

Agnieszka Pawłowska

Wielka Brytania

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica 4, 218-247

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Agnieszka Pawłowska

Wielka Brytania

Na obszarze Anglii **tradycje** samorządu lokalnego sięgają czasów anglosaskich. Pewną niezależnością administracyjną cieszyły się wówczas *shires* – jednostki administracyjne zbliżone wielkością i granicami do dzisiejszych hrabstw (*county*) – a także *hundreds* – mniejsze jednostki administracyjne. Nazwa tej jednostki miała pochodzić od zamieszkujących ją stu rodzin wraz z obszarem równym 48 ha przypadającym na każdą z nich¹. Jako jednostki administracji terytorialnej hrabstwa zostały wprowadzone podczas panowania Alfreda zwanego Wielkim (871–899), władcy Wessexu². Zarówno *shires*, jak i *hundreds* znajdowały się we władaniu miejscowych notabli³. Wolne od wpływów notabli były miasta – *township* i *borough*. Ten drugi rodzaj miast to znaczące ośrodki władzy, czego potwierdzeniem są zapisy w *Kronice angielskiej o Five Boroughs* – federacji pięciu miast, które na jakiś czas zdominowały sprawy wschodnich obszarów Anglii⁴.

Po 1066 r. niektórym miastom przyznano statuty królewskie (*royal charter*), co pozwalało ich mieszkańcom administrować własnymi sprawami, zaś hrabstwa zaczęły przekształcać się w jednostki administracji królewskiej. Reprezentantem władzy monarchy w hrabstwie był szeryf. Jednak jego malejąca skuteczność w mobilizowaniu lokalnej szlachty dla potrzeb króla doprowadziła do zmierzchu znaczenia tego urzędu. Funkcje te przejął lord porucznik oraz podlegający mu sędziowie pokoju, którzy rekrutowali się spośród rodów szlacheckich, a swój urząd sprawowali z nadania królewskiego. Po rewolucji w 1688 r. i wprowadzeniu monarchii konstytucyjnej, już nie monarcha, lecz lord porucznik dokonywał mianowań na ten urząd, zaś sami sędziowie pokoju realizowali swoje uprawnienia praktycznie bez żadnej kontroli. Ich kompetencje nigdy nie zostały jasno określone. W istocie sędziowie pokoju realizowali właściwe dla owych czasów (XII–XV w.) zadania związane z wymiarem sprawiedliwości i administracją lokalną (pomoc ubogim, utrzymanie więzień, dróg i mostów). Aż do XVIII w. samorząd hrabstwa składał się z sędziów pokoju,

¹ J. Supernat, *W Anglii*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999, s. 19.

² N. Davis, *Wyspy. Historia*, Kraków 2003, s. 250.

³ R.M. Punnett, *British Government and Politics*, New York 1968, s. 374.

⁴ N. Davis, *Wyspy...*, s. 248.

którzy spotykali się na tzw. *quarter sessions* – rozprawach sądowych, a zarazem zgromadzeniach służących załatwieniu spraw administracyjnych hrabstwa.

Hrabstwa w stosunkowo niewielkim zakresie realizowały zadania o wymiarze społecznym – stanowiły raczej organy kontroli nad mniejszymi jednostkami (parafiami i miastami – *township*) oraz nadzorowały przestrzeganie prawa i porządku publicznego. W tym celu powoływany był główny konstabl dla hrabstwa oraz podlegli mu konstablowie w parafiach⁵.

Do XVI w. w ramach hrabstw uformowały się parafie (*parish* lub *vestry*) jako podstawowe, obok *borough*, związki administracji lokalnej. Parafie były zakładane przez właścicieli ziemskich, którzy fundowali również miejscowy kościół. W jego zakrystii lub w miejscowym zajeździe zbierali się parafianie, by podejmować decyzje w sprawach lokalnych.

W 1934 r. odnotowano w Anglii istnienie ok. 15 600 parafii, istotnie różniących się między sobą wielkością obszaru i liczbą ludności (największa parafia liczyła ponad 50 000 mieszkańców). Chociaż pod pojęciem parafii rozumie się jednostkę o charakterze wiejskim, miasta, którym nie przyznano statusu *borough*, charakteryzowały się takim samym systemem władz lokalnych.

Większość zgromadzeń parafialnych było otwartych i demokratycznych, ale poszczególne warstwy społeczne mogły w różnym stopniu wywierać wpływ na podejmowane decyzje. Niektóre parafie ograniczały udział parafian w zgromadzeniach do nielicznej grupy najbogatszych mieszkańców, którą uzupełniano na zasadzie kooptacji. Na mocy ustawy z 1831 r. pozwolono podatnikom zamieszkującym parafie liczące ponad 800 mieszkańców decydować o utworzeniu rady parafialnej pochodzącej z wyborów.

Do funkcji parafii należało głównie utrzymanie dróg, mostów, więzień, ale w 1601 r. Ustawa o pomocy ubogim (Poor Relief Act) nałożyła na parafie obowiązek opieki nad nędzarnikami i bezdomnymi. W tym celu parafie otrzymały również prawo do nakładania podatków.

Zadania związane z realizacją prawa o ubogich były nadzorowane przez specjalnie powołanych urzędników, a także miejscowych sędziów pokoju, którzy, w liczbie dwóch lub więcej, odbywali w parafiach pomniejsze sesje (*petty session*), służące wymiarowi sprawiedliwości oraz sprawom administracyjnym.

Podstawowy element odróżniający samorząd miejski od pozostałych form samorządu znawcy problemu widzą w możliwości powoływania przez niektóre miasta własnych sędziów pokoju, niezależnie od tych powoływanych przez hrabstwo, na terenie którego były położone, co dawało im także niezależność w zakresie zarządu sprawami lokalnymi⁶. Miasta posiadające status *borough* zarządzane były przez rady liczące do 20 członków, pierwotnie wybieranych przez mieszkańców płacących podatki, później zaś dokooptowanych przez samych radnych. Na czele rady stał burmistrz (*mayor*), albo też *bailiff* lub *provost*, wybierany przez radnych. Burmistrz nie tylko przewodniczył radzie, lecz również był głównym sędzią, zwykle przewodniczył rozprawom sądowym. Często dysponował poważnymi uprawnieniami o charakterze wykonawczym. Obok burmistrza, drugim co do ważności był urzędnik

⁵ R.M. Punnett, *British Government...*, s. 375.

⁶ S. Webb, B. Webb, *English Local Government*, vol. 3: *The Manor and the Borough*, London 1963, s. 261–266, [za:] J.A. Chandler, *Explaining Local Government...*, s. 12.

miejski (*town clerk*) – zwykle prawnik opłacany przez miasto i reprezentujący interesy jego mieszkańców wobec stron trzecich.

Po inkorporowaniu Walii w 1536 r. obszar ten dzielił doświadczenia samorządu angielskiego, zarówno w wymiarze prawnym, jak i organizacyjnym. Odmienne natomiast rozwijały się instytucje lokalne na obszarze Szkocji, która w wyniku Aktu o Unii stała się częścią królestwa Wielkiej Brytanii w 1707 r., jednak także później przyjmowała niejednokrotnie odmienne rozwiązania instytucjonalne. W Szkocji tradycyjnie silną pozycję miał szeryf – nie tylko reprezentant władcy, lecz także organ wymiaru sprawiedliwości w sprawach zarówno karnych, jak i cywilnych. Pozycji tej nie zachwiały próby wprowadzenia – na wzór angielski – sędziów pokoju, powszechnie ignorowanych przez szkocką szlachtę. W 1747 r. urząd szeryfa został zreformowany poprzez utworzenie urzędu pełnomocnika, w osobie prawnika z co najmniej trzyletnim doświadczeniem sądowym. Szeryf, pełnomocnik szeryfa i zastępcy szeryfa stanowili więc organ reprezentujący monarchę na terytorium hrabstwa. W 1667 r. na obszarach wiejskich ustanowiono urząd komisarzy ds. zapatrzenia, których podstawowym zadaniem było gromadzenie podatków. Szkocja, podobnie jak Anglia, była podzielona na parafie. Jednym z poważniejszych ich zadań było zakładanie i prowadzenie szkół – obowiązek, który parafie wypełniały już od 1695 r. Rozbudowanym samorządem mogły się także pochwalić miasta szkockie (*burgh*), wśród których 70 otrzymało (do XVIII wieku) statuty królewskie.

Podsumowując przemiany samorządu do początków XIX wieku, należy podkreślić, iż hrabstwa, wprawdzie posiadające długą tradycję, do 1889 roku były zarządzane przez nie pochodzących z wyboru sędziów pokoju, toteż trudno mówić o ich zupełnie samorządowym charakterze. Rzeczywisty samorząd lokalny funkcjonował w miastach i w parafiach, ale te ostatnie ani wielkością, ani samodzielnością, ani też doświadczeniem w zarządzaniu sprawami lokalnymi nie dorównywały miastom, toteż dyskusja o kształcie samorządu lokalnego w XIX wieku rozpoczęła się od przyjęcia Ustawy o korporacjach miejskich (*Municipal Corporation Act*) w 1835 r. Prawem tym objęto 178 *borough*. Rady miast objętych reformą pochodziły z wyborów odbywających się w okręgach jednomandatowych.

Prawa wyborcze przysługiwały wyłącznie mężczyznom odprowadzającym do rady miasta podatek od nieruchomości przez co najmniej trzy lata poprzedzające wybory. W 1869 r. w efekcie przyjęcia komunalnego prawa wyborczego (*Municipal Franchise Act*) skrócono do roku czas domicylu w celu uzyskania czynnego prawa wyborczego, zaś od 1882 r. radnych mogły także wybierać kobiety.

Kadencja rad wynosiła trzy lata, przy czym co roku zmieniała się trzecia część ich składu. Radni dokonywali wyboru ławników (*aldermen*) – 1/3 składu rady, którzy pełnili swój urząd przez kolejnych sześć lat. Rady zreformowanych *borough* przejęły majątek i zobowiązania poprzednich korporacji. Prawo pozwalało im nakładać podatki, lecz zadania, jakie przyznano miastom, były stosunkowo niewielkie (utrzymanie lokalnej policji, zapewnienie oświetlenia ulic), co wiązało się z intensywnym rozwojem administracji celowych przez cały okres XIX w. Znaczącą różnicą w stosunku do stanu poprzedniego było odebranie korporacjom miejskim zadań w zakresie wymiaru sprawiedliwości, a pozostawienie wyłącznie administracyjnych⁷.

⁷ J. Steward, *The Nature of British Local Government*, Basingstoke 2000, s. 27–29; J.A. Chandler, *Explaining Local Government...*, s. 44–45.

Porządkowanie spraw samorządu lokalnego rozpoczęto od miast nie tylko dlatego, że kultura niezależnych instytucji lokalnych była tam najlepiej rozwinięta. Miasta potrzebowały nowoczesnego samorządu bardziej niż inne wspólnoty lokalne, gdyż najwcześniej zostały dotknięte następstwami rewolucji agrarnej i przemysłowej – to tam napływała uboga ludność w poszukiwaniu pracy i schronienia. Industrializacja w połączeniu z urbanizacją rodziła problemy sanitarne, zdrowotne, mieszkalne, infrastrukturalne etc. Początkowo możliwość rozwiązania owych problemów widziano w powołaniu struktur celowych, tzw. pełnomocników ds. postępu (*improvement commissioners*), tj. organizacji realizujących na ogół jedno zadanie, np. oczyszczanie miasta. Pierwsze takie struktury powołano już w połowie XVIII w. w większych miastach (np. Bristol, Liverpool), w 1835 r. było ich ok. 300.

Pomysł tworzenia władz, których aktywność miałyby wymiar lokalny, wiąże się z działalnością grupy radykalnych reformatorów, spośród których najbardziej wpływowym był Edwin Chadwick. Reprezentował on utylitarne podejście do polityki i uważał, że władze lokalne powinny w pierwszej kolejności zapewnić efektywne świadczenie usług, a nie zajmować się budowaniem niezależnych od rządu instytucji lokalnych. Grupa Chadwicka, działająca w latach 1830–1850, dostrzegała pilną potrzebę świadczenia usług medycznych, zapewnienia odpowiednich warunków sanitarnych, dostarczania czystej wody. Skuteczna realizacja tych zadań wymagała powierzenia ich urzędnikom, a nie pozostawienia ich w rękach właścicieli ziemskich.

Ruch reformatorski Chadwicka zaowocował utworzeniem różnorodnych lokalnych zarządów, odpowiadających za świadczenie takich usług, jak: pomoc ubogim (*Boards of Guardians* – utworzone w 1834 r., na podstawie nowego prawa Poor Law Amendment Act), opieka medyczna (zarządy zdrowia utworzone po epidemii cholery w 1847 r.), budowa dróg (zarządy dróg utworzone w 1862 r.), zaopatrzenie w wodę (lokalne zarządy wodne) oraz dostęp do edukacji (zarządy szkół, które powstały w 1870 r., na mocy Ustawy o oświacie)⁸.

Ułomność powyższego systemu świadczenia usług publicznych wiązała się z tym, iż zintegrowane potrzeby jednej społeczności były zaspokajane przez niezależne i niewspółpracujące ze sobą organy. Zaczęto zastanawiać się nad integracją zadań i przekazaniem ich – wzorem miast – jednej administracji lokalnej. Parafie jako jednostki samorządu lokalnego uznano za zbyt małe, nie brano też pod uwagę możliwości ich powiększenia, gdyż skutkowałoby to utratą ich tożsamości. Dokonano więc wyboru, który zaważył na przyszłym kształcie samorządu terytorialnego w Wielkiej Brytanii i uczynił system brytyjski tak odmiennym od wzorów kontynentalnych, gdzie gmina, czyli najmniejsza jednostka administracyjna, stała się podstawową jednostką samorządu terytorialnego.

W 1888 r. na mocy Ustawy o samorządzie lokalnym (*The Local Government Act*) hrabstwa stały się jednostkami władztwa ogólnego, zarządzanymi przez pochodzące z wyborów bezpośrednich rady. Radom przekazano kompetencje sędziów pokoju i tym samym zlikwidowano ten urząd. Pierwsze zadania hrabstw ograniczały się do napraw dróg i mostów, utrzymania przytułków, zapobiegania zanieczyszczeniu

⁸ M. Beloff, G. Peele, *The Government of the United Kingdom. Political Authority in a Changing Society*, New York–London 1980, s. 241.

rzek, zwalczania szkodników, ochrony dzikiego ptactwa itp. Odnośnie do organizacji rad hrabstw ustawa z 1888 r. wyraźnie wzorowała się na prawie miejskim z 1835 r.

Obok 62 hrabstw wiejskich (*county*) ustawa z 1888 r. powołała do życia w Anglii i Walii 61 hrabstw miejskich (*county borough*) jako jedyny szczebel samorządu na ich obszarze. Ustawa weszła w życie 1 kwietnia 1889 r. Samorządowe hrabstwa, na wzór angielskich, zostały powołane także w Szkocji ustawą *The Local Government (Scotland) Act* z 1889 r.

Ustawa o samorządzie lokalnym z 1894 r. jest na ogół postrzegana jako ta, która powołała zupełnie nowy szczebel samorządu lokalnego, w ramach istniejących hrabstw, w postaci dystryktów miejskich (535) i wiejskich (472) oraz miast (*non-county Borough* – 270). W istocie, jako jednostki administracji terytorialnej, wymienione dystrykty funkcjonowały już przed 1894 r. jako związki celowe – wspomniane wcześniej zarządy zdrowia i zarządy dróg – ich kompetencje i zadania przekazano nowo powstałym samorządom, które w pierwszych latach istnienia ograniczały się wyłącznie do realizacji tych zadań.

Dziewiętnastowieczne ustawodawstwo budujące nowoczesny samorząd terytorialny w Zjednoczonym Królestwie dopełniła Ustawa o samorządzie Londynu (*London Government Act*) z 1899 r. Od 1888 r. na obszarze Londynu funkcjonowała Rada Hrabstwa Londynu (*London County Council*) oraz 29 jednostek metropolitalnych (*metropolitan boroughs*), których mieszkańcy wybierali swoich burmistrzów. Metropolitalne *borough* odpowiadały za stan sanitarny (budowę i utrzymanie kanalizacji), utrzymanie dróg, wywóz śmieci, utrzymywały parki, muzea, biblioteki i galerie. Niestety ustawodawca nie skoordynował działań rad 29 *borough* z pracami Rady Hrabstwa Londynu, co było konieczne, zważywszy na często pokrywające się zakresy odpowiedzialności obu tych szczebli samorządu⁹.

Wzmoczona aktywność ustawodawcza, rozwój polityki społecznej, podniesienie udziału środków finansowych pochodzących z budżetu państwa w dochodach lokalnych z 23% w 1919 r. do 39% w 1939 r. wskazują na wzrost zainteresowania władz państwowych funkcjonowaniem administracji lokalnej, a także na stopniową utratę niezależności tej ostatniej. I chociaż wydarzenia z pierwszej połowy XX wieku nie przyniosły istotnych zmian w zasadach i materii działania samorządu terytorialnego, to z perspektywy kolejnego półwiecza widoczny jest zachodzący wówczas proces stopniowego zacierania się granic między sferami władztwa centralnego a lokalnego. Symbolicznym uwieńczeniem tego procesu jest powołanie przez konserwatywny gabinet Harolda Macmillana Ministerstwa Mieszkalnictwa i Samorządu Lokalnego (*Ministry of Housing and Local Government*)¹⁰.

Pod koniec lat 50. rozpoczęto starania o przebudowę struktury samorządu terytorialnego w Zjednoczonym Królestwie. Jako pierwszy zrekonstruowany został ustawą z 31 lipca 1963 r. samorząd londyński. Weszła ona w życie 1 kwietnia 1965 r., powoływała w metropolii dwa szczeble samorządu: Radę Wielkiego Londynu (*Greater London Council*) odpowiedzialną za planowanie strategiczne, transport, ochronę przeciwpożarową, mieszkalnictwo i oświatę, oraz 32 rady dzielnic Londynu (*London borough councils*), a także korporację *City of London*¹¹.

⁹ J.A. Chandler, *Explaining Local Government...*, s. 105.

¹⁰ Ibidem, s. 184.

¹¹ Ibidem, s. 190–191.

W celu przeprowadzenia kolejnych reform powołano dwie Komisje Królewskie: pierwszą, pod przewodnictwem Lorda Wheatleya, w celu opracowania projektu reform podziału administracyjnego Szkocji; drugą, kierowaną przez Lorda Redcliffe'a-Mauda, dla samorządu w Anglii. Obie Komisje przedłożyły swoje raporty w 1969 r.

Komisja Redcliffe'a-Mauda wyszła z założenia o zbyt dużej liczbie zbyt małych jednostek samorządu lokalnego, których funkcje nie spełniają oczekiwań związanych ze współczesnymi procesami urbanizacji. Prace tej Komisji skupiły się więc głównie na przygotowaniu radykalnej reformy podziału administracyjnego, opartej na zasadzie jednoszczeblowości. W raporcie zaproponowano nowy podział Anglii na 59 jednostek, które w istocie byłyby jedynym szczeblem samorządu. Wyjątkiem miały być trzy obszary metropolitalne (Greater Manchester, Merseyside, West Midlands), gdzie nadal miał funkcjonować samorząd dwuszczeblowy. Przedłożono też propozycję utworzenia samorządu regionalnego w postaci ośmiu prowincji, których rady pochodziłyby z wyborów pośrednich, zaś kompetencje miałyby charakter doradczy, a zadania uzupełniałyby te realizowane przez szczeble niższe samorządu.

Podobne założenia, lecz odmienne rozwiązania, złożyły się na raport Komisji Wheatleya. Ustawa o samorządzie lokalnym w Szkocji z 1929 r. wprowadziła samorząd składający się z pięciu rodzajów jednostek: hrabstw miejskich (4), hrabstw (33), dużych miast (21), małych miast (176), dystryktów (196)¹², natomiast Komisja zaproponowała podział Szkocji na 7 dużych regionów i 37 dystryktów. Także dwuszczeblowy samorząd przewidziano na obszarze Walii (5 hrabstw i 36 dystryktów).

Ustawa o samorządzie lokalnym – przyjęta w 1972 r., a implementowana od maja 1974 r. – w niewielkim zakresie przyjęła zalecenia Komisji Redcliffe'a-Mauda. W jej wyniku utrzymano na całym obszarze Anglii dwa szczeble samorządu (nie licząc parafii):

- niższy, składający się z 36 dystryktów metropolitalnych (*metropolitan boroughs*), liczących średnio 250 tys. mieszkańców; 32 dystryktów Londynu (*London boroughs*) oraz 296 dystryktów wiejskich (*shire districts*), liczących średnio ok. 100 tys. mieszkańców,
- wyższy, składający się z 7 hrabstw metropolitalnych (*metropolitan counties*), liczących ponad 1 mln mieszkańców i 39 hrabstw wiejskich (*counties*), liczących średnio ponad 500 tys. mieszkańców¹³.

W większym zakresie wzięto pod uwagę zalecenia Komisji Wheatleya odnośnie do podziału terytorialnego Walii i Szkocji. Obszar Walii podzielono na 8 hrabstw i 37 dystryktów. Samorząd terytorialny w Szkocji znalazł swoje podstawy w ustawie z 1973 r., która powołała do życia 9 regionów, 53 dystrykty (samorząd dwuszczeblowy) oraz 3 jednostki unitarne na wyspach (Szetlandach, Orkadach i Hebrydach). Od zasady dwuszczeblowości odstąpiono natomiast w przypadku Irlandii Północnej, na której obszarze utworzono – w drodze ustawy The Local Government (Northern Ireland) Act z 1972 r. – 26 dystryktów.

By należycie scharakteryzować aktualną **pozycję prawną samorządu terytorialnego** w Wielkiej Brytanii, należy w pierwszej kolejności wskazać na jej źródła umiejscowione w systemie politycznym tego państwa, w szczególności zaś na:

¹² R. Mackie, *Local Government Management Development In Scotland: A Study of Public Policy and its Implementation, 1967–2002*, „Local Government Studies” 2004, nr 3, s. 346–347.

¹³ P.G. Richards, *The Reformed Local Government System*, London 1976, s. 60.

- brak konstytucji jako jednolitego aktu normatywnego, ustanawiającego podstawy dla ustroju politycznego i stanowienia aktów normatywnych niższego rzędu, połączony z omnipotencją ustawodawczą parlamentu,
- model westminsterski systemu politycznego, połączony z systemem dwupartyjnym – będący łańcuchem zależności: od programu politycznego zwycięskiej partii, poprzez projekty ustaw formułowane w łonie rządu, których przyjęcie jest gwarantowane większością parlamentarną jednej partii, aż do organów samorządu terytorialnego, którym doktryna *ultra vires* nie pozwala na więcej niż to, co przewidziano w ustawie.

Doktryna *ultra vires* jest sprzeczna z treścią artykułu 4, ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego: „Społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy”¹⁴. Mając na uwadze odmiennosc zasad leżących u podstaw samorządu brytyjskiego od tych przyjętych w Karcie, premier konserwatywnego rządu przez lata odmawiał złożenia podpisu pod dokumentem. Zmiana większości parlamentarnej w 1997 r. wpłynęła znacząco na stanowisko Gabinetu wobec samorządu terytorialnego (o czym w dalszej części artykułu), skłaniając premiera Tony’ego Blaira do podpisania Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Akt ten nie zmienił istotnie zakresu obowiązywania doktryny *ultra vires*. W kwestiach rozwoju lokalnego Ustawa o samorządzie lokalnym z 2000 r. przyznaje organom samorządowym większą autonomię decyzyjną, co jest złagodzeniem zasady *ultra vires* w określonym ustawą obszarze¹⁵.

Ważnym czynnikiem determinującym relacje pomiędzy organami samorządu terytorialnego a rządem jest brak administracji rządowej w terenie¹⁶. Namiastkę zdekoncentrowanej administracji rządowej w Anglii wprowadzono w 1993 r., ustanawiając regionalne Biura Rządowe (*Government Offices*), będące połączeniem dotychczasowych regionalnych biur ministerstw: środowiska, transportu i zatrudnienia. Biura te zaczęły się rozrastać i w 2003 r. reprezentowały już 9 resortów, chociaż poziom regionalizacji zadań realizowanych przez niektóre z nich (np. resortu spraw wewnętrznych) wydaje się umiarkowany.

To, co rozumiemy pod pojęciem administracji samorządowej jest jedyną (nie licząc administracji agencji świadczących usługi publiczne, tzw. *quangos* – *quasi non-governmental organizations*) administracją terytorialną. Zarówno ze względu na tradycje, jak i literę prawa, samorząd jest przede wszystkim podmiotem zarządzającym jednostką terytorialną – jest lokalną administracją (*local administration*); w drugiej zaś kolejności – reprezentantem woli społeczności lokalnej, czyli władzą lokalną (*local authority*). W sytuacji braku przedstawiciela rządu w terenie jedynym sposobem na skuteczne monitorowanie finansów lokalnych oraz jakości i trybu

¹⁴ Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.

¹⁵ Art. 2: *Every local authority are to have power to do anything which they consider is likely to achieve any one or more of the following objects [...]*, Local Government Act 2000 (c. 22), <http://www.statutelaw.gov.uk> [dostęp 1.06.2009].

¹⁶ J. Morphet, *Modern Local Government*, London 2008, s. 142; J. Tomaney, *Regionalism and the Challenge for Local Authorities*, [w:] G. Stoker, D. Wilson (red.), *British Local Government into the 21st Century*, Basingstoke 2004, s. 172–173.

świadczenia usług publicznych jest poddanie administracji lokalnej bezpośrednio nadzorowi ze strony administracji centralnej (ministerialnej) lub przeniesienie odpowiedzialności za niektóre usługi publiczne na instytucje kontrolowane przez rząd. W istocie kombinacja obu tych posunięć, wzbogacona o element urynkowania usług publicznych, znalazła swoją praktykę w brytyjskim samorządzie terytorialnym.

Powracając do zagadnienia podstaw prawnych funkcjonowania samorządu brytyjskiego, składają się na nie w pierwszej kolejności ustawy. Między 1888 r. a lutym 2009 r. parlament brytyjski przyjął 384 ustawy, które w tytule zawierają odniesienie do samorządu lokalnego. Ustaw dotyczących samorządu jest jednak więcej, gdyż regulacje dotyczące wykonywania przez administrację lokalną niektórych zadań (np. dotyczących mieszkalnictwa) zostały zamieszczone w odrębnych aktach.

Wśród ustaw znaleźć można tzw. ustawy adopcyjne (*adoptive acts*), których przyjęcie przez organ samorządu lokalnego (tzw. adopcja) polega na spełnieniu określonych w ustawie warunków (np. proceduralnych), co skutkuje możliwością realizowania przez ten organ wyszczególnionych w ustawie zadań i związanych z nimi kompetencji. Inną kategorią ustaw są ustawy prywatne (*private acts*), w przypadku aktów inicjowanych przez organ stanowiący jednostki samorządu lokalnego, nazywane ustawami lokalnymi (*local acts*). Ustawy lokalne pozwalają realizować dodatkowe zadania i kompetencje (w stosunku do tych przyznanych w ustawach powszechnych) na obszarze konkretnej jednostki¹⁷.

Praktyka wnoszenia pod obrady parlamentu projektów ustaw lokalnych była znana już XIX wieku. Jej znaczenie dla późniejszych relacji pomiędzy administracją centralną a lokalną jest większe, niż mogłoby się wydawać. Adresatem problemów i petycji samorządów nie była bowiem władza wykonawcza, lecz ustawodawcza, która mogła je wyposażyć w dodatkowe kompetencje. Takie relacje samorządu z legislatywą oddaliły go od egzekutywy i w efekcie wpłynęły na uformowanie się odrębnej administracji centralnej i lokalnej – działających we wzajemnej izolacji i nieświadomości¹⁸. Aktami niższego rzędu, regulującymi funkcjonowanie samorządu terytorialnego są ministerialne rozporządzenia, także rozporządzenia tymczasowe (*provisional orders*) skierowane do konkretnej jednostki terytorialnej oraz regulaminy określające rozmaite działania administracji lokalnej.

Innowacją w zakresie podstaw prawnych funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego jest zapis Ustawy o samorządzie lokalnym z 2000 r., który wymaga, by każda jednostka przygotowała swój statut (*constitution*) zawierający: informacje, które zostaną określone przez sekretarza stanu, treść obowiązujących regulaminów wewnętrznych, treść kodeksu postępowania jednostki administracji lokalnej, inną informację, którą jednostka uzna za niezbędną¹⁹.

Na podstawie upoważnienia Ustawy o samorządzie lokalnym z 1972 r. oraz upoważnień zawartych w ustawach szczegółowych organ stanowiący samorządu lokalnego może wydawać przepisy miejscowe (*byelaws*). Ich celem jest zapobieganie lub

¹⁷ Art. 239 Ustawy o samorządzie lokalnym z 1972 roku (Local Government Act 1972, c. 70), <http://www.statutelaw.gov.uk> [dostęp 1.06.2009].

¹⁸ J. Steward, *The Nature of British Local Government...*, s. 37, 91.

¹⁹ Art. 37, Local Government Act 2000 (c. 22), <http://www.statutelaw.gov.uk> [dostęp 26.06.2009].

ograniczenie naruszeń porządku publicznego na obszarze jednostki. Przepisy miejscowe są przyjmowane w drodze uchwały rady i mogą regulować tylko te kwestie, które nie zostały już uregulowane innym aktem normatywnym. Zatem o ile ustawy i wydawane z ich upoważnienia rozporządzenia regulują działania podejmowane przez organy samorządu lokalnego, o tyle przepisy miejscowe służą regulacji działań obywateli zamieszkałych na obszarze danej jednostki samorządu lokalnego²⁰.

Przepisy miejscowe mogą wejść w życie dopiero po ich zatwierdzeniu przez właściwy organ nadzoru, tj. sekretarza stanu, co jest świadectwem realizowanej w stosunku do decyzji samorządu lokalnego **kontroli prewencyjnej** ze strony organów państwowych. Decyzje administracji lokalnej podlegają również kontroli sądowej, kontroli Komisji Audytowej (w zakresie finansów i jakości świadczonych usług), a także kontroli komisarza do spraw administracji lokalnej²¹. Ponadto administracja lokalna jest poddawana różnym formom nadzoru administracyjnego ze strony sekretarza stanu odpowiedzialnego za administrację lokalną oraz tych członków rządu, w których kompetencjach znajdują się polityki publiczne, także realizowane na poziomie lokalnym (np. bezpieczeństwo publiczne, planowanie przestrzenne).

„Parlament Wielkiej Brytanii jest suwerenny, [...] wszystkie obecne władze lokalne są ustawowymi twórcami Parlamentu i nie mają niezależnego statusu ani innej racji, by istnieć”²² – ten fragment raportu Komisji Widdicombe’a z 1986 r. w pełni oddaje pogląd brytyjskich konserwatystów na miejsce i prawa samorządu terytorialnego w systemie politycznym Zjednoczonego Królestwa. Pogląd ten był podstawą polityki Rządu Jej Królewskiej Mości w stosunku do administracji lokalnej w latach 1979–1996. Dotyczyła ona wszystkich aspektów funkcjonowania samorządu – zadań, finansów, instytucji (co zostanie zaprezentowane w dalszej części artykułu) – ale także samej struktury terytorialnej, której przeobrażenia, zapoczątkowane w 1985 r., w istocie trwają do dziś.

Ustawa z 1972 r., wbrew rekomendacjom Królewskiej Komisji Redcliffe’a-Mauda, pozostawiła dwuszczeblową strukturę samorządu. Wkrótce rozwiązanie to stało się celem krytyki. Jej przedmiotem była nie tylko sama struktura samorządu, lecz również trudności, jakie rodziła, tj. początkowo nieprecyzyjny rozdział niektórych zadań pomiędzy dystryktami i hrabstwami oraz wiążące się z tym niejasne zasady ich finansowania. Z perspektywy czasu wydaje się jednak, iż powyższe kwestie miały znaczenie drugorzędne wobec przyczyn o charakterze politycznym, które doprowadziły do likwidacji wyższego szczebla samorządu na obszarach metropolitalnych, w tym w Londynie.

Zmiany w strukturze samorządu terytorialnego w Anglii, które przeprowadzono w połowie lat 80., nie stanowiły elementu spójnej reformy. Samorząd nie funkcjonował bowiem w świadomości i polityce konserwatystów jako odrębny segment administracji publicznej. Był on raczej definiowany jako agent administracji centralnej. Toteż to, co się z samorządem działo w dekadzie lat 80., było, po pierwsze, funkcją polityki rządu Margaret Thatcher zmierzającej do – najkrócej rzecz ujmując – urynkowania usług i ograniczenia wydatków publicznych (o czym w ko-

²⁰ Szerzej na temat przepisów miejscowych patrz: J. Supernat, *W Anglii*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach...*, s. 45–49.

²¹ Szerzej: ibidem, s. 71–73.

²² Za: J.A. Chandler, *Explaining Local Government...*, s. 244.

lejnej części tekstu). Była to część programu politycznego Partii Konserwatywnej, zaakceptowanego po raz pierwszy w 1979 r. i jeszcze czterokrotnie w ciągu kolejnych kilkunastu lat. Po drugie, niektóre działania w stosunku do samorządu były elementem walki partyjnej prowadzonej przez konserwatywny rząd wobec laburzystowskich organów administracji lokalnej.

Obie wymienione powyżej zmienne leżały u podstaw redukcji szczebli samorządu terytorialnego na obszarach metropolitalnych. Zapowiedź tego posunięcia znalazła się w Białej Księdze opublikowanej już w 1983 r., gdzie wskazywano słabość hrabstw metropolitalnych, realizujących nieliczne zadania, natomiast wydających nieproporcjonalnie wysokie środki. Wskazywano też na niejasny zakres odpowiedzialności za usługi publiczne tam, gdzie funkcjonowały dwa szczeble samorządu²³. Opozycja reprezentowała jednak pogląd o czysto politycznych przesłankach likwidacji rad hrabstw metropolitalnych i Rady Wielkiego Londynu. Istotnie, rady te były kontrolowane przez Partię Pracy i niejednokrotnie angażowały się w akcje wymierzone w rząd. Szczególnie konfrontacyjną politykę wobec rządu Margaret Thatcher prowadził Ken Livingston – przewodniczący Rady Wielkiego Londynu, toteż komentatorzy polityczni podnosili argument o chęci pozbycia się go ze sceny politycznej jako podstawowego motywu zmian w strukturze samorządu terytorialnego. Dokonały się one w drodze ustawy z 1985 r., której zapisy weszły w życie 1 kwietnia roku następnego.

W rezultacie z mapy podziału terytorialnego Anglii zniknęło sześć hrabstw metropolitalnych oraz Wielki Londyn jako odrębna jednostka samorządowa. Ich zadania przejęły dystrykty metropolitalne i dzielnice Londynu, z tym że takie zadania, jak transport publiczny, policja i ochrona przeciwpożarowa w stolicy, zostały przekazane do kompetencji organów wspólnych (*joint boards*), w których zasiadali członkowie rad dystryktów, a w Londynie – jego dzielnic²⁴.

W ten sposób powrócono do pomysłu samorządu jednoszczeblowego, którym postanowiono objąć kolejne, obok metropolitalnych, zurbanizowane obszary Anglii oraz całą Walię i Szkocję. Podział administracyjny Walii i Szkocji zreformowano odrębnymi ustawami przyjętymi w 1994 r. Dotychczasowe dwa szczeble samorządu zostały zastąpione jednym – jednostkami unitarnymi, w Walii w liczbie 22, w Szkocji – 32 (w tym 3 już istniejące jednostki unitarne na archipelagach wysp należących do terytorium Szkocji). Nowy podział administracyjny wszedł w życie w 1996 r.

Komisja ds. Samorządu Lokalnego, pracująca nad nowym podziałem terytorialnym Anglii, zaproponowała utworzenie 47 jednostek unitarnych (w tym samorząd wysp Scilly), co skutkowało: zmniejszeniem liczby hrabstw do 36, zaś leżących na ich obszarze dystryktów – do 237. Bez zmian pozostała liczba dystryktów metropolitalnych i rad dzielnic Londynu. Nowy podział administracyjny wszedł w życie w 1997 r.

Przy okazji tej reformy powróciła kwestia regionalizacji. W istocie, taki podział obszaru Anglii i Walii miał już miejsce. Podczas II wojny światowej ich obszar był podzielony na 11 regionów. Regionalizacja była także jednym z zaleceń przedstawionych w raporcie Komisji Redcliffe'a-Mauda. Proponowany przez nią podział

²³ K. Young, N. Rao, *Local Government since 1945*, Oxford 1997, s. 214.

²⁴ G. Stoker, *Transforming Local Governance. From Thatcher to New Labour*, Basingstoke 2004, s. 30.

Anglii na 8 regionów został przywołany w Manifeście Nowej Partii Pracy w 1997 r., zaś rok później znalazł odzwierciedlenie w Ustawie o rozwoju regionalnym.

Anglia została podzielona na osiem regionów oraz obszar Wielkiego Londynu, którego zadania mają także charakter regionalny, lecz władze pochodzą z wyborów bezpośrednich, w przeciwieństwie do pozostałych regionów zarządzanych przez organy, w których reprezentowany jest samorząd lokalny, ale głównie przedsiębiorcy²⁵. Ten stan rzeczy może jednak ulec zmianie. Rząd brytyjski dopuszcza możliwość powstania samorządowych regionów, jednakże warunkuje to koniecznością: poparcia takiego rozwiązania przez mieszkańców danego regionu w referendum (brano więc pod uwagę możliwość regionalizacji asymetrycznej), wyrażenia zgody, także w drodze referendum, na redukcję – tam gdzie istniały – dwóch szczebli samorządu i zastąpienia ich jednym²⁶.

Przeprowadzenie referendów dotyczących powstania samorządu regionalnego planowano w trzech regionach: Północno-Wschodnim, Yorkshire i Północno-Zachodnim. W listopadzie 2004 r. przeprowadzono referendum w regionie Północno-Wschodnim, gdzie uznano, że idea regionów cieszy się największym poparciem. Mieszkańcy odrzucili jednak zdecydowaną większością głosów tę propozycję, toteż zrezygnowano z organizowania dalszych referendów.

Ostatnie dwa lata przyniosły kolejne zmiany w podziale administracyjnym. Ustawą o samorządzie lokalnym w Irlandii Północnej z 2008 r. zmieniono dotychczasowy podział prowincji, redukując 26 dystryktów do 11²⁷. W Anglii 1 kwietnia 2009 roku dotychczasowe 44 jednostki dwuszczeblowego samorządu zostały zastąpione 9 jednostkami unitarnymi²⁸. W ten sposób na obecny podział terytorialny składają się:

- samorząd jednoszczeblowy: 56 jednostek unitarnych oraz 36 dystryktów metropolitalnych,
- samorząd dwuszczeblowy: 27 hrabstw i 201 dystryktów oraz 32 dzielnice Londynu i Region Wielkiego Londynu.

Uzupełnieniem powyższej struktury są jednostki pomocnicze, tj. parafie.

Rozwój samorządu terytorialnego to przede wszystkim rozwój jego wymiaru funkcjonalnego, tj. wzrost liczby i zakresu realizowanych przez niego **zadań** oraz związanych z nimi **kompetencji**. Począwszy od 1601 roku, kiedy parafiom w drodze ustawowej przekazano zadanie opieki nad nędzarnicami i przyznano prawo do nakładania podatków umożliwiających jego finansowanie, aż do lat 80. XX wieku obserwujemy stabilny rozwój zadań samorządu. Jego dynamika jest różna w zależności od statusu jednostki samorządowej – najwcześniej i najwięcej zadań zostało

²⁵ C. Game, „A Choice for England’s Regions: Economic Devolution or Democratic Government?”, referat przedstawiony na konferencji „Public Administration Between Globalisation and Decentralisation: Implications for education and training”, IASIA, Stambuł, 17–20 czerwca 2002 (dokument w zbiorach autorki).

²⁶ ODPM, Your Region Your Choice. Revitalising the English Regions, May 2002. <http://www.communities.gov.uk/documents/citiesandregions/pdf/151228.pdf> [dostęp 3.06.2009].

²⁷ Local Government (Boundaries) Act (Northern Ireland) 2008, <http://www.statute-law.gov.uk> [dostęp 3.06.2009].

²⁸ New Unitary Councils – established 1 April 2009, <http://www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/doc/1226948.doc> [dostęp 7.06.2009].

przyswajanych jednostkom miejskim. Powstanie samorządowych hrabstw i dystryktów oznaczało przekazanie im dotychczasowych zadań rządów specjalnych. W 1902 r. radom hrabstw przekazano zadania z zakresu oświaty, zaś w 1909 r. za domenę samorządu uznano planowanie przestrzenne.

Przyswajanie idei państwa opiekuńczego po I wojnie światowej otwiera nowy etap w ewolucji zadań samorządu lokalnego. Rząd brytyjski rozpoczął proces „nacyjnalizacji” zadań z zakresu polityki społecznej, które dotychczas były realizowane przez samorząd – od tej pory jest on coraz bardziej instrumentem polityki, której autorem jest rząd. Po 1945 r. niektóre zadania z zakresu infrastruktury (dostarczanie gazu i elektryczności) i kwestie społeczne (ochrona zdrowia) zostały przejęte przez agencje rządowe. Jednocześnie obserwujemy wzrost kompetencji samorządu w zakresie mieszkalnictwa i oświaty²⁹.

Zadania realizowane przez samorząd lokalny do lat 80. XX wieku były na ogół przedstawiane w czterech grupach:

- zadania o charakterze ochronnym (*protective*), mające na celu ochronę osób i mienia przed różnymi zagrożeniami; do zadań tych zaliczano utrzymanie straży pożarnej, policji, ale także gromadzenie odpadów, inspekcję żywności, miar i wag oraz tzw. policję spektakli, czyli wydawanie pozwoleń na rozmaite imprezy masowe,
- zadania komunalne (*communal*) – świadczenie usług, których odbiorcą była cała wspólnota lokalna, takich jak utrzymanie dróg i ich oświetlenia, parków, stadionów, planowanie przestrzenne etc.,
- zadania skierowane do osób (*personal*), mające na celu świadczenie usług społecznych, takich jak oświata, opieka nad dziećmi oraz osobami starszymi i niepełnosprawnymi,
- zadania o charakterze handlowym (*trading*) – sprzedawanie mieszkańcom takich usług publicznych, jak: transport publiczny, czy media (woda, ogrzewanie, gaz, elektryczność).

Większość zadań realizowanych przez samorząd lokalny ma charakter obligatoryjny. Ustawa o samorządzie lokalnym z 1972 r. dokonała ich dystrybucji pomiędzy hrabstwa, dystrykty i parafie. Jeżeli w wyniku reformy podziału administracyjnego dwa szczeble samorządu zostały zredukowane do jednego, tj. jednostki unitarnej, przejmowała ona wszystkie zadania realizowane uprzednio przez oba szczeble.

Katalog oraz tryb realizacji zadań przez administrację lokalną był przedmiotem dynamicznej polityki rządów konserwatywnych, której źródła należy poszukiwać w ideologii neoliberalnej oraz teorii wyboru publicznego. Nie bez znaczenia była też niekorzystna sytuacja ekonomiczna Wielkiej Brytanii, kiedy Margaret Thatcher obejmowała fotel premiera. W 1979 r. rząd musiał stawić czoła dużemu bezrobociu, rosnącym inflacji i długowi publicznemu.

Polityka konserwatystów zmierzała do modernizacji brytyjskiej gospodarki poprzez wzmocnienie sektora własności prywatnej i wolnego rynku. Prywatyzacja i wolny rynek miały również wkroczyć w sferę majątku i usług publicznych. Ponie-

²⁹ H. Wollmann, *Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organizations*, „Local Government Studies” 2004, nr 4, s. 643.

waż te ostatnie były domeną administracji lokalnej, stała się ona głównym adresem reformatorskich działań rządu.

Konserwatyści myśleli o samorządzie lokalnym jako o takim, który stwarza warunki do efektywnego świadczenia usług, a nie samorządzie świadczącym, kosztownym i monopolistycznym. Realizacja wizji administracji responsywnej, zorientowanej na klienta wymagała jednak głębokiej interwencji rządu w dotychczasowe zadania, kompetencje i tryb funkcjonowania samorządu lokalnego.

Istotne zmiany w funkcjonowaniu przedsiębiorstw komunalnych wprowadziła Ustawa o samorządzie lokalnym, planowaniu i gruntach (*Local Government, Planning and Land Act*) z 1980 r., która nakazywała samorządom dokonywanie wyboru wykonawcy zadań w zakresie utrzymania i budowy dróg w drodze przetargu publicznego, a więc branie pod uwagę także ofert przedsiębiorstw prywatnych. W ramach realizacji wymienionej ustawy powołano również do życia miejskie korporacje rozwoju (*Urban Development Corporation*), które przejęły od samorządu zadania w zakresie planowania lokalnego.

W miarę pojawiania się kolejnych aktów normatywnych poszerzał się zakres usług poddanych obowiązkowym przetargom publicznym. Ustawa o samorządzie lokalnym z 1988 r. zobowiązywała do wyboru w drodze przetargu przedsiębiorstw świadczących usługi w zakresie utrzymania parków, oczyszczania, gromadzenia odpadów, konserwacji budynków i pojazdów oraz wyżywienia w szkołach. Z kolei ustawa z 1992 r. pozwalała na kontraktację usług o charakterze finansowym, prawnym i technicznym (gromadzenie podatków, przyznawanie ulg mieszkaniowych, informatyzacja).

Największy sukces rządu konserwatywnego w polityce prywatyzacji majątku komunalnego dotyczył mieszkań komunalnych. Ustawa mieszkaniowa z 1980 r. dała osobom zamieszkującym własność komunalną od co najmniej trzech lat prawo do jej wykupu z korzystną ulgą. Dodatkowym bodźcem do wykupu domu lub mieszkania było wycofanie dofinansowania do czynszu, co skutkowało poważnym zwiększeniem jego wysokości. Kolejna ustawa mieszkaniowa z 1988 r. dała mieszkańcom domów komunalnych prawo do zrezygnowania z zarządu właścicielskiego administracji lokalnej na rzecz innego gospodarza, np. stowarzyszenia. W efekcie rządowej polityki wykupu lokali ponad milion mieszkańców nabyło je na własność, natomiast odsetek zasobów komunalnych wśród nieruchomości mieszkalnych spadł z 32% w 1979 r. do 26% w 1987³⁰.

Realizacja zadań oświatowych była regulowana ustawą z 1944 r., opartą na partnerstwie trzech podmiotów: rządu, lokalnych władz oświatowych (*Local Education Authority*) i nauczycieli. Polityka gabinetów Margaret Thatcher zmierzała w kierunku upodmiotowienia samych szkół i rodziców. Te pierwsze miały zyskać więcej samodzielności w wykorzystywaniu własnych zasobów, co pozwoliłoby im lepiej reagować na potrzeby rynku edukacyjnego, a co za tym idzie, stworzyłoby warunki konkurencji pomiędzy placówkami oświatowymi. Służyć temu miały lokalne zarządy szkołami (*Local Management of Schools*) pomyślane jako instytucjonalne wsparcie w efektywnym zarządzaniu, pozyskiwaniu i rozdysponowywaniu środków finansowych przez szkoły. Utworzenie zarządów szkołami oznaczało ograniczenie

³⁰ K. Young, N. Rao, *Local Government since 1945...*, s. 268–269.

możliwości władz samorządowych wpływania na sprawy oświaty na obszarze ich właściwości terytorialnej³¹.

Jednak kluczowym posunięciem konserwatystów w zakresie systemu oświaty była reforma wprowadzona ustawą z 1988 r., pozwalająca dyrektorom szkół i rodzicom decydować o zmianie organu założycielskiego szkoły poprzez wnioskowanie do właściwego sekretarza stanu o przyznanie statusu szkoły dotowanej. Przyznanie takiego statusu oznaczało, że szkoła nie będzie już zarządzana przez samorząd, lecz znajdzie się pod bezpośrednim nadzorem Departamentu Edukacji.

Polityka rządów konserwatywnych wpłynęła na ograniczenie wymiaru funkcjonalnego samorządu terytorialnego oraz sposób realizowania tych zadań, które przy nim zostały. Liczne, dotychczas kontrolowane przez lokalne rady, zadania zostały przekazane tzw. *quangos* – organizacjom pozarządowym, ale *de facto* znajdującym się pod nadzorem administracji centralnej, gdyż zarówno ich zarząd jest mianowany przez rząd, jak i finansowo są one od rządu zależne. W istocie, brytyjski samorząd terytorialny zatoczył krąg – powrócił do rozwiązań właściwych dla okresu sprzed powstania rad samorządowych. Jednak o ile tryb wyłaniania dziewiętnastowiecznych zarządów zachowywał pierwiastek ich społecznej odpowiedzialności, o tyle zarządy *quangos* są odpowiedzialne nie przed konsumentami świadczonych przez nie usług, lecz przed organem założycielskim, tj. państwem³².

Niewątpliwie, powstanie i funkcjonowanie jednozadaniowych *quangos* ogranicza zakres działań, kompetencji i odpowiedzialności wielozadaniowych samorządów. Stwarza też trudności w zarządzaniu holistycznym jednostką samorządową. Trudno jednak tej formie realizacji zadań lokalnych odmówić efektywności. Badanie zadowolenia mieszkańców z realizowanych na szczeblu lokalnym usług w roku 1986 i 1995 wskazało na jego ogólny wzrost, szczególnie w zakresie utrzymania dróg i chodników, gromadzenia odpadów oraz oświaty ponadpodstawowej³³.

Jednym z priorytetów Nowej Partii Pracy (*New Labour*), który miała szansę realizować od 1997 r. pod przywództwem Tony'ego Blaira, była rewitalizacja samorządu lokalnego. Proces ten miał się odbywać dwiema ścieżkami – poprzez rozwój instytucjonalny (o którym będzie mowa dalej) i zmianę podstawy świadczenia usług publicznych ze zbyt podporządkowanego wartościom ekonomicznym trybu obowiązkowych przetargów publicznych na tryb „najlepszej wartości” (*Best Value*), który ostatecznie został wprowadzony w kwietniu 2000 r.

Best Value pozwalała samorządowi dokonać wyboru najlepszej usługi, bez konieczności organizowania przetargu. Jednostki samorządu terytorialnego corocznie przygotowywały Plan realizacji najlepszej wartości, w którym określały standard świadczonych usług. Standard ten jest przedmiotem kontroli ze strony Komisji Audytowej (*Audit Commission*). Co pięć lat wszystkie usługi świadczone przez samorząd są kontrolowane przez specjalne inspekcje, zaś właściwy sekretarz stanu ma

³¹ O.W. Gabriel, V. Hoffmann-Martinot, H.V. Savitch, *Urban Democracy*, Opladen 2000, s. 159.

³² M. Beloff, G. Peele, *The Government of the United Kingdom...*, s. 251. W Wielkiej Brytanii funkcjonuje ok. 5000 *quangos*, zatrudniających ponad 60 000 członków zarządów, podczas gdy niespełna 500 jednostek samorządu terytorialnego jest zarządzanych przez 22 000 radnych. H. Wollman, *Local Government Reforms in Great Britain...*, s. 644.

³³ G. Stoker, *Transforming Local Governance...*, s. 38.

rozległe uprawnienia do podejmowania interwencji tam, gdzie inspektorzy wykażą niestosowanie się administracji lokalnej do zasad *Best Value*.

Powyższy tryb oceny jakości usług publicznych został wkrótce zastąpiony metodą Wszeczhronnej oceny wykonania (*Comprehensive Performance Assessment*), ta zaś – 1 kwietnia 2009 roku – została zastąpiona kolejnym systemem oceny realizacji zadań przez administrację lokalną – *Comprehensive Area Assessment* – której celem jest ocena efektywności współpracy instytucji lokalnych (samorządu i *quangos*) w zakresie świadczenia wysokiej jakości usług publicznych. Nowy porządek miał być sposobem na bardzo niepopularne przetargi publiczne, jednak często jest oceniany jako kolejna, jeszcze bardziej restrykcyjna forma interwencji rządu w sprawy lokalne³⁴.

Ustawa o samorządzie lokalnym z 2000 r. odbudowuje pozycję samorządu jako zasadniczego podmiotu kreującego ekonomiczne, społeczne i środowiskowe warunki egzystencji mieszkańców. Nie podważa jednak kompetencji właściwego sekretarza stanu do podejmowania interwencji tam, gdzie rząd uzna, iż administracja lokalna nie wywiązuje się właściwie ze swoich obowiązków. Różnica w stosunku do poprzednich regulacji polega na tym, że sekretarz ma obowiązek wysłuchać informacji przedstawicieli właściwej jednostki samorządowej, zanim podejmie decyzję o interwencji w sprawy lokalne³⁵. Ustawa przywraca też strategiczną rolę samorządu w sprawach mieszkaniowych, lecz nie sugeruje bezpośredniego zarządu domami komunalnymi. Przeciwnie, rząd laburzystowski kontynuuje politykę poprzedników i zachęca samorządy do wyzbywania się tego rodzaju mienia, zarówno jeżeli chodzi o prawa własności, jak i zarząd.

Przywrócono decydujące znaczenie lokalnych władz oświatowych w zarządzaniu szkołami. Ustawa o oświacie i inspekcjach z 2006 r. potwierdziła jednak głównie strategiczną, a nie menedżerską rolę samorządu w lokalnej polityce oświatowej.

Podsumowując politykę Nowej Partii Pracy w zakresie zadań samorządu lokalnego, należy stwierdzić, iż głównym jej celem było raczej odbudowanie poczucia podmiotowości samorządu w zakresie świadczenia usług lokalnych, a nie przywrócenie tego zakresu zadań, które samorząd świadczył, zanim do władzy doszli konserwatyści. Laburzyści różnią się jednak od konserwatystów tym, iż o ile ci ostatni kładli nacisk na koszt świadczonych usług, o tyle obecny rząd jest przede wszystkim zainteresowany ich jakością, której podnoszeniu służą coraz to nowe narzędzia jej pomiaru³⁶.

Nie poczyniono istotnych zmian w lokalnych *quangos*, głównie dlatego, że organizacje te świadczą usługi ważne z punktu widzenia Partii Pracy, tj. dotyczące mieszkalnictwa, oświaty, służby zdrowia i opieki społecznej. Pomimo wielokrotnego przywoływania w rozmaitych dokumentach kwestii przyznania samorządom kompetencji ogólnej i uczynienia nawet pierwszego kroku w tym kierunku w postaci podpisania Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, żadna dalsza propozycja, która

³⁴ D. Wilson, C. Game, *Local Government in the United Kingdom*, Basingstoke 2002, s. 337; *Comprehensive Area Assessment*, <http://www.audit-commission.gov.uk/localgov/audit/CAA/Pages/default.aspx> [dostęp 22.06.2009].

³⁵ Art. 9, *Local Government Act 2000* (c. 22), www.statutelaw.gov.uk [dostęp 14.06.2009].

³⁶ A. Coulson, *Local Politics, Central Power: The Future of Representative Local Government in England*, „*Local Government Studies*” 2004, nr 4, s. 468–470.

mogłaby przybrać postać ustawy, do tej pory nie opuściła gabinetu Jej Królewskiej Mości.

Podstawą oceny samodzielności władz lokalnych jest ich dostęp do niezależnego **finansowania**. W latach 1945–1975 wydatki bieżące samorządu lokalnego w Wielkiej Brytanii wzrosły ponad trzykrotnie, natomiast wydatki inwestycyjne – ponad dwunastokrotnie³⁷. Wtedy, podobnie jak obecnie, do dyspozycji samorządu lokalnego w Wielkiej Brytanii pozostawały cztery źródła dochodów: lokalne podatki, opłaty, subwencje i pożyczki. Podatek lokalny był nakładany na nieruchomości: mieszkalne (*domestic rate*) oraz komercyjne i przemysłowe (*non-domestic rate*), proporcjonalnie do ich wartości czynszowej. Wartość nieruchomości podlegająca opodatkowaniu była do 1948 r. szacowana przez administrację lokalną, zaś później przez krajowy Urząd Skarbowy (*Inland Revenue Department*). Należny podatek obliczano, sumując ciężar podatkowy nałożony na każdy funt wartości czynszowej nieruchomości (tzw. *poundage*). Tak obliczany podatek od nieruchomości mieszkalnych miał charakter regresywny – jego wzrost powodował niewspółmiernie duże obciążenia dla gospodarstw niskodochodowych, toteż wprowadzono dla nich system zwolnień i ulg. Z powodów finansowych (niemożność powiększania dochodów własnych) i społecznych (wyższy podatek był nie do udźwignięcia dla znacznej grupy społecznej) podatek ten był niekorzystny dla samorządu lokalnego. Stwarzał też nierówne warunki finansowe funkcjonowania różnych jednostek samorządu terytorialnego, toteż niezbędne było wsparcie w postaci subwencji wyrównawczych (*Rate Support Grant*). Średnio udział poszczególnych źródeł w dochodach bieżących samorządów lokalnych w latach 70. kształtował się średnio w następujący sposób: subwencja – 61%, podatek lokalny – 26%, opłaty – 13%³⁸.

W planach rządu Margaret Thatcher leżała radykalna zmiana systemu finansów lokalnych. Konserwatyści nie mieli jednak gotowego projektu reform i rozpoczęli od nakładania ograniczeń na wydatki lokalne. Najprostszym sposobem było wyznaczenie górnej granicy wydatków, powyżej której samorząd tracił subwencję. Istniała już praktyka w tym zakresie, gdyż od 1966 r. system taki obowiązywał w Szkocji. Podobne rozwiązanie implementowano w pozostałych brytyjskich jednostkach Ustawą o samorządzie lokalnym, planowaniu i gruntach z 1980 r. W miejsce dotychczasowej subwencji ustawa wprowadzała subwencję blokową (*block grant*), której celem było umożliwienie administracji lokalnej świadczenia usług o zbliżonym standardzie, bez konieczności podnoszenia lokalnego podatku. Subwencja przyniosła efekt wyrównawczy, lecz problemem stał się sposób jej naliczania, gdyż rządowe szacunki kosztów świadczenia standardowych usług różniły się o ponad 5% *in minus* od szacunków samorządowych. Ponieważ samorządy były raczej skłonne utrzymać poziom świadczonych usług, niż starać się obniżyć wydatki, obniżanie subwencji było dość częstą praktyką administracji centralnej.

Gdy praktyka obniżania subwencji „rozrzutnym” samorządom nie odniosła oczekiwanego skutku, rząd sięgnął po inny środek. Ustawa o finansowaniu samorządu lokalnego (*Local Government Finance Act*) z 1982 roku zakazywała nakładania w czasie trwania roku budżetowego podatków uzupełniających (*supplementary rate*). W ten sposób samorządy, które z racji zbyt wysokich wydatków utraciły część

³⁷ J. Steward, *The Nature of British Local Government...*, s. 35.

³⁸ M. Beloff, G. Peele, *The Government of the United Kingdom...*, s. 275–276.

subwencji, utraciły również możliwość wypełnienia tak powstałej luki w budżecie lokalnym poprzez nałożenie dodatkowych ciężarów podatkowych na mieszkańców.

W końcu administracja rządowa zdecydowała się na bezpośrednią ingerencję w wysokość podatków komunalnych i ustawą z 1984 r. (*Rates Act*) wprowadziła system ich limitowania (*rate-capping*). Dawało to prawo sekretarzowi stanu ds. środowiska określenia górnej granicy podatku dla tych jednostek samorządu lokalnego, które wydawały za dużo.

Wszystkie zastosowane instrumenty ograniczania podatków komunalnych okazały się jednak na dłuższą metę nieskuteczne. Co więcej, konserwatyści, a w szczególności Margaret Thatcher, uważali podatek lokalny za niesprawiedliwy:

Z 35 milionów wyborców w Anglii 17 milionów nie było zobowiązanych do płacenia podatku komunalnego, z 18 milionów podlegających podatkowi 3 miliony płaciły niepełny podatek, zaś 3 miliony nie płaciły wcale [...], wielu ludzi nie miało bezpośredniego powodu, by martwić się tym, że ich samorząd ma zbyt duże wydatki, ponieważ kto inny pokrywał cały rachunek lub jego większą część³⁹.

Pląszczyzna finansowa odpowiedzialności władz lokalnych pozostawała więc ułomna. A na niej właśnie, na stworzeniu warunków rozliczania administracji lokalnej z jej efektywności gospodarowania środkami publicznymi, zależało Margaret Thatcher najbardziej.

W marcu 1985 r. narodził się pomysł zastąpienia podatku komunalnego opłatą lokalną jednakowo nakładaną na wszystkich dorosłych mieszkańców, w wysokości uzależnionej od kosztów świadczenia usług w konkretnej jednostce samorządu lokalnego. Przewidziano rabaty, lecz nie zwolnienia od uiszczania tej opłaty. Podatek płacony przez przedsiębiorstwa (*non-domestic rate*) miał być nakładany w wysokości jednakowej dla całego kraju, a wpływy dzielone między władze lokalne w jednakowej wysokości na mieszkańca. Pomysł został upubliczniony w styczniu 1986 r. Odpowiednia ustawa została przyjęta przez parlament – przy sprzeciwie 37 konserwatywnych członków – w lipcu 1988 r.⁴⁰

U podstaw opłaty komunalnej (*community charge*), którą wkrótce zaczęto nazywać pogłównym (*poll tax*), legła bardzo prosta idea: ci, którzy korzystają z usług komunalnych, powinni za nie płacić, a ponieważ korzystają wszyscy – wszyscy powinni się do nich dokładać. Jednak, w porównaniu do stanu poprzedniego, gdzie blisko 60% dochodów z podatków lokalnych pobieranych przez samorząd w Anglii pochodziło od przedsiębiorstw, nowy podatek komunalny oznaczał dla przeciętnego Brytyjczyka znaczny uszczerbek finansowy. Tym bardziej że szacunki Ministerstwa Finansów odnośnie do wysokości opłaty dalece odbiegały od rzeczywistości. W lipcu 1987 r. oceniono średnią wysokość opłaty komunalnej na 278 funtów, podczas gdy w rzeczywistości wyniosła ona 363 funty, dla niektórych osiągnęła nawet poziom 1500 funtów.

Pierwsze niepokoje społeczne związane z reformą podatków lokalnych miały miejsce w Szkocji, gdzie najwcześniej wprowadzono opłatę komunalną. Opozycja wzywała do obywatelskiego nieposłuszeństwa, czyli niepłacenia pogłównego, wielu

³⁹ M. Thatcher, *Lata na Downing Street*, Gdańsk 1996, s. 577.

⁴⁰ J.A. Chandler, *Explaining Local Government...*, s. 260–261.

konserwatywnych radnych opuściło partię w geście protestu przeciwko nowemu podatkowi. Początkowo pokojowe manifestacje przekształciły się 31 marca 1990 r. w zamieszki na Placu Trafalgar.

Obok niskiej akceptacji społecznej opłata komunalna miała jeszcze inne ułomności. Koszt jej wprowadzenia tylko w roku 1991/92 wyniósł 7 mld funtów: samorząd musiał zatrudnić dodatkowych 15 tys. osób do obsługi poborów podatku; opłata była trudna do ściągnięcia – w pierwszym roku jej obowiązywania spośród 12 mln podatników w Anglii 1 mln jej nie uiszczył (odsetek niepłacących w Szkocji był jeszcze wyższy – 20% w roku 1992/93)⁴¹.

Opłata komunalna wprowadziła chaos do finansów lokalnych, jej następstwa miały także wymiar polityczny – ustąpienie ze stanowiska premiera Margaret Thatcher, którą zastąpił John Major. Jego gabinet zdecydował się na powrót do poprzedniego systemu, tj. podatku od nieruchomości w zmodyfikowanej formie. Podatek na rzecz rady (*council tax*) został wprowadzony w kwietniu 1993 r. jako połączenie dwóch poprzednich: podatku od nieruchomości mieszkalnych i opłaty komunalnej. Podstawą opodatkowania jest stała wartość nieruchomości szacowana co pięć lat przez urzędników Biura Oszacowań (*Valuation Office Agency*) i na tej podstawie umieszczana w jednym z ośmiu przedziałów wartości. Tak otrzymana całkowita kwota podatku obowiązuje gospodarstwa domowe, w których zamieszkują dwie osoby dorosłe. Wartość ta jest pomniejszana o 25% w przypadku gospodarstwa zamieszkanego przez osobę samotną, zaś o 50%, gdy nieruchomość pozostaje niezamieszkana. Gospodarstwa niskodochodowe otrzymują zasiłek podatkowy w celu wsparcia ich możliwości uiszczania podatku na rzecz rady⁴².

Zawsze ważnym składnikiem dochodów lokalnych były subwencje z budżetu państwa. Od 1991 r. poprzedni system subwencji wyrównawczej – *Rate Support Grant* – zaczął być zastępowany nową subwencją – *Revenue Support Grant*⁴³. Jej zadaniem jest wyrównanie różnic między jednostkami administracji lokalnej, wynikających z oszacowania kosztów zapewnienia standardowego poziomu usług (*Standard Spending Assessment*). Subwencja jest przyznawana w ten sposób, by organy administracji lokalnej o różnych potrzebach i dochodach były w stanie zapewnić zbliżony poziom usług bez konieczności podnoszenia wysokości podatków lokalnych. Przy określaniu poziomu SSA brane jest pod uwagę świadczenie usług w zakresie: oświaty, ochrony przeciwpożarowej, policji, utrzymania dróg, pomocy społecznej, a także wydatki inwestycyjne. Subwencja ma charakter blokowy, toteż samorządy mogą w sposób dowolny wydawać płynące z niej środki.

Pomimo zmian w systemie finansowania samorządów, które zaszły w okresie rządów konserwatywnych, udział poszczególnych źródeł dochodów kształtował się na porównywalnym poziomie. W roku finansowym 1980/81 udział subwencji w całkowitych dochodach wyniósł 46%, podatków lokalnych – 26%, opłat – 14%,

⁴¹ H. Atkinson, S. Wilks-Heeg, *Local Government from Thatcher to Blair. The Politics of Creative Autonomy*, Cambridge 2000, s. 104.

⁴² Szerzej: J. Supernat, *W Anglii*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach...*, s. 60–63.

⁴³ Nowa subwencja wyrównawcza została wprowadzona ustawą o finansach lokalnych z 1988 r. – *Local Government (Finance) Act 1988* (c. 41), <http://www.statutelaw.gov.uk> [dostęp 21.06.2009].

innych źródeł – 14%. W roku 1995/96 proporcje poszczególnych źródeł kształtowały się w sposób następujący: subwencje – 51%, podatek na rzecz rady – 11%, podatek od nieruchomości niemieszkalnych – 15%, opłaty – 11%, inne dochody – 12%⁴⁴. Wzrost udziału subwencji w dochodach lokalnych wskazywał na pogłębiające się uzależnienie administracji lokalnej od finansowania z budżetu państwa, udział podatków pozostał jednak na niezmiennym poziomie, pomimo gromadzenia podatku od nieruchomości niemieszkalnych przez budżet państwa. Obecne szacunki wskazują na 25% udziału podatku na rzecz rady w dochodach lokalnych, zaś 60% dofinansowania z budżetu centralnego w postaci udziałów w podatku od nieruchomości niemieszkalnych i subwencji⁴⁵.

Odziedziczony po poprzednikach system finansów lokalnych – włącznie z kompetencjami właściwego sekretarza stanu do określania górnej granicy podatku lokalnego – co do swojej istoty pozostał niezmienny podczas rządów Partii Pracy. Wprawdzie laburzyści w dokumencie programowym z 1998 r. *Modern Local Government: In Touch with the People* obiecali likwidację „okrutnego i powszechnego” systemu limitowania podatków, to jednak zostawili sobie możliwość jego stosowania – w stosunku do tych jednostek samorządu lokalnego, które nadmiernie rozbudowują budżet⁴⁶. W 1999 r. zmodyfikowano system limitowania, pozwalając samorządom najpierw wytłumaczyć się z nadmiernych wydatków, a co za tym idzie, wysokiej stopy podatku lokalnego, zanim sekretarz stanu zastosuje mechanizm jego limitowania. Do 2004/05 roku mechanizm ten został zastosowany tylko w sześciu przypadkach. Jednak w roku finansowym 2003/04 średni wzrost wysokości podatku na rzecz rady w stosunku do roku poprzedniego wyniósł 12,9%, co skłoniło Gabinet do częstszego wykorzystania tego narzędzia jako instrumentu wpływu na finanse lokalne⁴⁷.

Obok środków prewencyjnych nadzoru nad lokalnymi finansami, takich jak możliwość żądania wyjaśnień w sprawie nadmiernych obciążeń podatkowych i wydatków budżetowych jednostki samorządowej oraz udzielanie ostrzeżeń w tej materii, które zwykle poprzedzają zastosowanie środków represyjnych w postaci limitowania wysokości podatku na rzecz rady, administracja rządowa dysponuje szeregiem innych, bieżących form nadzorowania finansów lokalnych.

Podmiotem wykonującym nadzór finansowy w imieniu rządu jest Komisja Audytowa, która powstała na mocy prawa o finansach samorządu lokalnego z 1982 r., zaś działalność rozpoczęła 1 kwietnia 1983 r. Z czasem Komisja Audytowa otrzymywała nowe zadania, wykraczające poza finanse, dotyczące kompleksowej oceny jakości funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Jej urzędnicy (rewidenci księgowi) cieszą się rozległymi kompetencjami w zakresie wykonywanych zadań związanych z nadzorem finansów lokalnych. Mają dostęp do wszystkich dokumentów kontrolowanego organu jednostki samorządowej, mogą żądać wyjaśnień od

⁴⁴ H. Atkinson, S. Wilks-Heeg, *Local Government from Thatcher to Blair...*, s. 87.

⁴⁵ Local Government Financial Statistics England No.19 2009, <http://www.communities.gov.uk/publications/corporate/statistics/financialstatistics192009> [dostęp 22.06.2009].

⁴⁶ *Modern Local Government: In Touch with the People* (DETR, 1998), s. 3, 35, <http://www.communities.gov.uk/archived/general-content/localgovernment/archivedlocalgovernment> [dostęp 21.06.2009].

⁴⁷ P.A. Watt, *Financing Local Government*, „Local Government Studies” 2004, nr 4, s. 610.

osób odpowiedzialnych za rachunki, mogą też wszcząć proces windykacji należności od osoby odpowiedzialnej za nieuprawnione, tzn. wykraczające poza dopuszczalne prawem wydatkowanie środków finansowych, jak też zablokować wydatki wykraczające (według ich oceny) poza uprawnienia przyznane w ustawach.

Zadania i finanse, mimo że drobiazgowo regulowane i kontrolowane przez rząd, są realizowane przez instytucje samorządu lokalnego, które dzięki bezpośredniemu wyborowi dysponują legitymacją mieszkańców.

System wyborczy do brytyjskich organów samorządowych – rad i w nielicznych przypadkach urzędu burmistrza – obejmuje kilka ordynacji. W Anglii i Walii wybór radnych odbywa się zwykłą większością głosów (*first-past-the-post*). W Szkocji i Irlandii Północnej obowiązuje system pojedynczego głosu przechodniego (*Single Transferable Vote*). W przypadku wyboru radnych do Zgromadzenia Wielkiego Londynu stosowany jest system dodatkowego członka (*Additional Member System*) – wyborca dysponuje dwoma głosami: jeden oddaje na kandydata ze swojego okręgu wyborczego (tu obowiązuje zasada większości zwykłej), drugi – na partię polityczną lub kandydata niezależnego umieszczonych na jednej liście dla całego Londynu (te wybory mają charakter proporcjonalny). W wyborach na burmistrza obowiązuje system głosu uzupełniającego (*Supplementary Vote*). Wyborca zaznacza swój pierwszy i drugi wybór na karcie do głosowania. Jeżeli jeden z kandydatów otrzyma 50% lub więcej głosów pierwszych – zostaje wybrany. Jeżeli żaden z kandydatów takiej większości nie otrzyma, w dalszym liczeniu biorą udział dwaj kandydaci, którzy otrzymali największą liczbę głosów pierwszych. Głosy drugie na dwóch najbardziej preferowanych kandydatów, które zostały oddane na kartach z głosami pierwszymi na kandydatów, którzy nie biorą udziału w dalszym liczeniu, są doliczane do głosów pierwszych. Ten kandydat, który zgromadzi najwięcej głosów, zostaje wybrany⁴⁸.

Czynne i bierne prawo wyborcze przysługuje osobie, która jest obywatelem Wielkiej Brytanii, innego państwa Wspólnoty Narodów, Republiki Irlandii lub któregokolwiek z państw członkowskich Unii Europejskiej, ukończyła 18 lat i zamieszkuje obszar danej jednostki samorządowej. Biernym prawem wyborczym objęto nie tylko mieszkańców, lecz także właścicieli i najemców zajmujących przynajmniej od roku nieruchomości położoną na obszarze danej jednostki, a także osoby, których podstawowe miejsce pracy znajduje się na obszarze danej jednostki⁴⁹. Z racji braku systemu powszechnej ewidencji ludności w Wielkiej Brytanii chęć oddania głosu w wyborach musi zostać zgłoszona do spisu wyborców (do wyborów 1 maja 2008 r. zarejestrowało się 46 mln mieszkańców)⁵⁰.

Do organów lokalnych nie mogą kandydować, ani też sprawować w nich funkcji, osoby, które: zajmują stanowisko opłacane lub są zatrudnione przez organ administracji lokalnej (za wyjątkiem przewodniczącego rady i jego zastępców oraz tam, gdzie funkcjonuje wyodrębniony organ władzy wykonawczej – lidera i członków gabinetu), są przedmiotem postępowania upadłościowego, w ciągu ostatnich pięciu lat zostały skazane prawomocnym wyrokiem na karę więzienia nie krótszą niż 3

⁴⁸ C. Rallings, M. Thrasher, D. Crowling, *Mayoral Referendums and Elections*, „Local Government Studies” 2002, nr 4, s. 76–77.

⁴⁹ Art. 79, Local Government Act 1972 (c. 70).

⁵⁰ Local Government Association, Local elections 1 May 2008 – stand up and be counted, <http://www.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pageId=495553> [dostęp 24.06.2009].

miesiące, została w stosunku do tych osób orzeczona kara utraty stanowiska radnego na określony czas w związku z ich odpowiedzialnością za bezprawne wydatkowanie środków publicznych, osoby takie dopuściły się wykroczenia przeciwko prawu wyborczemu w świetle zapisów Ustawy o reprezentacji narodu (Representation of the People Act) z 1983 r.⁵¹

Wybory do rady mogą odbywać się na trzy sposoby: 1) rady hrabstw wybierane są co cztery lata w pełnym składzie; 2) 1/3 składu rad w dystryktach metropolitalnych wybierana jest w trzech kolejnych latach kadencji; 3) rady pozostałych jednostek samorządowych mogą – za zgodą sekretarza stanu – dokonać wyboru jednego z wymienionych trybów⁵². W przypadku vacatu w składzie rady organizuje się wybory uzupełniające.

Radni są wybierani w okręgach zwanych *ward* lub *division*. *Ward* to okręgi jedno-, dwu- lub trzymandatowe, są one jednostkami podziału dystryktów i jednostek unitarnych dla celów wyborczych. Hrabstwa dzielą się na jednomandatowe *division*. Granice okręgów wyborczych określają powołane do tego komisje ds. granic dla Anglii, Walii, Szkocji i Irlandii Północnej (w ostatnim przypadku mamy do czynienia z jednoosobowym urzędem komisarza ds. granic).

Duża część Brytyjczyków praktycznie co roku ma możliwość pójścia do wyborów. Być może jest to przyczyna dewaluacji wyborów jako narzędzia wpływu na władzę. W latach 20. XX wieku frekwencja w wyborach do rad miast (*borough*) wynosiła od 50% do 55%. Ale już dekadę później spadła do około 45%. W latach 80. obserwujemy dalsze obniżenie udziału w wyborach (do 34% w wyborach do angielskich rad dystryktów w 1980 r.), który postępował również w latach 90. (31% w dystryktach wiejskich i 25% w dystryktach metropolitalnych w 1998 r.). W roku 2008 frekwencja w wyborach lokalnych wyniosła 36%⁵³. Regułą jest wyższa frekwencja wyborcza w tych jednostkach samorządowych, w których rady wybierane są w całości co cztery lata oraz kiedy wybory do rad samorządowych pokrywają się z wyborami do parlamentu⁵⁴.

Niska frekwencja w wyborach lokalnych nie jest świadectwem braku zainteresowania Brytyjczyków ich najbliższym otoczeniem. W 2004 r. 81% spośród nich wskazywało na zainteresowanie sprawami lokalnymi, podczas gdy sprawami krajowymi – 77%, zaś międzynarodowymi – 66%⁵⁵. Przyczyn malejącego zainteresowania mieszkańców lokalnymi elekcjami należy poszukiwać raczej w praktyce głębokiego upartyjnienia rad lokalnych.

⁵¹ Art. 80, Local Government Act 1972 (c. 70).

⁵² Ibidem, art. 7. W niektórych dystryktach wiejskich co dwa lata wybiera się połowę składu rady. Zob. <http://www.guardian.co.uk/uk/interactive/2008/apr/14/localelection> [dostęp 24.06.2009].

⁵³ House of Commons Library, Local elections 2008, Research Paper 08/48. 12 June 2008, <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2008/rp08-048.pdf> [dostęp 24.06.2009].

⁵⁴ C. Rallings, M. Thrasher, D. Denver, *Trends in Local Elections in Britain 1975–2003*, „Local Government Studies” 2005, nr 4, s. 398–400.

⁵⁵ The Electoral Commission and Mansard Society, An audit of political engagement 2. Research report, March 2005, s. 23, <http://www.hansardsociety.org.uk/blogs/publications/archive/2007/09/23/Audit-of-Political-Engagement-2.aspx> [dostęp 24.06.2009].

Konserwatyści cieszą się największym poparciem w hrabstwach i dystryktach wiejskich, podczas gdy laburzyści w jednostkach metropolitalnych (włącznie z Londynem), poparcie udzielane liberalnym demokratom jest zbliżone we wszystkich jednostkach samorządowych. Na uwagę zasługuje wysokie (dwudziestoprocentowe) poparcie udzielane radnym niezależnym przez wyborców walijskich. Pamiętać jednak należy, że 30 lat wcześniej ponad 80% wszystkich głosów w wyborach lokalnych oddawano na konserwatystów i laburzystów, w 2008 r. na obie partie w sumie oddano ponad 65% głosów (Partia Konserwatywna – 48,5%, Partia Pracy – 21,6%), podczas gdy na Partię Liberalno-Demokratyczną – 22,2%, pozostałe głosy zaś na inne ugrupowania⁵⁶. System większości względnej powoduje sytuację dominacji jednego ugrupowania nie tylko w radzie, ale także w komisjach i innych organach samorządowych wyłanianych przez radę. Postępująca dywersyfikacja sceny politycznej, przynajmniej w jej lokalnym wymiarze, skutkuje w ostatnich latach wzrostem liczby rad samorządowych, w których żadne z ugrupowań nie dysponuje ponad pięćdziesięcioprocentową większością, co zmusza radnych do tworzenia koalicji⁵⁷.

Po wyborach w 2008 r. liczba radnych wyniosła 19 617 (w 1997 roku – 20 226). Wśród nich 68,4% stanowią mężczyźni (w 1997 r. – 72,1%). Średnia wieku radnych wynosi 58,8 lat i jest wyższa od średniej wieku w 1997 r. (55,4). 43,5% radnych jest już na emeryturze, 22% stanowią osoby zatrudnione w pełnym wymiarze czasu, ponad 50% ma wykształcenie wyższe⁵⁸.

Podniesienie zainteresowania sprawami lokalnymi, a zarazem frekwencji wyborczej, było jednym z priorytetów Partii Pracy, wyrażonym po raz pierwszy we wspomnianej już Białej Księdze *Modern Local Government: In Touch with the People*, po raz kolejny – tym razem ze wskazaniem konkretnych rozwiązań ustrojowych w dokumencie *Local Leadership, Local Choice*, opublikowanym w 1999 r. Tezą leżącą u podstaw obu dokumentów jest przekonanie, iż ówczesny ustrój organów administracji lokalnej nie odpowiadał obywatelom i powinni mieć oni możliwość jego kształtowania wedle własnych oczekiwań. Rząd poddał pod rozważenie kilka nowych rozwiązań instytucjonalnych, które później zostały zawarte w Ustawie o samorządzie lokalnym z 2000 r. Oczekiwano, iż samorządy zasięgną w formie referendum wiążącej opinii swoich mieszkańców w tej sprawie. Już ta forma decydowania lokalnego miała zdynamizować partycypację społeczną. Kolejnym czynnikiem mobilizującym miała być możliwość bezpośredniego wyboru burmistrza.

Badania sondażowe wskazały na dużą akceptację takiego trybu wyboru monokratycznego organu wykonawczego (75% respondentów)⁵⁹, jednak finał działań rządu zmierzających do poprawienia kondycji lokalnej demokracji pozostał skromny. W 11 jednostkach administracji lokalnej, w których w drodze referendum

⁵⁶ National Foundation for Education Research, National Census of Local Authority Councillors 2008, January 2009, s. 13, <http://www.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pagelId=1095015> [dostęp 24.06.2009].

⁵⁷ W latach 1979–2003 liczba takich rad (tzw. *hung authorities*) wzrosła ponad dwukrotnie – z 14% do 32,4%. ODPM, *The Implementation of New Council Constitutions in Hung Authorities*, January 2005, s. 6.

⁵⁸ National Foundation for Education Research..., s. 13.

⁵⁹ C. Rallings, M. Thrasher, D. Crowling, *Mayoral Referendums...*, s. 69–70.

zadecydowano o bezpośrednim wyborze burmistrza, średnia frekwencja w referendum wyniosła 26%, zaś w wyborach burmistrzowskich – 29%⁶⁰. Było to wskazówką, iż nowe rozwiązania instytucjonalne nie zastąpią bardziej bezpośrednich działań skierowanych do mieszkańców lokalnych wspólnot, tj. rozmaitych form demokracji deliberacyjnej oraz zarządzania wielopoziomowego i wielopodmiotowego⁶¹.

Ustrój wewnętrzny samorządu od momentu powstania pierwszych samorządowych rad w 1835 r. aż do chwili obecnej zmienił się dwukrotnie. Po raz pierwszy, w wyniku wprowadzenia w życie zapisów Ustawy o samorządzie lokalnym z 1972 r., zaś po raz drugi – w efekcie implementacji Ustawy o samorządzie lokalnym z 2000 r. W świetle regulacji z 1972 r. całość kompetencji w zakresie spraw jednostki samorządu lokalnego przysługiwała radzie. Liczba radnych nie była i nie jest regulowana ustawowo – wynika z podziału jednostki administracyjnej na okręgi wyborcze oraz liczby radnych wybieranych w okręgu (od 1 do 3). Na ogół rady liczą nie mniej niż 30 członków i nie więcej niż 100.

Radny może złożyć mandat poprzez pisemne oświadczenie skierowane do właściwego urzędnika rady. Wygaśnięcie mandatu następuje wskutek nieusprawiedliwionej (przez radę) nieobecności na posiedzeniach rady w ciągu sześciu miesięcy, pozbawienia prawa zasiadania w radzie w związku z odpowiedzialnością za nieuprawnione wydatkowanie środków publicznych oraz naruszenie kodeksu postępowania, który – w świetle Ustawy o samorządzie lokalnym z 2000 r. – jest przyjmowany przez każdą jednostkę samorządową⁶².

Ustawa zobowiązuje radnego do powstrzymania się od głosowania w tych sprawach, w których radny może mieć, bezpośredni lub pośredni, interes finansowy. Radni mają prawo do diet lub rekompensaty za straty finansowe poniesione w związku z braniem udziału w pracach rady, a także zwrotu kosztów podróży i udziału w spotkaniach i konferencjach.

Na czele rady stoi przewodniczący wybierany spośród radnych na roczną kadencję z możliwością reelekcji. Rada powołuje również zastępcę przewodniczącego. Kompetencje przewodniczącego i jego zastępcy ograniczają się wyłącznie do spraw rady.

W świetle ustawy z 1972 r. rada mogła delegować swoje funkcje, a zarazem kompetencje, komisjom i podkomisjom rady, urzędnikom danej jednostki samorządowej lub innym jednostkom samorządowym. Rada nie mogła jedynie delegować swoich funkcji poszczególnym radnym, chociaż ustawa wyraźnie tego nie stanowiła. Ustawodawca nie przewidział odrębnego od rady samorządowego organu wykonawczego – większość prac właściwych egzekutywie była realizowana w ramach komisji, których mogło być od 4 do 20 lub przez urzędników samorządowych⁶³. System komisji najczęściej odzwierciedlał strukturę organizacyjną urzędu administracji lokalnej, budując silne więzi między przewodniczącym komisji a kierownikiem

⁶⁰ M. Sandford, *Elected Mayors I: Political Innovation, Electoral Systems and Revitalising Democracy*, „Local Government Studies” 2004, nr 1, s. 10.

⁶¹ Szerzej: H. Sullivan, A. Knops, M. Barnes, J. Newman, *Central-Local Relations in an Era of Multi-Level Governance: The Case of Public Participation Policy in England, 1997–2001*, „Local Government Studies” 2004, nr 2, s. 245–265.

⁶² Local Government Act 2000 (c. 22), art. 79.

⁶³ J. Steward, *The Nature of British Local Government...*, s. 46.

właściwego wydziału urzędu. Uwaga poszczególnych radnych i urzędników skupiała się na konkretnej usłudze, co prowadziło do ich specjalizacji z jednej strony, lecz z drugiej powodowało ograniczenie perspektywy widzenia spraw lokalnych⁶⁴.

Faktycznie jednak w strukturze organów samorządowych brakowało innego niż partyjny ośrodek decyzyjny. Ani przewodniczący, ani komisje rady nie podejmowały strategicznych dla lokalnej wspólnoty decyzji. System ten pociągał za sobą lojalność wobec partii, a nie odpowiedzialność wobec mieszkańców. Uwagę opinii publicznej na ten problem zwróciła Komisja Audytowa, która w raporcie *We Can't Go on Meeting Like This*, opublikowanym w 1990 r., skrytykowała tryb prac komisji lokalnych. Rok później Michael Heseltine – ówczesny Sekretarz Stanu ds. Środowiska – opublikował dokument konsultacyjny *The Internal Management of Local Authorities In England*, w którym wskazał brak czytelnego systemu odpowiedzialności za sprawy lokalne i zaproponował jego zmianę poprzez ustanowienie – na wzór amerykańskich miast – urzędu burmistrza pochodzącego z wyborów bezpośrednich. Ani wtedy, ani później przedstawiciele samorządów nie przyjęli tych propozycji z uznaniem⁶⁵. Jednak rząd Partii Pracy wykazywał wyjątkową determinację w drodze do zmian instytucjonalnych na szczeblu lokalnym. I tak propozycje, które znalazły się w Białej Księdze *Local Leadership, Local Choice*, wkrótce otrzymały sankcję prawną.

W Ustawie o samorządzie lokalnym z 2000 r. w sposób wyraźny określono wymóg oddzielenia władzy stanowiącej od władzy wykonawczej. Ustawodawca pozostawił jednak mieszkańcom oraz reprezentującym ich radom możliwość wybrania jednej z trzech form organizacji władz samorządowych zaproponowanych w ustawie⁶⁶.

1. Model burmistrz/gabinet, w którym burmistrz jest wybierany na czteroletnią kadencję w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Sprawuje swój urząd wraz z gabinetem, którego skład, w liczbie od 2 do 9 członków, jest przez niego nominowany. Burmistrz jest zarówno liderem politycznym jednostki samorządowej, jak i organem wykonawczym proponującym radzie kierunki polityki lokalnej oraz kontrolującym jej realizację przez członków gabinetu.
2. Model burmistrz/menadżer rady, w którym burmistrz również pochodzi z wyborów powszechnych i bezpośrednich, lecz władzę wykonawczą dzieli z menadżerem powoływanym przez radę. W tym układzie burmistrz jest niekwestionowanym liderem politycznym, źródłem decyzji strategicznych, natomiast duży zakres zadań związanych z zarządzaniem jednostką lokalną przysługuje menadżerowi rady.
3. Model gabinetowy, w którym organ wykonawczy ma charakter kolegialny. Jest nim gabinet, którego skład, nieprzekraczający 10 osób, jest powoływany przez radę lub lidera, wyboru tego ostatecznego dokonuje rada. Ustawodawca pozostawił radzie decyzję o tym, ile niezależności przyzna ona liderowi w zakresie doboru składu gabinetu i kompetencji przyznanych jego członkom.

⁶⁴ P. John, *Local Governance in Western Europe*, London 2001, s. 95.

⁶⁵ Wyniki sondażu przeprowadzonego w 1990 r. wskazały, iż 82% radnych jest przeciwnych bezpośredniemu wyborowi burmistrza, w 1999 r. podobny sondaż wykazał wśród samorządowców tylko 3% poparcia dla tej idei. G. Stoker, *Transforming Local Governance...*, s. 127.

⁶⁶ Art. 11, Local Government Act 2000 (c. 22).

Wszystkie jednostki samorządu lokalnego liczące więcej niż 85 tys. mieszkańców musiały dokonać wyboru jednej spośród wymienionych opcji. Dla jednostek mniejszych przewidziano tzw. rozwiązania alternatywne, oparte na dotychczasowym, lecz zmodyfikowanym systemie komisji, który jednak uprzednio powinien zostać skonsultowany z mieszkańcami i zaakceptowany przez sekretarza stanu. Zadania organu wykonawczego zostały zdefiniowane tak samo dla każdego z trzech modeli, bez możliwości delegowania ich innym niż wykonawcze organom samorządowym. Jednak o zakresie tych zadań decydowała sama rada, za aprobatą sekretarza stanu.

W ustawie przewidziano różny tryb decydowania o przyjęciu jednej z trzech opcji systemu instytucji lokalnych. W każdej jednak sytuacji wymogiem było przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami oraz poinformowanie sekretarza stanu o zamiarach władz lokalnych. Najdalej idące zmiany, a więc bezpośredni wybór burmistrza, ustawa obwarowała wymogiem przeprowadzenia lokalnego referendum. Mogło się ono odbyć zarówno z inicjatywy rady, jak i mieszkańców (5% uprawnionych do głosowania). Sekretarz stanu zarządzał referendum w sytuacji, gdy uznał, iż rada stara się uchylić od wykonania regulacji ustawowych⁶⁷. W przypadku gdy referendum zostało rozstrzygnięte na niekorzyść bezpośredniego wyboru burmistrza, kolejne w tej sprawie mogło odbyć się za pięć lat.

Analizę rezultatów implementacji zapisów ustawy z 2000 r. należy poprzedzić wskazaniem oczekiwań, jakie wiązała z nimi Nowa Partia Pracy, w szczególności zaś premier Tony Blair. O dążeniach do znaczącego podniesienia udziału w wyborach lokalnych była już mowa. Wiązała się z nimi również kwestia pozycji rady samorządowej wśród mieszkańców i w stosunku do innych agend funkcjonujących na lokalnym szczeblu. Pod reżimem ustawy z 1972 r. rady pełniły przede wszystkim funkcję organu administracji lokalnej, a więc organu decyzyjnego i wykonawczego, ich funkcja jako organów przedstawicielskich została zmarginalizowana. Radni, zamiast wsłuchiwać się w głosy swoich wyborców, poznawać ich potrzeby i oczekiwania oraz reprezentować interesy społeczności lokalnej, byli zajęci pracami w komisjach. Ten stan rzeczy miała zmienić ustawa z 2000 r., która definiowała pozycję rady jako, z jednej strony, reprezentanta społeczności lokalnej, z drugiej zaś – decydenta w strategicznych sprawach. Przerzucenie ciężaru implementacji decyzji na organ wykonawczy pozwoliłoby radnym poświęcić więcej czasu i uwagi mieszkańcom. Ponadto oddzielenie funkcji stanowiącej od wykonawczej sprzyja bardziej przejrzystej odpowiedzialności⁶⁸.

Bezpośredni wybór burmistrza miał zapewnić mu niezależność od lokalnych struktur partyjnych, a więc przenieść ośrodek decyzyjny z kręgów partyjnych do

⁶⁷ Sekretarz stanu skorzystał z tego uprawnienia tylko raz, w stosunku do dzielnicy Londynu Southwark. Jednakże referendum zakończyło się wynikiem negatywnym – mieszkańcy wypowiedzieli się przeciwko bezpośredniemu wyborowi burmistrza. W tej sytuacji 25 czerwca 2002 r. rząd oświadczył, iż nie zastosuje przymusu przeprowadzenia referendum w stosunku do Birmingham, w którym sytuacja była podobna. C. Rallings, M. Thrasher, D. Crowling, *Mayeral referendums...*, s. 70.

⁶⁸ N. Rao, *Options for Change: Mayors, Cabinets or the Status Quo?*, „Local Government Studies” 2003, nr 1, s. 9–10.

transparentnego organu publicznego⁶⁹. Tony Blair oczekiwał także silnego przywództwa na lokalnym szczeblu. Przywództwo, które wiązałoby się z wizją rozwoju wspólnoty lokalnej, połączone z umiejętnym zarządzaniem jej zasobami, jest niezbędne dla jej efektywnego funkcjonowania w globalizującym się świecie. W końcu zaś, na tle innych krajów europejskich, brytyjskie rozwiązania instytucjonalne wydawały się tak anachroniczne, że to, co miało być atutem samorządu na Wyspach, a więc jego długa i bogata tradycja, okazało się w końcu balastem hamującym jego dalszy rozwój.

Ustawa wskazywała na lipiec 2002 r. jako ostateczny termin przedstawienia przez władze samorządowe propozycji rozwiązań instytucjonalnych, które zamierzają przyjąć. Do końca 2006 r. w 31 jednostkach samorządowych przeprowadzono referenda, tylko w 12 (39%) wyborcy opowiedzieli się za bezpośrednim wyborem burmistrza⁷⁰. Niewątpliwie było to pierwsze poważne rozczarowanie dla rządu Tony'ego Blaira. Kolejne przyszło z wynikami burmistrzowskich wyborów. Laburzyści oczekiwali wygranej w ośmiu przypadkach, wygrali w trzech. Nieoczekiwany sukces odnieśli kandydaci niezależni, którzy wygrali w pięciu jednostkach samorządowych⁷¹.

Pierwsze lata obowiązywania ustawy z 2000 r. przyniosły następujące rezultaty: 318 (83%) jednostek samorządowych przyjęło model gabinetowy ustroju samorządu, mieszkańcy 11 (3%) jednostek zdecydowali o implementacji modelu burmistrz/gabinet, tylko w jednej jednostce (Stoke-on-Trent) zdecydowano o przyjęciu modelu burmistrz/menadżer, w pozostałych przypadkach (14%) zaadaptowano rozwiązania alternatywne⁷². Nie były to wyniki zadowalające dla Partii Pracy, która oczekiwała, iż Brytyjczycy w większym stopniu zechcą skorzystać z danych im przez ustawę uprawnień, by zmienić system instytucji lokalnych. Poważną barierą okazali się lokalni radni niechętni reformom, które odczytywali jako proces utraty dotychczasowych kompetencji decyzyjnych. Toteż w 2006 r., w Białej Księdze *Strong and Prosperous Communities* rząd przedstawił nową propozycję zmian instytucjonalnych. Zrezygnowano z modelu burmistrz/menadżer rady, jako najmniej popularnego, nadal jednak przedstawiając trzy opcje rozwiązań: burmistrz pochodzący z wyborów bezpośrednich; kolektywny organ wykonawczy, którego członkowie pochodzą z wyborów bezpośrednich; lider wybierany przez radę. We wszystkich przypadkach: odpowiedzialność za realizację kompetencji wykonawczych ponosi burmistrz lub lider, który ma też przywilej dobierania sobie współpracowników

⁶⁹ C. Copus, *Directly Elected Mayors: A Tonic for Local Governance or Old Wine in New Bottles?*, „Local Government Studies” 2004, nr 4, s. 581.

⁷⁰ W zdecydowanej większości były to jednostki miejskie. Tylko w pięciu przypadkach referenda przeprowadzono na wniosek wyborców. S. Leach, D. Wilson, *Diluting the Role of Party Groups? Implications of the 2006 Local Government White Paper*, „Local Government Studies” 2008, nr 3, s. 312.

⁷¹ K. Radzik, *Opinia publiczna wobec bezpośrednich wyborów liderów lokalnych*, [w:] A.K. Piasecki (red.), *Model przywództwa – wymiar lokalny, krajowy, międzynarodowy*, Kraków 2006, s. 519.

⁷² S. Greasley, G. Stoker, *Mayors and Urban Governance: Developing a Facilitative Leadership Style*, „Public Administration Review” July/August 2008, nr 4, s. 724.

tworzących gabinet oraz delegowania im funkcji i kompetencji⁷³. Zrezygnowano z konieczności poddawania pod referendum propozycji bezpośredniego wyboru burmistrza, tak by rada mogła sama podjąć decyzję w tej sprawie. Planuje się zacho- wać rozwiązania alternatywne dla jednostek samorządowych poniżej 85 tys. miesz- kańców. Dość powszechne są jednak głosy, że i tym razem oczekiwania laburzystów dotyczące akceptacji bezpośredniego wyboru burmistrza pozostaną niespełnione, gdyż prognozuje się, że większość jednostek samorządowych wybierze model lidera rady wyposażonego w kompetencje wykonawcze⁷⁴.

Omawiając ustrój samorządu lokalnego w Wielkiej Brytanii, nie sposób nie wspomnieć o **Londynie**. Najtrwalszym elementem jego funkcjonowania są 32 dziel- nice. Po rozwiązaniu Rady Wielkiego Londynu w 1986 r. miasto pozostawało bez jednego, wspólnego dla całego obszaru, organu administracji ogólnej. W 1998 r. rząd opublikował założenia nowego ustroju metropolii w Białej Księdze *A Mayor and Assembly for London*, które w rok później zostały przyjęte w referendum, zaś w 1999 r. zawarte w ustawie (London Authority Act 1999, c. 29).

Wśród zadań Władz Wielkiego Londynu wymienione zostały: transport pu- bliczny, planowanie przestrzenne, rozwój gospodarczy, ochrona środowiska, bez- pieczeństwo i planowanie w dziedzinie systemów bezpieczeństwa, kultura, zdrowie. Zadania te mogą zostać powiększone o kolejne delegowane przez rząd, w zakresie: mieszkalnictwa, zagospodarowania odpadów i kształcenia wyższego⁷⁵.

Na Władze Wielkiego Londynu (*Greater London Authority*), które w istocie mają charakter regionalny, składają się: organ stanowiący i kontrolny – Zgromadzenie Wielkiego Londynu (*Greater London Assembly*) oraz organ wykonawczy – bur- mistrz. Zgromadzenie, w składzie 25 radnych, jest wybierane w systemie dodatko- wego członka: 14 radnych jest wybieranych w okręgach, zaś 11 w całym Londynie. Wybory burmistrza odbywają się według systemu głosu uzupełniającego.

Kompetencje Zgromadzenia dotyczą trzech zakresów spraw: budżetu, zatrud- nienia i ogólnej kontroli. Jego najpoważniejszym uprawnieniem jest możliwość odrzucenia projektu budżetu większością 2/3 głosów. Zgromadzenie śledzi poczyna- nia burmistrza i jego administracji, ocenia jego politykę oraz realizację zadań przewidzianych ustawą, przyjmuje roczne sprawozdania z działalności burmistrza. Zapoznaje się ze strategiami rozwoju miasta, jednak nie ma wymogu, by je akcep- towało. Zgromadzenie powołuje wyższych urzędników miejskich oraz część władz przedsiębiorstw komunalnych.

Organem decyzyjnym jest burmistrz – jemu przysługują wszelkie kompeten- cje związane z tworzeniem budżetu, planów zagospodarowania przestrzennego i strategii w zakresie rozwoju transportu, rozwoju regionalnego, przestrzennego, w zakresie ochrony środowiska i kultury. Strategie muszą być zgodne z programami krajowymi, a także konsultowane ze Zgromadzeniem, organami samorządowymi

⁷³ DCLG, *Strong and Prosperous Communities*, October 2006, s. 22, 55–56, <http://www.communities.gov.uk/publications/localgovernment/strongprosperous> [dostęp 28.06.2009].

⁷⁴ S. Leach, D. Wilson, *Diluting the Role of Party Groups...*, s. 307.

⁷⁵ Zob. *Greater London Authority Act 1999* (c. 29), art. 30 (<http://www.statutelaw.gov.uk> [dostęp 30.06.2009]; A. Szymt, *Ustrój metropolii stołecznej – Londyn*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 7–8, s. 117–118; N. Rao, *Introducing the New Government of London*, „Local Government Studies” 2006, nr 3, s. 220.

dzielnic Londynu oraz przedsiębiorstwami komunalnymi. Burmistrz odpowiada za funkcjonowanie takich służb, jak: policja, straż pożarna, transport.

Londyńczycy wybrali swojego pierwszego burmistrza w maju 2000 r. Został nim Ken Livingstone, działacz lewego skrzydła Partii Pracy, przewodniczący Rady Wielkiego Londynu w 1986 r., kiedy Rada ta została rozwiązana. W 2000 r. Livingstone nie uzyskał poparcia swojej partii, toteż opuścił jej szeregi i wystartował jako kandydat niezależny, z dużą przewagą wygrywając wybory. Wybory w 2004 r. przyniosły mu kolejną wygraną, tym razem już jako kandydata Partii Pracy. W 2008 r. nastąpiła zmiana na stanowisku burmistrza Londynu, został nim kandydat Partii Konserwatywnej – Borys Johnson.

Powołanie wybieralnych Władz Wielkiego Londynu jako organu o charakterze regionalnym wpisuje się w **proces dewolucji** systemu politycznego Zjednoczonego Królestwa, który nie pozostaje bez wpływu na funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Idea przyznania pewnego zakresu autonomii Szkocji i Walii była od dawna obecna w polityce brytyjskiej. W 1974 r. laburzystowski rząd Harolda Wilsona ogłosił zamiar przyjęcia aktów normatywnych zmierzających do utworzenia organów przedstawicielskich Szkocji i Walii. Akty te zostały przyjęte w 1978 r. Rok później w wyniku przeprowadzonych referendum idea przepadła na kolejnych dwadzieścia lat.

Dewolucja była jednym z priorytetów programowych Partii Pracy. Już we wrześniu 1997 r. przeprowadzono referenda w Szkocji (w sprawie powołania Parlamentu i przyznania mu kompetencji w zakresie podatków) oraz w Walii (tylko w sprawie powołania Zgromadzenia Narodowego). Ich pozytywny wynik pozwolił parlamentowi przyjąć podstawy prawne dla organów przedstawicielskich Szkocji (The Scotland Act 1998, c. 38) i Walii (The Government of Wales Act 1998, c. 38). Zgromadzenie i rząd Irlandii Północnej zostały powołane na mocy Porozumienia z Belfastu (tzw. „*Good Friday*” Agreement).

Dewolucja władzy jest realizowana wedle modelu asymetrycznego. Parlament Szkocki dysponuje kompetencjami ustawodawczymi o charakterze podstawowym, które wiążą się z możliwością wyznaczania kierunków polityki i stanowienia prawa w zakresie rozwoju gospodarczego, oświaty i wychowania, ochrony środowiska, transportu, samorządu lokalnego, robót publicznych, ochrony zdrowia, polityki mieszkaniowej, prawa i spraw wewnętrznych, rolnictwa, rybołówstwa i lasów, sportu i sztuki. Parlament ma również uprawnienie do różnicowania podatku dochodowego o trzy pensy na jednym funkcie⁷⁶.

Zgromadzenie Walii posiada kompetencje ustawodawcze o charakterze wtórnym – może proponować Parlamentowi projekty ustaw i decydować o trybie implementacji polityk w zakresie: rozwoju gospodarczego, rolnictwa, lasów, rybołówstwa i żywności, przemysłu, oświaty, samorządu lokalnego, zdrowia, pomocy społecznej, mieszkalnictwa, ochrony środowiska, planowania, transportu, sztuki, kultury, ochrony języka walijskiego i dziedzictwa kulturowego, sportu i sztuki⁷⁷. Zgromadzenie Irlandii Północnej otrzymało kompetencje decyzyjne w zakresie: ochrony zdrowia

⁷⁶ H. Atkinson, S. Wilks-Heeg, *Local Government from Thatcher to Blair...*, s. 234.

⁷⁷ A. Cole, *Beyond Devolution and Decentralisation. Building regional capacity in Wales and Brittany*, Manchester and New York 2006, s. 63–64.

i świadczeń społecznych, oświaty, zatrudnienia, rozwoju przedsiębiorczości i handlu, inwestycji, rozwoju gospodarczego i społecznego oraz ochrony środowiska.

Powstanie reprezentacji narodowych zmieniło kontekst funkcjonowania samorządu terytorialnego szczególnie w Szkocji. Parlament Szkocki jest nowym aktorem w relacjach rząd – samorząd. Waga, jaką organ ten przywiązuje do działalności samorządu terytorialnego na obszarze Szkocji, jest większa niż jego westminsterskiego odpowiednika, toteż urasta on do roli głównego kreatora środowiska prawnego i instytucjonalnego władz publicznych niższego szczebla: nowej ordynacji wyborczej do szkockich rad samorządowych – Scottish Local Governance (Scotland) Act 2004 – która wprowadza system pojedynczego głosu przechodniego, czy zasad realizacji zadań samorządu lokalnego w Local Government In Scotland Act 2003.

W rekomendacjach dotyczących polityki lokalnej, przygotowanych dla Parlamentu Szkockiego przez jego Komisję Samorządu Lokalnego (tzw. Komisja McIntosha), sugerowano wprowadzenie proporcjonalnego systemu wyborczego, rozważenie możliwości przekazania samorządom zadań dotychczas realizowanych przez *quangos* oraz przyznanie organom samorządowym kompetencji ogólnej⁷⁸. Aprobata ostatniej propozycji w postaci aktu normatywnego byłaby niewątpliwie przełomem w relacjach między samorządem a rządem – nie tylko szkockim, ale również brytyjskim. Ten ostatni jest bowiem nadal głównym dysponentem środków będących źródłem finansowania zadań realizowanych przez samorządy na całym obszarze Zjednoczonego Królestwa⁷⁹. Warto też pamiętać, iż pomimo relacji ewoluujących w kierunku partnerstwa pomiędzy władzą publiczną na szczeblu centralnym a jej odpowiednikami w jednostkach lokalnych prawny charakter tych relacji oparty na doktrynie *ultra vires* pozostaje niezmienny.

Bibliografia

- Atkinson H., Wilks-Heeg S., *Local Government from Thatcher to Blair. The Politics of Creative Autonomy*, Cambridge 2000.
- Chandler J.A., *Explaining Local Government. Local Government in Britain Since 1800*, Manchester and New York 2007.
- Cole A., *Beyond Devolution and Decentralisation. Building regional capacity in Wales and Brittany*, Manchester and New York 2006.
- Morphet J., *Modern Local Government*, London 2008.
- Steward J., *The Nature of British Local Government*, Basingstoke 2000.
- Stoker G., *Transforming Local Governance. From Thatcher to New Labour*, Basingstoke 2004.
- Stoker G., Wilson D. (red.), *British Local Government into the 21st Century*, Basingstoke 2004.
- Wilson D., Game C., *Local Government in the United Kingdom*, Basingstoke 2002.
- Young K., Rao N., *Local Government Since 1945*, Oxford 1997.

⁷⁸ N. McGarvey, *Intergovernmental Relations In Scotland Post-Devolution*, „Local Government Studies” 2002, nr 3, s. 32.

⁷⁹ M. McAteer, M. Bennett, *Devolution and Local Government: Evidence from Scotland*, „Local Government Studies” 2005, nr 3, s. 288.

Great Britain

Abstract

The article presents the traditions of British local government, starting from the Anglo-Saxon period. Special attention is paid to the nineteenth century reforms: establishment of *ad hoc* boards and elected councils in boroughs, counties and districts. Proceedings of local government commissions of 1960s are analyzed, as well as main settlements of the 1972 Local Government Act. Political and legal conditions of local administration activities are described, among them the basics of British constitutional system – omnipotence of the Parliament, the Westminster model of government and the two-party system. The nature of *ultra vires* doctrine is explained; a variety of legal regulations referring to local government are presented. Changes in local government structure in the fall of the 20th century are characterized, as well as recent modifications in a number of local authorities. Tasks and competencies of local administration are categorized and named. Considerable changes in their scope and nature took place in the 1980s, during the Conservative government. The roots of Prime Minister M. Thatcher's politics towards local authorities, their functions and finances are explained, as well as elements of continuity and change in the politics of the New Labour. The sources of local finances are enumerated. The transformation from domestic rate through community charge to council tax is clarified. Financial control of Audit Commission is also mentioned. Principles of local elections and reasons of low turn-out are explained. The committee system of local councils is described, as well as the reforms undertaken by the Labour government. Principles of the Local Government Act from 2000 are presented, as well as their adoption among local authorities. A picture of Greater London Authorities is given. In the conclusion, a question of devolution and its results on the local government is mentioned.