Ilu urzędników potrzeba do rządzenia gminą?

Autorzy: prof. Paweł Swianiewicz, dr Anna Dąbrowska

Ilu urzędników potrzeba do rządzenia gminą? To pytanie brzmi jak początek znanego dowcipu. W rzeczywistości jest to jednak bardzo istotne zagadnienie dotyczące organizacji oraz efektywności administracji lokalnej – i nie ogranicza się wyłącznie do gmin, lecz obejmuje także urzędy samorządowe w powiatach i województwach, zarządzające codziennie setkami milionów złotych i setkami tysięcy spraw mieszkańców. Urząd gminy pełni w praktyce kilka ról naraz: jest biurem obsługi mieszkańców, inwestorem publicznym, instytucją podatkową, operatorem świadczeń społecznych, strażnikiem lokalnej przestrzeni i centrum zarządzania kryzysowego. Ile więc osób potrzeba, żeby odpowiednio wywiązać się ze wszystkich tych zadań? Okazuje się, że są gminy, gdzie wystarczy zaledwie dwunastu urzędników, ale są też takie, gdzie zaangażowanych jest sporo ponad 1000 osób.

W raporcie postaramy się zgłębić ten temat i odpowiedzieć także na kilka innych pytań – jak dużym pracodawcą jest w Polsce samorząd – czyli, ilu urzędników zatrudniają samorządy w ogóle, czy (i jak) zmieniało się to w czasie oraz, jakie jest zróżnicowanie w tym zakresie między poszczególnymi jednostkami samorządowymi. Raport ten ma charakter wprowadzający – nakreśla ogólne tło dla cyklu opracowań Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego (NIST) poświęconych różnym aspektom funkcjonowania administracji samorządowej w Polsce. Podstawą kolejnych raportów będą wyniki badania SAM-SON (Sondażu pracowników administracji samorządowej), przeprowadzonego jesienią 2025 roku wśród urzędników samorządowych z całej Polski,w którym uzyskano łącznie 11 266 odpowiedzi. W raporcie wprowadzającym powołujemy się natomiast na wyniki badań realizowanych w ramach statystyki publicznej (więcej na ten temat w dalszej części raportu).

Na poziomie ogólnym odpowiedź na pytanie o skalę zatrudnienia w administracji samorządowej dają dane gromadzone przez GUS. Według najbardziej aktualnego *Rocznika Statystycznego Pracy 2025*[1] w roku 2024 w administracji samorządowej zatrudnionych było 260,9 tysięcy osób. To liczba odpowiadająca populacji dużego polskiego miasta – większego niż Gdynia i trochę mniejszego niż Katowice (niestety, GUS nie rozbija tych danych na poszczególne kategorie jednostek samorządowych). W roczniku zamieszczono także dane o zatrudnieniu w poszczególnych województwach, ale nie możemy na tej podstawie dowiedzieć się, jak duże jest zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządowymi. Możliwe jest to jednak, gdy sięgniemy do danych za rok 2022. Według *Rocznika Statystycznego Pracy 2023*[2] w 2022 roku zatrudnienie w administracji samorządowej stanowiło prawie 59% całego zatrudnienia w administracji publicznej. Na urzędniczy korpus samorządowy składało się 257,5 tysiąca pracowników, z tego 128 tysięcy przypadało na urzędy gminne, 47,5 tysiąca na miasta na prawach powiatu, ponad 57 tysięcy na urzędy powiatowe, a nieco ponad 24,5 tysiąca na administrację samorządów wojewódzkich.

Warto zdać sobie sprawę, że zatrudnienie w urzędach samorządowych systematycznie rosło. W 1998 roku (a zatem jeszcze przed powstaniem samorządów powiatowych i wojewódzkich) liczba urzędników samorządowych wynosiła zaledwie 115 tysięcy. W roku 2000 liczba ta wzrosła do 162 tysięcy, z czego na gminy wraz z miastami na prawach powiatu przypadało 121 tysięcy. W roku 2008 liczba urzędników samorządowych wynosiła już 220 tysięcy (z tego w gminach pracowało 115 tysięcy, a w miastach na prawach powiatu 42 tysiące). W roku 2009 samorządowy korpus urzędniczy urósł już do rozmiaru zbliżonego do dzisiejszego i wynosił 245 tysięcy osób, i od tego czasu przyrastał już bardzo powoli. Udział urzędników samorządowych w całkowitej liczbie zatrudnionych w administracji publicznej wynosił w 2008 roku 56,8% i do roku 2024 jedynie nieznacznie wzrósł – do 58,5%.

Tabela 1. Liczba urzędników samorządowych (w tys.; różnice wynikają z

Źródło: GUS, Roczniki Statystyczne Pracy.

O zróżnicowaniu zatrudnienia w jednostkach samorządowych, czyli różne oblicza urzędu

W naszym raporcie interesują nas jednak nie wartości globalne, ale przede wszystkim zróżnicowanie między poszczególnymi jednostkami samorządowymi. Analiza tego zróżnicowania możliwa jest dzięki danym pochodzącym z badania „Zatrudnienie i wynagrodzenia w administracji publicznej" (realizowanego w ramach Programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2024). Dane te obejmują nie tylko zatrudnienie w urzędach, ale także w innych jednostkach organizacyjnych JST.

Zróżnicowanie to można badać na kilku poziomach: (1) między różnymi szczeblami JST oraz (2) między poszczególnymi JST – zarówno pod kątem skali zatrudnienia, jak i struktury zatrudnienia, rozdzielając pracowników urzędów od pracowników jednostek organizacyjnych JST.

Administracja samorządowa poza urzędem

Jednostki organizacyjne JST wszystkich szczebli zatrudniają ponad 90 tysięcy osób. To ponad 40% zatrudnionych bezpośrednio w urzędach (patrz tabela 2). Ponad połowa tej liczby to pracownicy gminnych ośrodków pomocy społecznej, a kolejną największą grupą są zatrudnieni w powiatowych i wojewódzkich urzędach pracy (patrz tabela 3). Struktura zatrudnionych w tych jednostkach różni się w zależności od szczebla samorządowego: w gminach zdecydowanie dominują ośrodki pomocy społecznej (ponad 90%), których zatrudnienie stanowi też największą część w miastach na prawach powiatu. W tych ostatnich znaczące jest także zatrudnienie w urzędach pracy, strażach miejskich i zarządach dróg samorządowych. Na szczeblu powiatów i województw jednostki organizacyjne to niemal wyłącznie urzędy pracy oraz zarządy dróg.

Tabela 2. Liczba zatrudnionych przez samorządy w urzędach gminnych/ marszałkowskich/ starostwach oraz w samorządowych jednostkach organizacyjnych poza urzędami gmin w 2024 roku

	Gminy	MNPP	Powiaty	Województwa	SUMA
Urzędy gminne/powiatowe/marszałkowskie	117819	49819	35452	16842	219932
Jednostki organizacyjne poza urzędami	42128	29224	15665	6987	94004
SUMA	159947	79043	51117	23829	313936

Uwaga: zaobserwowane różnice w wartościach zaprezentowanych w tabeli 1 i tabeli 2 wynikają z zastosowania odmiennych podejść metodologicznych w sposobie gromadzenia danych.

Tabela 3. Struktura zatrudnienia w samorządowych jednostkach organizacyjnych poza urzędami gmin/ marszałkowskimi/ starostwami w 2024 roku

	Gminy		Miasta na prawach powiatu		Powiaty		
	liczba zatr.	% ogółem	liczba zatr.	% ogółem	liczba zatr.	% ogółem	
Ośrodki pomocy społecznej	38576	91,6	12548	42,9	-	-	
Centra usług społecznych	2272	5,4	353	1,2	-	-	
Zarządy dróg	493	1,2	3571	12,2	5490	35	
Urzędy pracy	-	-	5560	19	10175	65	
Straże miejskie	709	1,7	5557	19	-	-	
Inne	78	0,2	1635	5,6	-	-	

Uwaga: na podstawie posiadanych danych precyzyjne rozgraniczenie zatrudnienia w urzędach pracy prowadzonych przez miasta na prawach powiatu i powiaty ziemskie nie jest możliwe (w dodatku w niektórych przypadkach oba samorządy prowadzą urząd pracy wspólnie) i ma jedynie charakter przybliżony.

Czynniki zróżnicowania wielkości zatrudnienia

Czego należało się spodziewać, czynnikiem najsilniej wpływającym na wielkość zatrudnienia w urzędzie jest wielkość jednostki samorządowej (liczba mieszkańców). Przytaczane przez nas dane prezentujemy w dwóch wersjach: zatrudnieni wyłącznie w urzędach gmin/ powiatów/ marszałkowskich oraz dane łączne dla urzędów i innych jednostek organizacyjnych. Dane dla poszczególnych typów jednostek samorządowych prezentowane są w tabelach 4-7.

Tabela 4. Liczba zatrudnionych przez gminy w zależności od liczby mieszkańców

	Liczba zatrudnionych								
	Wyłącznie urzędy gmin					Łącznie z innymi jednostkami organizacyjnymi			
Liczba mieszk.	średnia	mediana	min.	maks.	N	średnia	mediana	min.	maks.
do 5 tys.	28	27	12	97	724	36	35	12	111
5-10 tys.	39	37	17	111	878	49	47	25	112
10-20 tys.	59	56	26	136	532	80	75	37	180
20-30 tys.	91	88	51	183	152	131	128	76	307
30-50 tys.	135	131	72	219	94	202	198	86	334
50-100 tys.	204	195	144	356	31	328	321	188	498

Tabela 5. Liczba zatrudnionych przez miasta na prawach powiatu w zależności od liczby mieszkańców

	Liczba zatrudnionych								
	Wyłącznie urzędy MNPP					Łącznie z innymi jednostkami organizacyjnymi			
Liczba mieszk.	średnia	mediana	min.	maks.	N	średnia	mediana	min.	maks.
do 50 tys.	231	236	200	263	7	337	311	267	473
50-100 tys.	335	340	202	507	25	523	497	27541	870
100-300 tys.	641	600	358	1148	25	1053	895	549	2099
pow. 300 tys.	2559	1819	1071	9185	9	3963	2275	1592	13113

Wykres 1. Liczba zatrudnionych przez urzędy gmin w zależności od liczby mieszkańców JST

Wykres 2. Liczba zatrudnionych przez urzędy miast na prawach powiatu w zależności od liczby mieszkańców JST

Tabela 6. Liczba zatrudnionych przez powiaty w zależności od liczby mieszkańców

	Liczba zatrudnionych								
	Wyłącznie starostwa					Łącznie z innymi jednostkami organizacyjnymi			
Liczba mieszk.	średnia	mediana	min.	maks.	N	średnia	mediana	min.	maks.
do 50 tys.	68	68	33	101	83	107	107	66	162
50-100 tys.	103	99	56	232	154	151	147	72	245
pow. 100 tys.	181	167	95	426	77	247	231	126	565

Tabela 7. Liczba zatrudnionych przez samorządy wojewódzkie w zależności od liczby mieszkańców

	Liczba zatrudnionych								
	Wyłącznie urzędy marszałkowskie					Łącznie z innymi jednostkami organizacyjnymi			
Liczba mieszk.	średnia	mediana	min.	maks.	N	średnia	mediana	min.	maks.
do 1,5 mln	809	853	603	995	5	1105	1134	891	1339
1,5-2,5 mln	1051	1066	882	1273	6	1476	1372	1248	1678
pow. 2,5 mln.	1298	1368	972	1572	5	1896	1995	1442	2434

Wykres 3. Liczba zatrudnionych przez starostwa powiatowe w zależności od liczby mieszkańców powiatu

Wykres 4. Liczba zatrudnionych przez urzędy marszałkowskie w zależności od liczby mieszkańców województwa

Przedstawione w tabelach dane jednoznacznie potwierdzają przypuszczenie, że liczba zatrudnionych w urzędzie jest mocno związana z liczbą mieszkańców jednostki samorządowej. Prześledźmy tę zależność na przykładzie gmin, które są grupą najliczniejszą i najsilniej zróżnicowaną pod względem rozmiaru. Przeciętna liczba urzędników w gminach małych (do 5 tysięcy mieszkańców) to 28, a licząc z

innymi jednostkami organizacyjnymi – 36. Gdybyśmy wyróżnili grupę jeszcze mniejszych jednostek (samorządów gminnych) – z mniej niż trzema tysiącami mieszkańców – to średnie zatrudnienie w takich urzędach wynosi 23 osoby, a razem z innymi jednostkami organizacyjnymi 29. W kolejnych grupach, o wyższej liczbie mieszkańców, liczba urzędników rośnie.

Zgromadzone dane potwierdzają zjawisko korzyści skali w funkcjonowaniu administracji samorządowej. W gminach bardzo małych (do 3 tysięcy mieszkańców) na tysiąc mieszkańców przypada ponad 11 urzędników. W przedziale 5-10 tysięcy mieszkańców wskaźnik ten spada do prawie 7, a w gminach większych do nieco ponad 5 (patrz wykres 5). Co interesujące, w przypadku gmin zjawisko „niekorzyści skali" widoczne jest szczególnie dla gmin liczących mniej niż 10 tysięcy mieszkańców. Po przekroczeniu tego progu różnice stają się już bardzo niewielkie. Gdybyśmy wzięli pod uwagę wyłącznie zatrudnionych w urzędach gminnych (bez jednostek zewnętrznych), to wypłaszczenie w gminach powyżej 10 tysięcy mieszkańców byłoby znacznie mniej widoczne. Pośrednio wskazuje to na mniejszą skłonność najmniejszych gmin do tworzenia odrębnych jednostek organizacyjnych poza urzędem.

Wykres 5. Liczba zatrudnionych na 1000 mieszkańców w grupach wielkości gmin

Pobieżna analiza tabel 4-7 wskazuje, że analogiczne zjawiska zróżnicowania i korzyści skali obserwujemy także w miastach na prawach powiatu, w powiatach i w województwach.

Zebrane dane wskazują również na powiązanie wielkości zatrudnienia z zakresem wykonywanych zadań (patrz wykres 6). Z uwagi na szerszy zakres odpowiedzialności miasta na prawach powiatu zatrudniają więcej osób. W grupach urzędów obsługujących zbliżoną liczbę mieszkańców – od 30 do 50 tysięcy – przeciętna liczba zatrudnionych (łącznie w urzędach gminnych czy powiatowych i innych jednostkach organizacyjnych) waha się od 107 w urzędach powiatowych poprzez 202 w urzędach gminnych do 302 w urzędach miast na prawach powiatu. Analogiczne zróżnicowanie obserwujemy w grupie jednostek z liczbą mieszkańców pomiędzy 50 a 100 tysięcy mieszkańców. Warto przy tym zwrócić uwagę, że liczba urzędników w miastach na prawach powiatu jest zazwyczaj nieco niższa niż łączna liczba urzędników obsługujących analogiczną grupę mieszkańców w gminach i powiatach, co pośrednio potwierdza efekt korzyści skali – koncentracja zadań w jednej instytucji pozwala na niewielką oszczędność w wielkości zatrudnienia.

Wykres 6. Liczba zatrudnionych (łącznie z jednostkami organizacyjnymi poza urzędem) w różnych grupach wielkości JST

Jeszcze bardziej intrygujące są zróżnicowania w wielkości zatrudnienia wewnątrz poszczególnych grup wielkości jednostek samorządowych. Także i tym zróżnicowaniom przyjrzymy się na przykładzie gmin.

W grupie gmin do 5 tysięcy mieszkańców liczba zatrudnionych waha się od 12 do 111, co oznacza niemal dziesięciokrotną rozpiętość. Co ciekawe, dwie gminy należące do grupy najmniejszych jednostek, zatrudniające najwięcej urzędników (odpowiednio 111 i 92), mają więcej pracowników niż gmina licząca ponad 30 tysięcy mieszkańców z najmniejszą liczbą zatrudnionych (86).

Jakie są zatem inne czynniki wyjaśniające różnice między wielkością urzędów, sprawiające, że nawet w jednostkach samorządowych o podobnej liczbie mieszkańców wielkość zatrudnienia może się różnić tak silnie?

Jednym z nich jest **zamożność samorządu** – gminy dysponujące większymi finansami zwykle zatrudniają więcej urzędników, mogących specjalizować się w różnych zadaniach i pracować w bardziej komfortowych warunkach. Ważnym czynnikiem wydaje się także **dynamika demograficzna.** Po pierwsze, jednostki z silną presją depopulacyjną mogą mieć kłopoty z rekrutacją pracowników o odpowiednich kwalifikacjach. Po drugie, jednostki z rosnącą liczbą mieszkańców mogą mieć w związku z silniejszą dynamiką rozwojową więcej zadań (np. w związku z pracami planistycznymi, prowadzeniem ewidencji, wydawaniem zezwoleń) w porównaniu z jednostkami charakteryzującymi się stagnacją demograficzną lub spadkiem liczby mieszkańców. Oczekiwane zróżnicowanie może więc wynikać zarówno z czynników popytowych, jak i podażowych. Dodatkowo czasami wpływ może mieć **czas sprawowania władzy przez włodarza (liczba kadencji)**. W debatach publicznych pojawia się opinia, że gminy, których włodarze pozostają na stanowisku przez wiele lat, mogą stopniowo rozbudowywać aparat urzędniczy. Analizując różne grupy gmin, staraliśmy się oddzielić wpływ tych czynników od samej wielkości jednostki. Miało to na celu skoncentrowanie się na wpływie testowanej zmiennej w oderwaniu od oczywistej zależności od wielkości gminy.

Nasze analizy potwierdziły silny wpływ na liczbę urzędników zamożności gminy (patrz tabela 8). Jednak nie jest to prosta, liniowa zależność – wyraźniejszy efekt widać dopiero wśród najbogatszych gmin. Ilustracją tego jest wykres 7, który pokazuje, jak zatrudnienie w gminach poniżej 5 tysięcy mieszkańców rośnie wraz z ich zamożnością.

Tabela 8. Współczynniki korelacji między liczbą urzędników samorządowych a wybranymi charakterystykami gmin

Liczba mieszkańców gminy	Zamożność gminy per capita	Dynamika liczby mieszkańców 2009-2024	Liczba kadencji sprawowanych przez obecnego włodarza
do 5 tys.	+0,341 ***		-0,083 *
5-10 tys.	+0,246 ***		
10-20 tys.	+0,252 ***	-0,271***	-0,095 *
20-30 tys.	+0,196*	-0,329***	

Uwaga: puste komórki w tabeli oznaczają brak istotnej statystycznie korelacji. * -

wartość istotna na poziomie 0,05;
** - na poziomie 0,01; *** - na poziomie 0,001.

Wykres 7. Zatrudnienie w urzędach gmin i innych jednostkach organizacyjnej gmin w zależności od zamożności gminy – w gminach do 5 tys. mieszkańców

W przypadku dynamiki ludnościowej oczekiwany wpływ pojawia się, ale jest znacznie słabszy i dotyczy dopiero gmin większych niż 10 tysięcy mieszkańców (w grupie gmin mniejszych nie udało nam się znaleźć wyraźnej zależności). Co jednak zaskakujące – i trudne w tej chwili do jednoznacznego wytłumaczenia – zależność ma kierunek odwrotny od spodziewanego, tzn. większe urzędy częściej spotykamy w gminach ze znacznym tempem depopulacji niż w gminach z pozytywną dynamiką demograficzną. Wyjaśnienie, które się nasuwa, jest takie, że urzędy gmin z rosnącą liczbą mieszkańców nie nadążają z rozbudowywaniem swoich urzędów w ślad za zmianą demograficzną (wielkość ich urzędów odpowiada rozmiarowi gminy sprzed kilku lub kilkunastu lat). Opisywaną tu zależność, na przykładzie gmin liczących 20-30 tysięcy mieszkańców, ilustruje wykres 8.

Wykres 8. Wielkość zatrudnienia w gminach a dynamika demograficzna w latach 2009-2024

Wpływ długości sprawowania urzędu przez włodarza gminy jest praktycznie pomijalny. Jeśli w ogóle widać jakiś efekt, to jest on odwrotny do zakładanego – większe urzędy częściej występują w gminach, gdzie włodarz objął stanowisko niedawno.

Zamiast podsumowania

Dyskusja o liczbie urzędników rzadko bywa wolna od emocji. Jedni widzą w administracji nadmiernie rozbudowany aparat, inni – niezbędne zaplecze sprawnego państwa i sprawnych samorządów. Tymczasem liczby odsłaniają obraz znacznie bardziej zniuansowany. Na pytanie „ilu urzędników potrzeba do rządzenia gminą?" najuczciwsza odpowiedź brzmi: to zależy… Zależy przede wszystkim od liczby mieszkańców, ale także od zamożności jednostki i jej sytuacji demograficznej. Wyraźnie widoczny jest efekt skali – w większych jednostkach liczba urzędników w przeliczeniu na mieszkańca jest niższa niż w najmniejszych gminach. Jednocześnie nawet wśród samorządów o podobnej wielkości różnice w zatrudnieniu bywają znaczące.

[1] Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik Statystyczny Pracy 2025*, Warszawa 2025, [online] [dostęp tu i nast.: 12.03.2026].

[2] Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik Statystyczny Pracy 2023*, Warszawa 2023, [online]