



Narodowy
Instytut
Samorządu
Terytorialnego



O SPECJALIZACJI I HIERARCHII W CODZIENNEJ PRACY URZĘDNIKÓW

Anna Dąbrowska
Paweł Swianiewicz

Streszczenie

Wpływ wielkości jednostki samorządu terytorialnego (JST) na sposób organizacji pracy, poziom specjalizacji oraz strukturę hierarchiczną w polskich urzędach jest tematem najnowszego raportu ***O specjalizacji i hierarchii w codziennej pracy urzędników***. Analiza, przygotowana przez Annę Dąbrowską i Pawła Swianiewicza, opiera się na wynikach badania SAM-SON przeprowadzonego przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego jesienią 2025 roku. W badaniu wzięło udział 11 266 urzędników reprezentujących 1179 jednostek samorządu terytorialnego – gmin, powiatów i województw.

Wielkość ma znaczenie

Wyniki wskazują, że wielkość JST w istotny sposób różnicuje codzienne funkcjonowanie urzędów. Wraz ze wzrostem liczby mieszkańców rośnie stopień specjalizacji pracowników. Małe urzędy znacznie częściej niż duże opierają się na wielozadaniowości – w gminach do 5 tys. mieszkańców 17% urzędników odpowiada za co najmniej cztery obszary tematyczne (czyli umownie wyodrębnione dziedziny działalności urzędu, takie jak np. oświata i wychowanie, transport i drogi, sprawy obywatelskie, finanse i budżet), a w największych miastach jest to zaledwie 3%.

Zakres obowiązków jest związany nie tylko z wielkością jednostki, ale również z pozycją pracownika w strukturze organizacyjnej. Osoby pełniące funkcje kierownicze zajmują się większą liczbą obszarów, co wiąże się przede wszystkim z ich rolą koordynacyjną. Co istotne, zamożność gminy nie wpływa w znaczącym stopniu na liczbę obsługiwanych przez pracowników obszarów.

Różnice dotyczą natomiast tego, na ile poszczególne obszary tematyczne funkcjonują jako odrębne zakresy obowiązków urzędników, a więc są realizowane bez łączenia z zadaniami z innych dziedzin działalności urzędu. Najbardziej „samodzielnym” obszarem są finanse i budżet – w gminach 81% pracowników zajmujących się tą tematyką nie deklaruje wykonywania zadań z innych obszarów. Wysokim stopniem samodzielności charakteryzują się również sprawy obywatelskie i ochrona środowiska. Z kolei rewitalizacja, kultura, ochrona zdrowia oraz sport i turystyka najczęściej występują w połączeniu z innymi obowiązkami. Analiza tego, które dziedziny są najczęściej łączone w zakresach obowiązków urzędników, pozwoliła wyodrębnić trzy grupy specjalizacji – społeczną, infrastrukturalną i związaną z organizacją urzędu – oraz potwierdzić, że obszary funkcjonujące w dużej mierze samodzielnie to: finanse i budżet oraz ochrona środowiska i gospodarka komunalna.

Jak zauważają autorzy raportu, wielkość JST przekłada się również na dystans dzielący urzędników od wójtów – zarówno w strukturze organizacyjnej urzędu, jak i w codziennych kontaktach. W najmniejszych gminach około jedna czwarta pracowników podlega bezpośrednio wójtowi, a blisko 70% urzędników rozmawia z nim kilka razy w tygodniu. W największych miastach sytuacja wygląda zupełnie inaczej: połowę pracowników dzieli od prezydenta co najmniej trzy szczeble hierarchii, a około 80% nie rozmawiało z nim bezpośrednio ani razu w ciągu ostatniego roku. Kontakty z radnymi są jeszcze rzadsze.

Dwa modele organizacji pracy

Wyniki raportu wskazują zatem na dwa odmienne modele organizacji pracy. Małe urzędy funkcjonują w warunkach szerokiego zakresu obowiązków, wielozadaniowości i bezpośrednich relacji z kierownictwem. Duże urzędy charakteryzują się większym stopniem specjalizacji, bardziej rozbudowaną hierarchią oraz większym dystansem między szeregowymi pracownikami a władzami samorządowymi. W tym sensie duże organizacje samorządowe są bliższe weberowskiemu modelowi wyspecjalizowanej i hierarchicznej biurokracji, podczas gdy małe jednostki zachowują bardziej bezpośredni i elastyczny charakter.

Wstęp

Wyobraźmy sobie dwa urzędy gmin. W pierwszym pracuje kilkanaście osób. Ta sama urzędniczka rano przygotowuje dokumenty dotyczące inwestycji drogowej, a po południu odpowiada za współpracę z lokalnymi organizacjami pozarządowymi. Gdy pojawia się problem, wystarczy zapukać do gabinetu wójta – wszyscy znają się z codziennej współpracy. Drugi urząd zatrudnia kilkaset osób. Każdy pracownik odpowiada za ściśle określony zakres zadań, a kontakt z prezydentem miasta odbywa się przede wszystkim za pośrednictwem kierowników i naczelników. Umówienie się na bezpośrednie spotkanie z prezydentem to nietatwe zadanie, większość pracowników nawet nie podejmuje takiej próby. Organizacja pracy bardziej przypomina dużą korporację niż kameralny zespół. Różni się także charakter pracy. W tym drugim, dużym urzędzie pracownicy częściej uczestniczą w specjalistycznych szkoleniach związanych ze swoimi obowiązkami, podczas gdy w tym pierwszym jedna osoba musi orientować się w znacznie szerszym zakresie zadań, co wymaga wszechstronności, większego wysiłku i utrudnia osiągnięcie takiej samej specjalizacji w każdym z obszarów.

Oba obrazy są oczywiście pewnymi uproszczeniami, ale odwołują się do rzeczywistych różnic między małymi i dużymi organizacjami. Wraz ze wzrostem skali działania organizacje zazwyczaj rozwijają bardziej rozbudowane struktury hierarchiczne, zwiększają specjalizację pracowników i wprowadzają szczegółowy podział zadań. Podobnych mechanizmów możemy spodziewać się także w administracji samorządowej: w mniejszych urzędach pracownicy będą częściej realizowali zadania w kilku obszarach tematycznych i mieli bezpośredni kontakt z wójtem, podczas gdy w większych jednostkach zakresy obowiązków będą wyspecjalizowane, a struktura zarządzania bardziej hierarchiczna.

Czy ta intuicyjna różnica między małym a dużym urzędem znajduje potwierdzenie w rzeczywistości? Czy wielkość gminy rzeczywiście przekłada się na sposób organizacji pracy urzędu, zakresy specjalizacji urzędników i częstotliwość kontaktów z władzami? Odpowiedzi na tak postawione pytania dostarczają nam **wyniki badania urzędników administracji samorządowej SAM-SON** przeprowadzonego przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego (więcej o metodyce badania w ramce poniżej). W opracowaniu koncentrujemy się na **pytaniach sondażowych**, które obejmowały w szczególności:

- obszar tematyczny, w którym pracuje dany urzędnik;
- liczbę szczebli dzielących urzędnika od włodarza;
- częstotliwość bezpośredniego kontaktu z wójtem/burmistrzem/prezydentem (w powiatach – ze starostą, w województwach – z marszałkiem) oraz z radnymi.

Badanie sondażowe urzędników samorządowych przeprowadzono we wrześniu i październiku 2025 roku. Zaproszenia do odpowiedzi na ankietę rozestano do sekretariatów wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w kraju z prośbą o przekazanie pracownikom urzędów kodów pozwalających na samodzielne wypełnienie ankiety w Internecie. Następnie przypomnienia o prośbie udziału w badaniu rozsyłano kilkakrotnie za pomocą poczty elektronicznej.

Ostatecznie otrzymaliśmy 11266 odpowiedzi, w tym 852 z urzędów marszałkowskich, 1748 ze szczebla powiatowego, prawie 1800 z miast na prawach powiatu i prawie 7000 z urzędów gminnych. Postępując się danymi GUS o wielkości zatrudnienia w administracji samorządowej, a także deklaracjami samych urzędów o liczbie zatrudnionych pracowników, oszacowaliśmy stopę zwrotu na niespełna 5% wszystkich zatrudnionych w urzędach samorządowych. Co ważne, rozkład odpowiedzi jest stosunkowo równomierny w poszczególnych grupach jednostek samorządowych (wyjątkiem jest tylko niewielka liczba odpowiedzi z miast liczących powyżej 300 tys. mieszkańców). Uzyskane odpowiedzi pochodzą w sumie z 1179 jednostek samorządowych. Ankiety wypełnili urzędnicy prawie 70% urzędów marszałkowskich, ponad 60% miast na prawach powiatu i nieco ponad 40% powiatów i urzędów gminnych.

Od wielozadaniowości do specjalizacji – jak szeroki jest zakres obowiązków urzędników?

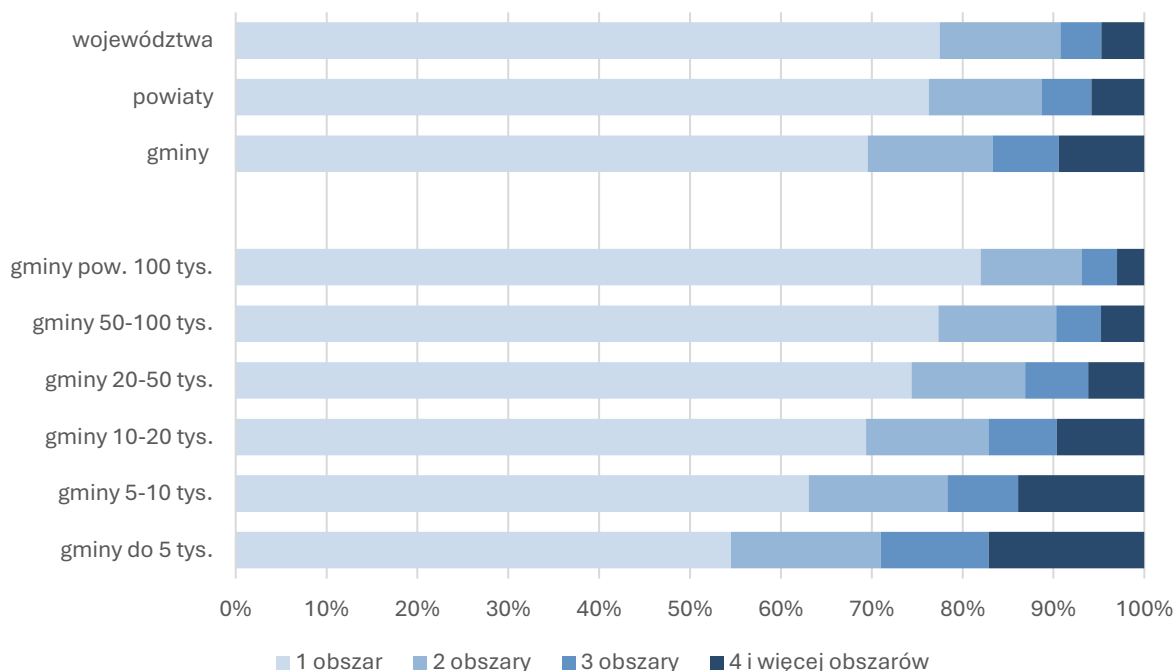
Jednym z najbardziej widocznych przejawów organizacji pracy w urzędzie jest **zakres obowiązków przypisanych poszczególnym pracownikom**. Czy urzędnicy odpowiadają za jedną, wyraźnie określoną dziedzinę, czy też łączą zadania z wielu obszarów? Aby odpowiedzieć na to pytanie, poprosiliśmy respondentów o wskazanie obszarów, którymi zajmują się w swojej codziennej pracy – dając do wyboru zestaw 25 obszarów tematycznych oraz możliwość wskazania odpowiedzi „inne”. Pod pojęciem **obszaru tematycznego** rozumieliśmy umownie wyodrębniony zakres działalności urzędu. Obejmował on zarówno obszary odpowiadające konkretnym zadaniom i usługom publicznym realizowanym przez samorządy (np. pomoc społeczną, ochronę zdrowia czy planowanie przestrzenne), jak i funkcje niezbędne do sprawnego działania samego urzędu (np. organizację urzędu, kadry i sprawy pracownicze oraz zamówienia publiczne)¹. Respondenci mogli zadeklarować jednocześnie kilka obszarów działalności.

Na wszystkich szczeblach samorządu **dominuje model pracy oparty na jednej specjalizacji**, jednak jest on częstszy w powiatach i województwach niż w gminach (patrz wykres 1). Zajmowanie się wyłącznie jednym obszarem deklaruje 70% urzędników gmin, podczas gdy w powiatach

¹ Wśród możliwych do wskazania obszarów tematycznych w przypadku urzędników administracji samorządowej gminnej były: (1) oświata i wychowanie, (2) pomoc społeczna, (3) ochrona zdrowia, (4) sport, turystyka i rekreacja, (5) kultura, (6) planowanie przestrzenne i geodezja, (7) gospodarka nieruchomościami i gospodarka mieszkaniowa, (8) rewitalizacja, (9) infrastruktura i inwestycje, (10) ochrona środowiska i gospodarka komunalna, (11) transport i drogi, (12) bezpieczeństwo publiczne i zarządzanie kryzysowe, (13) marketing i PR (w tym promocja, komunikacja społeczna i media), (14) partycypacja publiczna i współpraca z organizacjami pozarządowymi, (15) spółki komunalne (w tym nadzór właścicielski), (16) finanse i budżet (w tym budżet, opłaty i podatki lokalne, księgowość), (17) kadry i sprawy pracownicze, (18) sprawy obywatelskie (m.in. ewidencja ludności, USC, dowody osobiste), (19) działalność gospodarcza, (20) obsługa IT i cyfryzacja (w tym e-usługi), (21) obsługa prawna, (22) fundusze zewnętrzne i zarządzanie projektami, (23) organizacja urzędu (w tym zarządzanie dokumentacją, obsługa sekretariatu i archiwum), (24) zamówienia publiczne, (25) BHP i ochrona danych oraz kategoria „inne”. Między kafeterią odpowiedzi dla urzędników administracji samorządowej poszczególnych szczebli JST były delikatne różnice, polegające na doprecyzowaniu zakresów obowiązków, np. w gminie: gospodarka nieruchomościami i gospodarka mieszkaniowa, natomiast w powiecie i województwie: gospodarka nieruchomościami. W gminie: ochrona środowiska i gospodarka komunalna, zaś w powiecie i województwie: ochrona środowiska. W gminie i powiecie: spółki komunalne (m.in. nadzór właścicielski), natomiast w województwie – spółki wojewódzkie (m.in. nadzór właścicielski). W gminie i powiecie: sprawy obywatelskie (m.in. ewidencja ludności, USC, dowody osobiste), w województwie: sprawy obywatelskie (m.in. paszporty).

i województwach odsetek ten wynosi odpowiednio 76% i 77%. Jednocześnie około 12–14% respondentów, niezależnie od szczebla samorządu, wskazuje dwa obszary swojej działalności. Praca obejmująca trzy obszary częściej zdarza się w gminach (7%) niż w powiatach i województwach (5%). Choć należą do rzadkości, uwagę zwracają przypadki urzędników o niezwykle szerokim zakresie obowiązków – obejmującym w gminach nawet 25 obszarów działalności, w powiatach 13, a w województwach 9².

Wykres 1. Procentowy rozkład urzędników według liczby obsługiwanych obszarów tematycznych z uwzględnieniem szczebla samorządu i wielkości JST



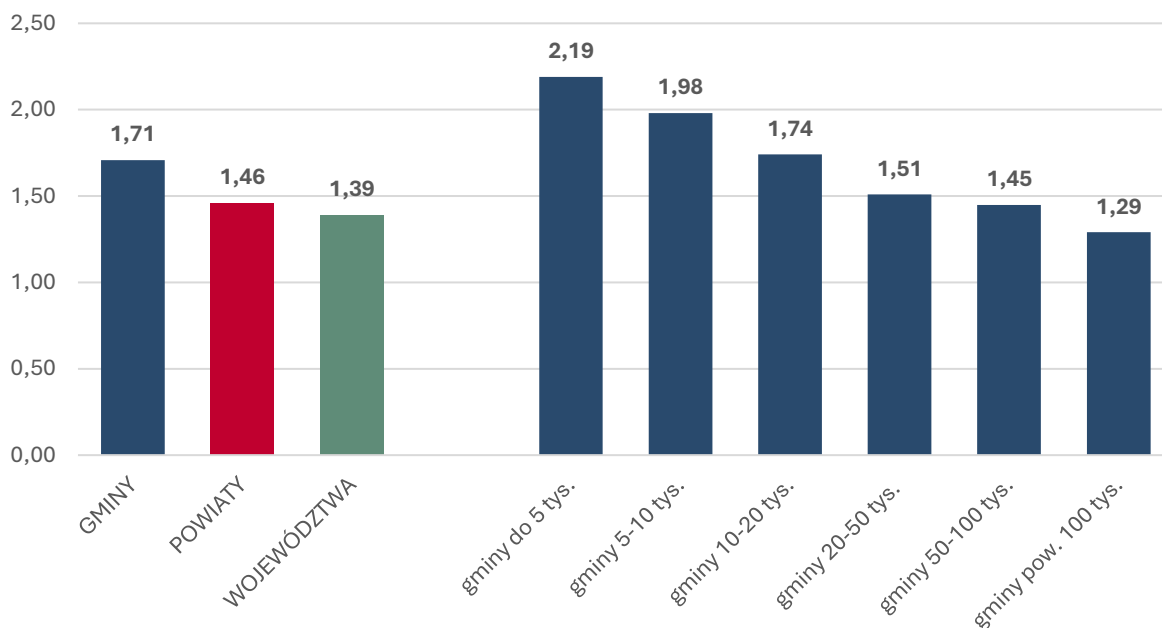
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych sondażowych SAM-SON.

Różnice między szczeblami samorządu wydają się jednak w dużej mierze odzwierciedlać wpływ wielkości organizacji. Analiza gmin o zróżnicowanej liczbie mieszkańców pokazuje, że wraz ze wzrostem wielkości JST rośnie poziom specjalizacji pracowników. O ile w gminach najmniejszych (do 5 tys. mieszkańców) osoby zajmujące się wyłącznie jednym obszarem stanowią nieco ponad połowę zatrudnionych, o tyle w gminach największych (powyżej 100 tys. mieszkańców) odsetek ten przekracza 80%, osiągając poziom wyższy niż w powiatach i województwach (patrz wykres 1). Odwrotną zależność obserwujemy w przypadku najbardziej wielozadaniowych pracowników. Urzędnicy deklarujący odpowiedzialność za co najmniej cztery obszary tematyczne stanowią 17% zatrudnionych w najmniejszych gminach, podczas gdy w gminach liczących ponad 100 tys. mieszkańców jest ich zaledwie 3%. Dla porównania – w powiatach i województwach odsetek ten wynosi odpowiednio 6% i 5%.

² Warto jednak podkreślić, że wśród tak rozumianych „multizadaniowców” relatywnie często znajdują się osoby należące do wyższej kadry kierowniczej, rozumianej jako pracownicy zajmujący stanowiska kierownicze i jednocześnie bezpośrednio podlegający wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, zaś w powiatach i województwach – odpowiednio staroście i marszałkowi. Przykładowo, spośród 10 urzędników administracji gminnej, którzy zadeklarowali odpowiedzialność za co najmniej 20 obszarów tematycznych, aż 6 należy do tej grupy. Do zależności między zakresem odpowiedzialności urzędników a ich pozycją w hierarchii organizacyjnej powrócimy w dalszej części raportu.

Obserwacja dotycząca rosnącej specjalizacji wraz ze szczeblem i wielkością jednostki samorządu terytorialnego znajduje potwierdzenie w **średniej liczbie obszarów tematycznych**, którymi zajmują się urzędnicy (patrz wykres 2). Wyniki wskazują również, że większe gminy zbliżają się pod względem stopnia specjalizacji do powiatów (zwłaszcza gminy liczące 50–100 tys. mieszkańców), a w przypadku gmin powyżej 100 tys. mieszkańców – do województw.

Wykres 2. Średnia liczba obszarów tematycznych, jakimi zajmują się urzędnicy, z uwzględnieniem szczebla samorządu i wielkości JST

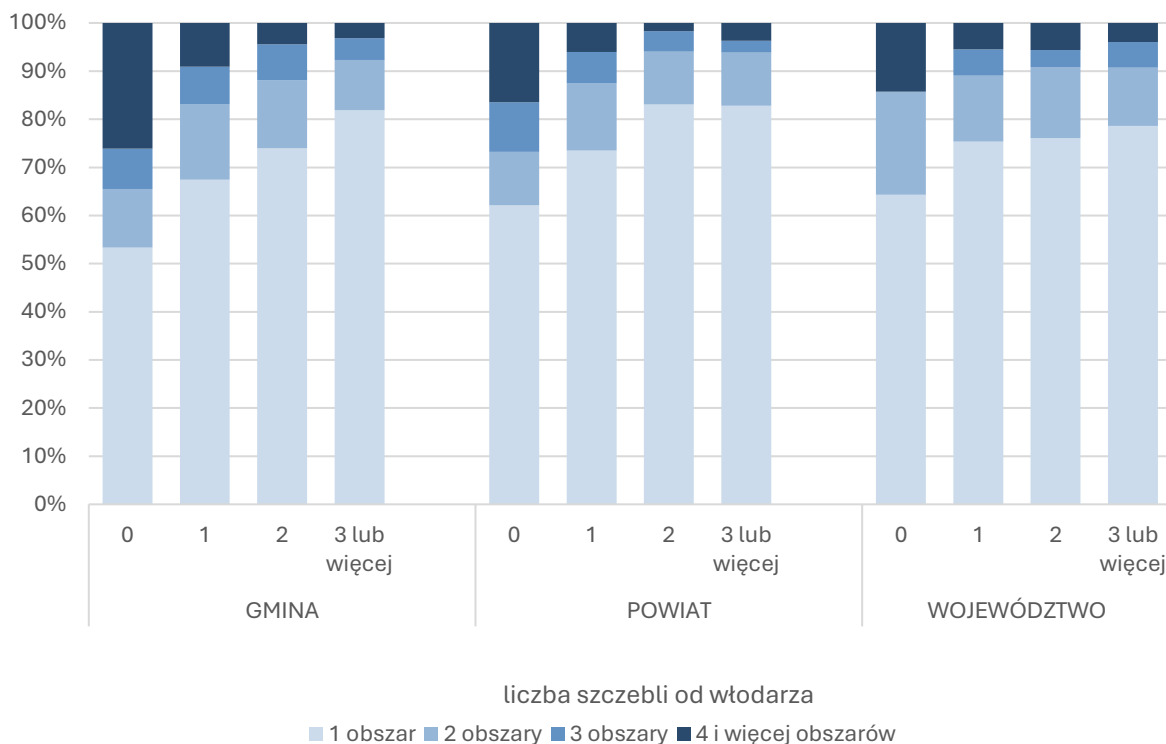


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych sondażowych SAM-SON.

Szeroki zakres wskazywanych obszarów działalności może wynikać nie tylko z wielozadaniowości rozumianej jako bezpośrednia realizacja zadań w wielu dziedzinach, lecz także z **pełnienia funkcji kierowniczych, które wiążą się z odpowiedzialnością za kilka obszarów** funkcjonowania urzędu oraz ich koordynacją. Dlatego zależność tę warto przeanalizować również z perspektywy zajmowanego stanowiska oraz miejsca w hierarchii urzędniczej. Miejsce to określiliśmy za pomocą liczby szczebli służbowych oddzielających urzędnika od wójtów, przyjmując, że im większa liczba szczebli, tym większy dystans organizacyjny dzieli danego pracownika od kierownika jednostki. Stanowiska takie jak sekretarz, skarbnik, naczelnik czy kierownik wydziału zazwyczaj wiążą się z bezpośrednim podleganiem wójtów (0 pośrednich szczebli służbowych), natomiast kolejne szczeble hierarchii obejmują stanowiska o coraz niższym poziomie odpowiedzialności zarządczej oraz coraz mniejszym zakresie funkcji koordynacyjnych.

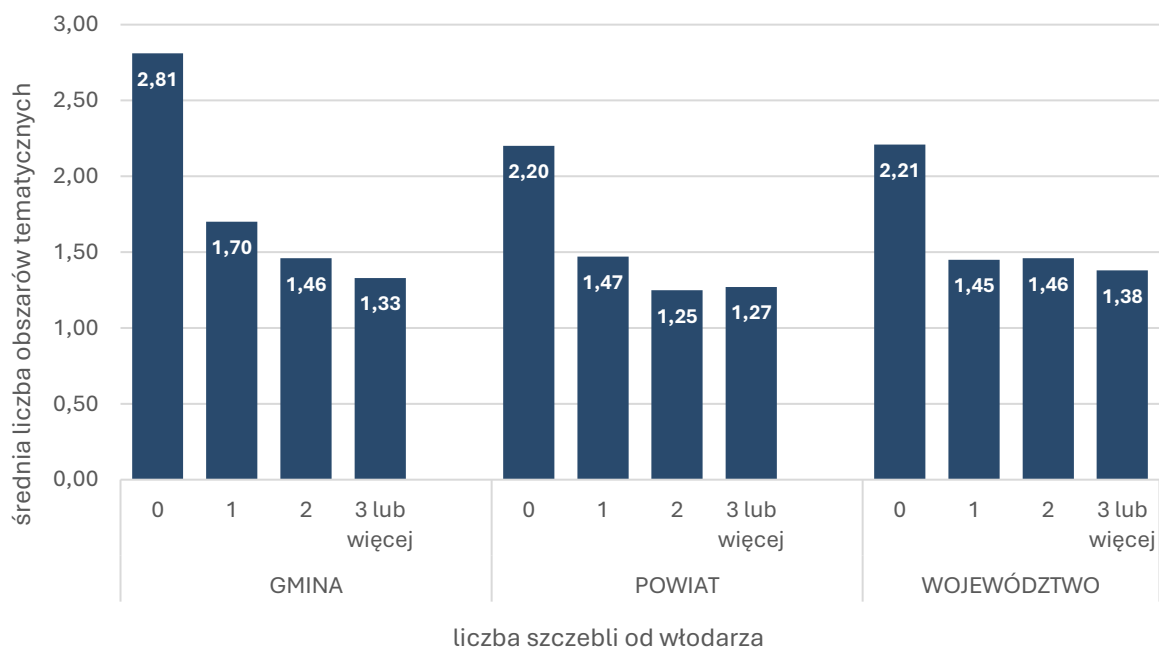
Zgodnie z przypuszczeniami, im mniejszy dystans dzieli urzędnika od wójtów (a tym samym im wyższa jest jego pozycja w hierarchii urzędu), tym większa jest liczba obszarów, za które odpowiada. Zależność ta jest szczególnie wyraźna w przypadku urzędników będących bezpośrednimi podwładnymi wójta/burmistrza, starosty lub marszałka. W tej grupie odnotowano największy udział osób odpowiedzialnych za cztery lub więcej obszarów (patrz wykres 3), a także zdecydowanie najwyższą średnią liczbę obszarów pozostających w ich zakresie odpowiedzialności (patrz wykres 4).

Wykres 3. Procentowy rozkład urzędników według liczby obszarów tematycznych, którymi się zajmują, oraz liczby szczebli dzielących ich od wójtarza



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych sondażowych SAM-SON.

Wykres 4. Średnia liczba obszarów, jakimi zajmują się urzędnicy, w zależności od dystansu organizacyjnego od wójtarza oraz szczebla JST



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych sondażowych SAM-SON.

Hierarchia i samodzielność obszarów specjalizacji

Skoro część urzędników łączy realizację zadań w kilku obszarach, warto przyjrzeć się **stopniowi samodzielności poszczególnych specjalizacji**. Istotne jest, które dziedziny funkcjonują jako odrębne obszary odpowiedzialności, a które częściej stanowią element szerszego zestawu zadań. Odsetek wskazań danego obszaru bez jednoczesnego zaznaczenia innych specjalizacji pozwala określić stopień jego wyodrębnienia i wyróżnić „samodzielne” dziedziny.

Tabela 1 przedstawia pięć obszarów o **najwyższym stopniu samodzielności** na poszczególnych szczeblach samorządu oraz – jako uzupełnienie – pięć **najczęściej wskazywanych** przez respondentów **specjalizacji**. To drugie zestawienie ma przede wszystkim charakter opisowy i należy je interpretować ostrożnie, ponieważ odzwierciedla strukturę badanej próby, a nie rzeczywistą strukturę zatrudnienia w urzędach w Polsce. Pokazuje jednak, jakie obszary były najczęściej reprezentowane wśród uczestników badania oraz na ile ich zróżnicowanie odpowiada specyfice zadań realizowanych przez poszczególne szczeble samorządu. W gminach wśród najczęściej wskazywanych obszarów tematycznych dominują: (1) finanse i budżet, (2) ochrona środowiska i gospodarka komunalna oraz (3) organizacja urzędu. W powiatach relatywnie częściej pojawiają się (1) planowanie przestrzenne i geodezja oraz (2) transport i drogi, natomiast w województwach – fundusze zewnętrzne i zarządzanie projektami. Układ najczęściej wskazywanych obszarów jest zatem zróżnicowany między szczeblami samorządu i w dużej mierze odpowiada specyfice zadań realizowanych przez poszczególne jednostki.

Znacznie większą wartość analityczną ma jednak porównanie stopnia wyodrębnienia poszczególnych obszarów. Na wszystkich szczeblach samorządu do najbardziej „samodzielnych” należy ochrona środowiska (i gospodarka komunalna – w przypadku gmin). W gminach i powiatach wyróżniają się finanse i budżet, zaś w powiatach i województwach wśród „liderów samodzielności” pojawia się transport i drogi. Jednocześnie widoczne są różnice odpowiadające specyfice zadań poszczególnych szczebli samorządu. W gminach wśród najbardziej samodzielnych specjalizacji znajdują się sprawy obywatelskie, w powiatach – planowanie przestrzenne i geodezja, natomiast w województwach – fundusze zewnętrzne i zarządzanie projektami. Sugeruje to, że wraz ze zmianą zakresu zadań realizowanych przez jednostki samorządu zmienia się również charakter specjalizacji, które najczęściej funkcjonują jako odrębne zakresy zadań.

Tabela 1. Najbardziej samodzielne i najczęstsze obszary specjalizacji według szczebla samorządu

	GMINA	POWIAT	WOJEWÓDZTWO
Pięć najbardziej samodzielnych obszarów specjalizacji (odsetek pojedynczych wskazań w ogóle wskazań)³	Finanse i budżet	Finanse i budżet	Ochrona środowiska
	Sprawy obywatelskie	Planowanie przestrzenne i geodezja	Fundusze zewnętrzne i zarządzanie projektami
	Ochrona środowiska i gospodarka komunalna	Ochrona środowiska	Transport i drogi
	Obsługa IT i cyfryzacja	Gospodarka nieruchomościami	Ochrona zdrowia
	Organizacja urzędu	Transport i drogi	Gospodarka nieruchomościami
Pięć najczęstszych obszarów specjalizacji (liczba wskazań ogółem)	Finanse i budżet	Planowanie przestrzenne i geodezja	Fundusze zewnętrzne i zarządzanie projektami
	Ochrona środowiska i gospodarka komunalna	Organizacja urzędu	Ochrona środowiska
	Organizacja urzędu	Finanse i budżet	Finanse i budżet
	Gospodarka nieruchomościami i gospodarka mieszkaniowa	Gospodarka nieruchomościami	Transport i drogi
	Infrastruktura i inwestycje	Transport i drogi	Organizacja urzędu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych sondażowych SAM-SON.

Po tym ogólnym spojrzeniu na pracowników wszystkich szczebli administracji samorządowej bardziej szczegółowo przyjrzymy się urzędom gmin. To właśnie gminy odpowiadają za najszerszy zakres zadań publicznych i dysponują największymi budżetami spośród wszystkich szczebli samorządu.

Najczęściej w gminach jako samodzielne wskazywane były następujące obszary (patrz wykres 5):

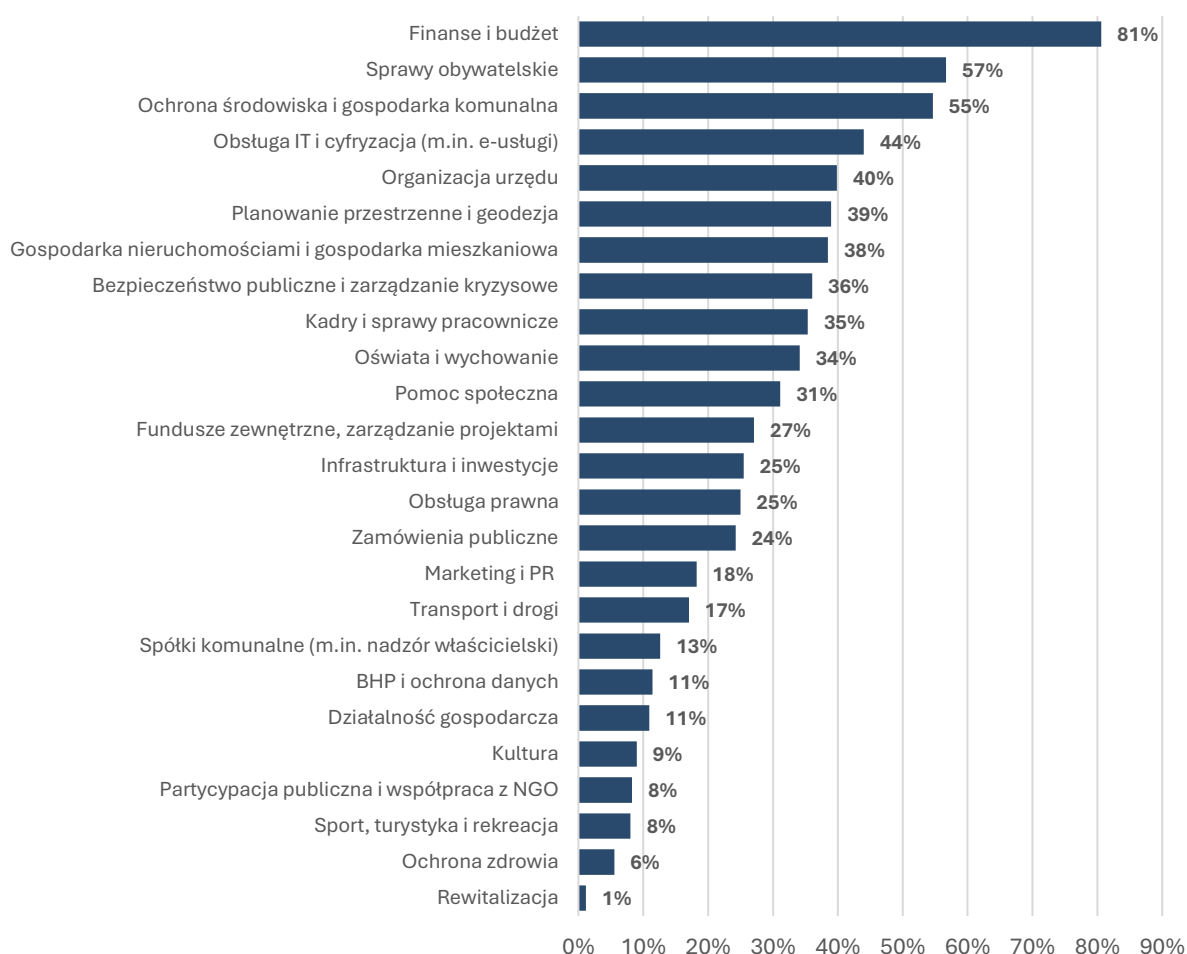
- **Finanse i budżet** (m.in. budżet, opłaty i podatki lokalne, księgowość) – 81%. Oznacza to, że wśród osób zajmujących się tym obszarem 81% nie wskazało jednocześnie żadnej innej specjalizacji.
- **Sprawy obywatelskie** (m.in. ewidencja ludności, USC, dowody osobiste) – 57%.
- **Ochrona środowiska i gospodarka komunalna** – 55%.

³ Uwzględniane są wyłącznie obszary, gdzie liczba wskazań ogółem wyniosła min. 10.

Najrzadziej jako samodzielne obszary występowały natomiast:

- **Rewitalizacja – 1%.**
- **Ochrona zdrowia – 6%.**
- **Sport, turystyka i rekreacja – 8%.**
- **Partycypacja publiczna i współpraca z organizacjami pozarządowymi – 8%.**
- **Kultura – 9%.**

Wykres 5. Udział „samodzielnych” wskazań danego obszaru tematycznego wśród urzędników administracji samorządowej gminnej ogółem



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych sondażowych SAM-SON.

Wyniki wskazują, że część obszarów – zwłaszcza związanych z finansami i sprawami obywatelskimi – ma charakter silnie wyspecjalizowany i często pozostaje domeną pracowników zajmujących się wyłącznie tym zakresem. Z kolei obszary, takie jak rewitalizacja, kultura czy współpraca z mieszkańcami i organizacjami pozarządowymi, częściej pojawiają się w połączeniu z innymi zadaniami, co może wskazywać na ich realizację w ramach szerszych stanowisk lub wielozadaniowych ról urzędników.

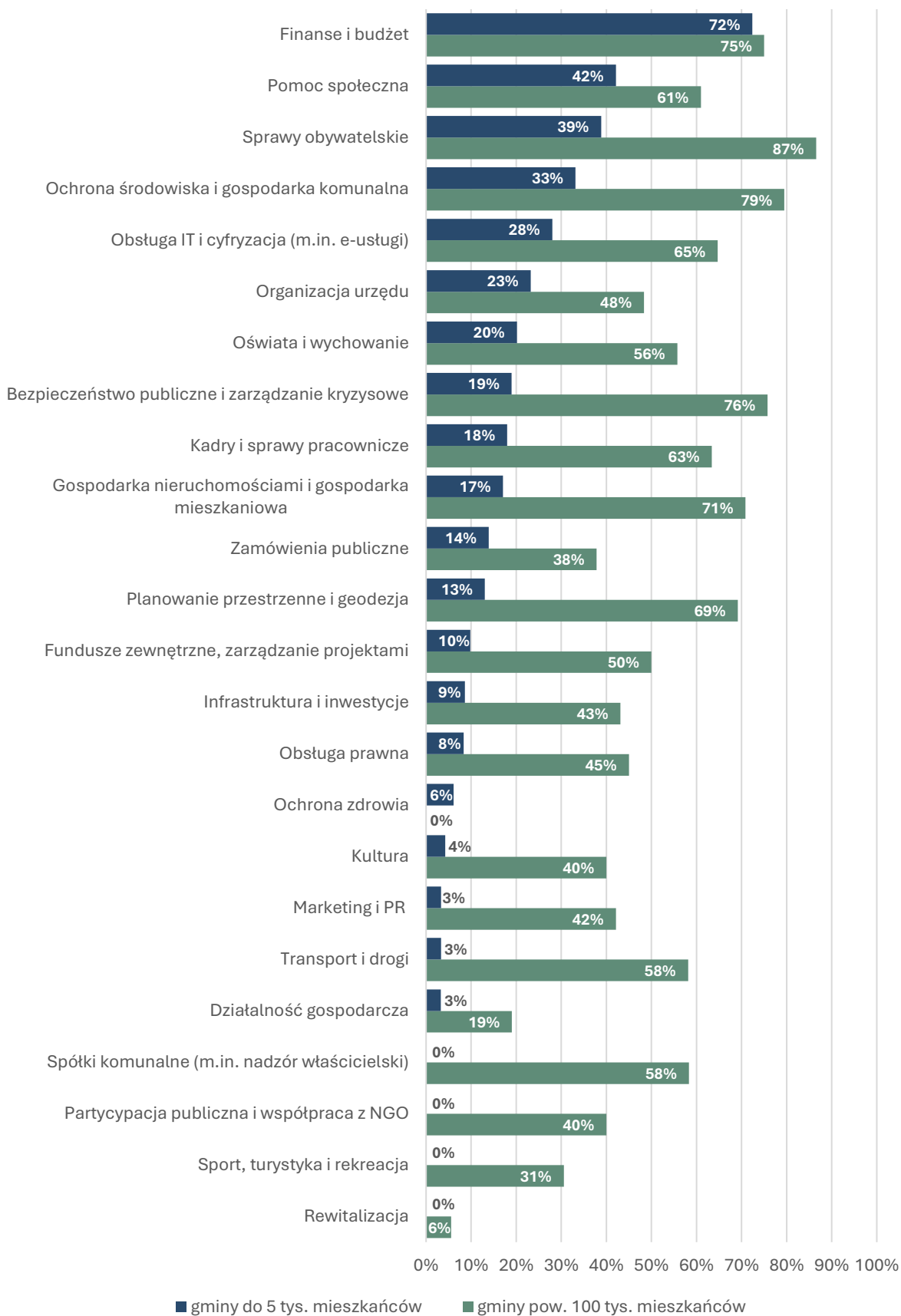
Pojawia się pytanie, czy analogicznie do zróżnicowania liczby deklarowanych obszarów specjalizacji między gminami różnej wielkości, również stopień wyodrębnienia poszczególnych specjalizacji zmienia się wraz z wielkością gminy. W tym celu porównano gminy najmniejsze (do 5 tys. mieszkańców; wielkość tej próby to 1164 urzędników) oraz największe (powyżej 100 tys. mieszkańców; wielkość tej próby to 1053 urzędników).

Porównanie pokazuje wyraźne różnice. W gminach najmniejszych część obszarów w ogóle nie funkcjonuje jako samodzielne specjalizacje – dotyczy to rewitalizacji, sportu, turystyki i rekreacji, partycypacji publicznej i współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz spółek komunalnych. Kolejne dziedziny, takie jak kultura, marketing i PR oraz BHP i ochrona danych, jedynie sporadycznie występują jako odrębne zakresy odpowiedzialności. Na tym tle wyraźnie wyróżniają się finanse i budżet – aż 72% osób zajmujących się tym obszarem nie wskazało żadnej innej specjalizacji. Drugim najbardziej wyodrębnionym obszarem jest pomoc społeczna (42%), przy czym odsetek ten jest wyższy niż średnia dla wszystkich gmin (patrz wykres 6). Wyniki te wskazują, że w najmniejszych gminach tylko nieliczne dziedziny funkcjonują jako odrębne specjalizacje, podczas gdy większość zadań realizowana jest w ramach szerszych, wielozadaniowych zakresów obowiązków.

W przypadku gmin największych obserwuje się – zgodnie z przypuszczeniami – większy poziom samodzielności poszczególnych obszarów. O ile w przypadku gmin najmniejszych jest tylko jeden obszar specjalizacji, gdzie stopień wyodrębnienia wynosi min. 50% (oznacza to, że wśród osób zajmujących się tym obszarem 50% nie wskazało jednocześnie żadnej innej specjalizacji), o tyle w przypadku gmin powyżej 100 tys. mieszkańców takich dziedzin jest już 13, a kolejnych sześć jest w przedziale 40-50% (patrz wykres 6). Najsilniej wyodrębnione w przypadku dużych miast są następujące obszary tematyczne: sprawy obywatelskie (87%), ochrona środowiska i gospodarka komunalna (79%), bezpieczeństwo publiczne i zarządzanie kryzysowe (76%) oraz finanse i budżet (75%). W porównaniu z najmniejszymi gminami szczególnie wzrasta rola bezpieczeństwa publicznego i zarządzania kryzysowego (19% vs. 76%) oraz planowania przestrzennego i geodezji (13% vs. 69%)⁴. Co ciekawe, sprawy finansowo-budżetowe zdecydowanie wybijające się jako „samodzielne zadanie” w małych gminach, w dużych miastach wcale się pod tym względem nie wyróżniają. Są trzy inne obszary, które w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców są częściej wskazywane jako jedyny zakres obowiązków pracowników administracji.

⁴ W tym porównaniu pomijamy obszary, dla których łączna liczba wskazań była mniejsza niż 10 (np. spółki komunalne).

Wykres 6. Udział „samodzielnych” wskazań danego obszaru tematycznego wśród urzędników w gminach do 5 tys. mieszkańców i gminach pow. 100 tys. mieszkańców



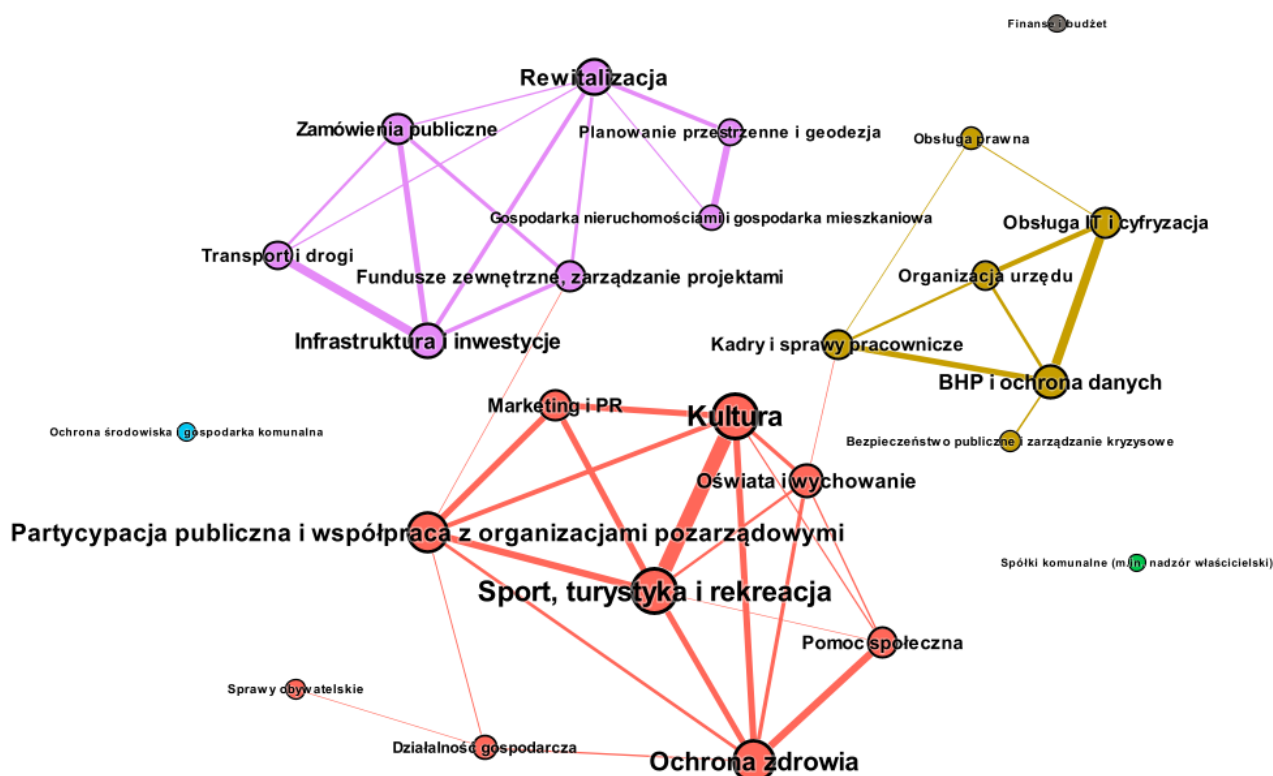
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych sondażowych SAM-SON.

Powiązania między zadaniami realizowanymi przez urzędników – struktura wielozadaniowej pracy

Ponadto analizie poddano **współwystępowanie poszczególnych obszarów**, czyli to, które **dziedziny najczęściej pojawiają się razem w ramach zakresu obowiązków jednego urzędnika**. Pozwala to zidentyfikować typowe „zestawy” zadań realizowane w ramach wielozadaniowych stanowisk.

Rysunek 1 przedstawia strukturę relacji i powiązań sieciowych pomiędzy obszarami specjalizacji. Każdy **węzeł** odpowiada jednemu obszarowi działalności (łącznie jest ich 25), natomiast **krawędzie** przedstawiają istotne statystycznie współwystępowanie dwóch specjalizacji w zakresie obowiązków tego samego urzędnika. Kolory węzłów odpowiadają klastrom tematycznym wyodrębnionym za pomocą algorytmu modularności. **Grubość krawędzi** odzwierciedla siłę związku pomiędzy dwiema specjalizacjami (wartość współczynnika korelacji). Im grubsza linia, tym częściej oba obszary występują razem w zakresie obowiązków tych samych osób. W analizie uwzględniono wyłącznie relacje o współczynniku korelacji min. 0,15. **Wielkość węzła** odpowiada jego łącznej sile wszystkich powiązań danego obszaru z pozostałymi specjalizacjami (czyli tzw. *weighted degree*). Oznacza to, że większe węzły reprezentują dziedziny, które najczęściej współwystępują z innymi obszarami działalności i pełnią bardziej centralną rolę w sieci. Z kolei małe izolowane węzły oznaczają specjalizacje wykonywane częściej samodzielnie lub tylko sporadycznie łączone z innymi zadaniami.

Rysunek 1. Relacje między poszczególnymi obszarami tematycznymi wśród urzędników administracji samorządowej gminnej



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych sondażowych SAM-SON.

Poszczególne obszary specjalizacji nie tworzą przypadkowego układu, lecz **trzy wyraźne grupy**. Największą z nich stanowi **grupa usług społecznych i spraw obywatelskich** (oznaczona kolorem czerwonym) obejmująca kulturę, sport i rekreację, ochronę zdrowia, pomoc społeczną, oświatę, marketing i PR oraz partycypację publiczną i współpracę z organizacjami pozarządowymi. Silne powiązania pomiędzy tymi specjalizacjami wskazują, że są one często realizowane łącznie w ramach jednego stanowiska lub komórki organizacyjnej. Sprawy obywatelskie oraz działalność gospodarcza zajmują w tej grupie bardziej peryferyjne pozycje.

Druga grupa (oznaczona kolorem fioletowym) skupia specjalizacje związane z **infrastrukturą techniczną**. Tworzą ją przede wszystkim infrastruktura i inwestycje, transport i drogi, zamówienia publiczne, fundusze zewnętrzne i zarządzanie projektami, gospodarka nieruchomościami oraz planowanie przestrzenne i geodezja. Szczególnie istotną rolę w tej części sieci pełni rewitalizacja, która łączy kilka różnych obszarów i stanowi swoisty węzeł integrujący zadania inwestycyjne, przestrzenne i projektowe.

Trzecia grupa (oznaczona kolorem żółtym) obejmuje specjalizacje związane z **organizacją urzędu**. Jej centrum tworzą organizacja urzędu, kadry i sprawy pracownicze, obsługa IT i cyfryzacja oraz BHP i ochrona danych, do których dołączają obsługa prawna oraz bezpieczeństwo publiczne i zarządzanie kryzysowe.

Na tle tych trzech grup wyróżniają się trzy „samotne” specjalizacje: **finanse i budżet, ochrona środowiska i gospodarka komunalna** oraz **spółki komunalne**. Ich odrębna pozycja, mały rozmiar węzła oraz brak istotnych powiązań z pozostałymi specjalizacjami wskazują, że obszary te rzadziej współwystępują z innymi dziedzinami specjalizacji i częściej funkcjonują jako samodzielne zakresy odpowiedzialności. Z kolei największe węzły w sieci – przede wszystkim **ochrona zdrowia, sport, turystyka i rekreacja, kultura** oraz **partycypacja publiczna i współpraca z organizacjami pozarządowymi** – charakteryzują się wysoką łączną siłą powiązań z innymi specjalizacjami. Oznacza to, że dziedziny te stosunkowo rzadko stanowią samodzielny zakres obowiązków, a znacznie częściej są elementem szerszych, wielozadaniowych stanowisk pracy. Jest to zgodne z wcześniejszą analizą stopnia wyodrębnienia specjalizacji.

Najważniejsze połączenia pomiędzy trzema wyróżnionymi grupami tematycznymi przebiegają na styku obszarów inwestycyjnych i społecznych – przede wszystkim poprzez fundusze zewnętrzne i zarządzanie projektami – a także pomiędzy sferą społeczną i wewnętrznym funkcjonowaniem urzędu, gdzie rolę łączników pełni oświata i wychowanie.

Podsumowując tę część naszych analiz, zadaliśmy sobie pytanie, który z omawianych wyżej czynników najsilniej wiąże się z zakresem odpowiedzialności urzędników. W tym celu skonstruowaliśmy model regresji liniowej, w której zmienną wyjaśnianą była liczba obszarów tematycznych wskazanych przez pracownika, a zmiennymi wyjaśniającymi –

wielkość gminy mierzona liczbą mieszkańców⁵, zamożność gminy⁶, pełnienie funkcji kierowniczej oraz liczba szczebli służbowych dzielących pracownika od wójta, burmistrza lub prezydenta.

Analiza wykazała, że zakres odpowiedzialności urzędników najsilniej związany jest z pozycją pracownika w strukturze organizacyjnej urzędu. Osoby zajmujące stanowisko kierownicze odpowiadają za szerszy zakres zadań niż szeregowi urzędnicy. Niemal równie istotna jest wielkość gminy – w większych mamy do czynienia z większą specjalizacją. Istotna statystycznie okazała się także odległość organizacyjna od wójta/burmistrza/prezydenta (mierzona liczbą szczebli w hierarchii urzędniczej dzielących urzędnika od włodarza). Natomiast w naszym modelu zupełnie nieistotna statystycznie okazała się zamożność gminy, choć można było oczekiwać, że gminy bogatsze zatrudniają więcej urzędników, co pozwala im na większą specjalizację.

Kontakty urzędników z władzami samorządowymi i radnymi

W poprzednim rozdziale skoncentrowaliśmy się na jednym z wymiarów organizacji pracy – specjalizacji i podziale zadań. Obecnie przyjrzymy się strukturze hierarchicznej oraz relacjom wewnątrz urzędów samorządowych.

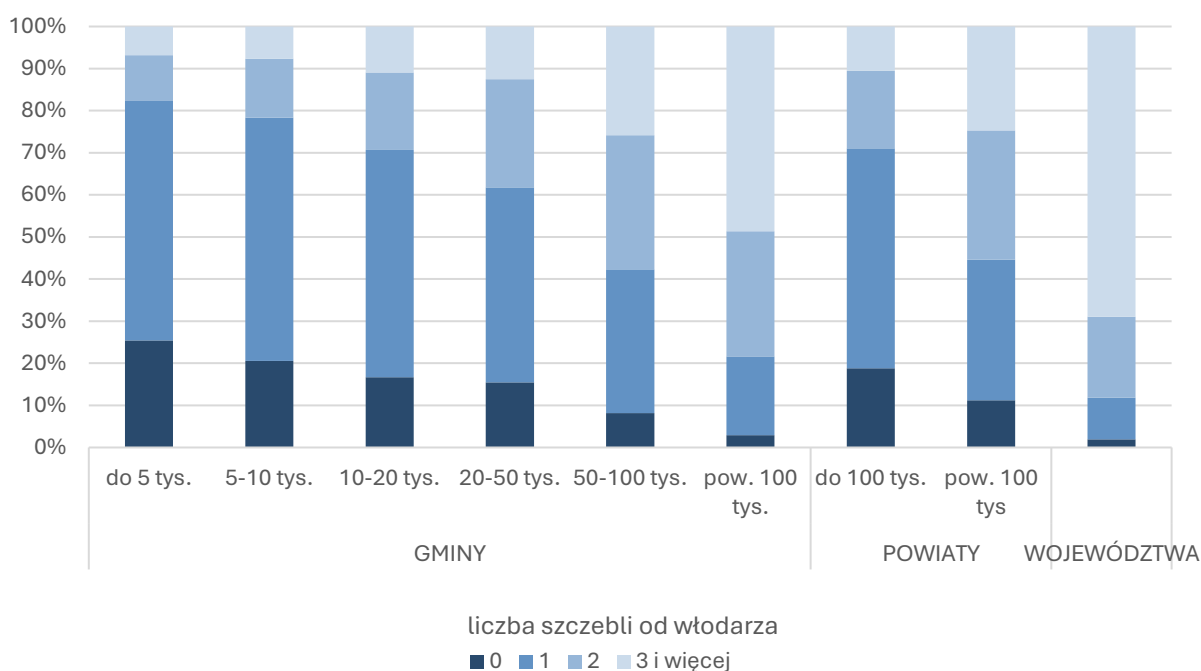
Przy okazji prezentacji danych na wykresie 3 posłużyliśmy się zmienną określającą **liczbę szczebli służbowych oddzielających urzędnika od włodarza**. Przyjrzymy się teraz tej zmiennej nieco dokładniej. Dane na wykresie 7 wskazują na zróżnicowanie struktury hierarchicznej urzędów w dużych i małych jednostkach samorządowych.

W gminach do 5 tys. mieszkańców prawie jedna czwarta, a w gminach liczących 5-10 tys. mieszkańców jedna piąta urzędników podlega bezpośrednio wójtowi bądź burmistrzowi miasta. W dużych miastach (powyżej 100 tys. mieszkańców) sytuacja jest odmienna – w przypadku połowy naszych respondentów od prezydenta dzieli ich co najmniej trzy szczeble pośrednie w hierarchii urzędniczej, a na bezpośrednią podległość włodarzowi miasta wskazuje niespełna 3% odpowiadających na ankietę. Jeszcze bardziej rozbudowana jest struktura hierarchiczna urzędów marszałkowskich. W tym przypadku na przynajmniej trzy szczeble pośrednie do marszałka wskazuje aż 70% respondentów, a bezpośrednią podległość deklaruje mniej niż 2% odpowiadających. Struktura hierarchiczna powiatów liczących mniej niż 100 tys. mieszkańców przypomina tę w gminach od 10 do 20 tys., a powiatów większych jest zbliżona do obserwowanej w gminach około 50 tys. mieszkańców. Gminy odpowiadają za szerszy zakres zadań niż powiaty, nic więc dziwnego, że skomplikowanie struktury urzędu gminy odpowiada poziomowi skomplikowania starostwa powiatu o znacznie większej liczbie mieszkańców.

⁵ Ze względu na rozkład statystyczny tej zmiennej do obliczeń wzięliśmy logarytm naturalny liczby mieszkańców.

⁶ Mierzona dochodami budżetowymi (bez otrzymanych dotacji) w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2024 r.

Wykres 7. Liczba szczebli w hierarchii urzędniczej oddzielających respondenta od wójtarsza JST



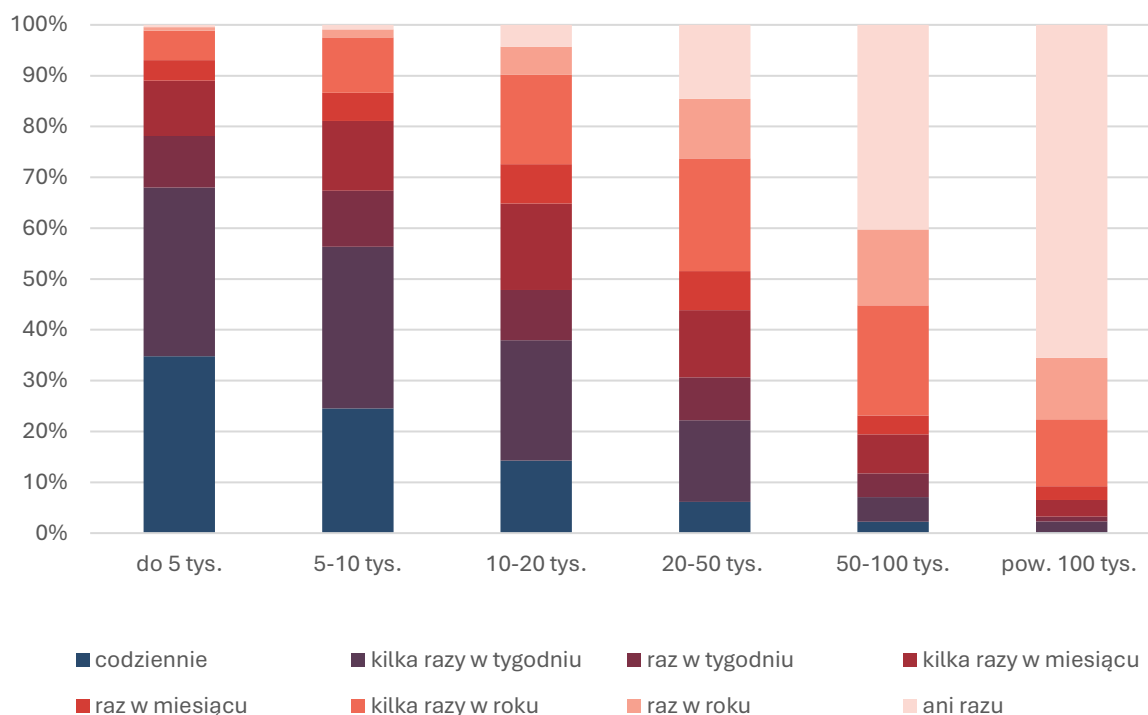
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych sondażowych SAM-SON.

Kolejnym analizowanym zagadnieniem ważnym w kontekście specyfiki pracy urzędu są **bezpośrednie kontakty urzędników z wójtarszem oraz radnymi**. Częstotliwość kontaktów z wójtarszem można traktować jako wskaźnik **dystansu organizacyjnego** między pracownikami a kierownictwem urzędu, odzwierciedlający sposób organizacji pracy i stopień rozbudowania struktury hierarchicznej. Analiza kontaktów z radnymi stanowi natomiast uzupełnienie tego obrazu i pozwala opisać relacje administracji z przedstawicielami lokalnej wspólnoty wybranymi do sprawowania funkcji uchwałodawczych i kontrolnych.

Można przypuszczać, że wraz ze wzrostem wielkości JST, a tym samym rozbudową urzędu i jego struktury hierarchicznej⁷, kontakty te generalnie stają się rzadsze. Wyniki analiz jednoznacznie potwierdzają to przypuszczenie (patrz wykres 8). O ile w gminach liczących do 5 tys. mieszkańców blisko 70% urzędników deklaruje, że co najmniej kilka razy w tygodniu bezpośrednio rozmawia z wójtarszem, o tyle w gminach o liczbie ludności 10–20 tys. odsetek ten spada do niespełna 40%. W największych miastach, liczących ponad 100 tys. mieszkańców, tak częsty kontakt z prezydentem deklaruje już zaledwie około 2% urzędników. Jeszcze wyraźniej różnice te widoczne są na drugim krańcu skali. Brak bezpośredniego kontaktu z wójtarszem przez ostatni rok w zasadzie nie zdarza się urzędnikom w gminach do 10 tys. mieszkańców. Tymczasem w gminach liczących 50–100 tys. mieszkańców ponad połowa pracowników ani razu w ciągu ostatniego roku nie rozmawiała bezpośrednio z prezydentem lub burmistrzem, a w największych miastach odsetek ten sięga blisko 80%. Wyniki te pokazują, że wzrost wielkości JST i tym samym – urzędu – wiąże się z wyraźnym zwiększeniem dystansu organizacyjnego między urzędnikami a kierownictwem jednostki.

⁷ Więcej o relacji między wielkością JST a wielkością urzędu piszemy w raporcie NIST *Ilu urzędników potrzeba do rządzenia gminą?*, <https://www.nist.gov.pl/k/ilu-urzednikow-potrzeba-do-rzadzenia-gmina,15019.html> [dostęp: 25.08.2026].

Wykres 8. Częstotliwość kontaktów urzędników administracji samorządowej gminnej z wójtem (bezpośrednia rozmowa w ciągu ostatnich 12 miesięcy)



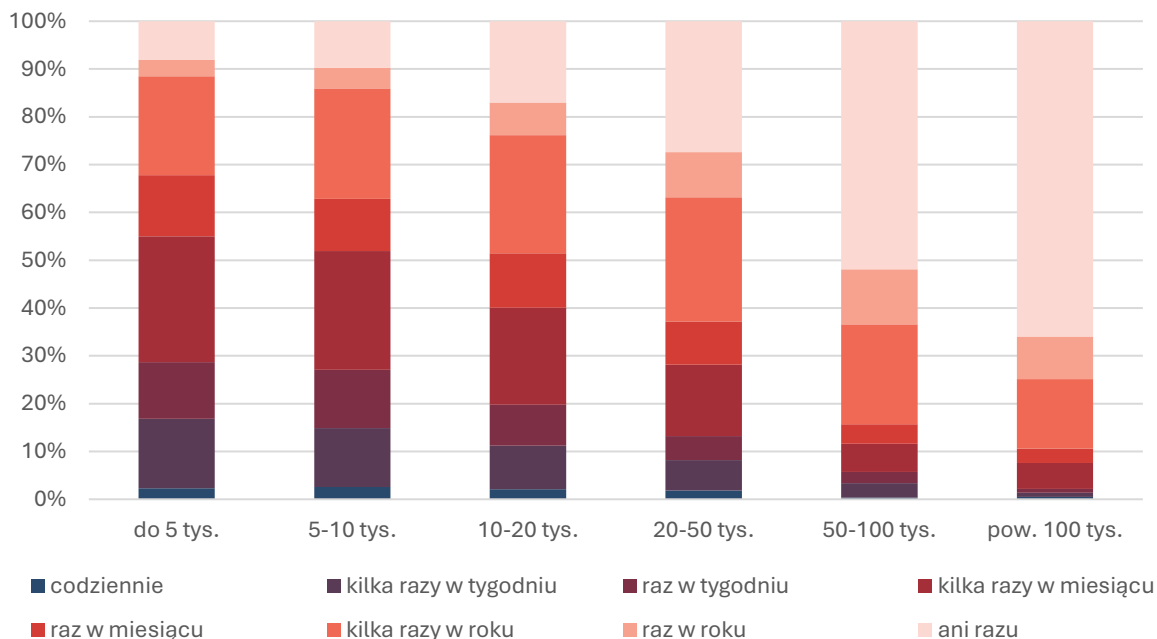
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych sondażowych SAM-SON.

Podobną zależność obserwujemy w przypadku kontaktów z radnymi (patrz wykres 9). Wraz ze wzrostem wielkości gminy maleje częstotliwość bezpośrednich kontaktów urzędników z przedstawicielami rady. W porównaniu z kontaktami z włodarzem są one jednak wyraźnie rzadsze w przypadku wszystkich analizowanych grup wielkości gmin. O ile w najmniejszych gminach codzienny kontakt z wójtem deklaruje co trzeci urzędnik, o tyle codzienną rozmowę z którymkolwiek z radnych wskazuje zaledwie około 2% respondentów. Również brak jakiegokolwiek kontaktu z radnymi jest znacznie częstszy niż w przypadku włodarza. W gminach liczących 50–100 tys. mieszkańców blisko połowa urzędników deklaruje, że w ciągu ostatniego roku ani razu nie rozmawiała z radnym, natomiast w największych miastach (powyżej 100 tys. mieszkańców) odsetek ten wzrasta do około dwóch trzecich respondentów.

Dodatkowo obserwujemy wyraźne zróżnicowanie częstotliwości kontaktów z włodarzem w zależności od pozycji urzędnika w hierarchii organizacyjnej. Jeżeli uwzględnimy wyłącznie wyższą kadrę kierowniczą (czyli urzędników, którzy w ankiecie wskazali jednocześnie, że zajmują stanowisko kierownicze i bezpośrednio podlegają włodarzowi), widoczna jest zdecydowanie większa intensywność kontaktów z wójtem niż wśród ogółu pracowników (patrz wykres 10). Różnica ta jest szczególnie widoczna w przypadku codziennych rozmów. W gminach najmniejszych (do 5 tys. mieszkańców) odsetek wyższej kadry kierowniczej deklarującej codzienny kontakt z wójtem jest niemal dwukrotnie wyższy niż wśród wszystkich urzędników, a przewaga ta zwiększa się wraz ze wzrostem wielkości JST. Co ciekawe, w przypadku kontaktów kilka razy w tygodniu różnice między kadrą kierowniczą a ogółem urzędników ujawniają się wyraźniej dopiero w gminach liczących powyżej 10 tys. mieszkańców i są szczególnie widoczne w największych

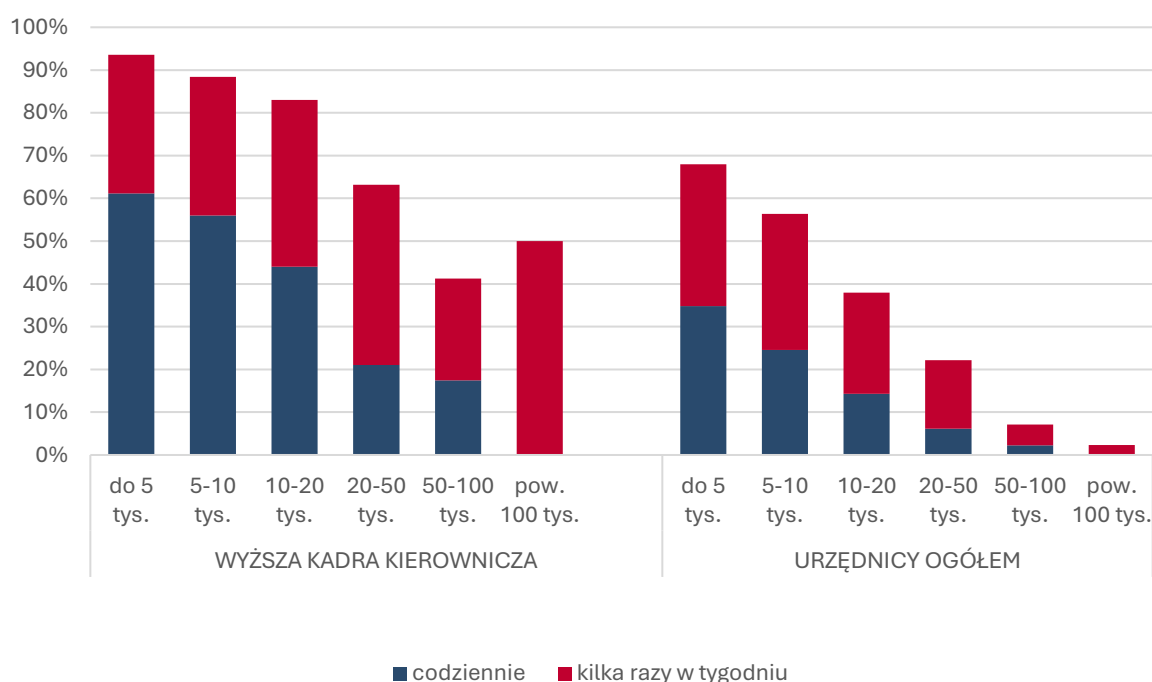
miastach. W przypadku kontaktów z radnymi zależność jest nieco inna. Zajmowanie wyższego stanowiska kierowniczego nie zwiększa wyraźnie prawdopodobieństwa codziennych kontaktów z radnymi, zmniejsza natomiast ryzyko zupełnego braku kontaktu lub kontaktu sporadycznego (raz w roku).

Wykres 9. Częstotliwość kontaktów urzędników administracji samorządowej gminnej z radnymi (bezpośrednia rozmowa z którymś z radnych w ciągu ostatnich 12 miesięcy)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych sondażowych SAM-SON.

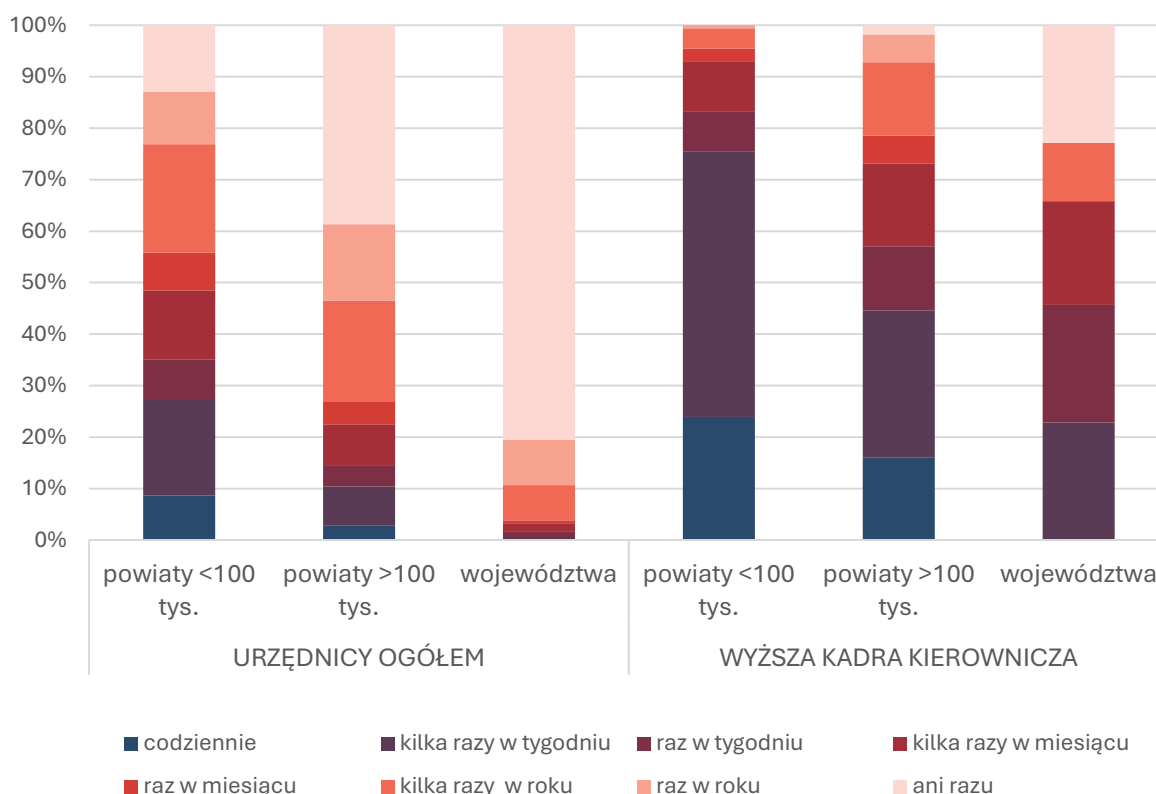
Wykres 10. Intensywne kontakty urzędników administracji samorządowej gminnej z wójtem (przynajmniej kilka razy w tygodniu) – wyższa kadra kierownicza vs. urzędnicy ogółem



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych sondażowych SAM-SON.

Częściowo podobne zależności obserwujemy w przypadku urzędników administracji samorządowej powiatowej i wojewódzkiej. Po pierwsze, wraz ze wzrostem wielkości JST maleje częstotliwość kontaktów (patrz wykres 11). Spośród urzędników pracujących w urzędach marszałkowskich aż 80% nie miało w ostatnim roku bezpośredniej styczności z marszałkiem. W przypadku powiatów o liczbie ludności powyżej 100 tys. odsetek ten spada do niecałych 40%⁸, zaś w przypadku powiatów mniejszych (mniej niż 100 tys. mieszkańców) – do 13%⁹. Po drugie, wyższa kadra kierownicza utrzymuje znacznie częstsze kontakty z włodarzem niż ogół urzędników. W tej grupie brak jakiegokolwiek kontaktu z włodarzem należy do rzadkości – w powiatach praktycznie nie występuje, a w województwach dotyczy 17% respondentów. Po trzecie, podobnie jak w przypadku gmin, regularne kontakty z radnymi powiatu czy sejmiku województwa należą do rzadkości. Kontakty co najmniej kilka razy w tygodniu deklaruje 10% urzędników administracji powiatowej i zaledwie 2% pracowników urzędów marszałkowskich. W przeciwieństwie do gmin, zajmowanie stanowiska kierowniczego zwiększa jednak prawdopodobieństwo codziennych kontaktów z radnymi. Jednocześnie, podobnie jak na szczeblu gminnym, zmniejsza prawdopodobieństwo całkowitego braku kontaktu lub kontaktów jedynie sporadycznych.

Wykres 11. Częstotliwość kontaktów urzędników administracji samorządowej powiatowej i wojewódzkiej odpowiednio ze starostą i marszałkiem (bezpośrednia rozmowa w ciągu ostatnich 12 miesięcy)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych sondażowych SAM-SON.

⁸ Tym samym powiaty powyżej 100 tys. mieszkańców osiągają w tym zakresie wartość zbliżoną do gmin z przedziału 50–100 tys. Jednocześnie odsetek urzędników deklarujących kontakty z włodarzem co najmniej kilka razy w tygodniu jest w tej grupie wielkości powiatów wyższy niż we wspomnianej grupie wielkości gmin.

⁹ Tym samym powiaty poniżej 100 tys. mieszkańców osiągają w tym zakresie wartość zbliżoną do gmin z przedziału 20–50 tys., ale podobnie jak w ww. przypadku regularne kontakty ze starostą są zdecydowanie częstsze.

Podsumowanie

Przedstawione analizy wskazują, że weberowski model anonimowej, hierarchicznej biurokracji dość dobrze odpowiada rzeczywistości urzędów dużych miast albo urzędów marszałkowskich. A stereotyp małego urzędu, w którym „wszyscy znają wszystkich”, relacje są bardziej bezpośrednie, a urzędnicy często są „od wszystkiego po trochu” ma całkiem solidne oparcie w danych. W najmniejszych gminach wielozadaniowość jest normą, a kontakt z wójtem pozostaje elementem codziennej pracy. W największych miastach, powiatach czy województwach sytuacja wygląda inaczej – dominuje specjalizacja, a bezpośrednia rozmowa z włodarzem jest raczej wyjątkiem niż codziennością.

Analizy pokazują, że sposób organizacji pracy w administracji samorządowej jest silnie związany z wielkością jednostki. Wraz ze wzrostem liczby mieszkańców urzędy stają się bardziej wyspecjalizowane, zakresy obowiązków pracowników węższe, a struktura organizacyjna bardziej hierarchiczna. Oznacza to również większy dystans organizacyjny między urzędnikami a włodarzem. W małych gminach pracownicy częściej odpowiadają za kilka obszarów jednocześnie, a poszczególne specjalizacje rzadziej funkcjonują jako odrębne zakresy obowiązków. W dużych miastach obserwujemy odwrotny model – wyraźniejszy podział kompetencji, większe wyodrębnienie dziedzin i rzadsze kontakty z prezydentem.

Analiza współwystępowania obszarów odpowiedzialności pokazuje, że część specjalizacji funkcjonuje jako samodzielne dziedziny (np. finanse i budżet czy ochrona środowiska i gospodarka komunalna), podczas gdy inne – zwłaszcza związane z kulturą, sportem, zdrowiem czy partycypacją – częściej łączą się w szersze zestawy zadań. Znaczenie ma także miejsce zajmowane w strukturze urzędu. Kadra kierownicza odpowiada przeciętnie za większą liczbę obszarów i częściej kontaktuje się z włodarzem, co pokazuje, że jej rola polega nie tylko na zarządzaniu zespołami, ale również na koordynacji różnych dziedzin działania urzędu.

Podsumowując, wielkość jednostki (a tym samym urzędu) kształtuje nie tylko skalę działania administracji, ale także sposób organizacji pracy i relacje wewnątrz urzędu.

Autorzy



Anna Dąbrowska – od 2015 roku doktor nauk o Ziemi, adiunktka na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w zagadnieniach związanych z funkcjonowaniem i zarządzaniem samorządem terytorialnym, rozwojem lokalnym i regionalnym, planowaniem strategicznym oraz partycypacją publiczną. Współautorka wielu dokumentów strategicznych i programowych na szczeblu lokalnym i regionalnym, między innymi ekspertka tematyczna ds. Strategii Rozwoju Metropolii Warszawskiej do 2040 roku w Stowarzyszeniu „Metropolia Warszawa”. Ma doświadczenie w realizacji projektów naukowych oraz przygotowywaniu ekspertyz, analiz i raportów na zlecenie samorządów, administracji rządowej i organizacji społecznych.



Paweł Świaniewicz – profesor nauk ekonomicznych, od 1 lipca 2024 r. dyrektor Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, pracuje także w Instytucie Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu. Zajmuje się porównawczymi badaniami samorządów terytorialnych w krajach europejskich. Poprzednio pracował na Uniwersytecie Warszawskim (2001–2022) i Katolickim Uniwersytecie Lubelskim (1998–2001). W latach 2019–2020 dyrektor Szkoły Doktorskiej Nauk Społecznych na Uniwersytecie Warszawskim. Od 2000 do 2015 członek zarządu, a od 2005 do 2010 przewodniczący zarządu European Urban Research Association (EURA), od 2017 do 2024 r. członek Steering Committee of the Standing Group on Local Government and Politics of the European Consortium for Political Research (ECPR).