

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia de Securitate et Educatione Civili V (2015)

ISSN 2082-0917

Elżbieta Sadowska-Wieczek

Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

Zadania brytyjskiego samorządu lokalnego

Określenie zakresu zadań powierzonych brytyjskim władzom lokalnym nastrocza badaczom pewnych trudności. Z jednej strony w Zjednoczonym Królestwie nie istnieje jeden akt prawny normujący wspomnianą kwestię, z drugiej zaś regulacje jej dotyczące w ostatnich latach ulegają znacznym przekształceniom. Generalizację utrudnia również toczący się proces dewolucji, w rezultacie którego odpowiedzialność za organy samorządu terytorialnego funkcjonujące w poszczególnych częściach Wielkiej Brytanii powierzono odpowiednio Zgromadzeniu Północnoirlandzkiemu, Parlamentowi Szkockiemu oraz Narodowemu Zgromadzeniu dla Walii, w związku z czym przepisy wyznaczające płaszczyznę działań władz lokalnych są tworzone przez odrębne podmioty. Ponadto nie bez znaczenia dla omawianego zagadnienia jest również rezygnacja z wyznaczającej dotychczas oś działań organów samorządowych zasady *ultra vires*.

Ta wywodząca się z prawa powszechnego reguła jest charakterystyczna dla tradycyjnego angielskiego modelu samorządu terytorialnego¹. Zobowiązuje ona władze lokalne do podejmowania wyłącznie działań powierzonych im na mocy ustawy pod rygorem nieważności. Została sformułowana w XIX wieku, a jednym z pierwszych sędziów powołujących się na jej istnienie był Lord Russel z Killowen, który w sprawie *Kruse v Johnson* stwierdził, że jeśli uchwały rady lokalnej „bez uzasadnienia naruszają prawa znajdujących się pod jej jurysdykcją obywateli [...] sąd może orzec, że Parlament nie zamierzał powierzyć władzy do tworzenia takich przepisów, w związku z czym są one nieracjonalne i *ultra vires*”². Uznano więc, że o zakresie zadań i kompetencji władz lokalnych decydują jedynie ustawy.

¹ Do najważniejszych cech angielskiego modelu samorządu terytorialnego należą: posiadanie osobowości prawnej przez organy lokalne, brak dualizmu administracyjnego, brak wyraźnego rozdzielenia organów uchwałodawczych i zarządzających, ich podległość sądownictwu powszechnemu oraz obowiązywanie zasady *ultra vires*. Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004, s. 32–40.

² *Kruse v Johnson* [1898] 2 QB 91.

Ujęcie funkcji organów samorządowych w Zjednoczonym Królestwie pozostawało w opozycji do uregulowań przyjmowanych w innych państwach Europy, gdzie do systemu prawnego inkorporowano generalne klauzule kompetencyjne. Brytyjczycy argumentowali jednak, że takie rozwiązanie tylko pozornie rozszerza płaszczyznę działań władz lokalnych. Wskazywano, że samorząd funkcjonujący w oparciu o zagwarantowane przez parlament normy ma więcej swobody niż jego odpowiednik działający na podstawie domniemania kompetencji³. W rzeczywistości pozostaje on bowiem finansowo i organizacyjnie uzależniony od egzekutywy i działającej w jej imieniu administracji, której przedstawiciele w odróżnieniu od członków Izby Gmin nie dysponują demokratycznym mandatem. Należy również nadmienić, że brytyjskie organy samorządu lokalnego mogły ubiegać się o przyznanie im dodatkowych funkcji wnosząc, za pośrednictwem posłów, pod obrady Parlamentu projekty ustaw prywatnych.

Opinie kontestujące obowiązujące w Wielkiej Brytanii rozwiązania zaczęły przybierać na sile w latach 70. ubiegłego wieku, po publikacji raportu opracowanego przez Królewską Komisję ds. Samorządu Lokalnego⁴, który oprócz rekomendacji szeregu zmian strukturalnych zawierał również postulat zniesienia zasady *ultra vires*. Chociaż w kolejnych dekadach przeprowadzono znaczące zmiany w zakresie organizacji i finansowania władz lokalnych, żaden z gabinetów nie zdecydował się na wniesienie projektu ustawy przyznającej władzom lokalnym generalną klauzulę kompetencyjną. Pierwsze kroki w tym kierunku podjęto dopiero w 2000 roku, kiedy to na mocy artykułu 2 *Ustawy o samorządzie lokalnym (Local Government Act, 2000)* angielskie i walijskie organy samorządowe nabyły uprawnienia o charakterze dyskrecjonalnym. Chodzi o nadane im wówczas prawo do podejmowania działań na rzecz dobrobytu swoich wspólnot (*power of well-being*) umożliwiające podejmowanie przedsięwzięć służących ekonomicznej, społecznej i ekologicznej pomyślności obywateli⁵. W Szkocji podobne uregulowania wprowadzono w 2003 roku *Ustawą o samorządzie lokalnym w Szkocji (Local Government in Scotland Act, 2003)*, natomiast Zgromadzenie Północnoirlandzkie ostatecznie zrezygnowało z ich przyjęcia.

³ P. Ashley, *Local and Central Government: A Comparative Study of England, France, Prussia and United States*, John Murray, London 1906, s. 9; E. Jenks, *An Outline of English Local Government*, Methuen & Co., London 1894, s. 14.

⁴ Królewska Komisja ds. Samorządu Lokalnego (*Royal Commission on Local Government*) obradująca w latach 1966–1969 pod przewodnictwem Lorda Redcliffe-Mauda została powołana w celu zbadania adekwatności struktury samorządu lokalnego w Anglii i Walii. Te same funkcje w latach 1966–1969 w odniesieniu do terytorium Szkocji pełniła Królewska Komisja ds. Samorządu Lokalnego w Szkocji (*Royal Commission on Local Government in Scotland*), na czele której stał lord Wheatley. Ustalenia obu ciał miały stanowić podstawę projektów ustaw zmierzających do zreformowania brytyjskiego systemu samorządu terytorialnego. Zob. H. Wolman, *Local Government Institutions and Democratic Governance*, [w:] D. Judge, G. Stoker, H. Wolman, *Theories of Urban Politics*, Sage Publications, London 1995, s. 148–153.

⁵ *Local Government Act, 2000, 2000 c. 22.*

Uchwalone przepisy przewidywały także znaczące ograniczenia w korzystaniu z nowych kompetencji. Naturalnie samorządy nie mogły podejmować działań, które ustawodawca powierzył innym organom państwowym. W artyku 3 cytowanej ustawy zastrzeżono również, że organy lokalne nie są upoważnione do pozyskiwania dodatkowych funduszy w związku z działaniami na rzecz dobrobytu wspólnot lokalnych. Ponadto jeśli w ocenie ministra właściwego ds. samorządu lokalnego planowane przedsięwzięcia nie przyniosą ekonomicznych, społecznych lub ekologicznych korzyści, może on w drodze rozporządzenia zabronić organom samorządowym ich realizacji⁶. Co więcej, nie zdecydowano się na przekształcenia regulacji dotyczących stanowienia prawa miejscowego, które także w tym kontekście ograniczały swobodę funkcjonowania władz lokalnych⁷. Wydaje się więc, że zmiana w zakresie zadań samorządów nie była tak rewolucyjna, jak zapowiadał to wprowadzający ją laburzystowski rząd.

Zgodnie z raportem opublikowanym przez Ministerstwo ds. Wspólnot i Samorządu Lokalnego (*Department for Communities and Local Government*) angielskie i walijskie organy lokalne wykorzystywały nowo nabyte kompetencje do nawiązania wielowymiarowej współpracy z rządowymi i pozarządowymi organizacjami⁸, obejmującej kwestie takie jak mieszkalnictwo komunalne, wywóz odpadów czy walka z bezrobociem. Jej wymiar miał jednak stosunkowo ograniczony charakter, głównie za sprawą nagłaśnianych przez media przypadków niewłaściwego stosowania omawianych przepisów, w rezultacie którego niektóre rady miast naraziły się na długotrwałe procesy sądowe i wysokie grzywny⁹. Radni, świadomi trudności, rezygnowali z możliwości zastosowania *power of well-being* na rzecz tradycyjnych, szczegółowo określonych uprawnień, przysługujących im na mocy obowiązujących regulacji prawnych.

Wobec jedynie częściowego sukcesu inicjatywy mającej na celu ograniczenie zasady *ultra vires* stowarzyszenia zrzeszające, władze lokalne oraz znajdujący się wówczas w opozycji członkowie Partii Konserwatywnej domagali się przyjęcia ustawy gwarantującej organom władzy lokalnej generalną klauzulę kompetencyjną (*general power of competence*). Ich postulaty zostały zrealizowane w 2011 roku, kiedy to Parlament uchwalił *Ustawę o lokalizmie* (*Localism Act, 2011*). Na mocy nowych przepisów, które weszły w życie w pierwszym kwartale 2012 roku, angielskie samorządy mogły podejmować działania zbliżone do tych, które przysługiwały

⁶ Tamże.

⁷ L. Rajca, *Reformy samorządu terytorialnego w Anglii w latach 1997–2010*, Europejskie Centrum Edukacyjne, Toruń 2012, s. 88.

⁸ *Practical use of the Well-Being Power*, DCLG, London 2008, s. 4, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20120919132719/http://www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/10614461.pdf> [12.12.2015].

⁹ Zob. *Localism Bill: Local Government and community empowerment*, [Bill N° 126, of 2010–11] Research Paper 11/02, House of Commons Library, s. 14, www.parliament.uk/briefing-papers/RP11-02.pdf [12.12.2015].

jednostkom¹⁰. Oznaczało to, że o ile jakaś aktywność nie jest zastrzeżona dla innego organu i nie istnieje regulacja zakazująca władzom lokalnym jej podejmowania, są one uprawnione do działania na tej płaszczyźnie.

Wspomniany akt normatywny zakłada możliwość obciążenia obywateli dodatkowymi kosztami jedynie wtedy, gdy wiązałyby się one z dostarczeniem nowych usług na ich rzecz. Nie dotyczy to świadczeń, które władze lokalne z mocy prawa mają obowiązek zapewniać mieszkańcom zarządzanych wspólnot. Należy nadmienić, że w uzasadnionych przypadkach ustawa przewiduje także możliwość blokowania działań podejmowanych przez władze lokalne w drodze rozporządzenia ministerialnego¹¹. Kilkuletnia praktyka wskazuje jednak, że minister ds. samorządu lokalnego nie musi sięgać po przyznane mu uprawnienie. Natomiast organy samorządu terytorialnego rozszerzają swoje funkcje o płaszczyzny niezwiązane dotychczas z władztwem lokalnym.

Generalna klauzula kompetencyjna nie wpłynęła na zmianę tradycyjnych zadań powierzanych organom samorządowym. W konsekwencji przyjętej w połowie lat 40. ubiegłego wieku koncepcji państwa dobrobytu¹² brytyjskie władze lokalne są odpowiedzialne przede wszystkim za dostarczanie szeregu świadczeń społecznych na rzecz obywateli, chociaż w rezultacie implementacji paradygmatów nowego zarządzania publicznego (*new public management*) oraz współzarządzania (*governance*) z podmiotów wykonujących określone usługi stały się instytucjami pośredniczącymi w ich dystrybucji. Ponieważ w Zjednoczonym Królestwie nie występuje podział zadań administracji lokalnej na własne i zlecone, funkcje organów samorządu lokalnego zostaną omówione zgodnie z kryterium materialnym. W literaturze przedmiotu klasyfikuje się je najczęściej w obrębie czterech grup: zadań związanych z bezpieczeństwem publicznym, zmierzających do poprawy warunków życiowych, nakierowanych na zarządzanie przestrzenią publiczną oraz dotyczących rozwoju gospodarczego wspólnoty¹³. Klasyfikacja ta wskazuje główne obszary działania władz lokalnych, nie wyczerpując jednak listy nałożonych nań powinności.

Należy nadmienić, że zadania powierzone brytyjskim organom administracji lokalnej możemy podzielić na fakultatywne lub obligatoryjne. Zakres pierwszej z grup wyznacza przede wszystkim omówiona już generalna klauzula kompetencyjna, natomiast ramy drugiej określają akty normatywne poświęcone władzy lokalnej oraz szereg ustaw szczegółowych. Największe znaczenie w tym kontekście wydaje się mieć *Ustawa o samorządzie lokalnym z 1972 roku (Local Government Act, 1972)*, która reformowała organizację i strukturę samorządu lokalnego w Anglii i Walii. Samorząd północnoirlandzki przekształcono w tym samym roku (*Local Government*

¹⁰ *Localism Act 2011, 2011 c. 20, art. 1.*

¹¹ Tamże, *art. 2.*

¹² Zob. E. Sadowska, *Brytyjski samorząd lokalny po 1945 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2014, s. 53–56.

¹³ Por. P. Richards, *The new local government system*, George Allen & Unwin, London 1968, s. 32; D. Wilson, Ch. Game, *Local Government in the United Kingdom*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2011, s. 132.

Local Government Act [Northern Ireland] 1972)¹⁴, natomiast w Szkocji zmiany wprowadzono rok później na mocy *Ustawy o szkockim samorządzie lokalnym (Local Government [Scotland] Act, 1973)*.

Zadania związane z bezpieczeństwem mieszkańców należą do tradycyjnych funkcji brytyjskich władz lokalnych. W ich obręb zalicza się nie tylko przeciwdziałanie kradzieżom, rozbojom czy innym zakłóceniom porządku publicznego, ale także zapobieganie epidemiom i klęskom żywiołowym. Do obowiązków organów samorządowych należy także dbałość o standardy moralne przejawiająca się m.in. w licencjonowaniu działalności klubów muzycznych i wydawaniu pozwoleń na organizację koncertów i manifestacji. Współcześnie znacząca większość tych zadań jest realizowana poprzez współpracę z organizacjami obywatelskimi, policją oraz specjalnie powołanymi w tym celu władzami. W Anglii i Walii są nimi komisarze ds. policji i przestępczości (*police and crime commissioner*)¹⁵, w Szkocji policja szkocka (*Scottish Police Authority*), zaś w Ulsterze¹⁶ północnoirlandzka rada ds. policji (*Northern Ireland Policing Board*)¹⁷.

O ile w relacjach z obywatelami organy samorządowe pozostają elementami dominującymi, o tyle współdziałanie z wymienionymi instytucjami nakłada na nie konieczność podporządkowania się, zmniejszając tym samym wpływ radnych na kwestie związane z bezpieczeństwem publicznym. Podejmowane przez nich przedsięwzięcia mają głównie charakter uzupełniający i nadzorczy w stosunku do działań prowadzonych przez utworzone w tym celu podmioty. Angielscy i walijscy radni wchodzi w skład zespołów ds. policji i przestępczości, które oceniają pracę wspomnianych komisarzy. Analizują podejmowane przez nich decyzje, przygotowują rekomendacje dotyczące planowanych działań oraz czuwają nad prawidłowym wykonaniem tych przedsięwzięć¹⁸. Ponadto dysponują również prawem weta wobec dokonywanej przez komisarza ds. policji i przestępczości nominacji szefa lokalnych

¹⁴ Reformy północnoirlandzkiego samorządu lokalnego przez wzgląd na jego specyfikę związaną z niewielką powierzchnią Irlandii Północnej oraz stosunkowo niską liczbą ludności mają odmienny charakter niż zmiany przeprowadzane w pozostałych częściach Zjednoczonego Królestwa. Szczegółowo te kwestie zostały omówione przez E. Sadowską, *Brytyjski samorząd lokalny...*, *passim*.

¹⁵ Na mocy *Ustawy o reformie policji i odpowiedzialności społecznej* uchwalonej w 2011 roku (*Police Reform and Social Responsibility Act, 2011*) w każdym z angielskich i walijskich rejonów policyjnych (*police area*) funkcjonuje wybierany w wyborach powszechnych komisarz ds. policji i przestępczości, którego głównym zadaniem jest czuwanie nad bezpieczeństwem wspólnoty i podejmowanie działań zmierzających do podniesienia skuteczności działań lokalnej policji.

¹⁶ Terminy „Ulster” oraz „Irlandia Północna” zgodnie z występującą w literaturze przedmiotu konwencją są używane zamiennie, pomimo że ta ostatnia obejmuje jedynie sześć z dziewięciu hrabstw tworzących irlandzką prowincję Ulster.

¹⁷ Północnoirlandzka rada ds. policji chociaż pełni podobne funkcje do organów powołanych w Anglii, Walii i Szkocji, jest podmiotem personalnie i organizacyjnie niezwiązanym z władztwem lokalnym, pozostającym poza strukturą samorządową, dlatego też w artykule pominięto kwestie związane z jej działaniem.

¹⁸ *Police Reform and Social Responsibility Act, 2011*, 2011 c. 13, art. 28.

jednostek policji (*chief constable*). W razie wykrycia przestępstwa mogą również zawiesić w czynnościach samego komisarza.

Kompetencje szkockich organów samorządowych na tej płaszczyźnie należy uznać za iluzoryczne. Całość zadań związanych z bezpieczeństwem publicznym na mocy uchwalonej przez parlament szkocki *Ustawy o reformie policji i straży pożarnej* (*Police and Fire Reform (Scotland) Act, 2012*) przejęła bowiem szkocka policja. Wprawdzie władze nowo utworzonej instytucji deklarują, że współpraca z organami samorządu lokalnego stanowi jeden z priorytetów, jednak w rzeczywistości sprowadza się ona do konsultacji, które usprawnić ma imienne przypisanie członków rady *Scottish Police Authority* do określonych jednostek samorządu lokalnego. Wydaje się, że większego znaczenia nie ma również obowiązek nałożony przez ustawodawcę na dowódcę lokalnych jednostek policji (*chief constable*), który winien współdziałać z właściwą radą samorządową odnośnie ustalania planów działania policji oraz ich ewentualnych zmian. Jeśli uwzględnimy także reformę przeprowadzoną w Irlandii Północnej, to pogląd sformułowany przez J.A. Chandlera, że lokalna kontrola policji jest jednym z największych mitów brytyjskiego systemu politycznego¹⁹, należy uznać za trafny.

Zupełnie odmiennie rysuje się pozycja organów samorządu lokalnego w kontekście zadań zmierzających do poprawy warunków życiowych ludności. Do tej grupy zalicza się przede wszystkim usługi z zakresu opieki socjalnej, gospodarki mieszkaniowej i edukacji. Są to w znacznej mierze świadczenia z zakresu polityki społecznej stanowiącej zasadniczy element koncepcji państwa dobrobytu. Ich dostarczanie jest najistotniejszym obowiązkiem władz lokalnych, o czym przesądza nie tylko zakres wspomnianych zobowiązań, ale także związane z nimi koszty. Uzasadnione wydaje się przypuszczenie, że w przyszłości w następstwie zjawiska starzenia się społeczeństwa oraz napływu imigrantów znaczenie podobnych zadań będzie wzrastać. Z tej perspektywy reformy przeprowadzone w latach 80. XX wieku przez rządy Margaret Thatcher umożliwiające zlecanie pewnych usług podmiotom komercyjnym wydają się krokiem we właściwym kierunku.

Obecnie jedynie część funkcji mających na celu poprawę warunków życia mieszkańców jest wykonywana bezpośrednio przez jednostki organizacyjne administracji lokalnej. Coraz częściej bowiem organy samorządowe powierzają realizację zadań z tej grupy prywatnym firmom lub organizacjom charytatywnym zapewniającym opiekę osobom starszym, uzależnionym czy przewlekłe chorym, argumentując, że wyspecjalizowane ośrodki pomocy społecznej szybciej i efektywniej odpowiedzą na potrzeby osób wymagających opieki. Wyprowadzenie tych zadań poza strukturę organów lokalnych prowokuje pytania o gwarancję jakości świadczeń oraz ochronę przed ewentualnymi nadużyciami. Jakkolwiek ustawodawca nie podzielał tych obaw, wobec kolejnych skandali z udziałem samorządowych pracowników socjalnych, wprowadzono regulacje prawne upoważniające organy lokalne

¹⁹ J.A. Chandler, *Local government today*, Manchester University Press, Manchester 2009, s. 42.

do przeprowadzania kontroli w jednostkach odpowiedzialnych za dostarczanie poszczególnych usług mieszkańcom wspólnot.

Ponadto wszystkie podmioty zaangażowane w realizację polityki socjalnej państwa, związanej z opieką nad osobami dorosłymi, są zachęcane do działania w oparciu o koncepcję personalizacji²⁰, zakładającą dostosowywanie świadczeń oferowanych obywatelom do ich indywidualnych potrzeb. Chodzi głównie o umożliwienie im wyboru odpowiednich usług oraz zapewnienie szerokiego dostępu do informacji na ten temat. Wskazuje się, że brytyjski system świadczeń społecznych za sprawą powszechnej standaryzacji niejednokrotnie przyczynia się do zwiększenia uzależnienia od państwowej pomocy ludzi, którzy potrzebują jej jedynie w ograniczonym wymiarze. Indywidualne podejście do mieszkańców wspólnot oraz przedstawienie im alternatywnych sposobów pomocy mają odwrócić ten trend, skutkując nie tylko oszczędnościami, ale przede wszystkim wzrostem aktywności i poczucia własnej wartości osób wymagających opieki²¹.

Zwolennicy personalizacji opowiadają się za szerszym wykorzystaniem wprowadzonego w 1996 roku systemu wypłat bezpośrednich (*direct payments*) polegającego na przekazaniu jednostkom ekwiwalentu gotówkowego na zakup świadczeń w wybranym ośrodku lub zatrudnienie pielęgniarki²². Uzyskanych w ten sposób pieniędzy nie można przeznaczyć na pokrycie kosztów usług wykonywanych bezpośrednio przez organy samorządu lokalnego. Wartość ekwiwalentu zależy od potrzeb konkretnej osoby, jej majątku oraz uzyskiwanych dochodów. Takie rozwiązanie jest jedną z form budżetu osobistego (*personal budget*), będącego sumą środków niezbędnych do życia przyznanych obywatelom wymagającym szczególnej troski ze strony władz państwowych i samorządowych. Co istotne, mieszkańcy wspólnot mogą przekazać zarządzanie swoimi finansami władzom lokalnym. Należy zaznaczyć, że obecnie z takich rozwiązań korzystają również rodzice niepełnosprawnych dzieci oraz opiekunowie osób chorych psychicznie.

Regulacje dotyczące pomocy nieletnim w ostatnich latach również uległy zmianie. Na mocy Ustawy o dzieciach (*Children Act, 2004*) zobowiązano organy samorządowe do powołania wydziałów ds. opieki nad dziećmi oraz do ustanowienia rad (*Local Safeguarding Children Boards*), które zajmowałyby się koordynacją działań instytucji lokalnych, pracujących nad zapewnieniem bezpieczeństwa najmłodszym. Nowe przepisy miały zwiększyć zaangażowanie pracowników samorządowych w działania zmierzające do zwiększenia ochrony praw dzieci²³. Ponadto władze

²⁰ *Personalisation*, Local Government Association, London 2014, s. 3, http://www.local.gov.uk/documents/10180/5854661/L14-530+Must+Knows+AdultsPersonalisation_07.pdf/8cf480c5-f0ae-4c99-b46942522fc05a88 [12.12.2015].

²¹ K. Boxall, S. Dowson, P. Beresford, *Selling individual budgets, choice and control: local and global influences on UK social policy for people with learning difficulties*, "Policy & Politics" 2009, Vol. 37, N° 4, s. 504.

²² *Community Care (Direct Payment) Act 1996*, 1996, c. 30, art. 1.

²³ Przesłanką do wprowadzenia nowych regulacji stała się tragedia, do jakiej doszło w 2000 roku w Londynie – ośmioletnia Victorii Climbe została zamordowana przez swoich

lokalne powinny podejmować inicjatywy zmierzające do zapobiegania wykluczeniu społecznemu nieletnich oraz zwiększaniu szans na rynku pracy młodzieży pochodzącej z rodzin patologicznych. Nie bez znaczenia w tym kontekście są również przedsięwzięcia zwalczające alkoholizm i narkomanię wśród osób poniżej osiemnastego roku życia.

W grupie zadań związanych z poprawą warunków życia mieszkańców mieści się także mieszkalnictwo komunalne. Organy samorządu zarządzają nieruchomościami socjalnymi określając kryteria ich przydziału²⁴. Przygotowują raporty dotyczące zapotrzebowania danej wspólnoty na takie lokale oraz określają plany działań w tym zakresie. W opracowaniu odpowiedniej strategii (*housing strategy*) uczestniczą jednostki zewnętrzne, którymi najczęściej są firmy budowlane, biura nieruchomości czy organizacje obywatelskie. Ich działania zmierzają nie tylko do likwidacji bezdomności, ale także do rozwiązywania problemów mieszkaniowych młodych ludzi, dla których lokale socjalne są jedynie rozwiązaniem tymczasowym, umożliwiającym zgromadzenie kapitału na zakup nieruchomości lub jej wynajem na wolnym rynku. Rady miast uchwalają także regulacje dotyczące warunków udostępniania mieszkań przez podmioty prywatne. Warto zauważyć, że również na tej płaszczyźnie część funkcji rad lokalnych takich jak zarządzanie budynkami czy sporządzanie raportów dotyczących rynku nieruchomości może zostać zlecona organizacjom pozostającym poza strukturą samorządową.

Równie istotne dla jakości życia obywateli są zadania związane z edukacją. Ich realizację w Anglii, Walii i Szkocji powierzono lokalnym władzom edukacyjnym (*local education authority*), natomiast w Irlandii Północnej analogiczne funkcje pełniły rady ds. edukacji i bibliotek (*Education and Library Boards*). Do ich kompetencji należy organizacja sieci jednostek zapewniających kształcenie na poziomie podstawowym. Są upoważnione do tworzenia szkół oraz monitorowania ich sytuacji finansowej. Zakres bezpośredniego wpływu rad lokalnych na funkcjonowanie takich placówek jest obecnie znacznie mniejszy niż w latach 70. ubiegłego wieku i zależy od ich charakteru. Chociaż polityka kadrowa, planowane inwestycje a także zmiany w zarządzaniu nie są wolne od oddziaływania ze strony władz lokalnych, to jednak dominującą rolę na tej płaszczyźnie odgrywają współcześnie działające w szkołach rady. Wydaje się także, że ograniczenie kompetencji organów samorządowych w tej kwestii będzie postępować nie tylko z powodu coraz większej liczby placówek prywatnych, ale także przez wzgląd na tendencje centralizacyjne widoczne w polityce prowadzonej przez rządy w Belfaście, Cardiff, Edynburgu i Londynie.

Trzecim polem działalności władz lokalnych jest zarządzanie przestrzenią publiczną. Do tej grupy zadań zalicza się przede wszystkim utrzymywanie dróg lokalnych, transport publiczny, dbałość o tereny zielone, wywóz śmieci i planowanie przestrzenne. Jedynie północnoirlandzkie dystrykty są pozbawione kompetencji

opiekunów. W trakcie śledztwa okazało się, że lokalni pracownicy socjalni byli informowani o nadużyciach, ale nie podjęli żadnych działań, aby im zapobiec.

²⁴ Północnoirlandzki władzom lokalnym nie przyznano uprawnień w tym zakresie.

dotyczących ostatniej z wymienionych płaszczyzn. Władzom lokalnym funkcjonującym w pozostałych częściach Zjednoczonego Królestwa przypisano natomiast podobne uprawnienia. Wszystkie rady lokalne mają obowiązek przygotowania dla swoich jednostek planów zagospodarowania przestrzennego²⁵. W przypadku jednostek angielskich i walijskich przyjęte rozwiązania muszą być zgodne z wyznaczonymi przez rząd standardami określonymi w ustawie o planowaniu przestrzennym i wywłaszczeniu (*Planning and Compulsory Purchase Act, 2004*). Ponadto stosowne dokumenty mogą być sporządzane w oparciu o plany zagospodarowania przestrzennego mniejszych obszarów (*neighbourhood plans*)²⁶ opracowywane przez radę parafialną lub organizację obywatelską na podstawie szerokich konsultacji społecznych. Pozwala to zwiększyć wpływ mieszkańców na kształt zmian dokonywanych w ich najbliższym sąsiedztwie.

Znaczenie omawianych druków jest kluczowe, ponieważ determinują one w znacznym stopniu możliwości inwestycyjne w danej jednostce lokalnej. Każdy budynek musi uzyskać szereg zezwoleń dotyczących bezpieczeństwa konstrukcji, wpływu na strukturę dzielnicy czy środowisko naturalne. Od każdej decyzji odmownej wydanej przez władze lokalne przysługuje odwołanie do podległego właściwemu ministrowi komisarza budowlanego. Warto nadmienić, że wymogi te obowiązują także w stosunku do istotnych przedsięwzięć realizowanych przez władze centralne, takich jak budowa elektrowni atomowych czy autostrad. Chociaż organy administracji samorządowej nie mogą ostatecznie zablokować strategicznych inwestycji rządowych, to ich sprzeciw prowadzi zwykle do protestów społecznych i znacznych opóźnień. Przykładem obrazującym konflikt między wspieranym przez rząd inwestorem a władzami lokalnymi są plany rozbudowy lotniska Heathrow²⁷.

Plany zagospodarowania przestrzennego muszą uwzględniać również funkcjonujące i planowane szlaki komunikacyjne. Znaczna część z nich znajduje się pod bezpośrednim zarządem organów samorządowych. Oznacza to odpowiedzialność za oświetlenie i stan dróg, a także za ich przepustowość. Wypracowywane przez radnych rozwiązania mają przede wszystkim zapewnić szerokie możliwości dojazdowe do wszystkich dzielnic znajdujących się pod ich jurysdykcją oraz, o ile to możliwe, zapobiec korkom ulicznym. W tym celu organy administracji lokalnej są upoważnione m.in. do wyznaczania parkingów i stref wyłączonych z ruchu oraz pobierania opłat związanych z ich funkcjonowaniem. Wysokość stawek różni się między poszczególnymi jednostkami, jednak zasadniczo wszędzie jest ustalana tak, aby zniechęcić kierowców do używania aut w centrum miasta. Temu samemu celowi służy montowanie słupków ulicznych oraz ograniczanie prędkości w najbardziej zatłoczonych dzielnicach.

²⁵ D. Wilson, Ch. Game, *Local Government in the United Kingdom...*, s. 145.

²⁶ *Localism Act 2011*, 2011, c. 3, art. 116.

²⁷ *Heathrow – better not bigger*, <http://www.hounslow.gov.uk/heathrow> [13.12.2015]; Por. *Heathrow expansion*, <http://www.wandsworth.gov.uk/aviation/> [13.12.2015].

Organy samorządowe rozbudowują także sieć ścieżek rowerowych prowadząc kampanie społeczne zachęcające mieszkańców do walki z nawykami i przynajmniej częściowej rezygnacji z podróży autem. Biorąc pod uwagę dane opracowane przez radę miasta Birmingham wskazujące, że w każdym dniu roboczym mieszkańcy uruchamiają samochody ponad 250 000 razy, aby przejechać dystans krótszy niż 1 mila²⁸ (1,6 km), takie inicjatywy wydają się słuszne. Są one uzupełniane o wprowadzanie do użytku rowerów miejskich, które można wypożyczyć w jednym z wybranych punktów, by po przejechaniu określonej trasy oddać je w innej dzielnicy. Ponadto plany samorządowców zakładają dla osób poruszających się pieszo zwiększenie udogodnień, takich jak budowa chodników czy kładek.

Nie ma wątpliwości, że rozładowaniu ruchu ulicznego sprzyja rozbudowany system transportu komunikacji publicznej. Odpowiedzialność władz lokalnych na tym polu pozostaje znaczna, mimo że na mocy ustawy o transporcie (*Transport Act, 1985*) odebrano im prawo dotowania samorządowych firm transportowych z podatków lokalnych. Konkurują one obecnie na tym polu na równych prawach z przedsiębiorstwami prywatnymi²⁹. Chodzi nie tylko o autobusy i tramwaje kursujące w obrębie poszczególnych miast, ale także o komunikację aglomeracyjną. Władze samorządowe dążą do zwiększenia liczby połączeń oraz wprowadzenia zniżek dla osób regularnie korzystających z transportu publicznego.

Zarządzanie przestrzenią publiczną zobowiązuje władze lokalne do dbałości o miejscowe tereny zielone oraz obiekty służące rekreacji. Rady lokalne administrują parkami, łąkami oraz miejskimi pasami zieleni. Partycypują w kosztach utrzymania lokalnych boisk, pływalni a także wspierają działalność stowarzyszeń pozarządowych propagujących zdrowy tryb życia. Organizują szereg uroczystości, kultywując lokalne tradycje i zwyczaje, a także nawiązują współpracę z innymi samorządami nakierowaną na promocję turystyczną swojego regionu. Współdziałają z instytucjami kulturalnymi, angażując się w przygotowanie wystaw czy koncertów. Część uzyskanych dochodów przekazują na finansowe wsparcie teatrów, bibliotek i ognisk muzycznych działających na terenie podległym im jurysdykcji. Uczestniczą także w ogólnonarodowych programach edukacyjnych promujących sport, czytelnictwo i aktywne obywatelstwo.

Ostatnią z omawianych kwestii są zadania związane z rozwojem ekonomicznym stanowiące stosunkowo nową grupę funkcji samorządowych. Jak już wspomniano, angielskie i walijskie organy lokalne otrzymały w tym zakresie dyskrecyjne uprawnienia na podstawie *Ustawy o samorządzie lokalnym z 2000 roku*. Ich uszczegółowienie stanowią przepisy uchwalonej dziewięć lat później ustawy

²⁸ *Don't think Birmingham is solving traffic problems? Look again*, <http://www.birminghampost.co.uk/news/news-opinion/dont-think-birmingham-solving-traffic-10914789> [16.02.2016].

²⁹ Wyjątek na tym tle stanowią jedynie działające na terenie sześciu angielskich hrabstw metropolitalnych oraz w szkockim Strathclyde zarządy transportu pasażerskiego (*passenger transport executives*), którym przyznano prawo subsydiowania komunikacji miejskiej, J.A. Chandler, *Local government...*, s. 44.

o rozwoju ekonomicznym i budownictwie (*Economic Development and Construction Act*, 2009) obligujące organy administracji samorządowej wyższego szczebla do sporządzania raportów dotyczących lokalnych uwarunkowań gospodarczych³⁰. Dokumenty te oparte na szczegółowej analizie dostępnych danych oraz informacjach uzyskanych od lokalnych przedsiębiorców i rolników powinny definiować nie tylko mocne, ale także słabe strony danej jednostki, wskazując jednocześnie strategię służącą eliminacji tych ostatnich.

Samorządy lokalne z mocy prawa powinny także rozwijać partnerstwo między sektorem prywatnym a władzami lokalnymi. Włączanie podmiotów prywatnych do systemu instytucji świadczących usługi socjalne oraz prowadzenie szerokich konsultacji z przedstawicielami środowisk biznesowych są szczególnie rozpowszechnionymi narzędziami budującymi tę współpracę. Sprzyja temu również tworzenie dogodnych warunków biznesowych, wprowadzenie szeregu ulg dla nowych przedsiębiorstw, a także ustanawianie specjalnych stref ekonomicznych, które będzie skutkować rozwojem gospodarczym a w rezultacie także spadkiem bezrobocia³¹. Takie działania przyczynią się także do wzrostu konkurencji na lokalnych rynkach, co z kolei może spowodować spadek cen. Istotne są również inicjatywy zmierzające do uproszczenia obowiązujących lokalnie uregulowań prawnych oraz przedsięwzięcia mające na celu nawiązanie współpracy z rządowymi i pozarządowymi organizacjami działającymi na rzecz rozwoju gospodarczego.

Zadania brytyjskich władz lokalnych obejmujące kwestie bezpieczeństwa publicznego, opieki społecznej, mieszkalnictwa komunalnego, edukacji, zarządzania przestrzenią publiczną czy wreszcie rozwoju gospodarczego odnoszą się do niemal każdego aspektu życia jednostek. Jakość ich wykonania, bez względu na to, czy chodzi o wywóz śmieci i sprawności lokalnego transportu publicznego, czy też poziom kształcenia w szkołach podstawowych i regulacje dotyczące wynajmowania mieszkań, w znacznej mierze determinuje samopoczucie i standard życia obywateli. Dlatego też wydaje się, że to właśnie działalność organów samorządu lokalnego winna znaleźć się w centrum zainteresowania współczesnych Brytyjczyków.

Bibliografia

Źródła

- Community Care (Direct Payment) Act* 1996.
Economic Development and Construction Act 2009.
Kruse v Johnson [1898] 2 QB 91.
Local Government Act 2000.
Localism Act 2011.
Localism Bill: Local Government and community empowerment. Personalisation, Local Government Association, London 2014.
Police Reform and Social Responsibility Act, 2011.
Practical use of the Well-Being Power, DCLG, London 2008.

³⁰ *Economic Development and Construction Act* 2009, 2009, c. 20, art. 69.

³¹ W. Hampton, *Local Government and Urban Politics*, Longman, London 1987, s. 78.

Opracowania

- Ashley P., *Local and Central Government: A Comparative Study of England, France, Prussia and United States*, John Murray, London 1906.
- Boxall K., Dowson S., Beresford P., *Selling individual budgets, choice and control: local and global influences on UK social policy for people with learning difficulties*, "Policy & Politics" 2009, Vol. 37, No. 4.
- Chandler J.A., *Local government today*, Manchester University Press, Manchester 2009.
- Hampton W., *Local Government and Urban Politics*, Longman, London 1987.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004.
- Jenks E., *An Outline of English Local Government*, Methuen & Co., London 1894.
- Rajca L., *Reformy samorządu terytorialnego w Anglii w latach 1997–2010*, Europejskie Centrum Edukacyjne, Toruń 2012.
- Richards P., *The new local government system*, George Allen & Unwin, London 1968.
- Sadowska E., *Brytyjski samorząd lokalny po 1945 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2014.
- Wilson D., Game Ch., *Local Government in the United Kingdom*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2011.
- Wolman H., *Local Government Institutions and Democratic Governance*, [w:] D. Judge, G. Stoker, H. Wolman, *Theories of Urban Politics*, Sage Publications, London 1995.

The Functions of Local Government in Britain

Abstract

The article discusses British local government's principal front-line functions. It describes the tasks and powers of the English, Northern Irish, Scottish and Welsh local authorities regarding security, social policy, management of public space and economic development. It recalls the most important Acts of Parliament on the issue and also exams how local authorities are dealing with all the services in practice. Moreover, it recounts the changes that have occurred in this area in recent years, analyzing in detail the process of replacing the traditional Anglo-Saxon *ultra vires* doctrine with general power of competence which is characteristic for other European countries.

Słowa kluczowe: samorząd lokalny, Wielka Brytania, państwo dobrobytu, *ultra vires*

Keywords: local government, Great Britain, welfare state, *ultra vires*

Elżbieta Sadowska-Wieczek

doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Instytucie Bezpieczeństwa i Edukacji Obywatelskiej Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie. Autorka monografii *Brytyjski samorząd lokalny po 1945 roku* (Kraków 2014) oraz artykułów naukowych poświęconych ustrojom państw anglosaskich

Badania, dzięki którym powstał artykuł, zostały sfinansowane przez Narodowe Centrum Nauki (UMO-2011/01/N/HS5/03672).