



Horyzonty Polityki  
2023, Vol. 14, N° 46



**DOMINIK SIEKLUCKI**

<http://orcid.org/0000-0003-3596-3547>  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie  
dominik.sieklucki@uj.edu.pl

DOI: 10.35765/HP.2352

## Samorząd terytorialny w Polsce w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz

### *Streszczenie*

**CEL NAUKOWY:** W artykule podjęto problematykę statusu ustrojowego samorządu terytorialnego z perspektywy ustanowionej w Konstytucji RP zasady podziału władz. Podjęto trzy problemy badawcze: Czy w tradycyjnych koncepcjach podziału władz wyodrębniano władzę samorządową? Czy w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz można samorząd terytorialny uznać za władzę? Co oznacza pojęcie czwartej władzy w odniesieniu do samorządu terytorialnego?

**PROBLEM I METODY BADAWCZE:** W badaniach wykorzystano metody badawcze z dyscypliny nauki o polityce i administracji oraz nauk prawnych: metodę analizy i krytyki piśmiennictwa naukowego, metodę językowo-logiczną, metodę teoretyczno-prawną oraz metodę instytucjonalną.

**PROCES WYWODU:** W artykule przedstawiono wybrane tradycyjne koncepcje podziału władz, w tym teorię Monteskiusza będącą podstawą dla współczesnej zasady podziału władz, wyodrębniono trzy stanowiska dotyczące relacji zasady podziału władz i samorządu terytorialnego oraz wskazano, co oznacza pojęcie czwartej władzy w odniesieniu do samorządu terytorialnego.

**WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ:** Samorząd terytorialny może zostać uznany za czwartą władzę w znaczeniu nieformalnym. Określenie „czwarta władza” jest stosowane w celu zaakcentowania znaczenia i dowartościowania określonych instytucji, natomiast w świetle zasady podziału władz nie można samorządu uznać za jedną z władz w państwie.

Sugerowane cytowanie: Sieklucki, D. (2023). Samorząd terytorialny w Polsce w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz. *Horyzonty Polityki*, 14(46), 69–86. DOI: 10.35765/HP.2352.

**WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE:** Koncepcja podziału władz Monteskiusza stanowi podstawę organizacji współczesnych państw demokratycznych, ale nie obejmuje całej ich złożoności. Dlatego coraz popularniejsze stają się propozycje uzupełniania tego podziału o podziały dodatkowe, tj. pionowy podział władz i *multi-level governance*.

---

---

**SŁOWA KLUCZOWE:**

władza, podział władz, samorząd terytorialny, konstytucja

*Abstract*

SELF-GOVERNMENT IN POLAND IN THE LIGHT  
OF THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE  
OF THE SEPARATION OF ESTATE

**RESEARCH OBJECTIVE:** The article discusses the status of self-government from the perspective of the principle of the separation of powers established in the Constitution of the Republic of Poland. Three research problems are examined: Did the traditional conceptions of the separation of powers distinguish the local government? In the view of the constitutional principle of the separation of powers, can self-government be regarded as an estate? What does the concept of the fourth authority mean in relation to self-government?

---

---

**THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS:** The research employed research methods from the disciplines of political and administrative sciences and law sciences: the method of analysis and criticism of scientific literature, the linguistic-logical method, the theoretical-legal method and the institutional method.

---

---

**THE PROCESS OF ARGUMENTATION:** The article presents selected traditional concepts of the division of powers, including Montesquieu's theory which is the basis for the contemporary principle of the division of powers, distinguishes three positions on the relationship between the principle of the division of powers and self-government and indicates what the concept of the fourth estate means in relation to self-government.

---

---

**RESEARCH RESULTS:** Self-government may be considered a fourth estate in an informal meaning. The term fourth estate is used to emphasise the importance and value of certain institutions, while in the light of the principle of the separation of powers local government cannot be considered as one of the authorities in the state.

---

---

**CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:** Montesquieu's concept of the separation of powers is the framework for the

organisation of contemporary democratic states, but it does not embrace all their complexity. Therefore, proposals are becoming increasingly popular to supplement this division with additional divisions, such as the vertical separation of powers or Multi-level Governance.

---

---

**KEYWORDS:**

power, separation of powers, self-government, constitution

**WSTĘP**

Samorząd terytorialny to jedna z najważniejszych instytucji ustrojowych, konstytucyjnych i politycznych, której doniosłość wyraża się w konieczności nieprzerwanego świadczenia usług publicznych mających na celu zaspokajanie różnorodnych potrzeb zbiorowych mieszkańców. Zdolność do realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego uwarunkowana jest przez szereg różnorodnych czynników, wśród których kluczowe miejsce zajmuje pozycja politycznoustrojowa, obejmujące w szczególności usytuowanie w strukturze władz publicznych oraz posiadanie atrybutów władzy państwowej. Lawrence Pratchett (2004, s. 358) akcentuje przede wszystkim samodzielność jako atrybut samorządu terytorialnego, przejawiającą się w jego wolności od ingerencji władz centralnych i samodzielności decyzyjnej stanowiących wyraz lokalnej tożsamości.

Ogólnym celem artykułu jest przedstawienie pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego w Polsce z perspektywy zasady podziału władz. Cele szczegółowe to udzielenie odpowiedzi na następujące pytania badawcze: Czy zasada podziału władz w ujęciu teoretycznym dotyczy samorządu terytorialnego? Czy ustanowiona w Konstytucji RP zasada podziału władz dotyczy samorządu terytorialnego? Czy określanie samorządu terytorialnego mianem „czwartej władzy” jest uzasadnione?

Problematyka artykułu dotyczy ważnego i obecnego w literaturze przedmiotu zagadnienia, które jednak w wielu szczegółowych elementach jest dyskutowane i sporne. Niniejszy artykuł przedstawia nowe spojrzenie na tę problematykę, oparte na obowiązujących

regulacjach prawnych, jak i elementach praktyki funkcjonowania samorządu terytorialnego. Zasadnicze rozważania podzielone zostały na trzy części, w ramach których przedstawiono relacje samorządu terytorialnego i zasady podziału władz. W pierwszej zaprezentowano główne zagadnienia teoretyczne związane ze wspomnianą zasadą, w drugiej zasadę podziału władz w Konstytucji RP i regulacje dotyczące samorządu terytorialnego, a w trzeciej atrybuty „władczości” samorządu terytorialnego w Polsce.

Analizowane zagadnienie stanowi element szerokiej refleksji teoretycznej nad samorządem terytorialnym. Objętość artykułu nie pozwala na szersze omówienie tej posiadającej obszerną literaturę problematyki (Lipowicz, 2019, s. 29–67; Piasecki, 2009, s. 20–29; Szustek, 2014, 67–108). Należy jednak zwrócić uwagę, że – jak pisze Andrzej K. Piasecki (2009, s. 21) – na przełomie XVIII i XIX wieku „prądy umysłowe oparte na ideach liberalizmu politycznego i filozofii praw natury wzmocniły konstrukcję koncepcji w o l n e j g m i n y, jako czwartej władzy w państwie”. Traktowanie samorządu terytorialnego jako niezbędnego warunku wolności i rozwoju demokracji, o czym pisał m.in. Alexis de Tocqueville (2019), szybko wywołało aktualną również współcześnie dyskusję nad jego genezą, istotą i znaczeniem. Dyskusje te doprowadziły do wykształcenia się trzech głównych teorii samorządu terytorialnego, tj. naturalistycznej, państwowej i politycznej (Bukowski, Jędrzejewski, & Rączka, 2005, s. 29–30). W świetle pierwszej z nich gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego jest pierwotna w stosunku do państwa i tym samym posiada względem niego pewne podstawowe prawa. Według drugiej samorząd terytorialny jest tworzony przez państwo, jako instytucję genetycznie wcześniejszą, poprzez proces decentralizacji władzy, a trzecia utożsamia samorząd z honorowym wykonywaniem funkcji administracyjnych na szczeblu lokalnym przez niezależnych urzędników. Warto nadmienić, że istotny wkład w rozwój teorii samorządu terytorialnego wnieśli polscy badacze, m.in. Jerzy Panejko, Tadeusz Bigo i Władysław Leopold Jaworski, których poglądy – różniące się od siebie w kwestiach szczegółowych – mieściły się w obrębie teorii państwowej (Szustek, 2014, s. 72–92).

## METODY BADAWCZE

Dla realizacji określonego powyżej problemu badawczego wykorzystano metody badawcze z dyscypliny nauki o polityce i administracji oraz nauk prawnych. Szczególnie pomocne okazały się: metoda analizy i krytyki piśmiennictwa naukowego, metoda językowo-logiczna analizy aktów prawnych, metoda teoretyczno-prawna oraz metoda instytucjonalna. Pierwszą ze wskazanych metod wykorzystano do analizy bogatej literatury przedmiotu. Objętość niniejszego artykułu nie pozwala na przedstawienie pełnej listy publikacji naukowych wiążących się z jego tematyką, należy jednak nadmienić, że zasada podziału władz i pozycja konstytucyjna samorządu terytorialnego doczekały się wielu opracowań. Obszerną bibliografię dotyczącą zasady podziału władz zebrał Grzegorz Kuca (2014, s. 341–356), różne aspekty konstytucyjnego statusu samorządu terytorialnego (z wyodrębnioną bibliografią) są przedmiotem opracowania pod redakcją Mirosława Steca i Katarzyny Małysy-Sulińskiej (2018, s. 371–394). Problematykę zbieżną z tematyką niniejszego artykułu podjęła natomiast niedawno Anna Chorążewska (2021, s. 95–109). Analiza obowiązujących aktów prawnych objęła przede wszystkim przepisy Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483) z odwołaniem się do ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku (Dz.U. 2022 poz. 559) oraz dwóch ustaw z dnia 5 czerwca 1998 roku, tj. ustawy o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2022 poz. 1526) i ustawy o samorządzie województwa (Dz.U. 2022 poz. 547). Ostatnie dwie wskazane metody badawcze pozwoliły na analizę samorządu terytorialnego jako instytucji prawnej i politycznej z wykorzystaniem ustaleń literatury przedmiotu.

## ZAGADNIENIA TEORETYCZNE

W niniejszym artykule przedmiotem analizy są samorząd terytorialny oraz zasada podziału władz (zamiennie nazywana zasadą podziału władzy). Nie podejmując złożonej problematyki definiowania samorządu terytorialnego, ograniczono się do stwierdzenia, że samorząd w najogólniejszym ujęciu jest rozumiany jako powierzenie „przez państwo pewnej zbiorowości wykonywania w sposób

samodzielny zadań z zakresu administracji publicznej dotyczących tej zbiorowości” (Przybysz, 2020, s. 195), przy czym zbiorowość taka może być wyodrębniana na podstawie różnych kryteriów. W przypadku samorządu terytorialnego kryterium tym jest zamieszkiwanie jednostki podziału administracyjnego państwa (w ogólnym ujęciu – określonego terytorium). W definiowaniu samorządu terytorialnego podkreśla się ponadto jego samodzielność i niezależność wobec władz centralnych wynikającą z zasady decentralizacji (czyli brak hierarchicznego podporządkowania i ograniczenie się władz centralnych do nadzoru opartego wyłącznie na kryterium legalności oraz obligatoryjnej przynależności mieszkańców (Bukowski, Jędrzejewski, & Rączka, 2005, s. 32–35; Knopek, 2016, s. 115–117).

Zasada podziału władz posiada bogatą historię oraz jest złożoną konstrukcją. Z punktu widzenia tematyki niniejszego artykułu nie jest możliwe przedstawienie wszystkich zagadnień i problemów z nią związanych, dlatego ograniczono się do prezentacji dwóch zagadnień ściśle związanych z samorządem terytorialnym.

Po pierwsze, w perspektywie teleologicznej należy postawić pytanie o cel wprowadzania do ustrojów państwowych zasady podziału władz. Na podstawową i najważniejszą przesłankę zwrócił uwagę Monteskiusz w wydanym w 1748 roku dziele *O duchu praw*, pisząc:

Kiedy w jednej i tej samej osobie lub w jednym i tym samym ciele władza prawodawcza zespolona jest z wykonawczą, nie ma wolności; ponieważ można się lękać, aby ten sam monarcha albo ten sam senat nie stanowił tyrańskich praw, które będzie tyrańsko wykonywał. Nie ma również wolności, jeśli władza sądowa nie jest oddzielona od prawodawczej i wykonawczej. Gdyby była połączona z władzą prawodawczą, władza nad życiem i wolnością obywatela byłaby dowolna; sędzia byłby bowiem prawodawcą. Gdyby była połączona z władzą wykonawczą, sędzia mógłby mieć siłę ciemiężyciela (2016, s. 172).

Ochrona praw i wolności jednostki oraz zabezpieczenie przed władzą dyktatorską to oczywiście niejedynie przesłanki konstruowania ustroju państwa na podstawie zasady podziału władz. Innym ważnym, choć już nieeksponowanym w takim samym stopniu powodem jest dążenie do wprowadzenia racjonalności w funkcjonowanie państwa, w znaczeniu dążenia do zapewnienia sprawności w wykonywaniu zadań publicznych. Można więc zauważyć, że

przesłanki tkwiące u podstaw ustanawiania zasady podziału władz posiadają bliskie związki z samorządnością. Należy bowiem przypomnieć, że z historycznego punktu widzenia powstawał on jako wyraz dążenia do przeciwstawienia się absolutnej władzy i ochrony wspólnot lokalnych przed absolutystycznym państwem. Szerzej o tej problematyce pisze Irena Lipowicz (2019, s. 11 i nast.). Współcześnie zwraca się natomiast również uwagę, że powierzanie samorządowi zadań publicznych to oczekiwany sposób na podnoszenie jakości polityk publicznych.

W drugiej perspektywie – którą można określić jako koncepcyjną – ogólne cele zasady podziału władzy prowadziły do przedstawiania różnorodnych, konkretnych propozycji jego przeprowadzenia. Z perspektywy historycznej warto wspomnieć, że Monteskiusz nie był jedynym myślicielem, który zaproponował konkretny sposób podziału, choć to jego propozycja okazała się nośna i stała się podstawą dla współczesnych modeli podziału. Inne propozycje przedstawili m.in. John Locke i Benjamin Constant, a jak wskazuje Hubert Izdebski (2007, s. 170), jedną z najstarszych można odnaleźć w pracy włoskiego pisarza Donata Gianottiego *Republica Fiorentina* opublikowanej w 1530 roku. Natomiast Ryszard Małajny twierdzi, że pewne elementy tej zasady można napotkać już w starożytności (2003, s. 471). W różnorodnych koncepcjach rzadko znajdowano miejsce dla osobnej pozycji samorządu terytorialnego. Jak się wydaje, było tak przede wszystkim dlatego, że koncentrowały się one na centralnym poziomie rządzenia państwem. Ponadto jednym z kluczowym elementom wspólnych dla różnych propozycji było wyodrębnianie określonych funkcjonalnych sfer działania państwa, na czele ze stanowieniem i wykonywaniem prawa (Małajny, 2003, s. 160), a samorząd terytorialny trudno uznać za sferę o takim statusie. Należy jednak odnotować, że niekiedy samorząd pojawiał się jako jedna z wyodrębnianych władz. Wspomniany Constant wymieniał ją jako jedną z sześciu władz w państwie obok władzy królewskiej, reprezentacyjnej trwałej, reprezentacyjnej opinii, władzy wykonawczej i władzy sądowej, używając określenia „władza municypalna” (Olszewski, & Zmierczak, 1994, s. 226). Jak podnosi Waław Szyszkowski, Constant, włączając samorząd do katalogu władz, nie opowiadał się za rozbudową instytucji samorządowych, ale traktował je jako jeden z elementów całego podziału mającego za cel ograniczanie władzy

centralnej (Szyszkowski, 1984, s. 117–118). Natomiast w koncepcji Locke’a jedną z trzech władz (oprócz ustawodawczej i wykonawczej) była władza federatywna, ale zakresem jej kompetencji objęta miała być polityka zagraniczna (Małajny, 2003, s. 188–189) i władza ta *de facto* była częścią egzekutywy.

Monteskiusz, odwołując się do koncepcji Locke’a (Pułło, 2018, s. 72), utrzymał podział na trzy władze, przy czym obok władzy ustawodawczej i wykonawczej wymienił władzę sądowniczą. Należy zwrócić uwagę, że obok wyodrębnienia trzech władz integralnymi komponentami koncepcji Monteskiusza są również dwa inne twierdzenia. Pierwsze zakłada, że każdą z trzech władz powierza się odrębnemu od pozostałych organowi państwowemu, a relacje między organami (i tym samym władzami) mają prowadzić do wzajemnego hamowania się i ograniczania, tworząc pewien stan równowagi (Zwierzchowski, 1992, s. 43). W propozycji Monteskiusza nie pojawia się więc samorząd terytorialny. Jest to zrozumiałe z powodu czasów, w których ją formułował, gdyż traktując władzę państwa absolutnego jako punkt odniesienia, nadał jej horyzontalny charakter, tj. ograniczał się do jednego, centralnego poziomu rządzenia państwem.

## PODZIAŁ WŁADZY W KONSTYTUCJI RP A SAMORZĄD TERYTORIALNY

Zasada podziału władz jest jedną z podstawowych zasad ustroju Polski. Została wprost ustanowiona w art. 10 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku zawierającym dwa przepisy. Zgodnie z ust. 1 art. 10 „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”, natomiast ust. 2 stanowi, iż „Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały” (Konstytucja RP). Oba przepisy konstytuują więc zasadę tę w formie proponowanej przez Monteskiusza. Oczywiście ta ogólna konstrukcja podziału władz wymaga odpowiedniego ukształtowania relacji między nimi w innych przepisach Konstytucji i ustawach oraz praktyce politycznej, jednak zagadnienie to wykracza poza ramy tematyczne artykułu. Obszerną analizę tego zagadnienia przeprowadził



Grzegorz Kuca (2014). Z punktu widzenia tematyki artykułu należy w tym miejscu odnieść się do pytania o status samorządu terytorialnego z perspektywy uznania go za „czwartą władzę” w państwie. Ujmując to inaczej: czy w świetle art. 10 Konstytucji RP możliwe jest stosowanie pojęcia „czwarta władza”?

Problem ten jest złożony i trudny do rozstrzygnięcia. Wskazał na to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 listopada 2005 roku (P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119), stwierdzając, że

Próba określenia pozycji samorządu terytorialnego względem lub w ramach konstytucyjnego systemu podziału władz podejmowana była już we wcześniejszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Jak dotąd problem ten nie został jednak definitywnie rozstrzygnięty.

Przegląd literatury przedmiotu i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wyodrębnienia w tym zakresie trzech głównych stanowisk.

W świetle pierwszego przepisy art. 10 Konstytucji należy rozumieć dosłownie, tj. liczba i charakter władz jest ściśle określona, co oznacza, że w polskim systemie politycznym nie występują inne władze niż wskazane w tym artykule. Jak zauważa Eugeniusz Zwierzchowski:

(...) wszelkie podejmowane dotychczas próby poszerzenia ilości funkcji państwowych, wyrażające się w formule „czwarta władza”, ograniczają się do doktrynalnych pomysłów i nigdzie nie znalazły odzwierciedlenia w normach konstytucji (1992, s. 43).

Pojęcie czwartej władzy nie może być więc stosowane w odniesieniu do państwa i jego organizacji, ponieważ formalnie (konstytucyjnie) nie występuje nim jakakolwiek inna władza poza ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Samorząd terytorialny w tym ujęciu nie jest więc „czwartą władzą”. Określenia jego pozycji w ramach zasady podziału władz podjął się Trybunał Konstytucyjny w przywołanym powyżej wyroku z 2005 roku, uznając go za segment (element) władzy wykonawczej, popierając takie stanowisko następującymi argumentami: 1. przedmiot działania samorządu terytorialnego mieści się w obrębie władzy wykonawczej; 2. samorząd terytorialny stosuje

administracyjne (a nie ustawodawcze czy sądowe) środki działania;  
3. samorząd terytorialny działa na podstawie i w ramach ustaw;  
4. rozdział dotyczący samorządu terytorialnego w Konstytucji jest usytuowany bezpośrednio po rozdziale dotyczącym Rady Ministrów (P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119).

Należy zwrócić uwagę, że taka systematyka Konstytucji jest niekiedy oceniana krytycznie z dwóch powodów. Po pierwsze, wkomponowanie rozdziału VII dotyczącego samorządu terytorialnego między rozdziały dotyczące władzy ustawodawczej i wykonawczej z jednej strony i rozdział dotyczący władzy sądowniczej z drugiej może prowadzić do nieuprawnionego wniosku, że samorząd mieści się w ramach konstytucyjnego podziału władz (Banaszak, 2009, s. 743). Po drugie, takie umieszczenie rozdziału VII może również sugerować podporządkowanie samorządu terytorialnego egzekutywie (Chmaj, & Dąbrowski, 2012, s. 58–59), co oczywiście jest sprzeczne z zasadą decentralizacji.

W ramach tego stanowiska status samorządu terytorialnego jest określany poprzez wprowadzenie do konstrukcji ustroju państwa dodatkowego podziału władzy, tj. podziału pionowego (wertikalnego). Takie stanowisko prezentuje Hubert Izdebski (2019, s. 108), a w literaturze podnosi się, że współcześnie podziały pionowe stają coraz bardziej istotne (Morawski, 2009, s. 62–63). Ponadto należy zwrócić uwagę, że obok pojęcia „pionowy podział władzy” (Izdebski, 2020, s. 108–111) stosowane jest także pojęcie „zarządzania wielopoziomowego” (*multi-level governance*) (Ruszkowski, 2007, s. 209–215). Nie podejmując ich szczegółowej analizy, należy wskazać, iż oznaczają one, że decyzje w sprawach publicznych nie są podejmowane, wykonywane i kontrolowane tylko na jednym poziomie administrowania, ale zostały podzielone między kilka poziomów. Pojęcie pionowego podziału władzy oznacza, że wspomniane procesy zachodzą w ramach państw, a koncepcja *multi-level governance* dodaje do nich poziom Unii Europejskiej.

Pionowy podział władz nie został oczywiście wprost wyrażony w Konstytucji, ale podstawy do jego wyodrębnienia można odnaleźć zarówno we wspomnianym wcześniej przepisie dotyczącym decentralizacji władzy publicznej, jak i art. 90 zawierającym cztery przepisy stanowiące podstawy członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Warto również wspomnieć, że takie ujęcie samorządu terytorialnego można

już odnaleźć we wspomnianych we wstępie poglądach polskich teoretyków. Przykładowo Tadeusz Bigo pisał, że „samorząd jest decentralizacją administracji publicznej, której samodzielnymi podmiotami są korporacje, powołane do tego ustawą” (1928, s. 141–142).

W świetle drugiego stanowiska, przeciwnego do poprzedniego, możliwe jest inne rozumienie zasady podziału władz na podstawie przepisów Konstytucji RP, szczególnie jeśli uwzględni się organy państwa takie jak np. Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Najwyższa Izba Kontroli czy Narodowy Bank Polski. Jak pisze Monika Florczak-Wątor: „Artykuł 10 nie wyklucza istnienia innych władz mających swoje umocowanie w Konstytucji, takich jak np. władza kontrolująca” (2021). Natomiast Kuca twierdzi, że w art. 10 wymieniono najważniejsze władze, niezbędne do funkcjonowania państwa i jest możliwe poszerzenie tej listy (2014, s. 93–94). Takie podejście pozwala na wyodrębnianie innych władz takich jak kontrolująca, samorządowa czy monetarna (Sarnecki, 2016). Warto przywołać również stanowisko Andrzeja Sylwestrzaka, który wskazał na konieczność wyodrębnienia „władzy kontrolującej” i tym samym poszerzenia katalogu władz wymienionych w art. 10 Konstytucji (2003, s. 285–286). Ujmując to inaczej: w ujęciu materialnym poprzez interpretację przepisów Konstytucji można poszerzać listę władz, przy czym inne władze nie będą już *expressis verbis* nazywane władzami, a taki status można im przypisać na podstawie ich zadań, kompetencji i statusu.

O ile pierwsze stanowisko wydaje się zawężać problematykę liczby władz i jednocześnie jest trochę nieadekwatne do złożoności współczesnych systemów politycznych, o tyle drugie otwiera duże możliwości swobodnej interpretacji przepisów Konstytucji, wyodrębniania kolejnych władz i w konsekwencji wywołania problemu dotyczącego ich liczby. Przyjęcie pierwszego stanowiska nie pozwala traktować samorządu terytorialnego jako „czwartej władzy”, posiadającej równorzędny status wobec innych władz (Chorażewska, 2021, s. 106). Dodatkowo należy wspomnieć, że w art. 15 ust. 1 Konstytucji wprowadzono zasadę decentralizacji władzy publicznej (czyli władz wskazanych w art. 10), samorząd terytorialny w tym ujęciu to decentralizacja egzekutywy. W świetle drugiego stanowiska można uznać samorząd za kolejną władzę, choć nasuwają się wątpliwości, czy nie jest to zbyt daleko idąca interpretacja przepisów Konstytucji. Należy

również przypomnieć (o czym wspomniano na początku artykułu), że zasada podziału władz oparta jest na trzech fundamentach, z których tylko jeden można odnieść do samorządu terytorialnego, tj. powierzenie wykonywania funkcji władczych niezależnemu od pozostałych podmiotowi. Natomiast samorząd terytorialny wykonuje funkcje właściwe dla egzekutywy w raczej typowych dla niej formach. Ponadto zasada podziału władz to całokształt relacji między władzami, na które składają się mechanizmy mające prowadzić do ich równowagi oraz wzajemnego hamowania się i ograniczania władz. W odniesieniu do pozycji samorządu terytorialnego w Polsce trudno jest wskazać na kompetencje pozwalające na tego typu oddziaływanie na legislatywę, egzekutywę czy judykaturę. Samorząd nie ma wpływu na proces legislacyjny, nie dysponuje uprawnieniami wobec władzy wykonawczej, a szcątkowe uprawnienia wobec sądownictwa (wybór ławników) nie mogą zostać uznane za element podziału władz.

W świetle powyższych ustaleń samorząd terytorialny nie może zostać uznany za czwartą władzę ani w ujęciu formalnym (konstytucyjnym), ani doktrynalnym, czyli jako element teoretycznej konstrukcji zasady podziału władz. Ujmując to inaczej – należy udzielić negatywnej odpowiedzi na pierwsze dwa pytania badawcze zadane we wstępie. W celu wyjaśnienia, jakie znaczenie posiada pojęcie czwartej władzy w odniesieniu do samorządu terytorialnego, tj. udzielenia odpowiedzi na trzecie pytanie badawcze, konieczne więc będzie odwołanie się do innej perspektywy metodologicznej, właściwej nauce o polityce i administracji, i porzucenie tym samym ujęć dogmatycznego i teoretycznego. W tym ujęciu można wskazać na stanowisko trzecie, zgodne z którym samorząd terytorialny określi się pojęciem czwartej władzy, ale będzie to jedynie wyraz dążenia do podkreślenia znaczenia i roli samorządu terytorialnego, jego pozycji w strukturze administracyjnej państwa oraz zaakcentowania jego samodzielności i niezależności wynikających z zasady decentralizacji. Stanowisko to – co należy podkreślić – znajduje swoje uzasadnienie historyczne, polityczne, teoretyczne i prawnoustrojowe.

Z historycznego punktu widzenia należy przypomnieć, że podstawowym źródłem powstania samorządu terytorialnego było dążenie do przeciwstawienia się i jednocześnie osłabienia scentralizowanej władzy państwa absolutnego (Lipowicz, 2019, s. 30–31). Oznacza to,

że samorząd terytorialny to forma ograniczania władzy centralnej i choć nie stanowi podmiotu w relacjach hamowania i ograniczania władz, to jednak, jak pisze Lipowicz, „decentralizacja władzy oznaczała jej ubytek w centrum” (2019, s. 67). W tym właśnie kontekście – politycznym – znajduje uzasadnienie wspomniane pojęcie pionowego podziału władzy. Nie jest to wprawdzie podział między dwa równorzędne czy równoprawne podmioty (centrum i władze lokalne), ale jest ważnym elementem szerszego mechanizmu ograniczania władzy centralnej. W ujęciu teoretycznym wyrazem dążenia do podkreślenia pozycji samorządu względem władzy centralnej była naturalistyczna teoria samorządu, według której samorządowa gmina jest pierwotna w stosunku do państwa, tzn. jako faktycznie istniejąca wspólnota ludzi nie jest przez państwo tworzona czy powoływana (Wykrętowicz, 2004, s. 53–58). Natomiast w uzasadnieniu prawnoustrojowym mieści się formalna pozycja samorządu terytorialnego, jako podmiotu wykonującego obszerną liczbę zadań publicznych w sposób samodzielny i na własną odpowiedzialność. Samorząd terytorialny w tym ujęciu cechuje się samodzielnością obejmującą kilka powiązanych ze sobą obszarów. W literaturze różnie się je klasyfikuje (Siekłucki, 2022, s. 28–30). Przykładowo Jerzy Regulski (2003, s. 207) wskazał na pięć sfer samodzielności samorządu: polityczną (czyli posiadanie własnych organów), funkcjonalną (czyli samodzielność decyzyjną), własnościową i gospodarczą (czyli posiadanie własnego majątku wraz z uprawnieniami do zarządzania nim), finansową (czyli posiadanie własnych dochodów) oraz administracyjną (czyli posiadanie własnej administracji). W każdej ze sfer można odnaleźć liczne władcze uprawnienia samorządu terytorialnego, a ponadto należy wskazać, że wspomniane organy wybierane są przez mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego, co stanowi istotną podstawę do legitymizacji działań samorządu.

Podsumowując, w świetle takiego stanowiska zastosowanie określenia „czwarta władza” to wyraz dążenia do podkreślenia znaczenia określonych instytucji. Najczęściej w tym kontekście za czwartą władzę uznaje się media (Palczewski, 2017, s. 352), które przy spełnieniu warunków niezależności i pluralizmu wypełniają istotne funkcje związane z kontrolowaniem organów władzy i zapewnianiem transparentności sferze publicznej. Jednocześnie podkreśla się metaforyczność pojęcia czwartej władzy (Graszewicz, Graszewicz,

& Lewiński, 2010, s. 15–16) w tym znaczeniu, że nie jest ona władzą w znaczeniu formalnym lub materialnym. Podobne stanowisko zajmuje m.in. Nowicka (2005, s. 10 i nast.). Pojęcie czwartej władzy w odniesieniu do mediów stosują również Adamowski (2006) i Wiśnicki (2018). Jak pisze Staff Writer, pojęcia czwartej władzy w stosunku do mediów – a dokładnie prasy – po raz pierwszy użył Thomas Carlyle (2020), opisując w ten sposób galerię reporterów w parlamencie angielskim jako właśnie czwartą władzę ważniejszą niż pozostałe trzy, które są w nim reprezentowane. Jednocześnie zwraca się uwagę, że pojęcie czwartej władzy w odniesieniu do mediów ewoluowało od wypełniania roli informacyjnej po pełnioną obecnie funkcję kontrolną wobec osób pełniących funkcje publiczne (Schultz, 1999, s. 234). W odniesieniu do samorządu terytorialnego pojęcie czwartej władzy stosowane jest rzadziej, w pewnym sensie na skutek wspomnianych powyżej okoliczności, ale łączenie go z tą kategorią pojęciową niewątpliwie koresponduje z niektórymi współczesnymi poglądami na temat jego roli i pozycji w państwie. Kluczowymi z nich są sięgający lat siedemdziesiątych XX wieku lokalizm i jego późniejsza wersja z przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, określana jako nowy lokalizm (Wyszkowska, 2018, s. 14–16), które akcentują znaczenie niezależnego, silnego samorządu dla procesu realizacji zadań publicznych, który jest jednocześnie odpowiedzialny za rozwój lokalny. Za wzmocnieniem pozycji samorządu przemawiają oczywiście znane, liczne zalety decentralizacji, a sam samorząd w świetle tej koncepcji to najbardziej optymalna forma prowadzenia spraw publicznych. Z punktu widzenia koncepcji czwartej władzy warte podkreślenia jest – na co zwraca uwagę w analizie lokalizmu i nowego lokalizmu Dorota Wyszkowska – że „teoria lokalizmu stanowi swego rodzaju gloryfikację samorządu terytorialnego” (2018, s. 16).

## WYNIKI I WNIOSKI

Odnosząc się do sformułowanych we wstępie pytań badawczych, należy zwrócić uwagę, że stosowanie pojęcia „czwarta władza” w odniesieniu do samorządu terytorialnego w Polsce nie znajduje uzasadnienia z perspektywy konstytucyjnej zasady podziału władz,

nie posiada również umocowania w teorii podziału władzy. Pojęcie to ma charakter polityczny i jest stosowane, aby podkreślić znaczenie samorządu terytorialnego w państwie, tj. w obszarze realizowanych polityk publicznych, zakresie samodzielności czy relacji z obywatelami. Samorząd jako czwarta władza to także podkreślenie wartości samorządu jako składnika demokratycznego systemu państwa.

Należy jednak zauważyć, że zasada podziału władz i samorząd terytorialny są współzależne. Z jednej strony istnienie faktycznego samorządu terytorialnego to bez wątpienia wzmocnienie i uzupełnienie tego podziału, a z drugiej – zasada podziału władz to gwarancja samodzielności i niezależności samorządu (w szczególności to niezależna władza sądownicza daje samorządowi terytorialnemu możliwość obrony przed działaniami władzy wykonawczej i działaniami centralizacyjnymi czy recentralizacyjnymi).

Wydaje się, że z punktu widzenia pozycji samorządu terytorialnego oraz zasady podziału władz najistotniejsze jest tworzenie systemu zależności między władzami a samorządem, dających mu możliwość wpływu na działania organów centralnych. W szczególności warto wskazać na możliwość uzyskania wpływu przez samorząd na proces legislacyjny, np. poprzez prawo inicjatywy ustawodawczej, które można by przyznać organowi reprezentującemu samorząd oraz ściślejsze relacje samorządu z egzekutywą, w której kluczową instytucją obecnie jest Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego.

#### BIBLIOGRAFIA

- Adamowski, J. (2005). *Narodziny czwartej władzy. Geneza i rozwój brytyjskiego systemu medialnego (zarys problematyki)*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR.
- Banaszak, B. (2009). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Bigo, T. (1928). *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Warszawa: Wydawnictwo Kasy im. Mianowskiego.
- Bukowski, Z., Jędrzejewski, T., & Rączka, P. (2005). *Ustrój samorządu terytorialnego*. Toruń: Wydawnictwo „Dom Organizatora”.
- Chmaj, M., & Dąbrowski, M. (2012). *Pozycja ustrojowa rady gminy (miasta)*. W M. Chmaj (Red.). *Status prawny rady gminy (s. 56–70)*. Warszawa: Difin.

- Chorażewska, A. (2021). Samorząd terytorialny a podział władzy państwowej w Konstytucji RP z 1997 r. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 3(61), 95–109. DOI: 10.15804/ppk.2021.03.06.
- Florczak-Wątor, M. (2021). Komentarz do art. 10 Konstytucji RP. W P. Tu-leja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. LEX/el. 2021, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587806604/650667> (dostęp: 04.08.2022).
- Graszewicz, M., Graszewicz, M., & Lewiński, D. (2010). O społeczno-komunikacyjnych konsekwencjach niedualizmu. W M. Graszewicz, J. Jastrzębski (Red.). *Teorie komunikacji i mediów*, t. 3 (s. 9–17). Wrocław: Wydawnictwo Atut.
- Izdebski, H. (2007). *Fundamenty współczesnych państw*. Warszawa: LexisNexis.
- Izdebski, H. (2020). *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Knopek, J. (2016). *Europejskie systemy polityczne*. Warszawa: Difin.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.
- Kuca, G. (2014). *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 roku*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Lipowicz, I. (2019). *Samorząd terytorialny XXI wieku*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Małajny, R.M. (2003). *Trzy teorie podzielonej władzy*. Katowice: Wydawnictwo Volumen.
- Monteskiusz (2016). *O duchu praw*. Kraków: vis-à-vis.
- Morawski, L. (2009). Zasada trójpodziału władzy. Trybunał Konstytucyjny i aktywizm sędziowski. *Przegląd Sejmowy*, 4(93), 59–74.
- Nowicka, E. (2005). Media jako czwarta władza? Co na to prawo? W M. Magoska (Red.), *Media, władza, prawo* (s. 9–17). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Olszewski, H., & Zmierczak, M. (1994). *Historia doktryn politycznych i prawnych*. Poznań: Zakłady Graficzne.
- Palczewski, M. (2017). Media jako czwarta władza – mit czy rzeczywistość. W D. Lewiński, K. Stasiuk-Krajewska, & R. Wróblewski (Red.). *Graszewicz.com. Media, komunikacja, kultura* (s. 351–358). Kraków–Wrocław: Wydawnictwo Libron–Wydział Filologiczny Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Piasecki, A.K. (2020). *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pratchett, L. (2004). Local autonomy, local democracy and the „New Localism”. *Political Studies*, 52, 358–375. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2004.00484.x>



- Pułło, A. (2018). *Zasady ustroju politycznego państwa*. Gdańsk: Wydawnictwo Gdańskiej Szkoły Wyższej.
- Regulski, J. (2003). *Local Government Reform in Poland. An Insider's Story*. Budapest: Open Society Institute.
- Ruszkowski, J. (2007). *Wstęp do studiów europejskich*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sarnecki, P. (2016). Komentarz do art. 10 Konstytucji. W L. Garlicki, & M. Zubik (Red.). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom 1*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe. LEX/el. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587734538/531978> (dostęp: 04.08.2022).
- Schultz, J. (1999). *Reviving the Fourth Estate Democracy, Accountability and the Media*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siekłucki, D. (2022). Decentralizacja – podstawowe zagadnienia teoretyczne. *Politeja*, 2(77), 19–33.
- Stec, M., & Małysa-Sulińska, K. (Red.) (2018). *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sylwestrzak, A. (2003). Nowa interpretacja podziału władz w Konstytucji RP z 1997 roku. W L. Garlicki, & A. Szmyt (Red.). *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje* (s. 285–298). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Szustek, A. (2014). *Samorząd gospodarczy, inne rodzaje samorządu. Siatka pojęciowa, ujęcie teoretyczne i zagadnienia metodologiczne*. Warszawa: Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.
- Szyszkowski, W. (1984). *Beniamin Constant. Doktryna polityczno-prawna na tle epoki*. Warszawa–Poznań–Toruń: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Tocqueville, A. de (2019). *O demokracji w Ameryce*. M. Król, & B. Janicka (Tłum.). Warszawa: Wydawnictwo Aletheia.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. 2022 poz. 559.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. 2022 poz. 1526.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. 2022 poz. 547.
- Wiśnicki, J. (2018). *Czwarta władza w kontekście konfliktów zbrojnych i ataków terrorystycznych*. Toruń: Adam Marszałek.
- Writer, S. (2020). *Why Is the Press Called the Fourth Estate?*. Reference.com, <https://www.reference.com/world-view/press-called-fourth-estate-d9eee0cb98632d05> (dostęp 07.03.2023).

- Wykrętowicz, S. (2004). Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej. W: S. Wykrętowicz (Red.). *Samorząd w Polsce. Istota, forma, zadania* (s. 13–91). Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29.11.2005 r., P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520267809?cm=DOCUMENT> (dostęp: 04.08.2022).
- Wyszkowska, D. (2018). Samorząd terytorialny w ujęciu wybranych koncepcji teoretycznych. *Optimum. Economic Studies*, 1(91), 126–145. DOI: 10.15290/oes.2018.01.91.09.
- Zwierzchowski, E. (1992). *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*. Katowice: Uniwersytet Śląski.

#### Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>