

MIĘDZY ENTUZJAZMEM A SCEPTYCYZMEM

PARTYCYPACJA SPOŁECZNA OCZAMI URZĘDNIKÓW
ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

Anna Dąbrowska

Patrycja Hryciuk-Ziółkowska

BADANIA I OPINIE NR 9/2026



Narodowy
Instytut
Samorządu
Terytorialnego



Streszczenie

Jak urzędnicy samorządowi postrzegają aktywność mieszkańców oraz ich rolę w podejmowaniu decyzji dotyczących spraw lokalnych? W raporcie ***Między entuzjazmem a sceptycyzmem: partycypacja społeczna oczami urzędników administracji samorządowej***, Anna Dąbrowska i Patrycja Hryciuk-Ziółkowska odpowiadają na te pytania, analizując postawy pracowników administracji samorządowej wobec partycypacji społecznej. Opracowanie opiera się na wynikach ogólnopolskiego badania SAM-SON, przeprowadzonego przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego jesienią 2025 roku i obejmuje odpowiedzi 8666 pracowników urzędów gmin, w tym miast na prawach powiatu.

Wyniki badania wskazują, że urzędnicy stosunkowo dobrze oceniają aktywność mieszkańców. Niemal połowa respondentów wyraziła pozytywną opinię na temat zaangażowania obywateli, choć jednocześnie 44% uznało ich bierność i brak zainteresowania sprawami publicznymi za jedną z barier w zarządzaniu gminą. Krytyczne oceny częściej formułowali urzędnicy bezpośrednio związani z partycypacją społeczną i współpracą z organizacjami pozarządowymi bądź rewitalizacją niż pracownicy działów technicznych, co – zdaniem autorek raportu – może wynikać z ich większej znajomości praktycznych wyzwań związanych z angażowaniem obywateli.

Na podstawie uzyskanych odpowiedzi wyodrębniono cztery typy postaw urzędników: (1) usatysfakcjonowani obserwatorzy, (2) alarmujący krytycy, (3) mobilizujący entuzjaści oraz (4) zdystansowani sceptycy. Rozkład tych typów był zależny od wielkości gminy. W gminach liczących do 5 tysięcy mieszkańców najczęściej występowali „alarmujący krytycy” (negatywnie oceniający aktywność mieszkańców i przekonani, że ich bierność stanowi problem w zarządzaniu gminą), natomiast w większych miastach zdecydowanie dominowali „usatysfakcjonowani obserwatorzy” (pozytywnie oceniający aktywność mieszkańców i deklarujący, że ich bierność nie stanowi problemu w zarządzaniu gminą).

Badanie wskazuje na stosunkowo wysokie poparcie wśród urzędników dla idei partycypacji społecznej. Większość respondentów (72%) uznało, że mieszkańcy powinni bezpośrednio uczestniczyć w podejmowaniu kluczowych decyzji dotyczących gminy. Jednocześnie odpowiedzi urzędników wskazują na pewną rozbieżność między akceptacją dla samej idei partycypacji a oceną przygotowania mieszkańców do udziału w procesach decyzyjnych. Nieco ponad połowa badanych (52%) wyraziła opinię, że mieszkańcy nie dysponują wystarczającą wiedzą, aby decydować o sprawach publicznych. Obawy respondentów częściej odnosiły się do kompetencji merytorycznych uczestników niż do potencjalnych trudności z organizacją procesów czy do ryzyka wystąpienia konfliktów.

Raport wskazuje również, że postawy urzędników wobec partycypacji społecznej nie są prostą konsekwencją oceny poziomu aktywności mieszkańców. Większe znaczenie ma sposób postrzegania bierności obywatelskiej – respondenci, którzy uznawali ją za istotny problem, częściej deklarowali poparcie dla rozwijania mechanizmów partycypacyjnych, niezależnie od oceny bieżącego poziomu zaangażowania mieszkańców. Analiza podkreśla także znaczenie kontekstu

instytucjonalnego. Urzędnicy, którzy dostrzegają angażowanie mieszkańców przez władze lokalne, częściej sami popierają model zarządzania oparty na współpracy i dialogu.

W podsumowaniu autorki podkreślają, że rozwój partycypacji społecznej wymaga uwzględnienia nie tylko aktywności mieszkańców, ale także kształtowania warunków instytucjonalnych sprzyjających współpracy z obywatelami. Obejmują one sposób organizacji i działania administracji samorządowej, kulturę organizacyjną urzędów oraz nastawienie władz lokalnych do dialogu z mieszkańcami.

Wprowadzenie

Udział mieszkańców w procesach decyzyjnych od dawna stanowi ważny przedmiot badań w naukach o administracji publicznej oraz demokracji lokalnej. Klasyczne prace (np. Arnstein 1969) wskazują, że partycypacja społeczna może przyjmować różne formy – od symbolicznego informowania społeczności lokalnej po rzeczywiste współdecydowanie. W literaturze opisywane są różne motywacje stojące za decyzją włodarzy i urzędników do angażowania mieszkańców w życie publiczne. Część działań podejmowanych jest „bo trzeba” – na przykład w związku z wymogami prawnymi lub presją otoczenia. Czasem działania propartycypacyjne są podejmowane „bo warto” i wynikają z przekonań o korzyściach płynących z poznania potrzeb i oczekiwań mieszkańców oraz o potrzebach tworzenia bardziej skutecznych i efektywnych rozwiązań istniejących problemów, zwiększenia akceptacji dla podejmowanych działań czy wzmocnienia legitymizacji władz lokalnych (patrz Dąbrowska 2024a).

Współczesne badania podkreślają, że **skuteczność mechanizmów partycypacyjnych** w dużej mierze zależy od **postaw pracowników administracji publicznej** (Eckerd i Heidelberg 2020; Liao i Schachter 2018). Urzędnicy nie tylko organizują i prowadzą działania partycypacyjne, ale również interpretują ich wyniki oraz decydują o tym, w jakim stopniu głos mieszkańców zostanie uwzględniony w procesie decyzyjnym (Yang i Callahan 2007; Irvin i Stansbury 2004).

Tymczasem badania wskazują, że stosunek pracowników administracji do partycypacji obywatelskiej często ma ambiwalentny charakter. Z jednej strony urzędnicy raczej deklarują poparcie dla angażowania mieszkańców w sprawy publiczne, z drugiej strony jednak wyrażają wątpliwości dotyczące ich kompetencji, reprezentatywności oraz efektywności takich procesów (Roberts 1997). W literaturze przedmiotu wskazuje się, że nastawienie urzędników wobec aktywności obywatelskiej może zależeć tak od ich cech indywidualnych, jak i od kontekstu instytucjonalnego oraz charakteru samych procesów partycypacyjnych (Migchelbrink i Van de Walle 2022).

Powyższe rozważania skłaniają do przyjrzenia się postawom urzędników samorządowych w Polsce wobec partycypacji społecznej. Dlatego w niniejszym raporcie stawiamy trzy główne pytania. Po pierwsze, **jak urzędnicy postrzegają sytuację w zakresie partycypacji w swojej gminie**. Interesuje nas percepcja aktywności obywatelskiej i stosunek do bierności mieszkańców (patrz s. 5, *Między aktywnością a biernością mieszkańców – sytuacja w gminie oczami urzędników*). Po drugie, **jakie jest nastawienie urzędników do partycypacji mieszkańców** i ich udziału w procesach zarządzania gminą (patrz s. 11, *Postawy urzędników wobec partycypacji społecznej*). Po trzecie, jaka jest **relacja pomiędzy nastawieniem urzędników do partycypacji a oceną sytuacji** w gminie w zakresie partycypacji (patrz s. 18, *Percepcja lokalnej rzeczywistości a postawy wobec partycypacji*).

Odpowiedzi na tak postawione pytania dostarczają **wyniki badania urzędników administracji samorządowej SAM-SON** przeprowadzonego przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego (więcej o metodyce badania w ramce poniżej). Nasza analiza opiera się na danych z 8666 ankiet wypełnionych przez pracowników urzędów gmin (w tym miast na prawach powiatu).

W opracowaniu koncentrujemy się na **pytaniach sondażowych, które dotyczyły postaw urzędników wobec partycypacji społecznej**. Obejmowały one w szczególności:

- oceny aktywności mieszkańców i postrzegania ich bierności oraz braku zainteresowania sprawami publicznymi jako bariery w zarządzaniu gminą;
- opinie o zaangażowaniu władz samorządowych we włączanie mieszkańców w procesy zarządzania gminą;
- opinie na temat wiedzy mieszkańców potrzebnej do udziału w sprawach publicznych;
- opinie na temat potencjalnych zagrożeń związanych z partycypacją, w tym utrudniania działania administracji i generowania niepożądanych konfliktów;
- opinie o tym, czy mieszkańcy powinni się angażować i być włączani przez władze samorządowe w zarządzanie gminą.

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

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

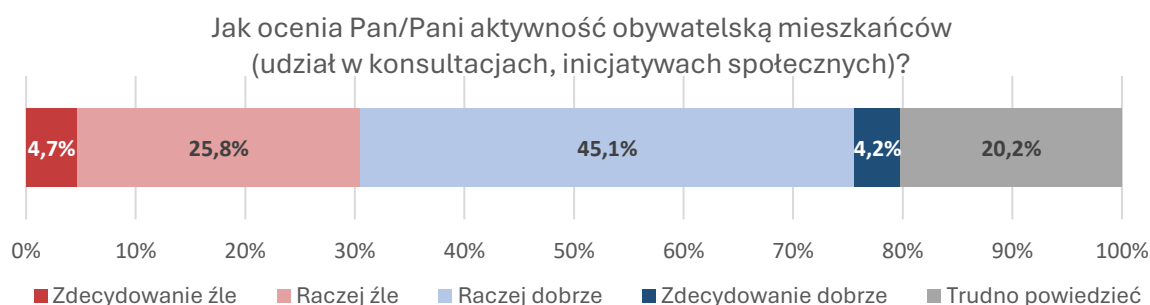
1. Między aktywnością a biernością mieszkańców – sytuacja w gminie oczami urzędników

Na tle innych państw europejskich **Polska należy do grupy krajów o relatywnie niskim poziomie zaangażowania obywatelskiego**. Analiza Eurofound (2024), oparta na koncepcji „Exit, Voice and Loyalty” Hirschmana (1970) oraz na danych European Social Survey z lat 2002–2020, wskazuje, że podobnie jak inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej (m.in. Czechy, Słowacja, Węgry czy Litwa) Polska charakteryzuje się wyższym poziomem postaw *exit* (wycofania z życia publicznego) niż *voice* (aktywnego uczestnictwa obywatelskiego). Odmienną sytuację obserwuje się w krajach nordyckich (Dania, Finlandia, Szwecja).

Chociaż z cyklicznych badań CBOS wynika, że stopniowo rośnie odsetek osób przekonanych o wpływie na sprawy swojego miasta lub gminy, to w 2025 roku nadal prawie jedna trzecia respondentów nie podzielała tego przekonania (CBOS 2025). Dodatkowo zaangażowanie obywateli w życie publiczne ma często charakter incydentalny i reaktywny, co odnosi się nie tyle do jego poziomu, ile do braku ciągłości i trwałości (Dąbrowska 2024b). Najczęściej jest ono motywowane indywidualnym interesem jednostki lub wąsko rozumianej grupy, a także uruchamiane w reakcji na zagrożenie, konflikt lub poczucie straty. W efekcie partycypacja bywa traktowana instrumentalnie – jako narzędzie realizacji konkretnych celów, a nie wartość sama w sobie.

Wbrew temu umiarkowanie optymistycznemu obrazowi **urzędnicy** administracji samorządowej w naszym badaniu **stosunkowo dobrze oceniają aktywność obywatelską mieszkańców** (Wykres 1). Pozytywną ocenę aktywności („raczej dobrze” lub „zdecydowanie dobrze”) wskazał niemal co drugi respondent (49%), natomiast ocenę negatywną („raczej źle” lub „zdecydowanie źle”) – co trzeci (31%).

Wykres 1. Ocena aktywności obywatelskiej mieszkańców



Źródło: opracowanie własne na podstawie sondażu SAM-SON.

Jednocześnie znaczna część badanych (44%) zgodziła się ze stwierdzeniem, że **bierność obywateli** i brak zainteresowania sprawami publicznymi **stanowią jedną z największych trudności w bieżącym zarządzaniu gminą**. Odmienne zdanie wyraziło 36% badanych, nie uznając bierności mieszkańców za trudność (Wykres 2).

Wykres 2. Ocena bierności obywateli i braku zainteresowania sprawami publicznymi jako istotnej trudności w bieżącym zarządzaniu gminą

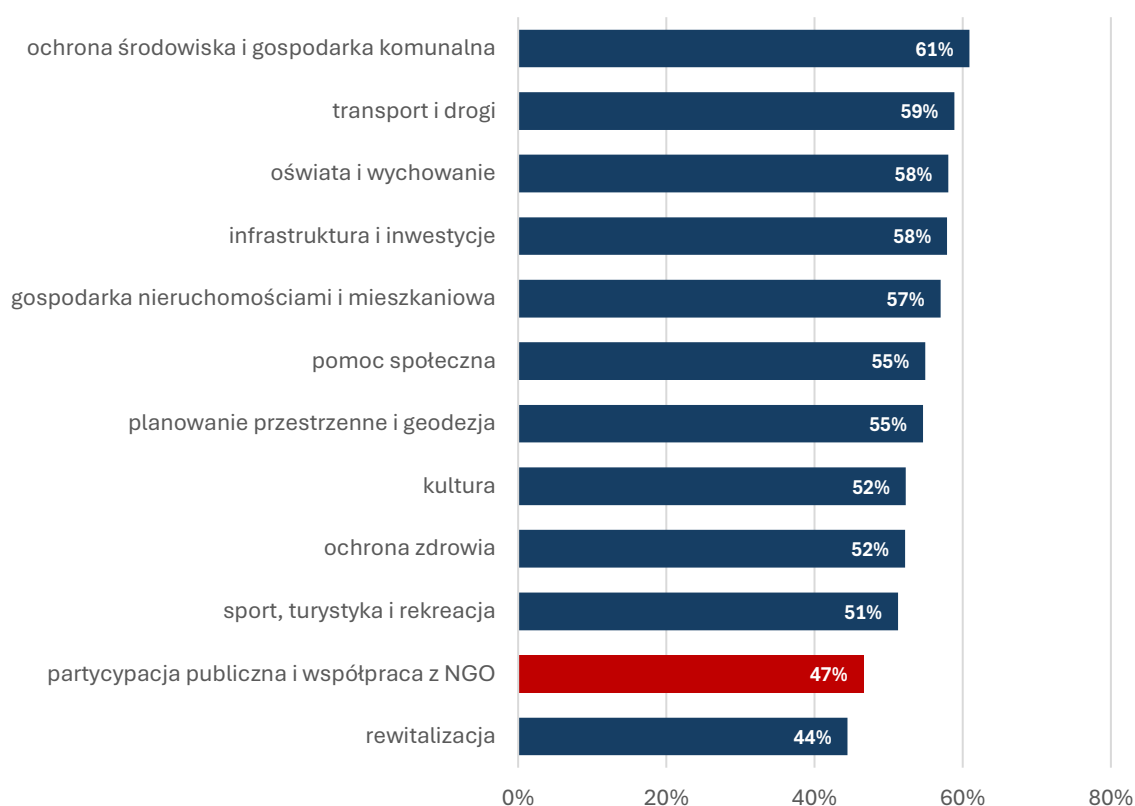


Źródło: opracowanie własne na podstawie sondażu SAM-SON.

1.1. Percepcja lokalnej rzeczywistości a specjalizacja urzędników

Opinie dotyczące poziomu aktywności mieszkańców różnią się w zależności **od obszaru specjalizacji urzędników**. Specjaliści od partycypacji publicznej oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi (NGO) relatywnie rzadziej niż inni pozytywnie oceniali aktywność obywatelską mieszkańców (Wykres 3). Bardziej krytyczne oceny formułowali jedynie urzędnicy zajmujący się na co dzień rewitalizacją. Jednocześnie specjaliści ds. partycypacji i współpracy z NGO częściej niż przedstawiciele wielu innych obszarów wskazywali bierność obywateli i ich brak zainteresowania sprawami publicznymi jako istotną trudność w bieżącym zarządzaniu gminą (Wykres 4).

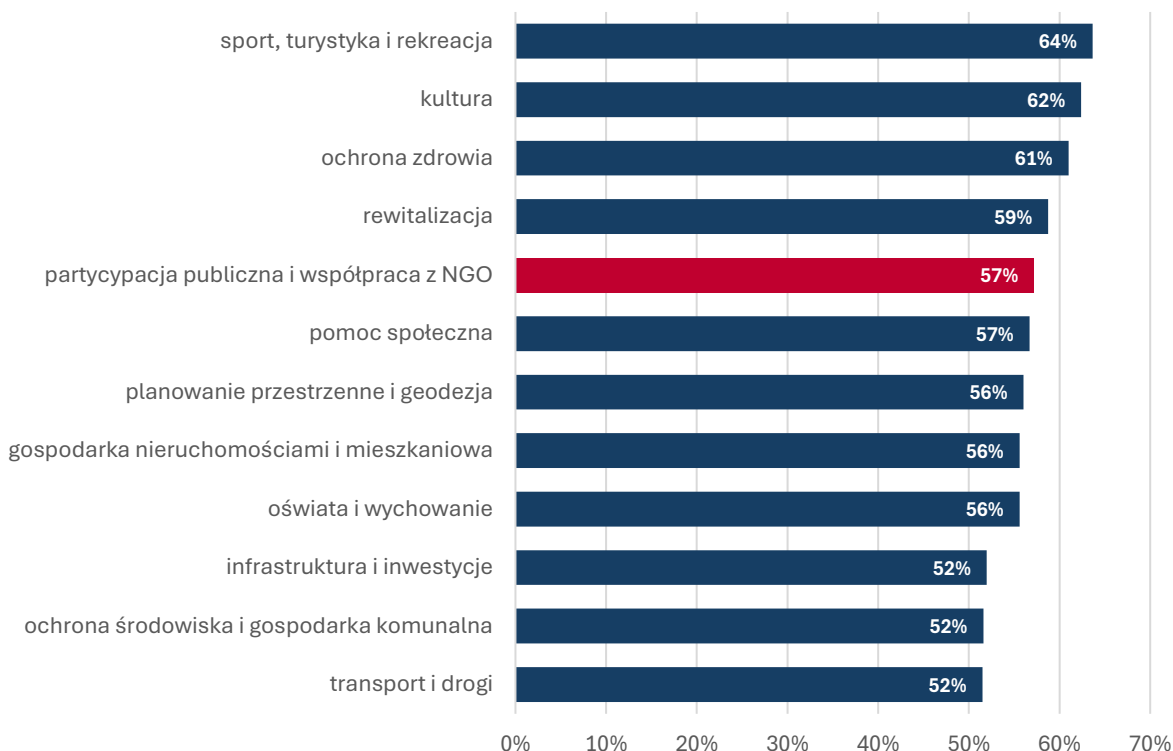
Wykres 3. Ocena aktywności obywatelskiej mieszkańców (udział w konsultacjach, inicjatywach społecznych) wg sektorów specjalizacji urzędników (udział odpowiedzi „zdecydowanie dobrze” i „raczej dobrze”)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sondażu SAM-SON.

Można wskazać co najmniej dwie potencjalne interpretacje takiego zjawiska. Po pierwsze, **urzędnicy mający bezpośredni kontakt z mieszkańcami** (pracujący w obszarach partycypacji publicznej, rewitalizacji, ochrony zdrowia czy kultury) **dysponują bardziej szczegółową i operacyjną wiedzą** na temat ich faktycznego zaangażowania. W przeciwieństwie do pracowników sektorów o charakterze bardziej technicznym (np. w wydziałach transportu i dróg, ochrony środowiska, infrastruktury czy inwestycji), których kontakt z obywatelami jest ograniczony, na co dzień konfrontują się z realnymi trudnościami w mobilizowaniu mieszkańców do udziału w działaniach publicznych. Może to prowadzić do bardziej krytycznych ocen, wynikających nie tyle z bardziej negatywnego nastawienia (o tym jeszcze w dalszej części raportu, patrz Wykresy 8-10), co z codziennego doświadczenia i bardziej realistycznych ocen.

Wykres 4. Bierność obywateli i brak zainteresowania sprawami publicznymi istotną trudnością w bieżącym zarządzaniu gminą wg sektorów specjalizacji urzędników (udział odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak”)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sondażu SAM-SON.

Po drugie, bardziej krytyczna ocena aktywności obywatelskiej może być **konsekwencją wyższych oczekiwań wobec mieszkańców**. W obszarach, w których partycypacja stanowi istotny element skutecznego działania, poziom oczekiwań wobec zaangażowania obywateli może być relatywnie wysoki, a w efekcie nawet umiarkowana aktywność – oceniana jako niewystarczająca.

1.2. Typologia percepcji lokalnej rzeczywistości

Ocena poziomu aktywności mieszkańców oraz przekonanie, że ich bierność stanowi istotną trudność w zarządzaniu gminą, są ze sobą silnie i istotnie powiązane. Im gorzej badani oceniali aktywność mieszkańców, tym częściej wskazywali ich bierność jako problem. Analogicznie – im wyżej oceniano aktywność, tym rzadziej uznawano bierność za istotną trudność. Zależność ta ma charakter spójny i przewidywalny, dlatego szczególnie interesujące są przypadki niezgodne z tym wzorcem.

Na podstawie dwóch wymiarów – opinii dotyczącej poziomu aktywności mieszkańców oraz postrzegania ich bierności – wyróżniono cztery typy percepcji:

1. Pozytywna ocena zaangażowania mieszkańców połączona z przekonaniem, że ich bierność nie stanowi problemu.
2. Pozytywna ocena zaangażowania mieszkańców przy jednoczesnym postrzeganiu ich bierności jako trudności.

3. Negatywna ocena aktywności mieszkańców, której towarzyszy przekonanie, że ich bierność nie stanowi trudności.
4. Negatywna ocena aktywności mieszkańców przy jednoczesnym postrzeganiu ich bierności jako problemu.

Typologia ta odnosi się do sposobu postrzegania sytuacji w gminie w zakresie aktywności obywatelskiej, a nie do nastawienia wobec partycypacji społecznej¹.

Spośród wyróżnionych typów pierwszy i czwarty można uznać za **spójne** (odpowiednio pozytywny i negatywny), natomiast drugi i trzeci – za **niespójne**, gdyż łączą przeciwstawne oceny obu wymiarów. Na potrzeby dalszych analiz zaproponowałyśmy nazwy tych czterech typów percepcji rzeczywistości: (1) **usatysfakcjonowani obserwatorzy**, (2) **mobilizujący entuzjaści**, (3) **zdystansowani sceptycy** oraz (4) **alarmujący krytycy** (Rysunek 1).

Rysunek 1. Typologia percepcji lokalnej rzeczywistości w zakresie aktywności mieszkańców i postrzegane znaczenie ich bierności

		Ocena aktywności obywatelskiej mieszkańców	
		negatywna	pozytywna
Bierność obywateli jako trudność w zarządzaniu	tak	ALARMUJĄCY KRYTYCY jest źle i to stanowi trudność	MOBILIZUJĄCY ENTUZJAŚCI jest dobrze, ale mogłoby być lepiej
	nie	ZDYSTANSOWANI SCEPTYCY jest źle, ale to akceptowalne	USATYSFAKCJONOWANI OBSERWATORZY jest dobrze

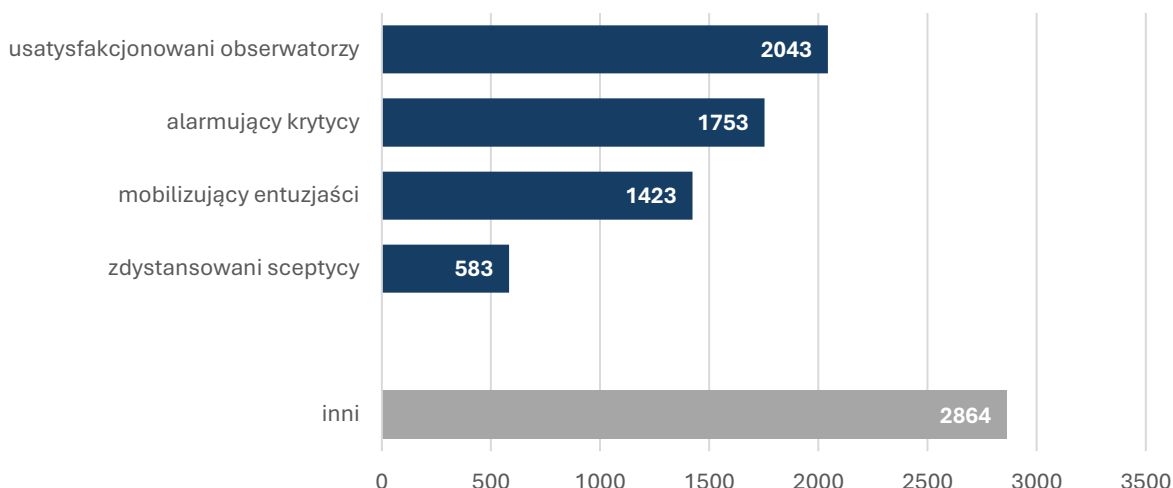
Źródło: opracowanie własne.

Przyjrzałyśmy się rozkładowi tych typów w badanej grupie urzędników (Wykres 5). Najliczniejszą grupę (24% ogółu respondentów) stanowią **usatysfakcjonowani obserwatorzy**, którzy pozytywnie oceniają aktywność mieszkańców i jednocześnie uważają, że tak „jest dobrze”. Drugą pod względem liczebności grupę stanowią **alarmujący krytycy** (20%), których perspektywę można podsumować jako: „mieszkańcy są bierni i stanowi to trudność w zarządzaniu”. Kolejną grupę tworzą **mobilizujący entuzjaści** (16%) – osoby przekonane, że mieszkańcy są aktywni, ale jednocześnie dostrzegające problemy związane z ich biernością. Ich postawę można sparafrazować jako: „jest dobrze, ale mogłoby być lepiej”. Najmniejszą grupą są **zdystansowani sceptycy** (7%) – osoby, które negatywnie oceniają aktywność obywatelską mieszkańców, lecz nie uznają tego za istotny problem. Ich

¹ W dalszej części raportu wykorzystujemy ją do sprawdzenia, czy wyróżnione typy urzędników różnią się również pod względem stosunku do partycypacji społecznej.

stosunek można opisać jako: „jest złe, ale to akceptowalne”. Warto zaznaczyć, że powstałe grupy nie obejmują osób, które w którymkolwiek z powyższych pytań wybrały opcję „trudno powiedzieć” lub nie udzieliły odpowiedzi. Takich osób było 2864, co stanowi około jedną trzecią całej próby.

Wykres 5. Rozkład typów urzędników w analizowanej grupie



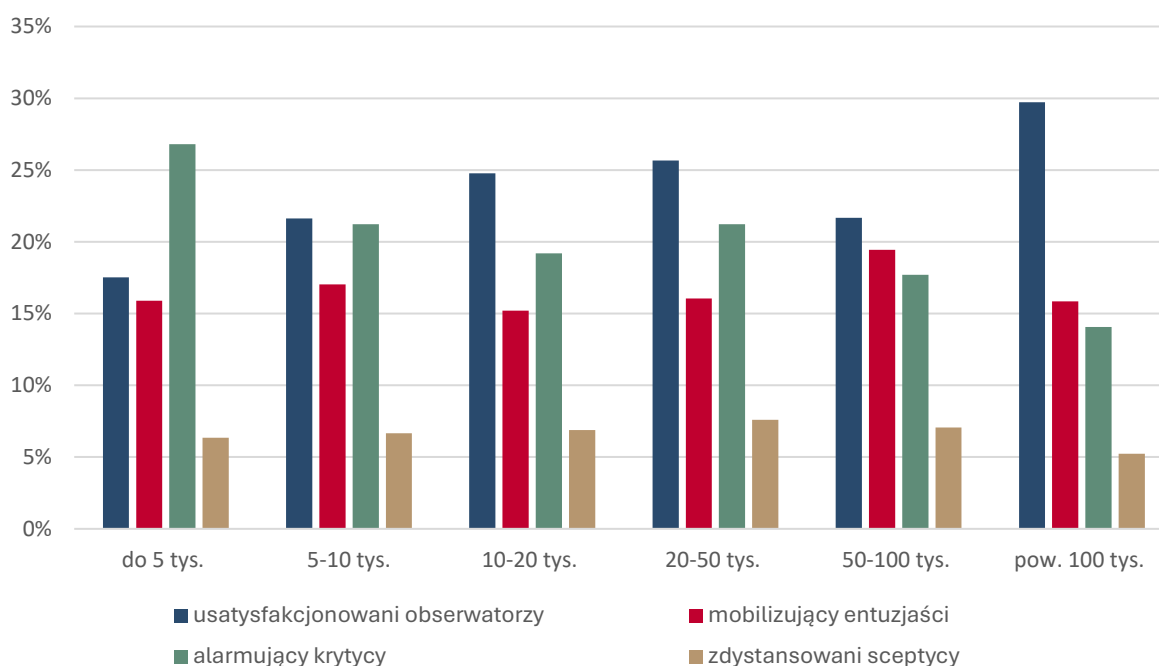
Źródło: opracowanie własne na podstawie sondażu SAM-SON.

Czy rozkład typów percepcji lokalnej rzeczywistości przez urzędników różni się w gminach o zróżnicowanej wielkości?

Analiza wskazuje, że wyraźnie wyróżniają się dwa rodzaje gmin – najmniejsze (do 5 tys. mieszkańców) oraz największe (powyżej 100 tys. mieszkańców) (Wykres 6). W najmniejszych gminach najliczniej reprezentowani są **alarmujący krytycy**, którzy stanowią 27% badanych, podczas gdy w największych miastach ich udział nie przekracza 15%. We wszystkich pozostałych grupach wielkości gmin dominuje natomiast postawa przeciwna – **usatysfakcjonowani obserwatorzy**. Zjawisko to jest szczególnie widoczne w dużych miastach, gdzie stanowią oni blisko 30% respondentów, podczas gdy w najmniejszych gminach (do 5 tys. mieszkańców) ich udział nie przekracza 18%. Widoczne jest, że wraz ze wzrostem wielkości gminy rośnie udział usatysfakcjonowanych obserwatorów (z tego trendu wyłamuje się jedynie grupa gmin 50-100 tys. mieszkańców) i maleje – alarmujących krytyków (w tym przypadku wyłamuje się grupa gmin o liczbie mieszkańców 10-20 tys.).

Obserwowane różnice w postrzeganiu rzeczywistości przez urzędników mogą wynikać zarówno z faktycznego **poziomu aktywności** (przykładowo – mieszkańcy nie są aktywni i urzędnicy to dostrzegają), jak i **formy zaangażowania mieszkańców** (przykładowo – mieszkańcy są aktywni, ale ich aktywność ma w dużej mierze charakter nieformalny i tym samym trudno dostrzegalny dla urzędników).

Wykres 6. Rozkład typów urzędników według grup wielkości gmin



Źródło: opracowanie własne na podstawie sondażu SAM-SON.

W **większych miastach** aktywność obywatelska częściej niż w **mniejszych gminach** ma charakter **sformalizowany i instytucjonalny**. W znacznej mierze realizuje się poprzez formalne mechanizmy dialogu i instytucjonalne formy udziału mieszkańców, takie jak konsultacje społeczne czy budżet obywatelski (patrz Dąbrowska 2024c; Dąbrowska i in. 2026). Dzięki temu może być bardziej widoczna, a tym samym łatwiej identyfikowana przez urzędników jako „aktywność obywatelska” czy „partycypacja”. W mniejszych gminach aktywność przybiera częściej **nieformalne, bezpośrednie formy**, oparte na codziennych kontaktach i rozmowach z przedstawicielami władz lokalnych. Choć często jest skuteczna, to może być mniej zauważalna i rzadziej identyfikowana jako „aktywność obywatelska”. Jednocześnie w małych gminach bezpośredni charakter relacji między mieszkańcami a urzędem sprawia, że oczekiwanie na zaangażowanie może być silniejsze, a jego brak – bardziej odczuwalny.

Do wyróżnionych typów postaw powrócimy w dalszej części raportu, analizując, czy sposób postrzegania rzeczywistego zaangażowania mieszkańców wiąże się z nastawieniem urzędników do partycypacji społecznej. Jednak w celu uporządkowania wywodu w pierwszej kolejności przedstawimy ogólny stosunek urzędników do partycypacji.

2. Postawy urzędników wobec partycypacji społecznej

Jakie jest nastawienie samych urzędników do partycypacji społecznej? Czy uznają ją za jedną z kluczowych wartości i zadań samorządu? Jaką wagę przypisują udziałowi mieszkańców w procesach decyzyjnych? W tym ujęciu istotne staje się także to, czy partycypacja traktowana jest jako zasób wzmacniający samorządność, czy raczej jako czynnik komplikujący procesy zarządzania? Wreszcie – jaki styl zarządzania gminą preferują urzędnicy: włączający mieszkańców w procesy decyzyjne czy raczej oparty na ich ograniczonym udziale?

2.1. Wartości i zagrożenia partycypacji

Urzędników poproszono o wskazanie dwóch – spośród sześciu – ról samorządu, które uważają za najważniejsze. Kategorie odpowiedzi skonstruowano, opierając się na teorii Sharpe'a (1970)², zgodnie z którą role samorządu można przyporządkować do trzech wymiarów: autonomii (wolności), partycypacji oraz sprawności i efektywności działania³. W naszym badaniu każdemu wymiarowi odpowiadały dwie pozycje. W przypadku wartości partycypacji było to (1) zapewnienie dobrych i regularnych kontaktów między mieszkańcami i wybranymi władzami samorządowymi oraz (2) zapewnienie, by mieszkańcy mieli szerokie możliwości uczestniczenia w podejmowaniu decyzji dotyczących lokalnych spraw publicznych. Wyniki sugerują, że połowa urzędników postrzega partycypację jako kluczową wartość samorządu. Co najmniej jedną z wartości partycypacji wskazało 51% respondentów, przy czym pierwszą z nich wybrało 30%, a drugą 26% badanych.

Znaczenie przypisywane partycypacji znajduje również odzwierciedlenie w preferencjach dotyczących sposobu zarządzania gminą. Wyniki naszego badania pokazują, że urzędnicy zwykle opowiadają się za stylem zarządzania opartym na współpracy z mieszkańcami niż za podejściem skoncentrowanym na samodzielnym podejmowaniu decyzji. Preferencje dotyczące współpracy z mieszkańcami są przy tym spójne zarówno w odniesieniu do wypracowywania kierunków rozwoju gminy, jak i sposobu realizacji polityk lokalnych. Jedynie 5% respondentów uważa, że władze powinny działać przede wszystkim, opierając się na własnej wizji rozwoju miasta lub gminy. Zdecydowana większość (60%) jest natomiast zdania, że wizja rozwoju powinna być wypracowywana wspólnie ze społecznością lokalną. Podobne różnice dotyczą preferowanego sposobu realizacji polityk lokalnych. Tylko 17% badanych uważa, że władze powinny zarządzać gminą przede wszystkim za pośrednictwem pracowników administracji i jednostek organizacyjnych samorządu, podczas gdy 38% wskazuje, że powinni oni poświęcać dużo czasu na pozyskiwanie do współpracy różnych grup społeczności lokalnej oraz budowanie ich zaangażowania we wdrażanie lokalnych polityk⁴. Podobny obraz wyłania się z odpowiedzi dotyczących udziału mieszkańców w procesach decyzyjnych. Większość respondentów uważa, że mieszkańcy powinni aktywnie i bezpośrednio uczestniczyć w podejmowaniu najważniejszych decyzji (72%), a 86% zgadza się, że powinni mieć możliwość wyrażenia swojego zdania przed podjęciem istotnych dla gminy rozstrzygnięć przez władze lokalne (Wykres 7). Wyniki te wskazują na **silne normatywne poparcie dla idei partycypacji**.

Ogólne poparcie dla idei partycypacji nie oznacza jednak bezwarunkowej akceptacji jej praktycznej realizacji. Opinie urzędników dotyczące potencjalnych konsekwencji większego zaangażowania mieszkańców są zróżnicowane. Część urzędników dostrzega potencjalne negatywne konsekwencje partycypacji. Ponad jedna trzecia z nich (37%) uważa, że szeroki udział mieszkańców

2 L.J. Sharpe (1970) wyróżnił trzy podstawowe wartości samorządu: autonomię (wolność), która ogranicza koncentrację władzy i umożliwia podejmowanie decyzji na poziomie lokalnym bez nadmiernej ingerencji centrum; partycypację (uczestnictwo) sprzyjającą zaangażowaniu jednostek w procesy rządzenia oraz lepszej kontroli nad władzą dzięki bezpośredniemu udziałowi mieszkańców i bliskości władz i obywateli; oraz sprawność i efektywność działania, wynikające z bliskości decydenta wobec lokalnych potrzeb i lepszego dostosowania usług publicznych oraz polityk do warunków lokalnych.

3 Więcej na temat postrzeganych wartości samorządu terytorialnego w raporcie Pawła Swianiewicza (2026a).

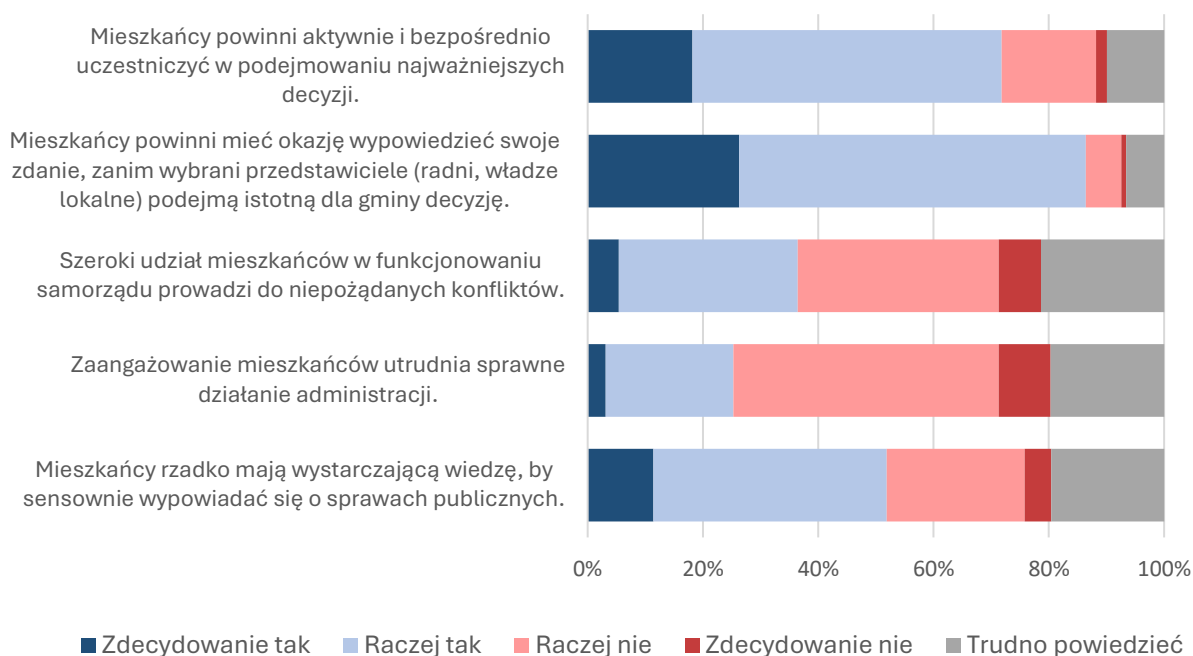
4 Więcej o stylach przywództwa gminnych liderów w raporcie Pawła Swianiewicza (2026b).

może prowadzić do niepożądanych konfliktów, jednak nieco większa grupa (42%) nie podziela tych obaw. Jeszcze rzadziej zaangażowanie mieszkańców postrzegane jest jako zagrożenie dla sprawnego funkcjonowania administracji – taką opinię wyraziło 25% badanych, podczas gdy 55% uznało, że nie stanowi ono problemu.

Odmienny obraz wyłania się w przypadku **oceny kompetencji mieszkańców**. Tutaj urzędnicy są znacznie **bardziej sceptyczni**. Ponad połowa urzędników (52%) uważa, że mieszkańcy rzadko dysponują wystarczającą wiedzą, aby sensownie wypowiadać się na temat spraw publicznych, podczas gdy 28% nie podziela tego przekonania. Oznacza to, że choć urzędnicy stosunkowo rzadko postrzegają partycypację jako zagrożenie dla sprawnego funkcjonowania administracji, znacznie częściej wyrażają wątpliwości dotyczące przygotowania mieszkańców do udziału w procesach decyzyjnych⁵.

Warto zauważyć, że w pytaniach dotyczących potencjalnych negatywnych konsekwencji partycypacji oraz kompetencji mieszkańców odsetek odpowiedzi „trudno powiedzieć” był blisko dwukrotnie wyższy niż w pytaniach odnoszących się do ogólnych ocen partycypacji. Może to wynikać z faktu, że część badanych urzędników nie ma w swojej codziennej pracy bezpośredniego kontaktu z procesami partycypacyjnymi, a tym samym dysponują ograniczonym doświadczeniem pozwalającym ocenić ich praktyczne konsekwencje.

Wykres 7. Wartości i zagrożenia dostrzegane przez urzędników w partycypacji mieszkańców



Źródło: opracowanie własne na podstawie sondażu SAM-SON.

⁵ Ten obraz jest zbliżony z wynikami Europejskiego Sondażu Społecznego (European Social Survey European Research Infrastructure, ESS, runda 11, lata 2023–2024), które wskazują, że również sami obywatele relatywnie nisko oceniają własne kompetencje do uczestnictwa w życiu politycznym. Aż 73% respondentów w Polsce deklaruje, że w ogóle lub tylko w niewielkim stopniu wierzy we własne zdolności i możliwości uczestniczenia w polityce. Wyższy odsetek odnotowano jedynie w sześciu spośród 24 krajów objętych badaniem: Chorwacji, Słowacji, Portugalii, Serbii, Litwie i we Włoszech. Dla porównania, w Norwegii, Szwecji, Szwajcarii i Islandii odsetek takich osób nie przekracza 45%, za: <https://esspl.shinyapps.io/ess-webapp/>.

2.2. *Nastawienie do partycypacji a specjalizacja urzędników i wielkość gminy*

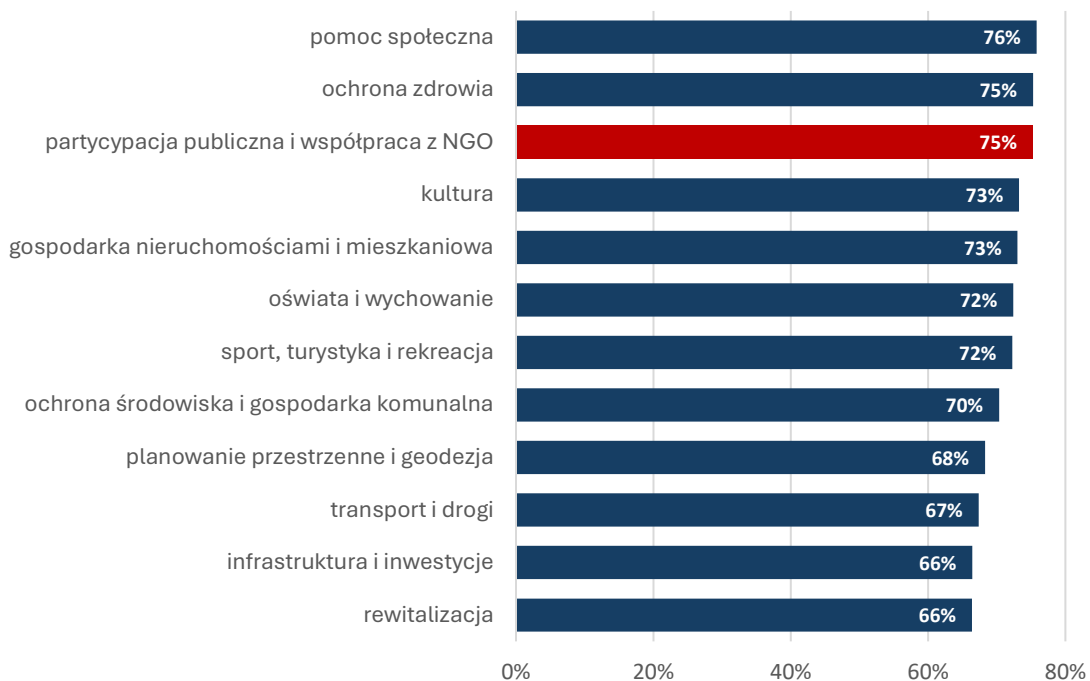
Jaki jest związek pomiędzy postawami wobec partycypacji a specjalizacją urzędników i wielkością gmin, w których pracują?

Znaczenie specjalizacji urzędników

Opinie na temat wartości i zagrożeń związanych z partycypacją **różnią się w zależności od specjalizacji urzędników**. O ile normatywne poparcie dla idei partycypacji jest tylko nieznacznie zróżnicowane między pracownikami poszczególnych sektorów (Wykres 8), o tyle wyraźnie większe różnice widać w postrzeganiu potencjalnych zagrożeń związanych z jej wdrażaniem (Wykres 9 i Wykres 10). Na tle wszystkich urzędników pozytywnie wyróżniają się osoby zajmujące się partycypacją publiczną i współpracą z NGO oraz pomocą społeczną i ochroną zdrowia. To wśród nich jest najwięcej zwolenników włączania mieszkańców w podejmowanie najważniejszych decyzji w gminie. Jednocześnie najrzadziej w tych grupach pojawia się przekonanie, że szeroki udział mieszkańców w funkcjonowaniu samorządu prowadzi do niepożądanych konfliktów (Wykres 9), a także że zaangażowanie mieszkańców utrudnia sprawne działanie administracji (Wykres 10).

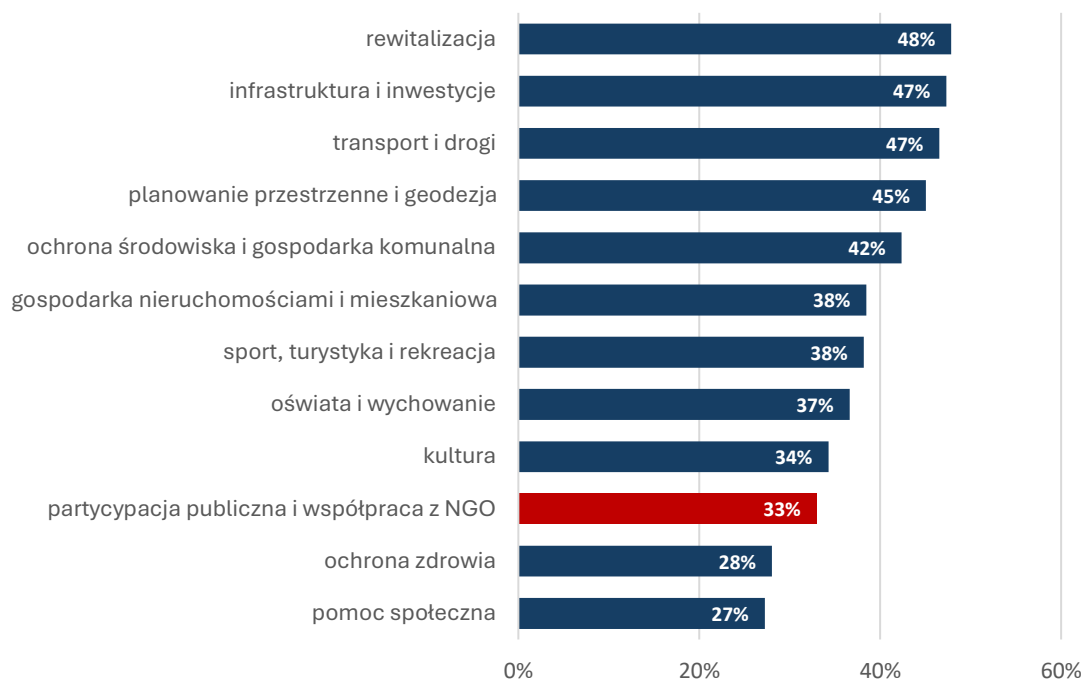
W tym miejscu warto wrócić do analiz przedstawionych na początku raportu. To właśnie urzędnicy odpowiedzialni za partycypację publiczną i współpracę z NGO najczęściej krytycznie oceniali aktywność mieszkańców oraz częściej niż przedstawiciele innych obszarów uznawali ich bierność za problem w zarządzaniu gminą (Wykres 3 i Wykres 4). Sugerowaliśmy wówczas, że może to wynikać nie tyle z bardziej negatywnego nastawienia do samej partycypacji, ile z codziennych doświadczeń zawodowych i bardziej realistycznej oceny wyzwań związanych z angażowaniem mieszkańców. Interesujące jest jednak to, że w tamtych analizach podobny obraz wyłaniał się również w odniesieniu do urzędników zajmujących się rewitalizacją. Jednak w przypadku postaw wobec partycypacji obie grupy wyraźnie się różnią. O ile osoby odpowiedzialne za partycypację publiczną należą do jej zdecydowanych zwolenników i rzadziej dostrzegają zagrożenia związane z jej wdrażaniem, o tyle urzędnicy zajmujący się rewitalizacją należą do grup najbardziej sceptycznych – zarówno pod względem normatywnego poparcia dla partycypacji, jak i oceny potencjalnych trudności związanych z włączaniem mieszkańców w procesy decyzyjne.

Wykres 8. Mieszkańcy powinni aktywnie i bezpośrednio uczestniczyć w podejmowaniu najważniejszych decyzji (udział odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak” w ogóle odpowiedzi, wg obszaru specjalizacji urzędników)



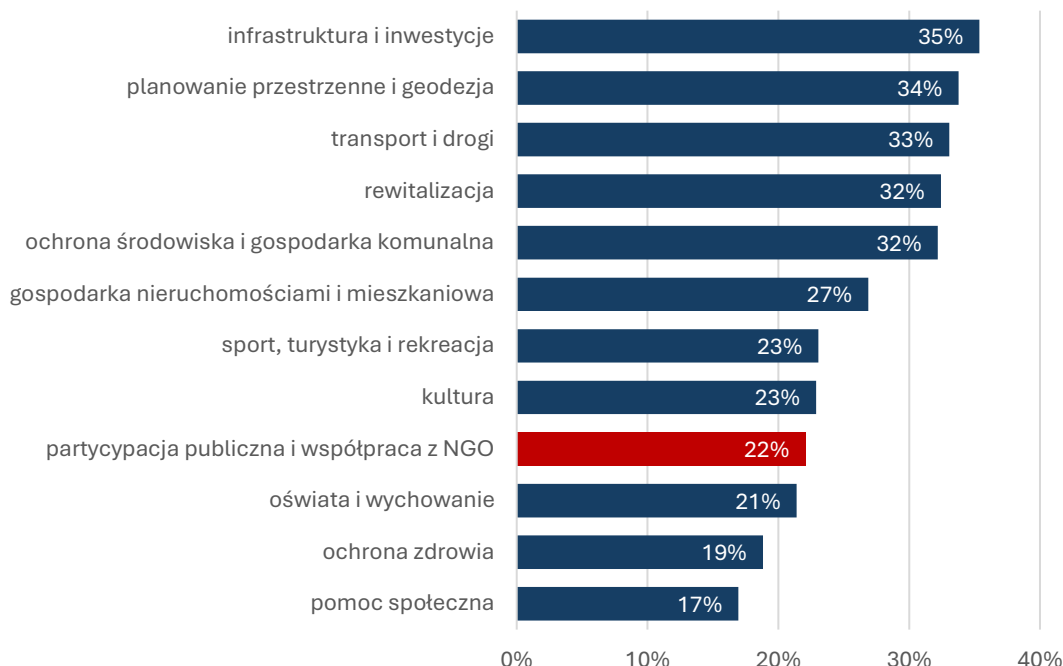
Źródło: opracowanie własne na podstawie sondażu SAM-SON.

Wykres 9. Szeroki udział mieszkańców w funkcjonowaniu samorządu prowadzi do niepożądanych konfliktów (udział odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak” w ogóle odpowiedzi, wg obszaru specjalizacji respondentów)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sondażu SAM-SON.

Wykres 10. Zaangażowanie mieszkańców utrudnia sprawne działanie administracji (udział odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak” w ogólnej odpowiedzi, wg obszaru specjalizacji respondentów)



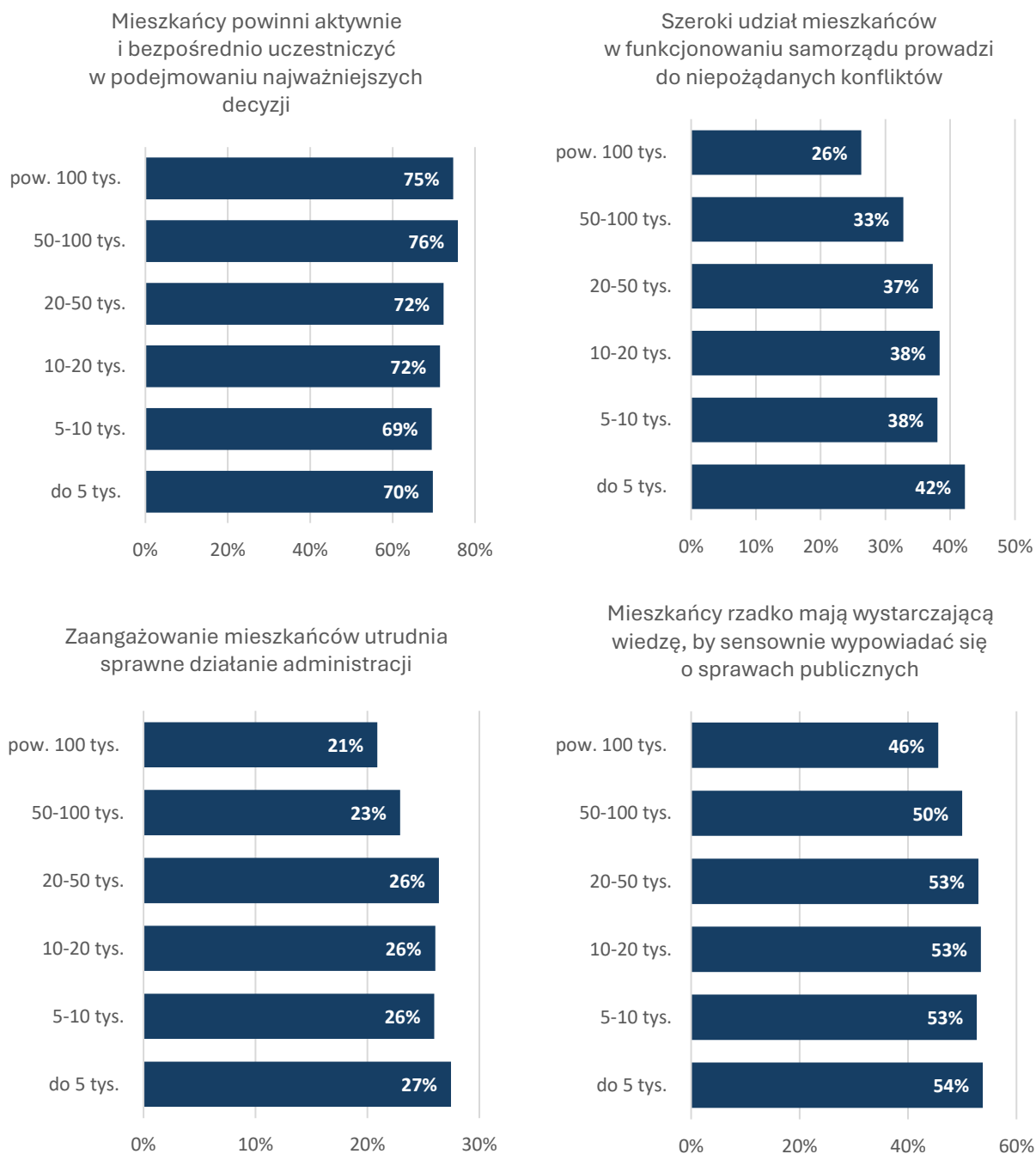
Źródło: opracowanie własne na podstawie sondażu SAM-SON.

Znaczenie wielkości gminy

Obserwujemy także zróżnicowanie nastawienia do partycypacji w zależności od wielkości gminy. Choć powszechnie przyjmuje się, że w mniejszych gminach relacje między mieszkańcami a władzami są bliższe, a dystans między obywatelami i administracją mniejszy, to w naszym badaniu bardziej propartycypacyjną postawą odznaczają się urzędnicy z większych gmin. Częściej deklarują poparcie dla angażowania mieszkańców w podejmowanie najważniejszych decyzji, rzadziej wyrażają obawy, że szeroki udział mieszkańców w funkcjonowaniu samorządu prowadzi do niepożądanych konfliktów oraz utrudnia sprawne działanie administracji, zaś mieszkańcy nie dysponują wystarczającą wiedzą, aby sensownie włączać się w życie publiczne (Wykres 11). Warto przy tym zauważyć, że różnice między gminami różnej wielkości są znacznie wyraźniejsze w odniesieniu do postrzegania potencjalnych zagrożeń związanych z partycypacją niż do samego normatywnego poparcia dla włączania mieszkańców w procesy decyzyjne. Szczególnie silnie różnicuje badanych urzędników przekonanie, że szeroki udział mieszkańców w funkcjonowaniu samorządu prowadzi do niepożądanych konfliktów.

Podobnie jak w odniesieniu do opinii na temat rzeczywistego zaangażowania, jednym z możliwych wyjaśnień jest większy stopień instytucjonalizacji i profesjonalizacji działań partycypacyjnych w większych jednostkach samorządu (patrz Dąbrowska i in. 2026, s. 32).

Wykres 11. Wartości i zagrożenia widziane w partycypacji mieszkańców wg grup wielkości gmin (udział odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak” w ogólnej odpowiedzi)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sondażu SAM-SON.

Podsumowując, przedstawione analizy dotyczące różnych wymiarów nastawienia urzędników do partycypacji wskazują, że urzędnicy zasadniczo uznają partycypację za ważną wartość samorządu, preferują styl zarządzania gminą zakładający włączanie mieszkańców i nie postrzegają zwiększonego zaangażowania mieszkańców jako czynnika utrudniającego pracę urzędu. Jednocześnie część z urzędników – choć pozostająca w mniejszości – obawia się, że partycypacja może generować niepożądane konflikty. Wyraźnie częstsze jest natomiast przekonanie o ograniczonej wiedzy mieszkańców, która może stanowić barierę partycypacji.

3. Percepcja lokalnej rzeczywistości a postawy wobec partycypacji

3.1. *Zależności między percepcją lokalnej rzeczywistości a postawami wobec partycypacji*

Dotychczasowe analizy pokazały z jednej strony, jak urzędnicy postrzegają lokalną rzeczywistość w zakresie aktywności mieszkańców, z drugiej zaś – jakie mają postawy wobec partycypacji społecznej. Pojawia się jednak pytanie, **czy oba te wymiary są ze sobą powiązane**. Czy bardziej pozytywna ocena lokalnej rzeczywistości oznacza także większe poparcie dla angażowania mieszkańców, **czy też postawy wobec partycypacji mają charakter względnie niezależny od codziennych obserwacji urzędników?** Poszukiwanie odpowiedzi na to pytanie pozwoli lepiej zrozumieć, co kształtuje podejście urzędników do udziału mieszkańców w sprawach gminy.

Aby sprawdzić zależności między postrzeganą sytuacją w gminie a poglądami dotyczącymi zaangażowania mieszkańców, przeprowadziliśmy test korelacji rho Spearmana. W analizie uwzględniono dwa rodzaje zmiennych. Pierwszy odnosił się do **sposobu postrzegania lokalnej rzeczywistości** i obejmował: (1) ocenę aktywności mieszkańców, (2) postrzeganie ich bierności jako problemu w zarządzaniu gminą, (3) ocenę stopnia, w jakim władze gminy angażują mieszkańców w projektowanie, oraz (4) realizację działań⁶. Drugi dotyczył **postaw wobec partycypacji społecznej** rozumianych jako (5) poparcie dla angażowania mieszkańców w procesy decyzyjne, (6) postrzeganie zaangażowania jako generującego niepożądane problemy⁷ oraz (7) preferowany model zarządzania oparty na współpracy z mieszkańcami. Celem analizy było sprawdzenie, czy sposób postrzegania lokalnej rzeczywistości wiąże się z postawami wobec partycypacji.

Analizy wykazały, że osoby bardziej przychylne partycypacji nieco częściej dostrzegają brak aktywności obywatelskiej jako problem wymagający rozwiązania. Zależność była jednak słaba⁸. Ponadto nasze badanie **nie potwierdziło, aby bardziej pozytywna ocena aktualnej sytuacji w gminie pod względem partycypacji wiązała się z większym poparciem wobec zaangażowania mieszkańców**. Nie zaobserwowaliśmy wyraźnego związku między oceną aktywności mieszkańców a przekonaniem, że powinni oni uczestniczyć w procesach decyzyjnych ani z poparciem stylu zarządzania gminą opartego na angażowaniu mieszkańców. Uzyskane zależności okazały się nieistotne lub bardzo słabe (poniżej 0,1), co wskazuje, że postawy wobec partycypacji są raczej niezależne od sposobu postrzegania aktywności mieszkańców.

6 Pytanie o obserwowany styl zarządzania gminą (tzn. włączania mieszkańców w projektowanie i realizację działań) było sformułowane analogicznie do pytania o styl preferowany.

7 W celu ułatwienia analiz pytania dotyczące stosunku do partycypacji zostały pogrupowane i na ich podstawie stworzono dwa wskaźniki. Pierwszy (zmienna numer 5) dotyczył **poparcia dla angażowania mieszkańców w procesy decyzyjne** i odnosił się przekonaniu, że mieszkańcy powinni (a) aktywnie i bezpośrednio uczestniczyć w podejmowaniu najważniejszych decyzji oraz (b) mieć okazję wypowiedzieć swoje zdanie, zanim wybrani przedstawiciele (radni, władze lokalne) podejmą istotną dla gminy decyzję. Drugi wskaźnik (zmienna numer 6) dotyczył **postrzegania zaangażowania jako generującego niepożądane problemy**. Odnosił się do przekonania, że (a) szeroki udział mieszkańców w funkcjonowaniu samorządu prowadzi do niepożądanych konfliktów; (b) zaangażowanie mieszkańców utrudnia sprawne działanie administracji oraz (c) mieszkańcy rzadko mają wystarczającą wiedzę, by sensownie wypowiadać się o sprawach publicznych. Analiza korelacji rang Spearmana oraz współczynnika alfa Cronbacha wskazała, że utworzenie takich wskaźników jest uzasadnione (dla poparcia dla uczestnictwa mieszkańców w procesach decyzyjnych $p=0,541$; $p<0,001$; $\alpha=0,694$; dla negatywnego stosunku do zaangażowania mieszkańców i postrzegania go jako problematycznego: $p=0,486-0,654$; $p<0,001$; $\alpha=0,786$). Wskaźniki skonstruowano jako średnią z odpowiedzi na poszczególne pytania, przy czym z analizy wyłączono odpowiedzi „trudno powiedzieć”.

8 $p=0,113$; $p<0,001$.

Analiza korelacji wykazała natomiast, że **preferowany sposób zarządzania gminą jest powiązany z oceną dotychczasowych praktyk władz**. Urzędnicy, którzy postrzegają władze gminy jako angażujące mieszkańców w projektowanie i realizację działań, częściej sami uznają taki model zarządzania za pożądany⁹.

Znacznie wyraźniejsze zależności występują natomiast **między poszczególnymi wymiarami samych postaw wobec partycypacji**. Osoby przekonane, że mieszkańcy powinni uczestniczyć w procesach decyzyjnych, w mniejszym stopniu postrzegają ich zaangażowanie jako źródło problemów¹⁰, a częściej opowiadają się za modelem zarządzania opartym na włączaniu mieszkańców w projektowanie¹¹ i realizację działań¹². To sugeruje, że **poglądy na temat partycypacji tworzą spójny zestaw przekonań, który jest słabo powiązany z oceną bieżącej sytuacji w gminie**.

3.2. *Typy percepcji lokalnej rzeczywistości a postawy wobec partycypacji*

W pierwszej części raportu wyróżniłyśmy cztery typy ocen aktywności, zdefiniowane na podstawie dwóch wymiarów: oceny aktywności mieszkańców oraz postrzegania ich bierności jako problemu w zarządzaniu gminą. W celu pogłębienia analiz postanowiłyśmy sprawdzić, czy wyróżnione typy urzędników – usatysfakcjonowani obserwatorzy, alarmujący krytycy, mobilizujący entuzjaści i zdystansowani sceptycy¹³ – różnią się postawami wobec partycypacji społecznej¹⁴.

Na kolejnych wykresach przedstawiono rozkłady odpowiedzi przedstawicieli poszczególnych typów urzędników na trzy pytania odnoszące się do kluczowych wymiarów postaw wobec partycypacji: przekonania, że mieszkańcy powinni być włączani w procesy decyzyjne (Wykres 12), oceny potencjalnych negatywnych konsekwencji ich zaangażowania (Wykres 13) oraz opinii na temat kompetencji mieszkańców do współdecydowania o sprawach gminy (Wykres 14).

⁹ $p = 0,205 - 0,637$; $p < 0,001$.

¹⁰ $p = -0,457$; $p < 0,001$.

¹¹ $p = -0,292$; $p < 0,001$.

¹² $p = -0,271$; $p < 0,001$.

¹³ Dla przypomnienia przedstawiamy podstawowe charakterystyki wyróżnionych typów: **Usatysfakcjonowani obserwatorzy**: pozytywna ocena zaangażowania mieszkańców i niepostrzeganie bierności jako problemu. **Mobilizujący entuzjaści**: pozytywna ocena zaangażowania mieszkańców przy jednoczesnym postrzeganiu bierności jako problemu. **Zdystansowani sceptycy**: negatywna ocena aktywności mieszkańców i niepostrzeganie bierności jako problemu. **Alarmujący krytycy**: negatywna ocena aktywności mieszkańców przy jednoczesnym postrzeganiu bierności jako problemu.

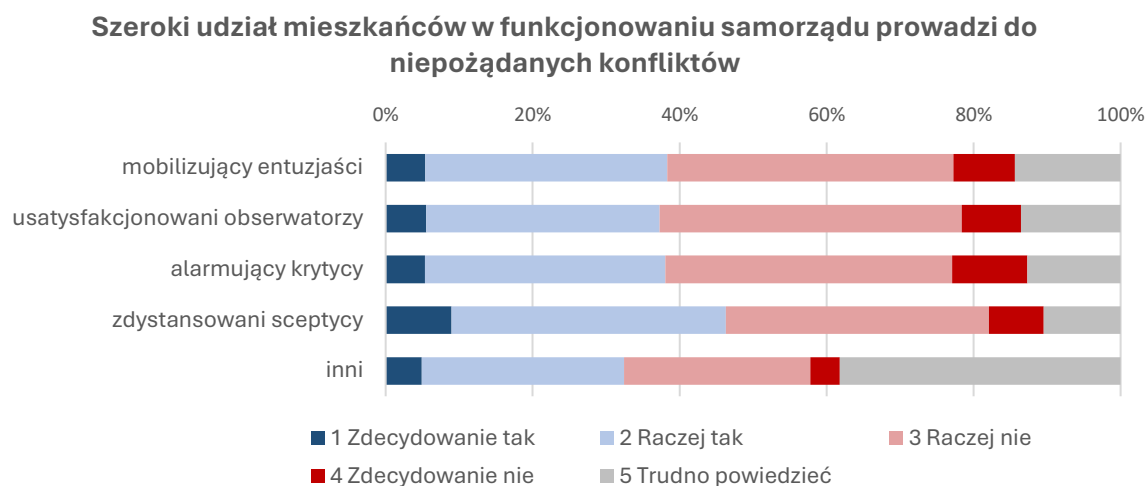
¹⁴ W tym celu przeprowadziłyśmy testy Manna-Whitney'a, w których porównywałyśmy ze sobą pary typów pod kątem odpowiedzi na pytania o włączanie mieszkańców w procesy decyzyjne, problemy związane z włączaniem oraz przekonania na temat wiedzy mieszkańców.

Wykres 12. Typy urzędników a opinie na temat angażowania mieszkańców w podejmowanie najważniejszych decyzji



Źródło: opracowanie własne na podstawie sondażu SAM-SON.

Wykres 13. Typy urzędników a postrzeganie zaangażowania mieszkańców jako prowadzącego do niepożądanych konfliktów



Źródło: opracowanie własne na podstawie sondażu SAM-SON.

Wykres 14. Typy urzędników a opinie na temat wiedzy mieszkańców



Źródło: opracowanie własne na podstawie sondażu SAM-SON.

Usatysfakcjonowani obserwatorzy pozytywnie oceniają zaangażowanie mieszkańców i nie postrzegają ich bierności jako problemu. Są przychylni partycypacji społecznej, choć nieco mniej niż mobilizujący entuzjaści i alarmujący krytycy. Spośród wszystkich typów urzędników najrzadziej kwestionują kompetencje mieszkańców do udziału w sprawach publicznych i rzadziej niż zdystansowani sceptycy postrzegają zaangażowanie mieszkańców jako źródło problemów.

Mobilizujący entuzjaści pozytywnie oceniają aktywność mieszkańców, ale jednocześnie dostrzegają problem ich bierności. Należą do grup najsilniej popierających angażowanie mieszkańców w procesy decyzyjne. Rzadko postrzegają partycypację jako źródło problemów, natomiast ich ocena kompetencji mieszkańców jest umiarkowana – bardziej krytyczna niż u usatysfakcjonowanych obserwatorów, ale mniej krytyczna niż u alarmujących krytyków.

Alarmujący krytycy negatywnie oceniają aktywność mieszkańców, jednocześnie uznając ich bierność za istotny problem w zarządzaniu gminą. Mimo krytycznej diagnozy są jedną z grup najbardziej przychylnych partycypacji społecznej. Od mobilizujących entuzjastów odróżnia ich przede wszystkim większy sceptycyzm wobec kompetencji mieszkańców – częściej wyrażają przekonanie, że mieszkańcy nie dysponują wystarczającą wiedzą, aby uczestniczyć w podejmowaniu decyzji.

Zdystansowani sceptycy nisko oceniają aktywność mieszkańców, lecz nie uznają ich bierności za istotną trudność w zarządzaniu gminą. Są wyraźnie najmniej przychylni partycypacji społecznej i najczęściej postrzegają zaangażowanie mieszkańców jako źródło problemów i konfliktów. Częściej niż usatysfakcjonowani obserwatorzy kwestionują również kompetencje mieszkańców do udziału w sprawach publicznych.

Analiza pokazała, że wyróżnione typy urzędników rzeczywiście różnią się postawami wobec partycypacji społecznej. **Najbardziej przychylni** angażowaniu mieszkańców okazali się **mobilizujący entuzjaści** i **alarmujący krytycy**, **najmniej – zdystansowani sceptycy**. Uzyskane wyniki sugerują, że dla zróżnicowania postaw wobec partycypacji **większe** znaczenie niż sama ocena aktywności mieszkańców **ma sposób interpretowania ich bierności**. Najbardziej przychylne partycypacji okazały się bowiem osoby, które – niezależnie od oceny aktywności mieszkańców – **uznają ich bierność za problem**.

4. Podsumowanie

W literaturze podkreśla się, że postawy pracowników administracji publicznej są jednym z czynników wpływających na funkcjonowanie mechanizmów partycypacyjnych. Jednocześnie wskazuje się, że stosunek urzędników do angażowania mieszkańców ma często charakter ambiwalentny – obok poparcia dla partycypacji pojawiają się wątpliwości dotyczące jej przebiegu i efektów. W tym kontekście celem raportu była diagnoza postaw pracowników administracji samorządowej wobec partycypacji społecznej oraz sprawdzenie, czy wiążą się one ze sposobem postrzegania aktywności mieszkańców. Przeprowadzone analizy pokazały, że relacja między tymi dwoma wymiarami jest bardziej złożona, niż mogłoby wynikać z intuicyjnego założenia, że pozytywna ocena aktywności mieszkańców automatycznie sprzyja większemu poparciu dla ich angażowania w sprawy publiczne.

Po pierwsze, badanie pokazało, że dla postrzegania zaangażowania mieszkańców istotna jest nie tylko ocena poziomu ich aktywności. Co najmniej tak samo ważne **jest to, czy bierność mieszkańców jest uznawana za problem wymagający interwencji**. Uwzględnienie obu tych wymiarów pozwoliło nam wyróżnić cztery typy postaw, odzwierciedlające różne sposoby interpretowania aktywności obywatelskiej.

Po drugie, **większość badanych urzędników deklaruje pozytywne nastawienie do partycypacji społecznej**. Jednocześnie wyniki potwierdziły opisywaną w literaturze ambiwalencję postaw urzędników wobec partycypacji społecznej. Mimo ogólnie pozytywnych postaw uczestniczący w naszym badaniu urzędnicy wyrażali wątpliwości czy mieszkańcy dysponują wystarczającą wiedzą, aby sensownie wypowiadać się na temat spraw publicznych. Jest to zbieżne z wynikami Europejskiego Sondażu Społecznego, które wskazują, że sami Polacy również stosunkowo nisko oceniają swoje kompetencje do uczestnictwa w życiu politycznym. W mniejszym stopniu urzędnicy obawiali się ryzyka konfliktów związanych z angażowaniem mieszkańców bądź wpływu procesów partycypacyjnych na sprawność działania administracji.

Po trzecie, **nie potwierdzono prostego związku między sposobem postrzegania zaangażowania mieszkańców a nastawieniem do partycypacji**. Sama ocena rzeczywistej aktywności mieszkańców nie różnicowała istotnie postaw wobec ich angażowania w procesy decyzyjne. Jednocześnie analiza wyróżnionych typów urzędników pokazała, że najbardziej przychylne partycypacji są zarówno osoby wysoko oceniające aktywność mieszkańców, jak i te oceniające ją krytycznie – pod warunkiem, że postrzegają bierność obywatelską jako problem, który wymaga działań. Wynik ten wydaje się szczególnie interesujący, ponieważ pokazuje, że **krytyczna ocena zaangażowania mieszkańców nie musi oznaczać niechęci wobec partycypacji społecznej**. Przeciwnie, może współwystępować z przekonaniem, że **angażowanie mieszkańców jest jednym ze sposobów przeciwdziałania ich bierności**.

Po czwarte, wyniki wskazują, że **postawy urzędników wobec partycypacji są powiązane z oceną sposobu działania władz gminy**. Postrzeganie angażowania mieszkańców jako elementu praktyki zarządzania współwystępuje z bardziej przychylnymi postawami wobec partycypacji oraz z preferencją dla bardziej włączającego modelu zarządzania.

Przedstawione wyniki wpisują się w podejście podkreślające znaczenie instytucjonalnego kontekstu partycypacji społecznej obejmującego zarówno kulturę organizacyjną i nastawienie władz lokalnych, jak i warunki sprzyjające współpracy między administracją a mieszkańcami (Ansell i Gash 2008; Peters 2010). Pokazują, że w badanej grupie urzędników nastawienie wobec partycypacji jest związane nie tyle z oceną aktywności mieszkańców, ile z postrzeganiem ich bierności jako problemu oraz preferowanym stylem zarządzania gminą przez władze lokalne. Oznacza to, że działania na rzecz wzmacniania partycypacji nie powinny koncentrować się wyłącznie na aktywizowaniu mieszkańców, lecz także na kształtowaniu proaktywnego podejścia administracji lokalnej do angażowania obywateli.

Bibliografia

- Ansell, C. i Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), s. 543–571, <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032> [dostęp tu i nast.: 28.07.2026].
- Arnstein S.R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), s. 216–224, <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.
- Centrum Badania Opinii Społecznej (2025). *Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne oraz samoocena sprawczości politycznej* (Komunikat z Badań nr 97/2025), https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2025/K_097_25.PDF.
- Dąbrowska A. (2024a). *Włączanie obywateli w podejmowanie decyzji – doświadczenia europejskie*, [w:] C. Trutkowski (red.), *Kapitał obywatelski społeczności lokalnych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 59-117.
- Dąbrowska A. (2024b). *Kompetencje i poczucie sprawstwa podstawowymi czynnikami aktywności obywatelskiej?*, [w:] C. Trutkowski (red.), *Kapitał obywatelski społeczności lokalnych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 360-384.
- Dąbrowska A. (2024c). *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w 2023 roku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2024/04/A.Dabrowska_Narzedzia.partycypacji.lokalnej.w.Polsce.w.2023.rok_raport.pdf.
- Dąbrowska A., Flis J., Gendźwiłł A., Lackowska M., Martela B. (2026). *Indeks codziennej demokracji lokalnej*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2026/02/Indeks-codziennej-demokracji-lokalnej.pdf>.
- Eckerd, A. i Heidelberg, R.L. (2020). Administering public participation. *American Review of Public Administration*, 50(2), s. 133–147, <https://doi.org/10.1177/0275074019871368>.
- Eurofound (2024). *The political dimension of social cohesion in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- European Social Survey European Research Infrastructure (ESS ERIC) (2025). ESS11 – integrated file, edition 4.1 [Data set]. Sikt – Norwegian Agency for Shared Services in Education and Research, https://doi.org/10.21338/ess11e04_1, Online Analysis Tool, <https://esspl.shinyapps.io/ess-webapp/>.
- Hirschman, A.O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Harvard University Press.

- Irvin, R.A. i Stansbury, J. (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?, *Public Administration Review*, 64, s. 55–65, <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x>.
- Liao Y. i Schachter H.L. (2018). Exploring the Antecedents of Municipal Managers' Attitudes Towards Citizen Participation. *Public Management Review*, 20(9), s. 1287–1308, <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1363903>.
- Migchelbrink, K. i Van de Walle, S. (2022). A systematic review of the literature on determinants of public managers' attitudes toward public participation, *Local Government Studies*, 48(1), s. 1–22, <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1885379>.
- Peters, B. Guy (2010). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*. Routledge.
- Roberts, N. (1997). Public Deliberation: An Alternative Approach to Crafting Policy and Setting Direction, *Public Administration Review*, 57(2), s. 124–132, <https://doi.org/10.2307/977060>.
- Sharpe, L.J. (1970). *Theories and values of local government*, *Political Studies*, 18(2), s. 153–174, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1970.tb00867.x>.
- Swianiewicz P. (2026a). *Wartości samorządu terytorialnego w oczach pracowników administracji samorządowej*, Łódź, https://www.nist.gov.pl/files/texts/15037_17851386241199.pdf.
- Swianiewicz P. (2026b). *Słuchaj, nie tylko rządz. Oczekiwania wobec stylów przywództwa gminnych liderów*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Łódź, https://www.nist.gov.pl/files/texts/15046_17803852366726.pdf.
- Yang, K. i Callahan, K. (2007). Citizen Involvement Efforts and Bureaucratic Responsiveness: Participatory Values, Stakeholder Pressures, and Administrative Practicality, *Public Administration Review*, 67, s. 249–264. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00711.x>.

Autorki



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



Patrycja Hryciuk-Ziółkowska – psycholożka społeczna i socjolożka, absolwentka Szkoły Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, Wydziału Psychologii UW i Ośrodka Badań nad migracjami UW. Autorka publikacji naukowych i popularnonaukowych, raportów i ekspertyz z zakresu postaw, partycypacji społecznej, demografii, migracji i metodologii badań społecznych.