

**Radosław Kamiński\***

## **Zasoby ludzkie w jednostkach samorządu terytorialnego. Regulacje prawne i zasady naboru pracowników samorządowych**

### **Wstęp**

Zarządzanie kadrami – szczególnie w XXI wieku – jest jednym z głównych czynników determinujących rozwój organizacji. Wykwalifikowana i specjalistyczna kadra stanowi o sukcesie lub porażce każdej organizacji. Właściwy dobór pracowników jest kluczowy dla sprawności organizacyjnej, a współzależność pomiędzy usługami publicznymi, procedurami i ludźmi jest bardzo duża. W przypadku administracji samorządowej – najbliższej obywatelowi – budowanie wysokiej jakości zasobów ludzkich w jednostkach samorządu terytorialnego jest podstawowym warunkiem osiągnięcia wysokich standardów w zakresie jakości usług przez nie świadczonych. Poniższy artykuł traktuje o prawnym sposobie doboru kadr do jednostek samorządu terytorialnego i wynikających z tego faktu konsekwencjach dla odbiorców ich usług.

### **Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji**

Proces zarządzania organizacją ma charakter wieloaspektowy. Aby mogła ona wypełniać swoje zadania oraz realizować przedmiotowy cel, musi w sposób możliwie racjonalny wykorzystać wszelkie dostępne zasoby. Zdaniem P. Druckera zarządzanie dotyczy przede wszystkim ludzi, a jego celem jest takie współdziałanie wielu osób, które pozwala zneutralizować słabości oraz maksymalnie wykorzystać talenty i silne strony uczestników organizacji, bowiem to ludzie są jej najważniejszym zasobem (Koźmiński, 1996: 136).

---

\* Dr Radosław Kamiński, adiunkt w Katedrze Procesów Społecznych Wydziału Humanistycznego Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi.

Podęście takie wynika z faktu, że tzw. czynnik ludzki, począwszy od lat 60. XX wieku, stał się jednym z głównych kryteriów sprzyjających funkcjonowaniu i rozwojowi organizacji. To właśnie w tym czasie w amerykańskiej nauce o zarządzaniu zaczęła się kształtować teoria zarządzania zasobami ludzkimi (*human resources management*)<sup>1</sup>, przez co zasoby ludzkie stały się strategicznym atutem organizacji, umożliwiającym odniesienie sukcesu w walce konkurencyjnej, umożliwiając danej organizacji zdobycie wiedzy organizacyjnej oraz ustalenie sposobów postępowania i elastycznego reagowania na zmieniające się okoliczności (Schwał, Seidel, 1997: 25).

Obecnie w wyniku dynamicznie zachodzących zmian warunków ekonomicznych i społecznych zarządzanie zasobami ludzkimi staje się stałym procesem rozwoju każdej organizacji, a duża zmienność warunków otoczenia oznacza, że organizacje muszą działać w różnych, zmieniających się warunkach oraz wykazywać elastyczność i zdolność do adaptacji. Dlatego też zauważalny jest nacisk na wspólnotę interesów pracodawcy oraz pracownika: występuje tutaj wzajemna, ścisła korelacja. Osiągnięcie wspomnianych celów możliwe jest pod warunkiem, że wszelkie działania podejmowane w procesach zarządzania zasobami ludzkimi będą tworzyć spójną i logiczną całość. Można bowiem wówczas uniknąć cząstkowych działań czy też wdrażania koncepcji pracy niespójnych z przyjętą strategią personalną (Karna, 2011: 17).

Zarządzanie zasobami ludzkimi należy rozumieć jako „strategiczną koncepcję, traktującą ten zasób instytucji (jakim są jej pracownicy) w sposób podmiotowy – zważając na ich potrzeby, oczekiwania oraz optymalnie wykorzystując ten zasób w odpowiednim miejscu oraz czasie zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym, zgodnie z celami i misją organizacji” (Kozioł, Piechnik-Kurdziel, Kopeć, 2000: 25). Nieco odmiennie kwestię tę postrzega J. Stoyer, uważając, że zarządzanie zasobami ludzkimi jest to „metoda zarządzania zatrudnieniami, zmierzająca do uzyskania przewagi konkurencyjnej poprzez strategiczne rozmieszczenie wysoce zaangażowanych i wykwalifikowanych pracowników, przy użyciu wielu technik strukturalnych, kulturowych i personalnych” (Armstrong, 2006: 86).

W zarządzaniu zasobami ludzkimi główny nacisk kładzie się na rozwiązania związane z pozyskiwaniem pracowników, ich motywowanie i kierowanie nimi (Macek, 1999: 1), a funkcja personalna jest – obok produkcyjnej, finansowej i marketingowej – jedną z podstawowych funkcji przedsiębiorstwa (Kostera, 1998: 23)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Do pionierów teorii zarządzania zasobami ludzkimi zalicza się między innymi P. Druckera (zarządzanie przez cele), D. McGregora (strategia kierowania personelem poprzez integrację oraz samokontrolę), A. Maslowa (hierarchia potrzeb człowieka z potrzebą samorealizacji na czele), Ch. Argyrisa (zaangażowanie oraz duża swoboda jednostki w ustalaniu celów, jak też sposobów ich realizacji) czy F. Herzberga (wzbogacanie treści pracy jako ważny środek do zwiększenia wydajności organizacji) (zob. więcej Armstrong, 2000: 18).

<sup>2</sup> Autorka zauważa, że z historycznego punktu widzenia można wyróżnić trzy fazy zarządzania ludźmi w organizacji. Pierwsza faza rozpoczęła się w końcu XIX wieku wraz z rozwojem koncepcji „personelu dobrobytu”. Jej koniec zbiega się z końcem drugiej wojny światowej, a określana jest mianem operacyjnej. Fazą drugą, nazywaną taktyczną lub menedżerską, okre-

**Tabela 1. Wybrane aspekty zarządzania zasobami ludzkimi  
w sektorze prywatnym i publicznym**

Przedmiot porównania	Sektor prywatny	Sektor publiczny
Status pracodawcy	przedsiębiorca (właściciel, organ spółki, zarząd, rada nadzorcza)	przedstawiciel władzy państwowej, samorządowej
Główna podstawa prawna regulacji stosunku pracy	Kodeks pracy	Ustawa o pracownikach urzędów państwowych, samorządowych, o służbie cywilnej
Misja organizacji	osiąganie przewagi konkurencyjnej, kształtowanie pozycji rynkowej	zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczeństwa o charakterze publicznym
Cele działalności	wzrost wartości przedsiębiorstwa, rozwój firmy, cele o charakterze ekonomicznym	pełnienie służby publicznej wobec mieszkańców i obywateli, celem jest dobro publiczne
Status odbiorcy usług organizacji	klient/konsument	petent (klient, mieszkaniec, obywatel, podatnik) jako podmiot praw i obowiązków konstytucyjnych
Pewność zatrudnienia	ryzyko utraty pracy związane z pozycją firmy na rynku i jej kondycją ekonomiczną	stosunkowo wysoka (silny wpływ życia politycznego, mediów, grup nacisku)
Nawiązywanie stosunku pracy	pełna dowolność metod i technik rekrutacji i selekcji kandydatów	w dużym stopniu określone przez ustawodawcę, postępowanie konkursowe obligatoryjne w korpusie służby cywilnej, uznaniowość sposobu wyboru technik rekrutacyjnych
Kryteria oceniania pracowników	stosowanie głównie kryteriów ekonomicznych, np. wpływ pracownika na zwiększenie sprzedaży, oceniana kreatywność pracownika	oceniany legalizm podejmowania decyzji (zgodność z prawem), terminowość wykonywania zadań o charakterze administracyjnym, ciągle mała rola innowacyjności
Wynagrodzenia	o charakterze uznaniowym, ustalone indywidualnie, płaca jako koszt przedsiębiorstwa	płaca określona przepisami prawa, płaca pochodzi ze środków publicznych
Etyka w pracy	zasady etyki biznesu, znaczna autonomia organizacji w ich formułowaniu	wysokie oczekiwania społeczne co do postaw etycznych urzędników, wymagane godne zachowanie w pracy i poza nią, pożądana neutralność polityczna i bezstronność
Gospodarowanie środkami finansowymi	duża rola ryzyka działalności gospodarczej	rygorystyczne wymogi celowego i racjonalnego wydatkowania środków publicznych, ustawa o zamówieniach publicznych

Źródło: Bińczycki, 2005: 20.

śla się okres obejmujący lata powojenne do 1980 roku. Fazę trzecią nazywaną przez M. Kosterę strategiczną datuje się od lat 80. aż do dni dzisiejszych. Cechuje ją zmniejszenie roli związków zawodowych, przesunięcia akcentów z rekrutacji na selekcję (zob. też McKenna, Beech, 1997: 3).

Z uwagi na charakter wykonywanych zadań oraz konieczność wykonywania zadań publicznych nieco inaczej postrzegane jest zarządzanie zasobami ludzkimi w organach administracji publicznej, a przede wszystkim w najbliższym obywatelowi samorządzie terytorialnym. Jak zauważa W. Karna (2011: 60), „w sektorze publicznym funkcjonują organizacje, które posiadają specyficzne cechy odróżniające je od pozostałych działających na rynku. Analizowane typy organizacji różni też system zarządzania. W opracowaniach teoretycznych system ten jest przedmiotem badań nowej szczegółowej dyscypliny nauki o zarządzaniu, mianowicie zarządzania publicznego”. Konkludując, za autorem należy zauważyć, że choć wymienione wyżej cele i mechanizmy zarządzania zasobami ludzkimi mają charakter uniwersalny, to jednak w odniesieniu do zarządzania oraz organizacji zasobów ludzkich w jednostkach samorządu terytorialnego stawiane są nieco odmienne wymagania. Wynika to bezpośrednio z misji i celów działalności tych organów jako organizacji publicznej, czyli zorientowanej na dobro publiczne, stanowiącej finansowaną z funduszy publicznych konsumpcję zbiorową społeczeństwa.

Zdaniem B. Bińczyckiego za główne czynniki kształtujące politykę kadrową oraz zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacjach sektora prywatnego i publicznego uznać należy: status pracodawcy, podstawy prawne regulacji stosunku pracy, misję organizacji oraz cele jej działalności, status odbiorcy usług, poziom ryzyka utraty pracy, nawiązywanie stosunku pracy, kryteria oceniania pracowników, system wynagrodzeń, etykę oraz zasady gospodarowania środkami finansowymi.

## **Status prawny pracowników administracji samorządowej**

W demokratycznym państwie prawa, którego funkcjonowanie oparte jest m.in. na zasadzie decentralizacji władzy, za sprawowanie części administracji publicznej odpowiedzialne są jednostki samorządowe, a obciążeni wykonywaniem zadań administracyjnych są pracownicy samorządowi – urzędnicy. Kompilując spostrzeżenia P. Druckera i J. Stoyera, możemy stwierdzić, iż zapewnienie – w wymiarze ilościowym i jakościowym – niezbędnego personelu oraz racjonalne wykorzystanie jest podstawowym determinantem dla świadczenia administracji na rzecz społeczeństwa.

Głównym aktem prawnym stanowiącym źródło samorządowego prawa pracy jest Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych – DzU 2008, nr 223, poz. 1458 (zwana dalej u.p.s.). Jej uzupełnienie stanowią:

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – DzU 1990, nr 16, poz. 95,
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym – DzU 1998, nr 91, poz. 578,
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa – DzU 1998, nr 91, poz. 576,
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy – DzU 2002, nr 41, poz. 361,

- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa – DzU 1998, nr 96, poz. 603,
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy – DzU, nr 21, poz.112 ze zm.<sup>3</sup>,
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej – DzU 2008, nr 227, poz. 1505,
- Ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej – DzU 1997, nr 160, poz. 1080,
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne – DzU 1997, nr 106, poz. 679,
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw – DzU 1999, nr 110, poz. 1255.

Ponadto status źródeł prawa pracy pracowników samorządowych posiadają również – jednak w bardzo ograniczonym zakresie – akty uchwalane przez organy samorządu terytorialnego (przede wszystkim statuty i regulaminy organizacyjne). Prawną podstawę ich wydawania stanowią odpowiednie przepisy samorządowych ustaw ustrojowych, a akty te nie mogą pozostawać w sprzeczności z ustawami, stanowiąc jedynie uszczegółowienie norm ustawowych.

Zakres stosowania przedmiotowej ustawy określony został w art. 2 u.p.s. Precyzuje on, że pracownikami samorządowymi są osoby zatrudnione w:

1. Urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych;
2. Starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych;
3. Urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych;
4. Biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych zakładów budżetowych utworzonych przez te związki;
5. Biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego<sup>4</sup>.

Zgodnie z art. 4 u.p.s. pracownicy samorządowi są zatrudniani na stanowiskach: urzędniczych (w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych), doradców i asystentów, pomocniczych i obsługi na podstawie:

---

<sup>3</sup> Ustawa ta uchyliła obowiązującą wcześniej Ustawę z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (DzU 2002, nr 113, poz. 984), wprowadzającą zasadnicze zmiany w wyborze organu wykonawczego gminy.

<sup>4</sup> W odniesieniu do pracowników zatrudnionych w wyżej wymienionych urzędach, a których status prawny określają odrębne przepisy, ustawa jednoznacznie stwierdza, że nie mogą oni być uznani za pracowników samorządowych i – z uwagi na powyższe – przepisy ustawy nie mają do nich zastosowania (art. 3 u.p.s.).

1. Wyboru:
  - a) w urzędzie marszałkowskim: marszałek województwa, wicemarszałek oraz pozostali członkowie zarządu województwa – jeżeli statut województwa tak stanowi,
  - b) w starostwie powiatowym: starosta, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu powiatu – jeżeli statut powiatu tak stanowi,
  - c) w urzędzie gminy: wójt (burmistrz, prezydent miasta),
  - d) w związkach jednostek samorządu terytorialnego: przewodniczący zarządu związku i pozostali członkowie zarządu – jeżeli statut związku tak stanowi,
  - e) w urzędzie m.st. Warszawy: burmistrz dzielnicy m.st. Warszawy, zastępca burmistrza dzielnicy m.st. Warszawy i pozostali członkowie zarządu dzielnicy m.st. Warszawy;
2. Powołania – zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnik gminy, skarbnik powiatu, skarbnik województwa;
3. Umowy o pracę – pozostali pracownicy samorządowi (art. 4 u.p.s.).

Jak zauważa W. Karna (2011: 80), „ustawa definiuje pracowników samorządowych „wyłącznie poprzez wskazanie miejsca pracy, a nie stanowisko czy rodzaj wykonywanych czynności. (...) Nie istnieje w polskim ustawodawstwie dokładne określenie kategorii urzędnik samorządowy, a regulacja prawna statusu pracowników samorządowych ma charakter fragmentaryczny”. Za urzędnika uznaje tym samym osobę „pracującą w urzędzie, której przedmiotem pracy są czynności związane bezpośrednio ze służeniem społeczności” (Karna, 2011: 78).

## **Kategorie pracowników samorządowych. Nawiązanie stosunku pracy z pracownikiem samorządowym**

Procedurę nawiązania stosunku pracy z poszczególnymi pracownikami samorządowymi regulują samorządowe ustawy ustrojowe oraz ustawa Kodeks wyborczy (wcześniej: ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta).

Nowością w stosunku do dotychczasowych przepisów jest zmiana podstaw nawiązania stosunku pracy. Zatrudnianie poprzez wybór jest podstawą do zatrudniania dla osób pełniących funkcję organów wykonawczych w samorządzie. Zgodnie z obecnie obowiązującymi uregulowaniami prawnymi z wyboru mogą być zatrudniani:

- w urzędzie gminy/miasta – wójt, burmistrz, prezydent miasta,
- w starostwach powiatowych – starosta, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu – gdy stanowi tak statut powiatu,
- w urzędach marszałkowskich – marszałek województwa, wicemarszałek oraz pozostali członkowie zarządu województwa – gdy stanowi tak statut województwa<sup>5</sup>,

<sup>5</sup> Od 1 stycznia 2009 roku, po wejściu w życie ustawy o pracownikach samorządowych, na podstawie wyboru powstaje stosunek pracy wicemarszałka województwa, czego wcześniejsze przepisy nie przewidywały.

- w związkach jednostek samorządu terytorialnego – przewodniczący zarządu związku i pozostali członkowie zarządu – gdy stanowi tak statut związku.

Nawiązanie stosunku pracy na podstawie wyboru następuje wówczas, gdy z wyboru wynika obowiązek wykonywania pracy w charakterze pracownika (art. 73 Ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (DzU 1974, nr 24, poz. 141)). Wykładnia prawa jest w tym przypadku jednoznaczna: konsekwencją przyjęcia przez wybór jest nawiązanie stosunku pracy, który ma charakter akcesoryjny, co w istocie oznacza, że w opisywanych okolicznościach stosunek pracy nie jest stosunkiem samodzielnym (Rzepecka-Gil, 2009: 31). Rozstrzygnięcie to jest w pełni obowiązujące w odniesieniu do wójta (burmistrza i prezydenta miasta). W przypadku starosty, wicestarosty, marszałka województwa, wicemarszałka oraz pozostałych członków zarządu powiatu i województwa wybór nie jest czynnikiem decydującym o nawiązaniu pracy, ponieważ implikację stanowi w tym wypadku statut, a dokładnie fakt, czy zawarte w nim zapisy przewidują nawiązanie z członkami zarządu stosunku pracy na podstawie wyboru (Szewc, 2010: 45).

Powołanie jako forma zatrudnienia dotyczy: zastępcy wójta, zastępcy burmistrza czy prezydenta miasta, skarbnika gminy, powiatu oraz skarbnika województwa. Po zmianie przepisów na podstawie powołania nie są już zatrudniani sekretarze gminy i powiatu. Od 1 stycznia 2009 roku, a więc z dniem wejścia w życie nowej ustawy o pracownikach samorządowych, stosunki pracy osób dotychczas zatrudnionych na podstawie powołania przekształcone zostały w umowy o pracę na czas określony (art. 53, ust. 1 u.p.s.). Nie dotyczy to jednak przypadków, gdy inne przepisy niż ustawa o pracownikach samorządowych określają wymóg zatrudnienia pracownika samorządowego na podstawie powołania. Powołanie może być poprzedzone konkursem, choćby przepisy szczegółowe nie przewidywały wymogu wyłonienia danego kandydata wyłącznie w wyniku konkursu (art. 68.2, ust. 1 k.p.). Powołanie powinno być dokonane na piśmie<sup>6</sup>. Zgodnie z poglądami prezentowanymi w literaturze prawa pracy powołanie bez zachowania formy pisemnej jest ważne, a organ uprawniony do powołania danej osoby na stanowisko jest zobowiązany do jego potwierdzenia na piśmie (art. 29, ust. 3 k.p.).

Forma zatrudniania na podstawie umowy o pracę dotyczy wszystkich pozostałych pracowników samorządowych. Do tej grupy zaliczyć należy również sekretarzy gminy, powiatu i województwa. Po zmianie przepisów pracownicy samorządowi mogą być zatrudniani na podstawie umowy o pracę na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych, doradców i asystentów oraz na stanowiskach pomocniczych i obsługi. Ustawodawca przewidział również, że na podstawie umowy o pracę zatrudniani są też doradcy i asystenci. Ich liczba jest bezpośrednio uzależniona od liczby mieszkańców gminy lub jednostki samorządu terytorialnego, w której mają być zatrudnieni, i nie może ona przekroczyć:

<sup>6</sup> Stosunek pracy na podstawie powołania nawiązuje się w terminie określonym w powołaniu, a jeżeli termin ten nie został określony – w dniu doręczenia powołania, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej (art. 68.2, ust. 1 k.p.).

- trzech osób w gminach do 20 tys. mieszkańców,
- pięciu osób w gminach do 100 tys. mieszkańców,
- siedmiu osób w pozostałych gminach i województwach (art. 17, ust. 4 u.p.s.).

Obowiązujące przepisy nie przewidują nawiązania stosunku pracy na podstawie mianowania<sup>7</sup>.

Jak stwierdza J. Boć (2004: 279), „pragmatyka samorządowa jest najlepszym dowodem tezy, iż zasadniczym elementem statusu prawnego w odniesieniu do określonej grupy pracowników jest przede wszystkim forma nawiązania stosunku pracy”. Wynikają z tego określone skutki, przede wszystkim wymienić tu należy dopuszczalność zmiany treści stosunku pracy, prawa i obowiązki stron, rodzaj ponoszonej odpowiedzialności pracowniczej oraz formę ustania stosunku pracy i sposób rozpatrywania roszczeń pracowniczych.

Zdaniem A. Piaseckiego (2009: 297), posługując się kryterium rodzaju wykonywanej pracy, można wyodrębnić następujące kategorie pracowników samorządowych:

- „osoby pełniące funkcje organów w samorządzie, czyli de facto piastujące funkcje polityczne;
- pozostałe osoby zatrudnione na stanowiskach kierowniczych lub urzędniczych, które można uznać za urzędników samorządowych, choć takiego pojęcia w ustawie nie zastosowano<sup>8</sup>;
- doradców i asystentów zatrudnianych przez kierownika jednostki na czas pełnienia przez niego funkcji; są to stanowiska fakultatywne (...);
- osoby zatrudnione na stanowiskach pomocniczych i obsługi”.

Istotny jest przy tym fakt, że dla wszystkich wymienionych w ustawie pracowników samorządowych zakładem pracy (pracodawcą) jest urząd, który posiada ukształtowaną strukturę organizacyjną oraz źródła finansowania. Stanowisko to – jeszcze w kontekście wcześniej obowiązującej ustawy – potwierdzone zostało przez Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 21 grudnia 1992 roku, który stanowił, że: „zakładem pracy dla pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędzie gminy jest ten urząd, a nie burmistrz czy wójt będący kierownikiem tego urzędu” (Sygn. Akt I PRN 52/92). Ustawa z 21 listopada 2008 roku jest w zgodzie z powyższym wyrokiem, wskazując, że pracodawcą wójta jest urząd gminy; starosty, wicestarosty i członków zarządu powiatu jest starostwo powiatowe; marszałka, wicemarszałka i członków zarządu województwa jest urząd marszałkowski (zob. art. 8, ust. 1; art. 9, ust. 1; art. 10, ust. 1 u.p.s.).

<sup>7</sup> Konsekwencją przyjęcia nowych rozwiązań było zaprzestanie – od 1 stycznia 2009 roku – nawiązywania stosunku pracy na tej podstawie. Ponieważ nowe przepisy likwidowały mianowanie jako jedną z form zatrudnienia, ustawa o pracownikach samorządowych zawierała rozbudowane przepisy przejściowe, określające status prawny dotychczasowych pracowników mianowanych, a stosunek pracy tych osób od 1 stycznia 2012 roku przekształcił się w stosunek pracy na czas nieokreślony (zob. art. 54, ust. 1 u.p.s.).

<sup>8</sup> Jak zaznacza autor, „wynikało to z wprowadzonej w maju 2005 roku nowelizacji ustawy o pracownikach samorządowych, gdzie obok terminu *pracownik samorządowy* zastosowano pojęcia *stanowisko urzędnicze* oraz *kierownicze stanowisko urzędnicze*.



Do 31 grudnia 2008 roku – przed wejściem w życie obowiązujących obecnie przepisów – warunkami koniecznymi do zatrudnienia w charakterze pracownika samorządowego, oprócz posiadania obywatelstwa polskiego, były:

- posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych oraz korzystanie w pełni z praw publicznych,
- posiadanie kwalifikacji zawodowych wymaganych do wykonywania pracy na określonym stanowisku,
- ukończone 18 lat,
- posiadanie stanu zdrowia pozwalającego na zatrudnienie na określonym stanowisku.

W ustawie, która weszła w życie 1 stycznia 2009 roku zostały skreślone warunki wymagane w zakresie wieku i stanu zdrowia, a jednocześnie wprowadzono wymóg dotyczący niekaralności nie tylko za przestępstwa umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, ale również za umyślne przestępstwa skarbowe. Warunek ten odnosi się do pracowników samorządowych zatrudnianych na stanowiskach urzędniczych i kierowniczych urzędniczych na podstawie umowy o pracę, powołania, jak też wyboru. W ustawie obowiązującej uprzednio wymóg braku prawomocnego wyroku za przestępstwo umyślne nie dotyczył pracowników zatrudnionych z wyboru. Prowadziło to do sytuacji, że wójt, burmistrz czy prezydentem była osoba prawomocnie skazana za przestępstwo umyślne<sup>9</sup>.

Od 1 stycznia 2009 roku zgodnie z art. 6, ust. 1 i 2 u.p.s. pracownikiem samorządowym może być osoba, która:

- jest obywatelem polskim (kierownik urzędu może wskazać stanowiska, o które poza obywatelami polskimi mogą ubiegać się obywatele Unii Europejskiej oraz obywatele innych państw, którym na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego przysługuje prawo do podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z zastrzeżeniem, że wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa, na których może być zatrudniona osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego, legitymująca się znajomością języka polskiego) (art. 11, ust. 2 i 3 u.p.s.);
- posiada pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta w pełni z praw publicznych;
- posiada kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku;

---

<sup>9</sup> Zob. m.in.: *Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości – z upoważnienia ministra – na: interpelację nr 4582 w sprawie postępowań w przedmiocie wygaśnięcia mandatu wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz przestrzegania ustawy o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, <http://sis.sejm.gov.pl/seyjm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=6F2F4D9D>, dostęp: 30.11.2013.

- nie jest skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, jest otwarty i konkurencyjny (art. 11, ust. 1 u.p.s.).

Za wolne stanowisko pracy ustawodawca uznał stanowisko, na które zgodnie z przepisami ustawy albo w drodze porozumienia nie został przeniesiony pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, posiadający kwalifikacje wymagane na danym stanowisku lub nie został przeprowadzony na to stanowisko nabór, albo na którym mimo przeprowadzonego naboru nie został zatrudniony pracownik (art. 12, ust. 1 u.p.s.). Zdefiniowanie pojęcia wolnego stanowiska urzędniczego ma kluczowe znaczenie. Pozwala bowiem na wyeliminowanie kilku niejasności w tym zakresie. Jedną z nich wiązała się z zagadnieniem przesunięcia pracownika wewnątrz danej jednostki samorządowej. Ustawa pozwala na przesunięcia pracowników w jednostkach samorządowych bez konieczności przeprowadzania naboru<sup>10</sup>. Nabór nie obowiązuje również w przypadku zatrudnienia osoby na zastępstwo za usprawiedliwioną nieobecność pracownika samorządowego (art. 12, ust. 2 u.p.s.)<sup>11</sup>.

Nabór przeprowadzany jest wyłącznie w stosunku do osób zatrudnianych na stanowiskach urzędniczych, w tym na kierowniczych stanowiskach urzędniczych i obowiązuje w nim formuła konkursowa.

Ogłoszenie o wolnym stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym oraz o naborze kandydatów na to stanowisko powinno być umieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) oraz na tablicy informacyjnej w jednostce, w której jest prowadzony nabór, i powinno zawierać: nazwę i adres jednostki; określenie stanowiska oraz wymagań związanych ze stanowiskiem zgodnie z opisem danego stanowiska i ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które dodatkowe; wskazanie zakresu zadań wykonywanych na stanowisku i wymaganych dokumentów; określenie terminu i miejsca składania dokumentów, przy czym ich termin nie może być krótszy niż 10 dni od dnia opublikowania tego ogłoszenia w BIP (art. 13, ust. 1–3 u.p.s.). Procedura naboru zakłada wyłonienie nie więcej niż pięciu najlep-

<sup>10</sup> Zwraca również na to uwagę A. Jochymczyk (2010: 30). Najdalej posunięte wątpliwości – stwierdza autorka – budziło dotychczas pytanie, czy wewnętrzne przesunięcie pracownika samorządowego w danej jednostce samorządowej było możliwe bez konieczności prowadzenia naboru. Biorąc pod uwagę definicję „wolnego stanowiska” wprowadzoną nową ustawą – konkluduje – należy jednoznacznie wskazać, iż przenoszenie pracowników samorządowych na stanowiska w jednostkach samorządowych nie wymaga przeprowadzania naboru. Co więcej – dodaje A. Jochymczyk – uzasadnione jest teraz dokonanie takowych przesunięć przed zatrudnieniem pracownika samorządowego w drodze naboru, czyli obsadzenie danego stanowiska w pierwszej kolejności spośród własnej, sprawdzonej i wyszkolonej już kadry pracowniczej.

<sup>11</sup> Należy także zwrócić uwagę na fakt, że ustawa dopuszcza zatrudnienie na stanowisku urzędniczym osoby legitymującej się co najmniej trzyletnim stażem pracy lub wykonywaniem przez trzy lata działalności gospodarczej o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku (art. 6, ust. 4.1 u.p.s.). Przyjęcie takiego rozwiązania ma na celu zachęcenie i umożliwienie pracy w jednostkach samorządu terytorialnego osobom spoza sektora publicznego.

szych kandydatów, spełniających wymagania niezbędne oraz w największym stopniu spełniających wymagania dodatkowe, a następnie przedstawienie tych kandydatur kierownikowi jednostki celem zatrudnienia wybranego kandydata (art. 13a u.p.s.)<sup>12</sup>.

Stosunek pracy jest zawierany z pracownikiem samorządowym na czas nieokreślony lub na czas określony<sup>13</sup>. Istotne uregulowanie w ustawie o pracownikach samorządowych stanowi obowiązek odbycia służby przygotowawczej przez osoby podejmujące pierwszy raz pracę na stanowisku urzędniczym w jednostkach samorządu terytorialnego. Służba przygotowawcza trwa nie dłużej niż 3 miesiące, kończy się egzaminem (którego wynik determinuje decyzję o kontynuacji zatrudnienia) i ma na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika do należytego wykonywania obowiązków służbowych (art. 19, ust. 3–4 i 6 u.p.s.).

Ustawa z 21 listopada 2008 roku wprowadziła również zmiany dotyczące sekretarza. Dotychczas sekretarz występował na poziomie gminy i powiatu, a powoływany był przez organ stanowiący na wniosek wójta lub przewodniczącego zarządu powiatu, co z kolei nierzadko prowadziło do wydłużenia czasu jego powołania oraz problemów o charakterze funkcjonalno-organizacyjnym. Z dniem wejścia w życie nowej ustawy stanowisko sekretarza utworzone zostało również na poziomie województwa, a jego obsadzenie nie może nastąpić w drodze powierzenia pełnienia obowiązków i w terminie późniejszym niż 3 miesiące od zwolnienia stanowiska. Na stanowisku sekretarza może być zatrudniona osoba posiadająca co najmniej czteroletni staż pracy na stanowisku urzędniczym w jednostkach wymienionych w art. 2 u.p.s., w tym co najmniej dwuletni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w tych jednostkach lub w innych jednostkach sektora finansów publicznych (art. 5, ust. 1–2 u.p.s.). Wprowadzenie procedury naboru sekretarza determinowane było m.in. wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lutego 2008 roku stwierdzającym, że sekretarz gminy – z uwagi na pełnienie wysokich funkcji w administracji publicznej – nie ma określonych ustawowo własnych kompetencji, nie jest organem gminy, a prowadzi w imieniu wójta powierzone mu sprawy. Tym samym – również ze względu na szczególnie zakres działania – sekretarz gminy zajmuje szczególną pozycję wśród pracowników samorządowych, będąc przy tym całkowicie wykluczonym spod jurysdykcji organu stanowiącego, pozostając jednocześnie

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 14 u.p.s. z przeprowadzonego naboru przygotowywany jest protokół, który musi zawierać określenie stanowiska, na które był przeprowadzany nabór, liczbę kandydatów oraz imiona, nazwiska i miejsca zamieszkania nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów; liczbę nadesłanych ofert na stanowisko, w tym liczbę ofert spełniających wymagania formalne; informację o zastosowanych metodach i technikach naboru; uzasadnienie dokonanego wyboru; skład komisji przeprowadzającej nabór.

<sup>13</sup> Przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków służbowych pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, zobowiązany jest złożyć ślubowanie, a jego ewentualna odmowa powoduje automatyczne wygaśnięcie stosunku pracy (art. 18 u.p.s.). Jeżeli natomiast zachodzi konieczność zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy, pracodawca może w tym celu zatrudnić innego pracownika na podstawie umowy o pracę na czas określony (umowa na zastępstwo), obejmujący czas tej nieobecności (art. 16, ust. 1 u.p.s.).

zależnym od decyzji wójta, starosty czy marszałka województwa (Majewicz, 2008: 51)<sup>14</sup>. Obowiązująca obecnie ustawa o pracownikach samorządowych uporządkowała – dotychczas regulowane kilkoma ustawami – kwestie wynagrodzenia pracowników samorządowych. Przede wszystkim wprowadziła ona możliwość bardziej swobodnego ustalania wysokości wynagrodzenia wszystkich pracowników samorządowych (art. 36 u.p.s.), nakładając jednocześnie na pracodawcę samorządowego obowiązek wydania regulaminu wynagradzania określającego wymagania kwalifikacyjne pracowników służbowych (art. 39, ust. 1 i 2 u.p.s.). Kwestie dotyczące wynagrodzeń pracowników samorządowych szczegółowo regulowane są Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (DzU 2009, nr 50, poz. 398 z późn. zm.)<sup>15</sup>.

## **Obowiązki, uprawnienia i odpowiedzialność pracowników samorządowych**

Ustawa o pracownikach samorządowych z założenia zakładała stworzenie spójnego systemu zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej. Jednym z jego elementów, wynikającym bezpośrednio z nauk o zarządzaniu, było również ustalenie zasad oceny oraz podnoszenia kwalifikacji urzędników. Pracownicy samorządowi zobowiązani są uczestniczyć w różnych formach podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych, a plany finansowe jednostek ich zatrudniających przewidywać powinny środki finansowe na podnoszenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych (art. 29 u.p.s.). Ustawodawca wyszedł więc z właściwego założenia, iż podniesienie rangi rozwoju zawodowego pracowników samorządowych jest warunkiem koniecznym i niezbędnym do tego, aby samorzady skutecznie wykonywały swoje zadania (Jochymczyk, 2010: 37). Ocena ta służy zapewnieniu odpowiedniego po-

<sup>14</sup> Jak zauważa A. Piasecki (2009: 302), „sekretarze stanowią najlepiej i najbardziej wykształconą i najbardziej doświadczoną grupę wśród pracowników samorządowych. Twórcy reformy widzieli w sekretarzu faktycznego szefa urzędu i filar samorządowej służby cywilnej. Jednakże w praktyce nie doszło do takiego wzmocnienia stanowiska sekretarza, a wręcz odwrotnie – jego uzależnienie (...) wzrastało przy okazji kolejnych modyfikacji samorządowego prawa”.

<sup>15</sup> W rozporządzeniu określono: 1) wykaz stanowisk, z uwzględnieniem podziału na stanowiska kierownicze urzędnicze, urzędnicze, pomocnicze i obsługi oraz doradców i asystentów; 2) minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach; 3) warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego; 4) maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego; 5) warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, w tym minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach; 6) wysokość dodatku specjalnego dla osób, o których mowa w art. 36, ust. 3 u.p.s.; 7) warunki przyznawania i wypłacania dodatku za wieloletnią pracę; 8) warunki ustalania prawa do nagrody jubileuszowej i jej wypłacania; 9) warunki ustalania prawa do jednorazowej odprawy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy i jej wypłacania.

ziomu merytorycznego kadry urzędniczej w jednostkach samorządu terytorialnego, a poddanie się ocenie jest obligatoryjne (nie dotyczy jedynie pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru oraz powołania – art. 34 u.p.s.)<sup>16</sup>. Rozpiętość zadań które realizuje każda jednostka samorządu terytorialnego, stale zmieniające się prawo oraz warunki gospodarcze, społeczne i polityczne sprawiają, że proces właściwego zarządzania zasobami ludzkimi staje się fundamentalny dla sprawnego działania administracji samorządowej. Ustawa o pracownikach samorządowych z założenia zakładała stworzenie nowoczesnego i zdecentralizowanego systemu zarządzania kadrami w administracji samorządowej (*Projekt ustawy o pracownikach samorządowych, przedłożony przez szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów*). Wprowadzone przez ustawodawcę przepisy mają na celu stworzenie i utrzymanie profesjonalnej, samorządowej kadry urzędniczej, która w procesie szkolenia i rozwoju zawodowego oraz w oparciu o względnie stabilny stosunek pracy ma zapewnić świadczenie usług publicznych na wymaganym i pożądanym poziomie.

## Podsumowanie

W kształtowaniu etosu pracy organów samorządu terytorialnego istotną rolę odegrał proces zmiany podejścia do wykonywania przypisanych obowiązków przez urzędnika. Pomimo skonstruowania różnych ustawowych mechanizmów w odniesieniu do podmiotowości radnych i całego samorządu trudne okazało się wykorzenie długoletnich, utrwalonych nawyków szukania oparcia oraz wskazówek w wyższych organach administracji, z czego wynikały (i wciąż wynikają) trudności z przekierowaniem pracowników tych jednostek na lokalną społeczność, ostatecznie oceniającą i rozliczającą cały aparat swojej administracji. W wielu przypadkach głównym powodem takiego stanu rzeczy jest w dalszym ciągu dominujące podejście zorientowane na administrowanie kadrami, a nie zarządzanie nimi oraz brak systemowych rozwiązań w odniesieniu do polityki kadrowej. Ponadto, często niebezpiecznie, praca urzędników obarczona jest negatywnym oddziaływaniem środowiskowo-politycznych mechanizmów i krytyką petentów uskarżających się na uciążliwość biurokracji (Piasecki, 2009: 304–305). Kwestie te odnoszą się również do szeroko pojętej etyki urzędniczej, która stanowi jednak odrębny przedmiot analizy, przekraczający zakres tematyczny niniejszego opracowania.

---

<sup>16</sup> Ocenie nie podlegają również doradcy i asystenci oraz pracownicy zatrudnieni na stanowiskach pomocniczych i obsługi.

**Summary****Human resources in the local government administration**

The process of managing any organization in the world today are multi-faceted. Each organization to fulfill its tasks and achieve the objective of a competitive advantage, founded for and ensure a high level of service, it uses for this purpose, all available resources, with a particular focus on human resources. In the 21st century the process of human resources management should be considered as a systematic procedure for ensuring the organization of creative personnel that will enable and ensure the proper functioning of the organization and the implementation of specific tasks. This issue is particularly important in relation to public administrations and, above all, local government, which through their bodies, met ma-aring from the sexual intercourse of the people in the communities – collective and individual needs of citizens.

The article introduces the conceptual apparatus of human resources management and the legal position of the General staff, who is providing work-ensure that have a high and professional level of services provided in the local government administration.

**Keywords:** human resources management, Local government, human resources in public administration

**Bibliografia**

- Armstrong M. (2000), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków.
- Armstrong M. (2006), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Bińczycki B. (2005), *Doskonalenie procesu zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, [w:] Koziół L. (red.), *Zarządzanie sektorem publicznym i prywatnym w społeczeństwie informacyjnym*, Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Tarnowie, Tarnów.
- Boć J. (2004), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław.
- Jochymczyk A. (2010), *Status pracownika samorządowego na przestrzeni XX lat funkcjonowania samorządu – zagadnienia ogólne*, „Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe”, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku, nr 2(16).
- Karna W. (2011), *Zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji samorządowej*, [w:] Bober J., Mazur S., Zawicki M. (red.), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*.
- Kostera M. (1998), *Zarządzanie personelem*, PWE, Warszawa.

- Koziół L., Piechnik-Kurdziel A., Kopeć J. (2000), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w firmie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Biblioteczka Pracownicza, Warszawa.
- Koźmiński A. (1996), *Zarządzanie*, [w:] Koźmiński A., Piotrowski W. (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.
- Macek I. (1999), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, [w:] Ferens A., Macek I. (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Majewicz W. (2008), *Glosa do wyroku NSA z dnia 5 lutego 2008 r., II OSK 1744/07*, NZZS, nr 3.
- McKenna E., Beech N. (1997), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Gebethner i S-ka, Warszawa.
- Najlepsze praktyki*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości – z upoważnienia ministra – na: interpelację nr 4582 w sprawie postępowań w przedmiocie wygaśnięcia mandatu wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz przestrzegania ustawy o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, <http://sis.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=6F2F4D9D>, dostęp: 30.11.2013.
- Piasecki A. K. (2009), *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, PWN, Warszawa.
- Projekt ustawy o pracownikach samorządowych, przedłożony przez szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów*, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/projekt-ustawy-o-pracownikach-samorzadowych-przedlozony-przez-szefa.html#content>, dostęp: 25.11.2013.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych; DzU 2009, nr 50, poz. 398 z późn. zm.
- Rzepecka-Gil A. (2009), *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, LexisNexis Polska, Warszawa.
- Schwał K., Seidel K. G. (1997), *Marketing kadrowy*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.
- Sygn. Akt I PRN 52/92, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1993, nr 5–6, s. 96.
- Szewc A. (2010), *Regulacja prawna zatrudniania pracowników w samorządowych jednostkach organizacyjnych i w jednostkach pomocniczych gmin*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej; DzU 1997, nr 160, poz. 1080.
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy; DzU 2002, nr 41, poz. 361.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta; DzU 2002, nr 113, poz. 984.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych; DzU 2008, nr 223, poz. 1458.

- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej; DzU 2008, nr 227, poz. 1505.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne; DzU 1997, nr 106, poz. 679.
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych; DzU 1990, nr 21, poz. 124.
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw; DzU 1999, nr 110, poz. 1255.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa; DzU 1998, nr 96, poz. 603.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy; DzU 1974, nr 24, poz. 141.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym; DzU 1998, nr 91, poz. 578.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa; DzU 1998, nr 91, poz. 576.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy; DzU, nr 21, poz. 112 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; DzU 1990, nr 16, poz. 95.