

Agnieszka Pawłowska

Zmiany granic i konsolidacja jednostek samorządu terytorialnego w Stanach Zjednoczonych Ameryki – podstawy prawne i praktyka

SŁOWA KLUCZOWE:

samorząd terytorialny, Stany Zjednoczone, aneksja, łączenie, konsolidacja

Wprowadzenie

W ostatnich latach obserwujemy nasilającą się presję zmierzającą do reformowania podziału administracyjnego wielu państw europejskich w kierunku zmniejszania liczby gmin, a co za tym idzie – zwiększania ich powierzchni, a w szczególności liczby mieszkańców¹. Reforma podziału administracyjnego państwa na jednostki szczebla podstawowego jest z jednej strony odpowiedzią na zjawiska depopulacyjne; z drugiej zaś – jednym z elementów podniesienia efektywności wydatkowania środków publicznych przez wykorzystanie efektu skali. I tak, reforma podziału administracyjnego Danii przeprowadzona w 2007 r. doprowadziła do zmniejszenia liczby gmin z 271 do 98²; w dwa lata później redukcji liczby gmin dokonano na Łotwie – z 522 do 118³. Systematycznie redukowano liczbę gmin w Finlandii – podczas gdy u progu lat 90. ubiegłego wieku wynosiła 460, obecnie wynosi

¹ Zagadnienie to zostało przedstawione w szerszym kontekście w monografii *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, pod redakcją Pawła Swianiewicza (Budapeszt 2010).

² Szerzej: A. Pawłowska, *Rozwój instytucjonalny samorządu szczebla podstawowego – studium porównawcze*, [w:] B. Nawrot, J. Pokładecki (red.), *Wieloaspektowość samorządności gminnej w Polsce*, Poznań 2011, s. 109–134.

³ A.-M. Moreno (red.), *Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, Madryt 2012, s. 366.

320⁴, co daje średnią liczbę mieszkańców w gminie w wysokości blisko 17 tys. Poważna, aczkolwiek stopniowa redukcja gmin dokonała się również w Islandii, gdzie w 1990 r. odnotowano ich 204, zaś obecnie jest ich 74⁵. W Holandii, po systematycznym obniżaniu liczby gmin z 496 w 2003 r. do 418 w 2011 r., nastąpił jej wzrost do 431⁶. Nadal jednak średnia liczba mieszkańców gminy holenderskiej wynosi ponad 39 000, a więc ponad dwukrotnie więcej niż polskiej. Zmiany w podziale administracyjnym Zjednoczonego Królestwa mają charakter szczególny, gdyż związany z procesami dewolucji, ale również „spłaszczania” struktury administracyjnej, tzn. redukcji liczby jednostek samorządu terytorialnego przez eliminację jego dwuszczeblowości – dotyczy to w całości Szkocji, Walii i Irlandii Północnej, ale również w coraz większym stopniu Anglii, gdzie samorząd dwuszczeblowy zachował się na obszarach wiejskich (27 hrabstw i 201 dystryktów) – jeśli nie liczyć metropolii londyńskiej, gdzie funkcjonują organy samorządu dzielnic oraz Zgromadzenie i Burmistrz Londynu – podczas gdy na terenach zurbanizowanych jest on jednoszczeblowy (36 dystryktów i 55 jednostek unitarnych)⁷. Średnio, brytyjską jednostkę szczebla podstawowego (dystrykt, dzielnica, jednostka unitarna) zamieszkuje ponad 162 000 mieszkańców⁸. Poważnej redukcji uległa liczba jednostek samorządowych w Republice Irlandii. W rezultacie reformy podziału administracyjnego państwa, która weszła w życie 1 czerwca 2014 r., wraz z nadchodzącymi wyborami samorządowymi, dotychczasowych 114 jednostek samorządu lokalnego ulegnie redukcji do 31⁹, podnosząc tym samym średnią liczbę ich mieszkańców z 40 250 do 148 000.

Podnoszenie efektywności świadczenia usług publicznych przez redukcję liczby jednostek samorządu terytorialnego (JST), a więc zwięk-

⁴ Local authorities, <http://www.localfinland.fi/en/statistics/Pages/default.aspx> (dostęp: 22.08.2014).

⁵ Local governments in Iceland, www.gpiatlantic.org/conference/reports/iceland.ppt; Icelandic Association of Local Authorities, <http://www.samband.is/um-okkur/english/> (dostęp: 3.09.2014).

⁶ A.-M. Moreno (red.), *Local Government...*, s. 460; Encyclopedia of the Nations. Netherlands – local government, <http://www.nationsencyclopedia.com/Europe/Netherlands-LOCAL-GOVERNMENT.html>; Local Administrative Units (LAU) – Netherlands, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/local_administrative_units (dostęp: 22.08.2014).

⁷ A.-M. Moreno (red.), *Local Government...*, s. 665–666; szerzej: A. Pawłowska, *Rozwój instytucjonalny...*

⁸ Obliczenia własne na podstawie liczby mieszkańców Zjednoczonego Królestwa w 2012 r.

⁹ Local Government Reform Act 2014, <http://www.environ.ie/en/Legislation/LocalGovernment/LocalGovernmentAdministration/FileDownload,35715,en.pdf> (dostęp: 3.09.2014).

szanie liczby ich mieszkańców (redukcja kosztu usług *per capita*), zaś zmniejszanie kosztów administracyjnych (redukcja liczby urzędników, ale także liczby radnych) są charakterystyczne dla państw północnoeuropejskich. W państwach południowoeuropejskich (Francja, Włochy, Hiszpania, ale także Słowacja) stwarza się raczej warunki bliższej współpracy jednostek samorządowych, np. w postaci wspólnych centrów obsługi administracyjnej, tak by zachować walory zarówno przestrzennej jak i symbolicznej bliskości obywateli do samorządu szczebla podstawowego. Jak bowiem zostało stwierdzone w dokumencie *Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future*, przygotowanym przez Komitet ds. Demokracji Lokalnej i Regionalnej Rady Europy, „(...) podczas gdy amalgamacja umożliwia samorządom zapewnienie większego zakresu usług i lepszą ich jakość, brakuje dowodów na to, że w ogóle oszczędza przez to pieniądze. Pomijając jednorazowe koszty związane z reorganizacją, organy połączonych jednostek terytorialnych mają skłonność do przejmowania najkosztowniejszych zwyczajów swoich poprzedników. Rozwijanie partnerstw między gminami jest szybszym sposobem ekonomizacji działań, pomniejszonym o koszty polityczne (...)” [tłum. AP]¹⁰. Odmiennego zdania jest Paweł Świaniewicz, który na podstawie badań wielkości gmin w Polsce i ich efektywności wskazał na pozytywną zależność między obu zmiennymi¹¹.

Potrzeba ciągłego podnoszenia efektywności świadczenia usług publicznych jest przedmiotem troski także w państwach pozaeuropejskich. Tym bardziej, że w Stanach Zjednoczonych Ameryki, Kanadzie, czy Nowej Zelandii, tradycje ekonomizacji sektora publicznego poprzedzają doświadczenia europejskie. Przedmiotem analizy zawartej w artykule są podstawy prawne zmian granic jednostek samorządowych w Stanach Zjednoczonych. Obok przesłanek związanych z bardziej racjonalnym wydatkowaniem środków publicznych, zmiany te są również podyktowane chęcią zapewnienia jednostkom samorządowym możliwości rozwojowych przez ich ekspansję terytorialną, co umożliwiają szczególne warunki terytorialne i prawne funkcjonowania amerykańskiego samorządu.

Celem artykułu jest wskazanie udziału poszczególnych interesariuszy w procedurze zmiany granic, w szczególności wpływu mieszkańców na jej rezultat końcowy. Autorka formułuje hipotezę o niskiej skuteczno-

¹⁰ K. Davey (red.), *Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future*. Council of Europe texts, Council of Europe 2011, s. 68.

¹¹ P. Świaniewicz, *Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 4, s. 5–22.

ści procesów zmiany granic i konsolidacji tam, gdzie wola mieszkańców i lokalnych elit ma charakter rozstrzygający. Hipoteza ta jest zakotwiczona w doświadczeniach europejskich, gdzie rozstrzygnięcia i determinacja władz państwowych jest kluczowa dla przeprowadzenia reform konsolidacji terytorialnej¹².

Artykuł otwiera krótka charakterystyka JST w Stanach Zjednoczonych oraz sposobu ich powoływania. W dalszej części – odwołując się do rozmaitych rozwiązań prawnych przyjętych w prawie stanowym – przedstawiono cztery sposoby zmiany granic jednostek samorządowych: aneksję, podział, włączenie oraz zjednoczenie. Dane statystyczne zaczerpnięte z literatury oraz stron federalnego Urzędu Statystycznego pozwoliły ocenić skuteczność działań zmierzających do zmiany granic jednostek samorządowych. Podsumowanie analizy podstaw prawnych i ich wykorzystania oraz konkluzja znalazły się w zakończeniu.

Jednostki samorządu terytorialnego w Stanach Zjednoczonych i tryb ich powoływania

Samorząd terytorialny w Stanach Zjednoczonych – podobnie jak w wielu innych państwach federalnych – cechuje znaczna różnorodność, a ponadto ciągle zmieniająca się liczba JST. Obok hrabstw (w liczbie 3 031¹³), które można uznać za wyższy szczebel samorządu – chociaż nie należy do rzadkości sytuacja, kiedy są one na danym obszarze szczeblem jedynym – występują rozmaite jednostki niższego szczebla, które federalne Biuro Statystyczne (U.S. Census Bureau) porządkuje w następujący sposób:

1. jednostki władztwa ogólnego (w liczbie 38 910), w tym:
 - jednostki municypalne (w liczbie 19 519),
 - miasta i miasteczka (w liczbie 16 360);
2. jednostki celowe (w liczbie 51 146), w tym:
 - okręgi specjalne (w liczbie 38 266),
 - okręgi szkolne (w liczbie 12 880).

¹² Tamże.

¹³ Wszystkie dane liczbowe pochodzą ze spisu powszechnego jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzonego w 2012 r., U.S. Census Bureau, *Local Governments by Type and State: 2012 – United States – States 2012 Census of Governments*, <http://factfinder2.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=bkmk> (dostęp: 10.11.2013).

Hrabstwa (*country, borough, parish*) są to „samorządy lokalne mające umocowanie w konstytucjach stanowych i ustawach, powołane do wykonywania zadań samorządu ogólnego”¹⁴. Tradycyjnie to władze stanowe dokonywały podziału terytorium stanu na hrabstwa i przekazywały im zadania i kompetencje, na ogół w zakresie wykonywania władztwa stanowego na poziomie lokalnym. Z biegiem lat hrabstwa zaczęły się usamodzielniać i stanowić wyraz nie tylko dekoncentracji administracji stanowej, ale także decentralizacji funkcji publicznych.

Jednostki municypalne (*municipalities*) oraz miasta i miasteczka (*towns and townships*) stanowią szczebel podstawowy samorządu o właściwościach ogólnych. Funkcjonalnie są to jednostki do siebie podobne, jednak federalny Urząd Statystyczny czyni między nimi rozróżnienie i municypalitetę definiuje jako „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 Anglii¹⁵, stanów Minnesota, Nowy Jork i Wisconsin) i wsie (*villages*)”. Natomiast miasta i miasteczka to także JST o właściwościach ogólnych, mające umocowanie w konstytucjach i ustawach, ale odnoszące się do jednostek określanych jako miasta (*towns*) w stanach Connecticut, Maine (tutaj także JST nazywane plantacjami – *plantations*), Massachusetts, Minnesota, New Hampshire (tutaj także JST nazywane lokacjami – *locations*), Nowy Jork, Rhode Island, Vermont i Wisconsin, oraz miasteczek (*townships*) w innych stanach. Miasta i miasteczka jako jednostki samorządowe historycznie poprzedzają jednostki municypalne. Różnią się też organizacją władz publicznych, która uwzględnia szeroki udział mieszkańców w procesie decyzyjnym w postaci zebrania miasteczka (*town meeting*)¹⁶.

Okręgi specjalne (*special districts*) to „zorganizowane jednostki lokalne inne niż hrabstwo, jednostka municypalna, miasto lub okręg szkolny. Okręgi specjalne są upoważnione przez prawo stanowe do realizowania jednej lub ograniczonej liczby określonych funkcji, dysponują samodzielnością administracyjną i fiskalną wystarczającą by zakwalifikować

¹⁴ Definicje wszystkich JST zostały zaczerpnięte ze strony U.S. Census Bureau: Definitions, <http://www.census.gov/govs/go/definitions.html> (dostęp: 2.03.2013).

¹⁵ Do stanów Nowej Anglii zaliczają się: Connecticut, Maine, New Hampshire, Vermont, Massachusetts, Rhode Island.

¹⁶ Szerzej: A. Pawłowska, *Town meeting (zebranie miasteczka) w Ameryce – tradycje, współczesność, perspektywy*, [w:] M. Marczevska-Rytka (red.), *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej we współczesnym świecie*, Lublin 2011, s. 499–521.

je jako odrębną jednostkę samorządową (...)”. Natomiast okręgi szkolne (*school districts*) to „zorganizowane jednostki lokalne dostarczające usług w zakresie oświaty podstawowej, średniej i/lub wyższej, które, w świetle prawa stanowego, dysponują samodzielnością administracyjną i fiskalną wystarczającą by zakwalifikować je jako odrębną jednostkę samorządową; z wyłączeniem systemów szkół prowadzonych przez hrabstwa, jednostki municypalne, miasteczka lub stany”. Tryb powoływania jednostek o właściwościach szczególnych, wybór ich zarządów przez mieszkańców (zarządy mogą być także powoływane przez władze stanowe lub federalne, w zależności od tego, które władze publiczne są organem założycielskim jednostki specjalnej) oraz ich administracyjna i finansowa niezależność od jednostek władztwa ogólnego, czynią JST o właściwościach ogólnych i JST o właściwościach szczególnych równorzędnymi.

Tradycyjnie, pełnią władztwa nad organizacją terytorialną i administracyjną stanu dysponują jego władze. Jednakże, o ile to one dokonywały podziału terytorium stanu na hrabstwa, określały warunki brzegowe, które musiała spełniać jednostka osadnicza by przekształcić się w korporację prawa publicznego, tj. jednostkę samorządową, nadzorowały procedurę inkorporacji i wyrażały ostateczną zgodę na powołanie jednostki samorządowej, to już tego powołania nie inspirowały – to należało od samych mieszkańców. Jeżeli jednostka osadnicza spełnia warunki zdefiniowane w prawie stanowym (odnoszące się m.in. do powierzchni i liczby mieszkańców), jej mieszkańcy mogą się ubiegać o przyznanie podmiotowości prawnej (inkorporację). Petycja w tej sprawie jest poddawana pod głosowanie mieszkańców i jeżeli w większości wypowiedzą się oni „za”, jest kierowana do władz hrabstwa.

Jednostce osadniczej, której mieszkańcy wystąpili z wnioskiem o inkorporację, nadawany jest statut (*charter*). W zależności od przepisów prawa stanowego oraz woli mieszkańców, nadawany jest statut, którego treść określają przepisy stanowe, bądź też jest to statut władztwa miejscowego (*home rule charter*) – kreowany przez utworzoną w tym celu komisję lokalną i przyjmowany w drodze referendum przez mieszkańców. W zależności od liczby mieszkańców, jednostka osadnicza może być inkorporowana jako miasto (*city*) lub miasteczko (*town, township, village*). Procedura powołania jednostki celowej, w sytuacji gdy jej inicjatorami są mieszkańcy, jest zbliżona do opisanej. Formalnie procedurę inkorporacji zamyka – w zależności od stanu oraz rodzaju inkorporowanej jednostki – wyrażenie na nią zgody przez właściwy czynnik stanowy i/lub wpisanie do rejestru stanowego.

Zjawiskiem charakterystycznym dla amerykańskich JST jest poszerzanie ich granic (tzw. *sprawling*)¹⁷. Praktyka poszerzania granic jest możliwa m.in. dlatego, że w większości stanów nie całe ich terytorium jest podzielone na jednostki samorządowe szczebla podstawowego, czyli municypalitety, miasta i miasteczka. Poszerzanie granic miast jest spowodowane tworzeniem nowych osiedli oraz dużych ośrodków handlowych i biznesowych poza ich granicami. Chcąc powiększyć dochody budżetu, władze samorządowe przesuwają granice jednostki tak, by objęły kolejnych podatników. Jest to również podyktowane tym, że ludność spoza miasta podróżuje codziennie do miejsc pracy, szkół, miejsc kultury i rekreacji położonych w jego granicach i korzysta z usług publicznych dostarczanych przez JST¹⁸. *Sprawling* ma też negatywne następstwa – konieczność rozbudowy i utrzymania infrastruktury technicznej i transportu publicznego, których koszt w znacznej części konsumuje „zysk” płynący z poszerzenia granic jednostki samorządowej¹⁹.

Zmiany granic JST mogą przybrać formę²⁰:

1. aneksji (*annexation*) – przyłączenia nieinkorporowanego terytorium do JST, na wniosek mieszkańców i/lub organu samorządowego;

¹⁷ Na przykład, stolica stanu Arizona – Phoenix, położona na 17 milach² (44 km²) w 1950 r., w 1980 r. miała już powierzchnię 330 mil² (855 km²), w połowie lat 90. – już 469 mil² (1215 km²), stając się większa od Los Angeles (D. Berman, *Arizona Politics and Government. The Quest for Autonomy, Democracy, and Development*, Lincoln and London 1998, s. 185). Obecnie Phoenix ma powierzchnię 516,7 mil² (1338 km²) i liczy niespełna 1,5 mln mieszkańców (<http://quickfacts.census.gov/qfd/states/04/0455000.html>, dostęp: 1.06.2014). Dla porównania, powierzchnia Warszawy to 517 km², zaś ludność – 1,7 mln, http://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/Warszawa/default.htm (dostęp: 1.06.2014).

¹⁸ Większość amerykańskich stanów przyznała miastom (*cities*) uprawnienia eksterytorialne, tj. kompetencje w zakresie nadzorowania działalności inwestycyjnej prowadzonej na nieinkorporowanym terytorium przylegającym do granic miasta. Na przykład, w stanie Texas większe miasta mogą zablokować proces inkorporacji sąsiadujących z nimi jednostek osadniczych, mogą również skutecznie sprzeciwić się aneksji położonych blisko ich granic obszarów przez inne jednostki samorządowe. Przykładowo władztwo miasta Houston rozciąga się na 5 mil (8 km) od jego granic obejmując 1 900 mil² (blisko 5 000 km²). B.H. Ross, M.A. Levine, *Urban Politics: Power in Metropolitan America*, Belmont CA 2006, s. 415.

¹⁹ P.E. Steinbauer i in., *An Assessment of Municipal Annexation in Georgia and the United States: A Search for Policy Guidance*, Carl Vinson Institute of Government, University of Georgia 2002, s. 12, <http://athenaeum.libs.uga.edu/bitstream/handle/10724/19047/53.pdf?sequence=1> (dostęp: 1.06.2014); *A Guide for Annexation*, The League of Arizona Cities and Towns, 2010, s. I, <http://www.azleague.org/Archive/ViewFile/Item/87> (dostęp: 1.06.2014).

²⁰ S.M. Stevenson, *Understanding Local Government*, San Francisco 2009, s. 17–18.

2. podziału (*division*) – odłączenia części terytorium jednostki samorządowej i przyłączenia do innej lub stworzenie odrębnej jednostki samorządowej;
3. włączenia (*merger*) – do JST zostaje włączona inna jednostka, przez co ta ostatnia traci swoją odrębność;
4. zjednoczenia (*consolidation*) – połączenia dwóch lub więcej JST (tego samego szczebla lub różnych szczebli).

Zmiana granic w drodze aneksji i podziału

Aneksja oznacza przyłączenie do jednostki samorządowej obszaru niebędącego częścią równorzędnej jednostki samorządowej, tj. obszaru znajdującego się w granicach hrabstwa, lecz nie municypalitetu lub miasta i miasteczka. John Martinez w następujący sposób systematyzuje procedury przeprowadzenia aneksji²¹:

- 1) aneksja na podstawie przepisów ustawy stanowej (*legislative determination*),
- 2) aneksja na wniosek mieszkańców i w drodze referendum (*popular determination*),
- 3) aneksja na podstawie jednostronnej decyzji organu samorządu lokalnego, do której został uprawniony przez przepisy ustawy lub statutu (*municipal determination*),
- 4) aneksja na podstawie decyzji sądu (*judicial determination*),
- 5) aneksja na drodze porozumienia (między organami samorządu terytorialnego a mieszkańcami anektowanego obszaru) (*popular determination*).

W granicach jednego stanu może występować jedna lub kilka z powyższych form aneksji. Wybór konkretnej formy jest uzależniony od wielkości (klasy) jednostki municypalnej chcącej dokonać przyłączenia sąsiadujących obszarów. Aneksja nie jest dozwolona w stanie Rhode Island²²; w stanach Maine, New Hampshire, Massachusetts, Connecticut, New Jersey, Vermont, Pensylwania i Hawaje ustawy stanowe

²¹ J. Martinez, *Local Government Law*, St. Paul MN 2005, rozdz. 8, s. 175; zob. również: D.J. McCarthy Jr., L. Reynolds, *Local Government Law. In a Nutshell*, St. Paul MN 2002, s. 83; E. Razin, G. Lindsey, *Municipal Boundary Change Procedures: Local Democracy versus Central Control*, [w:] M. Barlow, D. Wastl-Walter (red.), *New Challenges in Local and Regional Administration*, Aldershot 2004, s. 39, 43.

²² 2013 Rhode Island General Laws, Title 45, Chapter 45-1, Section 45-1-1, <http://law.justia.com/codes/rhode-island/2013/title-45/chapter-45-1/section-45-1-1/> (dostęp: 3.06.2014).

nie zawierają przepisów o aneksji, gdyż w ich granicach nie występują obszary nieinkorporowane. W innych stanach (Texas, Missouri, Karolina Północna, Oklahoma) prawo zezwala na podejmowanie jednostronnych działań w kierunku przyłączenia terytorium przylegającego do jednostki samorządowej. Jak twierdzi Richard Briffault, prawo stanowe na ogół sprzyja inicjatywie lokalnej w tej kwestii, ale również chroni społeczność lokalną przed niechcianym przyłączeniem do sąsiadującej jednostki samorządowej²³. Tabela 1 zawiera podsumowanie przepisów stanowych, które ograniczają jednostki municypalne w zakresie przyłączania sąsiadujących terytoriów.

Tabela 1. Podsumowanie ograniczeń nałożonych na proces aneksji w regulacjach stanowych

Rodzaj ograniczenia	Liczba stanów, w których ograniczenie występuje	Liczba stanów, w których ograniczenie nie występuje
Poddanie nadzorowi sądowemu	35	7
Wymóg przeprowadzenia referendum	28	14
Wymóg przeprowadzenia wysłuchania publicznego	24	18
Wymóg przedstawienie planu świadczenia usług publicznych na przyłączonym obszarze	20	22
Wymóg wyrażenia zgody na aneksję przez władze hrabstwa	19	23
Wymóg zatwierdzenia przez agencję ds. granic*	12	30
Wymóg złożenia raportu <i>ex ante</i> o skutkach finansowych aneksji	7	35

* *Boundary agency* – występują w 12 stanach; są tworzone, na stałe lub doraźnie, przez władze stanowe lub lokalne, ale od nich niezależne; nadzorują zmiany granic administracyjnych w stanie. P.E. Steinbauer i in., *An Assessment of Municipal Annexation in Georgia and the United States: A Search for Policy Guidance*, Carl Vinson Institute of Government, University of Georgia 2002, <http://athenaeum.libs.uga.edu/bitstream/handle/10724/19047/53.pdf?sequence=1>, s. 17–18; U.S. U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Local Boundary Commissions: Status and Roles in Forming, Adjusting and Dissolving Local Government Boundaries*, Washington D.C, May 1992.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. L. Facer II, *Annexation Activity and State Law in the United States*, „Urban Affairs Review”, 2006, nr 5, s. 700.

²³ R. Briffault, *Our Localism: Part I – the Structure of Local Government Law*, „Columbia Law Review” 1990, nr 1, s. 78.

Procedura aneksji, której częścią jest wyrażenie zgody przez mieszkańców przyłączanych obszarów, może przybrać jedną z dwóch form²⁴:

- a) mieszkańcy obszarów przylegających do JST mogą zwrócić się do jego władz z wnioskiem o przyłączenie; ewentualna zgoda może być uzależniona od wyniku referendum w tej sprawie;
- b) JST może dokonać aneksji z własnej inicjatywy, ale tylko za zgodą mieszkańców przyłączanego obszaru lub zarówno za ich zgodą jak i zgodą własnych mieszkańców.

Wniosek o wszczęcie procedury aneksji jest podpisywany przez wymaganą prawem stanowym liczbę lub odsetek mieszkańców. Przepisy mogą też zawierać zastrzeżenie, że aneksja może mieć miejsce tylko wtedy, gdy właściciele nieruchomości podlegających włączeniu do jednostki samorządowej podpiszą się pod petycją, tym samym wyrażając zgodę na przyłączenie ich gruntów do JST²⁵. Petycja jest kierowana do władz hrabstwa lub władz stanowych, ale tylko w celu sprawdzenia jej pod względem formalnym – słuszność aneksji nie jest przedmiotem nadzoru. Inaczej jest, gdy petycję kieruje do właściwych organów hrabstwa, stanu lub do sądu organ JST, wtedy badana jest zasadność przyłączenia wymienionego w petycji obszaru do JST, która występuje z wnioskiem²⁶. Sądy odmawiają aneksji obszarów przeznaczonych pod uprawy lub niezagospodarowanych i nie poddających się urbanizacji. Mogą także zaoponować w sytuacji, gdy organy samorządowe tak wyznaczają granice terytorium, które zamierzają włączyć do jednostki samorządowej, że wskazuje to na *gerrymandering*, a więc chęć wyłączenia z aneksji mieszkańców mogących wpłynąć na obniżenie jakości życia w JST lub na skład jej organu stanowiącego (obszary zamieszkałe przez grupy o odmiennej rasie lub pochodzeniu etnicznym, uboższe lub wykluczone²⁷). Sądy odrzucają także wnioski o aneksję, jeżeli ich jedynym motywem jest objęcie podatkiem lokalnym zamieszkującej anektowany obszar ludności, a więc pozyskanie dodatkowych docho-

²⁴ D.J. McCarthy Jr., L. Reynolds, *Local Government Law...*, s. 84.

²⁵ W takim przypadku nie organizuje się referendum w przedmiotowej sprawie. Zob. 2012 Utah Code, Title 10, Article 2, Section 403, <http://law.justia.com/codes/utah/2012/title-10/article-2/section-403/> (dostęp: 3.06.2014).

²⁶ Zob. 2013 Code of Virginia, Title 15.2, Chapter 32, Section 15.2-3202, <http://law.justia.com/codes/virginia/2013/title-15.2/chapter-32/section-15.2-3202/> (dostęp: 2.06.2014).

²⁷ W świetle badań Jamesa Clingermayera i Richarda Feiocka, różnice rasowe nie są czynnikiem decydującym jeżeli chodzi o liczbę aneksji, w przeciwieństwie do wysokiego poziomu ubóstwa, który poważnie obniża prawdopodobieństwo przeprowadzenia aneksji. J.C. Clingermayer, R.C. Feiock, *Institutional Constraints and Policy Choice. An Exploration of Local Governance*, Albany 2001, s. 104–105, za: C.P. Gillette, *The Conditions of Interlocal Cooperation*, „The Journal of Law & Politics” 2005, nr 3, s. 380.

dów²⁸. W stanach Kolorado, Kansas, Luizjana i Wyoming, by aneksja była skuteczna, decyzja o niej nie wymaga poddania pod głosowanie, czy wysłuchanie publiczne – wystarczy zarządzenie organu jednostki samorządu lokalnego²⁹. Mimo to, wymóg otrzymania zgody mieszkańców, zarówno zamieszkujących anektowany obszar jak i jednostki samorządowej dokonującej aneksji, jest dość powszechnie respektowany przez prawo stanowe.

W literaturze przedmiotu wyrażana jest opinia, że jednostka muncypalna nie może „pozbyć się” części swojego terytorium, jeżeli prawo stanowe nie zawiera przedmiotowych regulacji. Również sądy nie mogą podjąć decyzji w tej sprawie, jeżeli brakuje wyraźnego upoważnienia ustawowego. Z drugiej jednak strony, zgodzić się należy z poglądem, że jeżeli JST nie świadczy usług publicznych mieszkańcom danego obszaru i w dającej się przewidzieć przyszłości sytuacja ta nie zmieni się, mieszkańcy ci nie powinni ponosić ciężarów publicznych na jego rzecz. Toteż w większości stanów przyjęto regulacje umożliwiające odłączenie części terytorium od jednostki samorządowej i przyłączenie jej do innej jednostki tego samego szczebla, lub objęcie jej bezpośrednią administracją jednostki wyższego szczebla, czyli hrabstwa. Procedura odłączenia jest zbliżona do procedury aneksji. Przewidziany jest tutaj także udział mieszkańców i/lub właścicieli ziemskich (np. w postaci wysłuchania publicznego), jednak ostateczna decyzja należy do organów administracyjnych (np. hrabstwa) lub sądowych³⁰.

Zmiana granic w drodze włączenia i zjednoczenia

Pojęcia „włączenie” (*merger*) i „zjednoczenie” (*consolidation*) bywają stosowane w prawie stanowym zamiennie, tzn. prawo stanowe może posługiwać się tylko jednym z nich dla opisu zarówno włączenia jak i zjednoczenia. Osborne Reynolds wskazuje jednak, że rozróżnienie obu pojęć jest ważne, gdyż w zależności od tego, czy mamy do czynienia z włączeniem,

²⁸ J. Martinez, *Local Government Law...*, rozdz. 8, s. 178–179.

²⁹ O.M. Reynolds Jr., *Handbook of Local Government Law*, Second Edition, St. Paul MN 2001, s. 238–240; P.E. Steinbauer i in., *An Assessment of Municipal Annexation in Georgia and the United States: A Search for Policy Guidance*, Carl Vinson Institute of Government, University of Georgia 2002, <http://athenaeum.libs.uga.edu/bitstream/handle/10724/19047/53.pdf?sequence=1>, s. 20.

³⁰ O.M. Reynolds Jr., *Handbook of Local Government...*, s. 252–254; *A Guide for Annexation*, The League of Arizona Cities and Towns 2010, s. 23–24, <http://www.azleague.org/Archive/ViewFile/Item/87> (dostęp: 3.06.2014).

czy zjednoczeniem, różne będą skutki prawne tego działania. Podczas gdy włączenie oznacza przejęcie przez „włączającą” jednostkę samorządową własności, zobowiązań prawnych i finansowych jednostki „włączanej”, zjednoczenie oznacza, że nowa jednostka samorządowa dziedziczy własność, zobowiązania prawne i finansowe obu łączących się JST³¹. Włączenie oznacza również, że JST ulega deinkorporacji i jej obszar wraz z mieszkańcami są włączane do innej JST. Natomiast zjednoczenie jest fuzją dwóch inkorporowanych jednostek. W literaturze przedmiotu dość jednolicie stosuje się pojęcie zjednoczenia (konsolidacji) do procedury połączenia hrabstwa z jednostką niższego szczebla, chociaż miasto (*city*) Nowy Jork, jako obecnie istniejąca jednostka administracyjna, powstało w 1898 r. także w procesie konsolidacji lecz pięciu równoległych jednostek, tj. hrabstw: Queens, Nowy Jork, Richmond, Kings i Bronx³².

Pierwszą konsolidację – miasta Nowy Orlean i hrabstwa Nowy Orlean w Luizjanie – przeprowadzono w 1805 r. na drodze ustawodawstwa stanowego; podobnie jak pozostałe konsolidacje przeprowadzone w XIX w. W sumie, wyłącznie w drodze ustawy stanowej przeprowadzono 10 konsolidacji. Ostatnia z nich miała miejsce w 1998 r. i dotyczyła miasta Bloomfield i hrabstwa Bloomfield w stanie Kolorado. Od 1947 r. (konsolidacja miasta Baton Rouge i hrabstwa East Baton Rouge w Luizjanie) konsolidacje przeprowadza się przy udziale mieszkańców wyrażających swoją wolę w referendum³³.

Z wnioskiem o włączenie lub konsolidację mogą wystąpić wyborcy³⁴, właściciele nieruchomości, lub organy stanowiące jednostek samorządowych zainteresowanych włączeniem lub zjednoczeniem. W dalszej kolejności jest przygotowywany statut powstałej w wyniku włączenia lub konsolidacji jednostki samorządowej, zatwierdzany w drodze referendum przeprowadzonego wśród mieszkańców wszystkich jednostek samorządowych objętych procedurą³⁵. W niektórych stanach, dla uzyskania sku-

³¹ O.M. Reynolds Jr., *Handbook of Local Government...*, s. 257.

³² G. Benjamin, R. Nathan, *Regionalism and Realism. A Study of Governments in the New York Metropolitan Area*, Washington D.C. 2001, s. 59-60.

³³ S. Leland, K. Thurmaier, *Lessons from 35 Years of City-County Consolidation Attempts*, „Municipal Yearbook” 2006, s. 4.

³⁴ Na przykład, w stanie Utah wniosek o konsolidację musi zostać podpisany przez co najmniej 10% wyborców w każdej JST podlegającej zjednoczeniu. 2012 Utah Code, Title 10, Article 2, Section 601, <http://law.justia.com/codes/utah/2012/title-10/article-2/section-601/> (dostęp: 7.06.2014).

³⁵ Na przykład, w stanie Maryland, aby włączenie lub zjednoczenie było skuteczne musi za nim głosować co najmniej 2/3 wyborców w obu jednostkach samorządowych (2013

teczności powyższych działań, wymaga się również zatwierdzenia przez właściwy organ administracyjny³⁶.

Lata 80. XX w. cechowała niska aktywność w zakresie konsolidacji (w całych Stanach Zjednoczonych przeprowadzono wtedy tylko 25 referendów w tej sprawie), która utrzymywała się przez pierwszą połowę kolejnej dekady. Przełom nastąpił w 1997 r., kiedy sukcesem zakończono proces łączenia hrabstwa Wyandotte z Kansas City (Kansas)³⁷ i kilkanaście jednostek samorządowych zdecydowało się bądź poddać propozycję konsolidacji pod referendum, bądź też zbadać możliwość jej przeprowadzenia, mając na uwadze poddanie jej pod głosowanie mieszkańców w przyszłości³⁸.

Za konsolidacją przemawiają: podniesienie przejrzystości systemu świadczenia usług publicznych na danym obszarze, a zarazem wyeliminowanie dublujących się zadań, przez co zyskuje się na ich efektywności; skonsolidowane jednostki administracyjne stają się też konkurencyjne wobec otaczających je JST, gdyż dzięki efektowi skali mogą obniżyć wydatki na głowę mieszkańca, co z kolei pozwala na obniżenie wysokości podatków lokalnych³⁹. Wydaje się jednak, że argumenty związane z podniesieniem efektywności świadczenia usług publicznych przegrywają z innymi argumentami, skoro w latach 2000–2013 przeprowadzono tylko 16 konsolidacji⁴⁰ i włączono 32 jednostki samorządowe do innych JST⁴¹.

Do konsolidacji i włączenia dochodzi rzadko. Decydują o tym względy symboliczne – przywiązanie amerykańskich wyborców do „rządu u pod-

Maryland Code – Corporations And Associations, § 5-627, § 5-628, <http://law.justia.com/codes/maryland/2013/article-gca/> (dostęp: 7.06.2014).

³⁶ J. Martinez, *Local Government Law...*, rozdz. 8, s. 127–128.

³⁷ Szerzej: G.R. Stephens, N. Wikstrom, *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*, New York, Oxford 2000, s. 54–60; S.M. Leland, *Kansas City/Wyandotte County, Kansas. Reforming Politics Through Reorganization: Consolidation in Wyandotte/Kansas City, Kansas*, [w:] S. Leland, K. Thurmaier (red.), *Case Studies of City-County Consolidation. Reshaping the Local Government Landscape*, Armonk NY 2004, s. 261–271.

³⁸ J.B. Carr, *Perspectives on City-County Consolidation and its Alternatives*, [w:] J.B. Carr, R. Feiock (red.), *City-County Consolidation and Its Alternatives. Reshaping the Local Government Landscape*, Armonk NY 2004, s. 4; S.M. Leland, G.A. Johnson, *Consolidation as a Local Government Reform. Why City-County Consolidation Is an Enduring Issue*, [w:] J.B. Carr, R. Feiock (red.), *City-County Consolidation...*, s. 33–34.

³⁹ S. Leland, K. Thurmaier, *Lessons from 35 Years...*, s. 3.

⁴⁰ W sumie, do 2013 r. przeprowadzono 53 konsolidacje. Na podstawie: tamże, s. 4; Boundary and Annexation Survey (BAS) Incorporations, Mergers, Consolidations, and Disincorporations, http://www.census.gov/geo/partnerships/bas/bas_newannex.html, (dostęp: 30.06.2014).

⁴¹ Boundary and Annexation Survey (BAS)...

staw” (*grass-roots government*), a więc małych i poddających się łatwo kontroli jednostek samorządowych, ale też niechęć mieszkańców przedmieść do łączenia się z dużym miastem⁴². Richard Briffault wskazuje, że niska skuteczność w zakresie łączenia JST jest efektem przyznania tych samych praw politycznych małym przedmieściom i dużym miastom. Każda grupa społeczna ma prawo bronić swojej niezależności, nawet jeżeli kierują nią uprzedzenia rasowe, klasowe czy różnice w dochodach. Z tej przyczyny, takie miasta jak: Chicago, Cleveland, Detroit, Pittsburgh, Baltimore, Boston i Cincinnati odnotowały od lat 20. XX w. tylko nieznaczny przyrost ich powierzchni, chociaż otaczający je obszar metropolitalny powiększył się kilkakrotnie⁴³. Niska skuteczność nie oznacza niskiej aktywności. Od 1970 r. przeprowadzono ponad 100 referendów konsolidacyjnych, z których 33 było skutecznymi. Po pierwszej nieudanej próbie konsolidacji podejmuje się kolejne, czasem kończące się sukcesem⁴⁴.

W świetle badań przeprowadzonych przez R. Briffault, w większości stanów północno-wschodnich i środkowo-zachodnich możliwość włączenia obszaru JST do innej jednostki lub zjednoczenia dwóch jednostek municypalnych jest ograniczona, zarówno prawnie jak i społecznie. Inaczej sytuacja przedstawia się w stanach południowych i zachodnich, w których prawo sprzyja włączeniu, zjednoczeniu i aneksji, a zarazem rozrostowi terytorialnemu dużych miast. Warto jednak podkreślić, że powiększenie obszaru takich miast jak: Dallas, Houston, San Antonio, Phoenix i Oklahoma City odbyło się w drodze aneksji, nie konsolidacji –

⁴² Badania przeprowadzone przez Susan Leland i Kurta Thurmaiera wykazały, że najpoważniejszą barierą formalną zjednoczenia jest konieczność wyrażenia na nią zgody przez mieszkańców wszystkich jednostek samorządowych jej podlegających. Innymi barierami są obawa przed wzrostem podatków oraz krytyczna ocena nowego trybu wyłaniania i zakresu kompetencji organów władzy skonsolidowanej jednostki. S. Leland, K. Thurmaier, *When Efficiency is Unbelievable: Normative Lessons from 30 Years of City-County Consolidations*, „Public Administration Review” 2005, nr 4, s. 475–489.

⁴³ R. Briffault, *Our Localism: Part I...*, s. 78–79.

⁴⁴ Pierwsza próba przeprowadzenia konsolidacji kończy się sukcesem zaledwie w 15% przypadków (S.M. Leland, G.A. Johnson, *Consolidation as...*, s. 25). W przypadku miasta Augusta i hrabstwa Richmond w stanie Georgia dopiero piąta próba konsolidacji zakończyła się sukcesem (w 1995 r.), chociaż pozytywne rozstrzygnięcie w referendum zapadło „już” za czwartym razem. Wtedy jednak Departament Sprawiedliwości Stanów Zjednoczonych unieważnił decyzję o konsolidacji, uzasadniając to jej negatywnym wpływem na prawa Afro-Amerykańskich wyborców. R.W. Campbell, W.L. Gillespie, D. Durning, *Augusta/Richmond County, Georgia. Financial Crisis, Racial Accommodation, and the Consolidation of Augusta and Richmond, Georgia*, [w:] S. Leland, K. Thurmaier (red.), *Case Studies of City-County...*, s. 193.

od 1945 r. nie było bowiem żadnej konsolidacji, w której uczestniczyłoby miasto liczące ponad 250 tys. mieszkańców⁴⁵.

Zakończenie

Amerykańskie municypalitety zamieszkuje średnio niespełna 10 000 mieszkańców, zaś miasta i miasteczka – nieco ponad 3 500⁴⁶. Są to więc na ogół jednostki małe, toteż doświadczają problemów z ekonomizacją usług publicznych, podobnie jak JST w tych państwach europejskich, gdzie rozdrobnienie na poziomie podstawowym podziału terytorialnego jest największe. Zaznaczyć jednak należy, że zakres zadań amerykańskiego samorządu – pomimo różnic między stanami – jest węższy niż w państwach europejskich, ponadto wiele zadań jest świadczonych przez okręgi specjalne.

Większe jednostki administracyjne rodzą większe ryzyko dla finansów publicznych – ich zasoby pozwalają podejmować śmiało decyzje inwestycyjne i zaciągać kredyty, których spłata może być zagrożona na skutek gospodarczego kryzysu lub niewłaściwego zarządzania, czego przykładem było postawienie w stan upadłości hrabstw Orange i San Bernardino w Kalifornii, hrabstwa Jefferson w Alabamie, miast Detroit w Michigan i Stockton w Kalifornii. Z drugiej strony, duże jednostki wykorzystują efekt skali i minimalizują koszty świadczenia usług publicznych *per capita*. Są to ważne argumenty dla zwolenników łączenia JST i tworzenia większych jednostek administracyjnych. Doświadczenie samorządu w Stanach Zjednoczonych wskazuje jednak, że dla mieszkańców małych jednostek samorządowych są to argumenty drugorzędne. Ich hrabstwo, miasto, czy miasteczko to – jak określił Robert M. Ireland⁴⁷ – „małe królestwo” o bogatej tradycji, rządzące się własnym prawem, gdzie wiecie się dobre życie i gdzie mieszkańcy mają duży wpływ na sprawy publiczne. Są to wartości, które łatwo zatracić poszerzając granice miejscowości, łącząc jedną społeczność lokalną z inną. Stąd – jak wskazują statystyki – tak rzadko dochodzi do włączenia lub zjednoczenia JST.

⁴⁵ R. Briffault, *Our Localism: Part II – Localism and Legal Theory*, „Columbia Law Review” 1990, nr 1, s. 362.

⁴⁶ Obliczenia własne na podstawie: U.S. Census Bureau, *ORG 008 Population of Subcounty General-Purpose Governments by Population-Size Group and State: 2012 – United States – States 2012 Census of Governments*, <http://factfinder2.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=bkmk> (dostęp: 17.05.2014).

⁴⁷ R.M. Ireland, *Little Kingdoms. The Counties of Kentucky, 1850-1891*, Lexington KY 1977.

Ponadto, niepowodzeniem zakończyły się próby powołania samorządu o charakterze regionalnym na obszarach metropolitalnych.

Inaczej sprawa przedstawia się w odniesieniu do współpracy międzykomunalnej – różnorodność jej form, łatwość w nawiązywaniu i poważne korzyści ze wspólnego świadczenia usług publicznych lub nabywania tych usług w hrabstwie lub sąsiednim municypalitecie są rozpowszechnioną praktyką w samorządzie amerykańskim. Przykład amerykańskich samorządów wskazuje, że łączenie JST w większe wspólnoty nie jest jedynym sposobem podniesienia efektywności świadczenia usług publicznych. Biorąc pod uwagę wartości symboliczne – poczucie bliskości, wspólnoty, tożsamości – z pewnością nie jest to rozwiązanie najbardziej pożądane przez małe społeczności lokalne oraz ich elity obawiające się utraty stanowisk i politycznych wpływów. Na podstawie analizy praktyki poszerzania granic jednostek samorządowych oraz ich konsolidacji terytorialnej w Stanach Zjednoczonych, zgodzić się należy z twierdzeniem o ograniczonej skuteczności działań oddolnych w tej sprawie.

STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono rodzaje jednostek samorządu terytorialnego występujące w Stanach Zjednoczonych Ameryki oraz sposób ich powoływania. Odwołując się do rozmaitych rozwiązań prawnych przyjętych w prawie stanowym, przedstawiono cztery sposoby zmiany granic jednostek samorządowych: aneksję, podział, włączenie oraz zjednoczenie. W tle rozważań znalazło się zagadnienie łączenia jednostek samorządowych w państwach europejskich. Studium opiera się na analizie przepisów prawnych konstytucji i ustaw stanowych, danych statystycznych gromadzonych przez U.S. Census Bureau oraz literatury przedmiotu.

Agnieszka Pawłowska

BORDERS' CHANGES AND CONSOLIDATION OF LOCAL GOVERNMENT UNITS IN THE UNITED STATES OF AMERICA – LEGAL PROVISIONS AND PRACTICE

The types of local government units in the United States and the manner of their establishment are presented. Four ways of boundary changes of municipalities – annexation, division, merger and consolidation – are examined in reference to the various legal solutions adopted in the state law. In the background of present

discussion is consolidation of municipalities in the European countries. The study is based on analysis of the legal provisions of the constitutions and state laws, statistical data collected by the U.S. Census Bureau and literature.

KEY WORDS: *local government, United States, annexation, merger, consolidation*

Bibliografia

- G. Benjamin, R. Nathan, *Regionalism and Realism. A Study of Governments in the New York Metropolitan Area*, Washington D.C. 2001.
- D. Berman, *Arizona Politics and Government. The Quest for Autonomy, Democracy, and Development*, Lincoln and London 1998.
- R. Briffault, *Our Localism: Part I – the Structure of Local Government Law*, „Columbia Law Review” 1990, nr 1.
- R. Briffault, *Our Localism: Part II – Localism and Legal Theory*, „Columbia Law Review” 1990, nr 1.
- J.B. Carr, *Perspectives on City-County Consolidation and its Alternatives*, [w:] J.B. Carr, R. Feiock (red.), *City-County Consolidation and Its Alternatives. Reshaping the Local Government Landscape*, Armonk NY 2004.
- J.C. Clingermayer, R.C. Feiock, *Institutional Constraints and Policy Choice. An Exploration of Local Governance*, Albany 2001.
- K. Davey (red.), *Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future. Council of Europe texts*, Council of Europe 2011.
- C.P. Gillette, *The Conditions of Interlocal Cooperation*, „The Journal of Law & Politics” 2005, nr 3.
- R. M. Ireland, *Little Kingdoms. The Counties of Kentucky, 1850–1891*, Lexington KY 1977.
- J. Martinez, *Local Government Law*, St. Paul MN 2005.
- S.M. Leland, *Kansas City/Wyandotte County, Kansas. Reforming Politics Through Reorganization: Consolidation in Wyandotte/Kansas City, Kansas*, [w:] S. Leland, K. Thurmaier (red.), *Case Studies of City-County Consolidation. Reshaping the Local Government Landscape*, Armonk NY 2004.
- S. Leland, K. Thurmaier, *Lessons from 35 Years of City-County Consolidation Attempts*, „Municipal Yearbook” 2006.
- S. Leland, K. Thurmaier, *When Efficiency is Unbelievable: Normative Lessons from 30 Years of City-County Consolidations*, „Public Administration Review” 2005, nr 4.

- D.J. McCarthy jr., L. Reynolds, *Local Government Law. In a Nutshell*, St. Paul MN 2002.
- A.-M. Moreno (red.), *Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, Madryt 2012.
- A. Pawłowska, *Rozwój instytucjonalny samorządu szczebla podstawowego – studium porównawcze*, [w:] B. Nawrot, J. Pokładecki (red.), *Wieloaspektowość samorządności gminnej w Polsce*, Poznań 2011.
- A. Pawłowska, *Town meeting (zebranie miasteczka) w Ameryce – tradycje, współczesność, perspektywy*, [w:] M. Marczevska-Rytka (red.), *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej we współczesnym świecie*, Lublin 2011.
- E. Razin, G. Lindsey, *Municipal Boundary Change Procedures: Local Democracy versus Central Control*, [w:] M. Barlow, D. Wastl-Walter (red.), *New Challenges in Local and Regional Administration*, Aldershot 2004.
- B.H. Ross, M.A. Levine, *Urban Politics: Power in Metropolitan America*, Belmont CA 2006.
- P.E. Steinbauer i in., *An Assessment of Municipal Annexation in Georgia and the United States: A Search for Policy Guidance*, Carl Vinson Institute of Government, University of Georgia 2002.
- G.R. Stephens, N. Wikstrom, *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*, New York, Oxford 2000.
- P. Swianiewicz, *Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 4.
- P. Swianiewicz (red.), *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapest 2010.
- S.M. Stevenson, *Understanding Local Government*, San Francisco 2009.