

KOMPETENCJE SEKRETARZY GMIN – SAMOOCENA PRZYGOTOWANIA
SEKRETARZY DO KIEROWANIA URZĘDEM I KOORDYNOWANIA ZADAŃ
ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

Katarzyna Śpiewok
Dr Daniel Budzeń

Wstęp

Celem opracowania jest ocena gotowości sekretarzy gmin do formalnego i realnego przejmowania odpowiedzialności za kierowanie urzędem (gminy, powiatu, miasta) oraz koordynowania działań administracji lokalnej w jednostce samorządu terytorialnego. Podstawą analizy są wnioski sformułowane w opracowaniu *Sekretarz XXI wieku. (Nie)spełnione ambicje ustawodawcy i nowe–stare wyzwania dla sekretarzy polskich gmin*, z których najistotniejsze przytaczamy poniżej, zestawione z opiniami urzędujących sekretarzy zebranych w ramach badania ankietowego przeprowadzonego przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej. W analizie szukamy odpowiedzi na pytanie: czy sekretarze są otwarci na zmianę modelu zarządzania w samorządzie i przejęcie osobistej odpowiedzialności za urząd lub całą administrację samorządową? Sprawdzamy, jak ich zdaniem powinien wyglądać katalog zadań sekretarza oraz w jakim stopniu czują się przygotowani do zarządzania różnymi typami przedsięwzięć. Interesuje nas również gotowość sekretarzy do rozwoju kompetencji i podejmowania nowych zadań, w tym do koordynacji działań na poziomie całej administracji lokalnej.

„Sekretarz (II połowy) XXI wieku to doświadczony menedżer, dobrze przygotowany do kreowania i wdrażania polityki personalnej, doskonalenia standardów zarządzania oraz koordynacji pracy administracji w jednostce samorządu terytorialnego” – taka wizja sekretarza przyszłości zarysowała się w naszej analizie opracowanej dla Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej w 2025 roku¹. Dzięki otwartości FRDL na kontynuację i pogłębianie tematu dzisiaj uzupełniamy zagadnienie o nową perspektywę, uwzględniającą poglądy, potrzeby i swoistą samoocenę urzędujących sekretarzy.

W pierwszej kolejności przypominamy najważniejsze wnioski z analizy z 2025 roku odnoszące się do zakresu zadań i roli sekretarza. To właśnie w sekretarzach widzimy szansę na wzmocnienie systemu zarządzania w samorządzie lokalnym. Następnie weryfikujemy, czy nasze wyobrażenie stanowiska i roli sekretarza, które wyłoniło się w analizie z 2025 roku, odpowiada na aktualne wyzwania zarządcze stojące przed administracją. W tym celu przytaczamy – m.in. za ekspertami OECD i Banku Światowego – najistotniejsze wyzwania w zarządzaniu na poziomie lokalnym. Na tym zamykamy teoretyczne rozważania. Drugą część analizy poświęcamy odczuciom

¹ K. Śpiewok, D. Budzeń, *Sekretarz XXI wieku. (Nie)spełnione ambicje ustawodawcy i nowe–stare wyzwania dla sekretarzy polskich gmin*, „Analiza Celowa” 2025, nr 8, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, <https://frdl.org.pl/publikacje/analizy-celowe/sekretarz-xxi-wieku-niespełnione-ambicje-ustawodawcy-i-nowe-stare-wyzwania-dla-sekretarzy-polskich-gmin> [data dostępu: 12.05.2026].

sekretarzy, którzy dzisiaj wykonują swoje obowiązki – bardzo zróżnicowane, w skrajnie różnych uwarunkowaniach lokalnych, a co za tym idzie – z bardzo różnymi emocjami na temat ewentualnej ewolucji stanowiska, które zajmują.

W badaniu FRDL „Opinie sekretarzy JST – 2026” ponad 1400 osób piastujących tę funkcję wypowiedziało się m.in. na temat pożądanego zakresu zadań sekretarzy, przygotowania do ich realizacji, a nawet gotowości przejęcia obowiązków zarządczych i koordynacyjnych. Informacje te dały nam możliwość przyjrzenia się potrzebom dużej grupy sekretarzy, a więc potencjalnych bezpośrednich beneficjentów zmian samorządowej pragmatyki służbowej. Co ważne, uzyskane wprost od sekretarzy informacje dają podstawę nie tylko do weryfikacji zakresu ewentualnej zmiany, lecz także do zaprojektowania w efektywny sposób samego jej procesu. W szczególności są skarbnicą wiedzy o potrzebach uzupełnienia kompetencji przed ewentualnym przejściem nowych zadań.

Osoby zainteresowane systemowym podejściem do wzmacniania administracji samorządowej w Polsce, które nie zetknęły się jak dotąd z naszymi rozważaniami na temat znaczenia i roli sekretarzy, zachęcamy również do lektury analizy celowej *Sekretarz XXI wieku. (Nie)spełnione ambicje ustawodawcy i nowe–stare wyzwania dla sekretarzy polskich gmin.*

Rozdział I

WIZJA SEKRETARZA XXI WIEKU

Patrząc w przyszłość, ale też doświadczając kontaktów z sekretarzami miast, gmin i powiatów, dostrzegamy w tej grupie pracowników samorządowych oraz w samym stanowisku sekretarza niewykorzystany potencjał do poprawy efektywności administracji lokalnej, zapewnienia ciągłości działania urzędów i budowania korpusu pracowników samorządowych. W dłuższej perspektywie upatrujemy istotną rolę sekretarzy we wzmacnianiu (a w niektórych miejscach w odbudowie) zaufania obywateli do instytucji publicznych.

Sekretarz naszych marzeń to przede wszystkim **doświadczony menedżer**. Nie jest naszym celem otwieranie dyskusji, czy wymagany ustawowo dwuletni staż pracy na kierowniczym stanowisku w jednostkach sektora finansów publicznych jest wystarczający i dlaczego biznesowe doświadczenie menedżerskie nie zostało wzięte przez ustawodawcę pod uwagę. Zgadza się co do zasady, że najwyższy rangą urzędnik samorządowy powinien praktykować wcześniej kierowanie organizacją (lub jej wydzieloną częścią), a tym samym posiadać podstawową wiedzę i umiejętności kierownicze, pozytywnie zweryfikowane poprzez wcześniej podejmowane zawodowe wyzwania. Niezależnie bowiem od katalogu zadań, które realizuje konkretny sekretarz w konkretnym samorządzie, jego odpowiedzialnością jest ich zaplanowanie, zorganizowanie, kontrola oraz motywowanie pracowników, by nie tylko zrealizowali zadania, lecz także osiągnęli (jako zespół) cele i rezultaty oczekiwane przez pracodawcę samorządowego.

Wzmacnianie i utrzymywanie zaangażowania pracowników w długim okresie to wyzwanie stojące dzisiaj przed każdym pracodawcą. Pracodawcy ze sfery finansów publicznych mogą przyciągać stabilnością zatrudnienia, ale zapewnienie godziwego wynagrodzenia na wszystkich stanowiskach pracy oraz adekwatnego wynagrodzenia na stanowiskach kluczowych wymaga odważnych, przemyślanych decyzji oraz rozległej wiedzy z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi. I to zarówno na etapie projektowania zmian w systemie wynagradzania, jak i ich wdrażania. Zgadza się, że

finansowe motywatory to nie wszystko. Z pewnością rozwijanie całego wachlarza mechanizmów i kompetencji bezpośrednich przełożonych w zakresie motywacji pozafinansowej musi być procesem równoległym. Nie zmienia to jednak faktu, że bezpieczeństwo ekonomiczne (godziwe wynagrodzenie) to stabilna baza do budowy zaangażowania pracowników. Z kolei subiektywne i kontekstowe (uzależnione od chłonności lokalnego rynku pracy) przekonanie pracowników kluczowych o adekwatności otrzymywanego wynagrodzenia do poświęcanego czasu i posiadanych kompetencji zwiększa szansę na wieloletni i owocny związek pracownika z pracodawcą. Na podstawie naszych doświadczeń (i zgodnie z intencją ustawodawcy) dostrzegamy, że **to właśnie sekretarz powinien odpowiadać za politykę personalną**. W interesie organu wykonawczego jest, by sekretarz został wyposażony w kompetencje i zasoby niezbędne do projektowania, wdrażania i doskonalenia systemu zarządzania pracownikami. Pamiętać należy jednocześnie, że samo powierzenie polityki personalnej sekretarzowi nie jest wystarczające, by osiągnąć wysoki poziom konkurencyjności pracodawcy samorządowego na rynku pracy. Organ wykonawczy (lub sekretarz) powinien rozwijać kompetencje zarządcze kadry kierowniczej średniego szczebla, by skutecznie wdrażała politykę personalną w podległych zespołach.

Oczywiście skupienie się na zarządzaniu kadrami nie zwolni sekretarza z odpowiedzialności za pozostałe procesy zarządcze. Stąd nasze wyobrażenie, że sekretarz – poza podstawową wiedzą zarządczą – dysponuje kompetencjami z zakresu standardów zarządzania w administracji publicznej oraz standardów (technik i metod) zarządzania w ogóle i stale je rozwija. **Sekretarz jako autorytet i praktyk w obszarze wdrażania standardów zarządzania**, m.in. kontroli zarządczej, systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, procesu zarządzania strategicznego, wybranych norm lub certyfikowanych sprawdzonych rozwiązań dostępnych na rynku usług doradczych, to najlepsze zabezpieczenie skuteczności wdrażania zmian w obszarze zarządzania. Rozwiązania przetestowane w jednej instytucji (urzędzie) i dopasowane do środowiska wewnętrznego i zewnętrznego konkretnego samorządu, mogą być przenoszone lub „rozciągane” na inne gminne (miejskie, powiatowe) jednostki organizacyjne.

W naszej wizji sekretarz – wyposażony w zadania, zasoby i kompetencje zarządcze – obejmuje kolejną ważną, deficytową rolę – **koordynatora administracji samorządowej**. Tutaj już wchodzimy w obszar wykraczający poza wizję sekretarza jako kierownika urzędu. Rola koordynatora wymaga szczególnych kompetencji społecznych, które pozwalają – pomimo braku służbowego przełożenia – uruchamiać współpracę osób lub całych zespołów powiązanych wspólnym celem, ale niepowiązanych tym samym bezpośrednim zwierzchnikiem służbowym. Tematowi koordynacji poświęcamy więcej miejsca w dalszej części opracowania, stąd tutaj poprzestaniemy na podkreśleniu, że koordynacyjna rola sekretarza domyka naszą wizję sekretarza (II połowy) XXI wieku.

Rozdział 2

SEKRETARZ W OBliczu AKTUALNYCH WYZWAŃ W ZARZĄDZANIU JEDNOSTKĄ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Nasza determinacja, by wracać do pierwotnych założeń ustawodawcy dotyczących roli sekretarza gmin, miast i powiatów, jest sumą doświadczeń wynikających z: pracy w samorządach i z samorządami, wniosków po globalnych turbulencjach, które towarzyszą nam od 2020 roku, systemowej zmiany ograniczającej liczbę kadencji urzędowania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, jak również wyzwań strategicznych, przed którymi stoją samorządy lokalne w Polsce. Szeroko zakrojone kompetencje zarządcze sekretarzy mają zapewnić ciągłość zarządzania usługami publicznymi, zmianę wizerunku pracodawcy samorządowego, zdolność do utrzymania w samorządzie najlepszych pracowników oraz elastyczność i odporność instytucjonalną w związku z dynamiką zmian zachodzących w otoczeniu.

Ciągłość zarządzania nabiera strategicznego znaczenia niezależnie od perspektywy, jaką przyjmujemy. Przegląd wybranych raportów wskazuje na różnorodność wyzwań stojących przed rządami państw i samorządem lokalnym. Trzy z nich pojawiają się jednak w każdym przekrojowym opracowaniu. Należą do nich: konieczność dostosowania jakości i skali usług publicznych do zmieniającej się struktury wiekowej lokalnych społeczności oraz spadku liczby mieszkańców, nieuchronność transformacji energetycznej oraz przywrócenie zaufania społecznego do państwa i instytucji publicznych. Towarzyszący im galopujący postęp technologiczny sprawia, że rozwój usług cyfrowych i cyfryzacja procesów zarządzania, do niedawna postrzegane głównie jako szansa na wzrost, dzisiaj muszą być rozważane również przez pryzmat zagrożeń dla bezpieczeństwa i integralności danych. W Polsce wyzwaniom strategicznym towarzyszy nieadekwatność finansowania zadań publicznych zarówno na szczeblu lokalnym (np. szkoły, szpitale powiatowe czy likwidacja zagrożeń ekologicznych związanych z gospodarką odpadami), jak i na szczeblu państwa (szkolnictwo wyższe czy usługi zdrowotne).

Niezależnie od tego, które z wymienionych wyzwań uznamy za najistotniejsze z perspektywy konkretnej jednostki samorządu terytorialnego, z realizacją każdego z nich wiąże się pewien zestaw kompetencji deficytowych na całym rynku pracy. Skutki tego deficytu najboleśniej odczuwa sfera publiczna ze względu na ograniczone – finansowymi rygorami – możliwości konkurencyjne o specjalistów branżowych.

Starzenie się społeczeństwa i spadek liczby mieszkańców to zjawisko o kolosalnym znaczeniu dla gmin, miast i powiatów. Niesie za sobą m.in. potrzebę zmiany struktury usług publicznych, a jednocześnie wzrost ich kosztów jednostkowych przy kurczących się dochodach samorządów². Redefiniowanie usług publicznych, planowanie zmiany, zarządzanie oczekiwaniami społecznymi³, rotacje pracowników i ich przekwalifikowanie, zarządzanie oparte na danych – to tylko podstawowe wyzwania wymagające sprawności zarządczej, autorytetu (w tym formalnego) oraz historycznej wiedzy organizacyjnej. O ile ta ostatnia rozkłada się na wszystkich szczeblach organizacji, o tyle kompetencje zarządcze i autorytet to atrybuty wąskiego grona, do którego bez wątplenia powinni należeć sekretarze.

Redefiniowanie usług publicznych ma ścisły związek z wieloletnimi planami inwestycyjnymi, w których trzeba uwzględnić długofalowe trendy, nie bagatelizując bieżących potrzeb usługobiorców. Nagle stykamy się z równie silnym infrastrukturalnym nadmiarem (np. w sferze edukacji), jak też niedoborem (np. w sferze opieki senioralnej). Podnosi to temperaturę dyskusji społecznych. Zderzenie potrzeb indywidualnych, przyzwyczajenia do wysokich standardów usług świadczonych przez samorządy z ustawowym zobowiązaniem do efektywności wydatkowania środków publicznych oraz kurczącymi się możliwościami finansowania inwestycji, zawilość regulacji prawnych i liczba zmian przepisów powodują, że pozyskanie i utrzymanie kadry w obszarze projektowania i zlecenia inwestycji oraz nadzoru nad ich realizacją w wielu samorządach graniczą z cudem. Niekonkurencyjne wynagrodzenie nie jest jedynym powodem problemów z obsadzeniem i utrzymaniem stanowisk kluczowych. Poziom stres wywołany niestabilnością prawa i agresją w Internecie sprawia, że sama motywacja finansowa nie jest wystarczająca, by rozwiązać problemy personalne. Potrzeba mądrego, systemowego podejścia do pozyskiwania i utrzymania zaangażowanych pracowników oraz wzmacniania kultury organizacyjnej nastawionej na wzajemne wsparcie i współpracę. Budowa kultury organizacyjnej to proces

² OECD *Lepsze zarządzanie, planowanie i dostarczanie usług w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce*, OECD Publishing, Paris 2021, <https://doi.org/10.1787/b1c061dd-pl> [data dostępu: 12.05.2025].

³ Skalę deficytów w tym zakresie opisuje m.in. Fundacja im. Stefana Batorego w *Indeksie codziennej demokracji lokalnej*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2026/02/Indeks-codziennej-demokracji-lokalnej.pdf> [data dostępu: 12.05.2025].

długofalowy i związany z ciągłym doskonaleniem wielu operacyjnych obszarów funkcjonowania organizacji. Trudno odpowiedzialnością za ten proces obarczyć organ wykonawczy, i to bez względu na liczbę sprawowanych kadencji. Musi on bowiem skupiać swoją aktywność i uwagę w sferze strategicznej i politycznej. I znowu najbardziej naturalne jest powiązanie odpowiedzialności za kształtowanie kultury organizacyjnej urzędu, w tym w obszarze pracowniczym, ze stanowiskiem sekretarza.

Ważne! Stanowisko sekretarza, z szeroką perspektywą organizacyjną, autorytetem oraz wiedzą i doświadczeniem zarządczym, jest predestynowane do budowy i doskonalenia kultury organizacyjnej urzędu.

Depopulacja dotyka środowisko wewnętrzne instytucji publicznych również bezpośrednio i na większą skalę niż „tylko” w zakresie obsadzania stanowisk kluczowych. Relatywnie niski udział młodych pracowników zatrudnionych w administracji publicznej i wysoki udział osób starszych generują liczne wyzwania w zarządzaniu zasobami ludzkimi: trudności w rekrutacji, skokowy ubytek wspomnianej wyżej wiedzy instytucjonalnej, słabszą zdolność do rozwoju kompetencji pracowniczych, w szczególności związanych z cyfryzacją i technologiami, wyższe koszty pracy i niższą efektywność (długotrwałe absencje) oraz mniejszą otwartość na pracę projektową⁴. Międzynarodowe organizacje eksperckie wskazują na ten problem, analizując dane administracji centralnej – samorządy powinny same systemowo monitorować skalę zagrożeń na poziomie lokalnym i zapobiegać ich negatywnym skutkom. Wracamy więc do tematu planowej i konsekwentnej polityki personalnej.

Kolejnym wyzwaniem dla administracji, w tym samorządowej, są dwie transformacje – transformacja cyfrowa⁵ i zielona transformacja⁶. Z punktu widzenia merytorycznego to dwa odrębne zagadnienia, z perspektywy uzasadnienia naszej wizji sekretarza XXI wieku łączy je jednak ważna cecha wspólna. Obie przebiegają w poprzek procesów i zadań realizowanych przez samorząd lokalny. Nie da się zamknąć odpowiedzialności za żadne z nich w ścianach jednego departamentu, a nawet jednej miejskiej instytucji. Odpowiedzialne zaprojektowanie i wdrożenie transformacji cyfrowej (nieuchronnej i permanentnej) oraz środowiskowej (krytycznej dla „być albo nie być” kolejnych pokoleń) musi, na poziomie struktury i procedur, wiązać ściśle ze sobą działania strategiczne z operacyjnymi, przecinając niejednokrotnie linie hierarchicznie powiązanych silosów.

Cyfryzacja to największe – a z punktu widzenia realizacji przedsięwzięć strategicznych również najważniejsze – wyzwanie w modernizacji sposobu świadczenia usług publicznych i doskonaleniu zarządzania w samorządzie. W naszej opinii to sekretarz powinien spinać cyfryzację usług publicznych i zarządzania na poziomie całej jednostki samorządu terytorialnego tam, gdzie jest to uzasadnione efektywnością wprowadzenia rozwiązań kompleksowych, wychodzących poza obszar działania pojedynczej jednostki organizacyjnej. Rola koordynatora jest jednak trudna i niezwykle odpowiedzialna. Z naszych obserwacji wynika, że powierzanie jej pełnomocnikom nie związanym z samorządem stosunkiem pracy a umową cywilnoprawną, lub pracownikom samorządowym zajmującym niższe stanowiska, częściej potęguje problemy koordynacyjne, niż wspiera skuteczność realizacji planów strategicznych. Wiążąc proces cyfryzacji usług administracyjnych z odpowiedzialnością sekretarza za administrację samorządową, wskazaliśmy właśnie sekretarza na koordynatora w tej sferze. Czy jednak sekretarze są gotowi do przejęcia tak rozległych zadań i

⁴ OECD, *Government at a Glance 2025*, OECD Publishing, Paris 2025, <https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en> [data dostępu: 12.05.2025].

⁵ Zob. m.in. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Wdrażanie technologii w samorządach – raport z badania*, 2023, <https://www.gov.pl/web/ai/wdrazanie-technologiei-w-samorzadach---raport-z-badania> [data dostępu: 12.05.2025]; Komisja Europejska, *Stan cyfrowej dekady (Digital Decade Report) – Polska*, 2024, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/library/report-state-digital-decade-2024> [data dostępu: 12.05.2025].

⁶ World Bank, *Poland – Systematic Country Diagnostic Update: Reaching the Last Mile of Convergence (English)*, Washington, D.C. 2024, <http://documents.worldbank.org/curated/en/099070224095586654> [data dostępu: 12.05.2025].

odpowiedzialności? Przekonamy się o tym, analizując w kolejnych rozdziałach wyniki badań.

Rozdział 3

ZAKRES ZADAŃ SEKRETARZA W ROLI DYREKTORA URZĘDU GMINY OKIEM URZĘDUJĄCYCH SEKRETARZY

Analiza prowadzona w 2025 roku doprowadziła nas do wniosku, że by spełnić założenia przyświecające ustawodawcy w 2008 roku, dotyczące sekretarza jako najwyższego rangą urzędnika odpowiedzialnego co najmniej za organizację pracy urzędu i politykę personalną, należałoby te zadania przypisać mu w ustawie wprost. W swoich rozważaniach poszliśmy dalej, sugerując, by przypisać sekretarzowi odpowiedzialność za kierowanie urzędem i koordynowanie administracją w samorządzie. Dzisiaj, dzięki wynikom badań FRDL, możemy wizję ekspercką zderzyć z potrzebami i oczekiwaniami osób, które już zajmują stanowiska sekretarzy. Trzeba wziąć je pod uwagę, inicjując konkretne działania systemowe odnoszące się do tej grupy pracowników.

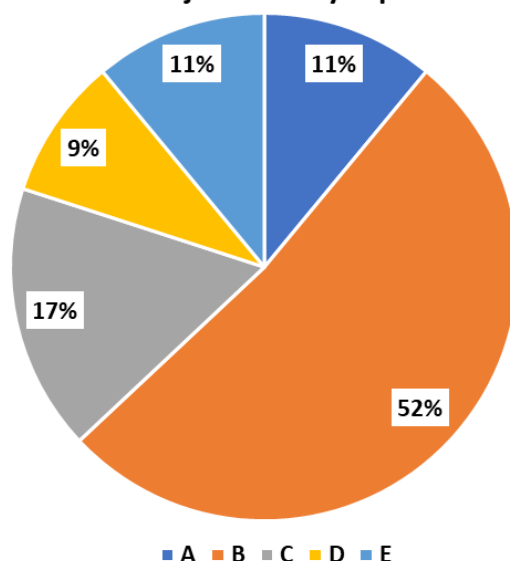
Zacniemy od wniosku daleko idącego. Bazując na rozwiązaniach z administracji rządowej, w których funkcja kierowania operacyjnego powierzona została kierowniczej kadry urzędniczej (dyrektorom generalnym w ministerstwach), a zarządzanie na poziomie strategicznym sprawują polityczni ministrowie, proponowaliśmy analogiczne rozdzielanie odpowiedzialności w samorządach. Sekretarze odpowiedzialiby za kierowanie urzędem i koordynowanie administracji samorządowej, a organy wykonawcze gmin, miast, powiatów (politycy) – za zarządzanie strategiczne. W badaniu FRDL 1461 sekretarzy odpowiedziało na pytanie, jak w przyszłości powinny zostać ukształtowane relacje pomiędzy wójtem (burmistrzem, prezydentem, starostą) a sekretarzem. Które z poniższych rozwiązań byłoby najwłaściwsze w polskich warunkach. Możliwości odpowiedzi były następujące:

- **A** – wójt (burmistrz, prezydent) kieruje zarówno polityką gminy, jak i bieżącym funkcjonowaniem urzędu; **sekretarz wspiera lidera w wyznaczonych zadaniach**;
- **B** – wójt (burmistrz, prezydent) wyznacza kierunki działalności; **sekretarz odpowiada za organizację pracy urzędu w uzgodnieniu z liderem**;
- **C** – wójt (burmistrz, prezydent) koncentruje się na polityce i relacjach zewnętrznych; **sekretarz samodzielnie zarządza urzędem** jako organizacją;
- **D** – wójt (burmistrz, prezydent) i sekretarz działają w rozdzielonych obszarach – politycznym i administracyjnym – z niezależnymi kompetencjami;
- **E** – trudno wskazać jeden właściwy model.

Wykres 1 pokazuje rozkład wszystkich odpowiedzi niezależnie od typu jednostki, w której zatrudniony jest sekretarz⁷.

⁷ Procentowy rozkład odpowiedzi sekretarzy z poszczególnych typów gmin (wiejskie, miejsko-wiejskie, miejskie oraz miasta na prawach powiatu) był bardzo zbliżony. Liczebność prób w grupach sekretarzy reprezentujących gminy wiejskie i miejsko-wiejskie umożliwia wnioskowanie statystyczne przy niskim maksymalnym błędzie oszacowania (poniżej 3% przy poziomie ufności 95%).

Relacje między sekretarzem JST a wójtem/burmistrzem/prezydentem mogą być ukształtowane na różne sposoby. Który z poniższych byłby Pani/Pana zdaniem najwłaściwszy w polskich warunkach?



Wykres 1. Odpowiedzialność organu wykonawczego JST a odpowiedzialność sekretarza – model docelowy

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania FRDL „Opinie sekretarzy JST – 2026”

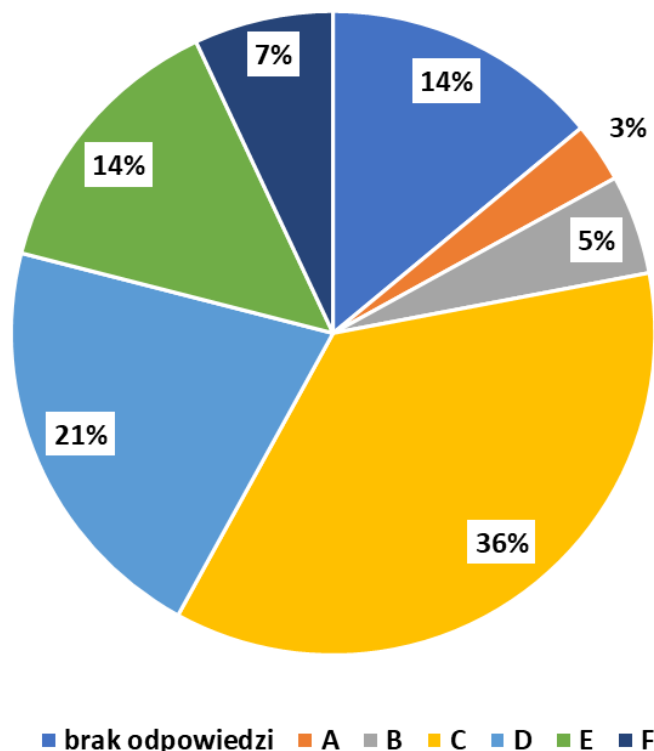
Zaledwie 11% sekretarzy (E = 161 osób) zadeklarowało, że trudno wskazać im jeden właściwy model. Aż 63% osób (921, w tym A = 161 i B = 760) wybrało propozycje **utrzymujące status quo**, przy czym większość sekretarzy (760 osób) opowiada się za odpowiedzialnością sekretarzy za organizację pracy urzędu w uzgodnieniu z liderem (wójtem, burmistrzem, prezydentem, starostą), który wyznacza kierunki działalności. 161 osób wskazało, że sekretarz powinien zaledwie wspierać lidera w wyznaczonych zadaniach, a wójt (burmistrz, prezydent, starosta) kierować zarówno polityką gminy, jak i bieżącym funkcjonowaniem urzędu. Obydwa wymienione założenia funkcjonują dzisiaj w stosunkach pracowniczych pomiędzy organem wykonawczym a sekretarzem, przy czym odpowiedzialność sekretarza jest odpowiedzialnością służbową wobec pracodawcy, a nie odpowiedzialnością ustawową wobec zewnętrznego nadzoru (instytucjonalnego i społecznego) nad funkcjonowaniem samorządu.

Tylko 17% (C = 245 osób) uczestników badania wskazuje jako pożądaną model, w którym wójt (burmistrz, prezydent) koncentruje się na polityce i relacjach zewnętrznych, a sekretarz samodzielnie zarządza urzędem jako organizacją. Natomiast wizja sekretarza w roli zwierzchnika administracji samorządowej to przekonanie niespełna 9% sekretarzy, którzy wypełnili ankiety (D = 134 osoby). Analiza danych szczegółowych nie wykazała istotnych różnic w opiniach sekretarzy reprezentujących urzędy różnego typu (gmin wiejskich, miejskich, miejsko-wiejskich, powiatowych czy miast na prawach powiatów). Różnica w stażu pracy na stanowisku sekretarza również nie ma istotnego wpływu na wybór modelu. Sekretarze sprawujący swoją funkcję 15 lat i więcej nieznacznie częściej wybierali odpowiedź D niż sekretarze z krótszym doświadczeniem na tym stanowisku, a sekretarze, którzy w ostatnim roku zajęli to stanowisko, niemal nie wybierali tej opcji. W pozostałych grupach stażowych różnice te były nieistotne.

Przy okazji badania opinii sekretarzy na temat docelowego modelu odpowiedzialności za administrację samorządową warto przyjrzeć się poglądom sekretarzy na temat relacji pomiędzy organem wykonawczym a uchwałodawczym. Sekretarze zostali zapytani, czy obecnie obowiązujący układ kompetencji przypisany ustawowo radzie oraz wójtowi/burmistrzowi/prezydentowi powinien pozostać niezmienny, czy też

któryś z organów powinien zostać wyposażony w dodatkowe uprawnienia. Rozkład odpowiedzi obrazuje wykres 2.

Gdyby miał(a) Pani/Pan wpływ na kształt ustrojowy samorządu gminnego, czy uważa Pani/Pan, że należałoby



- A – znacząco wzmocnić pozycję rady względem wójta/burmistrza/prezydenta
- B – nieco wzmocnić pozycję rady
- C – pozostawić obecny układ kompetencji bez zmian
- D – nieco wzmocnić pozycję wójta/burmistrza/prezydenta
- E – znacząco wzmocnić pozycję wójta/burmistrza/prezydenta
- F – nie mam zdania w tej sprawie

Wykres 2. Opinia sekretarzy w zakresie relacji między organem stanowiącym a wykonawczym

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania FRDL „Opinie sekretarzy JST – 2026”

Zaledwie 8% ankietowanych widzi potrzebę wzmocnienia roli organu uchwałodawczego względem organu wykonawczego. Jeżeli jakkolwiek systemowa zmiana miałaby nastąpić z inicjatywy lub z poparciem tej grupy pracowników samorządowych, to według 35% badanych warto byłoby wzmocnić pozycję organu wykonawczego, ale jednocześnie 36% opowiada się za pozostawieniem obecnej relacji pomiędzy organami bez zmian.

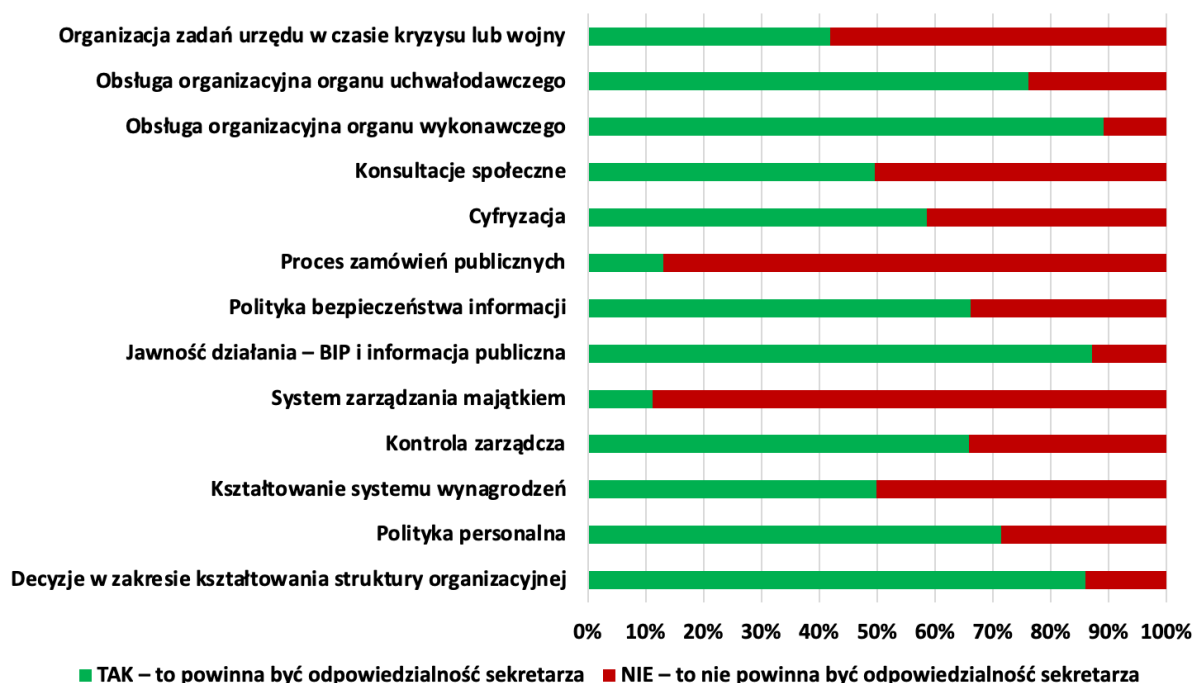
Ważne! Ze strony sekretarzy płynie wyraźny sygnał, że ogólnie nie ma dzisiaj w tym środowisku powszechnej otwartości na twarde (ustawowe) rozdzielenie zwierzchnictwa politycznego (organu wykonawczego) i urzędniczego (sekretarza w roli

kierownika urzędu lub szerzej – koordynatora całej administracji samorządowej). Nie ma też poparcia dla wzmocnienia roli organu uchwałodawczego względem organu wykonawczego.

O ile wniosek ten nie przesądza o braku akceptacji dla naszej wizji sekretarza przyszłości, o tyle skłania do następujących refleksji. Po pierwsze trzeba się upewnić, że ten kierunek – zarysowany w uzasadnieniu, a nie zrealizowany w ustawie o pracownikach samorządowych z 2008 roku – jest nadal słuszny. Po drugie realizacja tej wizji wymagać może innej drogi niż zakładana pierwotnie zmiana ustawowego modelu podziału odpowiedzialności za zarządzanie administracją samorządową.

Teraz skupimy się na doprecyzowaniu zakresu zadań zarządczych, które powinien co do zasady realizować sekretarz, uwzględniając perspektywę urzędujących sekretarzy. Nasza wizja zawierała bardzo szeroki katalog właściwy do samodzielnego kierowania urzędem jednostki samorządu terytorialnego. Sekretarze w badaniu FRDL zweryfikowali to założenie, a wynik tej weryfikacji przedstawia wykres 3.

Które z poniższych zadań powinny – Pani/Pana zdaniem – należeć (co do zasady) do podstawowych obowiązków sekretarza w urzędzie JST?



Wykres 3. Standaryzacja stanowiska sekretarza – model docelowy

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania FRDL „Opinie sekretarzy JST – 2026”

Ponad 89% ankietowanych wskazało, że odpowiedzialnością sekretarza powinno być objęte zadanie polegające na obsłudze organu wykonawczego. W dalszej kolejności równie istotne są zadania z zakresu zapewnienia jawności działania i przejrzystości (87%) oraz podejmowanie decyzji w zakresie struktury organizacyjnej (prawie 86%). Z kolei zadaniami, które nie powinny znaleźć się w zakresie odpowiedzialności sekretarza, są zarządzanie majątkiem (blisko 89%) oraz proces zamówień publicznych (prawie 87% negatywnych odpowiedzi). Warto jednak zauważyć, że w ramach pozostałych odpowiedzi obejmujących wskazanie innych zadań, które powinny należeć do obowiązków sekretarza, ankietowani wymieniali m.in. organizację wyborów i referendum, koordynację działań strategicznych i jakościowych, gospodarkę nieruchomościami, współpracę z organizacjami pozarządowymi czy też współpracę z jednostkami miejskimi. Wskazania te potwierdzają różnorodność roli sekretarza w

poszczególnych samorządach, ale żadne ze wskazań nie pojawiło się na tyle często, by włączyć je do proponowanego katalogu.

Odpowiedzi sekretarzy na pytanie o ich wizję docelowego zakresu obowiązków doprowadziły nas do następujących wniosków.

Wysoki poziom zgodności (ponad 80% odpowiedzi) uzyskały tylko 3 zakresy zarządcze odnoszące się do kierowania urzędem z 13 analizowanych:

- obsługa organizacyjna organu wykonawczego (89%);
- jawność działania – BIP i informacja publiczna (87%);
- kształtowanie struktury organizacyjnej (86%).
- W odniesieniu do tych 3 zagadnień zarządczych możemy mówić o pełnej akceptacji środowiska sekretarzy do podejmowania odpowiedzialności za obszar zarządzania urzędem. Z perspektywy ekspertów to jednak istotnie za mało w stosunku do ustawowego statusu sekretarza, nawet gdy patrzy się przez pryzmat dzisiaj obowiązujących regulacji.
- Kolejna grupa zakresów zarządczych to taka, którą widzi w standardzie stanowiska sekretarza od 50 do 80% ankietowanych. Należą do tej grupy:
- obsługa organizacyjna organu uchwałodawczego (76%) – to zaskakujące, że poziom ten odbiega od wymienionego wyżej zadania dotyczącego organu wykonawczego, chociaż można częściowo tłumaczyć tę różnicę wzmocnieniem w 2018 roku funkcji przewodniczącego rady gminy (powiatu) w tym zakresie⁸;
- polityka personalna (71%);
- polityka bezpieczeństwa informacji (66%);
- kontrola zarządcza (66%);
- cyfryzacja (59%);
- kształtowanie systemu wynagrodzeń (50%);
- konsultacje społeczne (50%).
- Z punktu widzenia sprawności działania jednostki niepokojące są dysproporcje w opiniach odnoszących się do obszarów zarządczych obejmujących:
- – politykę personalną (71%) i kształtowanie systemu wynagrodzeń (50%) oraz
- – jawność działania (87%) i politykę bezpieczeństwa informacji (66%).
- Obie pary obszarów zarządczych mają ze sobą ścisłe związki funkcjonalne. Z perspektywy sprawności i efektywności zarządzania zasadą powinno być skoncentrowanie odpowiedzialności za kształtowanie wszystkich elementów związanych z zarządzaniem personelem w jednym ręku. Podobnie jest z zarządzaniem informacją.
- Zestawienie 3 obszarów zarządzania z pierwszej grupy i 7 z drugiej grupy składa się już na konkretny katalog zadań sekretarza i podstawę do zarysowania w przyszłości profilu kompetencyjnego.
- Trzecia grupa to takie obszary zarządzania, w których większość badanych sekretarzy uznała, że co do zasady nie powinny należeć do podstawowych obowiązków sekretarzy. Należą do nich:
- system zarządzania majątkiem (89%);
- proces zamówień publicznych (87%);
- organizacja zadań urzędu w czasie kryzysu i wojny (58%).

Za najbardziej niepokojący sygnał (biorąc pod uwagę sytuację geopolityczną oraz zagrożenia środowiskowe) odczytujemy niski wynik dla organizacji zadań urzędu w czasie kryzysu i wojny. O ile pozostałe dwa obszary są bardzo różnie lokowane w

⁸ Zob. art. 21a ustawy o samorządzie gminnym i art. 19a ustawy o samorządzie powiatowym. Oba art. wprowadzone ustawą 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. z 2018 r. poz. 130.

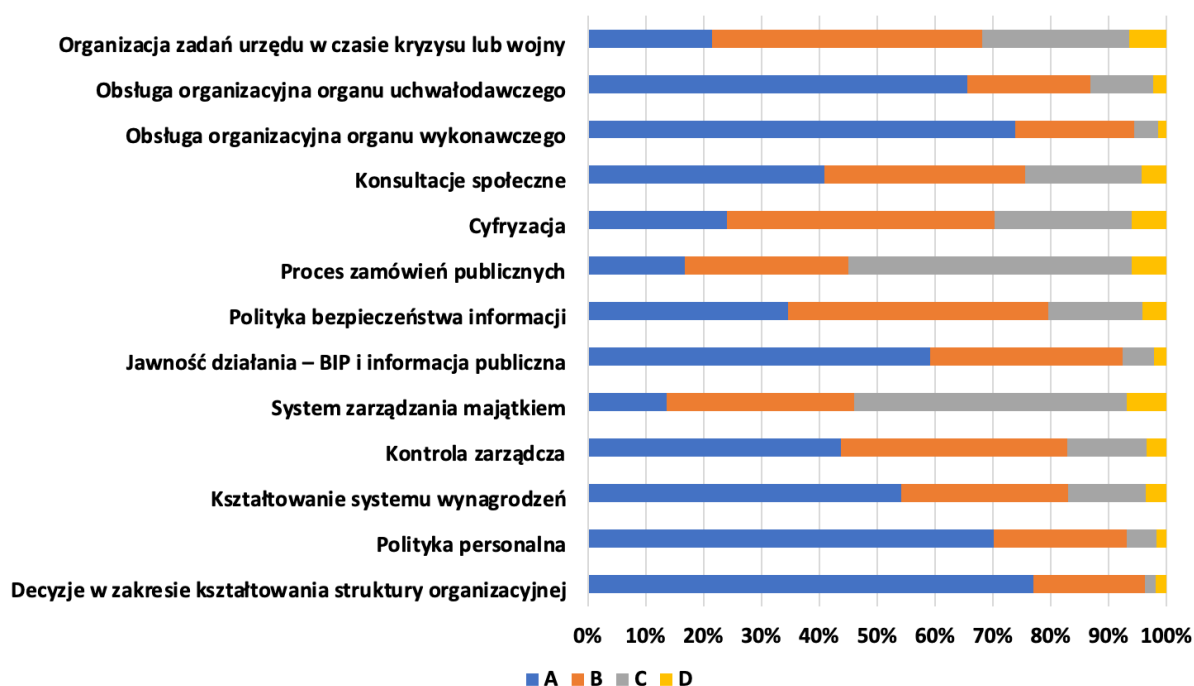
urzędach (np. zamówienia publiczne – często w pionie inwestycyjnym, a zarządzanie majątkiem – w pionie związanym z zarządzaniem mieniem lub w pionie finansowym), o tyle trudno wyobrazić sobie powierzenie zadań związanych z organizacją pracy urzędu w czasie kryzysu czy wojny innej osobie niż ta, która tę instytucję zna najlepiej. Ze świadomością, że na czas kryzysu i wojny uruchamiane są odrębne regulaminy organizacyjne, nadal trudno znaleźć uzasadnienie dla odmiennego rozwiązania. Podstawą sprawności działania w sytuacji kryzysowej jest dobra (precyzyjna i aktualna) procedura i jej regularne trenowanie w warunkach braku zagrożenia. Kto, równie skutecznie jak sekretarz, odpowiedzialny za organizację pracy urzędu, może projektować i realizować takie zadania, zakładając, że organ wykonawczy musi koordynować obronę cywilną i zadania kryzysowe w całej gminie (powiecie) oraz podejmować strategiczne decyzje – na tak postawione pytanie będzie musiał odpowiedzieć każdy z wójtów, burmistrzów i prezydentów indywidualnie, w planach działania w sytuacjach nadzwyczajnych.

Rozdział 4

GOTOWOŚĆ SEKRETARZY DO ZMIANY ZAKRESU ZADAŃ I UZUPEŁNIENIA KOMPETENCJI

W rozdziale trzecim zestawiliśmy katalog zadań, które mogłyby stać się podstawą do standaryzacji stanowiska oraz profilu kompetencyjnego sekretarzy, uwzględniając wizję docelowego katalogu obowiązków sekretarzy dziś urzędujących. Teraz przyjrzymy się, w jakim stopniu dzisiaj urzędujący sekretarze czują się przygotowani do realizacji tych obowiązków lub są otwarci na uzupełnienie kompetencji i przejęcie nowych zakresów zadań (wykres 4).

Prosimy określić, w jakim stopniu czuje się Pani/Pan przygotowana(-ny) do zarządzania wymienionymi poniżej zadaniami w urzędzie JST?



A – jestem przygotowany(-na) do zarządzania tym zadaniem

B – jestem gotowy(-wa) do uzupełnienia kompetencji i przejęcia zadania, jeśli będzie taka potrzeba

C – nie jestem zainteresowany(-na) przejmowaniem odpowiedzialności w tym obszarze

D – trudno powiedzieć

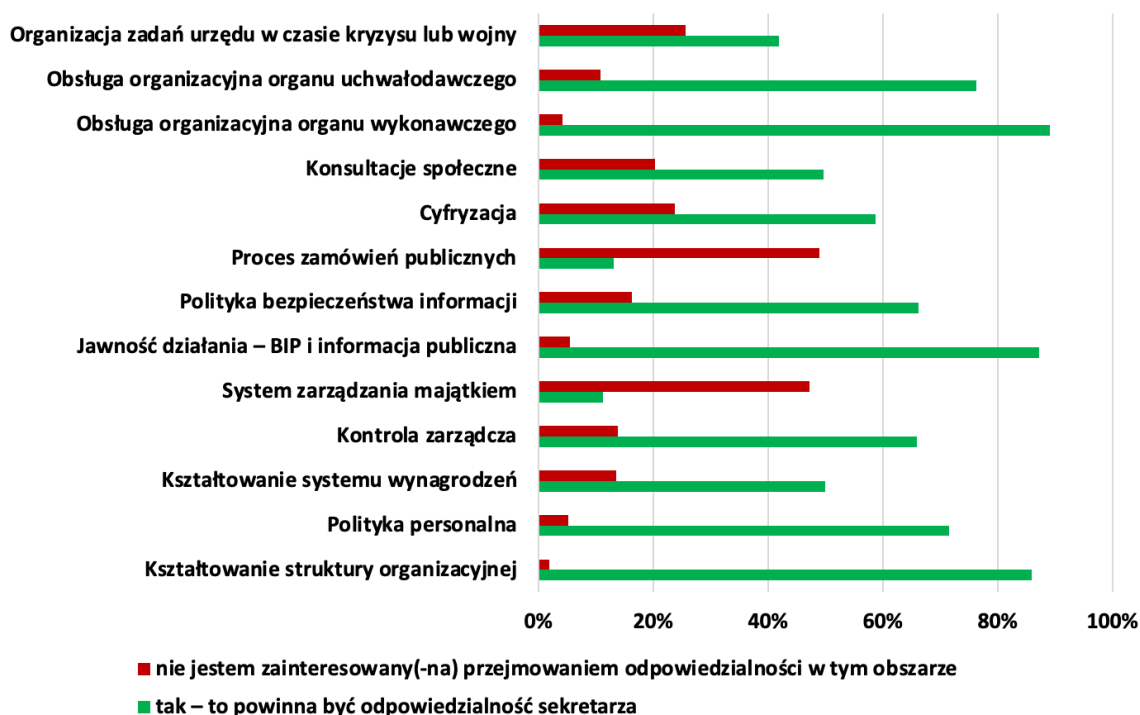
Wykres 4. Kompetencje sekretarzy i gotowość do podejmowania nowych zadań

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania FRDL „Opinie sekretarzy JST – 2026”

Z zaprezentowanych danych wynika, że ankietowani w największym stopniu są przygotowani do realizacji zadań, które wcześniej wskazali jako te, które co do zasady powinny należeć do podstawowych obowiązków sekretarza. Można określić te zadania mianem „tradycyjnych”, a zaliczają się do nich m.in. decyzje w zakresie kształtowania struktury organizacyjnej, polityki personalnej, obsługi organizacyjnej organu wykonawczego. Podobnie bezsporna pozostaje kwestia zarządzania jawnością działania samorządu w zakresie BIP i ogólnie dostępu do informacji publicznej. W tym przypadku zdecydowana większość badanych również potwierdza swoje kompetencje lub opowiada się za gotowością do realizacji tego zadania.

Poniżej zestawiamy odpowiedzi na pytanie o zadania, które powinny znaleźć się w katalogu obowiązków sekretarza, z perspektywą indywidualną osób, które nie są dzisiaj przygotowane do realizacji danego typu obowiązków i nie są gotowe na uzupełnienie kompetencji i przejęcie nowych zadań, niezależnie od okoliczności (wykres 5).

Wnioski odnoszące się do procesu zmiany zakresu zadań sekretarzy



Wykres 5. Standardowy katalog zadań sekretarza (model docelowy) a gotowość do podejmowania nowych zadań

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania FRDL „Opinie sekretarzy JST – 2026”

Tylko 2 z 13 zadań ujętych w naszym zestawieniu (zarządzanie majątkiem i zamówienia publiczne) definitywnie nie spotykają się z otwartością sekretarzy na włączenie do standardowego katalogu zadań. W przypadku zarządzania majątkiem i procesu zamówień publicznych blisko 50% badanych wskazało, że nie jest zainteresowanych przejmowaniem odpowiedzialności w tym zakresie, a blisko 90% badanych stwierdziło, że zadania te nie powinny (co do zasady) należeć do podstawowych obowiązków sekretarza. Gdy uwzględni się odpowiedzi dotyczące przygotowania oraz gotowości do uzupełnienia kompetencji i przejęcia odpowiedzialności (również w sytuacji, gdy

zajdzie taka konieczność), pozytywnie odpowiedziało około 45% badanych. Świadczy to z jednej strony o świadomości kompleksowego podejścia do zarządzania w samorządzie, a z drugiej strony potwierdza, że sekretarze najlepiej czują się w sferze organizacji pracy urzędu.

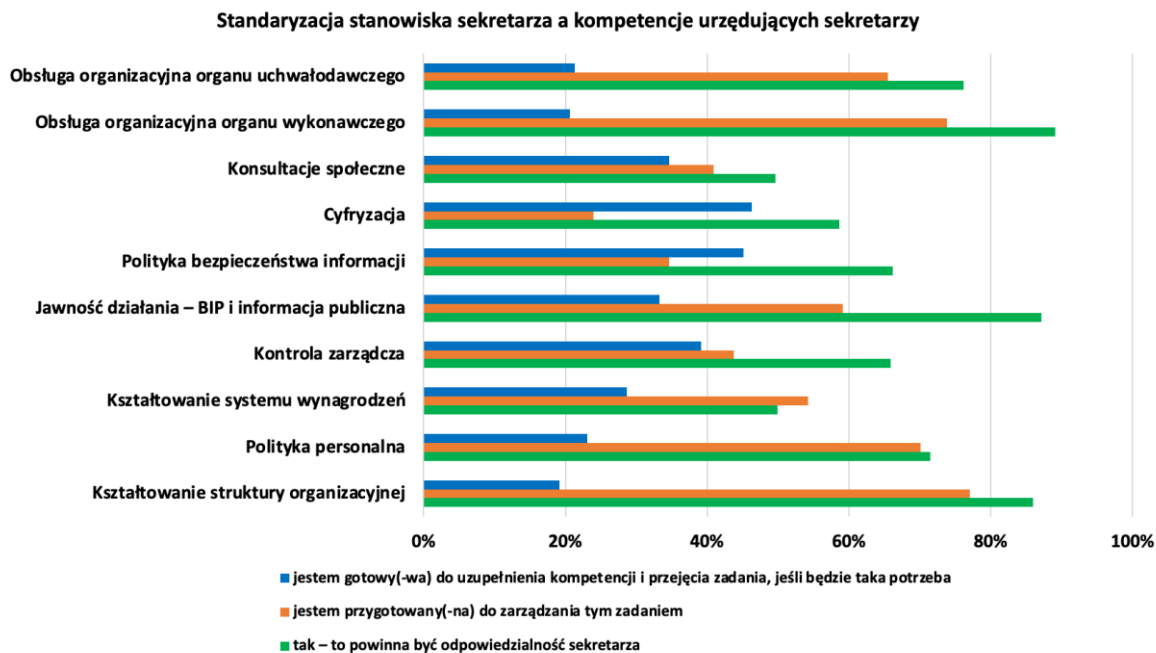
Widzimy również na tym etapie potrzebę uzupełnienia wniosku kończącego poprzedni rozdział. Warto podkreślić, że ponad 68% sekretarzy odpowiedziało, że jest gotowych do przejęcia odpowiedzialności za organizację pracy urzędu w czasie wojny i kryzysu (w tym 21% jest przygotowanych do zarządzania tym zadaniem już dziś, a aż 47% wymaga kompetencyjnego wsparcia). Przypominamy, że zaledwie 42% badanych opowiedziało się wcześniej, że powinien być to co do zasady obowiązek sekretarzy. Można wnioskować na tej podstawie, że nadal spora grupa sekretarzy traktuje swoją rolę jako misję społeczną, a nie tylko stosunek służbowy i – w razie wyższej konieczności – gotowa jest przejmować dodatkowe, nawet trudne dla nich zadania. Ponad 25% sekretarzy nie jest zainteresowanych przejęciem odpowiedzialności w tym obszarze. W kontekście sytuacji geopolitycznej jest to kwestia niezwykle istotna, a zatem ponownie podkreślamy, że wśród rekomendacji należałoby wskazać konieczność przygotowania określonych osób do przejęcia takiej odpowiedzialności. Wpisuje się to bowiem w szeroko rozumiane zarządzanie ryzykiem.

Całość prowadzi do optymistycznego wniosku, że aż 11 zakresów zarządczych, bez wątpliwości i z gotowością sekretarzy do uzupełnienia kompetencji, mogłoby tworzyć standardowy zakres obowiązków sekretarza gminy (miasta, powiatu).

Rozdział 5

WSPARCIE KOMPETENCYJNE SEKRETARZY – SŁUŻBA PRZYGOTOWAWCZA CZY KSZTAŁCENIE USTAWICZNE

Samoocena przygotowania sekretarzy do zarządzania wybranymi zadaniami wskazuje jednoznacznie, że by odpowiedzialnie wprowadzić standaryzację stanowiska sekretarza, konieczne jest systemowe wsparcie kompetencyjne dla osób dzisiaj piastujących tę funkcję. Otwartość na przejmowanie nowych zakresów jest duża, ale zapotrzebowanie na wypełnienie luk kompetencyjnych również ogromne. Poniżej zestawiamy 10 zadań, które w opinii co najmniej połowy ankietowanych powinny należeć do podstawowych obowiązków sekretarzy, z posiadanymi przez nich kompetencjami oraz luką kompetencyjną, jaką sami u siebie zidentyfikowali, wyrażając jednocześnie otwartość na uzupełnienie kompetencji i przejęcie zadania w razie takiej potrzeby (wykres 6).



Wykres 6. Standardowy katalog zadań sekretarza (model docelowy) a kompetencje urzędujących sekretarzy

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania FRDL „Opinie sekretarzy JST – 2026”

Największa dysproporcja widoczna jest w odniesieniu do cyfryzacji – obszaru strategicznego z punktu widzenia efektywności zarządzania i sposobu świadczenia usług publicznych. Zaledwie 24% sekretarzy czuje się dzisiaj przygotowanych do zarządzania zadaniami z tego zakresu. Kolejnym zakresem wymagającym wzmocnienia jest zarządzanie bezpieczeństwem informacji – 35% sekretarzy jest przygotowanych do zarządzania tym zadaniem, a 46% ma gotowość do podniesienia kompetencji. Podkreślić należy, że to kompetencje krytyczne dla skuteczności zarządzania cyfryzacją, ale też dla zarządzania dostępem do informacji publicznej. Duży zasób danych, jakimi dysponują samorzady (w tym danych osobowych wrażliwych), naciski grup interesów dotyczące dostępu do informacji z jednej strony oraz rygory informacji prawnie chronionych (tj. danych osobowych, praw autorskich czy tajemnicy przedsiębiorstwa) z drugiej sprawiają, że system zarządzania bezpieczeństwem informacji staje się jednym z krytycznych obszarów zarządzania, wymagającym obszernej i ciągle aktualizowanej wiedzy oraz specyficznego podejścia do oceny ryzyka.

Ciekawe wnioski nasuwają się w odniesieniu do kompetencji z zakresu polityki personalnej i – szczególnie istotnej jej części – kształtowania systemu wynagrodzeń. Przypomnijmy, że z przeglądu zadań sekretarzy w województwie śląskim wynikało, że zaledwie około 30% sekretarzy w urzędach miast na prawach powiatów i poniżej 10% w urzędach gmin wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich odpowiada za politykę personalną w urzędzie. Wyniki badania FRDL wskazują, że ponad 70% ankietowanych jest zgodnych z ustawodawcą, że zadanie to powinno być obowiązkiem sekretarza, 70% czuje się przygotowanych do zarządzania nim, a 23% ma gotowość do podniesienia kompetencji i przejęcia zadań z tego zakresu. Odrębnie w badaniu zapytano o kształtowanie systemu wynagrodzeń, ze względu na wyjątkowe znaczenie tego elementu dla budowy bazy systemu motywacyjnego. Tutaj tylko 50% ankietowanych zgodziło się, że powinna to być odpowiedzialność sekretarza. Z punktu widzenia ekspertów trudno wyobrazić sobie skuteczne zarządzanie polityką personalną z wyłączeniem polityki wynagrodzeń. Należałoby wzmocnić świadomość sekretarzy w zakresie wzajemnego oddziaływania poszczególnych elementów polityki personalnej,

wykorzystując ich otwartość na uzupełnienie kompetencji w zakresie kształtowania systemu wynagrodzeń. Podobnie w zakresie kontroli zarządczej oraz konsultacji społecznych sekretarze wyrażają gotowość do uzupełnienia kompetencji i przejmowania zadań w razie potrzeby, ale odsetek już przygotowanych sekretarzy do zarządzania tymi zadaniami oscyluje wokół 40%.

Wyniki badania wykazały jednoznacznie, że jeżeli miałyby zostać powszechnie wprowadzona standaryzacja stanowiska sekretarza, trzeba byłoby poprzedzić ją uzupełnieniem luk kompetencyjnych urzędujących sekretarzy. Niezależnie należałoby stworzyć systemowe wsparcie w zakresie przygotowania kandydatów na to najważniejsze urzędnicze kierownicze stanowisko w administracji samorządowej.

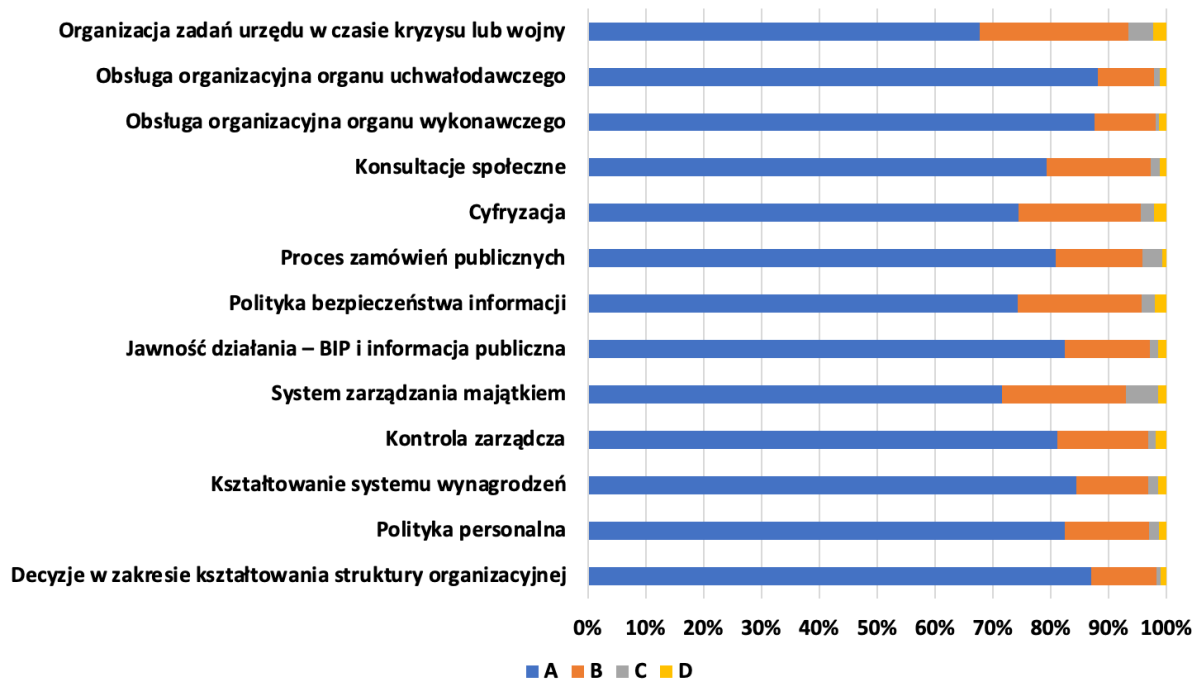
Rozdział 6

NASTAWIENIE SEKRETARZY GMIN DO PRZEJĘCIA ROLI KOORDYNATORA GMINNEGO WYBRANYCH ZADAŃ Z ZAKRESU ORGANIZACJI ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ I ZARZĄDZANIA NIĄ

W analizie z 2025 roku przyjęliśmy za OECD, że koordynacja pomiędzy niezależnymi od siebie jednostkami organizacyjnymi ma rosnące znaczenie dla skuteczności i efektywności realizacji zadań administracji samorządowej. Wskazaliśmy również na przygotowanie sekretarzy do pełnienia tej funkcji. Co do zasady bowiem koordynują takie zadania, jak wybory, referenda lokalne czy spis powszechny. Koordynację rozumiemy jako harmonizację działania zespołów niepowiązanych ze sobą tym samym bezpośrednim przełożonym służbowym, ale powiązanych ze sobą wspólnym celem. Z koordynacją nie jest związane przejmowanie odpowiedzialności za zarządzanie zadaniami, ale wiąże się z nią odpowiedzialność za komunikację, spójność planów i monitorowanie ich realizacji oraz zarządzanie ryzykiem na poziomie celu, który łączy niezależne od siebie jednostki.

W badaniach FRDL zapytano sekretarzy o ocenę własnych kompetencji do koordynacji poszczególnych zadań na poziomie całej jednostki samorządu terytorialnego. Sekretarze potwierdzili wysokie kompetencje w zakresie koordynacji. Podjęliby się koordynacji nawet w tych obszarach, w których nie są przygotowani do przejęcia odpowiedzialności za zarządzanie zadaniami (wykres 7). To bardzo ważna informacja, gdyż silosowość i deficyty w koordynacji są najczęściej definiowanym problemem zarządczym w funkcjonowaniu administracji publicznej w Polsce.

A jak Pani/Pan ocenia swoje kompetencje do koordynacji tych zadań na poziomie całej administracji JST?



A – jestem przygotowany(-na) do zarządzania tym zadaniem

B – jestem gotowy(-wa) do uzupełnienia kompetencji i przejęcia zadania, jeśli będzie taka potrzeba

C – nie jestem zainteresowany(-na) przejmowaniem odpowiedzialności w tym obszarze

D – trudno powiedzieć

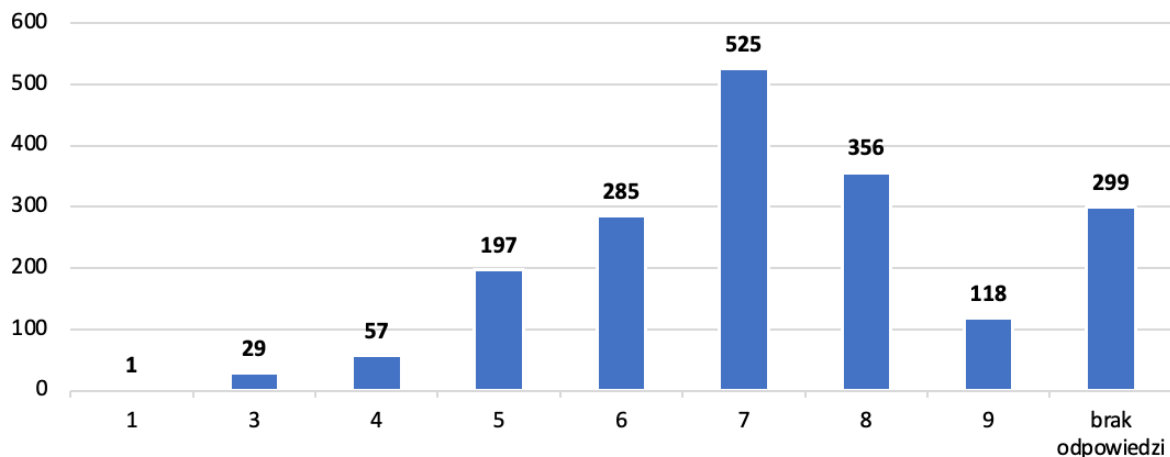
Wykres 7. Gotowość sekretarzy do koordynacji zadań na poziomie JST

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania FRDL „Opinie sekretarzy JST – 2026”

Wykorzystanie potencjału sekretarzy jako koordynatorów może przynieść za sobą wiele pozytywnych zmian w funkcjonowaniu administracji samorządowej. Wspólne planowanie i wypracowywanie rozwiązań zacieśni współpracę pomiędzy kadrą zarządzającą niezależnych od siebie jednostek oraz nadadzą współdziałaniu (jako wartości) odpowiednią rangę. Integracja zespołów z różnych instytucji wokół wspólnego celu wzmocni świadomość i poprawi komunikację poziomą. Szybsza, nieformalna, aktywna wymiana informacji o pojawiających się nowych, niezidentyfikowanych wcześniej zagrożeniach (ale też szansach) usprawni proces zarządzania ryzykiem. Efektywniej będą zagospodarowane zasoby (w szczególności te deficytowe, jak np. specjaliści). W końcu koordynator uzyska szeroką perspektywę instytucjonalną, która pozwoli mu wychwytywać dobre praktyki wypracowane i sprawdzone przez jedną jednostkę lub grupę jednostek i upowszechniać je w całym samorządzie.

Wyniki badania FRDL pokazują, że sekretarze – pomimo że dzisiaj ich aktywność zarządcza skupia się przede wszystkim na zadaniach urzędu – pozytywnie oceniają sprawność działania całej administracji samorządowej w swojej JST. Spośród 1568 osób, które udzieliły odpowiedzi na to pytanie, pozytywnie (na poziomie 6 lub więcej) odpowiedziało aż 82% ankietowanych, neutralnie (na poziomie 5) – 13%, a negatywnie (pomiędzy 1 a 4) – zaledwie 6% (wykres 8).

Jak, ogólnie rzecz biorąc, ocenia Pan/Pani sprawność działania administracji lokalnej w Pana/Pani jednostce samorządowej?



Wykres 8. Ocena sprawności funkcjonowania administracji lokalnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania FRDL „Opinie sekretarzy JST – 2026”

Podsumowanie

Dzięki badaniom wśród sekretarzy zrealizowanym przez FRDL udało się nam zweryfikować i uszczegółowić założenia dotyczące standaryzacji stanowiska sekretarza gmin (miast, powiatów) oraz gotowości urzędujących sekretarzy do formalnego i realnego przejmowania odpowiedzialności za kierowanie urzędem oraz koordynowanie działań administracji lokalnej. Uzyskaliśmy potwierdzenie, że dzisiaj zakres zadań sekretarzy jest bardzo zróżnicowany. Zaledwie 3 obszary zarządcze możemy uznać za spójne dla tego stanowiska w całej Polsce (odpowiedzialność za strukturę organizacyjną urzędu, obsługę organu wykonawczego i dostęp do informacji publicznej). Biorąc pod uwagę opinie sekretarzy, wyłoniliśmy jednak aż 11 obszarów zarządzania, które mogłyby docelowo tworzyć katalog ustawowych zadań sekretarza. Dotyczą one działań operacyjnych związanych z bieżącą działalnością urzędu oraz strategicznych, tj. cyfryzacji, polityki personalnej czy organizacji urzędu w czasie wojny i kryzysu. Zaznaczyć trzeba, że w odniesieniu do ostatniego z wymienionych zadań gotowość do przejęcia zadania, jeżeli taka będzie potrzeba, wynika raczej z poczucia odpowiedzialności sekretarzy za samorząd lokalny niż przekonania, że powinno być ono standardowym obowiązkiem sekretarza.

Jednocześnie wyniki badania prowadzą do wniosku, że nie powinniśmy forsować zmiany modelu zarządzania w administracji samorządowej, zakładającego ustawowe rozdzielenie zarządzania strategicznego (organ wykonawczy) i operacyjnego (sekretarz w roli kierownika urzędu i koordynatora administracji). Nie ma dzisiaj akceptacji dla takiego kierunku zmian w gronie sekretarzy, pomimo ogólnie dużej otwartości na przejmowanie dodatkowych zadań po uzupełnieniu kompetencji.

Sekretarze nie pozostawili wątpliwości, że systemowe wsparcie kompetencyjne dla ich grupy zawodowej jest konieczne, jeżeli mają odpowiedzialnie przejmować funkcje menedżerskie. Nie wystarczy przygotowanie założeń służby przygotowawczej dla kandydatów na sekretarzy, gdyż skala deficytów, w szczególności w zakresach strategicznych, jest bardzo duża.

Postulujemy, by w kolejnych krokach sprawdzić otwartość organów wykonawczych na standaryzację zadań sekretarzy w odniesieniu do katalogu obejmującego 11 obszarów zarządczych. Jeżeli taka otwartość zostanie potwierdzona, kolejnym działaniem powinno być stworzenie profesjonalnego profilu kompetencyjnego sekretarza odpowiadającego katalogowi zadań.

Nie do przecenienia pozostaje otwartość sekretarzy na przejmowanie funkcji koordynacyjnych w różnych sferach zarządzania administracją samorządową na poziomie lokalnym, w zakresie wykraczającym poza urząd. Ten potencjał powinien być wykorzystywany odpowiednio do potrzeb i priorytetów samorządu.

Dodatkowym spostrzeżeniem wartym odnotowania na zakończenie opracowania jest fakt, że postawy sekretarzy odzwierciedlone w wynikach badania FRDL wskazują, że to nadal ludzie, dla których wykonywany zawód jest misją publiczną, a nie tylko formą ekonomicznego zabezpieczenia.

Bibliografia

- Fundacja im. Stefana Batorego, *Indeks codziennej demokracji lokalnej*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2026/02/Indeks-codziennej-demokracji-lokalnej.pdf> [data dostępu: 24.04.2026].
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Wdrażanie technologii w samorządach – raport z badania*, 2023, <https://www.gov.pl/web/ai/wdrazanie-technologiei-w-samorzadach---raport-z-badania> [data dostępu: 11.04.2026].
- Komisja Europejska, *Stan cyfrowej dekady (Digital Decade Report) – Polska*, 2024, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/library/report-state-digital-decade-2024> [data dostępu: 11.04.2026].
- OECD, *Government at a Glance 2025*, OECD Publishing, Paris 2025, <https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en> [data dostępu: 23.04.2026].
- OECD, *Lepsze zarządzanie, planowanie i dostarczanie usług w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce*, OECD Publishing, Paris 2021, <https://doi.org/10.1787/b1c061dd-pl> [data dostępu: 23.04.2026].
- Śpiewok K., Budzeń D., *Sekretarz XXI wieku. (Nie)spełnione ambicje ustawodawcy i nowe–stare wyzwania dla sekretarzy polskich gmin*, „Analiza Celowa” 2025, nr 8, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, <https://frdl.org.pl/publikacje/analizy-celowe/sekretarz-xxi-wieku-niespelnione-ambicje-ustawodawcy-i-nowe-stare-wyzwania-dla-sekretarzy-polskich-gmin> [data dostępu: 12.05.2026].
- 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. z 2018 r. poz 130.
- World Bank, *Poland – Systematic Country Diagnostic Update: Reaching the Last Mile of Convergence (English)*, Washington, D.C. 2024, <http://documents.worldbank.org/curated/en/099070224095586654> [data dostępu: 11.04.2026].

O AUTORZE

Katarzyna Śpiewok – w latach 1996–2020 pracownik samorządowy. Od 2020 roku pracuje na rzecz administracji publicznej w roli doradcy, szkoleniowca i wykładowcy. W mieście Gliwice odpowiadała m.in. za wdrażanie i doskonalenie zintegrowanego systemu zarządzania. Inicjatorka projektu „Benchmarking w zakresie efektywności zarządzania administracją”. Dzięki współpracy ze Śląskim Związkiem Gmin i Powiatów oraz Związkiem Miast Polskich uczestniczyła w pracach nad prawem samorządowym oraz w projektach ogólnopolskich w zakresie rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego. Absolwentka Uniwersytetu Śląskiego (administracja), Politechniki Śląskiej (zarządzanie projektami) oraz Akademii WSB (MBA). Od listopada 2023 roku prowadzi biuro Senatora RP Zygmunta Frankiewicza – Przewodniczącego Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji, wieloletniego prezydenta Gliwic.

Dr Daniel Budzeń – doktor nauk społecznych w specjalności finanse publiczne, doradca strategiczny ds. finansów w JST w Związku Miast Polskich, kierownik zespołu ds. analiz finansowych w Fundacji Miasto, wykładowca na studiach podyplomowych z zakresu zarządzania finansami oraz Master of Public Administration (MPA) Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, adiunkt w Gnieźnieńskiej Szkole Wyższej Milenium, były skarbnik miasta. Autor i współautor publikacji i opracowań oraz analiz z zakresu finansów lokalnych, m.in. monografii *Zarządzanie majątkiem i długiem lokalnym*. Współautor koncepcji Indeksu

Zielonych Finansów Samorządowych opracowanej przez Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.

STRESZCZENIE

W opracowaniu zestawiamy wizję sekretarza XXI wieku, bazującą na pierwotnych założeniach ustawodawcy sformułowanych w uzasadnieniu do ustawy o pracownikach samorządowych z 2008 roku i wnioskach zawartych w analizie celowej opracowanej w 2025 roku na zlecenie FRDL *Sekretarz XXI wieku. (Nie)spełnione ambicje ustawodawcy i nowe–stare wyzwania dla sekretarzy polskich gmin*, z gotowością urzędujących sekretarzy do formalnego i realnego zarządzania urzędem oraz koordynowania wybranych zadań w jednostce samorządu terytorialnego. Opierając się na opiniach ponad 1400 urzędujących sekretarzy, zastanowimy się, czy w najbliższej perspektywie istnieje realna szansa na standaryzację zarówno stanowiska, jak i profilu kompetencyjnego sekretarza. A może takie standardy zwyczajowo już funkcjonują?

Słowa kluczowe

sekretarz, kompetencje, koordynacja, kierownik urzędu

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

...

Warszawa, czerwiec 2026
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa
WWW.FRDL.ORG.PL