

SŁUCHAJ, NIE TYLKO RZĄDŹ

OCZEKIWANIA WOBEC STYLÓW PRZYWÓDZTWA
GMINNYCH LIDERÓW

Paweł Swianiewicz

BADANIA I OPINIE NR 8/2026



Narodowy
Instytut
Samorządu
Terytorialnego

Streszczenie

W raporcie dokonujemy rozróżnienia dwóch pojęć:

- **Typ przywództwa:** wynika z czynników instytucjonalnych i formalnej pozycji lidera w strukturze władzy. W Polsce – postępując się uznaną typologią Poula Erika Mouritzena i Jamesa Svary – w przypadku szczebla gminnego od 2002 roku dominuje model „silnego burmistrza” (*strong mayor*), posiadającego silną legitymację z wyborów bezpośrednich i skupiającego władzę wykonawczą, podczas gdy w powiatach i województwach mamy do czynienia z modelem kolektywnym (wybieranego przez radę zarządu składającego się z kilku osób).
- **Styl przywództwa:** odnosi się do indywidualnych cech lidera, jego sposobu komunikacji oraz budowania relacji z otoczeniem. To właśnie styl zarządzania jest głównym przedmiotem badania.

Cztery style zarządzania według klasyfikacji Johna i Cole’a

Badanie opiera się na typologii Petera Johna i Alistaira Cole’a, która klasyfikuje liderów na podstawie dwóch wymiarów: sposobu wyznaczania celów (własna wizja lidera vs. wizja budowana w drodze szerokich konsultacji) oraz trybu wdrażania polityki (poleganie na zasobach własnych samorządu vs. mobilizacja otoczenia do współpracy z samorządem w realizacji strategii). Na tej podstawie wyróżnia się:

1. **Styl koncyliacyjny.** Lider formułujący cele na podstawie szerokich konsultacji i budujący sieci współpracy poza urzędem.
2. **Styl bossowski.** Zarządzanie hierarchiczne, oparte na własnej wizji lidera, bez szerokiego zaangażowania podmiotów zewnętrznych.
3. **Styl wizjonerski.** Lider z silną własną wizją; potrafiący skutecznie budować koalicje dla jej realizacji.
4. **Styl zachowawczy.** Lider skupiony na budowie strategii w wyniku konsultacji, ale wdrażający przyjęte cele, opierając się głównie na własnych zasobach samorządu.

Metodologia badań – głos 11 tysięcy urzędników

Raport bazuje na ankietach zebranych od prawie 9 tysięcy pracowników administracji gmin i miast na prawach powiatu we wrześniu i październiku 2025 roku. Wyniki tej ankiety zestawiono z opiniami 2500 mieszkańców zebranymi w grudniu 2022 roku.

Czego oczekują mieszkańcy i urzędnicy od lokalnych liderów politycznych?

Najważniejszym wnioskiem z badania jest silna preferencja dla **stylu koncyliacyjnego**.

- Współcześni urzędnicy i mieszkańcy odchodzą od widocznej w badaniach sprzed ponad 20 lat akceptacji liderów technokratycznych (wizjonerów) na rzecz włodarzy potrafiących słuchać i prowadzić dialog.

-
- Pracownicy administracji wykazują jednak bardziej zniuansowane podejście od mieszkańców – aż 40% z nich wybiera odpowiedzi pośrednie, doceniając zarówno wagę konsultacji, jak i konieczność posiadania przez lidera własnej, sprawczej wizji, a także przykładając równą wagę do koncentracji na zasobach własnych samorządu i do starań budowy koalicji zewnętrznych wspierających realizację strategii lokalnych.

Percepcja rzeczywistości: luka między ideałem a praktyką

Choć styl koncyliacyjny jest najbardziej pożądanym, rzeczywistość bywa oceniana inaczej – jedynie 19% urzędników dostrzega styl koncyliacyjny w swojej gminie, podczas gdy 21% określa styl swojego lidera jako bossowski.

Wielkość gminy a styl zarządzania – w dużych miastach oczekiwanie na dialog społeczny (styl responsywny) jest silniejsze niż w małych gminach, a jednocześnie urzędnicy w dużych samorządach nieco częściej postrzegają swoich liderów jako autorytarnych. W efekcie luka preferencji – rozbieżność między tym, jakie są oczekiwania, a tym, jak odbierane jest jego zachowanie – rośnie wraz z wielkością jednostki samorządowej.

Wpływ hierarchii urzędniczej i stażu lidera na styl przywództwa

Badanie wykazało istotne korelacje między pozycją w urzędzie a oceną lidera. Urzędnicy na wysokich **stanowiskach kierowniczych** częściej akceptują liderów opierających swoją politykę na własnej wizji rozwoju. Równocześnie ich ocena faktycznych zachowań lidera jest bliższa wyrażanym przez nich preferencjom, a zatem luka między oczekiwanym i postrzeganym stylem jest w ich przypadku mniejsza niż u szeregowych pracowników administracji gminnej.

Liderzy sprawujący urząd od kilku kadencji są nieco częściej postrzegani jako kierujący się własną wizją, a nie ustalający cele w wyniku szerokich konsultacji oraz polegający na zasobach własnych samorządu, za to przykładający mniejszą wagę do mobilizacji do współpracy osób i instytucji poza urzędem. Oznacza to, że w przypadku liderów wielokadencyjnych luka między oczekiwaniami i postrzeganym zachowaniem jest nieco większa niż w przypadku wójtów/ burmistrzów sprawujących swój urząd od niedawna.

Podsumowanie

Choć czynniki takie jak wielkość gminy, stanowisko urzędnika czy długość zajmowania stanowiska przez wójta/burmistrza wpływają na postrzeganie przywództwa, raport podkreśla, że różnice te nie są duże. Kluczowa obserwacja odnosi się do obserwowanej w minionych dekadach zmiany polegającej na wzroście oczekiwania, że lider lokalny będzie otwarty na dialog i konsultacje, a nie że będzie się kierował wyłącznie własną wizją rozwojową. Niedostrzeganie tej zmiany może niejednokrotnie być wyjaśnieniem dla zaskakujących w pierwszej chwili wyników wyborów w części miast i gmin.

Włodarze w oczach podwładnych

Czego oczekują pracownicy administracji samorządów gminnych od wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, jeśli chodzi o styl zarządzania jednostkami samorządowymi? I w jakim stopniu te oczekiwania odpowiadają temu, jak postrzegają faktyczne zachowanie lokalnych liderów politycznych? Niniejszy tekst próbuje odpowiadać na te pytania, opierając się na wynikach ankiety przeprowadzonej wśród pracowników administracji samorządowej we wrześniu i październiku 2025 roku. Dodatkowo jej wyniki konfrontujemy z podobnym badaniem przeprowadzonym niecałe dwa lata wcześniej na próbie ponad 2000 mieszkańców Polski.

Pojęcie stylów lokalnego przywództwa politycznego

W literaturze akademickiej często rozróżnia się **typ przywództwa**, odnoszący się przede wszystkim do czynników instytucjonalnych i formalnej pozycji lidera w strukturze władz samorządowych, od **stylu przywództwa**, związanego z indywidualnymi cechami, sposobem komunikowania się oraz budowania relacji z otoczeniem społecznym i politycznym (Getimis i Grigoriadou 2005). W naszym ujęciu typologie instytucjonalne pełnią funkcję porządkującą i stanowią tło dla zasadniczej analizy stylów przywództwa związanych z osobistymi charakterystykami zarządzania jednostką samorządową.

Jedną z najbardziej znanych typologii odnoszących się do formalnej pozycji lidera zaproponowali Poul Eric Mouritzen i James H. Svary (2002), którzy wyróżnili cztery typy przywództwa:

1. **Model silnego przywództwa politycznego** (*strong mayor*) – burmistrz jako zwierzchnik administracji jest w pełni odpowiedzialny za władzę wykonawczą; jego legitymizacja pochodzi z wyborów powszechnych; ma większość w radzie jednostki samorządowej; odpowiada za władzę wykonawczą oraz podejmuje najważniejsze decyzje dotyczące nominacji na stanowiska w administracji samorządowej. Ten typ przywództwa znamy z polskich gmin od 2002 roku.
2. **Model kolektywny** (*collective form*) – zarząd, który jest kolektywny, stanowi władzę wykonawczą, nie pochodzi z wyborów bezpośrednich, jest wybierany przez radę jednostki samorządowej. Ten typ przywództwa występował w polskich gminach przed 2002 rokiem, a współcześnie jest znany z powiatów i województw.

Pozostałe dwa typy wyróżnione w tej klasyfikacji nie pojawiają się w Polsce. Są to:

3. **Model komisji i lidera** (*committee leader*) – władza wykonawcza w tym modelu podzielona jest między lidera i komisje rady. W tym modelu liderem może być np. przewodniczący rady. Komisje rady mają bardzo szerokie kompetencje w wyznaczaniu kierunków polityki i kontrolowaniu działań administracji.
4. **Model radnych i menedżera** (*council manager form*) – liderem w tym modelu jest apolityczny menadżer zazwyczaj sprawujący swoją funkcję przez wiele lat; jest on profesjonalnym administratorem wybieranym przez radę.

Ta typologia wskazuje przede wszystkim na różnice w systemach samorządowych pomiędzy krajami, choć zdarza się także, że poszczególne jednostki samorządowe w ramach tego samego kraju różnią się przyjętym modelem instytucjonalnym władz samorządowych¹.

W dalszej części koncentrujemy się jednak przede wszystkim na stylach przywództwa rozumianych jako sposoby definiowania celów politycznych, komunikowania się z otoczeniem oraz angażowania innych aktorów w proces rządzenia. W tym celu wykorzystujemy typologię zaproponowaną przez Petera Johna i Alistaira Cole'a (1999), która pozwala uchwycić zróżnicowanie stylów lokalnego przywództwa za pomocą dwóch wymiarów.

Pierwszy wymiar stanowi rozróżnienie między przywództwem autorytarnym i responsywnym. Przywództwo autorytarne to takie, w którym przywódca polityczny sam wybiera cele polityczne. Po przeciwnej stronie kontinuum znajduje się lider, który angażuje społeczeństwo w formułowanie polityki i odpowiada na oczekiwania wyrażane w tym zakresie przez różne grupy należące do społeczności lokalnej. Drugi wymiar jest bardziej związany z trybami wdrażania polityki i opiera się na rozróżnieniu dokonany przez Stone'a (1989) pomiędzy władzą „nad” a władzą „do”. Dotyczy on tego, w jakim stopniu lider polega na własnych zasobach, a w jakim stara się zaangażować we współpracę i dostosować zasoby innych podmiotów politycznych do realizacji polityk władz lokalnych. Zdolność lidera do inspirowania współpracy i angażowania potencjału społeczności jest określana jako „władza do”. „Władza nad” charakteryzuje liderów z podejściem hierarchicznym, opartym na kontroli, którzy polegają wyłącznie na własnych zasobach.

Połączenie obu wymiarów tworzy cztery typy stylów przywództwa (rys. 1).

Styl zachowawczy (w oryginalnym sformułowaniu John'a i Cole'a – *caretaker*) znajduje się w komórce utworzonej przez styl responsywny i „władzę nad”. Przywódca zarządzający w tym stylu nie podejmuje prób tworzenia szerokich koalicji lub zarządzania współpracą, ale pozostaje otwarty na potrzeby swojej społeczności. Zdaniem autorów typologii nie jest zdolny do szybkiej adaptacji do nowych warunków i przejawia skłonność do utrzymania *status quo*.

Styl koncyliacyjny (*consensus facilitator*) podobnie jak poprzedni charakteryzuje się otwartością lidera na potrzeby swojej społeczności lokalnej. Jednocześnie lider reprezentujący ten styl dostrzega znaczenie umiejętności zawierania koalicji i działania w sieciach współpracy oraz wykazuje zdolność dostosowywania się do zmiennych warunków, na które może kreatywnie reagować. Nie polega wyłącznie na wewnętrznych zasobach – dostępnych w administracji lokalnej – ale stara się wykorzystywać potencjał i zasoby poza urzędem. Styl ten można opisać jako partycypacyjny i inkluzywny.

¹ Powyżej przytoczona typologia ma oczywiście charakter ogólny, nie uwzględnia szczegółowych różnic między krajami zaliczonymi do tego samego typu. I tak np. w ramach krajów zaliczonych do typu „silnego przywództwa” relacje między organem wykonawczym a radą gminy mogą się w istotnych szczegółach różnić.

Rys. 1. Typologia stylów przywództwa politycznego



Źródło: John i Cole 1999.

Po drugiej stronie rysunku znajdują się silni liderzy zarządzający, wykorzystujący przede wszystkim własną wizję rozwoju. Pierwszym z nich jest **typ bossowski** (*city boss*), który buduje program polityczny oparty na własnej wizji, a równocześnie nie jest zainteresowany działaniem w szerszych sieciach współpracy. Jego/jej rozumienie władzy można określić jako tradycyjne i hierarchiczne. Inny typ silnego lidera to **wizjoner** (*visionary*), który jest w stanie zaaranżować silne i skuteczne koalicje, działające zgodnie z jego celami politycznymi.

Oczywiście rozróżnienie poczynione przez autorów typologii jest pewnym uproszczeniem. W rzeczywistości wielu liderów w swoim postępowaniu kieruje się różnymi podejściami, np. w zależności od sytuacji bardziej opiera się na własnej wizji celów, które należy osiągnąć, albo na wynikach konsultacji z innymi osobami i instytucjami. Trzeba też podkreślić, że typologia nie ma wyraźnego wymiaru normatywnego, to znaczy nie przesądza jednoznacznie, która z postaw jest w danej sytuacji właściwa, a przyjęcie której prowadzi do mniej korzystnych rezultatów.

Ważny argument za przyjęciem tej konkretnej typologii stylów przywództwa ma charakter pragmatyczny – stwarzający możliwość porównania współczesnych wyników z tymi uzyskanymi we wcześniejszych badaniach (Swianiewicz 2006, 2024; Swianiewicz i in. 2004; Waruszewska 2020).

Pytania badawcze

W niniejszym opracowaniu analizujemy zarówno preferencje pracowników administracji (czyli to, jakiego stylu zarządzania oczekivaliby od swoich liderów politycznych), jak i postrzeganie przez nich faktycznych zachowań i stylów działania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Stawiamy przy tym kilka szczegółowych pytań badawczych:

-
- *Czy preferowane i postrzegane przez pracowników administracji samorządowej style zarządzania są zbliżone do tych, które wyłaniają się z badania przeciętnych mieszkańców Polski? Oczekujemy, że opinie te będą zbliżone (Hipoteza 1);*
 - *Który ze stylów jest preferowany przez pracowników administracji? Spodziewamy się w szczególności silnego poparcia stylu „responsywnego”, czyli opierającego się na wynikach szerokich konsultacji z różnymi aktorami (Hipoteza 2).*
 - *Czy na oczekiwane style przywództwa wpływają cechy gmin, z których pochodzą respondenci? Spodziewamy się, że styl responsywny będzie silniej preferowany w dużych miastach niż w małych miasteczkach i gminach wiejskich (Hipoteza 3). Hipoteza ta wymaga krótkiego uzasadnienia. W małych miastach i na obszarach wiejskich kontakty społeczne są bardziej bezpośrednie niż w dużych miastach, co wspiera wyższy poziom zaufania do lokalnych liderów (Dahl i Tufte 1973, Denters i in. 2014) i ułatwia bezpośrednią komunikację preferencji obywateli, nawet bez przeprowadzania formalnych konsultacji. W związku z tym w dużych miastach może być silniej odczuwana potrzeba wzmocnienia komunikacji z mieszkańcami, między innymi przez konsultacje dotyczące celów polityki lokalnej. Dodatkowym czynnikiem, który może wzmacniać oczekiwanie responsywnego stylu zarządzania w dużych miastach, jest rosnąca popularność organizacji społecznych, często utożsamianych z „nowymi ruchami miejskimi” (Domaradzka 2021), obecnych przede wszystkim w większych miastach. Przewidujemy, że może to prowadzić do wyższych oczekiwań wobec partycypacyjnych stylów przywództwa.*
 - *Czy oczekiwania dotyczące stylów zarządzania różnią się w zależności od stanowiska zajmowanego przez pracowników administracji? Spodziewamy się, że opinie pracowników zajmujących niższe szczeble w hierarchii administracyjnej będą bardziej zbliżone do opinii wyrażanych przez przeciętnych mieszkańców (bardzo silne poparcie dla stylu responsywnego i szerokiej współpracy z różnymi aktorami lokalnymi). Natomiast kadra kierownicza częściej będzie doceniała znaczenie posiadania przez lidera własnej wizji polityki lokalnej oraz konieczność koncentracji na wykorzystywaniu własnych zasobów samorządu lokalnego (Hipoteza 4).*
 - *Czy postrzegane przez pracowników administracji style zarządzania w danej gminie różnią się w zależności od długości piastowania stanowiska przez konkretnego wójta (burmistrza)? Spodziewamy się, że w przypadku „włodarzy wielokadencyjnych” ich zachowanie postrzegane jest jako oparte bardziej na własnej wizji rozwoju, a w przypadku wójtów (burmistrzów) wybranych niedawno i po raz pierwszy, częstsze będzie dostrzeganie ich prób odwoływania się do rezultatów konsultacji z innymi aktorami (Hipoteza 5).*

Metoda badania

Podstawowym źródłem danych jest badanie sondażowe urzędników samorządowych przeprowadzone 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 ponad 7000 z urzędów gminnych. W niniejszym opracowaniu koncentrujemy się na opiniach przedstawionych przez pracowników administracji w gminach i miastach na prawach powiatu. 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 ponad 60% miast na prawach powiatu i nieco ponad 40% urzędów gminnych.

Podstawowym źródłem danych wykorzystanym w tym opracowaniu są cztery pytania ankietowe – dwa z nich odnoszą się do preferencji, a dwa – do percepcji. W pytaniu odnoszącym się do tworzenia polityk lokalnych prosiliśmy o wybór (na skali 1–7, gdzie 1 oznaczał pełną akceptację dla pierwszego, a 7 pełną akceptację dla drugiego sformułowania) pomiędzy następującymi zdaniami: (i) „Prezydent (burmistrz, wójt) miasta powinien opierać się na własnej wizji przyszłości miasta”, (ii) „Prezydent (burmistrz, wójt) powinien kierować się wizją przyszłości miasta wypracowaną w konsultacjach ze społecznością lokalną”. W pytaniu odnoszącym się do wdrażania polityk lokalnych wybór miał miejsce między zdaniami: (i) „We wdrażaniu polityk lokalnych, prezydent (burmistrz, wójt) powinien opierać się przede wszystkim na działaniach administracji samorządowej i innych jednostkach samorządowych”, (ii) „Prezydent (burmistrz, wójt) powinien poświęcać wiele czasu na mobilizowanie do współpracy różnych grup społeczności lokalnych i uzyskanie ich wsparcia we wdrażaniu polityk lokalnych”. Odpowiedzi 1–3 oznaczały preferencję dla opcji (i), a odpowiedzi 5–7 preferencję dla opcji (ii). Wybór odpowiedzi „4” oznaczał brak preferencji dla żadnej z podanych opcji.

Opierając się na odpowiedziach dotyczących preferowanych i faktycznie postrzeganych stylów zarządzania jednostkami samorządowymi, konstruujemy dodatkowo wskaźnik luki preferencji. Może przyjmować on wartości od 0 do 100, gdzie 0 oznacza całkowitą zgodność, a 100 maksymalną rozbieżność między tym, czego oczekują, i tym, co obserwują w rzeczywistości respondenci odpowiadający na ankietę.

Wyniki opracowane na podstawie ankiety przeprowadzonej z pracownikami administracji samorządowej porównujemy z wcześniejszymi badaniami prowadzonymi z wykorzystaniem tej samej metody. W szczególności odnosimy się do badania przeprowadzonego w grudniu 2022 roku przez Sopocką Pracownię Badań Społecznych na próbie 2500 mieszkańców Polski².

Wyniki badania

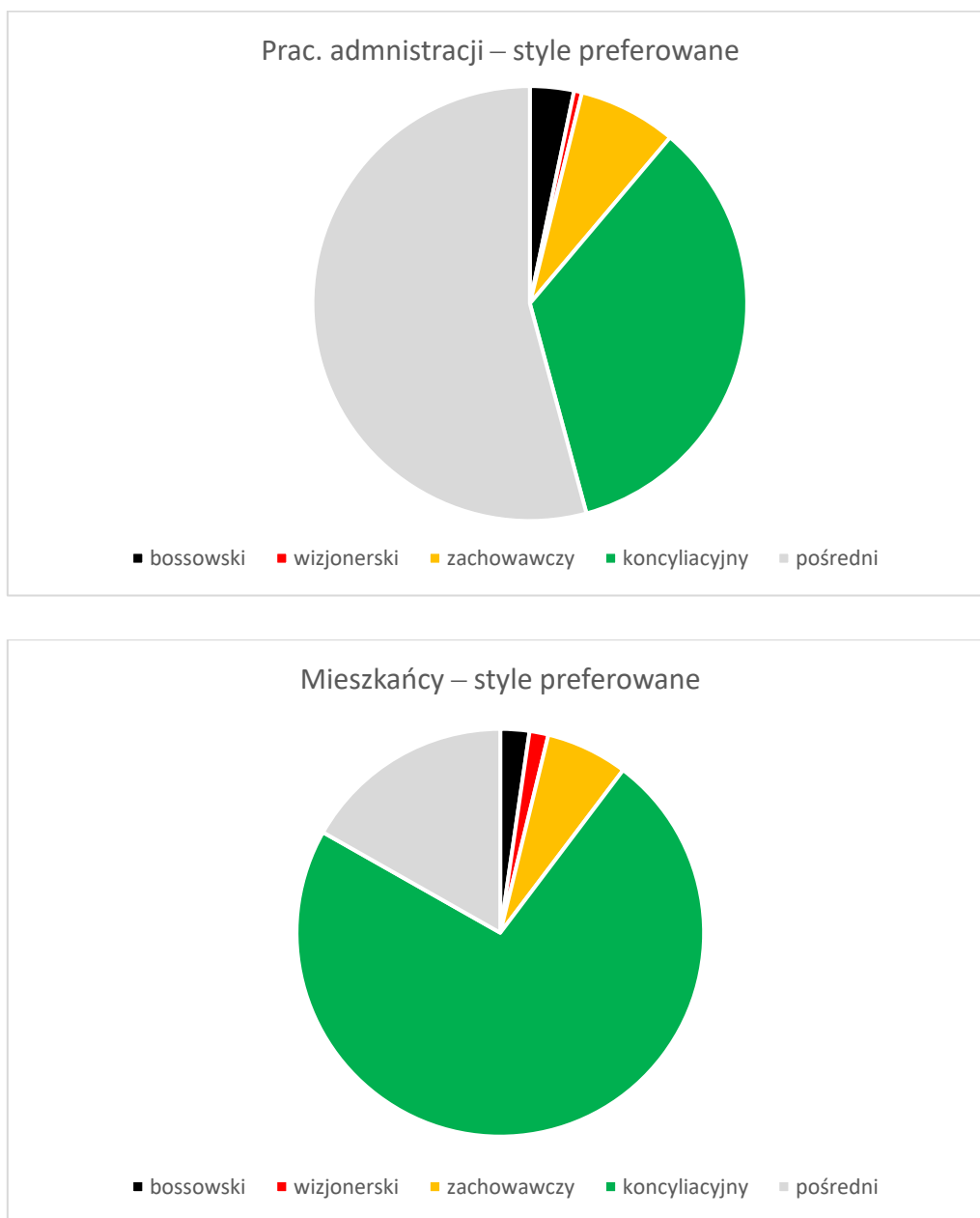
Już w badaniach prowadzonych w Polsce w pierwszych latach XXI wieku³ największym poparciem spośród czterech omawianych stylów przywództwa cieszył się styl koncyliacyjny. Dużą popularność miał także wizerunek silnego lidera z własną wizją rozwoju, określany w typologii jako styl wizjonerski (Swianiewicz i in. 2004). Co ciekawe, z prowadzonego wtedy badania obejmującego osiem krajów europejskich wynikało, że popularność liderów działających opierając się na własnej wizji, była w Polsce czymś unikatowym na tle postaw wobec samorządów w innych krajach (Swianiewicz 2006). W kolejnych badaniach przeprowadzonych w Polsce obraz preferowanych stylów przywództwa ulegał zmianie, którą można interpretować jako odchodzenie od akceptacji technokratycznego przywództwa na rzecz oczekiwania od wójtów, burmistrzów i prezydentów miast umiejętności rozmawiania i wstuchiwania się w głosy mieszkańców (Waruszewska 2020). Dominacja popularności stylu koncyliacyjnego nad innymi wymienionymi w typologii stawała się coraz bardziej wyraźna.

Kiedy porównujemy wyniki ankiety z roku 2025 z wcześniejszymi badaniami stylów przywództwa w samorządach, najbardziej uderzającą obserwacją jest to, że pracownicy administracji samorządowej dużo rzadziej opowiadają się zdecydowanie za jedną z podanych opcji. W analogicznym badaniu mieszkańców z grudnia 2022 roku, podobnie jak we wcześniejszych badaniach z zastosowaniem tej samej metody, odpowiedź środkową w odniesieniu do co najmniej jednego wymiaru typologii wskazywało najwyżej kilkanaście procent respondentów. Tymczasem wśród pracowników administracji samorządowej takich „niezdecydowanych” jest ponad dwukrotnie więcej – około 40% wszystkich, którzy nadstali swoje odpowiedzi. Wśród mieszkańców zdecydowanie przeważała preferencja dla stylu koncyliacyjnego, opartego na szerokich konsultacjach społecznych, oraz dla mobilizacji szerokiego grona aktorów dla realizacji prowadzonych polityk. Choć podobną preferencję obserwujemy wśród pracowników administracji, to jest ona znacznie słabsza. Częste wskazywanie odpowiedzi środkowej sugeruje, że urzędnicy gminni dostrzegają też zalety kierowania się przez liderów własną wizją rozwojową oraz skutecznego wykorzystywania własnych zasobów samorządu (patrz wykres 1). Hipoteza 1 została potwierdzona tylko do pewnego stopnia. Choć preferencje mieszkańców i pracowników administracji co do stylów przywództwa liderów politycznych samorządów są zbliżone, to w przypadku urzędników ich opinie są znacznie bardziej zniuansowane.

² Szczegóły tego badania oraz analiza jego wyników por. Swianiewicz 2024.

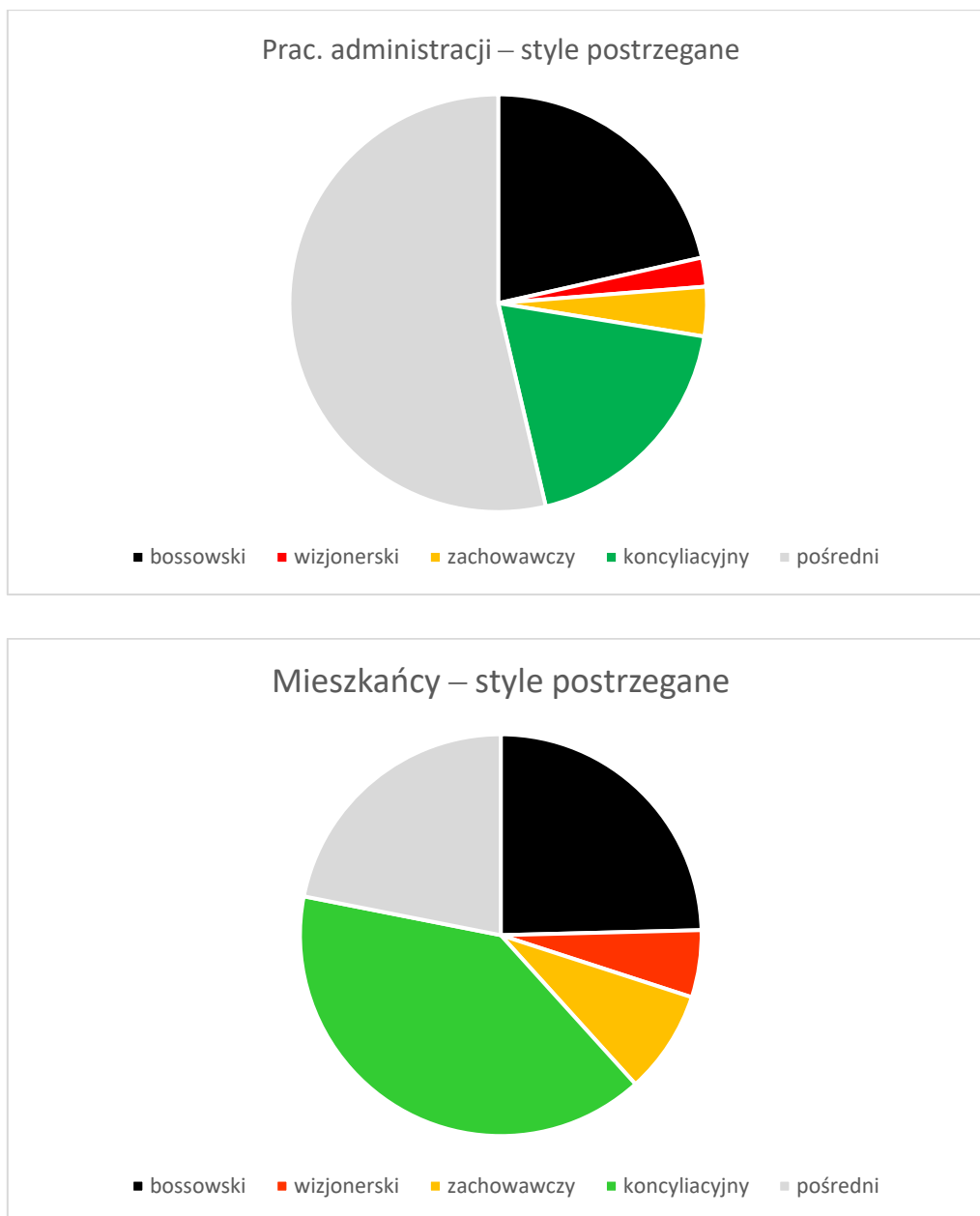
³ Przywoływane tu badanie obejmowało szeroko rozumiane elity lokalne obejmujące pracowników zajmujących kierownicze stanowiska w administracji, polityków lokalnych (w szczególności radnych), ale także środowiska biznesu, organizacje społeczne czy dziennikarzy mediów lokalnych.

Wykres 1. Preferencje mieszkańców i pracowników administracji odnośnie do stylów lokalnego przywództwa politycznego



Zarówno w badaniu mieszkańców (z roku 2022), jak i urzędników (z 2025 roku) – opinie na temat faktycznie postrzeganych stylów przywództwa są nieco inne od wyrażanych w tym zakresie preferencji. Wprawdzie respondenci stosunkowo często (19% urzędników i aż 40% mieszkańców) uważają, że wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast zachowują się w sposób zbliżony do stylu koncyliacyjnego, to wiele osób jest zdania, że władze ich gmin sprawują władzę, którą można określić mianem „bossowskiej” (21% urzędników i 25% mieszkańców; patrz wykres 2). Tu również wyraźna jest znacznie większa w przypadku urzędników niż przeciętnych mieszkańców skłonność do wybierania odpowiedzi środkowych, prawdopodobnie świadczącej o dostrzeganiu elementów odmiennych stylów zachowań w różnych sytuacjach.

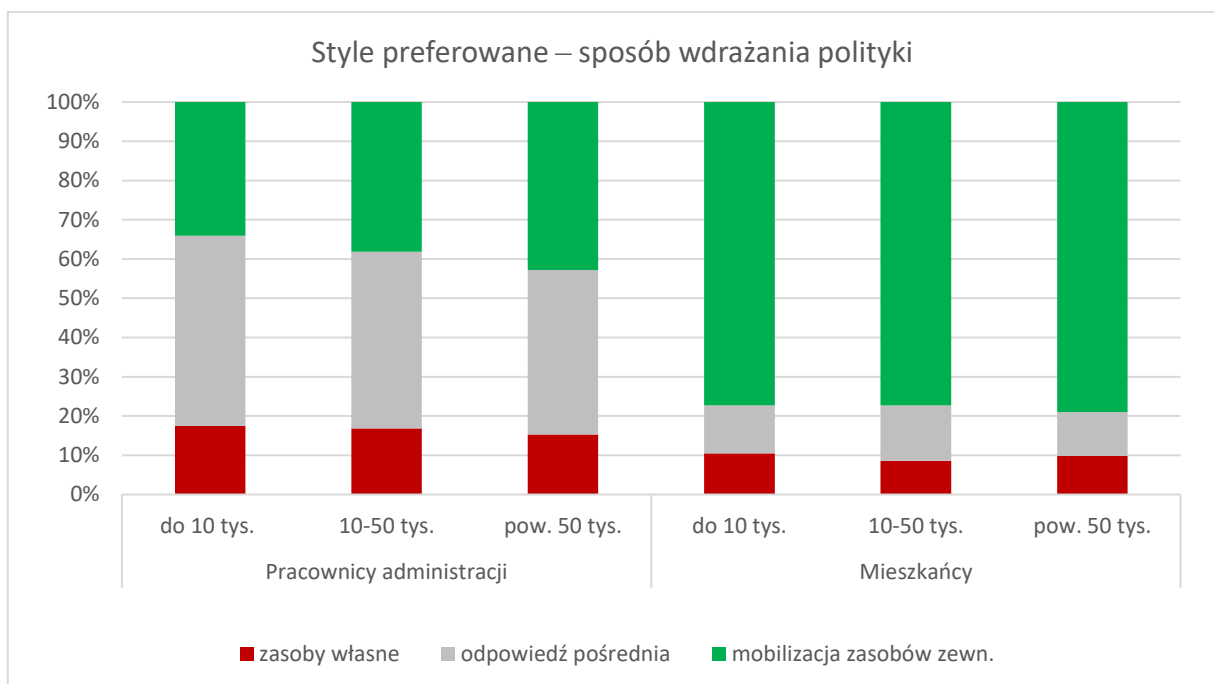
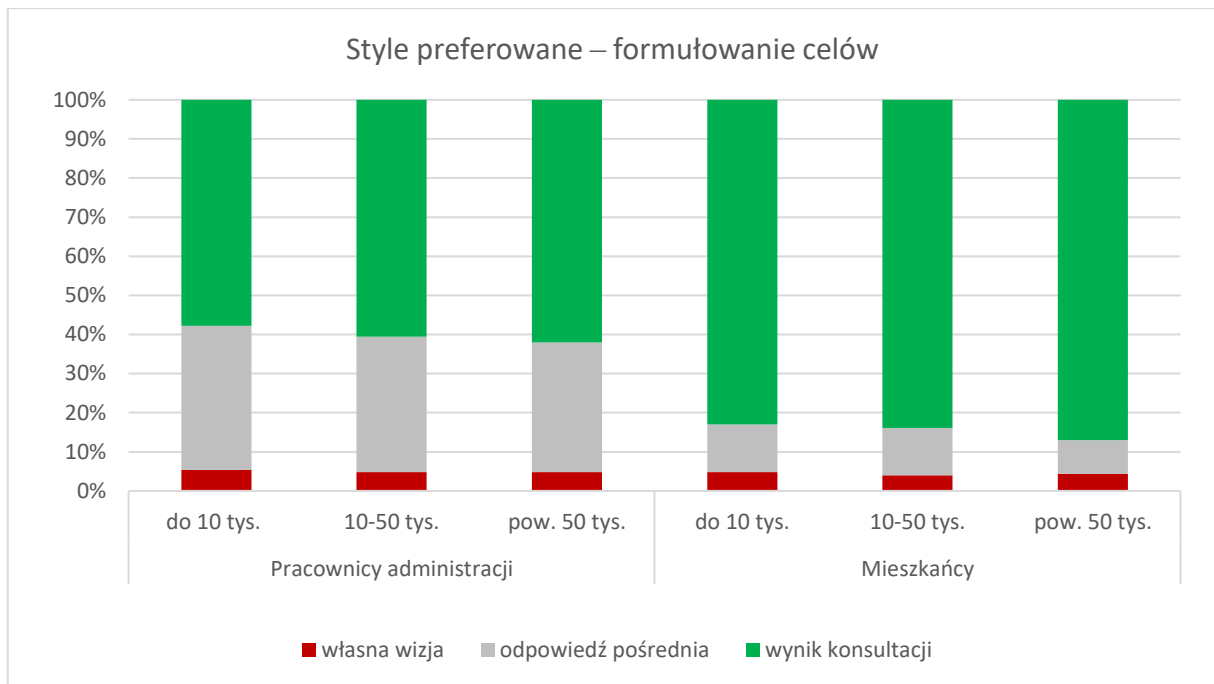
Wykres 2. Postrzegane style przywództwa w samorządach



Style przywództwa a wielkość gminy

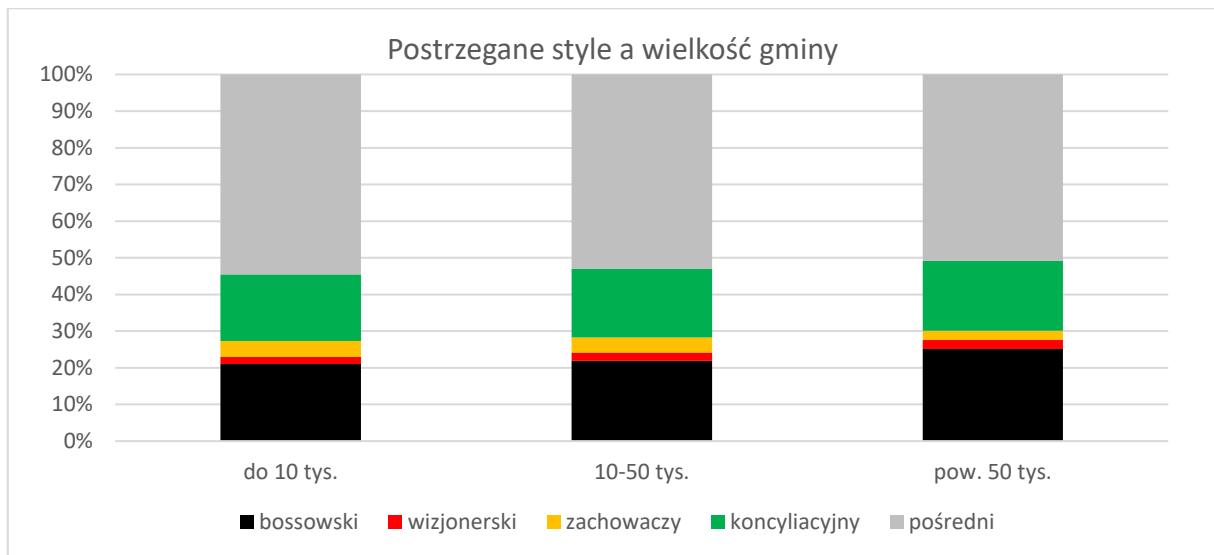
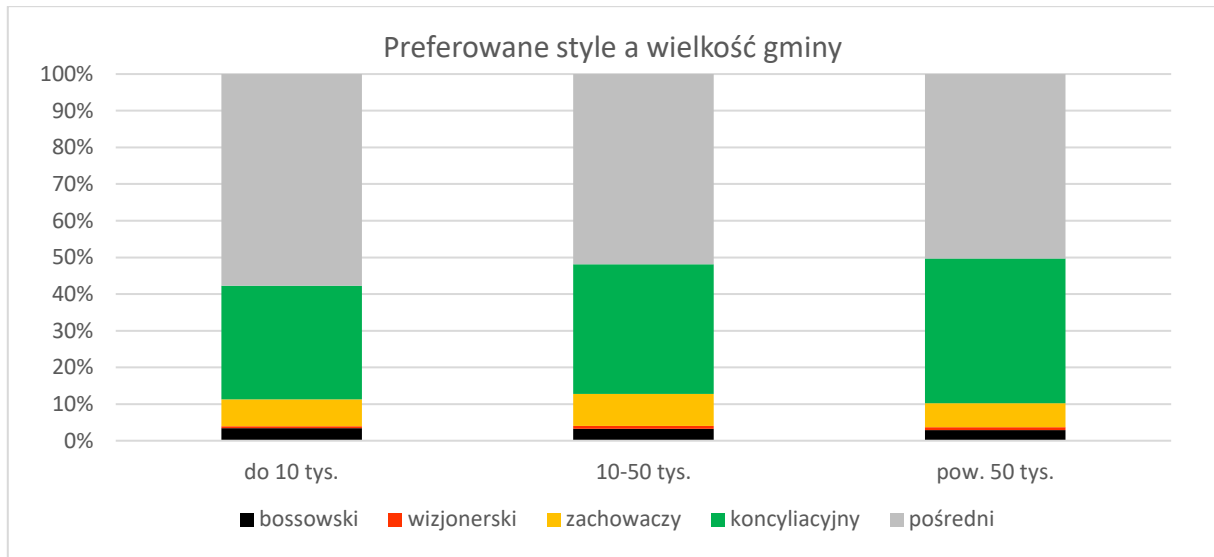
Tak jak się spodziewaliśmy, oczekiwanie szerszego korzystania z wyników konsultacji oraz gotowość do aktywnej mobilizacji współpracy zewnętrznych podmiotów są silniejsze w dużych miastach. Wynik ten stanowi potwierdzenie naszej hipotezy 3. Niemniej różnica w stosunku do małych gmin jest niewielka (patrz wykres 3). Jeśli chodzi o postrzegane faktyczne zachowania liderów politycznych, zależność od liczby mieszkańców gminy jest dość słaba. Można jednak zauważyć, że styl responsywny jest nieco częściej dostrzegany w małych gminach, podczas gdy duże miasta są – w opinii urzędników samorządowych – częściej zarządzane w sposób autorytarny. W przypadku drugiego z wymiarów typologii (koncentracja na wykorzystaniu własnych zasobów samorządu *versus* mobilizacja do współpracy zewnętrznych aktorów) nie widać różnic w postrzeganych stylach przywództwa w zależności od wielkości gminy.

Wykres 3. Preferowane style przywództwa a liczba mieszkańców gminy

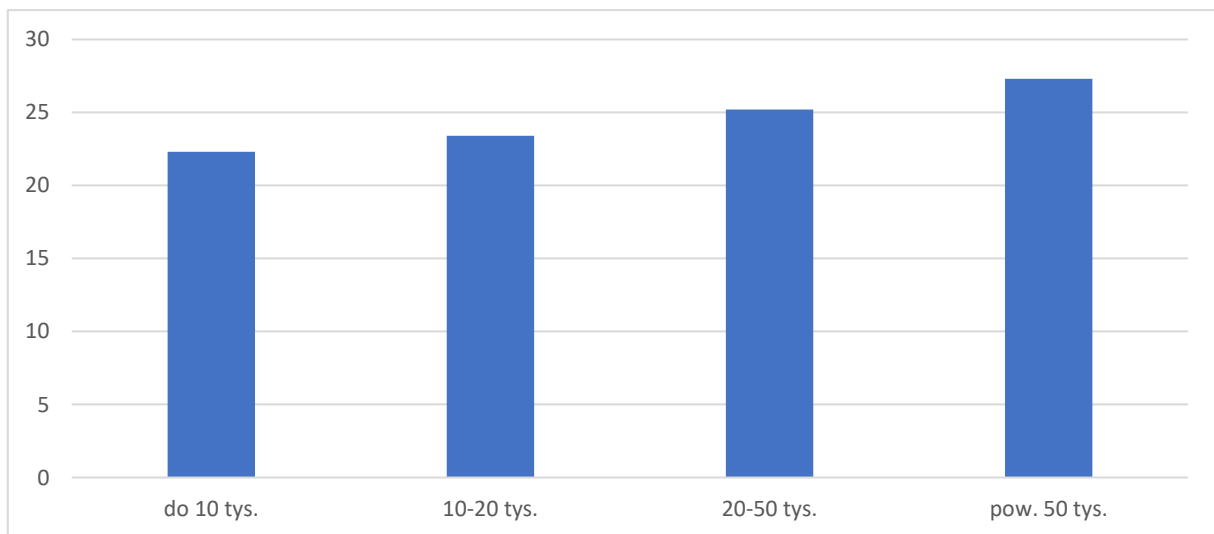


Wraz z wielkością gminy wzrasta oczekiwanie stylu koncyliacyjnego, a równocześnie rośnie częstotliwość obserwowania stylu bossowskiego (patrz wykres 4). Można więc powiedzieć, że wraz ze wzrostem wielkości gminy rośnie luka między preferencjami wyrażanymi przez ankietowanych urzędników a faktycznie postrzeganymi przez nich modelami zarządzania jednostką samorządową. Zależność tę ilustruje wykres 5.

Wykres 4. Preferowane i postrzegane style przywództwa w zależności od wielkości gminy



Wykres 5. Luka między preferowanym a postrzeganym stylem przywództwa w zależności od liczby mieszkańców gminy



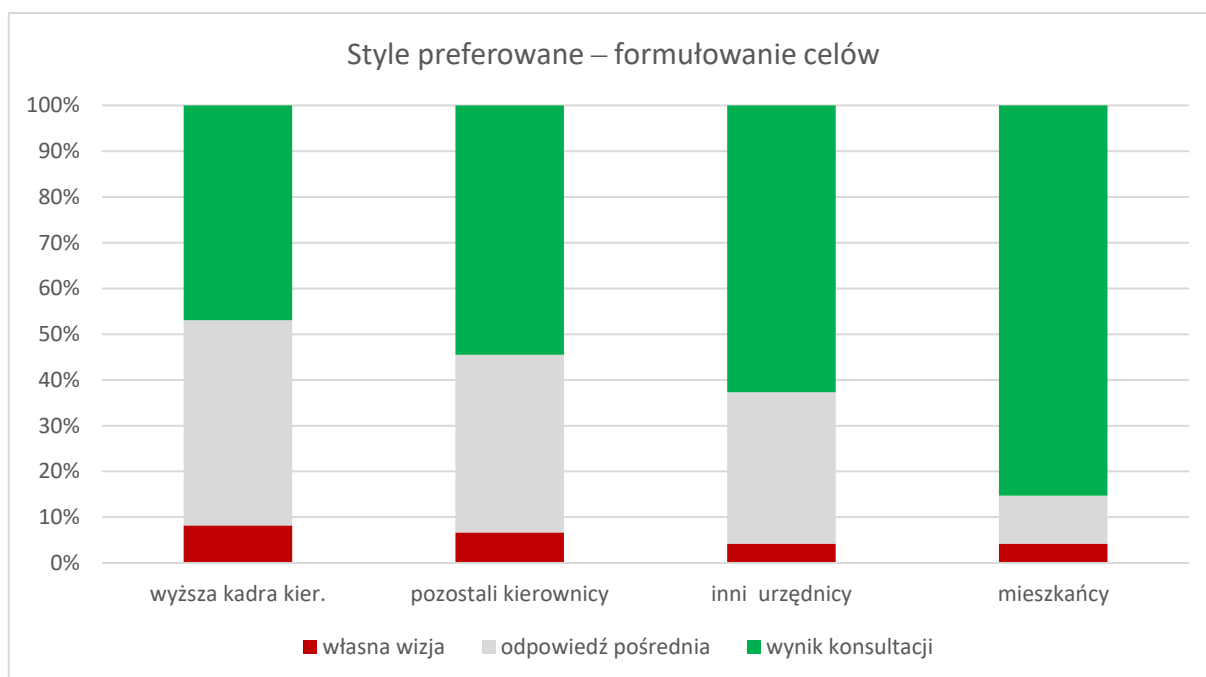
Luka między preferowanym a postrzeganym stylem przywództwa może wynosić od 0 do 100, gdzie 0 oznacza całkowitą zgodność, a 100 całkowitą rozbieżność

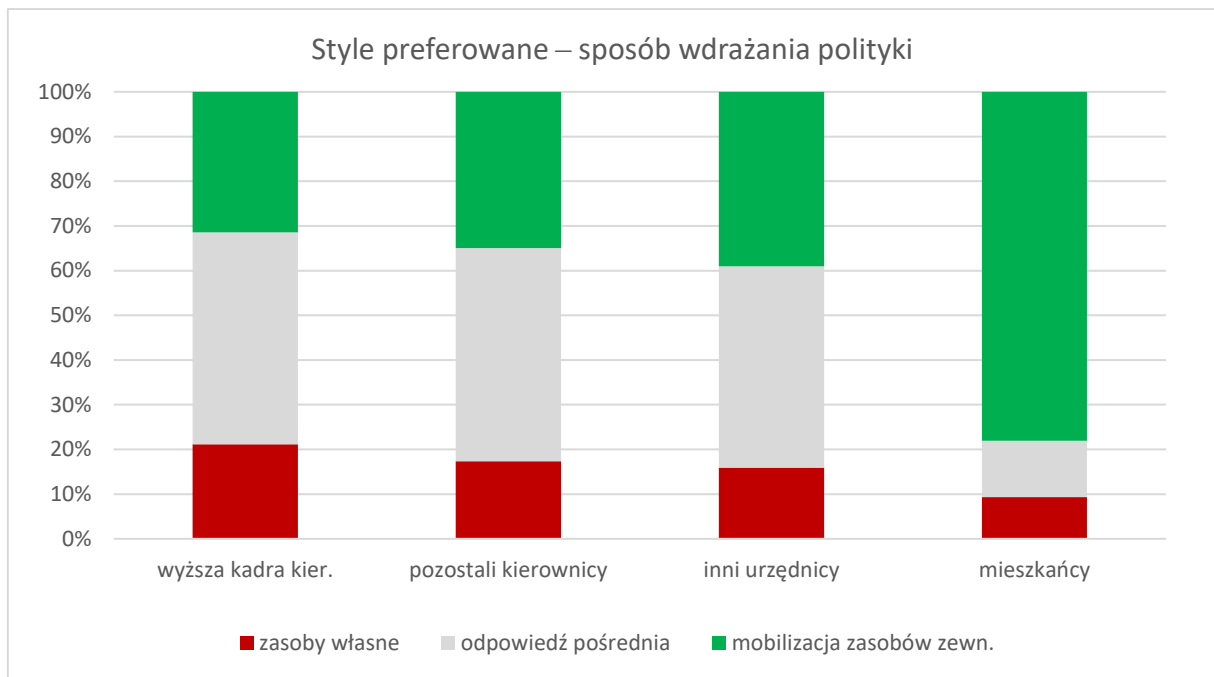
Postrzeganie stylów przywództwa a zajmowane stanowisko w administracji gminnej

Pracowników administracji samorządowej odpowiadających na naszą ankietę podzieliliśmy na trzy kategorie ze względu na zajmowane stanowisko. Pierwsza grupa to wyższa kadra kierownicza (zatrudnieni na stanowiskach kierowniczych i deklarujący, że między nimi oraz wójtem/ burmistrzem/ prezydentem miasta nie ma żadnych pośrednich szczebli w hierarchii urzędniczej). Grupa druga to zatrudnieni na stanowiskach kierowniczych, ale oddzieleni od włodarza gminy szczeblami pośrednimi. Grupa trzecia to zatrudnieni na stanowiskach innych niż kierownicze.

Opinie urzędników zatrudnionych na niższych szczeblach drabiny hierarchicznej są najbardziej zbliżone do opinii przeciętnych mieszkańców, podczas gdy opinie kadry kierowniczej cechuje pewna odrębność (patrz wykres 6). W szczególności – im wyższy stopień w hierarchii urzędniczej, tym wyższa akceptacja dla kierowania się przez włodarza przede wszystkim własną wizją rozwoju, a nie wynikami szeroko zakrojonych konsultacji. Tak jak już wspominaliśmy wcześniej, główną różnicą w opiniach zwykłych mieszkańców oraz urzędników samorządowych jest częstotliwość wskazywania odpowiedzi pośrednich, świadczących o przywiązywaniu równej wagi do obu ocenianych wartości (np. „kierowania się własną wizją” oraz „opierania się na wynikach szerokich konsultacji społecznych”). Także ta różnica zaznacza się tym silniej, im wyższe stanowisko zajmuje respondent w hierarchii urzędniczej. Badani wywodzący się z wyższej kadry kierowniczej aż w 45% wybierają odpowiedź środkową, podczas gdy wśród respondentów na stanowiskach urzędniczych odpowiedź taką wybiera tylko jedna trzecia. Podobny wzorec zróżnicowania powtarza się także w odniesieniu do drugiego wymiaru stosowanej typologii stylów przywództwa. Wyniki te stanowią potwierdzenie postawionej na wstępie badania hipotezy 4.

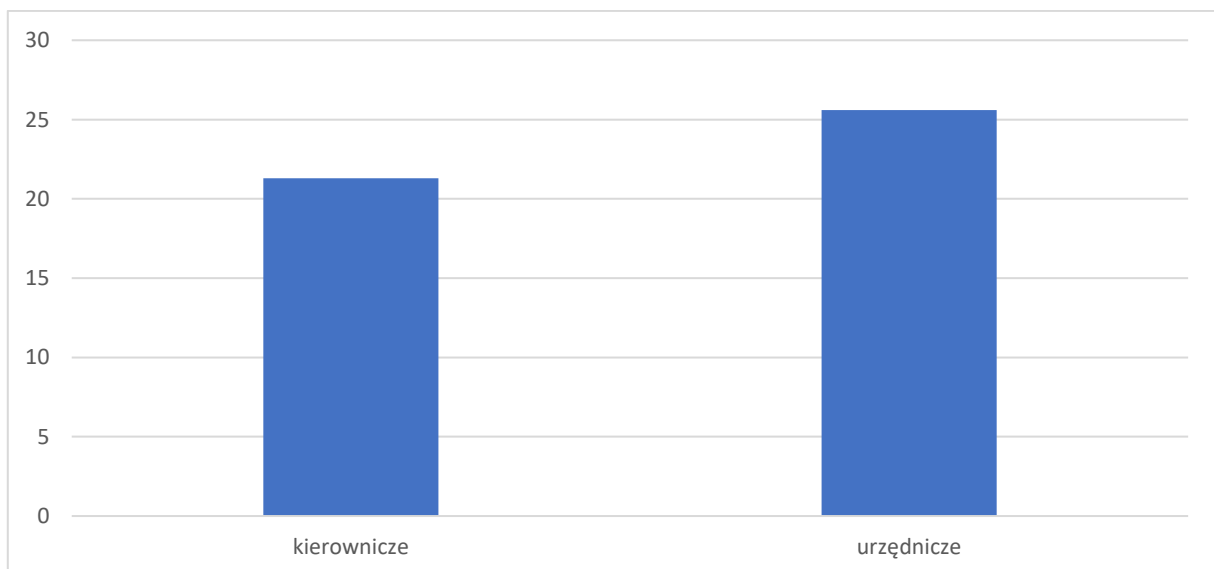
Wykres 6. Preferowane style przywództwa – porównanie preferencji mieszkańców i urzędników zajmujących różne szczeble hierarchii administracyjnej





Omówione powyżej różnice odnoszą się przede wszystkim do preferowanych stylów przywództwa. Natomiast są praktycznie niezauważalne, kiedy przyglądamy się postrzeganiu przez urzędników faktycznych zachowań lokalnych liderów politycznych. Percepcja stylów zarządzania lokalnych władarzy nie różni się w zależności od zajmowanego stanowiska w hierarchii administracyjnej. Oznacza to, że w przypadku szeregowych urzędników luka między preferowanym a postrzeganym stylem przywództwa jest wyraźnie większa niż w przypadku kadry kierowniczej (patrz wykres 7). Można to interpretować w ten sposób, że urzędnicy zajmujący wyższe stanowiska hierarchii administracyjnej w większym stopniu identyfikują się z polityką i stylem zarządzania władarzy swoich jednostek samorządowych.

Wykres 7. Luka pomiędzy preferowanym a postrzeganym stylem przywództwa w zależności od stanowiska w hierarchii urzędniczej



Luka między preferowanym a postrzeganym stylem przywództwa może wynosić od 0 do 100, gdzie 0 oznacza całkowitą zgodność, a 100 całkowitą rozbieżność

Postrzeganie stylów przywództwa a wielokadencyjność liderów lokalnych

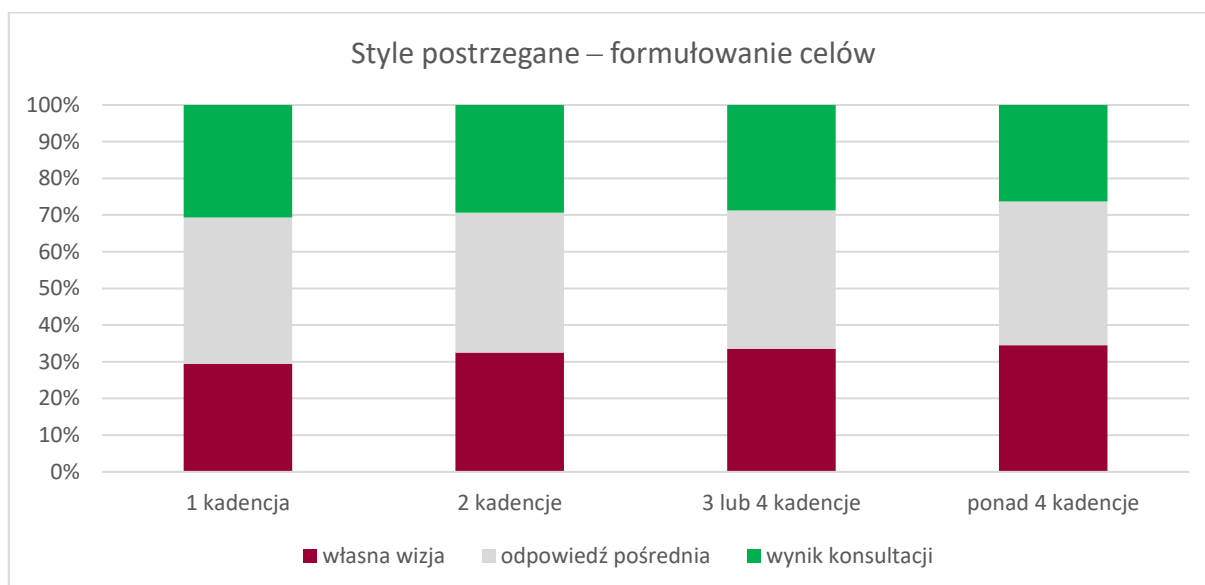
W celu sprawdzenia hipotezy 5 podzieliliśmy gminy, z których pochodzą odpowiedzi na ankietę, na cztery grupy:

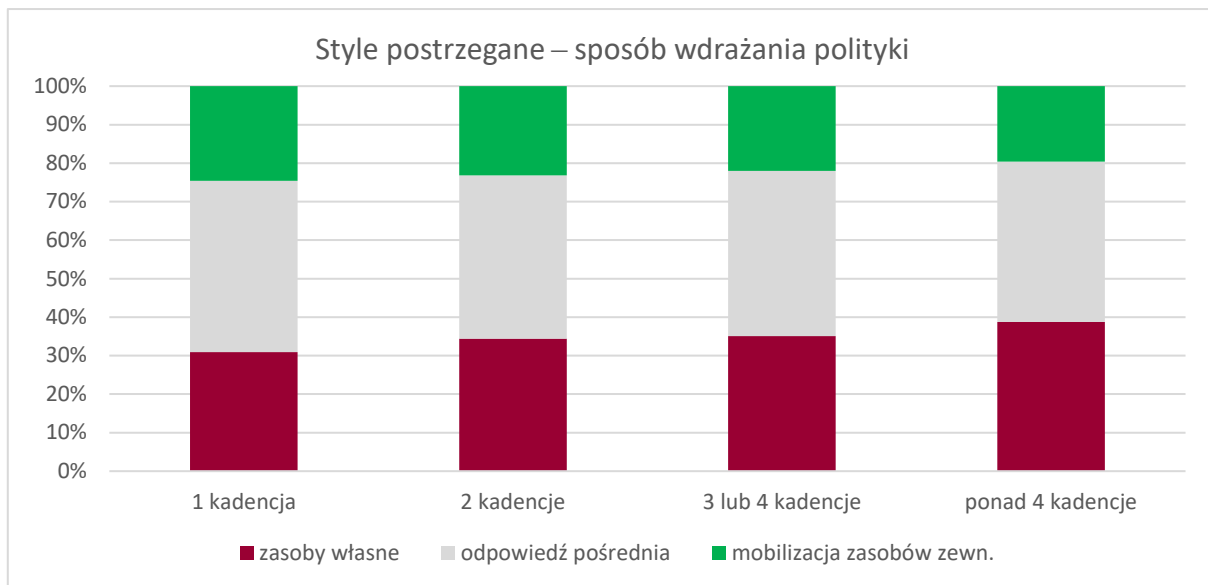
1. gminy rządzone przez włodarzy wybranych po raz pierwszy w 2024 roku;
2. gminy zarządzane przez włodarzy sprawujących swój urząd drugą kadencję (a zatem od 2018 roku);
3. gminy zarządzane przez włodarzy zajmujących swe stanowiska już trzecią lub czwartą kadencję (a zatem wybranych po raz pierwszy w 2014 lub 2010 roku);
4. gminy zarządzane przez włodarzy zajmujących swe stanowiska dłużej niż od roku 2010 (w praktyce zazwyczaj wybranych po raz pierwszy w roku 2006 lub wcześniej).

W tym badaniu przyglądaliśmy się nie preferencjom, ale postrzeganiu przez urzędników faktycznego sposobu zarządzania gminą.

Jak wynika z danych przedstawionych na wykresie 8, daje się zaobserwować prawidłowości potwierdzające hipotezę 5. W percepcji pracowników administracji samorządowej wielokadencyjni włodarze odznaczają się wyższą skłonnością do kierowania się własną wizją rozwojową, a w mniejszym stopniu są otwarci na tworzenie polityki z uwzględnieniem wyników konsultacji z zainteresowanymi osobami i organizacjami. Podobnie w większym stopniu koncentrują się na wykorzystywaniu zasobów pozostających w dyspozycji samorządów, a w mniejszym stopniu starają się mobilizować do współpracy zewnętrznych aktorów. Niemniej zależności te zaznaczają się bardzo słabo, wobec czego nie możemy stwierdzić, by między włodarzami zajmującymi swoje stanowiska różną liczbę kadencji występowały ostre różnice pod względem stylu sprawowania władzy. Zatem hipoteza 5 została potwierdzona, ale tylko częściowo.

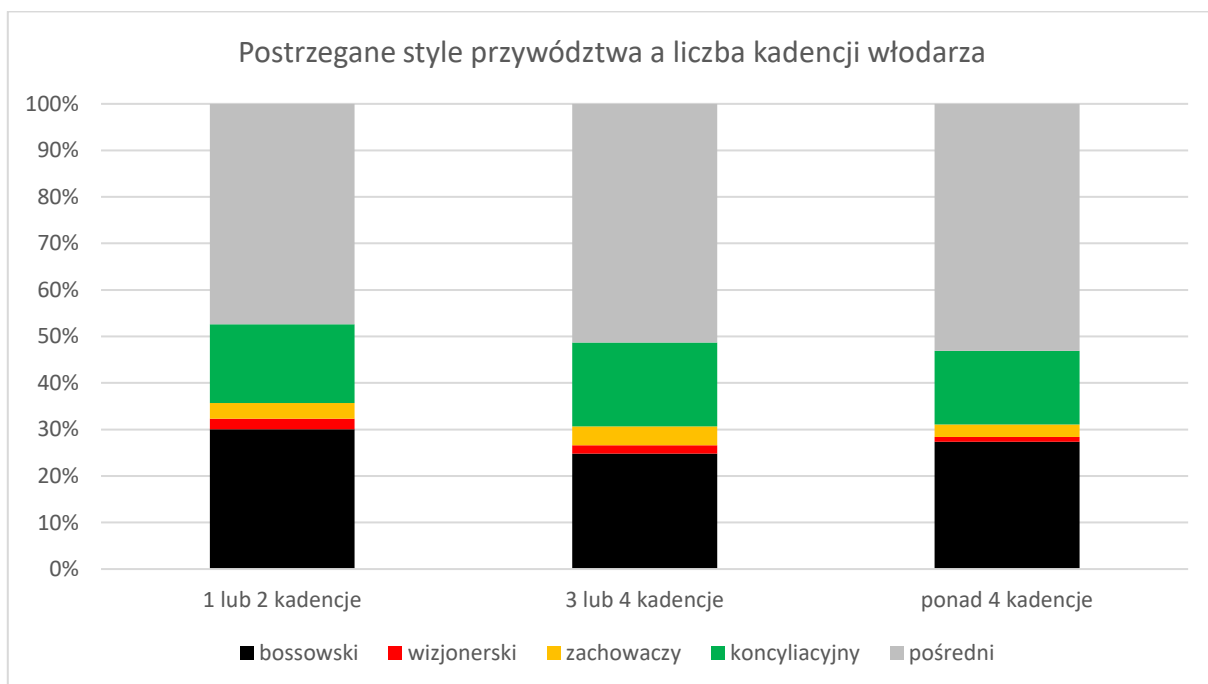
Wykres 8. Postrzegane style przywództwa w zależności od długości sprawowania urzędu wójta/ burmistrza/ prezydenta miasta





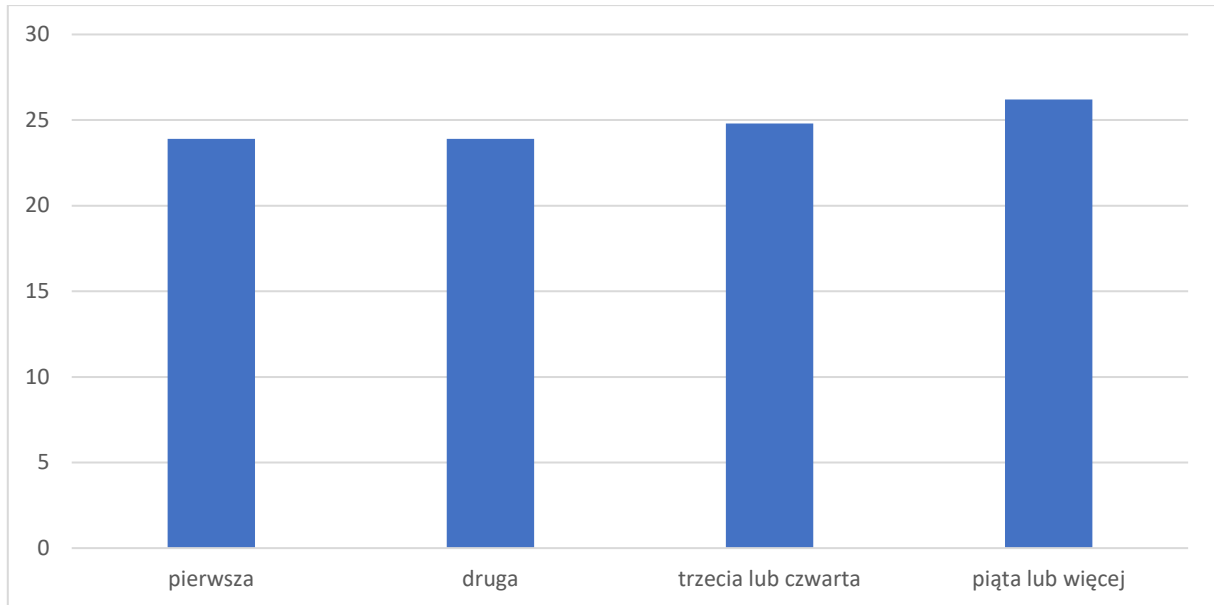
Kiedy weźmiemy pod uwagę równocześnie oba wymiary naszej typologii, obraz wygląda nieco inaczej (patrz wykres 9). W świetle powyżej poczynionych obserwacji pewnym zaskoczeniem może być, że wśród wójtów sprawujących swój urząd od niedawna z nieco większą częstotliwością (niż wśród wójtów i burmistrzów wielokadencyjnych) pojawia się styl bossowski (odznaczający się równoczesnym opieraniem się na własnej wizji i koncentracji na wykorzystaniu własnych zasobów gminy). Wiąże się to z faktem, że postrzegany u liderów wielokadencyjnych styl zarządzania jest częściej trudny do jednoznacznego sklasyfikowania zgodnie ze stosowaną w tym omówieniu typologią. Przynajmniej w odniesieniu do jednego z wymiarów typologii ich zachowanie oceniane jest jako znajdujące się pośrodku między obiema wybieranymi przez respondentów opcjami.

Wykres 9. Obserwowane style przywództwa a długość sprawowania urzędu wójta/ burmistrza/ prezydenta



Jeśli chodzi o lukę między preferowanymi a postrzeganymi stylami przywództwa, to liczba kadencji wóldarza nie odgrywa znaczącej roli. Luka jest nieco większa w przypadku wójtów, burmistrzów i prezydentów wielokadencyjnych, ale różnice w tym zakresie są niewielkie (patrz wykres 10).

Wykres 10. Luka pomiędzy preferowanym a postrzeganym stylem przywództwa w zależności od liczby kadencji wóldarza gminy



Luka między preferowanym a postrzeganym stylem przywództwa może wynosić od 0 do 100, gdzie 0 oznacza całkowitą zgodność, a 100 całkowitą rozbieżność

Wielkość gminy, stanowisko urzędnika czy wielokadencyjność wóldarza – co najlepiej tłumaczy zróżnicowanie preferowanych i postrzeganych stylów przywództwa?

Za pomocą modeli regresji zbadaliśmy, która z omówionych dotychczas zmiennych najlepiej tłumaczy zróżnicowanie opinii urzędników, jeśli weźmiemy pod uwagę wszystkie ze zmiennych wyjaśniających równocześnie. W modelach tych, badając związek ze stanowiskiem zajmowanym przez odpowiadającego na ankietę urzędnika, braliśmy pod uwagę zmienną określającą, jaka liczba szczebli w hierarchii urzędowej dzieli respondenta od wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Ponadto testowanymi zmiennymi były długość zajmowania stanowiska wójta/burmistrza/prezydenta miasta (mierzona liczbą kadencji) oraz wielkość gminy (mierzona liczbą mieszkańców). Podsumowanie wyników znajduje się w tabeli 1.

Jeśli chodzi o preferencje dotyczące pierwszego wymiaru typologii, jedyną istotną w modelu zmienną okazało się stanowisko zajmowane przez urzędników. Pracownicy zajmujący wyższe stanowiska są bardziej skłonni do akceptowania stylu autorytarnego (opierającego się na własnej wizji lidera, a nie na wynikach szeroko zakrojonych konsultacji).

Tabela 1. Czynniki wyjaśniające preferowane i postrzegane style przywództwa – wyniki modeli regresji

	Preferowane style przywództwa		Postrzegane style przywództwa	
	Wymiar 1 (własna wizja – rezultat konsultacji)	Wymiar 2 (własne zasoby – mobilizacja współpracy)	Wymiar 1 (własna wizja – rezultat konsultacji)	Wymiar 2 (własne zasoby – mobilizacja współpracy)
Liczba kadencji wójta/ burmistrza			***	***
Stanowisko urzędnika	***	***	***	**
Liczba mieszkańców gminy		**	***	

Uwaga: ** - statystyczna istotność związku na poziomie 0,01; *** - istotność na poziomie 0,001. Puste komórki w tabeli oznaczają brak statystycznie istotnej zależności.

Także preferencje dotyczące drugiego wymiaru typologii są najsilniej związane ze stanowiskiem zajmowanym przez urzędnika – przedstawiciele wyższej kadry kierowniczej są bardziej skłonni akceptować opieranie się przede wszystkim na własnych zasobach samorządu, a nie skupianie się na mobilizacji do współpracy w realizacji polityk lokalnych podmiotów zewnętrznych. Podobny, choć nieco słabszy związek odnosi się do wielkości gminy, w której pracuje respondent – urzędnicy z większych miast częściej są skłonni dopuszczać opieranie się na własnych zasobach samorządu.

W przypadku postrzeganego stylu realizowanego przez liderów lokalnych istotne okazały się wszystkie trzy zmienne. Silniejszą skłonność do dostrzegania w działaniach liderów politycznych stylu responsywnego wyrażają respondenci z gmin rządzonych przez niedawno wybranych włodarzy, z mniejszych gmin oraz zajmujący niższe stanowiska w hierarchii urzędniczej. Najsilniejszy jest związek z wielkością gminy, a stosunkowo naj słabszy z długością zajmowania stanowiska przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Ponadto większą skłonność do podejmowania wysiłku mającego na celu współpracę z zewnętrznymi podmiotami w celu realizacji celów strategii samorządowych dostrzegają respondenci z gmin zarządzanych przez niedawno wybranych włodarzy oraz zajmujący niższe stanowiska urzędnicze. W tym przypadku nieco silniejszy związek odnosi się do liczby kadencji wójta/burmistrza/prezydenta miasta.

Podsumowanie

Pracownicy administracji samorządowej, podobnie jak przeciętni mieszkańcy Polski, w największym stopniu oczekują od lokalnych liderów koncyliacyjnego stylu zarządzania. Warto przypomnieć, że wyniki najnowszych badań (opinii mieszkańców z roku 2022 oraz pracowników administracji z roku 2025) odbiegają od uzyskiwanych 20 lat temu i więcej. Także wtedy najczęściej preferowany był styl koncyliacyjny, ale szerokim poparciem cieszył się też styl wizjonerski, który można wiązać z technokratycznym stylem zarządzania, w którym lider kieruje się własną wizją, a oczekiwania mieszkańców wobec samorządu ograniczają się do dostępu do usług publicznych na zadowalającym poziomie. Z czasem rośnie jednak oczekiwanie, że lokalni liderzy będą otwarci na dialog i uwzględnianie w prowadzonej przez siebie polityce wyników szeroko zakrojonych konsultacji z różnymi grupami wewnątrz społeczności lokalnej. W wyniku tej zmiany paradygmatu zarządzania preferencja dla stylu koncyliacyjnego rośnie, a poparcie dla stylu wizjonerskiego szybko się zmniejsza.

Pytani o obserwowane przez nich zachowanie wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast respondenci dość często (choć znacznie rzadziej w pytaniu o preferowane style przywództwa) wskazują również styl koncyliacyjny. Niemal równie często uważają, że władarze ich gmin prezentują styl „bossowski”. Dużą różnicą w odpowiedziach urzędników i przeciętnych mieszkańców jest znacznie częstsze wybieranie przez pracowników administracji odpowiedzi środkowych, niepozwalające na jednoznaczne przypisanie opinii do konkretnego stylu wyróżnionego w stosowanej w tym raporcie typologii.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że zróżnicowanie opinii respondentów związane jest zarówno z cechami strukturalnymi gmin (liczbą mieszkańców), z których pochodzą, jak i ze stanowiskiem zajmowanym w administracji. Pracownicy zajmujący wyższe stanowiska są bardziej skłonni do akceptowania stylu autorytarnego (opierającego się na własnej wizji lidera, a nie na wynikach szeroko zakrojonych konsultacji).

W zakresie postrzegania faktycznych stylów zarządzania silniejszą skłonność do widzenia w działaniach liderów politycznych stylu responsywnego wyrażają respondenci z gmin rządzonych przez niedawno wybranych władarzy, pochodzący z mniejszych gmin oraz zajmujący niższe stanowiska w hierarchii urzędniczej. Najsilniejszy jest związek z wielkością gminy, a stosunkowo naj słabszy z długością zajmowania stanowiska przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Równocześnie – w przypadku władarzy wielokadencyjnych – ich styl zarządzania częściej był trudny do jednoznacznego sklasyfikowania.

W przedstawianych wyżej wynikach widać, że różnice wiążące się z testowanymi zmiennymi wyjaśniającymi (wielkość gminy, stanowisko respondenta, długość zajmowania stanowiska przez władarza) nie są bardzo duże. Oznacza to, że o zróżnicowaniu zarówno preferencji, jak i faktycznie obserwowanych stylów przywództwa decydują w dużym stopniu rozmaite czynniki indywidualne, które tylko w niewielkim stopniu dają się sprowadzić do zależności opisanych w niniejszym tekście.

Bibliografia

- Dahl, R.A., Tufte, E.R. (1973). *Size and Democracy*. Stanford University Press.
- Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P.E., Rose, L.E. (2014). *Size and Local Democracy*, Edward Elgar.
- Domaradzka, A. (2021). *Klucze do miasta: ruch miejski jako nowy aktor w polu polityki miejskiej*, Warszawa: Scholar.
- Getimis, P., Grigoriadou, D. (2004). *Changes in urban political leadership: Leadership types and styles in the era of urban governance*, [w:] M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart (red.), *Urban Governance and Democracy*, Routledge, s. 178-199.
- John, P., Cole, A. (1999). Political leadership in the new urban governance: Britain and France compared, *Local Government Studies*, 25(4), s. 98–115.
- Mouritzen, P.E., Svava, J.H., (2002). *Leadership at the Apex*, University of Pittsburgh Press.
- Stone, C.N. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988*, University Press of Kansas.
- Swianiewicz, P. (2006). *City political culture: What is expected from policy actors?* [w:] H. Heinelt, D. Sweeting, P. Getimis (red.), *Legitimacy and Urban Governance*, Routledge, s. 244-265.
- Swianiewicz P. (2024). Ewolucja stylów lokalnego przywództwa politycznego i luka między preferencjami mieszkańców i ich postrzeganiem faktycznego zachowania burmistrzów (prezydentów) miast w Polsce, *Studia Regionalne i Lokalne*, 1, s. 70-84, <https://doi.org/10.7366/1509499519505>.
- Swianiewicz, P., Mielczarek, A., Klimska, U. (2004). *Nierówne koalicje: liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Warszawa: Scholar.
- Waruszewska, S. (2020). *Lokalne przywództwo polityczne w Polsce z perspektywy 15 lat i studiów przypadków Debrzna oraz Pruszcz Gdański*, Praca magisterska Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski.

Autor



Paweł Swianiewicz – prof. 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 w 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).