

## **Bartłomiej Kulas**

Uniwersytet Gdański

Gdańsk

bartlomiej.kulas@phdstud.ug.edu.pl

## **TCZEW – MIASTO NA PRAWACH POWIATU. WARIANTOWA ANALIZA ZMIAN ADMINISTRACYJNYCH NA OBSZARZE POWIATÓW TCZEWSKIEGO I STAROGARDZKIEGO**

### **TCZEW – A CITY WITH COUNTY RIGHTS. A VARIANT ANALYSIS OF ADMINISTRATIVE CHANGES IN THE AREA OF TCZEWSKI AND STAROGARDZKI COUNTIES**

**Zarys treści:** Reforma administracyjna z 1999 roku utworzyła kategorię miast na prawach powiatu. W przeprowadzonej analizie zbadano możliwości przyznania takiego statusu dla Tczewa. W badaniach wykorzystano analizę danych, metodę obserwacyjną, monograficzną, metody statystyczne i GIS. Zbadano aspekt prawny. Przeanalizowano przesłanki dla takiego rozwiązania. Zbadano możliwe skutki przekształceń dla miasta i dla powiatów tczewskiego oraz starogardzkiego. Ustalono, że nie ma prawnej możliwości nadania kolejnym gminom statusu miasta na prawach powiatu, więc proponowane zmiany wymagałyby nowelizacji ustaw. Wskazano szereg powodów przemawiających za realizacją propozycji. W Tczewie występuje problem dwuwładzy administracji miejskiej i powiatowej. Władze miasta nie mają wpływu na sposób realizacji ważnych zadań, jak np. szpital powiatowy czy edukacja ponadgimnazjalna. Na terenie miasta jest czterech zarządców dróg. Kwestie finansowe również przemawiają za reformą. Tczew był już powiatem miejskim w latach 1952-1975. Miasto ma też większą liczbę ludności niż inne jednostki posiadające status miast na prawach powiatu. Wskazano 4 możliwe warianty zmian administracyjnych. Za najlepszy uznano pomysł zakładający utworzenie z powiatów tczewskiego i starogardzkiego nowego powiatu – „kociewskiego”, z wyłączeniem Tczewa jako miasta na prawach powiatu oraz włączeniem do niego okolicznych sołectw gminy wiejskiej Tczew.

**Słowa kluczowe:** miasto na prawach powiatu, powiat grodzki, Tczew, powiat kociewski, powiat tczewski, powiat starogardzki

**Key words:** city with county rights, Tczew, kociewski county, tczewski county, starogardzki county

## Wstęp

W 1999 roku wprowadzono w Polsce reformę, która przywróciła zasadniczy trójstopniowy podział administracyjny kraju (Dz.U. 1998 nr 96, poz. 603). Do funkcjonujących od 1975 gmin i województw dodano jednostkę pośrednią – powiaty. Po reformie gminy składają się na powiaty, a te z kolei tworzą województwa. Skutkiem zmian było między innymi zmniejszenie liczby województw z 49 do obecnych 16. O ile w większości przypadków powiat tworzony jest przez kilka gmin wiejskich i zwykle jedno większe miasto, to w nowym układzie terytorialnym funkcjonują także gminy na tyle gęsto zaludnione, że same mogły stanowić powiaty (Wendt 2001). Zdarzały się również sytuacje wynikające ze stosunków urbanistycznych, w których nie dało się utworzyć powiatu ziemskiego wokół ośrodka miejskiego, np. w Aglomeracji Górnośląskiej lub w Trójmieście (Sopot), ponieważ jego obszar otoczony był terenami innych miast. Ponadto część miast, które utraciły dawną rangę stolicy województwa, została zdegradowana do poziomu zwykłej gminy miejskiej, co budziło kontrowersje wśród lokalnych społeczności.

Ustawodawca, nawiązując do funkcjonujących przed 1975 r. powiatów miejskich, stworzył więc jednostkę hybrydową – miasto na prawach powiatu, czyli gminę miejską, której powierzono wykonywanie zadań powiatu (Dz.U. 1998 nr 91, poz. 578 z późn. zm.). Pozwoliło to na wydzielenie jednostek, zwanych kolokwialnie „powiatami grodzkimi”, na obszarach o specyficznym układzie przestrzennym, a pełnię władzy (także w części powiatowej) w największych ośrodkach miejskich sprawuje jedna administracja. Udało się także częściowo zaspokoić ambicje niektórych lokalnych społeczności, które mogły czuć się poszkodowane skutkami reformy (Wendt 1998).

Wprowadzone zmiany ustawowe miały jednak istotne niedociągnięcia. Nie przewidziano sytuacji, w której, np. w wyniku zmian społeczno-gospodarczych, nowe obszary mogłyby starać się o uzyskanie statusu miasta na prawach powiatu. W ustawie o samorządzie powiatowym znajduje się jedynie zapis ogólny o tworzeniu powiatów przez Radę Ministrów drodze rozporządzenia (Dz.U. 1998 nr 91, poz. 578 z późn. zm.). Ustawodawca wykazał się dużą niekonsekwencją, przyznając status miasta na prawach powiatu jednym gminom miejskim, a innym, które również miały takie ambicje i często silne argumenty, np. demograficzne, odmawiając tego prawa. Wiele miast, czując się poszkodowanymi takimi rozwiązaniami, podjęło liczne inicjatywy na rzecz uzyskania statusu miasta na prawach powiatu.

Jedną z gmin dążących do uzyskania statusu miasta na prawach powiatu jest Tczew. Temat ponownie stał się aktualny w związku z przywróceniem w 2013 roku (Dz.U. 2012 nr 0, poz. 853) statusu „powiatu grodzkiego” Wałbrzychowi, posiadającemu taki status w latach 1998-2002, a który utracił go po połączeniu z powiatem ziemskim. Przywrócenie Wałbrzychowi statusu miasta na prawach powiatu stało się argumentem dla innych miast starających się o taki status.

Badania dotyczące miast na prawach powiatu skupiały się głównie na historii ich powstania, kryteriach wydzielenia (Kulesza 1997; Wendt 2001), sposobie funkcjonowania (Kaczmarek 2016), a także na zakresie realizacji powierzonych zadań, kwestiach finansowych czy prawnych i ustrojowych (Wierzbica 2006; 2007; Strus

2009; Dolnicki 2012; Sobota i in. 2012; Izdebski 2014;). Podjęto także dyskusję nad optymalną wielkością jednostek (Swianiewicz 1995, 2010, 2000; Walczak 2012), próbując rozstrzygnąć, czy większe miasta mają więcej cech gmin, czy już raczej małych powiatów grodzkich (Michalska 2013). Do tej pory nie analizowano jednak w szerszym zakresie możliwości zmian administracyjnych, poza łączeniem jednostek (Babczuk, Kachniarz 2016), które wprowadziłyby nowe miasta na prawach powiatu na mapę Polski.

## **Cel pracy i metody badań**

Niniejsze opracowanie zostało poświęcone perspektywom uzyskania statusu miasta na prawach powiatu przez Tczew. Ponieważ taka ewentualna decyzja rodzi konsekwencje także dla gmin współtworzących powiat tczewski, zbadano możliwe rozwiązania dotyczące reorganizacji podziału administracyjnego powiatów tczewskiego i starogardzkiego, które prowadziłyby do utworzenia nowego powiatu – „kociewskiego” (z połączonych terenów powiatów starogardzkiego i tczewskiego bez Tczewa – wydzielonego jako miasto na prawach powiatu). Celem tej pracy jest zbadanie możliwości i wykazanie skutków takich przemian dla obszaru obu sąsiadujących powiatów.

W toku badań wykorzystano głównie metody z zakresu geografii społeczno-ekonomicznej: analizę danych ilościowych (statystyczne skutki przemian) i jakościowych (granice administracyjne); obserwacyjną (przegląd aktów prawnych); monograficzną (zbiór i opis stanu aktualnego); metody statystyczne (precyzyjny opis rozkładu zmiennych) oraz symulacji komputerowej map dla prezentacji możliwych zmian terytorialnych (np. Runge 2006). Analiza możliwości nadania Tczewowi statusu miasta na prawach powiatu musi uwzględniać uwarunkowania prawne. Ocenie poddano kwestię zasadniczą, czyli istnienie przesłanek dla wprowadzenia takiej zmiany. Ponadto istotne są aktualne stosunki społeczno-gospodarcze na badanym obszarze i ewentualne główne skutki proponowanych zmian zarówno dla Tczewa, jak i pozostałej części powiatu oraz powiatu starogardzkiego, co również zostało zbadane. Pod uwagę wzięto ponadto problem praktycznego rozstrzygnięcia kwestii dyskusyjnych, odpowiedzi na pytania, co powinno się stać z pozostałą częścią powiatu tczewskiego po wyłączeniu z niego Tczewa, oraz jak rozwiązać problem sołectw otaczających miasto (strefy podmiejskiej) ściśle powiązanych z miastem w zakresie stosunków społeczno-gospodarczych, które mogłyby się znaleźć w obrębie administracyjnym innego powiatu.

## **Wyniki badań**

Jak zaznaczono na wstępie, w chwili obecnej brak jest przepisów prawnych, które umożliwiają przekształcenie gminy miejskiej w miasto na prawach powiatu. Warto jednak odnotować, że w pierwotnie ogłoszonym tekście ustawy o samorządzie powiatowym taki przepis istniał. Jak zauważa A. Kudra (2014), Rada Ministrów

mogła nadać status miasta na prawach powiatu dowolnemu miastu, nawet liczącemu mniej niż 100 tys. mieszkańców, jeżeli miało ono niezbędną infrastrukturę do wykonywania zadań powiatowych i nie wiązało się to z ograniczeniem dostępu do usług powiatowych wspólnotom samorządowym tworzącym powiat. W 2001 roku zapis ten został zmieniony (Dz.U. z 2001 r. nr 45, poz. 497). Obecnie w ustawie znajduje się jedynie ogólny zapis stanowiący, że Rada Ministrów tworzy, łączy i dzieli powiaty w drodze rozporządzenia, a prawa powiatu przysługują miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 roku liczyły powyżej 100 tys. mieszkańców lub przestały być siedzibami wojewodów, albo miały taki status przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty (Dz.U. 1998 nr 91, poz. 578 z późn. zm.).

Nadzieje dla miast takich, jak Tczew, obudził casus Wałbrzycha. Po wprowadzeniu reformy administracyjnej było to miasto na prawach powiatu, jednak potem status ten utraciło (Dz.U. 2002 nr 93, poz. 821). W późniejszych latach, ze względu na dotkliwe niekorzystne skutki społeczno-gospodarcze, Wałbrzych przez długi czas zabiegał o odzyskanie dawnej pozycji, a cały szereg negatywnych następstw odebrania statusu miasta na prawach powiatu opisany został w Uchwale Rady Miasta Wałbrzycha opiniującej wniosek o jego przywrócenie (Uchwała nr XXIV/203/12 Rady Miasta Wałbrzycha). Specjalnie w tym celu dokonano nowelizacji ustawy o samorządzie powiatowym, wprowadzając art. 3.5.3, umożliwiający przywrócenie takiego statusu miastu, które go utraciło. Ustawodawca stworzył więc precedens – artykuł napisany pod jedno konkretne miasto (jedynie spełniające opisane w ustawie kryterium). Wałbrzych odzyskał swój status 1 stycznia 2013 roku.

Taka postawa ustawodawcy stwarza przekonanie, że dalsze korekty w podziale administracyjnym są możliwe, ale wymagałoby to zmiany ustawy o samorządzie powiatowym i dodania zapisów określających sposób uzyskania statusu miasta na prawach powiatu przez gminy miejskie. Wprowadzenie takich zmian wydaje się być uzasadnione nie tylko w przypadku Tczewa. Zmiany prawne, polityczne lub społeczno-gospodarcze, w tym zwłaszcza zmiany demograficzne, mogą w przyszłości spowodować dezaktualizację obecnego podziału administracyjnego kraju. Ustawa o samorządzie powiatowym powinna więc przewidywać możliwość reakcji Rady Ministrów na takie procesy.

### **Przesłanki do nadania miastu Tczew statusu miasta na prawach powiatu**

Istnieje szereg powodów, dla których Tczew powinien zostać miastem na prawach powiatu. Najważniejszym z nich jest dublowanie administracji powodujące swoisty dualizm władzy na obszarze jednego miasta i wynikające z tego spory kompetencyjne. Mieszkańcy Tczewa stanowią ponad połowę liczby ludności obecnego powiatu, podobnie ponad połowa radnych rady powiatu mieszka w Tczewie, stąd najczęściej również zarząd powiatu składa się z jego mieszkańców. Miasto i powiat wykonują częściowo podobne zadania, ale obie administracje często nie mają wpływu na sprawy, które są przedmiotem ich kompetencji (por. tab. 1).

Zadania z tego samego lub z podobnego zakresu	Zadania wyłącznie gmin	Zadania wyłącznie powiatów
<ul style="list-style-type: none"> <li>- gospodarka nieruchomościami</li> <li>- ochrona środowiska</li> <li>- gospodarka wodna</li> <li>- działalność w zakresie telekomunikacja</li> <li>- ochrona zdrowia</li> <li>- edukacja publiczna</li> <li>- lokalny transport zbiorowy</li> <li>- zarządzanie infrastrukturą drogową</li> <li>- pomoc społeczna (w tym wspieranie rodziny)</li> <li>- kultura, ochrona zabytków</li> <li>- kultura fizyczna, turystyka</li> <li>- porządek publiczny i bezpieczeństwo, w tym ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa</li> <li>- utrzymanie obiektów administracji i użyteczności publicznej</li> <li>- polityki prorodzinnej</li> <li>- promocja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ład przestrzenny</li> <li>- wodociągi, zaopatrzenie w wodę, ciepło, energię elektryczną, gaz, usuwanie ścieków, utrzymywanie czystości i porządku</li> <li>- budownictwo mieszkaniowe</li> <li>- targowiska i hale targowe</li> <li>- zieleń</li> <li>- cmentarze</li> <li>- upowszechnianie idei samorządowej, polityka obywatelska</li> <li>- współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wspieranie osób niepełnosprawnych</li> <li>- geodezja, kartografia, kataster</li> <li>- administracja architektoniczno-budowlana</li> <li>- rolnictwo, leśnictwo i rybactwo śródlądowe</li> <li>- przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy</li> <li>- ochrona praw konsumenta</li> <li>- obronność</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16, poz. 95 z późn. zm.) i ustawy o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91, poz. 578 z późn. zm.).

Rażącym przykładem jest np. kwestia zarządzania drogami powiatowymi, które stanowią główne trakty komunikacyjne w mieście. Aby uregulować tę sprawę, miasto wzięło na siebie odpowiedzialność za zarządzanie nimi w drodze wzajemnego porozumienia (Uchwała nr XXXVI/280/2013 Rady Miejskiej w Tczewie), ponieważ powiat nie był w stanie samodzielnie ich remontować z uwagi na obciążenie innymi zadaniami, np. Mostem Tczewskim, którego koszt odbudowy wynosi ponad 100 mln złotych, czy utrzymaniem dróg powiatowych na terenie innych gmin. Sprawa dróg jest skomplikowana jeszcze bardziej, ponieważ oprócz miasta i powiatu w Tczewie swoje drogi ma także samorząd wojewódzki i Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (Droga Krajowa nr 91). W praktyce oznacza to, że przez lata główne drogi w mieście miały aż czterech zarządców (obecnie trzech, bez powiatu). W mieście na prawach powiatu wszystkie drogi mają jednego zarządcę, którym jest miasto. Co można uznać za ciekawostkę, starostwo powiatowe znajduje się na drodze gminnej i nie może nią zarządzać wedle własnych potrzeb.

W Tczewie znajduje się także szpital powiatowy obsługujący w większości mieszkańców miasta. Ważnym elementem sporu jest także oświata. W Tczewie zlo-

kalizowano zdecydowaną większość powiatowego szkolnictwa ponadgimnazjalnego, na które – podobnie jak na zarządzanie oraz rozwój służby zdrowia – władze gminy nie mają wpływu, gdyż należy to do kompetencji władz powiatowych. Podobnie powiat nie może w pełni kształtować własnej polityki oświatowej, ponieważ szkoły podstawowe i gimnazja podlegają miastu, nie ma także wpływu na realizowane przez miasto programy profilaktyki zdrowotnej.

Kontrowersje budzi nie tylko podział zadań. Problem współpracy obu samorządów pogłębia się, gdy pochodzą one z różnych opcji politycznych. Na przykład w obecnej kadencji, 2014-2018, w radzie miejskiej dominuje lokalne stowarzyszenie „Porozumienie na Plus” (z tego komitetu pochodzi także prezydent Tczewa) w koalicji z Platformą Obywatelską RP, a w powiecie władzę w radzie i zarządzie powiatu sprawuje porozumienie Prawa i Sprawiedliwości (starosta powiatu) ze stowarzyszeniem „Razem i Odpowiedzialnie”. Czasami może to prowadzić do poważnych konfliktów uniemożliwiających podejmowanie ważnych decyzji. Pytanie o zasadność istnienia dwóch samorządów rodzą także duże i rosnące koszty funkcjonowania obu administracji, które obsługują de facto tych samych mieszkańców Tczewa.

Finanse są również istotną osią sporu (por. tab. 2). W ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dokonano podziału dochodów miast i powiatów według różnych kryteriów, np. procentowo określono udział w podatkach dochodowych PIT i CIT (Dz.U. 2003 nr 203, poz. 1966 z późn. zm.). Na przykładzie Tczewa łatwo zaobserwować patologie tego systemu w przypadku, gdy miasto jest główną częścią powiatu. Z jednej strony powiat jest mały i ubogi, przez co brakuje mu środków na realizację własnych zadań, z drugiej strony miasto traci część dochodów przypadających powiatowi, które mogłyby posłużyć na realizację zadań miejskich. W wyniku sumarycznie mniejszego budżetu obu jednostek samorządu te mogą także zaciągać mniejsze zobowiązania finansowe.

Także argumenty historyczne przemawiają za tym, że Tczew powinien być miastem na prawach powiatu. W 1952 r. wyłączono go z terenu powiatu tczewskiego i utworzono powiat miejski Tczew (Dz.U. z 1952 r. nr 19, poz. 118), który funkcjonował do 1975 roku. Warte odnotowania są również przesłanki demograficzne. Jest cały szereg miast mniej zaludnionych niż Tczew, które są miastami na prawach powiatu. O ile w przypadku Sopotu czy Świętochłowic można mówić o konieczności wynikającej ze stosunków przestrzennych, trudno uzasadnić przyznanie statusu miasta na prawach powiatu Tarnobrzegowi (dawna siedziba województwa), w którym mieszka znacząco poniżej 50 000 mieszkańców. Tczew ma zatem więcej mieszkańców niż inne gminy miejskie, które funkcjonują na prawach powiatu (w podobnej sytuacji są inne miasta, np. Inowrocław).

Kierując się różnymi argumentami, władze wielu miast od lat zabiegają o zmiany ustawowe, które umożliwiłyby większej liczbie jednostek uzyskanie statusu miasta na prawach powiatu. Działania te mają charakter zarówno indywidualny, jak i zbiorowy. W inicjatywach tego rodzaju miał swój udział także Tczew. W 2008 roku odbyła się w Inowrocławiu konferencja pod hasłem „Miasta prezydenckie – miastami na prawach powiatu”, podczas której wypracowano stanowisko wzywające rząd do przyznania całej grupie gmin miejskich statusu miast na prawach powiatu. Swoje poparcie wyraziły także władze Tczewa (*Czy Tczew... 2008*).

Tabela 2

Porównanie dochodów z udziału w podatkach dochodowych, dochodów z podatków lokalnych i różnych opłat oraz subwencji gmin, powiatów i miast na prawach powiatu

Table 2

Comparison of income from a share of income taxes, local taxes revenues and various fees and subsidies from municipalities, counties and cities with county rights

<b>Źródło/ Jednostka</b>	<b>Gmina</b>	<b>Powiat</b>	<b>Miasto na prawach powiatu*</b>
Udział w podatku PIT	39,34%**	10,25%	49,59%**
Udział w podatku CIT	6,71%	1,40%	8,11%
Podatki lokalne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– od nieruchomości</li> <li>– rolny</li> <li>– leśny</li> <li>– od środków transportowych</li> <li>– dochodowy od osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej</li> <li>– od spadków i darowizn</li> <li>– od czynności cywilnoprawnych</li> </ul>	– brak	<ul style="list-style-type: none"> <li>– od nieruchomości</li> <li>– rolny</li> <li>– leśny</li> <li>– od środków transportowych</li> <li>– dochodowy od osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej</li> <li>– od spadków i darowizn</li> <li>– od czynności cywilnoprawnych</li> </ul>
Opłaty	<ul style="list-style-type: none"> <li>– skarbowa</li> <li>– targowa</li> <li>– miejscowa, uzdrowiskowa i od posiadania psów</li> <li>– eksploatacyjna</li> <li>– różne określone odrębnymi ustawami</li> </ul>	– różne, określone odrębnymi ustawami	<ul style="list-style-type: none"> <li>– skarbowa</li> <li>– targowa</li> <li>– miejscowa, uzdrowiskowa i od posiadania psów</li> <li>– eksploatacyjna</li> <li>– różne określone odrębnymi ustawami</li> </ul>
Pozostałe dochody własne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– dochody z jednostek i zakładów budżetowych</li> <li>– dochody z majątku</li> <li>– spadki, zapisy i darowizny na rzecz jednostki</li> <li>– dochody z kar i grzywien</li> <li>– udział w dochodach z tytułu realizacji zadań zleconych ustawami</li> <li>– z różnych tytułów</li> <li>– subwencje z innych samorządów</li> <li>– inne określone odrębnymi ustawami</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– dochody z jednostek i zakładów budżetowych</li> <li>– dochody z majątku</li> <li>– spadki, zapisy i darowizny na rzecz jednostki</li> <li>– dochody z kar i grzywien</li> <li>– udział w dochodach z tytułu realizacji zadań zleconych ustawami</li> <li>– odsetki z różnych tytułów</li> <li>– subwencje z innych samorządów</li> <li>– inne określone odrębnymi ustawami</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– dochody z jednostek i zakładów budżetowych</li> <li>– dochody z majątku</li> <li>– spadki, zapisy i darowizny na rzecz jednostki</li> <li>– dochody z kar i grzywien</li> <li>– udział w dochodach z tytułu realizacji zadań zleconych ustawami</li> <li>– odsetki z różnych tytułów</li> <li>– subwencje z innych samorządów</li> <li>– inne określone odrębnymi ustawami</li> </ul>

<b>Źródło/ Jednostka</b>	<b>Gmina</b>	<b>Powiat</b>	<b>Miasto na prawach powiatu*</b>
Subwencje i dotacje	– ogólna (wyrównawcza i równoważąca) – oświatowa	– ogólna (wyrównawcza i równoważąca) – oświatowa – dotacja celowa na realizację zadań straży i inspekcji	– ogólna (wyrównawcza i równoważąca) – oświatowa – dotacja celowa na realizację zadań straży i inspekcji

\* Miasto na prawach powiatu łączy udział, dochody i subwencje przynależne gminie i powiatowi

\*\* Z zastrzeżeniem art. 89. ustawy

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2003 nr 203, poz. 1966 z późn. zm.).

Inicjatywa kontynuowana jest przez prezydenta Inowrocławia Ryszarda Brejzę (*Inowrocław miastem...2015*). Przeciwnie pomysłom przyznania miastom średniej wielkości statusu miast na prawach powiatu są jednak bardzo często samorządy powiatowe obawiające się istotnego osłabienia swojej roli i znaczenia.

Badany obszar jest silnie zróżnicowany pod względem społeczno-gospodarczym (por. tab. 3). Tczew różni się od otaczającego powiatu. Niejednorodność powiatu tczewskiego z miastem powiatowym stanowi także jedną z przesłanek wskazujących na zasadność dokonania podziału. Określenie aktualnego stanu ludności, powierzchni, stanu finansów publicznych oraz głównych wykonywanych zadań (drogi, szkoły, szpitale) stanowi podstawę dla przeprowadzenia prognozy zmian po ewentualnym przyznaniu Tczewowi statusu miasta na prawach powiatu.

### **Proponowane warianty zmian**

Przyznanie gminie miejskiej Tczew statusu miasta na prawach powiatu rodzi poważne konsekwencje dla całego obszaru powiatu tczewskiego. Z tego powodu należy rozważyć, co uczynić z pozostałą częścią powiatu tczewskiego po wyłączeniu Tczewa (por. tab. 4.). Ze względu na specyficzny kształt powiatu z niektórych jego gmin (np. gmina Pelplin) bliżej jest do Starogardu Gdańskiego (siedziba powiatu starogardzkiego) niż do Tczewa. Naturalne związki kulturowe w obrębie jednego regionu Kociewia oraz bliskość komunikacyjna doprowadziły nawet do powstania silniejszych więzi społeczno-gospodarczych części obszaru powiatu tczewskiego ze Starogardem Gdańskim niż z Tczewem.

Pierwsza możliwość to zatem utworzenie jednego powiatu „kociewskiego” z połączonych obszarów powiatu tczewskiego i starogardzkiego z wyłączeniem Tczewa jako miasta na prawach powiatu, za czym optował np. były burmistrz Pelplina Andrzej Stanuch (*Ministerstwo... 2013*).

Drugą możliwością jest po prostu wydzielenie Tczewa z terenu powiatu i dalsze osobne funkcjonowanie obu jednostek. Siedziba powiatu po wyłączeniu Tczewa mogłaby pozostać na terenie miasta lub zostać przeniesiona w inne miejsce, np. do

Pelplina. Obie propozycje rodzą największe trudności dla obszaru podmiejskiego Tczewa, a więc części obszaru gminy wiejskiej Tczew.

Należy uwzględnić włączenie do Tczewa tylko kilku sołectw i wsi najsilniej powiązanych z miastem lub tych, które mogłyby najbardziej stracić na ewentualnych zmianach administracyjnych ze względu na swoje położenie, jak Bałdowo, Rokitki, Czatkowy, Tczewskie Łąki i Szpęgawa.

Tabela 3

Wskaźniki dla obecnie istniejących jednostek samorządu terytorialnego w 2015 roku

Table 3

Indicators for existing local authorities in 2015

<b>Parametr/ Jednostka</b>	<b>Tczew (gmina miejska)</b>	<b>Tczew (gmina wiejska)</b>	<b>Powiat tczewski</b>	<b>Powiat starogardzki</b>
Powierzchnia (km <sup>2</sup> )	22	171	697	1345
Ludność	60 052	13 953	115 610	127 289
Gęstość zaludnienia (os./km <sup>2</sup> )	2730	82	166	95
Dochody budżetu ogółem (zł)	184 565 833	45 542 891	133 079 436	122 819 601
Wydatki budżetu ogółem (zł)	186 890 905	47 384 693	148 812 234	122 138 950
Wydatki na adm. pu- bliczną ogółem (zł)	13 870 337	4 376 110	11 183 547	12 880 179
Udział wydatków ogółem (%)	7,42	9,24	7,52	10,55
Wydatki majątkowe inwestycyjne ogółem (zł)	21 675 078	13 046 740	28 054 568	12 635 043
Udział wydatków majątkowych (%)	11,60	27,53	18,85	10,34
Zadłużenie ogółem (zł)	74 000 000	4 900 000	38 500 000	16 368 400
Udział w zadłużeniu w dochodach (%)	40,09	10,76	28,93	13,33
Szkół w zarządzie*	10	5	10 (7 w Tczewie)	10
Długość dróg w zarzą- dzie w 2014** (km)	89,4	83,75	200,23	372,98
Liczba szpitali w zarządzie	0	0	1	2

\* Stan na koniec 2013 roku, bez szkół specjalnych

\*\* Według stanu na 31.03.2014 r. Uwzględniono drogi przejęte przez Tczew od powiatu tczewskiego

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://www.stat.gov.pl/bdl>; Sprawozdanie z wykonania budżetu miasta Tczewa za 2015 rok; Sprawozdanie roczne z wykonania budżetu gminy Tczew za 2015 rok; Uchwała nr 66/217/2016 Zarządu Powiatu Tczewskiego; Uchwała nr 46/275/2016 Zarządu Powiatu Starogardzkiego <https://e-szkola.wrotatczewa.pl/>; <http://bip.gmina-tczew.pl/>; <http://www.pzdsg.pl/>; <http://bip.powiat.tczew.pl/>; <http://bip.powiatstarogard.pl/>

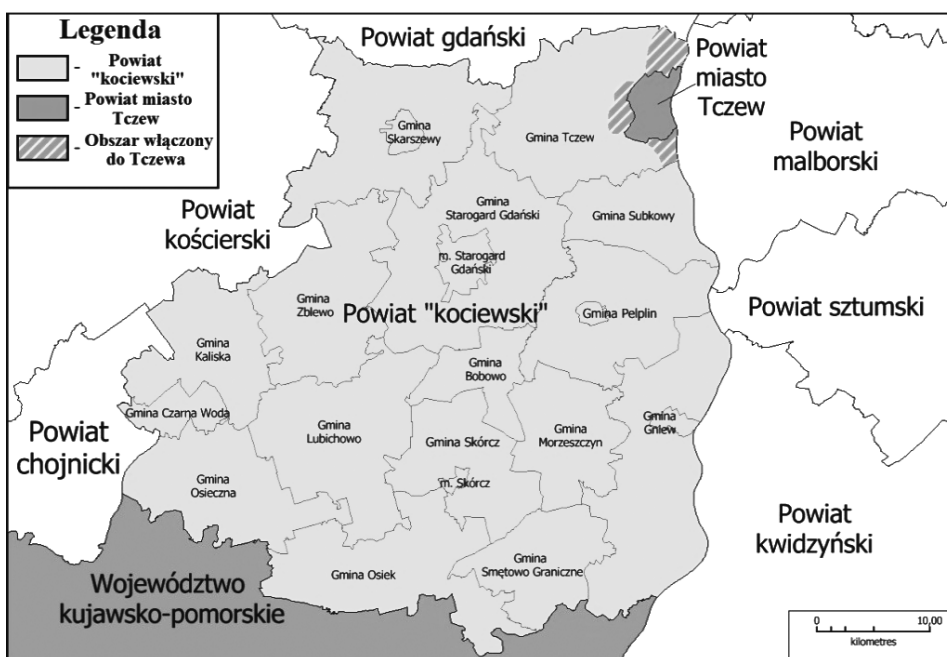
Warianty możliwych zmian administracyjnych

Variants of possible administrative changes

Wariant	Propozycje zmian
1A	Tczew miastem na prawach powiatu i utworzenie powiatu kociewskiego
1B	Jak w 1A, ale do Tczewa włączane są obszary okolicznych sołectw
2A	Tczew miastem na prawach powiatu i dalsze funkcjonowanie powiatu tczewskiego bez Tczewa
2B	Jak w 2A, ale do Tczewa włączane są obszary okolicznych sołectw

Źródło: opracowanie własne

Wiele sołectw gminy jest ściśle powiązanych społecznie i gospodarczo z Tczewem. Dlatego przy okazji ewentualnych zmian natury ustrojowej można także poszerzyć obszar administracyjny Tczewa o kilka sołectw gminy Tczew. Ułatwiłoby to mieszkańcom najbliższych miastu obszarów dostęp do administracji powiatowej, np. w przypadku jej przeniesienia do Starogardu Gdańskiego lub Pelplina.

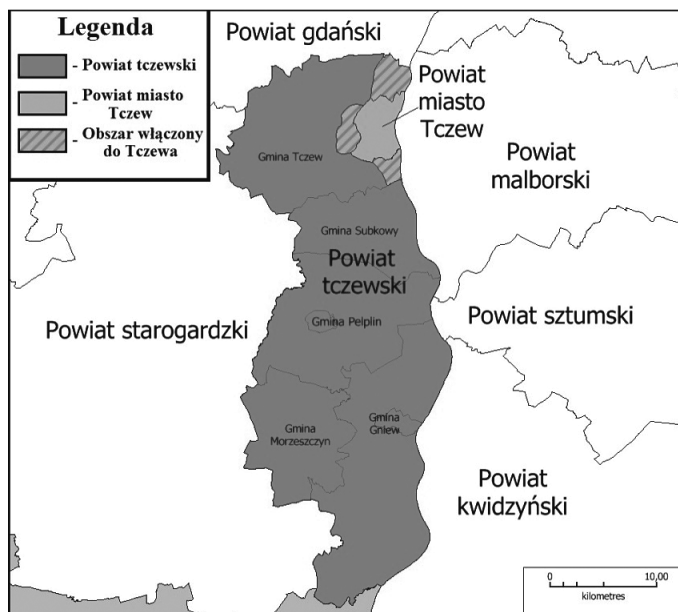


Ryc. 1. Powiat „kociewski” i miasto na prawach powiatu Tczew według wariantów 1A i 1B

Fig. 1. "Kociewski" county and Tczew city with county rights according to variants 1A and 1B

Źródło: opracowanie własne

Realizacja wariantu 1A lub 1B prowadziłyby do utworzenia powiatu „kociewskiego” z centralnie położonym Starogardem Gdańskim, siedzibą nowego powiatu, oraz wydzielonym Tczewem (z ewentualnie włączonym podmiejskim obszarem). Wdrożenie wariantu 2A lub 2B prowadziłyby do pozostawienia powiatu tczewskiego w okrojonej formie z pozostawieniem jego siedziby w Tczewie lub przeniesieniem jej do bardziej centralnie położonego Pelplina.



Ryc. 2. Powiat tczewski i miasto na prawach powiatu Tczew według wariantów 2A i 2B  
Fig. 2. Tczew county and Tczew city with county rights according to variants 2A and 2B

Źródło: opracowanie własne

### Skutki realizacji różnych wariantów

W celu przeanalizowania, który z zaproponowanych wariantów niesie ze sobą największe korzyści dla uwzględnionych jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzono szacunkową i uproszczoną symulację zmian parametrów społeczno-ekonomicznych (tab. 5 i tab. 6). Dane dla powiatu kociewskiego odniesiono do powiatu starogardzkiego powiększonego o tereny powiatu tczewskiego.

We wszystkich analizowanych wariantach głównym beneficjentem zmian jest miasto Tczew. W przypadku realizacji któregośkolwiek z nich znacząco wzrosłyby dochody miasta, co przełożyłoby się na możliwość wyższych wydatków. Spadłaby relacja zadłużenia do dochodów, co umożliwiłoby ewentualne podjęcie nowych zobowiązań. Wszystkie drogi na terenie Tczewa znalazłyby się w zarządzie samorządu miejskiego. Miasto przejęłoby także kontrolę nad szpitalem powiatowym i szkolnictwem ponadgimnazjalnym.

Tabela 5

Szacunkowe wskaźniki jednostek dla wariantu 1A i 1B dla danych z 2015 roku

Table 5

Estimated unit rates for variants 1A and 1B for data from 2015

Parametr / Jednostka	Wariant 1A		Wariant 1B		
	Tczew (miasto na prawach powiatu)	Powiat „kociewski”	Tczew (miasto na prawach powiatu)	Gmina wiejska Tczew	Powiat „kociewski”
Powierzchnia (km <sup>2</sup> )	22 (bez zmian)	2020 (+675)	54 (+32)	139 (-32)	1988 (+643)
Ludność*	60 052 (bez zmian)	182 847 (+55 558)	63 170 (+3 118)	10 000 (-3118)	179 729 (+52 440)
Gęstość zaludnienia (os./km <sup>2</sup> )	2730 (bez zmian)	91 (-4)	1 170 (-1560)	72 (-10)	90 (-3)
Dochody budżetu ogółem (zł)**	253 687 292 (+69 121 459)	186 777 578 (+63 957 977)	268 105 981 (+83 540 148)	34 717 345 (-10 825 545)	183 184 433 (+60 364 832)
Wydatki budżetu ogółem (zł)***	264 183 979 (+77293 074)	193 658 109 (+71519 159)	279 465 251 (+92 574 346)	36 121 351 (-11 263 342)	189 640 179 (+67 501 229)
Wydatki na administrację ogółem (% wydatków ogółem)****	16 644 404 (6,30; -1,12)	14 168 197 (7,32; -3,23)	17 337 921 (6,20; -1,22)	4 157 305 (11,51; +2,27)	14 168 197 (7,32; -3,23)
Wydatki majątkowe inwestycyjne ogółem (% wydatków ogółem)***	36 246 620 (13,72; +2,12)	26 118 068 (13,49; +3,15)	40 105 304 (14,35; +2,75)	9 945 529 (27,53; +0,00)	25 360 595 (13,37; +3,03)
Zadłużenie ogółem (% dochodów)**	93 996 900 (37,05; -3,04)	34 871 500 (18,67; +5,34)	96201130 (35,88; -4,21)	3 735 270 (10,76; +0,00)	33 832 000 (18,47; +5,14)
Szkół w zarządzie	17 (+7)	13 (+3)	17 (+7)	5 (bez zmian)	13 (+3)
Długość dróg w zarządzie (km)*	102,64 (+18,89)	567,97 (+194,99)	131,33 (+41,93)	66,53 (-17,22)	556,49 (+183,51)
Liczba szpitali w zarządzie	1 (+1)	2 (bez zmian)	1 (+1)	0 (bez zmian)	2 (bez zmian)

\* Dane dla gminy wiejskiej Tczew według stanu na 31.12.2013 r.

\*\* Przesunięcia wprost proporcjonalne do odsetka przesuwanej ludności

\*\*\* Wartość szacunkowa wyliczona jako przesunięcie proporcjonalne do przesunięcia ludności

\*\*\*\* Założono wzrost kosztów administracji Tczewa o 20% w związku z przejściem zadań powiatu oraz o dalsze 5% w wariantcie przejścia części ludności Gminy Tczew; wzrost o 10% wydatków powiatu „kociewskiego” w wariantcie z przejściem ludności powiatu tczewskiego; spadek o 5% wydatków gminy wiejskiej Tczew w wariantcie z ubytkiem ludności; spadek o 20% wydatków powiatu tczewskiego w wariantcie dalszego funkcjonowania powiatu tczewskiego bez Tczewa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie tab. 3 oraz danych otrzymanych od Urzędu Gminy Tczew za 2013 rok

W przypadku przyłączenia do miasta terenów Gminy Tczew wzrosłyby także liczba ludności Tczewa. Choć nominalne wydatki na administrację także by wzrosły (konieczność przejęcia zadań powiatowych oraz obsługi większej liczby mieszkańców w przypadku wchłonięcia części terenu gminy), to znacznie wyższe dochody rekompensowałyby to z dużą nawiązką, a ostateczna relacja kosztu utrzymania administracji do dochodów byłaby znacznie niższa. Choć znacząco zwiększa się zakres zadań administracji miejskiej, znacznie wyższe dochody zapewniają ich stabilną realizację.

Korzyści we wszystkich wariantach odnosi także powiat starogardzki, wchłaniający powiat tczewski i tworzący nowy powiat „kociewski”. Podobnie jak w przypadku Tczewa, znacząco rosną dochody i możliwości wydatkowania pieniędzy. Wzrasta nieco poziom zadłużenia w związku z przejęciem części długów powiatu tczewskiego, ale wskaźniki relacji do dochodów pozostają na względnie niskim poziomie. Powiat powiększa się ludnościowo, w związku z czym konieczne jest zwiększenie administracji związanej z obsługą większej liczby petentów, jednak koszty tej administracji w stosunku do znacznie wyższych dochodów proporcjonalnie spadają.

Zakres zadań powiatu pozostaje bez zmian, poszerza się jedynie ich skala, co jest rekompensowane przez wzrost dochodów. Nie bez znaczenia jest także zebranie na terenie powiatu znaczącej większości obszaru Kociewia, co ułatwiłoby realizację polityki kulturowej na tym obszarze.

W przypadku realizacji wariantów 1A i 1B znacząco spadają łączne koszty utrzymania administracji publicznej, w związku z likwidacją powiatu tczewskiego. Choć wygeneruje to wzrost kosztów w innych jednostkach przejmujących zadania i obsługę mieszkańców, ostateczny bilans zmian doprowadziłby najprawdopodobniej do ograniczenia łącznych wydatków na administrację o co najmniej kilka milionów złotych. Natomiast w przypadku realizacji wariantu 2A i 2B koszty administracji nieznacznie wzrosną, ponieważ niemożliwa jest adekwatna redukcja administracji powiatu tczewskiego w relacji do spadku zaludnienia powiatu, a przejęcie zadań powiatowych wygeneruje wzrost kosztów w Tczewie.

W przypadku realizacji wariantów 1B i 2B pewne straty poniesie gmina wiejska Tczew, o około 25% zmniejszy się liczba ludności i związane z tym dochody. Co prawda zadłużenie nie ulegnie zmianie (część przejmie Tczew wraz z mieszkańcami), ale o wiele trudniej będzie je spłacać przy znacznie niższych dochodach. Spadną też możliwości wydatkowania i inwestowania gminy. Nie jest też możliwe proporcjonalne ograniczenie administracji, co spowoduje wzrost stosunku wydatków na administrację do dochodów gminy. Korzyści odniosą jednak mieszkańcy gminy włączeni do Tczewa, ponieważ ich obecny dobry dostęp do administracji powiatowej zostanie zachowany.

Stracą niektórzy mieszkańcy gminy, których sołectwa znajdują się w powiecie „kociewskim”, ponieważ dla części z nich będzie się to wiązało ze wzrostem odległości do Starogardu Gdańskiego, jednak przy współcześnie dominującym transporcie samochodowym (Wendt 2000) nie stanowi to istotnego problemu.

Tabela 6

Szacunkowe wskaźniki jednostek dla wariantu 2A i 2B dla danych z 2015 roku

Table 6

Estimated unit rates for variants 2A i 2B for data from 2015

Parametr/ Jednostka	Wariant 2B		Wariant 2B		
	Tezew (miasto na prawach powiatu)	Powiat „kociewski”	Tezew (miasto na prawach powiatu)	Gmina wiejska Tezew	Powiat „kociewski”
Powierzchnia (km <sup>2</sup> )	22 (bez zmian)	675 (bez zmian)	54 (+32)	139 (-32)	643 (-32)
Ludność*	60 052 (bez zmian)	55 558 (-60 052)	63 170 (+3 118)	10 000 (-3118)	52 440 (-63 170)
Gęstość zaludnienia (os./km <sup>2</sup> )	2 730 (bez zmian)	82 (-84)	1 170 (-1560)	72 (-10)	82 (-84)
Dochody budżetu ogółem (zł)**	253 687 292 (+69 121 459)	63 957 977 (-69 121 459)	268 105 981 (+83 540 148)	34 717 345 (-10 825 545)	60 364 832 (-72 714 604)
Wydatki budżetu ogółem (zł)***	264 183 979 (+77 293 074)	71 519 159 (-77 293 075)	279 465 251 (+92 574 346)	361 213 51 (-11 263 342)	67 501 229 (-81 311 005)
Wydatki na administrację ogółem (% wydatków ogółem) ****	16 644 404 (6,30; -1,12)	8 946 837 (12,51; +4,99)	17 337 921 (6,20; -1,22)	4 157 305 (11,51; +2,27)	8 946 837 (13,25; +5,73)
Wydatki majątkowe inwestycyjne ogółem (% wydatków ogółem)***	36 246 620 (13,72; +2,12)	13 483 025 (18,85; +0,00)	40 105 304 (14,35; +2,75)	9 945 529 (27,53; +0,00)	12 725 552 (18,85; +0,00)
Zadłużenie ogółem (% dochodów) **	93996 900 (37,05; -3,04)	18503 100 (28,93; +0,00)	96201130 (35,88; -4,21)	3735 270 (10,76; +0,00)	17463 600 (28,93 +0,00)
Szkół w zarządzie	17 (+7)	3 (-7)	17 (+7)	5 (bez zmian)	3 (-7)
Długość dróg w zarządzie (km)*	102,64 (+18,89)	194,99 (-5,24)	131,33 (+41,93)	66,53 (-17,22)	183,51 (-16,72)
Liczba szpitali w zarządzie	1 (+1)	0 (-1)	1 (+1)	0 (bez zmian)	0 (-1)

\* Dane dla gminy wiejskiej Tezew według stanu na 31.12.2013 r.

\*\* Przesunięcia wprost proporcjonalne do odsetka przesuwanej ludności

\*\*\* Wartość szacunkowa wyliczona jako przesunięcie proporcjonalne do przesunięcia ludności

\*\*\*\* Zażądano wzrost kosztów administracji Tczewa o 20% w związku z przejęciem zadań powiatu oraz o dalsze 5% w wariantcie przejęcia części ludności Gminy Tezew; wzrost o 10% wydatków powiatu „kociewskiego” w wariantcie z przejęciem ludności powiatu tczewskiego; spadek o 5% wydatków gminy wiejskiej Tezew w wariantcie z ubytkiem ludności; spadek o 20% wydatków powiatu tczewskiego w wariantcie dalszego funkcjonowania powiatu tczewskiego bez Tczewa

Źródło: opracowanie własne na podstawie tab. 3 oraz danych otrzymanych od Urzędu Gminy Tezew za 2013 rok

Realizacja wariantów 2A i 2B doprowadzi do pozostawienia w bardzo osłabionej formie powiatu tczewskiego. Mieszkańcy powiatu zachowają aktualną dostępność administracji (choć warto zauważyć, że dla części mieszkańców korzystniej byłoby podróżować do Starogardu Gdańskiego, dokąd np. z Pelplina jest po prostu bliżej), ale dochody powiatu radykalnie spadną, a możliwość realizacji zadań zostanie bardzo poważnie osłabiona. Powiat straci większość swoich szkół, utraci kontrolę nad szpitalem i częścią swoich dróg, przez co również zakres zadań będzie mniejszy, ale zdolność do wydatkowania środków, zwłaszcza na inwestycje, przy znacznie niższych dochodach, będzie dużo mniejsza. Trudniej będzie także spłacać zadłużenie, którego prawie połowa pozostanie na barkach powiatu.

Uwzględniając wszystkie zalety i wady różnych wariantów, najlepszy wydaje się jednak wariant 1B. Pozwala on na ograniczenie administracji, wzmocnienie zarówno Tczewa, jak i powiatu starogardzkiego (powiatu „kociewskiego”), a także osłabia skutek odcięcia części mieszkańców gminy wiejskiej Tczew od administracji powiatowej w Tczewie, poprzez włączenie do niego najsilniej powiązanych z miastem obszarów. Nowe jednostki terytorialne byłyby znacznie silniejsze, głównie dzięki znacznie wyższemu dochodowi. Osłabiona gmina wiejska Tczew nadal należy do stosunkowo dużych i ludnych, tracąc jedynie część dawnego znaczenia. Najmniej korzystne są warianty 2A i 2B, zakładające dalsze istnienie powiatu tczewskiego bez Tczewa, ponieważ stopień osłabienia powiatu czyniłby go częściowo dysfunkcyjnym.

## **Podsumowanie**

Tczew ma wszelkie podstawy, by stać się miastem na prawach powiatu. Dowodzą tego zarówno uwarunkowania społeczno-ekonomiczne, czynniki historyczne, jak i szeroko pojęty interes publiczny. Jednak w aktualnych warunkach prawnych dokonanie proponowanych zmian nie jest możliwe. Aby Tczew mógł stać się miastem na prawach powiatu (i inne miasta również), konieczna jest nowelizacja ustawy o samorządzie powiatowym, która dałaby Radzie Ministrów odpowiednie kompetencje. Zmiany administracyjne prowadzące do utworzenia powiatu „kociewskiego” z wyłączeniem Tczewa jako miastem na prawach powiatu przyniosłyby mieszkańcom tych jednostek szereg korzyści. Są to zarówno większe możliwości finansowe i zmniejszenie kosztów administracji, ale też możliwość prowadzenia jednolitej polityki przez jedną administrację każdego z tych obszarów.

Najlepszym z badanych wariantów zmian jest propozycja oznaczona jako 1B, która poza utworzeniem powiatu „kociewskiego” z wyłączenia Tczewa, prowadzi także do włączenia do tego miasta części obszaru gminy wiejskiej Tczew, co zapewni zachowanie dotychczasowej dostępności administracji powiatowej dla najsilniej powiązanych z miastem terenów. Z kolei ewentualne wyłączenie Tczewa bez likwidacji powiatu tczewskiego przyczyniłoby się do pozostawienia częściowo dysfunkcyjnej administracji, pozbawionej większości dochodów, zadań i możliwości finansowych. Realizację przedstawionej propozycji można by uznać za dokończenie reformy administracyjnej na obszarze powiatu tczewskiego i starogardzkiego. Skutki wszelkich zmian wymagają jednak dalszych badań, ponieważ jednoznaczna ocena

wszystkich parametrów wymaga obserwacji w dłuższej skali czasu. Konieczne byłoby także przeprowadzenie badań wśród mieszkańców badanych jednostek, aby ocenić, czy w ewentualnym referendum byłiby skłonni proponowane zmiany poprzez. Wdrożenie zmian, musiałyby być także poprzedzone kampanią edukacyjną, która przekonałaby społeczność lokalną do korzyści płynących z proponowanych przekształceń.

## Literatura

- Babczuk A., Kachniarz M., 2016, *Czy konsolidowanie małych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce jest uzasadnione?*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 167, s. 70-85
- Dolnicki B., 2012, *Samorząd terytorialny*, Kraków, s. 123-145
- Izdebski H., 2014, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa, s. 338-353
- Kaczmarek T., 2016, *Gminny podział administracyjny w świetle 25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, Przegląd Polityczny, 1, s. 63-80
- Kudra A., 2014, *Pożądaný status miasta na prawach powiatu*, <http://prawodlasamorządu.pl/2014.01.02pozadany-status-miasta-na-prawach-powiatu.html> z dnia 01.09.2017 r.
- Kulesza M., 1997, *Reforma podziału administracyjnego Polski*. W: *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, red. P. Swianiewicz, Warszawa, s. 240-252
- Michalska J., 2013, *Miasto na prawach powiatu – specyficzne połączenie gminy i powiatu*. W: *Województwo, region, regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej: II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. J. Korczak, Wrocław, s. 135-145
- Runge J., 2006, *Metody badań w geografii społeczno-ekonomicznej: elementy metodologii, wybrane narzędzia badawcze*, Katowice, s. 37-69
- Sobota M., Jawecki B., Tokarczyk-Dorociak K., 2012, *Aspekty prawne zmiany granic administracyjnych gmin*, Barometr Regionalny, 4, 30, s. 31-38
- Strus D., 2009, *Powiat jako szczebel w systemie administracji publicznej*, Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej, seria: Administracja i Zarządzanie, 82, s. 87-96
- Swianiewicz P., 1995, *Czy małe jest piękne? Czy duże jest bardziej efektywne? Wielkość gmin w teorii i praktyce*, Samorząd Terytorialny, 7/8, s. 23-31
- Swianiewicz P., 2000, *W poszukiwaniu optymalnej wielkości. Opinie burmistrzów z Europy Środkowej na temat łączenia lub dzielenia rządzonych przez nich gmin*, Studia Regionalne i Lokalne, 2, s. 119-132
- Swianiewicz P., 2010, *Czy rozmiar ma znaczenie? Zróżnicowanie opinii mieszkańców o funkcjonowaniu samorządów lokalnych w zależności od wielkości gminy*, Samorząd Terytorialny, 4, s. 5-16
- Walczak D., 2012, *Konieczność zmian w podziale terytorialnym gmin*, Zeszyty Naukowe SGGW. Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, 99, s. 205-213
- Wendt J., 1998, *Reforma terytorialna w Polsce*, Kwartalnik Geograficzny, 3 (7), s. 22-29

- Wendt J., 2000, *Dostępność komunikacyjna ośrodków władzy wojewódzkiej*, Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG, 6, s. 183-204
- Wendt J., 2001, *Geografia władzy w Polsce*, Gdańsk, s. 50-81; 95-109
- Wierzbica A., 2006, *Miasto na prawach powiatu. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa, s. 59-73, 80-84, 91-96
- Wierzbica A., 2007, *Wybrane problemy statusu prawnego jednostek organizacyjnych miasta na prawach powiatu*, Zeszyty Naukowe Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej im. Wojciecha Korfańtego, Zeszyt Naukowy Katedry Prawa Administracji, 32, s. 195-207

## **Akty prawne**

- Dz.U. 1952 nr 19, poz. 118
- Dz.U. 1990 nr 16, poz. 95 z późn. zm.
- Dz.U. 1998 nr 91, poz. 578 z późn. zm.
- Dz.U. 1998 nr 96, poz. 603.
- Dz.U. 2001 nr 45, poz. 497
- Dz.U. 2002 nr 93, poz. 821.
- Dz.U. 2003 nr 203, poz. 1966 z późn. zm.
- Dz.U. 2012 nr 0, poz. 853.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu miasta Tczewa za 2015 rok
- Sprawozdanie roczne z wykonania budżetu gminy Tczew za 2015 rok
- Uchwała nr XXIV/203/12 Rady Miasta Wałbrzycha
- Uchwała nr XXXVI/280/2013 Rady Miejskiej w Tczewie
- Uchwała nr 46/275/2016 Zarządu Powiatu Starogardzkiego
- Uchwała nr 66/217/2016 Zarządu Powiatu Tczewskiego

## **Strony internetowe**

- Czy Tczew będzie miastem na prawach powiatu?*, <http://www.tczewska.pl/wiadomosci/5072,czy-tczew-bedzie-miastem-na-prawach-powiatu>, z dnia: 30.12.2017
- Inowrocław miastem powiatem? Starostwo i ratusz ślą pisma do prezydenta Andrzeja Dudy*  
<http://www.pomorska.pl/wiadomosci/inowroclaw/art/7989484,inowroclaw-miastem-powiatem-starostwo-i-ratusz-sla-pisma-do-prezydenta-andrzeja-dudy,id,t.html>, z dnia: 30.12.2017
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji: można połączyć powiaty tczewski i starogardzki*  
<http://gniew.naszemiasto.pl/artikul/ministerstwo-administracji-i-cyfryzacji-mozna-polaczyc,2043314,art,t,id,tm.html>, 14.12.2017

- <http://bip.gmina-tczew.pl>
- <http://bip.powiat.tczew.pl>
- <http://bip.powiatstarogard.pl>
- <http://www.pzdsg.pl/>
- <http://www.stat.gov.pl/bdl>
- <https://e-szkola.wrotatczewa.pl>

## **Summary**

In 1999 the Polish government introduced an administrative reform and created cities with county rights. Not only the largest Polish cities, but also many middle-towns, were given these rights. This analysis includes possibilities and consequences of transforming Tczew into a city with county rights and creating "Kociewski" county by combining the rest of Tczewski county territory with starogardzki county. It has been proven that it is impossible to enforce this solution in current law conditions, therefore new regulations have to be introduced first. However, it already happened one time a few years ago in the case of Wałbrzych. There are a lot of arguments for transforming Tczew into a city with county rights which are: financial aspects and conflicts in the management of roads, local hospital and schools by dual town and county administration. Four different variants of transformation were studied, but only one which assumes creating "Kociewski" county and incorporation of surrounding villages to Tczew, seems to be beneficial for most of entities.