

Artykuł ukazał się:

Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie, pod red. B. Filipiak, A. Szewczuk  
Zeszyty naukowe nr 526, Ekonomiczne problemy usług nr 29  
Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009, ss. 400-409.

## **INSTYTUCJONALNE WYPOSAŻENIE POWIATÓW WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO**

**Alicja Sekuła**, Politechnika Gdańska, Alicja.Sekuła@zie.pg.gda.pl

### **Wprowadzenie**

Druga część reformy terytorialnej kraju ustanawiająca od roku 1999 powiaty i samorządowe województwa zakończona została w momencie przeprowadzenia wyborów samorządowych i zaprzysiężenia nowych rad gmin, miast, powiatów i sejmików wojewódzkich, co miało miejsce w IV kwartale 1998 roku. Poprzedzona była ustanowieniem nowego podziału terytorialnego kraju<sup>1</sup> oraz uchwaleniem ustaw ustrojowych<sup>2</sup> i kompetencyjnych dla poszczególnych szczebli administracyjnych umożliwiających przeprowadzenie wyborów według nowego porządku. Jednym z etapów prac było przeprowadzenie reformy powiatowej, która prowadzić miała do odbudowy więzi lokalnych stanowiących podstawę społeczeństwa obywatelskiego i samorządu w skali ponadlokalnej. Dlatego też powiatom przydzielono realizację zadań lokalnych przekraczających możliwości gminy.

### **Istota oraz zadania powiatów**

Powiat definiuje się jako lokalną wspólnotę samorządową zamieszkującą odpowiednie terytorium<sup>3</sup>. To prawnie zorganizowany związek terytorialny osób mieszkających na jego obszarze. Pod pojęciem tym rozumieć należy zarówno klasyczne jednostki ponadlokalne, składające się z miasta i okalających go gmin, powiaty ziemskie bez ośrodka miejskiego utworzone z kilku gmin wiejskich z siedzibą w sąsiednim mieście, jak i miasta na prawach po-

<sup>1</sup> Por. Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego podziału terytorialnego państwa, DzU nr 96 poz. 603 oraz nr 104 poz. 656

<sup>2</sup> Por. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim, DzU nr 91, poz. 576, tekst jednolity DzU 2001 nr 142 poz. 1590 z późn. zm. oraz Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU nr 91, poz. 578, tekst jednolity DzU 2001 nr 142, poz. 1592 z późn. zm.,

<sup>3</sup> Por. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym..., art. 1.

wiatu. W okresie międzywojennym określano je terminem „grodzkie”. Utworzone są na terenie jednego miasta. Inaczej, jest to gmina wykonująca zadania powiatu.

Samorząd powiatowy stanowi drugi stopień samorządu lokalnego. Wykonywane przez niego zadania mają charakter lokalny, ale ponadgminny, uzupełniający i wyrównawczy w stosunku do gminy. W ustawie określone są enumeratywnie. Można je sklasyfikować w zadania:

- własne,
- z zakresu administracji rządowej, będące odpowiednikami zadań zleconych dla gmin, aczkolwiek takie sformułowanie w ustawie nie występuje,
- realizowane na zasadzie porozumień z organami administracji rządowej czy wojewódzkiej stanowiące odpowiednik zadań fakultatywnych,
- powiatowych służb, inspekcji i straży, które należą do administracji rządowej, ale wykonywane są pod zwierzchnictwem starosty. Nazywa się je<sup>4</sup> zadaniami własnymi powiatu o charakterze rządowym.

Zakres przedmiotowy zadań publicznych o charakterze ponadgminnym, które obowiązkowo wykonuje powiat obejmuje:

- gospodarkę komunalną, drogi i obiekty powiatowe, transport zbiorowy (rejestracja pojazdów, prawa jazdy), kartografię, geodezję (ewidencja gruntów), budownictwo, ochronę środowiska, ogrody działkowe,
- oświatę, wychowanie (szkoły średnie, placówki wychowawcze, pedagogiczne), kulturę, biblioteki, muzea, kulturę fizyczną,
- ochronę zdrowia (szpitale powiatowe), pomoc społeczną (np. centra pomocy rodzinie), pomoc osobom niepełnosprawnym,
- przeciwdziałanie bezrobociu i aktywizację lokalnego rynku pracy,
- porządek publiczny, obronność i bezpieczeństwo, powiatowe służby, inspekcje i straże – policja, straż pożarna, inspekcja sanitarna, weterynaryjna, nadzór budowlany, zarządzanie kryzysowe,
- inne: administrację statusu osobowego, zbiórki publiczne, ochronę konsumentów, nadzór nad stowarzyszeniami, promocję powiatu.

Zadania powiatu można pogrupować także według kryteriów, które służą do opisu zadań gminy, a więc infrastruktury społecznej, technicznej, porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz ładu przestrzennego i ekologicznego. Tak określone zadania przedstawiają się następująco<sup>5</sup>:

- infrastruktura społeczna poza zakresem podstawowym; obejmuje edukację publiczną wychodzącą poza obowiązek szkolny, ponadstandardową opiekę zdrowotną i po-

<sup>4</sup> Por. B. Dolnicki: *Samorząd terytorialny*. Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006, s. 273.

<sup>5</sup> Por. *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Red. Z. Niewiadomski, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, s. 147.



moc społeczną - w szczególności prowadzenie szpitali i domów opieki społecznej oraz ochronę dóbr kultury,

- ponadpodstawowa infrastruktura techniczna, w skład której wchodzi lokalny transport publiczny oraz drogi publiczne o zasięgu ponadgminnym,
- porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli w wymiarze ponadgminnym, w tym ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa oraz nadzór budowlany,
- ochrona środowiska i zagospodarowanie przestrzenne o charakterze ponadgminnym, w szczególności gospodarka wodna i gospodarka nieruchomościami,
- inna działalność służąca rozwiązywaniu problemów lokalnych, jak np. przeciwdziałanie bezrobociu, aktywizacja lokalnego rynku pracy, ochrona praw konsumenta, wspieranie osób niepełnosprawnych oraz promocja powiatu.

Do cech charakterystycznych związanych z wykonywaniem zadań przez powiat należy zespolenie niektórych służb rządowych na poziomie powiatu ze starostą. Służby te przed wprowadzeniem drugiego etapu reformy tworzyły administrację specjalną. Zasada zespolenia oznacza, że zapewnia wykonywanie zadań powiatu przez następujące organy: powiatowego komendanta policji oraz powiatowego komendanta straży pożarnej czy powiatowego inspektora weterynaryjnego. Zespolenie nie obejmuje kompetencji. Organy te w dalszym ciągu mają rządowy charakter, pomimo pozostawania pod zwierzchnictwem starosty, a realizując zadania powiatowe wykonują je we własnym imieniu, gdyż nie są organami powiatu. Ponadto finansowane są z budżetu państwa. Zwierzchnictwo starosty jest ograniczone i odnosi się m.in. do<sup>6</sup>:

- powoływania i odwoływania - w uzgodnieniu z wojewodą - kierowników jednostek,
- zatwierdzania programów działania,
- uzgadniania wspólnych działań na obszarze powiatu,
- kierowania, w sytuacjach szczególnych, wspólnymi działaniami tych jednostek,
- zlecenia, w uzasadnionych przypadkach, przeprowadzania kontroli.

Urzędy te, łącznie ze starostwem powiatowym i jednostkami organizacyjnymi powiatu, tworzą powiatową administrację zespoloną.

Organami powiatu jest rada oraz zarząd z jego przewodniczącym – starostą. Rada to organ stanowiący i kontrolny, przy czym stanowienie odnosi się do działań przyszłych, zaś kontrola do weryfikacji czynności już wykonanych. Zarząd jest w samorządzie organem wykonawczym. W jego skład wchodzi, oprócz przewodniczącego, zastępcy i pozostali członkowie. Przewodniczący organizuje pracę zarządu i starostwa, kieruje bieżącymi sprawami, reprezentuje powiat na zewnątrz. Jest kierownikiem urzędu i zwierzchnikiem zatrudnionych tam pracowników. Aparatem pomocniczym zarządu jest urząd powiatowy.

Podsumowując zadania powiatu oraz kompetencje jego władz należy podkreślić, że nie ma żadnych uprawnień nadzorczych czy kierowniczych w stosunku do gminy i jej organów.

<sup>6</sup> Por. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym..., art. 35.

## Sieć powiatowa w Polsce

Jak już wspomniano reforma powiatowa miała prowadzić do odbudowy więzi lokalnych będących podstawą społeczeństwa obywatelskiego. Stąd też tworząc sieć powiatową nie kierowano się wytycznymi wynikającymi ze względów ekonomicznych. Przeprowadzone analizy wykazały, iż optymalnym byłoby utworzenie 100-111 powiatów, które tworzyłyby jednocześnie w Unii Europejskiej jednostki trzeciego stopnia, tzw. NUTS3<sup>7</sup>. Jednak czynnik ten nie miał pierwszorzędного znaczenia. Tworząc drugi poziom samorządu lokalnego kierowano się następującymi kryteriami: akceptacji społeczności lokalnych, uwarunkowań historyczno-kulturowych, potencjału instytucjonalnego, użyteczności publicznej i geograficznymi<sup>8</sup>. Pominięto kryterium potencjału gospodarczego, które umożliwiałoby stworzenie systemu dochodów powiatów opartych na odpowiednim udziale w podatkach dochodowych od osób prawnych i fizycznych. Uznano bowiem, iż ze względu na zbyt duże różnice w poziomie tego potencjału nie jest możliwe stworzenie sieci powiatów na podstawie kryterium samowystarczalności finansowej<sup>9</sup>. Ostatecznie kształt powiatów oparty został na wskazaniach zawartych w art. 15 Konstytucji, uszczegółowionych w trzy kryteria delimitacji<sup>10</sup>:

- więzów tożsamościowych i akceptacji proponowanego podziału przez społeczność lokalną,
- instytucjonalnej zdolności do wykonywania ponadgminnych zadań publicznych na rzecz miasta i okolicznych gmin,
- wielkości jednostki powiatowej.

Spełnienie pierwszego kryterium wiązało się z koniecznością przeprowadzenia rozległych konsultacji, a nierzadko negocjacji wśród gmin mających utworzyć powiat. W myśl drugiego kryterium na terenie miasta winny znaleźć się następujące instytucje: sąd rejonowy, prokuratura rejonowa, urząd skarbowy, rejonowa komenda policji, rejonowa komenda straży pożarnej, terenowy inspektorat sanitarny, oddział ZUS, szpital rejonowy, szkoły ponadpodstawowe i placówka terenowa KRUS. Ostatnie kryterium stanowiło, iż powiat obejmuje obszar co najmniej pięciu gmin, z łączną liczbą mieszkańców 50 tys., w tym ludność

<sup>7</sup> Por. Z. Gilowska, G. Gorzelak, B. Jałowiecki, K. Sobczak: *Kierunki polityki regionalnej Polski*. Studia Regionalne i Lokalne nr 24 (57), Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa 1998, s. 47.

<sup>8</sup> Szerzej na ten temat M. Kulesza: *Podstawowe kryteria podziału terytorialnego kraju na powiaty i województwa*. Kancelaria Rady Ministrów, Warszawa 1998; podano za L. Patrzalek, *Finanse samorządowe*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2000, s. 22-23.

<sup>9</sup> Por. R. Brol: *Powiatowe dylematy*. W: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*. Red. B. Filipak, A. Szewczuk, Z. Zychowicz. II Forum Samorządowe, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 93.

<sup>10</sup> Por. R. Brol: *Kryteria delimitacji powiatów*. W: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*. Red. R. Brol. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1023, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2004, s. 333-334.

miasta-siedziby powiatu przekracza 10 tysięcy. Według tak skonstruowanych kryteriów rozporządzeniem Rady Ministrów<sup>11</sup> powstały 373 powiaty. Na liczbę tą składało się:

- 261 powiatów obejmujących miasto-siedzibę i otaczające gminy, zwanych inaczej klasycznymi,
- 46 powiatów ziemskich pozbawionych większego ośrodka miejskiego. Siedziba władz takiego powiatu znajduje się najczęściej w sąsiadującym mieście-powiecie,
- 65 gmin o charakterze miejskim, którym nadano prawa powiatów; w odróżnieniu od powiatów ziemskich – klasycznych - określanym mianem grodzkich,
- powstały na terenie miasta stołecznego Warszawa powiat warszawski.

W roku 2002 utworzono 7 nowych powiatów w województwach: lubuskim (wschowski), łódzkim (brzeziński), pomorskim (sztumski), podkarpackim (leski), warmińsko-mazurskim (gołdapski i węgorzewski) oraz zachodniopomorskim (łobeski), a także zlikwidowano powiat warszawski, nadając Warszawie status miasta na prawach powiatu. Rok później połączono miasto Wałbrzych z ziemskim powiatem wałbrzyskim. W wyniku tych zmian w Polsce istnieje 379 jednostek wykonujących zadania powiatu. Wśród nich jest 65 miast na prawach powiatów, zaś 45 pozbawionych jest większego ośrodka centralnego. Realizują one, podobnie jak gminy, zadania mające charakter lokalny, a więc takie, których adresatem są mieszkańcy określonej wspólnoty lokalnej.

Powyższe zmiany, mające raczej kosmetyczny charakter, nie wpłynęły na krytykę, jakiej poddawane są powiaty. Nie podlega jej sama zasadność wprowadzenia drugiego szczebla samorządu lokalnego, jakim jest realizacja zadań lokalnych, które przekraczają możliwości realizacyjne gminy, lecz liczba tworzących go jednostek<sup>12</sup>, idea utworzenia tzw. par powiatów składających się z powiatu grodzkiego i ziemskiego oraz koncepcja kryteriów delimitacji. Powiatów jest za dużo. W rozdrobnionych, słabych powiatach nie jest możliwe wytworzenie odpowiedniego zapotrzebowania na oferowane usługi publiczne. Ze zbyt małym popytem wiąże się niewystarczający potencjał gospodarczy, skutkujący oparciem w dużej mierze zasad finansowania powiatów „słabych” na subwencjach i dotacjach. W efekcie w obecnym stanie powiaty nie dysponują instrumentami kreującymi warunki stymulujące rozwój lokalny. Ich rola sprowadzona została zatem do administrowania, nie gospodarowania<sup>13</sup>. Również opracowana koncepcja delimitacji, pomijająca aspekt ekonomiczny nie okazała się spójna. Powstałe powiaty są bardzo zróżnicowane pod względem demograficznym, gospodarczym, a co piąty (ponad 70 jednostek) nie spełnia przynajmniej jednego wymogu z kryterium wielkości.

<sup>11</sup> Por. Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 roku w sprawie utworzenia powiatów, DzU 103, poz. 652.

<sup>12</sup> Por. W. Grzeškiewicz, *Zagrożenia wynikające z deficytu i samorządowego długu publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2002 nr 4, s. 46 lub W. Kieżun, *Powiaty – fikcja samorządności*, „Rzeczpospolita” 2001 nr 258 (6031)

<sup>13</sup> Por. Brol, *Powiatowe dylematy...*, s. 96-97.

## Metodyka badań

Omówione wcześniej wytyczne stały się podstawą do określenia liczby i wielkości powiatów w Polsce. Spośród opisanych trzech grup kryterium drugie odnosiło się do możliwości zapewnienia wykonywania publicznych zadań przez podmioty zlokalizowane w stolicy powiatu. Przedstawione w nim instytucje stały się podstawą do przeprowadzenia badań i wyciągnięcia wniosków na temat instytucjonalnego wyposażenia powiatów w województwie pomorskim. Chcąc wymienione kryteria doprecyzować ustanowiono w niektórych przypadkach dodatkowe założenia. Przyjęto zatem, że kryterium jest spełnione, gdy w mieście powiatowym znajduje się inspektorat ZUS (w całym województwie pomorskim są tylko 2 oddziały ZUS – w Gdańsku i Słupsku), a także że szpital pełni funkcję „rejonowego”, gdy, niezależnie od nazwy, zapewnia opiekę z przedmiotowego zakresu następujących oddziałów: wewnętrznego, chirurgicznego, pediatrycznego, ginekologiczno-położniczego, intensywnej terapii, bloku operacyjnego oraz noworodkowego. Dla przykładu Wojewódzki Zespół Reumatologiczny w Sopocie, zwany też szpitalem reumatologicznym, tego kryterium nie spełnia. Pojęcie „szkoły ponadpodstawowe” utożsamiono ze „szkołą ponadgimnazjalną”. Należy ponadto zauważyć, że w wytycznych, a zatem i w badaniach, nie znalazł się powiatowy inspektorat nadzoru budowlanego, który wraz ze strażą pożarną czy też powiatowym urzędem pracy tworzy w powiecie administrację zespoloną. Jest natomiast powiatowy inspektorat sanitarny, który poprzez powiatową stację sanitarno-epidemiologiczną należy do niezespolonej administracji rządowej. Nie znalazły się także inne podmioty należące do powiatowych służb, inspekcji i straży, jak np. powiatowy inspektorat weterynaryjny.

Przedstawiając metodykę badań trzeba ponadto odnieść się do specyfiki powiatów o zbliżonych nazwach. W województwie pomorskim sytuacja taka występuje dwukrotnie. Istnieje powiat słupski i Słupsk (miasto na prawach powiatu) oraz powiat gdański i Gdańsk (miasto na prawach powiatu). Sytuacja tych dwóch przypadków jest jednak diametralnie różna. Powiat gdański przylega do Gdańska i nie otacza go w całości. Siedziba jest w Pruszczu Gdańskim. Z kolei powiat słupski w całości otacza Słupsk, na terenie którego ma siedzibę, a więc *de facto* poza swoimi granicami. To przykład tzw. par powiatów. Do badań przyjęto regułę, że warunek istnienia instytucji jest spełniony, gdy w mieście-siedzibie znajduje się instytucja zajmująca się obszarem obejmującym wyłącznie terytorium powiatu.

## Wyniki badań

W województwie pomorskim istnieje 20 powiatów, w tym 16 ziemskich i 4 grodzkie, choć trzeba pamiętać, że nazwa ta, podobnie jak używana czasami „powiaty miejskie”, w ustawodawstwie polskim nie funkcjonuje. Dziesięć instytucji, które powinny być zlokalizowane w stolicy powiatu podzielono na dwie grupy: zajmujące się bezpieczeństwem publicznym i sanitarnym oraz działaniami z zakresu infrastruktury społecznej i finansowej. Do



grupy pierwszej należy rejonowy sąd wraz z prokuraturą, rejonowa komenda policji i straży pożarnej oraz terenowy inspektorat sanitarny. Do grupy drugiej zaś szpital rejonowy, terenowe placówki ZUS, KRUS oraz urzędu skarbowego, a także szkoły ponadpodstawowe. Dane przedstawiono w tabelach 1 i 2.

Analizę otrzymanych wyników można przeprowadzić w przekroju pionowym i poziomym. Pierwszy prowadzony jest z punktu widzenia instytucji. Zgodnie z nim jedynym typem podmiotu zawsze występującym są placówki kształcące na poziomie ponadpodstawowym. Występują nie tylko w miastach powiatowych, lecz także na terenie innych, mniejszych miast. Dwa kolejne typy podmiotów, tzn. policja i straż pożarna, występują we wszystkich powiatach poza słupskim, który podlega pod komendy zlokalizowane w Słupsku, obsługujące zarówno miasto, jak i powiat ziemski. Podobna sytuacja, ale w odniesieniu do powiatu sztumskiego obsługiwane przez jednostkę zlokalizowaną w Malborku, występuje z inspek-

Tabela 1

## Instytucje z zakresu bezpieczeństwa publicznego i sanitarnego

powiat	Sąd rejonowy	Prokuratura rejonowa	Rejonowa komenda policji	Rejonowa komenda straży pożarnej	Terenowy inspektorat sanitarny
bytowski	☺	☺	☺	☺	☺
chojnicki	☺	☺	☺	☺	☺
człuchowski	☺	☺	☺	☺	☺
gdański	☹	☺	☺	☺	☺
kartuski	☺	☺	☺	☺	☺
kościerski	☺	☺	☺	☺	☺
kwidzyński	☺	☺	☺	☺	☺
łęborski	☺	☺	☺	☺	☺
malborski	☺	☺	☺	☺	☺
nowodworski	☹	☹	☺	☺	☺
pucki	☹	☺	☺	☺	☺
słupski	☹	☹	☹	☹	☺
starogardzki	☺	☺	☺	☺	☺
tczewski	☺	☺	☺	☺	☺
wejherowski	☺	☺	☺	☺	☺
sztumski	☹	☹	☺	☺	☹
Gdańsk	☺	☺	☺	☺	☺
Gdynia	☺	☺	☺	☺	☺
Sopot	☺	☺	☺	☺	☺
Słupsk	☺	☺	☺	☺	☺

Źródło: opracowanie własne

Tabela 2

## Instytucje z zakresu infrastruktury społecznej i finansowej

powiat	Szkoły ponadpodstawowe	Szpital rejonowy	Oddział, inspektorat ZUS	Terenowa placówka KRUS	Oddział urzędu skarbowego
bytowski	☺	☺	☺	☺	☺
chojnicki	☺	☺	☺	☺	☺
człuchowski	☺	☺	☺	☺	☺
gdański	☺	☹	☺	☹	☺
kartuski	☺	☺	☺	☺	☺
kościerski	☺	☺	☺	☺	☺
kwidzyński	☺	☺	☺	☺	☺
łęborski	☺	☺	☺	☺	☺
malborski	☺	☺	☺	☺	☺
nowodworski	☺	☺	☹	☹	☹
pucki	☺	☺	☺	☹	☺
słupski	☺	☹	☹	☹	☹
starogardzki	☺	☺	☺	☺	☺
tczewski	☺	☺	☺	☺	☺
wejherowski	☺	☺	☺	☺	☺
sztumski	☺	☺	☺	☺	☹
Gdańsk	☺	☺	☺	☺	☺
Gdynia	☺	☺	☺	☹	☺
Sopot	☺	☹	☺	☹	☺
Słupsk	☺	☺	☺	☺	☺

Źródło: opracowanie własne

toratem sanitarnym. Z drugiej strony, najmniej terenowych oddziałów w miastach powiatowych jest w przypadku KRUS-u, który z założenia adresowany jest do obszarów wiejskich, stąd brak wyodrębnionych placówek np. w Gdyni czy Sopocie. Poza tym nie występuje także w powiecie gdańskim i puckim. Dla dwóch kolejnych (nowodworskiego i słupskiego) nie tylko nie stworzono odrębnej placówki KRUS, ale i drugiego typu podmiotu należącego do sektora społecznego, czyli ZUS. Lokalizacja dwóch następnych instytucji, jakimi są sądy i prokuratury rejonowe, jest niezależna od podziału terytorialnego kraju. Ich liczba, siedziby i podległy obszar uregulowane są w różnych rozporządzeniach<sup>14</sup>, co przekłada się na różny

<sup>14</sup> Por. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 16 października 2002 r., w sprawie sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości, DzU 180, poz. 1508 z późn. zm. oraz Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 20 grudnia 2005 r. w sprawie utworzenia prokuratur apelacyjnych, okręgowych i rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości, DzU 261, poz. 2190 z późn. zm.



zasięg i podporządkowanie. O ile np. prokuratura rejonowa znajduje się w Pruszczu Gdańskim czy Pucku, to sąd rejonowy już nie. Nie ma go także w Nowym Dworze Gdańskim i Sztumie. Ponadto nie wydzielono go, ani prokuratury rejonowej, dla obszaru powiatu słupskiego. Dwie ostatnie wymienione instytucje, czyli szpital rejonowy oraz oddział urzędu skarbowego również nie znajdują się w każdym mieście powiatowym. Nie ma ich w 3 na 20 powiatów utworzonych w województwie pomorskim.

Drugi typ analizy, przekrój poziomy, informuje, które jednostki administracyjne spełniają wszystkie kryteria instytucjonalne wydzielenia powiatów. W województwie jest ich 14 przy założeniu, że brak terenowej placówki KRUS w Gdyni ze względu na jej miejską specyfikę<sup>15</sup> należy uznać za w pełni zasadny. Podmioty niespełniające wymogów instytucjonalnych wymienione zostały już w trakcie analizy pionowej tabel 1 i 2. Należą do nich przede wszystkim powiat słupski (brak spełnienia 8 na 10 kryteriów), nowodworski, sztumski i gdański – odpowiednio brak spełnienia 5, 4 i 3 kryteriów na 10. Powiat nowodworski najczęściej obsługiwany jest przez instytucje zlokalizowane w Malborku. Specyfiką tej jednostki ze stolicą w Nowym Dworze Gdańskim jest niski poziom urbanizacji. Na obszarze obejmującym 653 km<sup>2</sup> tereny zabudowane stanowią niecały 1% powierzchni. Jest najmniej licznym powiatem w województwie. Liczba mieszkańców (ok. 36.5 tys.) porównywalna jest z Sopotem i powiatem sztumskim (ok. 40 tys. mieszkańców), który utworzony został w roku 2002 poprzez podział powiatu malborskiego i tam też znajduje się część instytucji obsługujących obydwie powiaty.

## Podsumowanie

Przeprowadzona analiza ukazała, jakie instytucje, w odniesieniu do sytuacji modelowej przedstawionej w wytycznych, znajdują się w powiatach województwa pomorskiego. W jej wyniku okazało się, że w niektórych przypadkach kryteria instytucjonalne nie zostały spełnione. Z przeprowadzonych badań nie należy wyciągać wniosków, że terenowych oddziałów wspomnianych instytucji jest za mało. Nierzadko bowiem obsługiwane przez jeden podmiot dwóch czy trzech powiatów jest ekonomicznie efektywniejsze. Trzeba mieć jednak świadomość, że spojrzenie z drugiej strony, które nakazywałoby zrationalizowanie liczby powiatów poprzez połączenie niektórych z nich, jest trudne w realizacji. Tendencje do tworzenia siedzib powiatów praktycznie w każdym mieście są wśród społeczności lokalnych silnie zakorzenione i trudne do odwrócenia. Należy założyć, że inicjatywy w kwestii zmniej-

<sup>15</sup> W projekcie budżetu na rok 2009 w ramach wpływów z podatków i opłat pobieranych przez miasto (131,7 mln zł - niecałe 20% dochodów własnych) założono dochody z tytułu podatku rolnego w wysokości 41 tys. zł, co równe jest udziałowi na poziomie 0,03% wszystkich wpływów i opłat przez miasto pobieranych; [www.gdynia.pl/bip/budzet/](http://www.gdynia.pl/bip/budzet/) 15.01.2009.



szenia liczby powiatów, pomimo istnienia racjonalnych ekonomicznych argumentów, spotkają się z dużym oporem i, co za tym idzie, będą trudne do przeprowadzenia.

## **INSTITUTIONS IN POMERANIAN VOIVODSHIP POVIATS**

### **Summary**

The article provides analyses of the ability of poviats in Pomeranian Voivodship to accomplish their functions on a higher than commune level. The research has been conducted from the perspective of the institutions which are described as essential for the performance of the public tasks for the benefit of poviats and surrounding communes. The research part is preceded by theoretical discussions on the role of poviats in the administrative structure of Poland. Moreover, the article presents the network of poviats in Poland as well as the process of its evolution to its current structure.