

OPINIE I KOMENTARZE FRDL
SAMORZĄD TERYTORIALNY NA ŚWIECIE

nr 6/2025

**SAMORZĄD LOKALNY W ZJEDNOCZONYM KRÓLESTWIE WIELKIEJ
BRYTANII I IRLANDII PÓŁNOCNEJ**

Dr Tomasz Wawak

Wprowadzenie

Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii wyróżnia się na tle kontynentalnych odpowiedników dużym skomplikowaniem. Jest to efekt nie tylko odmiennego systemu i kultury prawnej, lecz także dużego zróżnicowania rozwiązań w obrębie czterech krajów wchodzących w skład Zjednoczonego Królestwa. Ustrój samorządowy ma charakter quasi-federalny – nie istnieją jednolite rozwiązania dla całego obszaru państwa, a podział terytorialno-administracyjny jest różny dla poszczególnych części składowych Królestwa. Wielka Brytania nie jest jednak federacją jak Niemcy czy Stany Zjednoczone, pozostaje państwem unitarnym. W przeciwieństwie do państw federacyjnych uprawnienia parlamentów krajowych nie są zapisane w konstytucji, ale nabyte zostały poprzez stosowne ustawy parlamentu ogólnokrajowego w drodze tzw. dewolucji. Władza centralna podzieliła się zatem swymi uprawnieniami, choć w przyszłości możliwe byłoby wycofanie się rządu i Parlamentu z przyjętych rozwiązań¹. Podjęte na przełomie XX i XXI wieku reformy dewolucyjne sprawiły, że jednostki samorządowe Szkocji, Walii i Irlandii Północnej muszą funkcjonować zarówno w zgodzie z ustawodawstwem z Westminsteru, jak i na podstawie prawa pochodzącego z Edynburga, Cardiff i Belfastu. To czyni rozwiązania brytyjskie wyjątkowymi na tle Europy. Artykuł opisuje historię kształtowania się samorządu terytorialnego, jego podstawy prawne, podział terytorialno-administracyjny, organy władzy lokalnej i ich zadania, finanse oraz mechanizmy kontroli nad samorządem terytorialnym. W tekście uwzględniono odrębność poszczególnych części

¹ *Devolution*, w: *Encyclopedia Britannica*, <https://www.britannica.com/topic/devolution-government-and-politics> [data dostępu: 25.09.2025].

Zjednoczonego Królestwa, w których przyjęto różne rozwiązania w zakresie podziału terytorialnego czy kompetencji władz.

Tradycje historyczne samorządu terytorialnego na Wyspach Brytyjskich

Kształt współczesnego brytyjskiego samorządu terytorialnego to rezultat wielowiekowej historii, która sięga czasów podboju celtyckiej Brytanii przez plemiona anglosaskie. Wiele pojęć ma swoje korzenie w średniowiecznej Anglii, np. *borough* (miasto w przeszłości będące ufortyfikowanym grodem, obecnie prestiżowy tytuł przynależny niektórym miastom), *mayor* (burmistrz), *shire* (hrabstwo) czy *parish* (dawniej kościelna parafia, dziś najniższy szczebel podziału administracyjno-terytorialnego).

Podział na hrabstwa wprowadzono już na początku IX wieku w królestwie Wessexu. Przetrwał on administracyjne zmiany po najeździe normańskim, aby stać się podstawą ewolucji władzy lokalnej w kolejnych wiekach². Średniowieczni władcy nominowali swoich przedstawicieli do zarządzania sprawami hrabstw. W okresie monarchii anglosaskiej byli to eldormani (*ealdorman*) i szeryfowie (*sheriff*)³. Po podboju Anglii przez Wilhelma Zdobywcę w 1066 roku nowy władca mianował w tym celu lordów z dziedzicznym tytułem hrabiego (*earl*), których w zarządzaniu wspierali szeryfowie⁴. Wolni mieszkańcy hrabstw uczestniczyli w zgromadzeniach, podczas których pod przewodnictwem lokalnych elit i przedstawiciela władcy decydowano o sprawach administracyjnych i sądowych. Z kolei w parafiach zgromadzenia parafialne zarządzały własnością wspólnoty, sprawowały opiekę nad ubogimi, dbały o stan dróg i mostów⁵. Jednocześnie rozwijała się samorządność w miastach, z których część wywalczyła sobie przywileje królewskie, pozwalające na samodzielne decydowanie o sprawach karnych, handlowych czy o wyborze radnych⁶. Mechanizmy współdecydowania o sprawach wspólnoty lokalnej na zgromadzeniach istniały też w średniowiecznej Szkocji, Walii i Irlandii. Te wielowiekowe tradycje wpłynęły na późniejszy rozwój instytucji samorządowych⁷.

W epoce nowożytnej władza administracyjna i sądowa w hrabstwach była kompetencją sędziów pokoju (*justice of the peace*) – lokalnych arystokratów, realizujących politykę wewnętrzną i religijną angielskich królów⁸. W wieku XIX wraz z industrializacją, migracją ludności ze wsi do miast, pojawieniem się wyzwań socjalnych, wzrostem znaczenia burżuazji podjęto reformy władzy lokalnej, idące w kierunku większej demokratyzacji. W 1832 roku uchwalono reformę prawa wyborczego,

² E. Sadowska, *Brytyjski samorząd lokalny po 1945 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2014, s. 22.

³ H. Zins, *Historia Anglii*, Ossolineum, Wrocław 2001, s. 22, 24.

⁴ E. Sadowska, dz. cyt., s. 22–23, 26.

⁵ Tamże, s. 29.

⁶ Tamże, s. 27–29.

⁷ Tamże, s. 24–25.

⁸ Tamże, s. 33.

która pozbawiała tzw. zgniłe miasteczka (*rotten boroughs*)⁹ prawa do wybierania swoich reprezentantów do Parlamentu. Pozwoliło to ograniczyć manipulacje wyborcze i urealnić system reprezentacji społeczeństwa w Izbie Gmin. Faktycznie do drugiej połowy XIX wieku Zjednoczone Królestwo było rodzajem oligarchii najpotężniejszych rodów, rządzących państwem również na poziomie hrabstw¹⁰. Ustawa o władzach miejskich (*Municipal Corporation Act*, 1835) wprowadziła wybory powszechne do rad miejskich Anglii i Walii. Prawo głosu ograniczało się do mężczyzn o określonym ustawą majątku¹¹. Kolejnym krokiem była ustawa o samorządzie lokalnym (*Local Government Act*, 1888), przyznająca na terenach wiejskich prawa wyborcze rolnikom płacącym podatek od nieruchomości, którzy otrzymali prawo wyboru członków rady hrabstwa. Jednocześnie dokonano podziału hrabstw na wiejskie i miejskie (w przypadku miast powyżej 50 tysięcy mieszkańców). Ostatnim XIX-wiecznym aktem prawnym reformującym władze lokalne była ustawa o samorządzie lokalnym (*Local Government Act*, 1894). Na jej mocy społeczności dużych parafii mogły wybierać swoje rady, których odpowiednikami w mniejszych parafiach były zgromadzenia parafii. Z kolei opierając się na strukturze okręgów sanitarnych, powołano do życia szczebel pośredni między hrabstwami i parafiami, którym był dystrykt (*urban and rural districts*), gdzie również wybierano radę. Wszystkie te szczeble przetrwały do dziś. Co ważne, ówcześni reformatorzy nie zdecydowali się na wprowadzenie stosunku podległości między tymi trzema elementami. Organy hrabstw nie ingerowały w działania dystryktów i parafii. Zbliżone regulacje wprowadzono dla Szkocji i Irlandii oraz osobno dla miasta Londynu¹².

Na początku XX wieku wraz z przejmowaniem przez państwo kolejnych obszarów opieki społecznej stopniowo rosło zaangażowanie samorządu w świadczenie usług publicznych. Wprowadzenie systemu ubezpieczeń społecznych w latach 1906–1911 skutkowało nałożeniem części nowych obowiązków i dodaniem kompetencji władzom lokalnym¹³. Pośród nich wymienić trzeba: zapewnienie posiłków ubogim dzieciom w szkołach¹⁴, obowiązek utrzymywania szkół publicznych, organizację miejscowych biur pośrednictwa pracy czy obowiązek sprawowania opieki nad osobami umysłowo chorymi¹⁵.

⁹ Były to wyludnione miejscowości, posiadające prawo wyboru swych przedstawicieli do Izby Gmin. W wyniku industrializacji i migracji ludności znacząco spadła liczba ich mieszkańców, ale nie zmieniło się ich znaczenie polityczne. Istnienie „zgniłych miasteczek” pozwalało lokalnym możnym zasiadać w Izbie mimo znikomej reprezentacji wyborczej. Przed 1832 rokiem na 658 członków izby niższej aż 140 parlamentarzystów pochodziło ze „zgniłych miasteczek”, z grona których w 50 okręgach wyborczych mieszkało mniej niż 50 posiadaczy prawa wyborczego. Zob. *Rotten borough*, w: *Encyclopedia Britannica*, <https://www.britannica.com/topic/rotten-borough> [data dostępu: 25.06.2025].

¹⁰ Ł. Danel, *Izba Lordów w parlamentaryzmie brytyjskim*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 66–69.

¹¹ E. Sadowska, dz. cyt., s. 42–43.

¹² Tamże, s. 44–45.

¹³ T. Wawak, *Przeobrażenia brytyjskiej i niemieckiej socjaldemokracji na przełomie XX i XXI wieku w perspektywie kryzysu państwa opiekuńczego. Studium porównawcze*, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Katowice 2019, s. 166–169.

¹⁴ R. Kamiński, *Geneza i ewolucja polityki społecznej w Wielkiej Brytanii. Historyczne determinanty brytyjskiego modelu państwa opiekuńczego*, „Civitas Hominibus. Rocznik Filozoficzno-Społeczny” 2010, nr 5, s. 33.

¹⁵ E. Sadowska, dz. cyt., s. 50.

Na skutek wzrostu ingerencji państwa w życie gospodarczo-społeczne podczas obu wojen światowych zwiększyła się również skala zadań delegowanych samorządom przez władze centralne. Do roku 1948 wykształciły się zręby brytyjskiego państwa dobrobytu (*welfare state*)¹⁶. Realizacja usług publicznych dotyczących szkolnictwa ponadpodstawowego (*The Education Act*, 1944), planowania przestrzennego (*The Town and Country Planning Act*, 1947) i pomocy społecznej (*The National Assistance Act*, 1948) przypadła w udziale samorządom. Znacjonalizowano też niektóre miejskie spółki zajmujące się gazyfikacją i dostawami prądu elektrycznego. Rezultatami tych zmian były częściowe uzależnienie samorządów od władzy centralnej oraz zmiana ich funkcjonowania w kierunku dostarczyciela usług publicznych dla obywateli¹⁷.

Demontaż państwa opiekuńczego przeprowadzany przez rządy Margaret Thatcher w latach 80. jeszcze bardziej pogłębił procesy centralizacyjne, ograniczając kompetencje władz lokalnych i zmniejszając ich budżety (*Local Government Act*, 1986)¹⁸. Z kolei reformy Tony'ego Blaira z przełomu XX i XXI wieku poszły w kierunku większej demokratyzacji samorządu terytorialnego, czego przejawem były pierwsze w historii bezpośrednie wybory burmistrza Londynu w 2000 roku¹⁹. Rząd laburzystów przeprowadził też reformę dewolucyjną oraz wprowadził takie mechanizmy demokracji partycypacyjnej i deliberatywnej, jak: panele obywatelskie, referenda lokalne, grupy fokusowe (*focus groups*) czy ławy obywatelskie (*citizen's juries*)²⁰. W 2011 roku konserwatywno-liberalna koalicja rządząca uchwaliła ustawę o lokalizmie (*Localism Act*), zwiększając decyzyjną autonomię najniższych szczebli władzy²¹.

Na przełomie wieków osłabieniu uległo znaczenie państwa jako głównego dostarczyciela usług publicznych. Konsekwencją kryzysu *welfare state* było wzmocnienie sektorów rynkowego i pozarządowego, co znalazło odzwierciedlenie także w samorządzie lokalnym²². Zgodnie z koncepcjami nowego zarządzania publicznego oraz współzarządzania polityka kolejnych rządów, a za nimi władz lokalnych poszła w kierunku prywatyzacji, urynkowania i kontraktowania usług publicznych²³, fragmentaryzacji i decentralizacji struktur administracyjnych, a także włączenia aktorów rynkowych i organizacji pozarządowych do odpowiedzialności za usługi publiczne²⁴.

¹⁶ T. Wawak, dz. cyt., s. 171–174.

¹⁷ E. Sadowska, s. 55–56.

¹⁸ T. Wawak, dz. cyt., s. 192.

¹⁹ *The Tony Blair Government (1997–2007)*, w: „*Encyclopedia Britannica*”, <https://www.britannica.com/place/United-Kingdom/The-Tony-Blair-government-1997-2007> [data dostępu: 7.07.2025].

²⁰ K. Radzik-Maruszak, *Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii w latach 1979–2010. Od nowego zarządzania publicznego do lokalnego współzarządzania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012, s. 163.

²¹ *A plain English Guide to the Localism Act*, Department for Communities and Local Government, London 2011, s. 4–10.

²² M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2009, s. 43.

²³ Tamże, s. 167–199.

²⁴ K. Radzik-Maruszak, dz. cyt., s. 56–59.

Negatywnie na rozwój samorządu wpłynął Brexit. Krótkoterminowymi skutkami były wzrost cen i braki na rynku pracy. W dłuższej perspektywie zarówno kraje wchodzące w skład Zjednoczonego Królestwa, jak i lokalne samorządy stały się bardziej zależne politycznie i finansowo od Westminsteru, tracąc dotychczasową autonomię oraz fundusze przynależne regionom w Unii Europejskiej. Wzmocniło to także nastroje proniepodległościowe Szkotów, którzy wraz z mieszkańcami Irlandii Północnej i Londynu byli w większości przeciwnikami Brexitu²⁵.

Podstawy prawne funkcjonowania samorządu lokalnego

Brytyjski samorząd terytorialny bardzo różni się od swych odpowiedników na kontynencie europejskim. Organizacja ustroju władztwa lokalnego na Wyspach Brytyjskich oparta jest na odmiennych podstawach prawnych:

- porządek prawno-państwowy, a w tym także samorząd lokalny, kształtowany jest nie tylko przez prawo stanowione (*statute law*), lecz także przez prawo zwyczajowe (*common law*), które opiera się na wydanych orzeczeniach sądowych i sprawozdaniach z rozstrzygniętych spraw²⁶;
- nie istnieje jeden, spisany akt prawny pod postacią konstytucji, który gwarantowałby istnienie samorządu i jego prawną ochronę na wzór regulacji europejskich²⁷;
- funkcjonowanie władz lokalnych określają ustawy stanowione przez Parlament Zjednoczonego Królestwa oraz zgromadzenia parlamentarne Szkocji, Walii i Irlandii Północnej²⁸;
- brak dualizmu administracyjnego – w terenie nie funkcjonuje odpowiednik polskiej, rządowej administracji ogólnej²⁹;
- w zakresie stanowienia prawa miejscowego centralną kontrolę sprawują ministerstwa³⁰.

Paradoksem dla polskiego czytelnika może być to, że pomimo braku konstytucyjnych regulacji odnoszących się do ochrony niezależności instytucji samorządowych oraz przy sporej skali ingerencji władz centralnych w funkcjonowanie władztwa lokalnego jego istnienie i najważniejsze kompetencje pozostają niezagrożone. Wynika to ze specyficznej, brytyjskiej kultury prawnej, której fundamentem jest respektowanie zwyczajów i urzędów politycznych posiadających długą historię. Konstytucji Zjednoczonego Królestwa nie stanowi jeden akt prawny, lecz wiele tzw. ustaw konstytucyjnych (*constitutional statutes*), konwenansów konstytucyjnych (*constitutional conventions*), prerogatyw

²⁵ *Brexit*, w: *Encyclopedia Britannica*, <https://www.britannica.com/topic/Brexit> [data dostępu: 24.09.2025].

²⁶ Zob. *Common law*, w: *Encyclopedia Britannica*, <https://www.britannica.com/topic/common-law/Growth-of-statute-law-and-codes> [data dostępu: 2.08.2025].

²⁷ K. Radzik-Maruszak, dz. cyt., s. 71.

²⁸ E. Sadowska, dz. cyt., s. 65–66.

²⁹ B. Biga, *Samorząd lokalny w Wielkiej Brytanii*, w: *Sprawne państwo*, red. S. Mazur, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2015, s. 172–173.

³⁰ Tamże, s. 174.

królewskich (*royal prerogative*) i orzeczeń sądowych (*case law*)³¹. Zagadnienia samorządności nie są przedmiotem żadnej z ustaw konstytucyjnych ani konwenansów konstytucyjnych, ale część badaczy i prawników uważa, że radykalne ograniczenie kompetencji samorządów byłoby uznane za działanie niekonstytucyjne i „pozbawiające wspólnoty lokalne ich historycznych uprawnień”³². Dlatego w Wielkiej Brytanii możliwy jest brak konstytucyjnego umocowania niezależności organów samorządowych przy jednoczesnym, historycznie ukształtowanym przywiązaniu społeczeństwa brytyjskiego do silnych władz lokalnych³³.

Kontynentalne ustroje samorządu terytorialnego opierają się na zasadach pomocniczości³⁴ oraz domniemania kompetencji³⁵. Mają one chronić lokalne społeczności przed niepotrzebną ingerencją władz centralnych oraz gwarantować im prawo do samodzielnego zaspokajania swoich potrzeb. Tymczasem w Wielkiej Brytanii zadania organów samorządowych są im delegowane przez Parlament. To sprawia, że większość regulacji dotyczących władztwa lokalnego pochodzi z Westminsteru, czyli ze szczebla centralnego.

Do czasu uchwalenia ustawy o lokalizmie w 2011 roku jakiekolwiek działania organów samorządowych znajdujące się poza parlamentarnymi upoważnieniami były *ultra vires*, a więc nielegalne³⁶. Pokazuje to, w jakim stopniu hrabstwa czy dystrykty zależne były od władz w Londynie. Do 2011 roku podstawowymi aktami prawnymi, na mocy których organy lokalne mogły działać, były wspomniane ustawy *Municipal Corporation Act* z 1835 roku, *Local Government Act* z 1888 roku, *Local Government Act* z 1894 roku, a także ustawa o samorządzie lokalnym (*Local Government Act*, 1972), która upoważniła rady dystryktów i rady dzielnic Londynu do wydawania przepisów miejscowych (*byelaws*). Jak pisze Katarzyna Radzik-Maruszak: „przepisy te można określić jako stanowione przez organ administracji lokalnej na podstawie upoważnień ustawowych, powszechnie obowiązujące na terytorium jego działania i wymagające do swojego obowiązywania zatwierdzenia przez ministra spraw wewnętrznych lub innego ministra właściwego”³⁷. Przedmiotem aktów *byelaws* są np. regulacje dotyczące terenów rekreacyjnych czy bibliotek³⁸.

Obecnie do ważności aktów prawa miejscowego wystarczy zgodność z aktami wyższego rzędu. Wspomniana ustawa o lokalizmie z 2011 roku zagwarantowała możliwość działania pod warunkiem

³¹ D. Torrance, *The United Kingdom Constitution – a mapping exercise*, House of Commons Library, London 2025, s. 9–24.

³² E. Sadowska, dz. cyt., s. 60.

³³ B. Biga, dz. cyt., s. 173.

³⁴ Zasada pomocniczości (subsydiarności) postuluje, że „nigdy nie należy powierzać jednostce większej tego, co może zrobić, równie wydajnie, jednostka mniejsza. Oznacza to, iż jednostki większe działają wyłącznie w dziedzinach, w których ich wielkość daje im przewagę nad jednostkami mniejszymi w postaci efektywności tego działania”. F. Saint-Ouen, *Podział władzy w demokracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6, s. 4.

³⁵ „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. Art. 163 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483.

³⁶ K. Radzik-Maruszak, dz. cyt., s. 71–72.

³⁷ Tamże, s. 72.

³⁸ E. Sadowska, dz. cyt., s. 68.

niełamania innych przepisów prawa. Ustawa wprowadza termin „ogólnych uprawnień” (*general power of competence*), dających władzom lokalnym zdolność prawną do podejmowania czynności, które nie są wyraźnie zabronione. Samorządy nie mogą zatem np. ustanawiać nowych rodzajów podatków, ale ich bieżąca działalność jest bardziej swobodna i elastyczna³⁹.

Pośród aktów prawa miejscowego swoje miejsce zajmują też zarządzenia wewnętrzne (*standing over*) wydawane przez organy lokalne w celu regulacji zasad funkcjonowania administracji samorządowej. Dotyczą m.in. procedur posiedzeń miejscowej rady, mianowania urzędników, podziału kompetencji wydziałów urzędu, podpisywania dokumentów czy zawierania umów⁴⁰.

W ostatnich dekadach zależność od Parlamentu w Londynie zmieniała się również na skutek tzw. reform dewolucyjnych zapoczątkowanych w 1998 roku. Dewolucja polega na przekazaniu demokratycznie wybieranym organom regionalnym części kompetencji Parlamentu i gabinetu rządowego⁴¹. Tak rozumiana decentralizacja dotyczy zarówno lokalnych organów władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej. Co istotne, zakres kompetencji narodowych zgromadzeń i parlamentów nie jest taki sam w poszczególnych częściach Królestwa. Najszerze uprawnienia posiada Szkocja. W wyniku reform również kwestie regulacji dotyczących samorządu terytorialnego dodatkowo znalazły się w gestii Parlamentu Szkockiego, Walijskiego Zgromadzenia Narodowego, Zgromadzenia Północnoirlandzkiego oraz dodatkowo Zgromadzenia Londynu⁴². Te kolegialne organy nie mają charakteru samorządowego, stanowiąc dodatkowy szczebel między władzą centralną a władzami lokalnymi. Uchwalenie pakietu reform zwiększającego niezależność celtyckich części Zjednoczonego Królestwa prowadzi do większego związania szkockich, walijskich i północnoirlandzkich samorządów z ich regionalnymi parlamentami⁴³.

Podział terytorialno-administracyjny

Na terenie Zjednoczonego Królestwa nie istnieje jednolity podział terytorialno-administracyjny. W Anglii możemy wyróżnić dwa zachodzące na siebie podziały, spośród których pierwszy pokrywa cały kraj, a drugi dotyczy tylko jego części. W ramach tego pierwszego na całym obszarze Anglii funkcjonują dystrykty (*district* – niższy szczebel) i hrabstwa (*county* – wyższy szczebel)⁴⁴ oraz

³⁹ *A plain English Guide to the Localism Act...*, s. 3–4.

⁴⁰ K. Radzik-Maruszak, dz. cyt., s. 73–74.

⁴¹ B.H. Toszek, E. Kuźlewska, *Od wizji do rzeczywistości. Dziesięć lat dewolucji w Walii*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011, s. 7.

⁴² Nie istnieje organ kolegialny powstały w wyniku reform dewolucyjnych obejmujący obszar całej Anglii. W tej części Zjednoczonego Królestwa taką funkcję jedynie na potrzeby stolicy pełni Zgromadzenie Londynu (*London Assembly*), w którym zasiada 25 radnych, pochodzących z wyboru. *London Assembly* nie jest jednak częścią systemu samorządowego Wielkiej Brytanii, podobnie jak nie należą do niego parlamenty Szkocji, Walii i Irlandii Północnej.

⁴³ M. Kaczorowska, *Reformy dewolucyjne w Zjednoczonym Królestwie*, w: *Era Blaira i Browna. Wybrane problemy polityczne rządów Partii Pracy w Zjednoczonym Królestwie 1997–2010*, red. F. Gołębski, P. Biskup, M. Kaczorowska, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010, s. 83–87, 102.

⁴⁴ Istnieje kilka typów hrabstw. W tym tekście mowa jest o hrabstwach pełniących funkcje administracyjne, ale w Anglii wyróżnia się również hrabstwa ceremonialne (*ceremonial counties*) i historyczne (*historic counties*). Te pierwsze

jednostki unitarne (*unitary authority*). Te ostatnie łączą kompetencje dystryktów i hrabstw, przypominając nieco pod tym względem polskie miasta na prawach powiatu. Według stanu na 2025 rok w Anglii wyodrębniono 164 dystrykty, 21 hrabstw i 62 *unitary authorities*⁴⁵. Jednocześnie w ramach tego podziału funkcjonują jednostki o statusie *borough* lub *city*, które faktycznie są jednostkami unitarnymi lub dystryktami. Tytuły *borough* i *city* mają charakter honorowy, nie stanowiąc odrębnych szczebli podziału. Ich używanie nie wpływa na uprawnienia przysługujące władzom samorządowym, za to jest oznaką otrzymania w przeszłości od monarchy takiego statusu⁴⁶. Dodatkowo w Anglii dystrykty dzielą się na niemetropolitalne (*non-metropolitan districts*) i metropolitalne (*metropolitan districts*), podobnie jak hrabstwa (*non-metropolitan counties*, *metropolitan counties*), a odrębny ustrój posiada miasto Londyn (*Greater London*) razem z City (*City of London Corporation*) i 32 dzielnicami (*London boroughs*)⁴⁷. Dystryktom metropolitalnym i dzielnicom Londynu, podobnie jak jednostkom unitarnym, przysługują wszystkie kompetencje władz lokalnych, toteż nazywa się je *single tier councils*, w odróżnieniu od hrabstw i dystryktów, które dzielą kompetencje między sobą, a w literaturze przedmiotu używa się wobec nich terminu *two-tier councils*⁴⁸. Wspomnieć należy też o obszarach metropolitalnych (*mayoral strategic authority*), których w 2025 roku jest 14. Grupują one samorządy terytorialne danego regionu i posiadają specjalne uprawnienia, nadane im przez Parlament⁴⁹.

Jak wspomniano powyżej, w części Anglii (ok. 40% terytorium)⁵⁰ istnieje jeszcze jeden podział. Dotyczy on parafii świeckich (*parishes*) oraz miast (*towns*). Jest ich w całej Anglii ok. 10 tysięcy i są najniższym szczeblem samorządu terytorialnego. Dla porządku dystrykty, hrabstwa i jednostki unitarne są określane jako główne władze lokalne (*principal local authorities*), aby odróżnić je od parafii i miast, które określa się jako jednostki pomocnicze (*subprincipal authorities*)⁵¹.

W Anglii wyróżnia się również osiem regionów (czasem Londyn zalicza się jako dziewiąty region), które nie pełnią obecnie funkcji administracyjnych, lecz używane są w opisach geograficzno-

stworzono na potrzeby reprezentowania monarchii, choć wykorzystuje się je też do badań statystycznych. Każde hrabstwo ceremonialne ma swojego lorda namiestnika (*Lord Lieutenant*) oraz wysokiego szeryfa (*High Sheriff*). Na obszarze hrabstw ceremonialnych często leżą hrabstwa administracyjne lub jednostki unitarne. Z kolei hrabstwa historyczne nie pokrywają się z granicami swoich odpowiedników administracyjnych, ale mają znaczenie dla tożsamości ich mieszkańców, nawiązując do długiej historii, sięgającej czasów średniowiecza. Zob. *Local government*, w: *Encyclopedia Britannica*, <https://www.britannica.com/place/United-Kingdom/Local-government#ref751558> [data dostępu: 23.08.2025].

⁴⁵ S. Stowers, *Explainer: local government in England, Scotland and Wales*, <https://ukandeu.ac.uk/explainers/local-government-in-england-scotland-and-wales> [data dostępu: 25.09.2025].

⁴⁶ M. Sandford, *Local government in England: structures*, House of Commons Library, London 2025, s. 6.

⁴⁷ E. Sadowska, dz. cyt., s. 74–75.

⁴⁸ S. Stowers, dz. cyt.

⁴⁹ B. Allen, S. Routley, *Regional mayors*, witryna *Institute for Government*, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/regional-mayors-devolution> [data dostępu: 16.08.2025].

⁵⁰ M. Sandford, *Parish and town councils: recent issues*, House of Commons Library, London 2021, s. 8.

⁵¹ E. Sadowska, dz. cyt., s. 75.

historycznych. Są to: South West, South East, West Midlands, East Midlands, East Anglia, North West, Yorkshire oraz North East⁵².

W odniesieniu do pozostałych części składowych Zjednoczonego Królestwa należy nadmienić, że w Walii działają 22 jednostki unitarne, a w Szkocji 32 ich odpowiedniki. Nie funkcjonują tam dystrykty ani hrabstwa w znaczeniu administracyjnym. Zarówno Walia, jak i Szkocja posiadają również własne odpowiedniki rad parafialnych i miejskich Anglii pod postacią tzw. *community councils*. W 2021 roku w Walii było ich ok. 730 i na ich terenie mieszkało ok. 70% ludności. W Szkocji działało ok. 1200 *community councils*⁵³. Irlandia Północna została podzielona na 11 dystryktów. Na jej terenie nie funkcjonują odpowiedniki rad parafialnych i miejskich z pozostałych części składowych Zjednoczonego Królestwa⁵⁴.

Organy władzy lokalnej

Od momentu uchwalenia ustawy o samorządzie lokalnym (*Local Government Act*, 2000) można mówić o organach uchwałodawczo-kontrolnych, którymi są rady danych jednostek, oraz o organach zarządzających, czyli burmistrzach i ich gabinetach. W radach w zależności od liczby ludności konkretnych hrabstw, dystryktów i jednostek unitarnych zasiada od 30 do 80 przedstawicieli mieszkańców wybieranych w powszechnych, równych, tajnych i bezpośrednich wyborach. W Szkocji, Walii i Irlandii Północnej elekcja odbywa się raz na cztery lata. W Anglii lata, w których przeprowadza się wybory, zależą od charakteru danej jednostki, a częstą praktyką są też wybory częściowe⁵⁵.

Ordynacja wyborcza w Anglii i Walii oparta jest na systemie większości zwykłej. Z kolei w Szkocji i Irlandii Północnej wybory przeprowadza się z wykorzystaniem systemu pojedynczego głosu przechodniego (*single transferable vote*). Polega on na szeregowaniu kandydatów przez głosującego według kolejności preferencji, a następnie rozdzielaniu nadwyżki głosów uzyskanych przez kandydatów, którzy przekroczą próg wyborczy, pomiędzy pozostałych kandydatów aż do obsadzenia wszystkich mandatów⁵⁶.

Do najważniejszych kompetencji rad lokalnych należą: kreowanie prawa miejscowego, akceptacja budżetu oraz kontrola organów zarządzających. Osoby pełniące funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczącego wybiera się co rok. W hrabstwach, dystryktach i jednostkach unitarnych

⁵² *Traditional regions*, w: *Encyclopedia Britannica*, <https://www.britannica.com/place/England/Traditional-regions> [data dostępu: 25.09.2025].

⁵³ M. Sandford, *Parish and town councils: recent issues...*, s. 8–9.

⁵⁴ Tenże, *Local government in England: structures...*, s. 6–7.

⁵⁵ E. Sadowska, dz. cyt., s. 79–80.

⁵⁶ *Single transferable vote*, w: *Encyclopedia Britannica*, <https://www.britannica.com/topic/single-transferable-vote> [data dostępu: 16.06.2025]; *Strengths and weaknesses of different electoral systems in the UK*, <https://www.bbc.co.uk/bitesize/guides/z68rjhv/revision/4> [data dostępu: 16.08.2025].

decyzje podejmowane są zwykłą większością, przy *quorum* wynoszącym jedną czwartą składu rady⁵⁷.

W kwestii organów zarządzających należy zauważyć, że bezpośrednio wybierani przez mieszkańców burmistrzowie nie są jedyną formą egzekutywy na poziomie lokalnym. Takie rozwiązanie wprowadzono zresztą jedynie w Anglii i Walii. Zgodnie z regulacjami zawartymi w *Local Government Act* mieszkańcy mogą zadecydować, czy chcą wybierać burmistrza, czy decydują się na pozostałe dwie opcje, na które zezwala ustawa⁵⁸. W ramach pierwszej z możliwości funkcje zarządcze pełni tzw. lider i gabinet (*leader and cabinet*) wybierany przez radnych. W ramach drugiej opcji władzę sprawują komisje wybierane przez radnych, w których zasiadają radni i urzędnicy⁵⁹. Ostatnie rozwiązanie powszechnie funkcjonowało od końca XIX wieku, ale jednocześnie zaangażowanie radnych w prace organu kontrolnego i organu zarządczego wzbudzało kontrowersje, toteż po roku 2000 uruchomiono proces polityczny mający oddzielić lokalne egzekutywy od legislatur⁶⁰. Decyzja o powoływaniu burmistrza drogą wyborów mogła być podjęta przez lokalną radę w wyniku głosowania bądź przez mieszkańców, wypowiadających się w referendum. Zainteresowanie zmianami nie było wielkie – do 2006 roku tylko 12 samorządów opowiedziało się za taką możliwością. W maju 2024 roku tylko 13 samorządów miało burmistrzów pochodzących z wyboru. Warto jednak dodać, że liczby te nie uwzględniają Londynu i 14 obszarów metropolitalnych (*mayoral strategic authority*), które na mocy odrębnych przepisów wybierają swoich burmistrzów⁶¹. Do głównych kompetencji burmistrza należy zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego z pomocą formowanego przez siebie gabinetu. Raz w roku gabinet przedstawia radzie plan działania i projekt budżetu, nad którym głosują radni. Opracowuje również strategię dotyczące m.in. zwalczania przestępczości czy opieki nad dziećmi⁶².

Jeśli chodzi o organy władzy lokalnej na poziomie jednostek pomocniczych (*subprincipal authorities*), to w Anglii, Walii i Szkocji są to rady i zgromadzenia. Wybory do nich odbywają się przy okazji elekcji członków dystryktów i jednostek unitarnych. Na czele rad stoją przewodniczący⁶³.

⁵⁷ E. Sadowska, dz. cyt., s. 84.

⁵⁸ Podczas dyskusji toczącej się przed uchwaleniem *Local Government Act* rozważano jeszcze jedną opcję, a mianowicie: zastosowanie tzw. modelu „rada-menedżer”. Według jego założeń jednostką samorządową rządzić miałby apolityczny menedżer zatrudniany przez mieszkańców. Zaletą tego zaczerpniętego ze Stanów Zjednoczonych rozwiązania miałyby być większa profesjonalizacja rządu oraz możliwość łatwiejszego odwołania (a właściwie zwolnienia) menedżera, który nie spełniałby oczekiwań mieszkańców. Ostatecznie propozycja nie znalazła się w ustawie. Zob. *Council-Manager or “Strong Mayor”. The Choice is clear*, California City Management Foundation, <https://publications.parliament.uk/pa/cm200001/cmselect/cmenvtra/225/225m44.htm> [data dostępu: 25.09.2025].

⁵⁹ M. Sandford, *Directly-elected mayors*, House of Commons Library, London 2025, s. 57.

⁶⁰ B. Biga, dz. cyt., s. 189; E. Sadowska, dz. cyt., s. 84–91.

⁶¹ M. Sandford, *Directly-elected...*, s. 4.

⁶² E. Sadowska, dz. cyt., s. 90.

⁶³ Tamże, s. 91–92.

W spotkaniach rad czynny udział mogą brać mieszkańcy danej parafii lub wspólnoty⁶⁴. Gdy liczą one mniej niż 200 mieszkańców, organem uchwałodawczym jest zgromadzenie mieszkańców⁶⁵.

Interesującym rozwiązaniem było wprowadzenie w 2012 roku dla Anglii i Walii wybieralnego urzędu komisarza do spraw policji i przestępczości (*Police and Crime Commissioner*). Komisarze są powoływani drogą wyborów powszechnych i odpowiadają za bezpieczeństwo na podległym obszarze, składającym się z sąsiednich hrabstw i jednostek unitarnych. W niektórych regionach funkcjonują komisarze, którym podlegają również sprawy z zakresu straży pożarnej (*Police, Fire and Crime Commissioners*)⁶⁶.

Zadania samorządu terytorialnego

W Anglii zadania samorządu terytorialnego realizowane przez główne władze lokalne (*principal local authorities*) przynależą hrabstwom albo dystryktom, ale zdarza się, że część z nich wykonują oba te szczeble równocześnie. Ilustruje to tabela 1. Jednostkom unitarnym Parlament przypisał zarówno funkcje hrabstw, jak i dystryktów⁶⁷. Zakres zadań samorządu lokalnego w Walii i Szkocji jest podobny. W Irlandii Północnej większy obszar działań podlega organom centralnym, a kompetencje samorządu są bardziej ograniczone – nie dotyczą m.in. edukacji, mieszkalnictwa, zarządzania infrastrukturą drogową⁶⁸.

Na obszarze całej Wielkiej Brytanii część usług publicznych realizowana jest przez samorządy jedynie wspomagająco, niektóre zadania podlegają bowiem w pierwszej kolejności agendom rządowym. Przykładowo opieka zdrowotna to domena *National Health Service* (NHS), ale dotyczy to też służb państwowych zajmujących się zatrudnieniem, więziennictwem czy niektórymi świadczeniami socjalnymi⁶⁹.

⁶⁴ M. Sandford, *Parish and town councils: recent issues...*, s. 27.

⁶⁵ E. Sadowska, dz. cyt., s. 92.

⁶⁶ *Police and crime commissioners*, <https://www.gov.uk/police-and-crime-commissioners> [data dostępu: 23.08.2025].

⁶⁷ A. Paun, M. Fright, A. Nice, P. Shepley, S. Routley, *Local government unitarisation*, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/local-government-unitarisation> [data dostępu: 23.08.2025].

⁶⁸ B. Biga, dz. cyt., s. 175.

⁶⁹ M. Sandford, *Local government in England: structures...*, s. 9.

Tabela 1. Główne zadania hrabstw i dystryktów w Anglii

Funkcje hrabstw i dystryktów		
dystrykt	hrabstwo	dystrykt i hrabstwo
regulacje budowlane; pochówki i kremacje; ochrona wybrzeża; bezpieczeństwo publiczne; podatki lokalne; wybory i rejestracja wyborców; zdrowie środowiskowe (<i>environmental health</i>); polityka mieszkaniowa; wydawanie praw jazdy; targi i jarmarki; toalety publiczne; centra sportu, boiska, parki; czyszczenie ulic; odbiór odpadów i recykling	rejestracja narodzin, śmierci i zawartych małżeństw; opieka nad dziećmi; ochrona konsumenta i standardów prowadzenia handlu; oświata, w tym szkoły specjalne, edukacja dorosłych, edukacja przedszkolna; planowanie kryzysowe; drogi publiczne (wyjąwszy te zarządzane przez agendy rządowe), oświetlenie uliczne i zarządzanie ruchem drogowym; biblioteki; transport autobusowy; zdrowie publiczne; usługi socjalne, w tym opieka nad osobami starszymi i opieka społeczna; utylizacja odpadów	kultura i rekreacja; rozwój gospodarczy; muzea i galerie; parkingi; planowanie przestrzenne; turystyka

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Appendix: functions of local authorities in England*, w: M. Sandford, *Local government in England: structures*, House of Commons Library, London 2025, s. 34–35.

Uprawnienia burmistrzów obszarów metropolitalnych (*mayoral strategic authority*) obejmują regionalny transport, kwestie mieszkalnictwa, inwestycje infrastrukturalne, a w niektórych przypadkach planowanie przestrzenne, bezpieczeństwo publiczne, opiekę zdrowotną i wsparcie zatrudnienia⁷⁰. Osobne kompetencje przysługują oczywiście samorządowi Londynu (*Greater London Authority*), który wprawdzie nie ma dużych uprawnień do pobierania podatków, ale zarządza jednym z największych na świecie systemów transportu publicznego, a także służbami mundurowymi, ochroną środowiska i planowaniem przestrzennym na obszarze całego miasta. Sprawy lokalne należą do kompetencji samorządu dzielnicowego (*London boroughs*)⁷¹.

⁷⁰ B. Allen. S. Routley, dz. cyt.

⁷¹ *Local government*, w: *Encyclopedia Britannica*, <https://www.britannica.com/place/United-Kingdom/Local-government#ref751558> [data dostępu: 23.08.2025].

Jednostki pomocnicze mogą realizować zadania, które wynikają z licznych aktów prawnych uchwalonych na przestrzeni wielu dekad, począwszy od wejścia w życie ustawy o samorządzie lokalnym (*Local Government Act, 1894*)⁷². Pośród nich są m.in.: zarządzanie cmentarzami, stawami i rowami, zapewnianie miejsca na pastwiska, zarządzanie centrami rekreacji i miejscami do spotkań dla mieszkańców, uprawnienia w zakresie utrzymywania dróg, promowania lokalnej turystyki, dbania o pomniki wojenne. Parafie i wspólnoty mają też prawo otrzymywać informacje na temat lokalnych planów inwestycyjnych oraz uczestniczyć w procesach inwestycyjnych⁷³. Kompetencje szkockich wspólnot są węższe od ich angielskich i walijskich odpowiedników. Ograniczają się głównie do reprezentowania interesów mieszkańców wobec organów władzy lokalnej⁷⁴.

Kontrola nad samorządem terytorialnym

W Wielkiej Brytanii nie istnieją mechanizmy kontroli i nadzoru nad samorządem terytorialnym zbliżone do rozwiązań znanych w Polsce. Nie istnieje rządowa administracja terenowa ani odpowiednik polskiego wojewody czy innych wyspecjalizowanych w tym kierunku organów. Funkcję kontrolną pełnią natomiast ministrowie, mogący dokonać inspekcji administracyjnej⁷⁵. Sprawy samorządu podlegają ministrom odpowiednim dla rządów Anglii, Szkocji, Walii i Irlandii Północnej⁷⁶. Przykładowo w Anglii jest to Ministerstwo Mieszkalnictwa, Wspólnot i Samorządu Lokalnego (*The Ministry of Housing, Communities and Local Government*)⁷⁷. Zajmuje się sprawami dotyczącymi organizacji i funkcjonowania organów samorządowych oraz ich kontrolą. Zgody ministra wymaga m.in. wydanie przez urząd postanowienia o wywłaszczeniu. Nadzwyczajne uprawnienia do ingerowania w działania organów lokalnych posiadają też inne ministerstwa, które mogą przejąć kompetencje władz samorządowych, gdy te nie wypełniają swych obowiązków dotyczących np. budownictwa społecznego czy zapewnienia dostępu mieszkańcom do bibliotek publicznych⁷⁸.

Instytucjami powołanymi do kontrolowania władz lokalnych na wniosek obywateli są urzędy tzw. *ombudsmenów* – osobne dla Anglii, Walii, Szkocji i Irlandii Północnej. W Anglii jest to *Local Government and Social Care Ombudsman*, który „rozpatruje skargi na lokalne organy uchwałodawcze i inne organy oraz organizacje, w tym komisje odwoławcze ds. rekrutacji do szkół oraz dostawców usług opieki społecznej dla dorosłych (takich jak domy opieki i opiekunowie

⁷² M. Sandford, *Parish and town councils: recent issues...*, s. 13.

⁷³ Zob. <https://www.parishcouncils.uk> [data dostępu: 23.08.2025].

⁷⁴ E. Sadowska, dz. cyt., s. 180.

⁷⁵ B. Biga, dz. cyt., s. 181.

⁷⁶ E. Sadowska, dz. cyt., s. 134–136.

⁷⁷ *The Ministry of Housing, Communities and Local Government*, <https://www.gov.uk/government/organisations/ministry-of-housing-communities-local-government> [data dostępu: 2.08.2025].

⁷⁸ E. Sadowska, dz. cyt., s. 135–137.

domowi). Usługa jest bezpłatna, niezależna i bezstronna”⁷⁹. Postanowienie wydane przez *ombudsmana* nie jest wiążące. Często jego działania sprowadzają się do polubownego załatwienia sporu między obywatelem a daną instytucją. W ostateczności publikowany jest raport opisujący nieprawidłowości w funkcjonowaniu urzędu⁸⁰.

W brytyjskim prawie możliwe jest przeprowadzenie kontroli sądowej, gdy obywatel zaskarża decyzję władzy lokalnej. Sądy podejmują też rozstrzygnięcia na podstawie kompetencji kontroli sądowej (*inherent power of judicial review*)⁸¹. Ta ostatnia procedura jest wykorzystywana przez władze lokalne przy próbach zatrzymania planów podejmowanych na poziomie rządowym, a dotyczących wspólnot samorządowych, np. budowy linii kolejowych przechodzących przez ich tereny⁸².

Finanse samorządowe

Brytyjskie samorządy lokalne czerpią dochody z czterech źródeł: tzw. podatku lokalnego (*council tax*), podatku od przedsiębiorstw (*business rates*), dotacji rządowych oraz opłat lokalnych. W większości źródła te nie stanowią tzw. środków *ring-fenced*, czyli „środków znaczonych”, a więc przeznaczonych na konkretnie zdefiniowane cele. Władze lokalne mogą przeznaczyć pokaźną część dochodów na dowolny cel związany ze swoimi zadaniami⁸³.

Council tax jest odpowiednikiem polskiego podatku od nieruchomości. Stawki ustala rząd. Podatek płaci właściciel nieruchomości, która zaliczana jest przez władze do odpowiedniej kategorii określającej wartość majątku⁸⁴. Z kolei *business rates* to podatek od nieruchomości niezamieszkałych wykorzystywanych do działalności gospodarczej⁸⁵. Całkowite dochody z *council tax* trafiają do kasy danego dystryktu lub jednostki unitarnej. W wypadku *business rates* budżet państwa dzieli się z władzami lokalnymi przychodami po połowie. Wśród dotacji rządowych znajdują się zarówno środki z kategorii *non ring-fenced* (np. corocznie przyznawana ogólna dotacja na wsparcie dochodów jednostki samorządowej), jak i *ring-fenced* (np. dotacja oświatowa, zdrowotna, dotacja dla komisarza do spraw policji i przestępczości). Często prawo wymaga, aby dochody z opłat lokalnych nie przekroczyły kosztów świadczenia danej usługi publicznej. Samorząd musi również uzyskane z danej opłaty pieniądze zainwestować na rzecz świadczenia tej samej usługi⁸⁶.

⁷⁹ „Complaints about councils and some other authorities and organisations, including education admissions appeal panels and adult social care providers (such as care homes and home care providers). The service is free, independent and impartial”. *Local Government and Social Care Ombudsman*, <https://www.gov.uk/government/organisations/local-government-ombudsman> [data dostępu: 2.08.2025].

⁸⁰ E. Sadowska, dz. cyt., s. 139–143.

⁸¹ B. Biga, dz. cyt., s. 181.

⁸² E. Sadowska, dz. cyt., s. 136.

⁸³ M. Sandford, *Local government in England: structures...*, s. 18–19.

⁸⁴ E. Sadowska, dz. cyt., s. 129.

⁸⁵ *What are business rates and how are they calculated?*, <https://www.hertsmere.gov.uk/business/business-rates/what-are-business-rates-and-how-are-they-calculated> [data dostępu: 23.08.2025].

⁸⁶ M. Sandford, *Local government in England: structures...*, s. 18.

Po stronie wydatkowej brytyjskie budżety lokalne składają się z dwóch rodzajów środków: kapitałowych (*capital expenditure*) i bieżących (*current expenditure*). Z tych pierwszych finansowane są inwestycje długookresowe jak budowa szkół czy dróg lokalnych. Te drugie pokrywają koszty funkcjonowania i utrzymywania miejscowej infrastruktury. Nadwyżki środków na wydatki bieżące mogą być przeznaczane na finansowanie wydatków kapitałowych. Na odwrotny zabieg prawo jednak nie zezwala⁸⁷.

Finanse samorządów podlegają audytowi ze strony urzędów właściwych dla obszarów Szkocji, Walii i Irlandii Północnej. W Anglii od 2015 roku kontrolę finansową przeprowadzają niezależni audytorzy⁸⁸.

Podsumowanie

Opuszczenie przez Wielką Brytanię Unii Europejskiej w 2020 roku zmniejszyło szanse na upodabnianie się rozwiązań brytyjskich do ustrojów kontynentalnych. Jeszcze 10 lat temu w literaturze przedmiotu prognozowano raczej konwergencję, co dziś nie miałoby uzasadnienia. Przyjęte rozwiązania w zakresie podziału terytorialnego czy kompetencji różnych szczebli samorządu prowadzą do pogłębiania się różnic pomiędzy głównymi częściami Wielkiej Brytanii. Najmocniej ze sobą zunifikowane prawnie są Anglia i Walia. W Szkocji relatywnie silne dążenia separatystyczne osłabiają znaczenie samorządu na rzecz pogłębiania autonomii kraju i starań o niepodległość. Najmniejsze kompetencje organy lokalne mają w Irlandii Północnej. Wynika to z długotrwałego napięcia polityczno-religijnego, na które odpowiedzią jest centralizacja władzy Londynu nad tą częścią Królestwa.

Porównanie rozwiązań brytyjskich i polskich ukazuje sporo różnic. Po pierwsze, w Wielkiej Brytanii obowiązuje odmienny system prawny, co objawia się brakiem spisanego, jednolitego aktu konstytucyjnego oraz dużym znaczeniem prawa zwyczajowego. W Zjednoczonym Królestwie gwarancją niezależności samorządu lokalnego jest tradycja polityczno-prawna, a nie konkretne zapisy konstytucji jak w Polsce. Brak również dualizmu administracyjnego i odpowiednika polskiego wojewody, a funkcje kontrolne przynależą ministerstwom. Po drugie, w unitarnym ustroju Rzeczypospolitej Polskiej podział terytorialny jest jednolity dla całego obszaru państwa. Tymczasem Anglia, Walia, Szkocja i Irlandia Północna różnią się od siebie pod tym względem. Dodatkowe różnice są wymuszane przez proces dewolucji i tendencje separatystyczne obecne w Szkocji i Irlandii Północnej. Podobne zjawiska we współczesnej Polsce nie występują lub ograniczają się do nielicznych grup interesu z jednego regionu (Górny Śląsk). Po trzecie, inna jest pozycja władzy wykonawczej w samorządzie. W Polsce pod koniec lat 90. ustawodawca zdecydował o nadaniu

⁸⁷ E. Sadowska, dz. cyt., s. 126.

⁸⁸ M. Sandford, *Local audit in England*, House of Commons Library, London 2025, s. 8.

sporych uprawnień zwłaszcza włodarzom gmin i miast na prawach powiatu, którzy posiadają mocny mandat społeczny, będąc wybieranymi bezpośrednio przez mieszkańców. W Wielkiej Brytanii bezpośrednie wybory burmistrzów są jedną z możliwości, ale jak na razie rzadko wybieraną przez lokalne społeczności. W większości samorządów władzę wykonawczą sprawują komisje radnych lub radni we współpracy z wybieranym przez siebie liderem. Zwolennicy wzmocnienia w Polsce pozycji prawnej i kompetencji lokalnych legislatyw mogliby więc szukać inspiracji w Zjednoczonym Królestwie. Kończąc wątek porównawczy, warto jednak zauważyć, że wszystkie te różnice występują w podobnych warunkach reżimu demokratycznego, poddanego decentralizacji i opartego na podobnym systemie wartości. Zarówno w Polsce, jak i w Wielkiej Brytanii na szczeblu lokalnym władza pochodzi od społeczeństwa, wybierającego swych przedstawicieli w demokratycznych wyborach, a podział na egzekutywę i legislatywę czy istniejące organy samorządowe mają zbliżony do siebie charakter.

W podsumowaniu warto pokrótce ocenić brytyjskie rozwiązania instytucjonalne i ich ewolucję w ostatnich latach. Krytycy zwracają uwagę na chaotyczność i cząstkowość reform samorządowych podejmowanych w okresie rządów Blaira i Browna (1997–2010) oraz Camerona (2010–2016)⁸⁹. W tym pierwszym okresie, pomimo przegłosowania *Local Government Act* w 2000 roku, społeczeństwo nie wykazywało wyraźnie większego zainteresowania sprawami samorządu, a taki był deklarowany przez laburzystów cel reform. Stosunkowo niskie były zarówno frekwencja wyborcza, jak i zaangażowanie w sprawy lokalne⁹⁰. Jak wspomniano wcześniej, z możliwości wprowadzenia bezpośrednich wyborów burmistrza nie skorzystało wiele jednostek samorządowych. Także *Localism Act* z 2011 roku, choć dał organom lokalnym „ogólne uprawnienia” do podejmowania decyzji zgodnych z ustawami, to nie zdołał ograniczyć centralizmu Westminsteru, a przez to finansowego uzależnienia samorządów od budżetu państwa⁹¹.

Istotną kwestią jest upartyjnienie polityki lokalnej. Jak zauważa filozof polityki Roger Scruton, przedstawiciele mieszkańców traktują sprawowane przez siebie funkcje raczej jako trampolinę do dalszej partyjnej kariery niż służbę publiczną⁹². To zjawisko nie dotyczy tylko Wielkiej Brytanii i można je zaobserwować również w Polsce.

Pomimo wewnętrznych napięć i braku spójnego dla całego obszaru państwa ustroju samorządu terytorialnego widać w rozwiązaniach brytyjskich pewną ciągłość. Nie występuje ona choćby w państwach Europy Środkowej, gdzie systemy polityczne charakteryzowały się większą zmiennością ze względu na burzliwą historię i upadek kolejnych form państwowości. W Wielkiej Brytanii część

⁸⁹ K. Radzik-Maruszak, dz. cyt., s. 179–182.

⁹⁰ W 1998 roku odnotowano najniższe w dotychczasowej historii zainteresowanie wyborami samorządowymi. Do urn wyborczych poszło 29% uprawnionych do głosowania. W kolejnych latach było to 33% (2002), 40% (2004), 36% (2006), 62% (2010). Te ostatnie wybory odbyły się razem z wyborami parlamentarnymi, co tłumaczy nietypowo wysoką frekwencję. Zob. K. Radzik-Maruszak, dz. cyt., s. 254–266.

⁹¹ J. Pipe, *Two years on, what has the Localism Act achieved?*, <https://www.theguardian.com/local-government-network/2013/nov/02/localism-act-devolution-uk-local-authorities> [data dostępu: 25.09.2025].

⁹² R. Scruton, *Co znaczy konserwatyzm*, tłum. T. Bieroń, Zysk i S-ka Wydawnictwo, Poznań 2002, s. 225.

obowiązujących ustaw, będących podstawą prawną współczesnego samorządu, sięga pierwszej połowy XIX wieku, a działające dziś instytucje mają swoje korzenie w średniowieczu. Fundamenty brytyjskiego samorządu lokalnego są zatem wyjątkowo stabilne.

Bibliografia:

- Allen B., Routley S., *Regional mayors*, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/regional-mayors-devolution> [data dostępu: 16.08.2025].
- Biga B., *Samorząd lokalny w Wielkiej Brytanii*, w: *Sprawne państwo*, red. S. Mazur, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2015, s. 172–190.
- Danel Ł., *Izba Lordów w parlamentarystyce brytyjskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.
- Grewiński M., *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2009.
- Kaczorowska M., *Reformy dewolucyjne w Zjednoczonym Królestwie*, w: *Era Blaira i Browna. Wybrane problemy polityczne rządów Partii Pracy w Zjednoczonym Królestwie 1997–2010*, red. F. Gołembski, P. Biskup, M. Kaczorowska, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010, s. 83–112.
- Kamiński R., *Geneza i ewolucja polityki społecznej w Wielkiej Brytanii. Historyczne determinanty brytyjskiego modelu państwa opiekuńczego*, „Civitas Hominibus. Rocznik Filozoficzno-Społeczny” 2010, nr 5, s. 27–48.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483.
- Paun A., Fright M., Nice A., Shepley P., Routley S., *Local government unitarisation*, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/local-government-unitarisation> [data dostępu: 23.08.2025].
- *A plain English Guide to the Localism Act*, Department for Communities and Local Government, London 2011.
- Radzik-Maruszak K., *Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii w latach 1979–2010. Od nowego zarządzania publicznego do lokalnego współzarządzania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012.
- Sadowska E., *Brytyjski samorząd lokalny po 1945 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2014.
- Saint-Ouen F., *Podział władzy w demokracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6, s. 3–7.
- Sandford M., *Directly-elected mayors*, House of Commons Library, London 2025.
- Sandford M., *Local audit in England*, House of Commons Library, London 2025.
- Sandford M., *Local government in England: structures*, House of Commons Library, London 2025.
- Sandford M., *Parish and town councils: recent issues*, House of Commons Library, London 2021.
- Scruton R., *Co znaczy konserwatyzm*, tłum. T. Bieroń, Zys i S-ka Wydawnictwo, Poznań 2002.
- Stowers S., *Explainer: local government in England, Scotland and Wales*, <https://ukandeu.ac.uk/explainers/local-government-in-england-scotland-and-wales> [data dostępu: 25.09.2025].
- *The Ministry of Housing, Communities and Local Government*, <https://www.gov.uk/government/organisations/ministry-of-housing-communities-local-government> [data dostępu: 2.08.2025].
- Torrance D., *The United Kingdom Constitution – a mapping exercise*, House of Commons Library, London 2025.
- Toszek B.H., Kuźlewska E., *Od wizji do rzeczywistości. Dziesięć lat dewolucji w Walii*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011.
- Wawak T., *Przeobrażenia brytyjskiej i niemieckiej socjaldemokracji na przełomie XX i XXI wieku w perspektywie kryzysu państwa opiekuńczego. Studium porównawcze*, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Katowice 2019.

- Witryna <https://www.hertsmere.gov.uk/business/business-rates/what-are-business-rates-and-how-are-they-calculated> [data dostępu: 23.08.2025].
- Witryna *Encyclopedia Britannica*, <https://www.britannica.com/topic/rotten-borough> [data dostępu: 30.08.2025].
- Witryna Gov.uk, <https://www.gov.uk> [data dostępu: 23.08.2025].
- Witryna Parishcouncils.uk, <https://www.parishcouncils.uk> [data dostępu: 23.08.2025].
- Witryna Parlamentu Zjednoczonego Królestwa, <https://www.parliament.uk> [data dostępu: 25.09.2025].
- Witryna „The Guardian”, <https://www.theguardian.com/europe> [data dostępu: 25.09.2025].
- Zins H., *Historia Anglii*, Ossolineum, Wrocław 2001.
- Pozycja

O AUTORZE

Dr Tomasz Wawak – doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce i administracji. Naukowo zajmuje się zagadnieniami samorządu terytorialnego oraz systemami politycznymi Wielkiej Brytanii i Niemiec.

STRESZCZENIE

Samorząd lokalny w Zjednoczonym Królestwie ma wielowiekową tradycję, sięgającą korzeniami średniowiecza. Zasadniczy podział terytorialny jest zróżnicowany: w Anglii funkcjonują hrabstwa, dystrykty i jednostki unitarne, w Walii i Szkocji – jednostki unitarne, w Irlandii Północnej – dystrykty. Anglia, Walia, Szkocja, Irlandia Północna różnią się między sobą podziałem terytorialnym i kompetencjami władz lokalnych. Reformy dewolucyjne i procesy polityczne wewnątrz części składowych państwa skutkują zróżnicowaniem przyjętych rozwiązań.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

...

Warszawa, czerwiec 2025

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

WWW.FRDL.ORG.PL