy podmiotów, które prowadzą szkolenia dla pracowników urzędu. Lista ośmiu kategorii dostawców, można było wskazać co najmniej trzy odpowiedzi.

Tabela 46. Organizatorzy szkoleń dla pracowników JST (P39)

#	Organizator szkoleń	N	% wskazań
1	Podmioty prywatne (firmy szkoleniowe komercyjne)	1251	81,3
2	Organizacje pozarządowe (fundacje, stowarzyszenia)	846	55,0
3	Instytucje samorządowe (inne JST, ZWJST)	531	34,6
4	Inne instytucje publiczne (ministerstwa, wojewodowie)	531	34,6
5	Korporacje samorządowe (RIO, NIST, ZGW)	452	29,4
6	Uczelnie wyższe	155	10,1
7	Organizacje międzynarodowe	6	0,4
8	Inny podmiot	21	1,4

Wartości w procentach z ważnych odpowiedzi. Pytanie typu wielokrotnego wyboru; respondent mógł wskazać co najmniej trzy kategorie.

Ilustracja 51. Organizatorzy szkoleń – ranking



Rynek szkoleń urzędniczych w Polsce jest zdominowany przez podmioty prywatne i pozarządowe. 81,3% urzędów wskazuje firmy prywatne jako jeden z organizatorów; 55,0% – organizacje pozarządowe. Instytucje samorządowe oraz inne instytucje publiczne uzyskują po 34,6%; korporacje samorządowe – 29,4%. Uczelnie wyższe pojawiają się w odpowiedziach 10,1% sekretarzy. Organizacje międzynarodowe – 0,4% (6 urzędów na 1536).

Dwie obserwacje są warte osobnego odnotowania. Pierwsza dotyczy państwa: instytucje publiczne państwowe (ministerstwa, wojewodowie, agencje rządowe) są wskazywane jako jeden z organizatorów szkoleń przez 34,6% urzędów; taki sam odsetek (34,6%) korzysta z innych instytucji samorządowych jako organizatora. Pozostała część rynku należy do podmiotów prywatnych (81,3%) i organizacji pozarządowych (55,0%) – odsetki nie sumują się do 100%, ponieważ większość urzędów wskazuje więcej niż jednego organizatora. Druga obserwacja dotyczy uczelni: szkoła wyższa praktycznie nie funkcjonuje jako instytucja kształcąca polską administrację samorządową w trybie ciągłym – wskazuje ją 10,1% urzędów. Sekretarze nie zwracają się do uczelni po umiejętności bieżące – kierują się do firmy prywatnej lub organizacji pozarządowej. Obserwacja ta jest warta odnotowania, ponieważ kierunki akademickie z zakresu administracji publicznej i samorządu terytorialnego mają w Polsce ugruntowaną pozycję, a debata akademicka regularnie przypomina, że uczelnie powinny przygotowywać kadry administracji. Rynek szkoleń bieżących układa się jednak w sposób, który tej misji uczelniom nie powierza.

Trzej najczęstszy dostawcy szkoleń (P40)

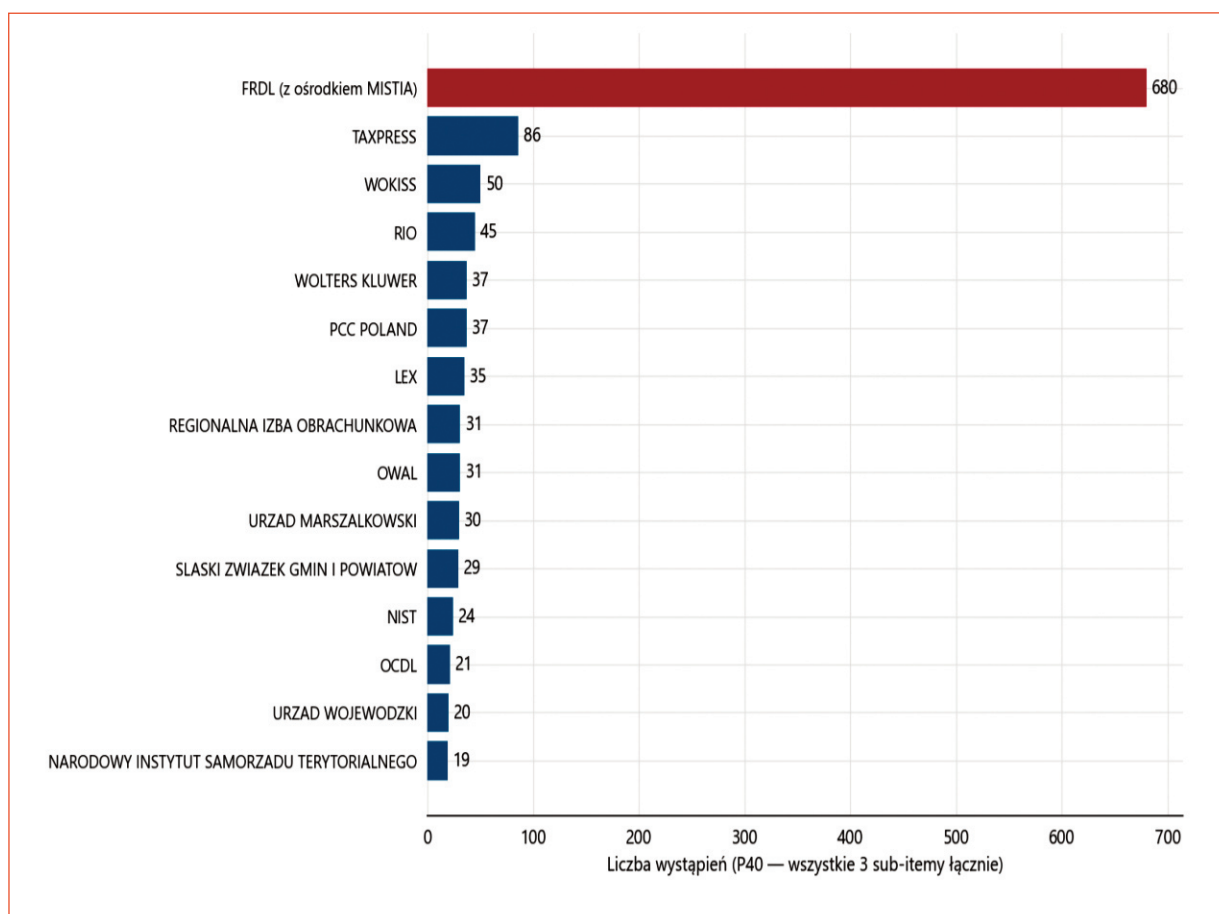
Pytanie P40 miało charakter otwarty: sekretarz został poproszony o wymienienie nazw trzech najczęstszych dostawców szkoleń, z których jego urząd korzystał w 2025 roku. Z 1873 respondentów badania 1005 (53,7%) wpisało jakąkolwiek nazwę. Łącznie odnotowano 680 wystąpień nazwy „FRDL”, jej rozwinięcia „Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej” oraz regionalnego ośrodka MISTiA (Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji), traktowanego łącznie z Fundacją. Obejmują one 67,7% odpowiadających na pytanie i 36,3% wszystkich respondentów badania. Drugą pozycję rankingu zajmuje TAXPRESS z 86 wystąpieniami, dalej WOKISS, Regionalna Izba Obrachunkowa, Wolters Kluwer, PCC Poland oraz wydawnictwa prawnicze.

Tabela 47. Najczęściej wskazywani dostawcy szkoleń (P40) # Dostawca Wystąpienia* % odp. P40

#	Dostawca	Wystąpienia*	% odp. P40
1	FRDL (z ośrodkiem MISTiA, wraz z wariantami nazwy)	680	67,7
2	TAXPRESS	86	8,6
3	WOKISS	50	5,0
4	RIO (Regionalna Izba Obrachunkowa)	45	4,5
5	Wolters Kluwer	37	3,7
6	PCC Poland	37	3,7
7	Lex / inne wydawnictwa prawnicze	35	3,5

* Łączna liczba wystąpień nazwy w trzech wskazaniach P40 (najczęstszy / drugi w kolejności / trzeci w kolejności). FRDL – wartość 680 obejmuje warianty nazwy: „FRDL”, „Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej”, „FDRL”, wskazania ośrodków regionalnych FRDL oraz MISTiA.

Ilustracja 52. Dostawcy szkoleń – top 15 według liczby wystąpień



Pomiar pozycji rynkowej FRDL wymaga zastrzeżenia: niniejsze badanie zlecane jest przez FRDL, co może wpływać na rozkład odpowiedzi mechanizmem zwanym efektem grzeczności – respondent zna zlecającego i może preferencyjnie wymieniać jego nazwę. Skala tego efektu nie jest ilościowo szacowana. Liczba wystąpień Fundacji w pytaniu P40 ujmuje regionalny ośrodek MISTiA łącznie z centralą; WOKISS, mimo historycznych powiązań sprzed lat 90., funkcjonuje obecnie jako organizacja niezależna i nie jest sumowany z FRDL.

Z uwzględnieniem powyższych zastrzeżeń pomiar pozostaje jednoznaczny: pozycja FRDL na rynku dostawców szkoleń dla JST jest dominująca, z około ośmiokrotną przewagą nad instytucją drugą w rankingu (TAXPRESS). Skala ta odpowiada rynkowemu rozłożeniu dostawców, w którym jeden podmiot pełni rolę punktu odniesienia dla większości urzędów samorządowych w Polsce.

Kto uczestniczy w szkoleniach – sześć ról (P42)

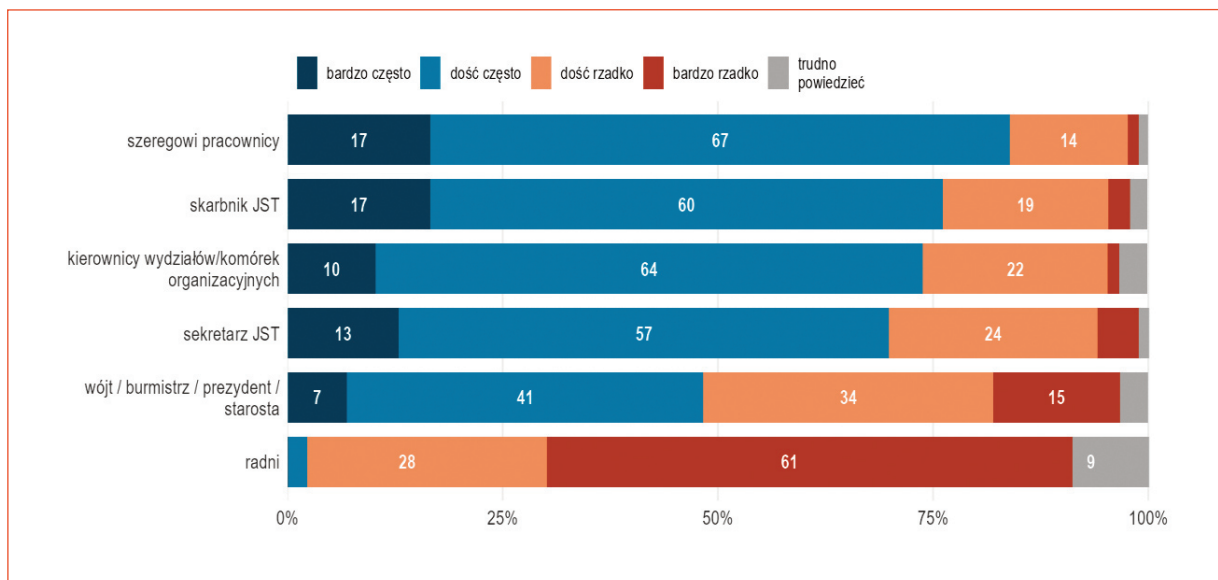
W pytaniu P42 sekretarz oceniał częstotliwość uczestnictwa w szkoleniach zewnętrznych szeregowych pracowników, skarbnika JST, kierowników wydziałów, sekretarza, wójta (burmistrza, prezydenta, starosty) oraz radnych. Skala była pięciostopniowa: „bardzo często”, „dość często”, „dość rzadko”, „bardzo rzadko” oraz „trudno powiedzieć”.

Tabela 48. Częstość udziału ról urzędniczych i radnych w szkoleniach zewnętrznych (P42)

#	Rola w urzędzie / radzie	Bardzo + dość często (%)	Pozycja
1	Szeregowi pracownicy	83,9	centrum
2	Skarbnik JST	76,2	centrum
3	Kierownicy wydziałów	73,9	centrum
4	Sekretarz JST	69,8	centrum
5	Wójt / burmistrz / prezydent / starosta	48,3	pierścień zewnętrzny
6	Radni	2,2	poza obwodem

Wartości w procentach „bardzo często” + „dość często” z ważnych odpowiedzi w obrębie kategorii ról. N filtra = 1532 (respondenci z P38 = uczestnictwo w szkoleniach zewnętrznych).

Ilustracja 53. Częstość udziału ról w szkoleniach



W szkoleniach zewnętrznych uczestniczą głównie pracownicy operacyjni urzędu: szeregowi pracownicy (84%), skarbnicy (76%), kierownicy (74%), sekretarze (70%), wójtowie (48%). Radni tylko w 2,2% biorą udział w szkoleniach, a 58,7% urzędów nie sfinansowało im w 2025 roku żadnego szkolenia (P44).

Pozycja w rankingu skarbnika powyżej sekretarza zasługuje na osobne odnotowanie – 76,2% wobec 69,8%. Jest ona spójna ze strukturą obowiązków: szkolenia z prawa finansów publicznych, sprawozdawczości oraz przepisów RIO i NIK są dla skarbników niemal nieuniknione, ponieważ regulacje w tych obszarach zmieniają się kwartalnie. Sekretarz dysponuje większą swobodą decyzji o uczestnictwie w konkretnym szkoleniu. Skarbnik ma nad sobą Regionalną Izbę Obrachunkową i tę swobodę ma proporcjonalnie mniejszą.

Najistotniejsza obserwacja dotyczy przepaści między wójtem a radnymi: 48,3% wobec 2,2%. Różnica wynosi 46 punktów procentowych. Wójt uczestniczy w szkoleniach selektywnie – w niemal połowie przypadków często, w drugiej połowie rzadko lub bardzo rzadko. Radni – prawie w ogóle nie uczestniczą. Obserwacja ta nie jest zaskoczeniem, ponieważ brak obecności radnych na szkoleniach urzędu to temat znany w debacie samorządowej. Obecne badanie jest pierwszym uporządkowanym pomiarem skali tego zjawiska. Radni jednostek samorządu terytorialnego znajdują się – w wymiarze szkoleniowym – poza systemem własnego urzędu. Domyka ten obraz pytanie P43, omówione w dalszej części rozdziału.

Determinanty wyboru szkoleń (P43)

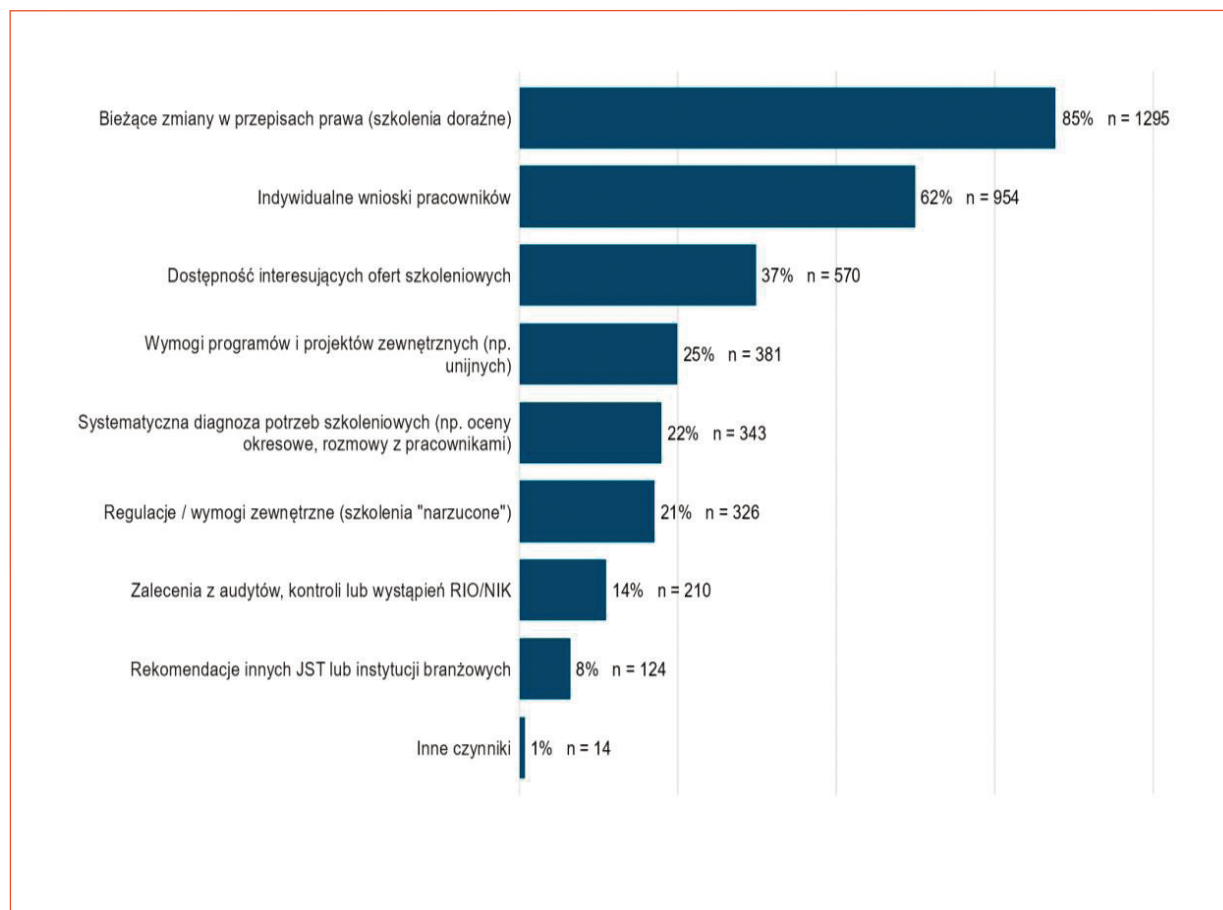
Pytanie P43 dotyczy czynników, które determinują wybór szkoleń przez urząd. Lista odpowiedzi składała się z dziewięciu kategorii, z których badany mógł wybrać trzy najważniejsze. Ranking po odsetku wskazań pokazuje strukturalną asymetrię między reaktywnym a proaktywnym modelem polityki szkoleniowej.

Tabela 49. Determinanty wyboru szkoleń przez urząd (P43)

#	Determinant wyboru szkoleń	N	% wskazań
1	Bieżące zmiany w przepisach prawa (szkolenia doraźne)	1295	84,6
2	Indywidualne wnioski pracowników	954	62,4
3	Dostępność interesujących ofert szkoleniowych	570	37,3
4	Wymogi programów / projektów zewnętrznych	381	24,9
5	Systematyczna diagnoza potrzeb (oceny okresowe)	343	22,4
6	Regulacje narzucone (np. obowiązkowe certyfikacje)	326	21,3
7	Audyty, kontrole, RIO/NIK	210	13,7
8	Rekomendacje innych JST	124	8,1
8	Inne	14	0,9

Wartości w procentach z ważnych odpowiedzi. Pytanie typu wielokrotnego wyboru; respondent mógł wskazać trzy odpowiedzi.

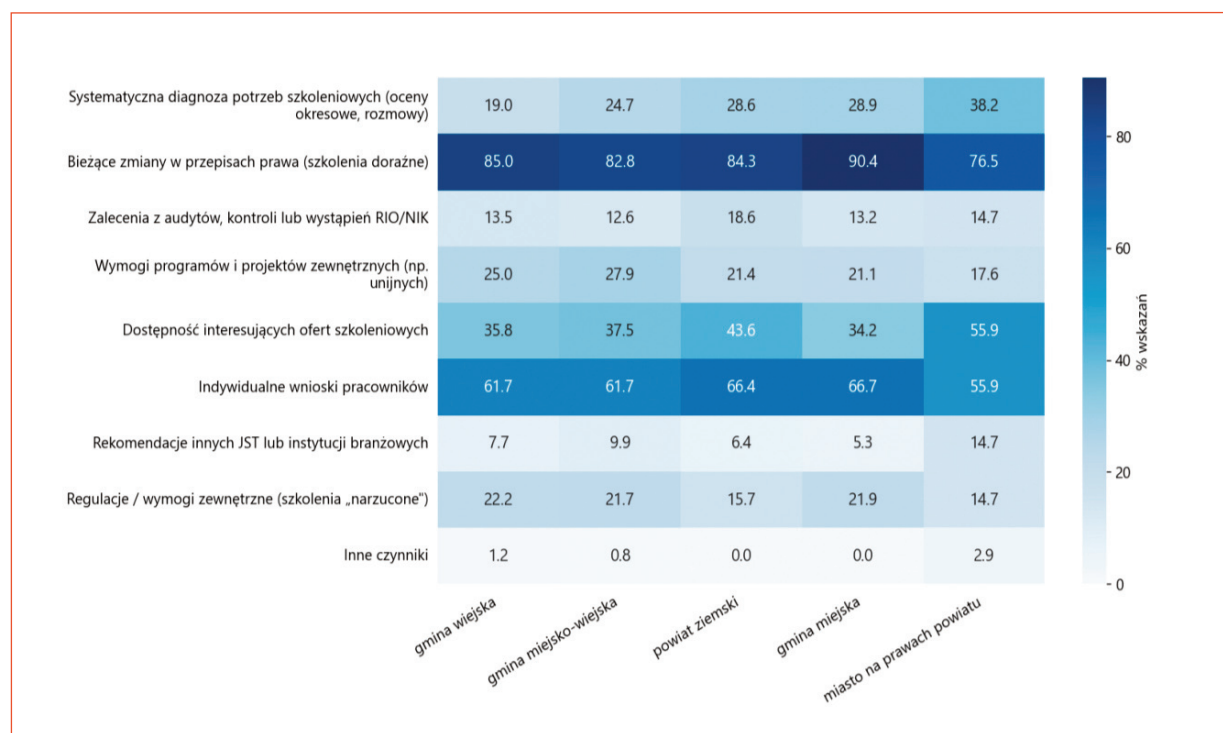
Ilustracja 54. Determinanty wyboru szkoleń – ranking



Bieżące zmiany w przepisach prawa – szkolenia doraźne – są wskazywane przez 84,6% urzędów. Systematyczna diagnoza potrzeb (oparta na ocenach okresowych) – przez 22,4%. Stosunek czterokrotny między tymi dwiema kategoriami jest cechą strukturalną, nie wahaniami statystycznym. System szkoleniowy w polskich JST jest systemem reagowania, a nie systemem rozwoju kompetencji. Szkolenia są wybierane, ponieważ coś wydarzyło się na zewnątrz urzędu – zmieniła się ustawa, uruchomiono projekt finansowany ze środków zewnętrznych, kontrola wykazała braki – a nie dlatego, że ktoś w urzędzie zdiagnozował, że konkretny pracownik potrzebuje rozwinąć konkretną kompetencję. Obserwacja ta jest spójna z wynikami rozdziału szóstego, w którym sekretarze deklarowali sprawność własnego urzędu wysoko, ale rozumianą jako sprawność operacyjną – robić to, co trzeba i gdy trzeba. Diagnoza potrzeb kompetencyjnych jest inwestycją czasu, na którą urzędy nie mają zasobów, ponieważ zmiany prawa zajmują 84% kalendarza szkoleniowego.

Drugie miejsce w rankingu – indywidualne wnioski pracowników (62,4%) – jest istotne. Sygnalizuje, że oddolne zainteresowanie szkoleniami istnieje i jest realizowane. Otwarte pozostaje pytanie, czy te wnioski dotyczą szkoleń spójnych z potrzebami urzędu, czy szkoleń atrakcyjnych dla pracownika z innych powodów (certyfikaty, ścieżki awansu).

Ilustracja 55. Determinanty wyboru szkoleń a typ JST



Rozbicie po typie JST powtarza wzorzec ogólny z jednym niuansiem: profesjonalizacja polityki kadrowej rośnie z wielkością urzędu. Bieżące zmiany prawa są dominantą wszędzie (77–90%), indywidualne wnioski pracowników wahają się od 56% w MNPP do 67% w gminach miejskich, a systematyczna diagnoza potrzeb – od 19% w gminach wiejskich do 38% w MNPP. Większe jednostki częściej dysponują strukturą organizacyjną zdolną do prowadzenia ocen okresowych pracowników i formułowania na ich podstawie potrzeb szkoleniowych.

Finansowanie udziału radnych w szkoleniach zewnętrznych (P44)

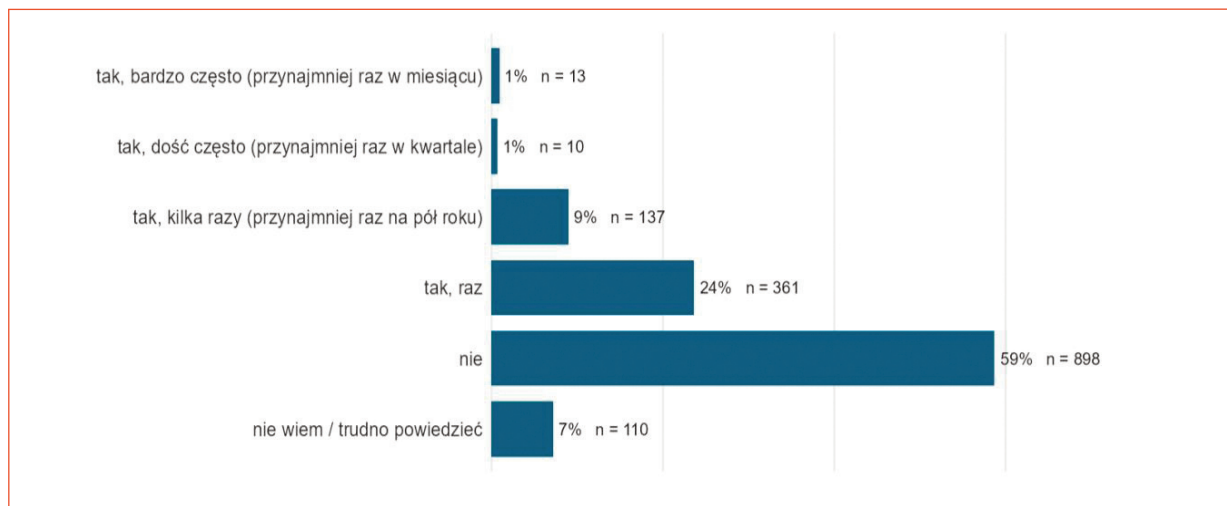
Pytanie P44 dotyczy finansowania udziału radnych w szkoleniach zewnętrznych w 2025 roku. Skala sześciopunktowa, możliwa jedna odpowiedź. Rozkład odpowiedzi domyka obraz z baterii P42, w którym radni uczestniczyli w szkoleniach w 2,2% jednostek.

Tabela 50. Finansowanie udziału radnych w szkoleniach zewnętrznych (P44)

Częstość finansowania udziału radnych w szkoleniach	N	% z ważnych
Nie	898	58,7
Tak, raz	361	23,6
Tak, kilka razy (przynajmniej raz na pół roku)	137	9,0
Trudno powiedzieć	110	7,2
Tak, dość często (przynajmniej raz na kwartał)	10	0,7
Tak, bardzo często (przynajmniej raz na miesiąc)	13	0,8

N ważne = 1529.

Ilustracja 56. Finansowanie udziału radnych w szkoleniach – ranking



W 2025 roku 58,7% urzędów nie sfinansowało ani jednego szkolenia dla radnego. Jednorazowe finansowanie wskazuje 23,6%. Regularne finansowanie – kilka razy do roku lub częściej – łącznie 10,5%.

Obraz wyłaniający się z połączenia P42 i P44 jest jednoznaczny. Radni jednostek samorządu terytorialnego są wyłączeni ze szkoleniowego krwioobiegu własnego urzędu. Wniosek wymaga dwóch zastrzeżeń. Po pierwsze, radni nie są pracownikami JST i z tego tytułu nie przysługuje im automatyczne prawo do szkoleń ze środków urzędu – finansują je z własnych zasobów lub z budżetów klubów politycznych. Po drugie, ustawa o samorządzie gminnym przewiduje, że rada może finansować szkolenia radnych z własnego budżetu – mechanizm prawny istnieje. W 58,7% jednostek ten mechanizm nie został w 2025 roku użyty ani razu. Pytanie o przyczyny tej sytuacji – czy radni nie wnioskują, czy budżety rad są zbyt skromne, czy nikt z urzędu tego nie inicjuje – wykracza poza zakres niniejszego badania i wymaga osobnego pomiaru. Obserwacja sama w sobie pozostaje istotna: postulaty lepszego przygotowania radnych do pełnionej funkcji, regularnie podnoszone w debacie publicznej, mają empiryczny kontrapunkt w danych – system szkoleniowy radnych w polskich JST praktycznie nie funkcjonuje.

Szkolenia wewnętrzne (P45)

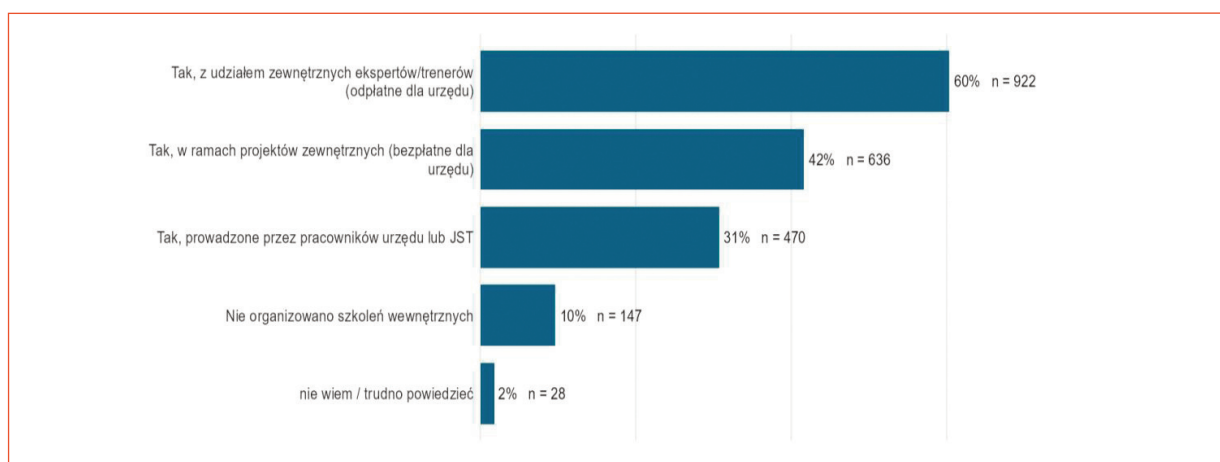
Pytanie P45 dotyczy organizacji szkoleń wewnętrznych odbywających się w urzędzie w 2025 roku. Na odpowiedź składała się bateria pięciu kategorii, których można było wybrać dowolną ilość. Wynik pozwala odróżnić dwa rozumienia pojęcia „szkolenie wewnętrzne”: szkolenie prowadzone przez własnych pracowników urzędu oraz szkolenie odbywające się w siedzibie urzędu, ale prowadzone przez ekspertów z zewnątrz.

Tabela 51. Organizacja szkoleń wewnętrznych w urzędzie (P45)

Forma szkoleń wewnętrznych	N	% z ważnych
Tak, z udziałem zewnętrznych ekspertów / trenerów (odpłatne)	898	58,7
Tak, w ramach projektów zewnętrznych (bezpłatne)	636	41,6
Tak, prowadzone przez pracowników urzędu lub JST	470	30,7
Nie organizowano szkoleń wewnętrznych	147	9,6
Trudno powiedzieć	28	1,8

Pytanie typu wielokrotnego wyboru; respondent mógł wskazać dowolną liczbę kategorii. Wartości w procentach z ważnych odpowiedzi.

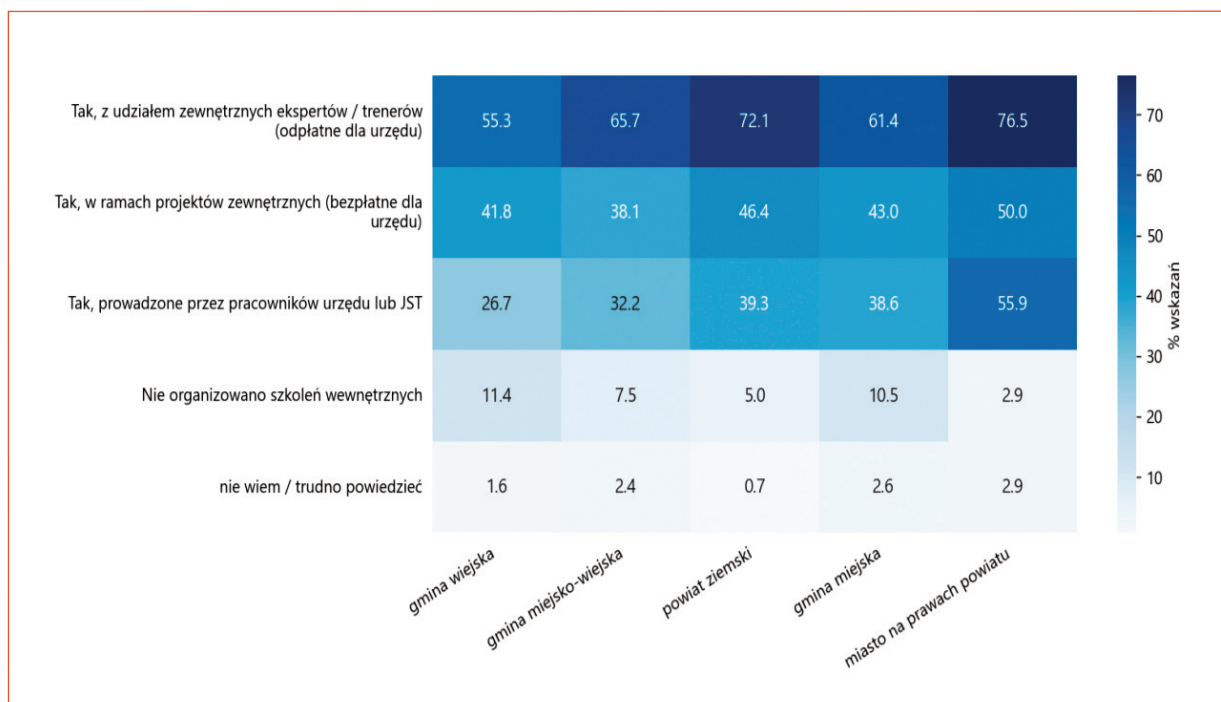
Ilustracja 57. Szkolenia wewnętrzne – ranking



Suma trzech form szkoleń wewnętrznych (z udziałem ekspertów odpłatnych, w ramach projektów bezpłatnych, prowadzonych przez własnych pracowników) z dopuszczeniem nakładania wskazań obejmuje niemal każdą jednostkę – kategoria „nie organizowano” obejmuje tylko 9,6% urzędów. Struktura tej powszechności jest jednak niejednorodna. Szkolenie wewnętrzne w sensie dosłownym – prowadzone przez własnych pracowników urzędu lub innej JST – organizuje 30,7% jednostek. Szkolenia odbywające się w siedzibie urzędu, ale prowadzone przez zewnętrznych ekspertów, organizuje 60,3% jednostek. Najczęściej spotykaną formą „szkolenia wewnętrznego” w polskim samorządzie jest zatem zewnętrzny ekspert prowadzący szkolenie w wewnętrznej sali konferencyjnej.

Obserwacja jest spójna z wcześniejszymi częściami rozdziału. W polskich JST nie wykształciła się kultura samokształcenia rozumianego jako przekazywanie wiedzy między pracownikami wewnątrz urzędu. Kultura, która faktycznie funkcjonuje, to kultura kupowania kompetencji z zewnątrz – z dostosowaniem fizycznego miejsca szkolenia (sala w urzędzie zamiast sali u dostawcy), ale nie z dostosowaniem podmiotu wiedzy (ekspert wewnętrzny zamiast zewnętrznego).

Ilustracja 58. Szkolenia wewnętrzne a typ JST



Po rozbiciu na typy JST widać, że gminy wiejskie wynajmują zewnętrznych ekspertów najrzadziej (55,3%), miasta na prawach powiatu – najczęściej (76,5%). Szkolenia własnymi siłami są w gminach wiejskich w 26,7% jednostek, w MNPP – w 55,9%. Im większy urząd, tym częściej szkolenia wewnętrzne są organizowane także w wariantcie własnym – większy aparat oznacza większą masę krytyczną pracowników, którzy mogą występować w roli wewnętrznego eksperta. Mniejszy urząd ma mniej szkoleń wewnętrznych ogółem; jeżeli już je organizuje, to częściej z udziałem zewnętrznego trenera.

10.

FRDL – znajomość, korzystanie, oceny, pozycja rynkowa

Rozdział dziesiąty bada pozycję Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego – zlecniodawcy niniejszego badania – w środowisku sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego. Pięć pytań (P46–P50) obejmuje znajomość marki, korzystanie z oferty szkoleniowej w 2025 roku, ogólną ocenę tej oferty oraz pozycję FRDL jako preferowanego dostawcy przy nowych zleceniach.

Rozdział wymaga jednej uwagi otwierającej. Niniejsze badanie realizowane jest przez FRDL, a respondenci są tego świadomi. Jednocześnie ankieta wypełniana była anonimowo, a respondenci byli o tej anonimowości wprost informowani, co istotnie redukuje siłę potencjalnego zniekształcenia odpowiedzi. Pomiary dotyczące FRDL – szczególnie ogólną ocenę szkoleń (P49) – interpretujemy z uwzględnieniem mechanizmu zwanego w literaturze metodologicznej „efektem grzeczności wobec zlecniodawcy”. Mechanizm ten może modyfikować odpowiedzi nawet przy zachowanej anonimowości, choć w skali wyraźnie mniejszej niż w badaniach jawnych. Skali tego efektu w obecnym projekcie nie szacujemy ilościowo.

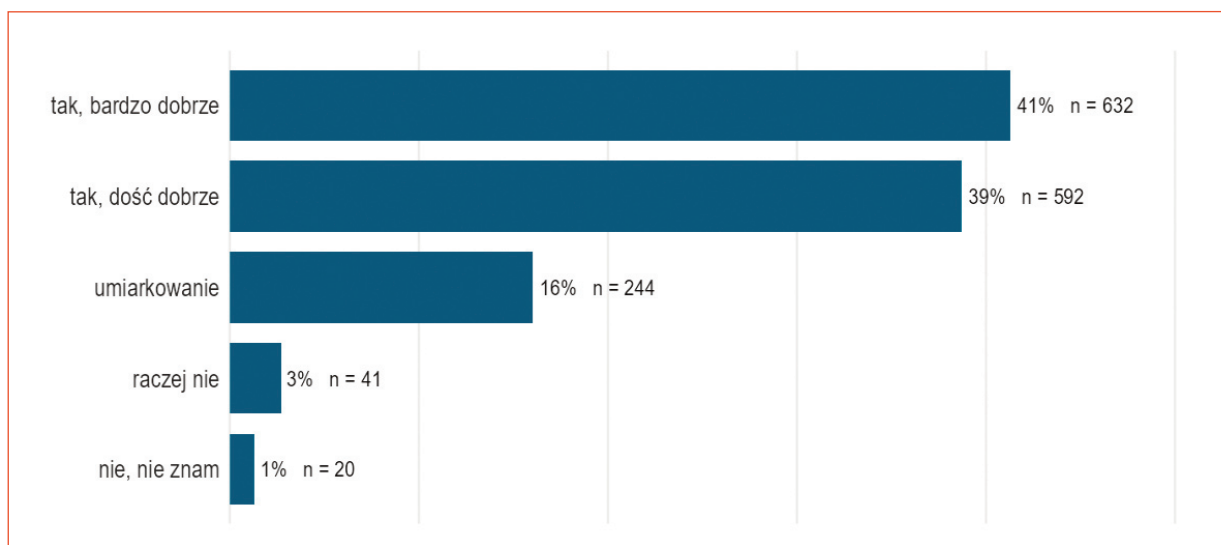
Znajomość FRDL w środowisku sekretarzy (P46)

Pytanie P46 dotyczy stopnia znajomości FRDL przez sekretarza JST. Skala pięciostopniowa od „tak, bardzo dobrze” do „nie, nie znam”. Rozkład odpowiedzi pokazuje zakres rozpoznawalności marki w środowisku zawodowym.

Tabela 52. Znajomość FRDL w środowisku sekretarzy JST (P46)

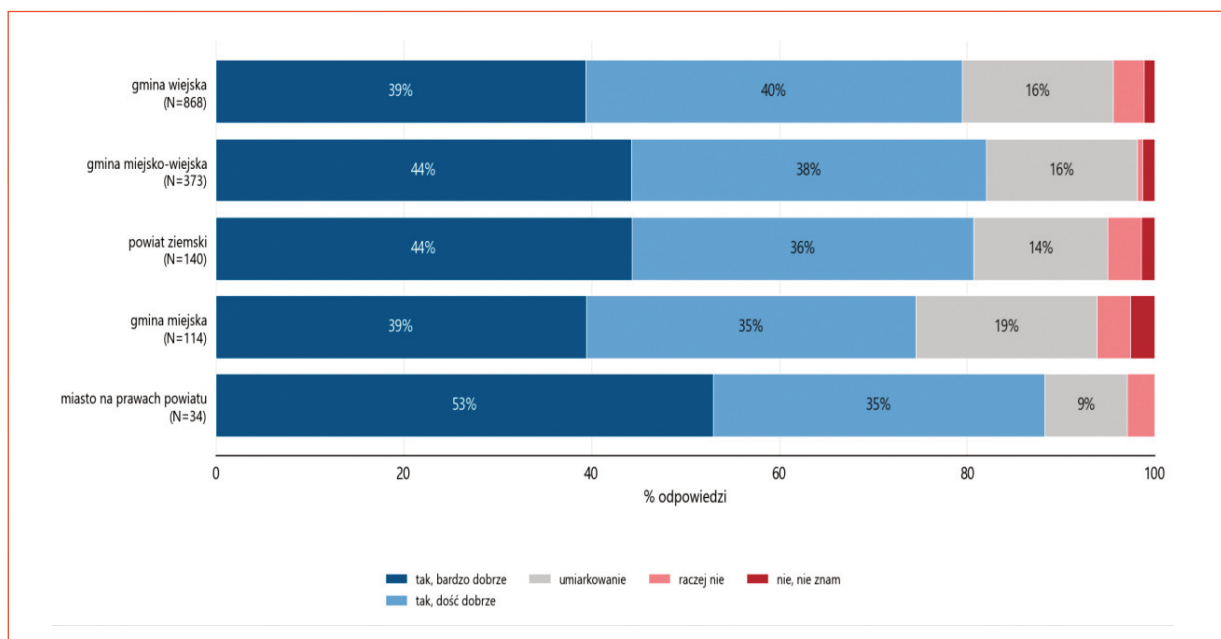
Stopień znajomości FRDL	N	% z ważnych
Tak, bardzo dobrze	632	41,3
Tak, dość dobrze	592	38,7
Umiarkowanie	244	16,0
Raczej nie	41	2,7
Nie, nie znam	20	1,3
Razem ważne	1529	100,0

Ilustracja 59. Znajomość FRDL – rozkład ogólny



80% sekretarzy zna FRDL „bardzo dobrze” lub „dość dobrze”. Łącznie odpowiedzi „raczej nie” i „nie, nie znam” obejmują 4% próby – 61 osób na 1500 odpowiadających. Pozostałe 16% wybiera „umiarkowanie”. Liczba tych, którzy nie znają FRDL w ogóle (1,3% – 20 osób), jest na tyle niska, że nie pozwala na sensowną interpretację profilu „nieznających”. W skali rynkowej FRDL jest dla polskich sekretarzy samorządowych nie ofertą do rozważenia, lecz instytucjonalnym tłem – marką, która istnieje i jest powszechnie rozpoznawana, zanim padnie pytanie, czy z niej korzystać.

Ilustracja 60. Znajomość FRDL a typ JST



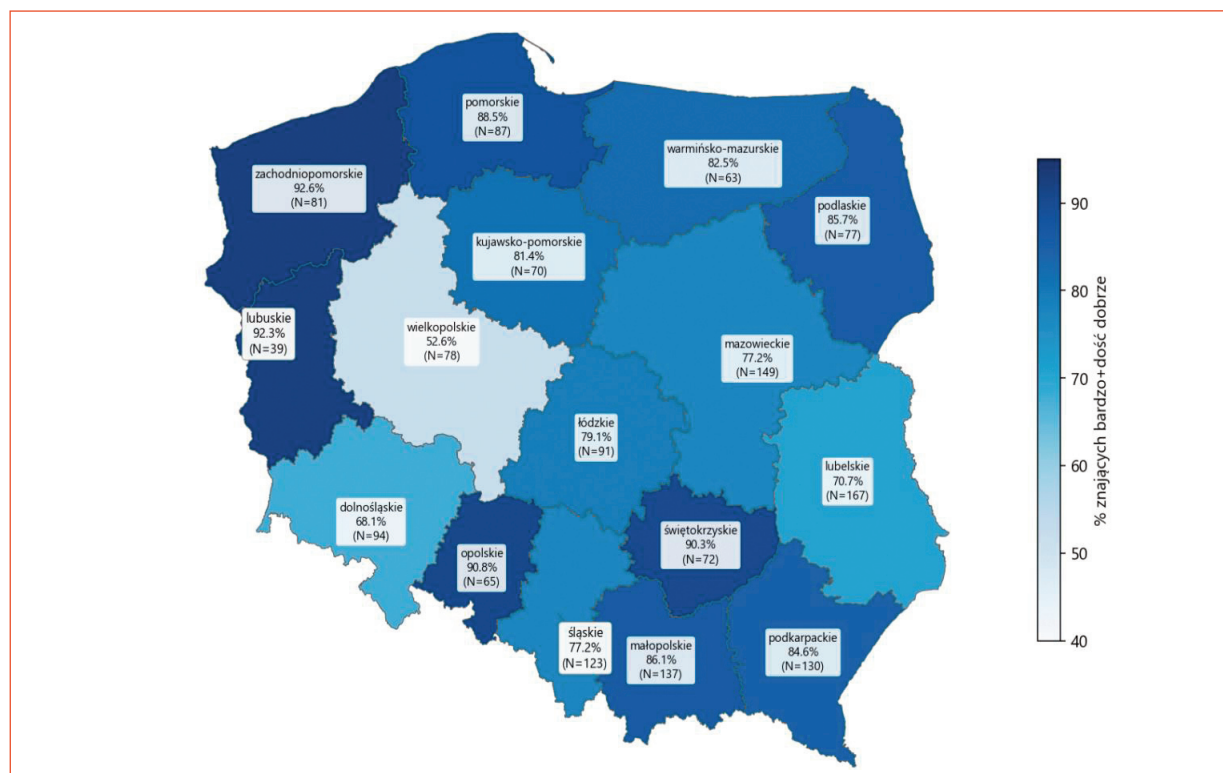
Rozbicie odpowiedzi po typie JST nie wnosi istotnego zróżnicowania. Powiaty ziemskie 80,7%, MNPP 88,2%, gminy wiejskie 79,5%, miejsko-wiejskie 82%, miejskie 74,6%. Marka FRDL ma uniwersalny zasięg w obrębie samorządu – niezależnie od szczebla i wielkości jednostki. Geograficzne rozłożenie odpowiedzi okazuje się natomiast wyraźnie zróżnicowane.

Tabela 53. Znajomość FRDL według województwa

Województwo	N	Bardzo + dość dobrze (%)
Zachodniopomorskie	81	92,6
Lubuskie	39	92,3
Opolskie	65	90,8
Świętokrzyskie	72	90,3
Pomorskie	87	88,5
Małopolskie	137	86,1
Podlaskie	77	85,7
Podkarpackie	130	84,6
Warmińsko-mazurskie	63	82,5
Kujawsko-pomorskie	70	81,4
Łódzkie	91	79,1
Mazowieckie	149	77,2
Śląskie	123	77,2
Lubelskie	167	70,7
Dolnośląskie	94	68,1
Wielkopolskie	78	52,6

Województwa uporządkowane malejąco wg odsetka odpowiedzi „bardzo dobrze” + „dość dobrze”.

Ilustracja 61. Znajomość FRDL – mapa Polski



Czołówka i koniec rankingu wojewódzkiego są oddalone od siebie o około 40 punktów procentowych. Najwyższy odsetek znajomości notuje województwo zachodniopomorskie (92,6%); najniższy – wielkopolskie (52,6%).

Komentarze otwarte sekretarzy (P47)

Pytanie P47 jest pytaniem otwartym: sekretarze mogli wpisać dowolny komentarz dotyczący działalności FRDL. 447 respondentów (23,9% próby) udzieliło niepustej odpowiedzi. Średnia długość komentarza wynosi 198 znaków, mediana – 92, najdłuższy komentarz liczy 1633 znaki. Materiał poddano dwustopniowej analizie. W pierwszym kroku przeprowadzono klastrowanie semantyczne¹², które ujawnia stylistyczną i tematyczną strukturę pola pochwał. W drugim kroku – ręczną inspekcję pełnego korpusu pod kątem krytyki, postulatów i sygnałów ambiwalentnych, których metoda klastrowująca nie rozdziela od pochwał (algorytm odległości kosinusowej traktuje wypowiedź „przystępne ceny” i „zbyt drogo” jako leksykalnie pokrewne, mimo przeciwnego znaku oceny).

Cytaty reprezentatywne – wybrane jako najbardziej typowe dla największych skupień wypowiedzi – pokazują kierunek dominujący w korpusie.

„Tematyka szkoleń jest ciekawa i bieżąca.”

„Bardzo dobre działania dotyczące integracji środowisk samorządowych, co wnioskuje z uczestnictwa w grupie sekretarzy na komunikatorze.”

„Fundacja działająca od wielu lat, znana samorządowcom. Szkolenia prowadzone przez specjalistów i skierowane bezpośrednio do samorządów, co stanowi duży plus. Plusem jest też konkurencyjna cena.”

„Świetnie organizuje Śląskie Forum Sekretarzy.”

„Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Ośrodek w Szczecinie od lat stanowi niezwykle ważne i wiarygodne wsparcie dla jednostek samorządu terytorialnego w województwie zachodniopomorskim. Jego działalność szkoleniowa wyróżnia się wysokim poziomem [...]”

Pierwszym wynikiem analizy jest obserwacja, że pole semantyczne komentarzy jest niezwykle jednolite. Praktycznie wszyscy komentujący chwalą FRDL podobnymi słowami („profesjonalna”, „kompetentna”, „dobra współpraca”, „aktualne”), a algorytm rozróżnia ich raczej po stylistycznych, nie tematycznych cechach wypowiedzi.

¹² Klastrowanie semantyczne to grupowanie wypowiedzi według podobieństwa znaczeniowego. Wykonano je dwukrotnie: model językowy Sentence-BERT przekształca każdy komentarz w wektor liczbowy oddający jego sens, a algorytm K-means łączy wektory w siedem grup o najbliższym znaczeniu. Cytaty reprezentatywne wybrano jako najbliższe centroidowi (statystycznemu „środkowi”) danego skupienia.

Tabela 54. Typologia stylistyczna komentarzy o FRDL – klastry K-means (P47)

Charakterystyka klastra	N	%
Krótkie pochwały szkoleń	86	21
Pochwały oferty i jakości obsługi	76	18
Oficjalne, długie wypowiedzi (pełna nazwa Fundacji)	61	15
Rozbudowane oceny działalności	59	14
Pochwały działalności FRDL	53	13
Mieszane: „bez uwag” + krytyki / postulaty na peryferiach	25	6
Wypowiedzi trywialne („brak”, „–”, „OK”)	36	–
	447	100

Klastrowanie metodą K-means na embeddingach paraphrase-multilingual-MiniLM-L12-v2. N=411 wypowiedzi nietrywialnych + 36 trywialnych odfiltrowanych przed klastrowaniem.

Druga, ręczna analiza pełnego korpusu 447 wypowiedzi przeprowadzona została pod kątem wskazań krytycznych, postulatów i sygnałów ambiwalentnych. Pozwoliła ona wyłonić około 60–70 wypowiedzi (14% odpowiadających na P47 – 4% pełnej próby) zawierających element inny niż pochwała. Mała liczba absolutna nie pozwala na daleko idące uogólnienia, ale wypowiedzi te nie są rozproszone losowo – układają się w siedem powtarzających się wątków, z których każdy obejmuje zaledwie kilka niezależnych głosów. Są to słabe sygnały – zbyt nieliczne, by kwestionować dominantę pochwał, lecz na tyle spójne, by zarejestrować w raporcie.

Udział w szkoleniach FRDL w 2025 roku (P48)

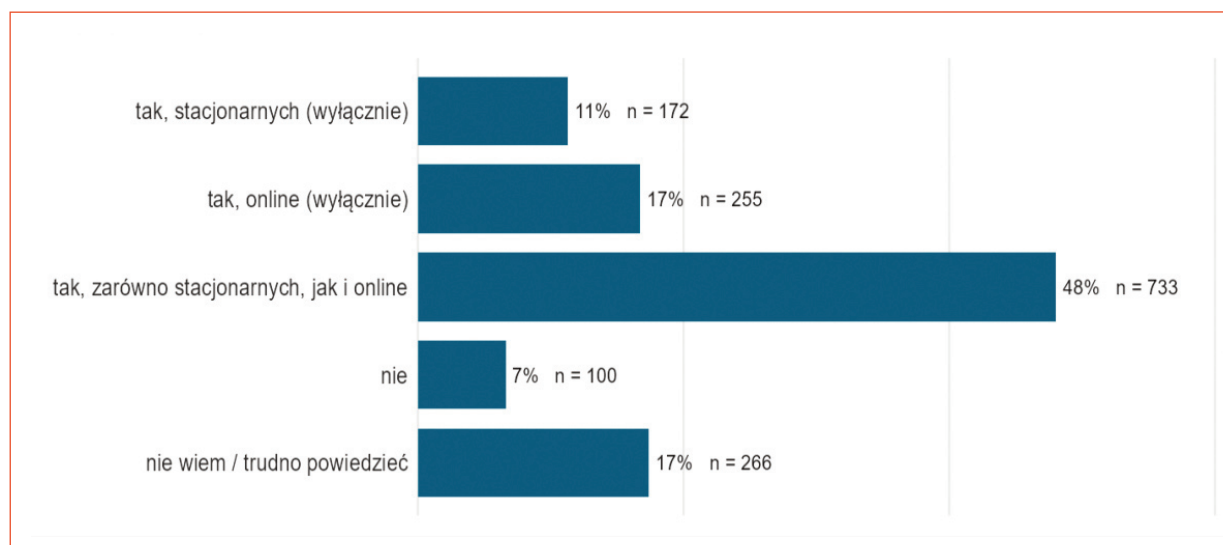
Pytanie P48 dotyczy udziału pracowników urzędu w szkoleniach FRDL w 2025 roku. Skala pięciostopniowa pozwala odróżnić formę uczestnictwa: stacjonarną, online, hybrydową, brak uczestnictwa, trudno powiedzieć.

Tabela 55. Udział w szkoleniach FRDL w 2025 roku (P48)

Udział w szkoleniach FRDL w 2025 r.		
Tak, zarówno stacjonarnych, jak i online	733	48,0
Trudno powiedzieć	266	17,4
Tak, online (wyłącznie)	255	16,7
Tak, stacjonarnych (wyłącznie)	172	11,3
Nie	100	6,6
Razem korzystający (3 kategorie „tak”)	1160	76,0

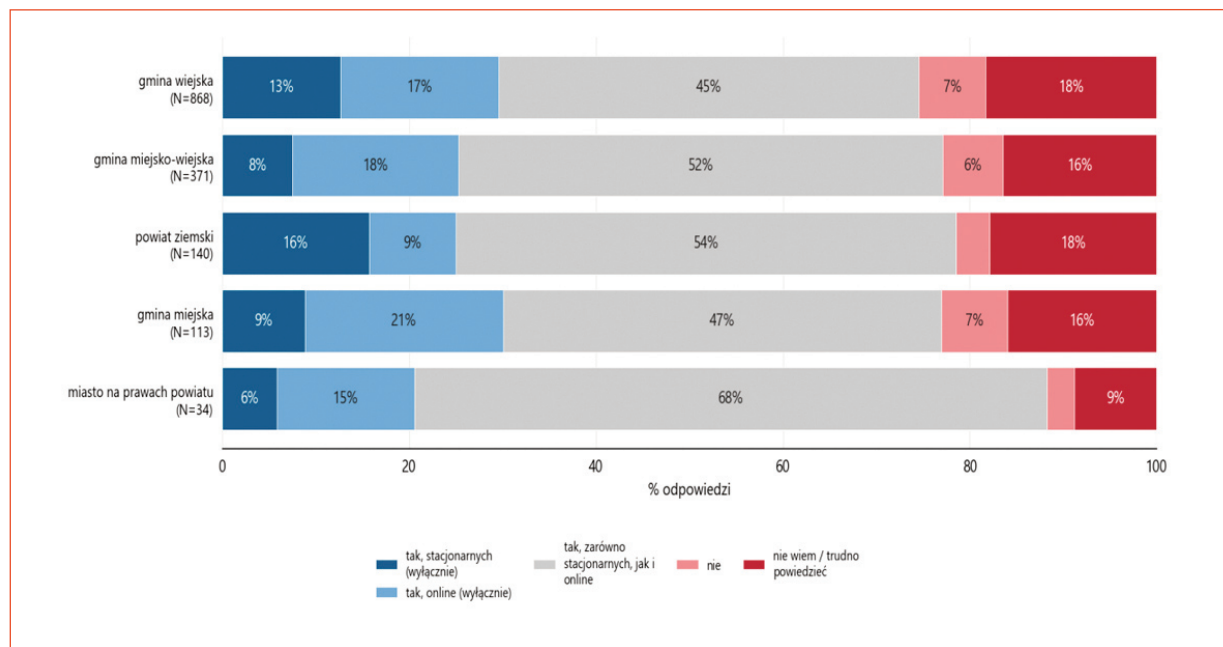
N ważne = 1526.

Ilustracja 62. Udział w szkoleniach FRDL – ranking



76% urzędów miało w 2025 roku jakąś formę kontaktu szkoleniowego z FRDL. Niemal połowa (48,0%) korzystała z formy hybrydowej – łączącej szkolenia stacjonarne i online. Wyłącznie online – 16,7%. Wyłącznie stacjonarnie – 11,3%. Forma online wygrała jako kanał szkoleniowy, ale nie wyparła stacjonarnego: największą grupą są ci, którzy korzystają z obu formatów równolegle. Tylko 6,6% urzędów (100 na 1526) deklaruje wprost brak udziału w szkoleniach FRDL w 2025 roku. Razem z 17,4% odpowiedzi „trudno powiedzieć” grupa niekorzystających z usług szkoleniowych FRDL obejmuje 24% próby.

Ilustracja 63. Udział w szkoleniach FRDL a typ JST



W podziale na typ JST udział w szkoleniach FRDL utrzymuje się na podobnym poziomie 70–78% we wszystkich kategoriach. Powiaty ziemskie korzystały najczęściej (78%), miasta na prawach powiatu – najrzadziej (70%). Niewielkie odstępstwo MNPP w dół jest spójne z obserwacjami z rozdziału dziewiątego: największe miasta dysponują szerszym zestawem alternatyw na rynku szkoleniowym i rzadziej wybierają konkretnego dostawcę w trybie wyłączności.

Ocena szkoleń FRDL przez korzystających (P49)

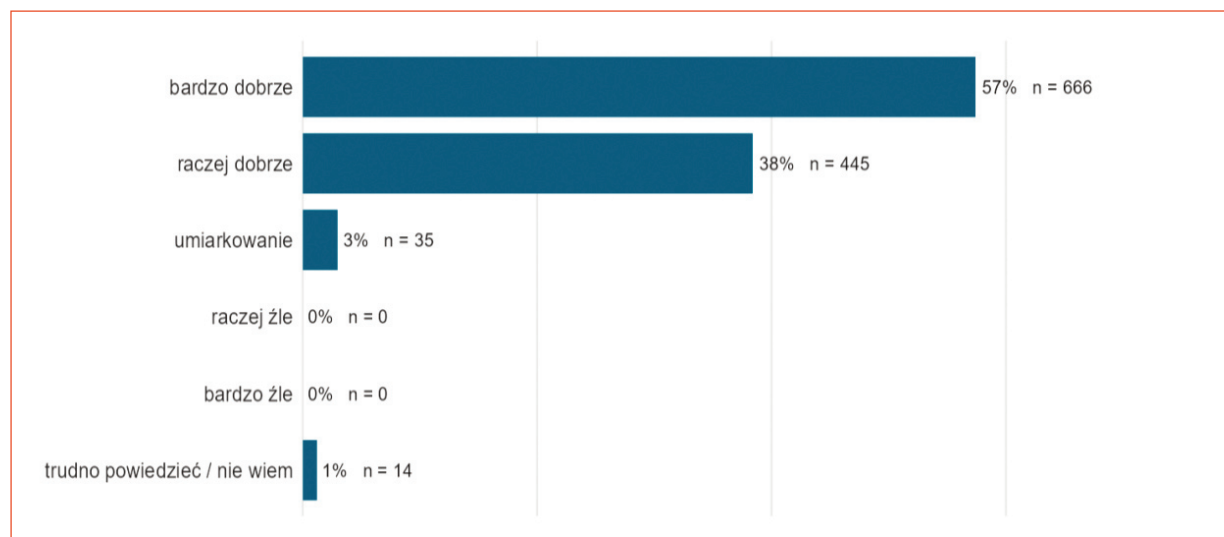
Pytanie P49 dotyczy ogólnej oceny szkoleń FRDL. Skala sześciostopniowa: „bardzo dobrze”, „raczej dobrze”, „umiarkowanie”, „raczej źle”, „bardzo źle”, „trudno powiedzieć”. Filtr CAWI ograniczył pytanie do respondentów, którzy w P48 zadeklarowali jakikolwiek udział w szkoleniach FRDL w 2025 roku. Niekorzystający ze szkoleń FRDL nie odpowiadali na pytanie o ocenę – wynik P49 jest zatem oceną przez klientów, nie przez całe środowisko sekretarzy.

Tabela 56. Ogólna ocena szkoleń FRDL przez korzystających (P49)

Ogólna ocena szkoleń FRDL	N	% z ważnych
Bardzo dobrze	666	57,4
Raczej dobrze	445	38,4
Umiarkowanie	35	3,0
Raczej źle	0	0,0
Bardzo źle	0	0,0
Trudno powiedzieć	14	1,2
Razem ważne	1160	100,0

Baza: korzystający z FRDL w 2025 roku

Ilustracja 64. Ocena szkoleń FRDL – rozkład ogólny



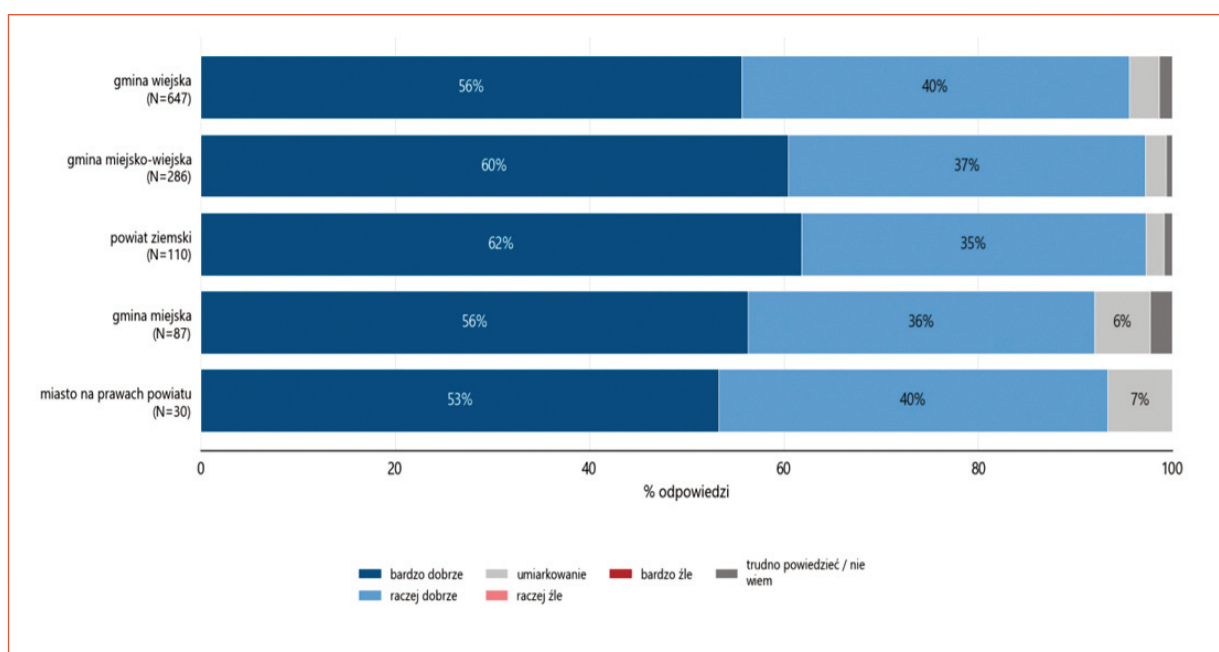
95,8% korzystających ocenia szkolenia FRDL pozytywnie („bardzo dobrze” + „raczej dobrze”). Kategorie negatywne – „raczej źle” oraz „bardzo źle” – nie uzyskały żadnych wskazań. Z 1160 respondentów ani jeden nie wybrał odpowiedzi negatywnej. „Umiarkowanie” wskazało 3% badanych, „trudno powiedzieć” – 1,2%.

Wynik wymaga trzech zastrzeżeń, nietraktowanych jako defekt pomiaru. Po pierwsze, P49 jest klasycznym pomiarem satysfakcji klienta – pytanie kierowane jest do tych, którzy w 2025 roku korzystali ze szkoleń FRDL, czyli do osób z empiryczną podstawą do oceny. Pytanie o jakość kierowane do niekorzystających byłoby metodologicznie nietrafione. Po drugie, w grupie korzystających działa samoselekcja w stronę

pozytywnej oceny – wcześniej niezadowoleni nie wybiorą tej samej organizacji drugi raz. Po trzecie, FRDL działa od 1989 roku i utrzymuje pozycję rynkową, której nie da się utrzymać przy niskiej jakości usług. Efekt grzeczności wobec zleceniodawcy, omawiany na początku rozdziału, pozostaje czynnikiem trudnym do skalibrowania, ale anonimowość ankiety ogranicza jego siłę.

W podziale po typie JST oceny mieszczą się w przedziale 92–97% pozytywnych – z najniższym wynikiem w gminach miejskich i miastach na prawach powiatu, czyli tam, gdzie wybór alternatyw rynkowych jest największy. Różnice między typami JST są niewielkie i nie zmieniają zasadniczego obrazu wysokiej satysfakcji użytkowników.

Ilustracja 65. Ocena szkoleń FRDL a typ JST



Pozycja FRDL przy wyborze nowego szkolenia (P50)

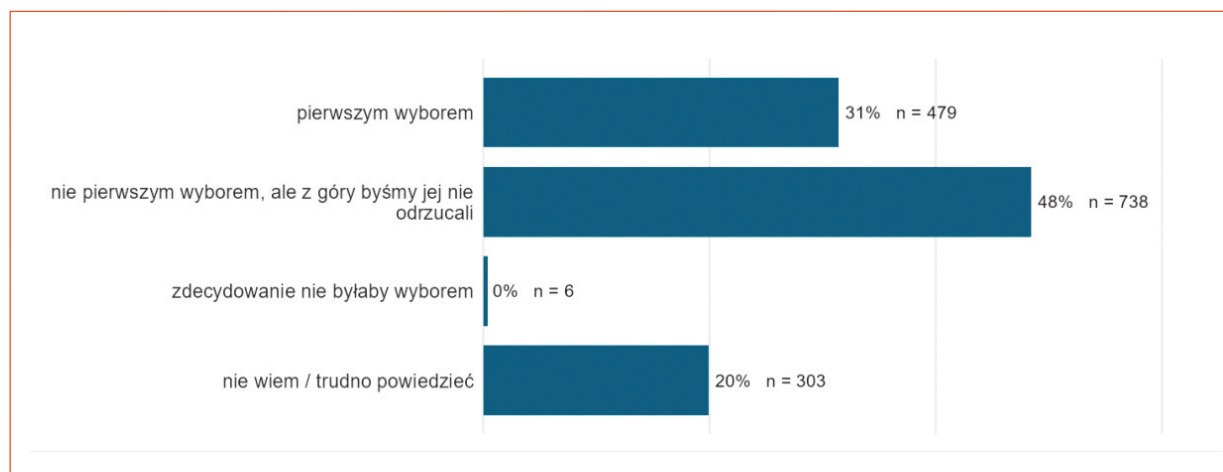
Pytanie P50 mierzy pozycję FRDL w sposób, który jest mniej narażony na efekty spłaszczenia skali. Sekretarz odpowiada, jak FRDL wypadłaby w decyzji o wyborze szkolenia w nowej, jeszcze nieznannej sprawie – czy byłaby pierwszym wyborem, czy drugim, czy też raczej wykluczonym.

Tabela 57. Pozycja FRDL przy nowym wyborze szkolenia (P50)

Pozycja FRDL przy nowym wyborze szkolenia	N	% z ważnych
Nie pierwszym wyborem, ale z góry byśmy nie odrzucali	738	48,4
Pierwszym wyborem	479	31,4
Trudno powiedzieć / nie wiem	303	19,9
Zdecydowanie nie byłaby wyborem	6	0,4

N ważne = 1526.

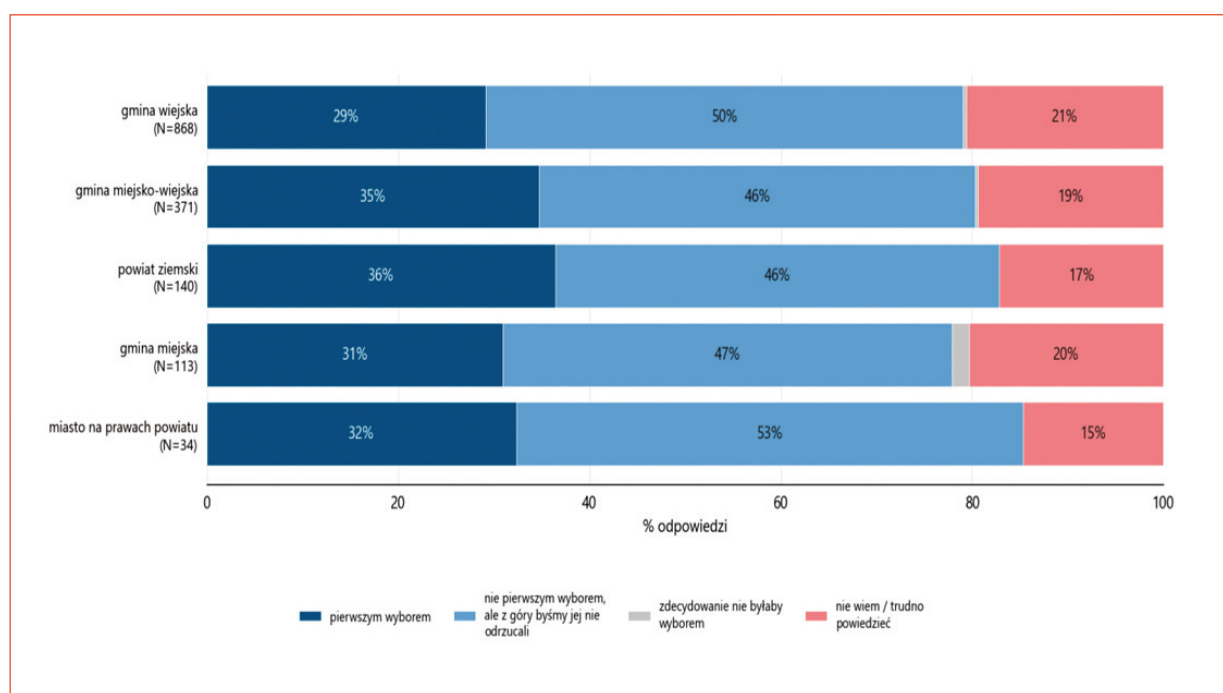
Ilustracja 66. Pozycja FRDL przy nowym wyborze – rozkład ogólny



Przy hipotetycznym nowym zleceniu szkoleniowym 31,4% sekretarzy wskazuje FRDL jako pierwszy wybór. 48,4% respondentów odpowiada, że FRDL nie byłaby pierwszym wyborem, ale nie odrzuciliby jej a priori. 19,9% badanych nie ma zdania. Zaledwie 0,4% – sześć osób na 1526 ważnych odpowiedzi – deklaruje, że FRDL „zdecydowanie nie byłaby wyborem”. Wynik wymaga zastrzeżenia metodologicznego: kategoria „pierwszy wybór” jest w samorządowym kontekście proceduralnym słabo dopasowana do realnej praktyki decyzyjnej, którą rządzą procedury zamówień publicznych. Sekretarze rzadko formułują wybór dostawcy w kategoriach „pierwszej myśli” – częściej w kategoriach procedury zamówieniowej. Dlatego ani niski odsetek odpowiedzi „pierwszego wyboru”, ani niski odsetek „zdecydowanie nie” nie powinny być odczytywane jako precyzyjne wskaźniki preferencji – odzwierciedlają w znacznej mierze kulturę proceduralną tej grupy zawodowej.

W podziale na typ JST odsetek „pierwszy wybór” mieści się w zakresie 29–36% ważnych odpowiedzi: powiat ziemski 36,4%, gmina miejsko-wiejska 34,8%, miasto na prawach powiatu 32,4%, gmina miejska 31,0%, gmina wiejska 29,1%. Różnice są niewielkie (zakres 7 punktów procentowych) i nie zależą od wielkości jednostki.

Ilustracja 67. Pozycja FRDL a typ JST



10. FRDL – znajomość, korzystanie, oceny, pozycja rynkowa

Brak wyraźnej zależności pozycji FRDL od typu JST przy tak małych różnicach wskazuje, że Fundacja jest postrzegana jako dostawca uniwersalny – obecny na rynku każdego typu jednostki samorządowej, bez wyraźnej specjalizacji w konkretnym segmencie. Pozycja FRDL jako pierwszego wyboru utrzymuje się na poziomie około jednej trzeciej sekretarzy niezależnie od skali urzędu.



90

11.

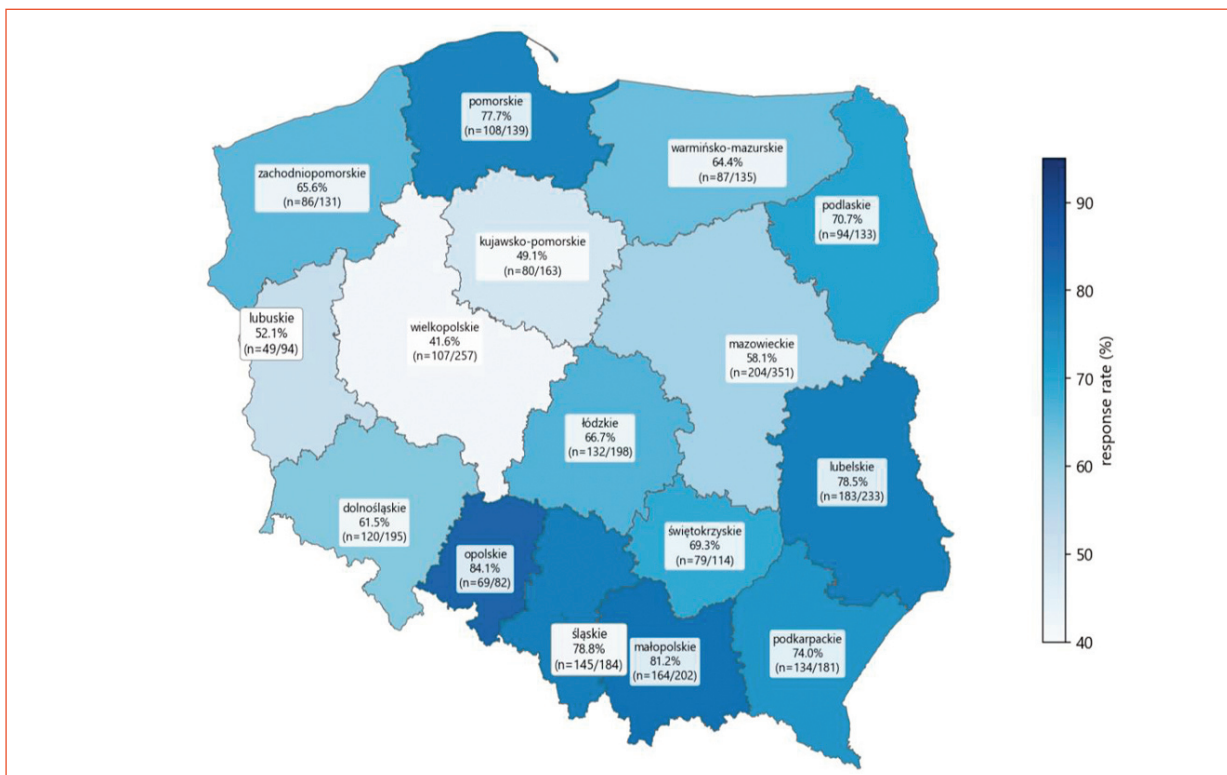
Informacja o badaniu

Trzecia edycja badania sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego, realizowana przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego, została przeprowadzona w formie ankiety internetowej (CAWI). Respondentami były osoby odpowiedzialne za prawne i organizacyjne funkcjonowanie urzędu: sekretarze gminy, miasta lub powiatu.

W badaniu wzięli udział przedstawiciele 1873 jednostek samorządowych z całego kraju. Badanie zrealizowano w okresie marzec–kwiecień 2026 roku. Do badania zaproszono 2792 jednostki, odpowiedziało 67% (1873 / 2792).

Analizowany materiał empiryczny pochodzi wyłącznie z odpowiedzi na zestandaryzowany kwestionariusz. Kwestionariusz 2026 zawiera większość pytań z badania z 2021 roku, ale wprowadza trzy nowe bloki tematyczne: bezpieczeństwo zewnętrzne, wykorzystanie sztucznej inteligencji w administracji oraz jawność i dostęp do informacji publicznej. Wprowadzono także modyfikacje kategorii w wybranych pytaniach.

Ilustracja 68. Pokrycie próby na poziomie województw



Struktura próby – typ JST i kontrola reprezentatywności

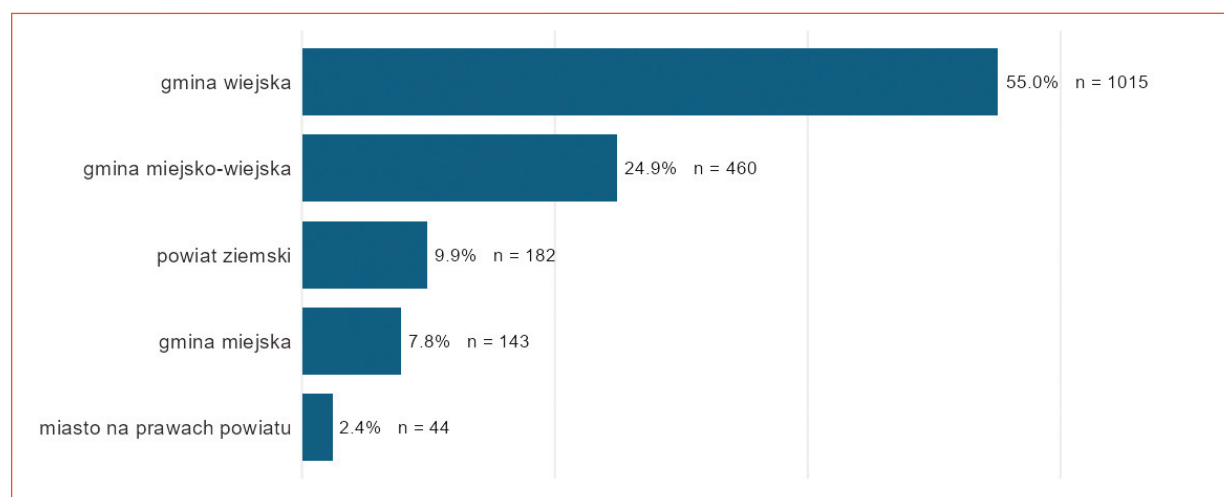
Większość respondentów reprezentuje gminy wiejskie (1015 osób – 55,0% odpowiedzi ważnych). Kolejne pozycje zajmują gminy miejsko-wiejskie (24,9%), powiaty ziemskie (9,9%), gminy miejskie (7,8%) oraz miasta na prawach powiatu (2,4%). Pełen rozkład prezentuje Tabela 58.

Tabela 58. Typ jednostki samorządowej reprezentowanej przez respondentów

Typ JST	N	% z ważnych
Gmina wiejska	1015	55,0
Gmina miejsko-wiejska	460	24,9
Powiat ziemski	182	9,9
Gmina miejska	143	7,8
Miasto na prawach powiatu	44	2,4
Razem ważne	1844	100,0
Brak odpowiedzi	29	–

Odchylenia struktury próby od rozkładu populacji JST nie przekraczają 2 punktów procentowych w żadnej z kategorii, co oznacza, że w przekroju typu JST struktura zebranych ankiet odzwierciedla strukturę samorządu lokalnego i pozwala odnosić ustalenia do całej zbiorowości jednostek w tym wymiarze. Zastrzeżenia dotyczące autoselekcji i rozkładu wojewódzkiego omówiono poniżej.

Ilustracja 69. Typ JST reprezentowany przez respondentów



Pytanie kwalifikujące o typ JST (P1) ma 29 braków, co stanowi 1,5% próby. Pytania metryczkowe (P51–P58: płeć, wiek, wykształcenie, stanowisko, staż w samorządzie, staż na stanowisku, wielkość JST, województwo) wykazują niemal identyczną liczbę braków rzędu 350 każde, co odpowiada około 18,7% próby. Symetria tych braków nie jest przypadkowa: respondenci, którzy nie podali płci, w przeważającej mierze nie podali także wieku, wykształcenia ani województwa. Brak metryczkowy ma zatem charakter strukturalny, nie losowy. Część respondentów rezygnowała z dalszego wypełniania kwestionariusza w trakcie wypełniania ankiety.

Tabela 59. Liczba braków w zmiennych metryczkowych

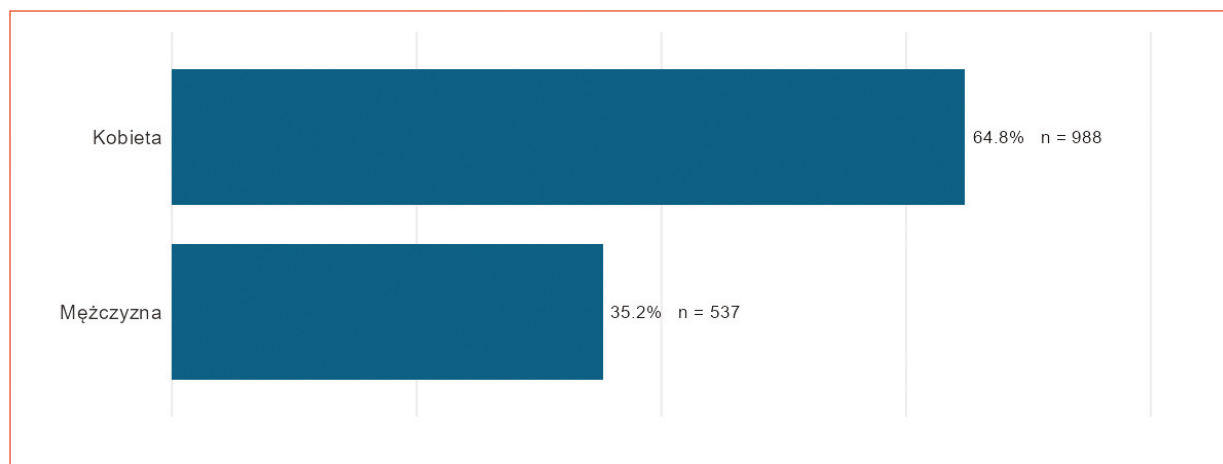
Zmienna	Liczba braków	% próby (N=1873)
P1 – typ JST	29	1,5
P51 – płeć	348	18,6
P52 – wiek	350	18,7
P53 – wykształcenie	353	18,8
P54 – stanowisko	349	18,6
P55 – staż w samorządzie	349	18,6
P56 – staż na stanowisku	349	18,6
P57 – wielkość JST	350	18,7
P58 – województwo	350	18,7

N całkowite = 1873.

Portret sekretarza JST 2026

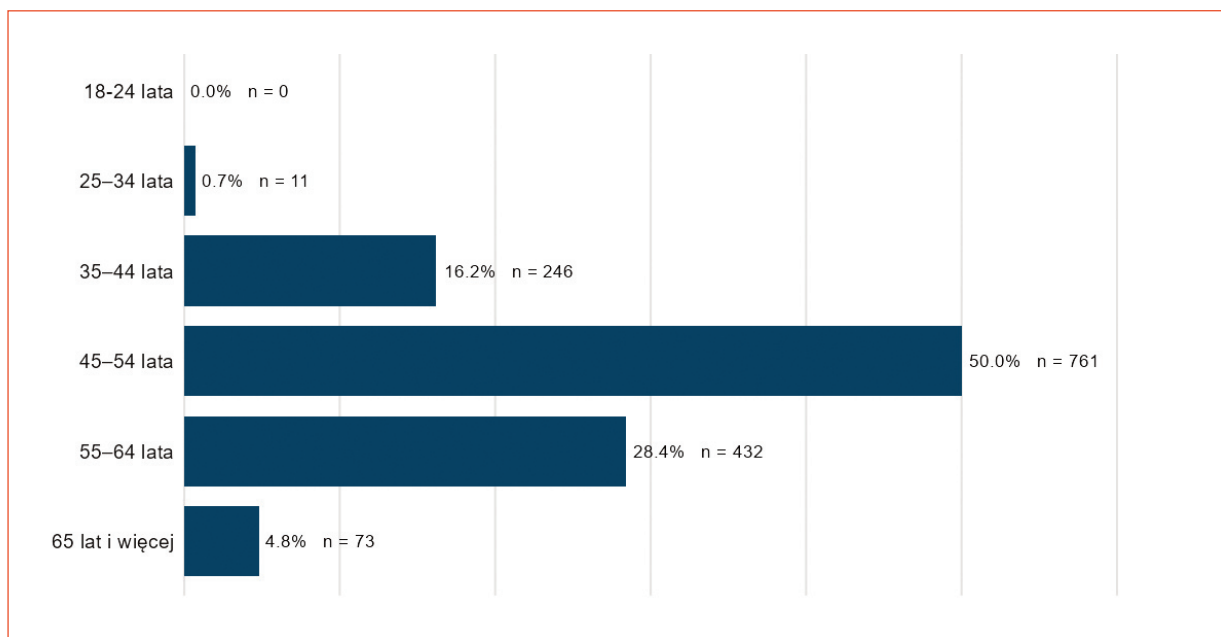
Portret wynikający z odpowiedzi metryczkowych nie powinien zaskoczyć nikogo, kto pracuje z polskim samorządem terytorialnym. Wśród 1525 respondentów, którzy podali płeć, kobiety stanowią 64,8% (988 osób) badanych, mężczyźni 35,2% (537 osób). Stanowisko sekretarza w urzędzie samorządowym w Polsce pozostaje rolą zawodowo skoncentrowaną wokół kobiet.

Ilustracja 70. Płeć sekretarzy JST



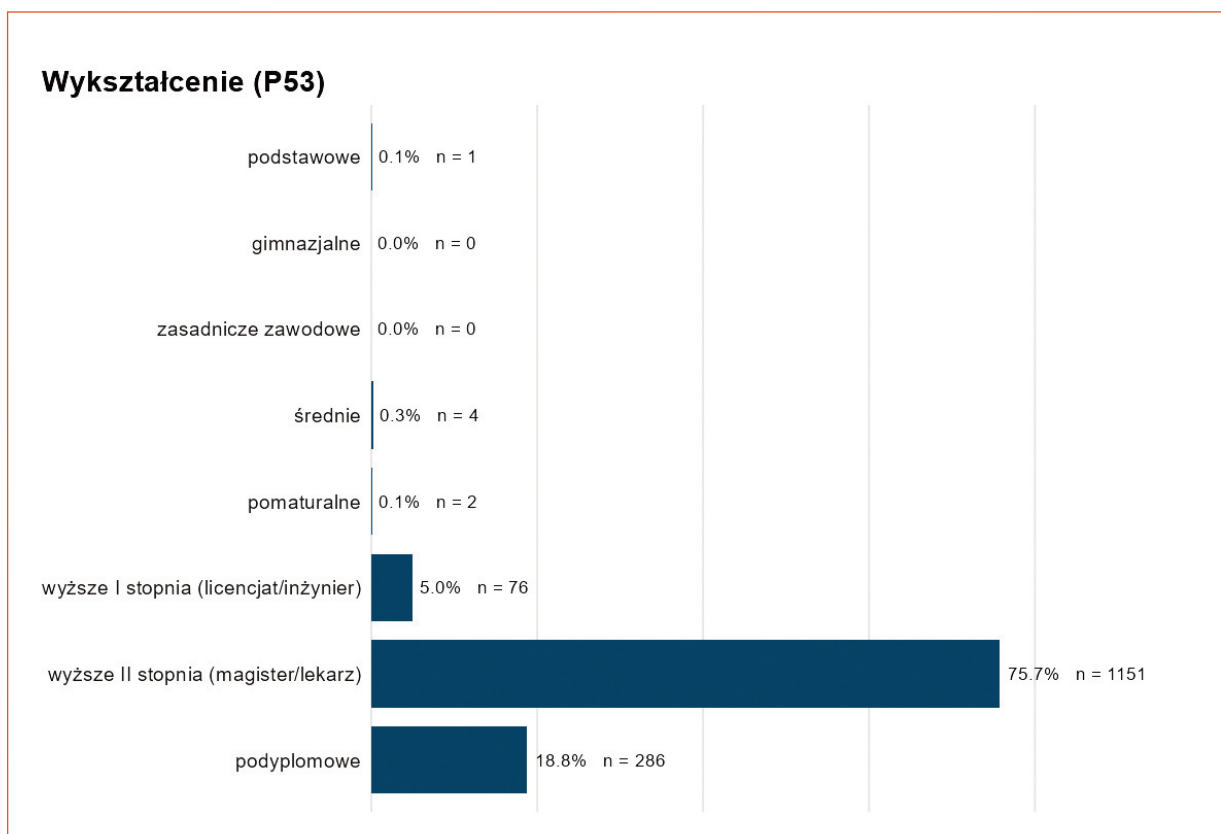
Wiek respondentów i respondentek rozkłada się asymetrycznie. Połowa próby mieści się w przedziale 45–54 lata, kolejne 28% w przedziale 55–64 lata. Osób poniżej 35. roku życia jest mniej niż 1%. Stanowisko sekretarza nie jest stanowiskiem startowym, jest pozycją, do której dochodzi się po latach.

Ilustracja 71. Wiek sekretarzy JST



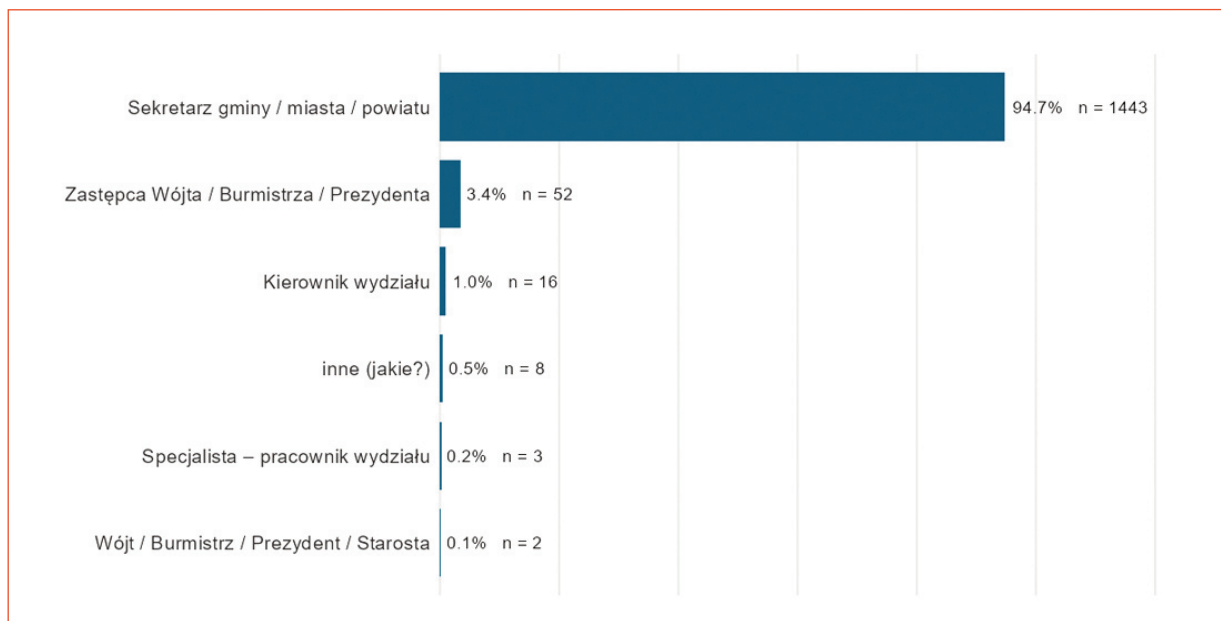
Wykształcenie wyższe deklaruje 99,5% respondentów. W tej grupie dominują osoby z dyplomem magisterskim (76% próby), uzupełnione przez te ze studiami podyplomowymi (19%) oraz tytułem licencjata lub inżyniera (5%). Wykształcenie podstawowe ma w próbie jedna osoba; nikt nie ma gimnazjalnego i zasadniczego zawodowego. Stanowisko sekretarza pozostaje formalnie i faktycznie zarezerwowane dla osób z wyższym wykształceniem.

Ilustracja 72. Wykształcenie sekretarzy JST



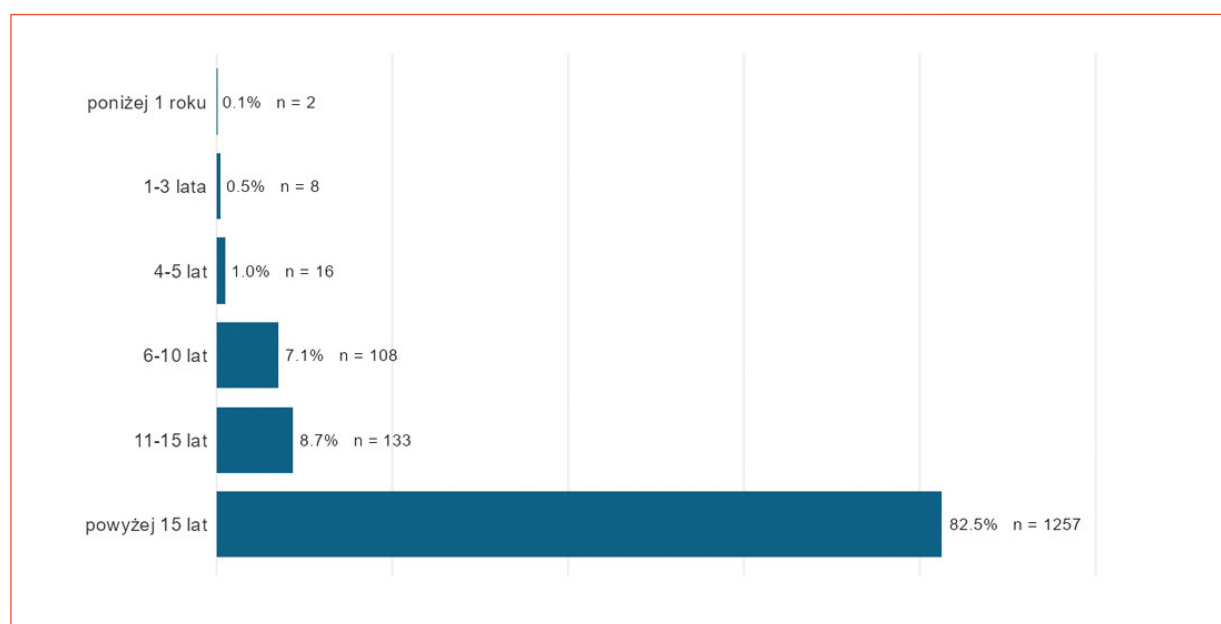
Pod względem stanowiska struktura próby uzasadnia tytuł raportu. 95% respondentów to sekretarze gminy lub miasta. Pozostałe 5% obejmuje zastępców wójta, burmistrza lub prezydenta, kierowników wydziałów oraz wójtów; każda z tych kategorii pojedynczo nie przekracza dwóch procent próby.

Ilustracja 73. Stanowisko respondentów w urzędzie

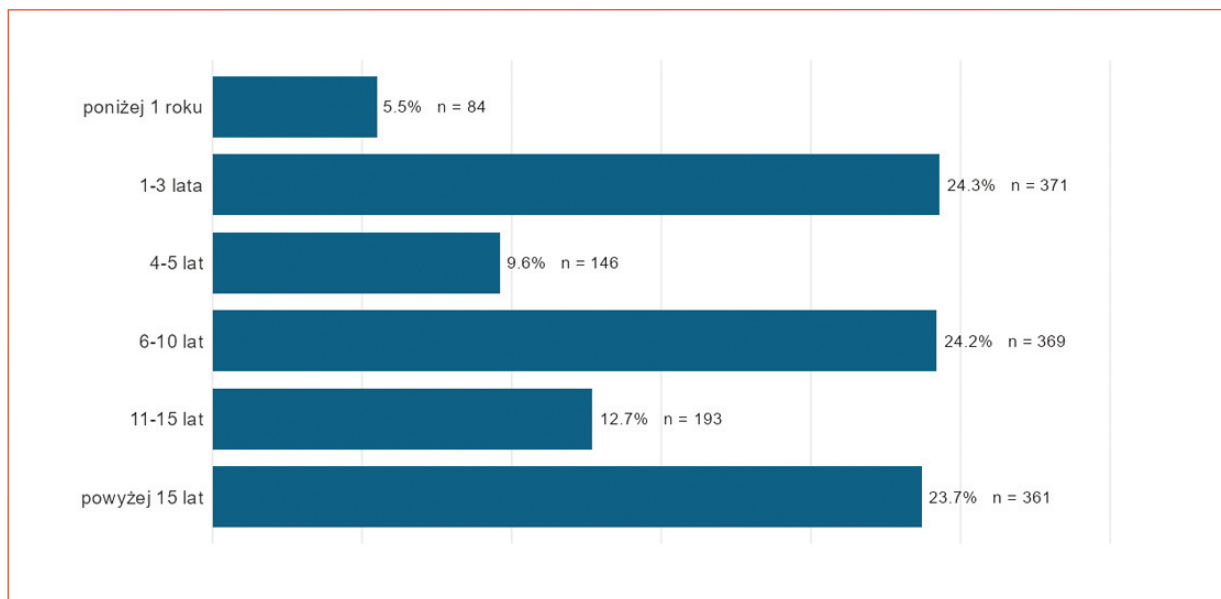


Staż pracy w sektorze samorządowym jest długi: 82,5% respondentów pracuje w samorządzie ponad piętnaście lat. Sekretarz okazuje się stałym punktem odniesienia urzędu, elementem ciągłości administracyjnej. Staż na obecnym stanowisku rozkłada się jednak bardziej równomiernie: 24% respondentów ma 1–3 lata stażu pracy na obecnym stanowisku, 24% – 6–10 lat, a kolejne 24% – ponad piętnaście lat. Pracownicy zostają w samorządzie na długo, ale migrują wewnętrznie między stanowiskami.

Ilustracja 74. Staż pracy w samorządzie



Ilustracja 75. Staż pracy na obecnym stanowisku

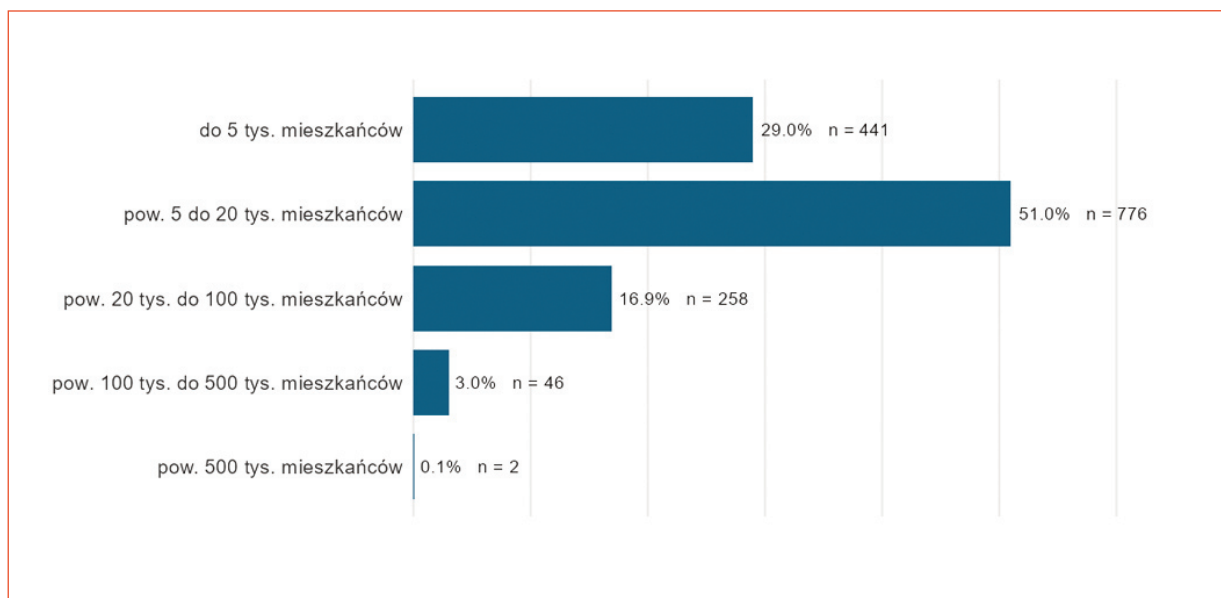


Portret osoby biorącej udział w badaniu można określić jednym zdaniem: pięćdziesięcioletnia kobieta z magisterium, która przepracowała w samorządzie ponad piętnaście lat. Zastrzeżenie – w zbiorze 1523 kompletnych metryczek mieszczą się także mężczyźni, młodszy pracownicy oraz osoby z krótkim stażem.

Geografia próby

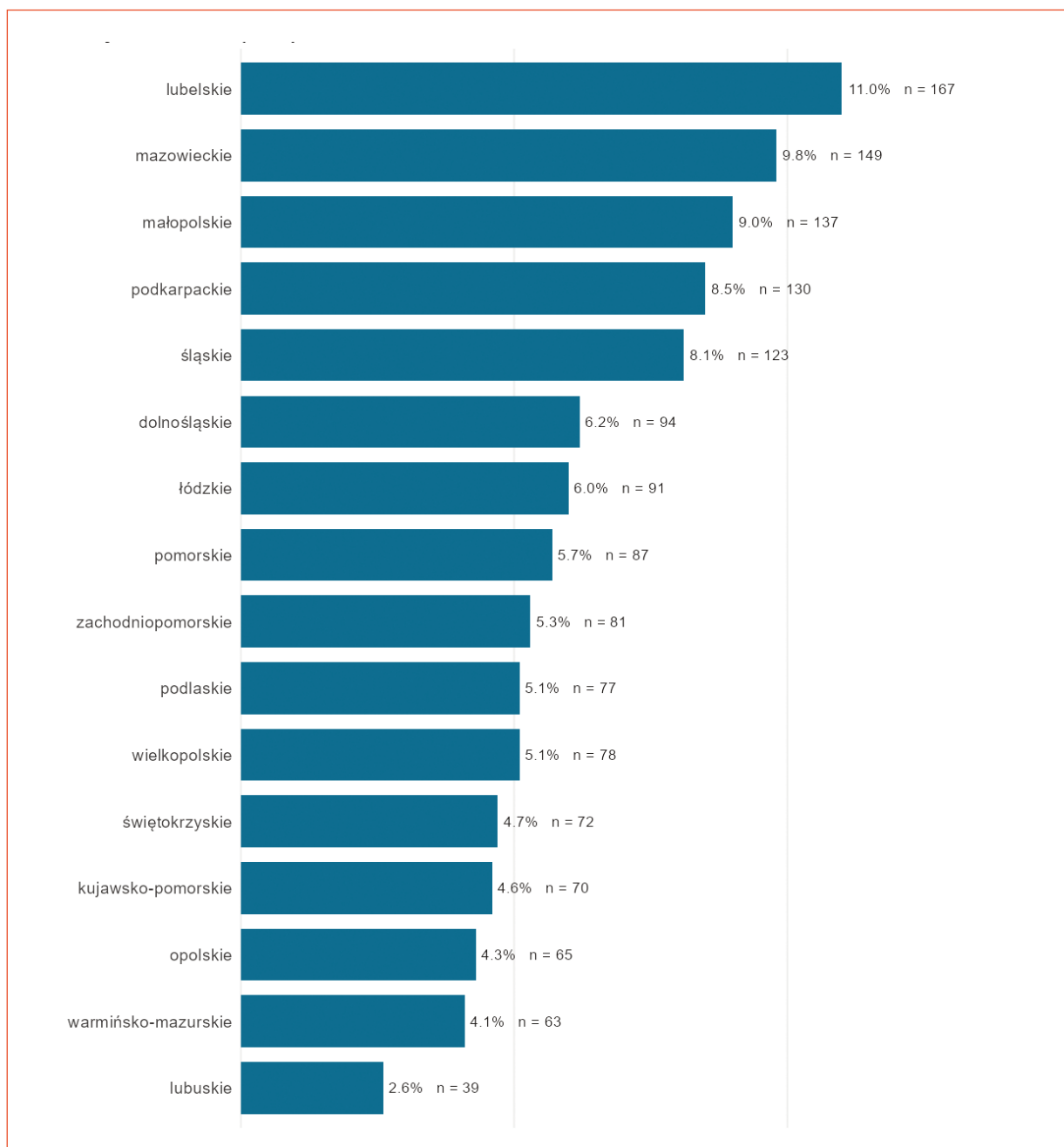
Wielkość JST reprezentowanych przez respondentów – mierzona liczbą mieszkańców – ma rozkład typowy dla polskiego samorządu lokalnego. 51% odpowiedzi pochodzi z gmin liczących 5–20 tys. mieszkańców, kolejne 29% z jednostek do 5 tys. Łącznie 80% próby mieści się w przedziale do 20 tys. mieszkańców. Duże miasta (100–500 tys. mieszkańców) stanowią 3% próby, a jednostki powyżej 500 tys. mieszkańców reprezentowane są przez dwie odpowiedzi.

Ilustracja 76. Wielkość JST reprezentowanych w próbie



Rozkład próby po województwach odbiega od proporcji ludnościowych. Najliczniej reprezentowane jest województwo lubelskie (167 respondentów – 11% odpowiedzi ważnych), za nim mazowieckie (149 – 9,8%), małopolskie (137 – 9%), podkarpackie (130 – 8,5%) i śląskie (123 – 8,1%). Najsłabiej reprezentowane są lubuskie (39 – 2,6%), warmińsko-mazurskie (63 – 4,1%) oraz opolskie (65 – 4,3%). Mazowieckie obejmuje około 13% populacji jednostek samorządowych w kraju, w próbie ma jednak udział na poziomie 10%. Śląskie odpowiednio 12% samorządów vs 8% badanych, lubelskie 5% JST vs 11% próby. Asymetria jest wyraźna i ma – z dużym prawdopodobieństwem – źródło w aktywności lokalnych ośrodków FRDL w pozyskiwaniu respondentów. Badanie miało charakter populacyjny: kwestionariusz CAWI skierowano do wszystkich sekretarzy gmin i powiatów w Polsce, a w raporcie pracujemy ze zbiorem 1873 osób, które zdecydowały się odpowiedzieć. Nie jest to zatem próba losowa, dla której zasadne byłyby klasyczne testy inferencyjne. Jest to podzbiór populacji wytworzony przez autoselekcję. Wag poststratyfikacyjnych nie wprowadzono – po typie JST odchylenia od populacji mieszczą się w granicach 2 punktów procentowych, po województwach są wyraźniejsze.

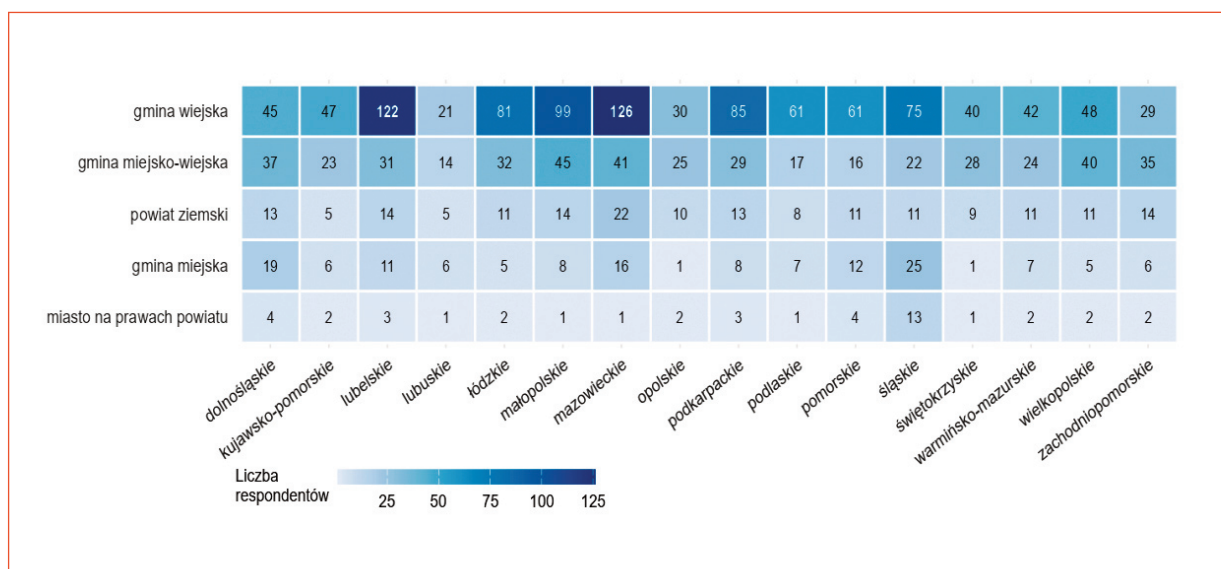
Ilustracja 77. Rozkład respondentów według województw (P58)



Typ JST a województwo

W podziale na typ JST pomiędzy województwa widać, że najliczniejsza komórka próby to gmina wiejska w województwie mazowieckim (126 respondentów); kolejna – gmina wiejska w lubelskim (122). Miasta na prawach powiatu rozkładają się natomiast po jednym do trzech respondentów na województwo. Powiaty ziemskie (182 respondentów ogółem) rozkładają się względnie równomiernie po kraju.

Ilustracja 78. Liczba respondentów według typu JST i województwa



12.

Podsumowanie

➔ Lokalne priorytety rozwojowe i wyzwania

Trzy pytania kwestionariusza – o priorytety władz, postulaty budżetowe sekretarza i ocenę wyzwań – ujmują problemy JST z różnych perspektyw, ale na szczycie każdego z zestawień pojawia się ta sama kategoria. W pytaniu o priorytety władz 90,2% sekretarzy wskazuje inwestycje infrastrukturalne. Pytanie o dziedziny wymagające szczególnego wsparcia budżetowego infrastruktura drogowa wraz z wodociągami i kanalizacją gromadzą odpowiednio 70,4% i 51,3% wskazań. W ocenie intensywności wyzwań potrzeby infrastrukturalne uzyskują średnią 1,82 na skali 1–5 i wymieniane są jako wyzwanie przez 83,1% sekretarzy.

W narracji sekretarzy z 2026 roku polskie samorządy są przede wszystkim zajęte realizacją zadań „twardych”: drogami, infrastrukturą wodno-kanalizacyjną oraz bezpieczeństwem. Pozostałe obszary sytuują się na drugim i trzecim planie.

Hierarchia pilności ma swoje racje praktyczne, organizacyjne i finansowe – najpierw infrastruktura, potem kultura, partycypacja, tereny zielone, wsparcie organizacji społecznych. Wyniki badania pokazują jednak, że konsekwencje takiego ułożenia priorytetów odciskają się na obszarach pozainwestycyjnych.

➔ Demografia w zarządzaniu JST – rola prognoz demograficznych

W 71% jednostek samorządowych ubywa mieszkańców. Sekretarze przekładają tę wiedzę na decyzje oświatowe w 91% przypadków (P6), w obszarze polityki kadrowej natomiast – na poziomie 30%. Jednocześnie 83% sekretarzy uważa, że prognozy demograficzne powinny być wykorzystywane lepiej.

Badanie dokumentuje podwójny rozdźwięk w polskim samorządzie: między wiedzą operacyjną a praktyką decyzyjną oraz między praktyką a postulatem. W polityce kadrowej różnica między „chciałbym lepiej” (83% w P7) a „używam zawsze lub często” (30% w P6) wynosi 53 punkty procentowe. Nie jest to anomalia statystyczna, lecz obszar, w którym istnieje zarówno narzędzie, jak i deklarowana potrzeba, a jedynie praktyka za nimi nie nadąża.

➔ Bezpieczeństwo zewnętrzne i zarządzanie kryzysowe

W bloku bezpieczeństwa zewnętrznego rysuje się wyraźny podział. Działania, które urząd organizuje u siebie (plan zarządzania kryzysowego, szkolenia urzędników, zakup sprzętu), realizuje 81–95% JST. Działania wymagające aktywności w terenie (rezerwy materiałowe, kampanie, ćwiczenia z mieszkańcami, schrony) deklaruje 20–54% samorządów.

Powiaty ziemskie oceniają swoje przygotowanie do sytuacji kryzysowych wyżej (45,8% odpowiedzi „dobrze”) niż gminy wiejskie (26%). Podobnie w działaniach technicznych: rezerwy materiałowe deklaruje 77% powiatów wobec 46% gmin wiejskich, a schrony – 39% wobec 17%. Tam jednak, gdzie konieczny jest kontakt z mieszkańcem (ćwiczenia z mieszkańcami: 21,8% w powiatach wobec 29,4% w gminach wiejskich), przewagę zyskuje gmina.

➡ Partycypacja obywatelska, konsultacje i ciała doradcze

W 2026 roku samorządy prowadzą konsultacje głównie w formach klasycznych. Spotkania otwarte funkcjonują w 87% jednostek, konsultacje planowania przestrzennego w 73%, fundusz sołecki w 50%. Budżet obywatelski istnieje w 19% samorządów, a panele obywatelskie – w 8%. Formy określane w debacie publicznej jako „nowoczesne” pozostają w 2026 roku rzadkością.

Postrzeganie konsultacji przez sekretarzy jest realistyczne: 79% badanych widzi dominację prywatnych interesów wśród uczestników, 57% – funkcję informowania w miejsce funkcji ustalania. Jednocześnie 71% respondentów uważa wyniki konsultacji za wiążące dla władz. Sprzeczność jest pozorna – sekretarze odróżniają formalny status instytucji od jej praktyki.

Ciała doradcze pozostają mało rozpowszechnione. W gminach żadne nie przekracza 20% aktywnego funkcjonowania (Rady Seniorów 20%, Młodzieżowe Rady Gminy 16%, pozostałe 2,6–6,3%). W powiatach jedynie Powiatowa Społeczna Rada do spraw Osób z Niepełnosprawnościami jest aktywna w większości jednostek (54,8%). Pozostałe ciała doradcze funkcjonują w 5–26% jednostek.

➡ Jawność, dostęp do informacji i praktyki komunikacyjne JST

Sekretarze mają skryształowaną opinię na temat regulacji dostępu do informacji publicznej: 97% chce mieć możliwość odmawiania wniosków uporczywych, 96% widzi nadużycia, a 92% wprowadziłoby opłaty za wnioski wymagające przetworzenia. To jeden z nielicznych fragmentów badania, w którym odpowiedzi wszystkich typów i wszystkich kategorii wielkości JST są niemal jednakowe.

Dostępność niezależnej gazety lokalnej, głos mieszkańca na sesji rady, aplikacja zgłoszeniowa, wydawanie własnej gazety urzędowej – wszystkie te wymiary układają się systematycznie inaczej na poziomie gminy niż powiatu. Nie wynika to z różnic w postawach sekretarzy ani z różnego poziomu zaangażowania, lecz z innego dystansu między jednostką samorządową a mieszkańcem. Ta sama zależność – widoczna już w obszarze ciał doradczych – znajduje potwierdzenie w sferze codziennych praktyk informacyjnych: dwa szczeble samorządu pełnią funkcje komplementarne, nie konkurencyjne.

➡ Perspektywa ustrojowa sekretarza

Trzy pytania o ustrój gminny: P22, P23 i P24 układają się w spójny obraz. Sekretarze opowiadają się przeciwko ograniczeniu liczby kadencji wójta (58,4% jest za zniesieniem obowiązujących ograniczeń). Nie chcą wzmacniać rady względem wójta (preferencje pro-rada zaznaczyło 8%, *status quo* – 42%, a pro-wójt – 42%). Widzą siebie jako organizatorów pracy urzędu w uzgodnieniu z politycznym liderem, nie jako niezależnych zawodowych menedżerów. Wariant „wójt wyznacza, sekretarz organizuje” wybrało 52% próby.

Trzy postawy są wewnątrznie spójne i razem składają się na ramowanie ustrojowe, które można nazwać „silnym wójtem z lojalnym operatorem-organizatorem”. Sekretarze patrzą na ustrój gminy nie z perspektywy formalnoprawnej, w której postuluje się równowagę między organem stanowiącym a wykonawczym, lecz z operacyjnej: potrzeby sprawnego, stabilnego aparatu zdolnego zrealizować politykę wybranego władarza.

Sprawność urzędu i jej uwarunkowania

W pytaniu o bariery, z którymi mierzą się samorządy, dominuje zewnętrzna presja instytucjonalna. Trzy największe przeszkody – niestabilność prawa, niewystarczające dochody własne JST oraz brak finansowania zadań zleconych – są zasadniczo zewnętrzne wobec urzędu. Bariery wewnętrzne, dotyczące kadr i kompetencji urzędników, zaznaczane są około dwukrotnie rzadziej. Sekretarze widzą JST jako organizmy wciśnięte pomiędzy ramy prawne a niewystarczające środki finansowe.

Ogólna ocena sprawności jest „raczej dobra”, nie „bardzo dobra”. Średnia wynosi 6,76 punktu w skali 1–9. 80% próby znajduje się powyżej środka skali, ale tylko 7,5% badanych ocenia sprawność na 9.

W ocenie pracowników rysuje się wyraźna dychotomia między kompetencjami wykonawczymi a inicjatywą. Obsługa klienta, uczciwość, wiedza i jakość pracy oceniane są na 77–89% odpowiedzi „dobrze”. Samodzielność, motywacja oraz innowacyjność to 37–55% odpowiedzi „dobrze”. Dystans 53 punktów procentowych między pierwszą a ostatnią kategorią w rankingu stanowi najczytelniejszy sygnał tego rozdziału: polska administracja samorządowa jest sprawna w tym, co proceduralne, a słabsza w tym, co kreatywne.

Sztuczna inteligencja w urzędzie

Stosunek wykorzystania narzędzi AI od nieformalnego do systematycznego w polskim samorządzie wynosi 24:1 (75% wobec 3,1%). Pracownicy samodzielnie wprowadzili AI do urzędów, zanim instytucja jako organizacja podjęła w tej sprawie decyzję. Przypomina to znaną z innych obszarów sekwencję, w której najpierw działają pojedyncze osoby, potem działy, a dopiero na końcu polityka organizacyjna.

Wielkość jednostki jest istotnym predyktorem stadium adopcji sztucznej inteligencji. Jeśli AI ma stać się standardem polskiego samorządu, to mniejsze jednostki wymagają wzmocnienia kompetencyjnego. W przeciwnym razie rozwarstwienie cyfrowe między miastami a wsią jeszcze się pogłębi.

AI nie zastępuje ekspertyzy, nie podejmuje decyzji administracyjnych, nie obsługuje w znaczącej skali klientów urzędu – jej udział ogranicza się do pisania i streszczania tekstów. Postawa sekretarzy jest ostrożna i instrumentalna, oparta na empirycznym sprawdzeniu, gdzie narzędzie się sprawdza, a gdzie nie.

Urząd jako miejsce pracy

Atrakcyjność pracy w samorządzie (P33, skala 1–9) rośnie z wielkością jednostki: od średniej 5,36 w gminach miejsko-wiejskich do 6,38 w miastach na prawach powiatu (rozpiętość 1,02 punktu). Satysfakcja zatrudnionych (P35) jest stosunkowo płaska – średnie 5,51–5,74 (rozpiętość 0,23 punktu). Skala instytucji ma znaczenie dla oceny porównawczej z rynkiem pracy, nie dla satysfakcji ocenianej lokalnie.

Rotacja koreluje z typem jednostki (P36). Odsetek raportujących rotację „do 5% lub brak” wynosi: 53% w powiatach ziemskich, 45% w gminach wiejskich, 42% w gminach miejsko-wiejskich, 36% w gminach miejskich i 32% w miastach na prawach powiatu.

Do głównych źródeł demotywacji pracowników urzędów (P37) należą: zbyt niskie wynagrodzenie (48,4% odpowiedzi „główne”; 93,5% – „główne” + „istotne”) oraz nadmiar obowiązków (odpowiednio 47,3% i 92,4%). Pozostałe czynniki – niestabilność prawa, zła atmosfera, niedoceniające, brak awansu, brak szkoleń – plasują się znacznie niżej (4–31% jako „główne”).

➡ Szkolenia: praktyka, dostawcy, determinanty wyboru

Szeregowi pracownicy uczestniczą w szkoleniach „często” w 84% urzędów, skarbnicy w 76%, kierownicy w 74%, sekretarze w 70%, wójtowie natomiast – w 48%. Radni szkolą się w 2,2% jednostek, a 58,7% urzędów nie sfinansowało im w 2025 roku ani jednego szkolenia. System szkoleniowy polskich JST uczy operatorów urzędu, czyli osoby odpowiedzialne za codzienne funkcjonowanie aparatu administracyjnego. Polityków – wójtów selektywnie, radnych w ogóle – obejmuje słabo lub wcale.

Rynek dostawców szkoleń (P39) jest zdominowany przez sektor prywatny i pozarządowy: firmy prywatne jako jednego z organizatorów wskazuje 81,3% urzędów, a organizacje pozarządowe – 55,0%. Instytucje publiczne (samorządowe oraz państwowe – ministerstwa, wojewodowie) – po 34,6%, korporacje samorządowe (RIO, NIST, ZGW) – 29,4%, uczelnie wyższe – 10,1%.

Wybór szkoleń jest reaktywny (P43): na czele rankingu determinant znajdują się zmiany prawne, kontrole i wymogi programów zewnętrznych. Systematyczna diagnoza potrzeb (oceny okresowe) wskazywana jest przez 22,4% urzędów (5. pozycja). W formie szkoleń wewnętrznych dominuje formuła: „zewnętrzny ekspert w sali urzędu” – 60,3% jednostek (P45).

➡ FRDL – znajomość, korzystanie, oceny, pozycja rynkowa

Pozycja FRDL w środowisku sekretarzy JST daje się zrekonstruować z pięciu pomiarów, które wzajemnie się potwierdzają. Znajomość marki deklaruje 80,0% sekretarzy (P46). W szkoleniach organizowanych przez FRDL w 2025 roku wzięło udział 76,0% badanych (P48). Ogólna ocena działań Fundacji w grupie korzystających jest pozytywna – 95,8% (P49). Przy nowym zleceniu szkoleniowym FRDL byłaby pierwszym wyborem dla 31,4% urzędów (P50). Spontaniczne typowanie jako jednego z trzech najczęstszych dostawców (łącznie z ośrodkiem MISTiA) wynosi 67,7% odpowiadających na pytanie otwarte P40 (36,3% próby).



Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95, tekst jedn. Dz.U. 2025 poz. 1153 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578, tekst jedn. Dz.U. 2024 poz. 107 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873, tekst jedn. Dz.U. 2023 poz. 571 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590, tekst jedn. Dz.U. 2023 poz. 122 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018 poz. 130).
7. Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2024 poz. 1572).
8. Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024 poz. 1907).
9. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie sposobu utrzymywania zasobów ochrony ludności przez obowiązane organy ochrony ludności (Dz.U. 2025 poz. 1201).

**Samorząd od środka.****Raport z ogólnopolskiego badania sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego**
III edycja, 2026

Autor raportu – dr hab. Sławomir Mandes, prof. ucz.

Korekta – Małgorzata Turska

Redakcja – dr Cezary Trutkowski, dr Jakub Dorosz-Kruczyński



Wydawca:

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej

im. Jerzego Regulskiego

ul. Jelinka 6

01-646 Warszawa

www.frdl.org.pl