

Agnieszka PAWŁOWSKA*

Różnorodność i zmienność instytucji samorządu terytorialnego w Stanach Zjednoczonych Ameryki

Wprowadzenie

Tytułowa różnorodność samorządu terytorialnego, w odniesieniu do treści niniejszego artykułu, oznacza implementację różnych form instytucjonalnych w jednostkach samorządowych tego samego rodzaju. Zmienność zaś to praktyka odchodzenia od jednej formy instytucjonalnej i implementacji innej w ramach tej samej jednostki administracyjnej. Celem artykułu jest opis tytułowych zjawisk na przykładzie amerykańskich korporacji municypalnych oraz wskazanie zmiennych kształtujących rozwiązania instytucjonalne w tych jednostkach administracyjnych.

Korporacje municypalne to najpowszechniej występujące samorządowe jednostki władztwa ogólnego podstawowego szczebla w Stanach Zjednoczonych Ameryki. W świetle definicji Federalnego Biura Statystycznego (U.S. Census) są to „samorządy lokalne mające umocowanie w konstytucjach stanowych i ustawach, powołane do wykonywania zadań samorządu ogólnego na danym obszarze, obejmujące duże miasta (*cities*, *boroughs*) (za wyjątkiem stanu Alaska), miasta (*towns*) (za wyjątkiem sześciu stanów Nowej Anglii, stanów Minnesota, Nowy Jork i Wisconsin) i wsie (*villages*)”¹.

* Uniwersytet Rzeszowski, Instytut Nauk o Polityce, e-mail: apawlowska@ur.edu.pl.

¹ <http://www.census.gov/govs/go/definitions.html> (3.10.2017).

Autorka stawia następujące hipotezy:

1) różnorodność instytucji samorządu terytorialnego w Stanach Zjednoczonych jest funkcją: a) federalnej formy państwa; b) pełnej władzy stanu nad podziałem administracyjnym jego terytorium i samorządem terytorialnym; c) silnej tradycji wpływania na kształt organów samorządowych przez mieszkańców.

2) zmienność instytucji samorządu terytorialnego w Stanach Zjednoczonych jest funkcją: a) uwarunkowań historycznych rozwoju administracji publicznej; b) elastycznych rozwiązań prawnych, umożliwiających wpływanie mieszkańców na formę samorządu terytorialnego; c) pragmatycznej postawy Amerykanów wobec rozwiązań instytucjonalnych.

W artykule zostaną przedstawione i wyjaśnione powyższe przesłanki różnorodności i zmienności instytucji municypalnych. W pierwszej kolejności zostaną wyszczególnione rodzaje jednostek samorządu terytorialnego występujące w USA, co pozwoli usytuować na ich tle korporacje municypalne stanowiące egzemplifikację dla tytułowego zagadnienia. Ważnym czynnikiem wyjaśniającym różnorodność instytucjonalną samorządu terytorialnego są wielorakie podstawy statutowe kształtowane przez ustawodawstwo poszczególnych stanów, których omówienie uzupełnia tę część artykułu. Historyczne przesłanki kształtowania form samorządu municypalnego mają krytyczne znaczenie dla ich współczesnego wizerunku, dlatego odniesienie się do nich poprzedza charakterystykę tych form. Instytucje samorządu terytorialnego ulegają przekształceniom, ale równie ważna jest częstotliwość ich występowania, a także zmian, tj. przechodzenia od jednej formy do innej – przedstawienie obu zjawisk w kolejnych fragmentach pracy ma kluczowe znaczenie dla udowodnienia powyżej sformułowanych hipotez.

Jednostki samorządu terytorialnego w Stanach Zjednoczonych Ameryki

W świetle danych Federalnego Biura Statystycznego na terytorium państwa występuje 90 056 jednostek samorządu terytorialnego, w tym 38 910 jednostek władztwa ogólnego (*general purpose government*) i 51 146 jednostek celowych (*special purpose government*). Wśród tych pierwszych występuje: 3031 hrabstw (*county*), będących samorządem wyższego szczebla, 19 519 korporacji municypalnych (*municipality*) oraz 16 360 miast i miasteczek (*town and township*). Na samorządowe jednostki celowe składają się: okręgi specjalne (*special district*) w liczbie 38 266 oraz niezależne okręgi szkolne (*independent school district*) w liczbie 12 880. Podkreślić należy, że chociaż cały obszar Stanów Zjednoczo-

nych jest podzielony na hrabstwa, to samo nie dotyczy jednostek szczebla podstawowego. Innymi słowy, gdzieś indziej samorząd może być jedno-szczeblowy (hrabstwa), gdzie indziej dwuszczeblowy (korporacje municypalne lub miasta i miasteczka jako szczebel podstawowy i hrabstwa jako szczebel wyższy). Ten obraz uzupełniają samorządy o właściwościach szczególnych – niezależne okręgi szkolne, których zadania ograniczają się do prowadzenia szkół, oraz okręgi specjalne realizujące jedno lub kilka zadań – z rzadka tylko pokrywające się granicami z samorządami o właściwościach ogólnych².

Ta wielość i różnorodność jednostek samorządu terytorialnego jest w pierwszej kolejności następstwem federalnej formy państwa. Zaznaczyć przy tym należy, że inaczej niż konstytucje europejskich państw federalnych, Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki nie odnosi się do organizacji władz lokalnych. Zawiera natomiast w poprawce X przepis pozwalający uznać, że kwestia ta należy do wyłącznej właściwości władz stanowych. Zatem ustrój samorządu terytorialnego jest odrębnie uregulowany w 50 konstytucjach stanowych oraz stanowym ustawodawstwie. Z formalnego punktu widzenia mamy zatem do czynienia z 50 systemami samorządu terytorialnego na obszarze państwa.

Jeszcze w okresie kolonialnym terytorium kolonii było dzielone na hrabstwa w celu realizacji zadań władz kolonialnych (głównie wymiaru sprawiedliwości), a później stanowych, na mniejszym obszarze. Stąd do hrabstwa przyłgnęło określenie „ramienia stanu”. Wprawdzie organy hrabstwa były wybierane przez uprawnionych mieszkańców, jednak samorząd tego szczebla uchodził za „ułomny” w stosunku do jednostek samorządu znajdujących się poniżej. Dopiero urbanizacja i metropolizacja, przejmowanie przez hrabstwa zadań o charakterze lokalnym i uniezależnianie się od władz stanowych podniosły te jednostki do rangi „prawdziwego” samorządu, chociaż zaznaczyć należy, że nie we wszystkich stanach.

Jednolicie występujący podział terytorium stanów na hrabstwa nie znajduje analogii w podziale na jednostki szczebla podstawowego, tj. korporacje municypalne oraz miasta i miasteczka. Powstanie tych bowiem, tzw. inkorporacja, zależy od woli mieszkańców. Zatem to mieszkańcy jednostki osadniczej, osiedla, dzielnicy miasta muszą zdecydować o „usamorządowieniu się”. Stąd możliwość powstawania całkiem nowych jednostek samorządowych, oddzielania i przyłączania się oraz łączenia jednostek już istniejących w rezultacie decyzji mieszkańców podjętej w głosowaniu powszechnym. Stanowy organ nadzoru zasadniczo ogranicza swoją rolę do kontroli przestrzegania procedur oraz zatwierdzania

² Szerzej zob. A. Pawłowska, *Samorząd terytorialny w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Warszawa 2016, s. 109–117.

woli mieszkańców przez złożenie podpisu pod decyzją o powołaniu nowej jednostki samorządowej³.

Zagadnieniem kluczowym przy powoływaniu jednostki samorządowej jest ustrój jej organów. O jego kształcie może decydować ustawa stanowa, ale również – o ile prawo stanowe taką możliwość dopuszcza – mieszkańcy. W niektórych stanach o kształcie, kompetencjach i wzajemnych relacjach organów samorządowych inkorporowanej jednostki decyduje jej wielkość. Na przykład w stanach Alabama, Missouri i Nebraska ustawodawca tworzy klasyfikację jednostek samorządowych, a następnie w drodze ustawowej określa zadania i postać organów samorządowych dla każdej z klas, które ostatecznie przyjmują prawną formę tzw. statutów klasyfikacyjnych (*charters by city class*). W innych stanach (np. Pensylwania, Massachusetts, Montana) ustawodawca umożliwia mieszkańcom dokonanie wyboru jednej formy samorządu spośród kilku opcji – są to tzw. statuty opcjonalne (*optional form charters*). Wreszcie w 43 stanach, w drodze przepisów konstytucyjnych lub ustawowych, przyznano mieszkańcom możliwość ubiegania się o inkorporowanie na mocy statutu władztwa miejscowego (*home rule charter*)⁴. Pozwala to mieszkańcom w większym zakresie kształtować instytucjonalną formę korporacji municypalnej, gdyż to nie władze stanowe, lecz lokalna komisja przygotowuje tekst statutu, który następnie jest przyjmowany w drodze referendum. By jednak stać się obowiązującym prawem, musi uzyskać akceptację stanowego organu nadzoru⁵.

Podsumowując, różnorodność instytucjonalna korporacji municypalnych jest funkcją wyłącznych kompetencji stanu w zakresie samorządu terytorialnego, co stany wykorzystują, kształtując podstawy prawne powoływania jednostek samorządowych oraz wpływając – z różną siłą – na treść zasadniczego aktu prawa miejscowego, jakim jest statut korporacji municypalnej. Jednak to od decyzji mieszkańców zależy powołanie jednostki samorządowej i w przeważającej liczbie stanów mogą oni decydować o treści statutu, a zarazem formie instytucjonalnej korporacji samorządowej.

Formy instytucjonalne samorządu w korporacjach municypalnych

Do końca XIX w. dość jednolicie w korporacjach municypalnych występowała forma samorządu, którą w literaturze określa się jako *weak may-*

³ Szerzej: *ibidem*, s. 118–121.

⁴ <https://celfd.org/law-library/local-law-center/home-rule/> (3.10.2017).

⁵ Szerzej zob. A. Pawłowska, *op. cit.*, s. 123–126.

or – council form (forma „słaby burmistrz – rada”). Charakterystyczny był dla niej wybór burmistrza przez radę, najczęściej na jednoroczną kadencję, z możliwością nieograniczonych reelekcji. Wprawdzie od 1822 r., tj. od pierwszego znanego przypadku wyboru burmistrza w głosowaniu powszechnym (Boston), praktyka ta zaczęła się upowszechniać, to jednak nie wpłynęła poważnie na poszerzenie zakresu uprawnień burmistrza, które były ograniczone rozległymi kompetencjami legislacyjnymi i wykonawczymi rady. Burmistrz nie przygotowywał projektów uchwał, projektu budżetu, nie mógł też uchwał rady zablokować. Mógł wprawdzie powoływać nielicznych urzędników municypalnych, ale ta z kolei kompetencja była ograniczona uprawnieniami mieszkańców, którzy wybierali większość z nich. Burmistrz przede wszystkim reprezentował jednostkę samorządową i miał uprawnienia ceremonialne⁶. Obecnie forma ta sprawdza się w małych jednostkach administracyjnych.

Potrzeba poszerzenia kompetencji wykonawczych burmistrza ujawniła się na przełomie XIX i XX w. w rezultacie: a) zmian ekonomicznych i społecznych, te zaś były efektem wzmożonej urbanizacji i procesów migracyjnych, które doprowadziły do rozwarstwienia mieszkańców dużych miast pod względem stanu posiadania i pochodzenia etnicznego; b) utrwalonej praktyki rozdziału władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz ich wzajemnego hamowania się na szczeblu federalnym i stanowym; c) narastającego niezadowolenia ze sposobu zarządzania miastami i pojawiających się na jego kanwie ruchów obywatelskich zmierzających do osłabienia roli machin partyjnych w decydowaniu publicznymi. Tak zwany Ruch Postępowy (*Progressive Movement*) zmierzał do integracji struktury administracyjnej pod jednym kierownictwem burmistrza o rozległych kompetencjach powoływania urzędników miejskich, wpływania na prawo miejscowe w drodze występowania z projektami uchwał i zgłaszania sprzeciwu wobec decyzji rady oraz z decydującym głosem w sprawie budżetu⁷.

Poszerzenie kompetencji organu wykonawczego i wzmocnienie jego przywódczej roli odbyły się kosztem pozycji ustrojowej rady – jej zadania zostały zredukowane do stanowienia prawa miejscowego, zresztą jest to kompetencja „dzielona” z burmistrzem i mieszkańcami (inicjatywa i referendum lokalne). Wybieranie obu organów w wyborach bezpośrednich oraz wyrównywanie kadencji rady i burmistrza do czterech równoległych

⁶ R.D. Bingham, D. Hedge, *State and local government in a changing society*, New York 1991, s. 57; T. Renner, V.S. DeSantis, *Contemporary patterns and trends in municipal government structures*, „The Municipal Year Book” 1993, s. 57; G.H. Cox, R.A. Rosenfeld, *State and local government: Public life in America*, Belmont 2001, s. 222.

⁷ R.D. Bingham, D. Hedge, *op. cit.*, s. 220–221.

lat dodatkowo równoważyły ich pozycję. W ten sposób ukształtowała się forma samorządu określana jako „silny burmistrz – rada” (*strong mayor – council form*).

Forma samorządu określana jako „rada – menedżer” (*council – manager form*) była również rezultatem aktywności Ruchu Postępowego. Na początku XX w. uznano, że najlepszym rozwiązaniem dla samorządu terytorialnego będzie oddzielenie lokalnej polityki od lokalnej administracji. Cel ten chciano osiągnąć, odwołując się do wzorów obowiązujących w korporacjach przemysłowych. Kluczowe dla tej formy jest przekazanie kompetencji wykonawczych urzędnikowi – menedżerowi wyłonionemu w drodze konkursu i zatrudnionemu na podstawie kontraktu. Formalnie rzecz ujmując, rada jest jedynym organem samorządowym, który kompetencje o charakterze wykonawczym przekazuje menedżerowi. W rozwiązaniu tym odchodzi się zatem od właściwego tradycji amerykańskiej podziału władzy i mechanizmów wzajemnego hamowania się jej organów.

Na czele kilkusobowej rady stoi jej członek tytułowany burmistrzem, jednak oprócz przewodniczenia radzie i funkcji reprezentacyjnej nie posiada on innych uprawnień. Natomiast do kompetencji menedżera należą:

- powoływanie większości kierowników w administracji lokalnej i nadzór nad ich pracą;
- przygotowanie i realizacja budżetu lokalnego;
- formułowanie lokalnych polityk publicznych⁸.

Okoliczności ukształtowania kolejnej formy samorządu terytorialnego – komisji (*commission form*) – były dramatyczne. We wrześniu 1900 r. położone na wybrzeżu Zatoki Meksykańskiej Galveston doświadczyło huraganu, który pochłonął 6 tys. ofiar i całkowicie zniszczył miasto. Władze lokalne nie były w stanie poradzić sobie z następstwami kataklizmu, dlatego władze stanowe zdecydowały – na wniosek mieszkańców – o wprowadzeniu zarządu komisarycznego⁹. Kontrolę nad samorządem objął, składający się z lokalnych przedsiębiorców, Komitet Przeciwpowodziowy (*Deepwater Committee*), powołany już wcześniej dla usprawnienia funkcjonowania miejscowego portu.

Dla formy samorządu określanej jako komisja właściwe są: a) podobnie jak w przypadku formy ze słabym burmistrzem i z menedżerem, odejście od zasady oddzielenia władzy stanowiącej od wykonawczej; b) kompetencje wykonawcze podzielone między członków komisji. Każdy z nich (jest ich od trzech do siedmiu) jest szefem innego wydziału administracji lokalnej. Każdy z nich, w sposób niezależny od pozostałych i przez nich

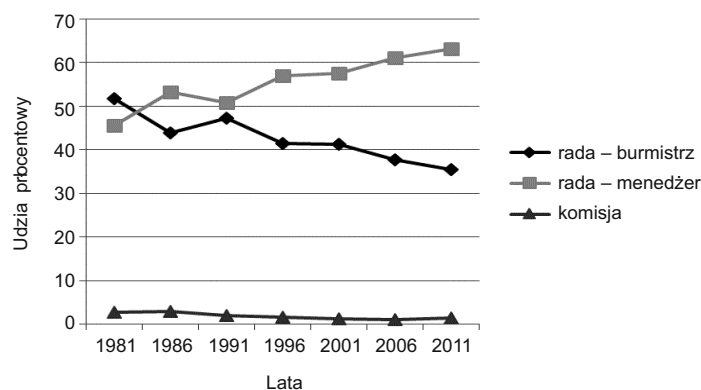
⁸ *Ibidem*, s. 222.

⁹ *Ibidem*, s. 219.

niekontrolowany, realizuje swoje kompetencje wobec podległych mu urzędników. Zatem faktycznie mamy do czynienia z kilkoma organami wykonawczymi, a nie jednym. Szczególną pozycję ma komisarz tytułowany burmistrzem, reprezentujący jednostkę samorządową, lecz faktycznie niedysponujący kompetencjami szerszymi niż jego koledzy¹⁰.

Forma komisji dość szybko ujawniła swoje słabości. Komisarze są politykami o ograniczonych umiejętnościach w zakresie administrowania sprawami lokalnymi; brakuje podmiotu koordynującego działania poszczególnych komisarzy; brakuje lidera i wyraźnego umiejscowienia odpowiedzialności. W rezultacie tę formę samorządu cechowały te same ułomności co formę „słaby burmistrz – rada”¹¹. Po krótkim okresie „mody” na komisje zaczęto od nich odchodzić i obecnie występuje ona w nielicznych korporacjach municypalnych.

Podział na cztery formy samorządu – zredukowany do trzech, jeżeli oba warianty z burmistrzem traktuje się razem – jest podstawą do prowadzenia badań nad zmianami form instytucjonalnych korporacji municypalnych. Z racji dużej liczby jednostek samorządowych, wyniki tych badań mają charakter szacunkowy. Zostały one przedstawione na ryc. 1.



Ryc. 1. Rozwój form samorządu w korporacjach municypalnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Renner, V.S. DeSantis, *Contemporary patterns and trends in municipal government structures*, „The Municipal Year Book” 1993; T. Renner, V.S. DeSantis, *Municipal form of government: Issues and trends*, „The Municipal Year Book” 1998; K. Nelson, *Structure of American municipal government*, „Special Data Issue” 2002, No. 4; S.A. MacManus, C.S. Bullock III, *The form, structure, and composition of America’s municipalities in the new millennium*, „The Municipal Year Book” 2003; E.R. Moulder, *Municipal form of government: Trends in structure, responsibility, and composition*, „The Municipal Year Book” 2008; J.H. Svava, J.C. Auer, *Perspectives on changes in city government structure*, „The Municipal Year Book” 2013.

¹⁰ G.H. Cox, R.A. Rosenfeld, *op. cit.*, s. 224–225.

¹¹ K.B. Smith, A. Greenblatt, J. Buntin, *Governing states and localities*, Washington 2005, s. 348.

Jak widać, w połowie lat 80. XX w. liczba korporacji municypalnych, dla których właściwa była forma samorządu z menedżerem, przekroczyła liczbę korporacji, gdzie organem wykonawczym był burmistrz. W kolejnych latach obserwujemy wzrost liczby jednostek administracyjnych opierających swoje instytucje na formie „rada – menedżer” kosztem jednostek z burmistrzem jako organem wykonawczym. Stały jest natomiast trend spadkowy udziału wśród korporacji formy z komisją. Badanie przeprowadzone w 2011 r. wykazało, że wśród objętych nim korporacji municypalnych 35,51% miało formę samorządu „burmistrz – rada”; 63,02% – „rada – menedżer”, zaś tylko 1,47% działało z wykorzystaniem komisji. Forma „burmistrz – rada” dominuje (choć nieznacznie) w jednostkach samorządowych liczących powyżej 250 tys. mieszkańców; wśród pozostałych znacznie więcej jest tych, które przyjęły formę z menedżerem¹².

Badania przeprowadzone w ostatniej dekadzie ubiegłego stulecia wskazały, że dwie na trzy korporacje municypalne zmieniły przynajmniej raz formę samorządu, począwszy od momentu inkorporacji¹³. Jest to świadectwem pragmatycznego podejścia lokalnych władz publicznych i mieszkańców do zagadnień zarządzania jednostkami samorządowymi. Jeżeli w ich ocenie dotychczasowa forma samorządu jest dysfunkcyjna, są oni gotowi ją zmienić, a prawo nie stoi im na przeszkodzie.

Sukces, jaki odniósł zarząd komisaryczny w odbudowie Galveston, został uznany za dowód skuteczności formy komisyjnej samorządu, dlatego zaczęła się ona szybko upowszechniać. Jednak doświadczenia własne jednostek samorządowych, które ją przyjęły, wskazujące na liczne niedoskonałości, przekonały mieszkańców do jej porzucenia. Ciekawy jest również przypadek San Diego. W 1931 r. miasto zaadaptowało formę „rada – menedżer”. Jednak w 2004 r., wbrew powszechnemu trendowi, mieszkańcy wypowiedzieli się za jej porzuceniem i przyjęciem formy z silnym burmistrzem¹⁴. Warto też nadmienić, że taki przypadek jak San Diego, tj. całkowita zmiana statutu i dotychczasowej formy samorządu, jest zjawiskiem coraz rzadszym. Częściej dokonuje się zmian cząstkowych, przez co modelowe formy ewoluują w kierunku rozwiązań hybrydalnych¹⁵.

¹² J.H. Svara, J.C. Auer, *Perspectives on changes in city government structure*, „The Municipal Year Book” 2013.

¹³ D.R. Berman, *State and local politics*, Armonk 1997, s. 260.

¹⁴ G.W. Sparrow, *San Diego. Switch from reform to representative*, [w:] *More than mayor or manager: Campaigns to change form of government in America's large cities*, eds. J.H. Svara, D.J. Watson, Washington 2010.

¹⁵ A.O'M. Bowman, R.C. Kearney, *State and local government*, Boston 2011, s. 264.

Zakończenie

Analizując instytucje samorządu terytorialnego w Stanach Zjednoczonych, warto podkreślić ich historyczną ciągłość. Może się to wydać osobliwe, zważywszy na przykłady zmian instytucjonalnych samorządu i stosunkową łatwość ich przeprowadzenia. Jednak nawet daleko idące zmiany nie oznaczają odrzucenia tradycji, np. zachowania niektórych przepisów statutów nadanych w momencie inkorporacji i tytułatury lokalnych urzędników. Trudno też analizować relacje między samorządem terytorialnym a władzami stanowymi na kontinuum centralizacja–decentralizacja. Wprawdzie omnipotencja władz stanowych w stosunku do wszelakich substanowych jednostek administracyjnych pozostaje nie naruszona, jednak równie konsekwentnie respektowana jest wola mieszkańców w zakresie kształtowania najbliższego im otoczenia instytucjonalnego.

Bibliografia

Opracowania

- Berman D.R., *State and local politics*, Armonk 1997.
- Bingham R.D., Hedge D., *State and local government in a changing society*, New York 1991.
- Bowman A.O'M., Kearney R.C., *State and local government*, Boston 2011.
- Cox G.H., Rosenfeld R.A., *State and local government: Public life in America*, Belmont 2001.
- MacManus S.A., Bullock III Ch.S., *The form, structure, and composition of America's municipalities in the new millennium*, „The Municipal Year Book” 2003.
- Moulder E.R., *Municipal form of government: Trends in structure, responsibility, and composition*, „The Municipal Year Book” 2008.
- Nelson K.L., *Structure of American municipal government*, „Special Data Issue” 2002, No. 4.
- Pawłowska A., *Samorząd terytorialny w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Warszawa 2016.
- Renner T., DeSantis V.S., *Contemporary patterns and trends in municipal government structures*, „The Municipal Year Book” 1993.
- Renner T., DeSantis V.S., *Municipal form of government: Issues and trends*, „The Municipal Year Book” 1998.
- Smith K.B., Greenblatt A., Buntin J., *Governing states and localities*, Washington 2005.
- Sparrow G.W., *San Diego. Switch from reform to representative*, [w:] *More than mayor or manager: Campaigns to change form of government in America's large cities*, eds. J.H. Svara, D.J. Watson, Washington 2010.
- Svara J.H., Auer J.C., *Perspectives on changes in city government structure*, „The Municipal Year Book” 2013.

Źródła internetowe

- <https://celdf.org/law-library/local-law-center/home-rule/> (3.10.2017).
- <https://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=bkmm> (1.10.2017).
- <http://www.census.gov/govs/go/definitions.html> (3.10.2017).

DIVERSITY AND VARIABILITY OF LOCAL GOVERNMENT INSTITUTIONS
IN THE UNITED STATES OF AMERICA

Abstract: The diversity and variability of the forms of local government in the United States is a function of the federal form of the state and the broad powers of state authorities towards their administrative units, but also flexible legal solutions that enable citizens to influence the form of local government and their pragmatic attitude towards institutional solutions. The types of units of local government in the United States were described. Particular attention was paid to municipal corporations and their institutional forms, which exemplify the paper's topic.

Keywords: LOCAL GOVERNMENT, MUNICIPAL CORPORATIONS, FORMS OF LOCAL GOVERNMENT, THE UNITED STATES