



Horyzonty Polityki  
2023, Vol. 14, N° 46



**BOGUSŁAW KOTARBA**

<http://orcid.org/0000-0002-4466-762X>

Uniwersytet Rzeszowski

[boguslaw.kotarba@ur.edu.pl](mailto:boguslaw.kotarba@ur.edu.pl)

DOI: 10.35765/HP.2372

## Samorząd terytorialny między ustrojowo-organizacyjną formą władzy wykonawczej a czwartą władzą

### *Streszczenie*

**CEL NAUKOWY:** Celem artykułu jest określenie warunków uznania podmiotu życia społeczno-politycznego za wypełniający funkcje czwartej władzy oraz sprawdzenie, czy polski samorząd terytorialny można uznać za czwartą władzę.

**PROBLEM I METODY BADAWCZE:** Problemem badawczym jest pytanie: czy samorząd terytorialny w Polsce jest czwartą władzą, czy „tylko” częścią władzy wykonawczej? W badaniu posłużono się metodami *desk research*, analizy instytucjonalno-prawnej oraz porównawczą.

**PROCES WYWODU:** Sprawdzone, która z dwóch głównych teorii samorządu terytorialnego może stanowić teoretyczną podstawę uznania go za czwartą władzę, określono status prawny samorządu terytorialnego w Polsce i sformułowano definicję operacyjną czwartej władzy. Umożliwiło to analizę okoliczności i warunków kluczowych dla uznania samorządu terytorialnego za czwartą władzę oraz wskazanie instrumentów tej władzy.

**WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ:** Przy spełnieniu określonych warunków samorząd terytorialny w Polsce można uznać za czwartą władzę. Podmiotem tej władzy są wspólnoty mieszkańców, instrumentami zaś zinstytucjonalizowane w formie prawnej i/lub sformalizowane instrumenty demokracji uczestniczącej. Cechą tej władzy jest rozproszenie, gdyż przejawia się ona przede wszystkim w obrębie konkretnych jednostek samorządu terytorialnego.

Sugerowane cytowanie: Kotarba, B. (2023). Samorząd terytorialny między ustrojowo-organizacyjną formą władzy wykonawczej a czwartą władzą. *Horyzonty Polityki*, 14(46), 87–104. DOI: 10.35765/HP.2372.

**WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE:** Czwarta władza, wiązana przede wszystkim z mediami i kontrolą władz publicznych, może być również rozumiana inaczej, jako specyficzna forma wpływu i sposób kreowania rzeczywistości. Może się realizować nie tylko na poziomie krajowym, ale również na niższych poziomach władzy publicznej – w jednostkach samorządu terytorialnego. Uświadomienie tego faktu członkom wspólnot samorządowych mogłoby przyczynić się do wzrostu zaangażowania obywateli w lokalne sprawy publiczne.

---

---

**SŁOWA KLUCZOWE:**

samorząd terytorialny, władza, czwarta władza, instrumenty czwartej władzy

*Abstract*

LOCAL GOVERNMENT BETWEEN A SYSTEMIC  
AND ORGANISATIONAL FORM OF EXECUTIVE  
POWER AND FOURTH ESTATE

**RESEARCH OBJECTIVE:** The aim of the article is to determine the conditions for recognising an entity of sociopolitical life as fulfilling the functions of the fourth authority and to verify whether the Polish local government can be considered the fourth authority.

---

---

**THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS:** The research problem is whether the local government in Poland is the fourth authority or “only” part of the executive power? The research used desk research, institutional-legal analysis and comparative methods.

---

---

**THE PROCESS OF ARGUMENTATION:** It was examined which of the two main theories of local self-government could provide a theoretical basis for considering it as a fourth authority, the legal status of local self-government in Poland was determined, and an operational definition of the fourth authority was formulated. This made it possible to analyse the circumstances and key conditions for the recognition of local self-government as the fourth authority and to identify the instruments of this authority.

---

---

**RESEARCH RESULTS:** When certain conditions are met, the territorial self-government in Poland can be considered the fourth authority. The subject of this authority are the communities of inhabitants, while the instruments are institutionalised in legal form and/or formalised instruments of participatory democracy. A feature of this power is its dispersion, as it mainly appears within specific local government units.

---

---

**CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:**

The fourth authority, associated above all with the media and control of public authorities, may also be understood differently, as a specific form of influence and a way of creating reality. It can be realised not only at the national level, but also at lower levels of public authority – in local government units. Making members of self-governing communities aware of this fact could contribute to an increase in citizens' involvement in local public affairs.

---

---

**KEYWORDS:**

local government, authority, fourth authority,  
instruments of the fourth authority

**WSTĘP**

We współczesnych państwach demokratycznych samorząd terytorialny stanowi ważną część systemów politycznych. Podobnie jest w Polsce od czasu jego restytucji w 1990 r. Samodzielność, dysponowanie własnymi organami, działanie w ramach lokalnego systemu politycznego (Barański, 1994) wyróżnia samorząd terytorialny i powoduje, że podświadomie nadajemy mu specjalny status i traktujemy go jako coś więcej niż tylko podmiot wykonujący niektóre zadania administracji publicznej. Szczególne miejsce samorządu terytorialnego w ustroju państwa i jego systemie politycznym uzasadnia rozważenie, czy istnieją przesłanki, by uznać go, wzorem mediów, za czwartą władzę.

Celem artykułu jest zidentyfikowanie warunków niezbędnych, by samorząd terytorialny można było uznać za czwartą władzę, i rozwiązanie problemu badawczego: czy samorząd terytorialny w Polsce jest czwartą władzą czy „tylko” częścią władzy wykonawczej? Przyjęto hipotezę, zgodnie z którą samorząd terytorialny, przy spełnieniu określonych warunków, jest czwartą władzą. Weryfikacja hipotezy wymagała udzielenia odpowiedzi na szereg pytań szczegółowych, m.in.: Czy istnieją teoretyczne podstawy do postawienia tej hipotezy? Jaki jest status prawny samorządu terytorialnego w Polsce i jak on wpływa na relacje państwa i samorządu terytorialnego? Jak należy definiować czwartą władzę? Jeśli samorząd terytorialny jest czwartą władzą, to jakimi instrumentami tej władzy dysponuje?

W badaniu wykorzystano przede wszystkim literaturę przedmiotu, odwołano się także do przepisów Konstytucji oraz orzeczeń

Trybunału Konstytucyjnego. Posłużono się metodami *desk research*, analizy instytucjonalno-prawnej oraz porównawczą.

## RELACJE PAŃSTWA I SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO W TEORIACH SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

Najbardziej wpływowe teorie samorządu terytorialnego, naturalistyczna i państwowa, powstały na przełomie XIX i XX w. (Śliwa, 2000, s. 110; por. Bosiacki, 2006, s. 90; Barański, Kantyka, Kubas, & Kuś, 2007, s. 9–10). Były efektem badań nad ideą, modelem i organizacją samorządu terytorialnego. Ich ważną część stanowiło również odwoływanie się do istoty tej instytucji i określenie, które spośród wyróżniających ją cech mogą być uznane za charakterystyczne dla tej formy organizacji lokalnego społeczeństwa (Koc, 2013, s. 15). Kolejnymi teoriami samorządu terytorialnego były teorie naturalistyczno-państwowa, socjologiczna oraz polityczna (Skrzydło-Niznik, 2007, s. 169–204). W Polsce ukształtowały się one w dwudziestolecu międzywojennym (Koc, 2013, s. 16).

W kontekście sformułowanego problemu badawczego wydaje się, że wystarczające będzie odwołanie się do teorii naturalistycznej i państwowej, gdyż sednem tych teorii są relacje i wzajemne pozycje państwa oraz samorządu terytorialnego. Teoria naturalistyczna (prawnoustrojowa) opierała się na doktrynie prawa naturalnego J. Locke'a i idei rewolucji francuskiej. Zgodnie z jej założeniami pierwotną formą organizacji społecznej była gmina, będąca wytworem prawa naturalnego, a nie państwowego. Takie podejście sytuowało gminę na pozycji równorzędnej z państwem, a porządek prawny gminy był przeciwstawiany porządkowi prawnemu państwa (Kamiński, 2014, s. 25). Koncepcja gminy w tym podejściu opierała się na założeniu o istnieniu „odrębnej osobowości gminnej, stojącej poza państwowym porządkiem prawnym” (Panejko, 1926, s. 45). Co więcej, państwo, delegując gminie część władztwa administracyjnego, nie samoograniczało się, lecz w sposób naturalny uznawało przynależną gminie część tego władztwa (Dembiński, 1934, s. 140). Prądy umysłowe wywodzące się z idei liberalizmu politycznego i filozofii praw natury wzmocniły koncepcję „wolnej gminy” jako czwartej

władzy w państwie (*pouvoir municipal*). Prócz niej istniały jeszcze: *pouvoir exécutif*, *législatif* oraz *judiciaire*, czyli władza ustawodawcza, administracyjna i sądowa (Owsiak, 2007, s. 127).

Naturalistyczna teoria samorządu odegrała pozytywną rolę w walce z zachowawczymi rządami monarchów i autokratów, ale realizacja jej założeń w państwach opartych na konstytucyjnych i demokratycznych podstawach okazała się niemożliwa. Gmina stawała się integralną częścią państwa, otrzymywała nadany przez nie ustawowo pewien zakres zadań do realizacji oraz władztwo administracyjne dlatego, że mogła wykonać pewne zadania lepiej niż państwo (Piasecki, 2009, s. 21).

Umacnianie się państwa jako głównego podmiotu prawa publicznego sprzyjało krytyce teorii naturalistycznej i powstaniu państwowej (etatystycznej) teorii samorządu terytorialnego. Zgodnie z jej twierdzeniami państwo, co do zasady, sprawuje władzę przy pomocy własnych organów, ma jednak możliwość przekazania jej części pewnym grupom społecznym, będącym odrębnymi podmiotami, które wchodzi z nim w różnorakie relacje. Tym samym gmina (samorząd terytorialny) nie może uniezależnić się od państwa i ustanowić niezależnego porządku prawnego (Kamiński, 2014, s. 28). M. Jaroszyński (1936, s. 7) podkreślił, że „wszechwładza państwa” jest faktem. Samorząd terytorialny nie może istnieć „poza państwem”, bo poza państwem nie ma zadań publicznych. Natomiast w państwie, w obrębie jego organizacji, jest dla niego miejsce i to miejsce „bardzo poczesne”. Podobne zdanie wyraził w tamtym czasie A. Kroński (1932, s. 6), uznając, że swoboda decydowania o sobie i w swoim imieniu pochodzi od państwa i jest gwarantowana w konstytucjach państwowych.

Współcześnie nie przeciwstawia się samorządu terytorialnego państwu. Uważa się raczej, że jest on uzupełnieniem formy uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy publicznej w ramach państwa. Jednak zgodnie z państwową teorią samorządu nie może być mowy o czwartej władzy. Samorząd istnieje jedynie z woli państwa i wypełnia te zadania, które mu państwo powierzy. Wszelka swoboda gminy pochodzi od władzy państwowej (Kamiński, 2014, s. 32; Śliwa, 2000, s. 10). Sednem nie jest samodzielność, lecz decentralizacja i przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego tych zadań i kompetencji, które państwo uważa za właściwe (Izdebski, 2020, s. 85).

Biorąc pod uwagę główne założenia przytoczonych teorii, w kontekście czwartej władzy bardziej atrakcyjne byłoby przyjęcie teorii naturalistycznej jako teoretycznej podstawy rozważań. Podejście takie uwolniłoby samorząd terytorialny od „uwikłania we władzę państwową”. Jednak czy przyjęte w Polsce po 1989 r. rozwiązania ustrojowe umożliwiają takie podejście?

## STATUS PRAWNY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

Podstawowym aktem prawnym przesądającym o aktualnym ustroju Polski jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Jak zauważył Z. Gromek (2022, s. 45), „nie zawiera ona postanowień, które można by uznać bezpośrednio za wyraz przyjęcia przez ustrojodawcę jednej z przedstawionych [...] teorii [naturalistycznej i państwowej – aut.]”, jednak całokształt przepisów konstytucyjnych wskazuje na oparcie modelu samorządu terytorialnego na teorii państwowej. Także w piśmiennictwie powszechnie akceptowany jest ten właśnie pogląd.

Chociaż samorządowi terytorialnemu poświęcono w Konstytucji oddzielny rozdział VII (co samo w sobie jest podkreśleniem jego znaczenia w ustroju i organizacji państwa), to analizę jego statusu prawnego należy rozpocząć od zwrócenia uwagi – obok odwołania do zasady pomocniczości w *Preamble* – na przepisy umieszczone w rozdziale I *Rzeczpospolita*. W art. 15 określono, że „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”. Jak zauważył H. Izdebski (2012, s. 13), zasada ta zadeklarowana została nie w ogóle, lecz w odniesieniu do ustroju terytorialnego państwa. Co więcej, przepis ten należy rozpatrywać w kontekście kolejnego artykułu, mówiącego o tym, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 16 ust. 1). Z przepisu tego wynika, że zasadniczy podział terytorialny tworzy się dla celów samorządu terytorialnego, a nie dla potrzeb administracji rządowej.

W ust. 2 art. 16 zagwarantowano samorządowi terytorialnemu uczestnictwo w sprawowaniu władzy publicznej, wraz z zaznaczeniem, że przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań

publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Przepisy zawarte w obu przywołanych artykułach Konstytucji oznaczają, że samorząd terytorialny stanowi podstawową formułę decentralizacji władzy publicznej (Izdebski, 2012, s. 14).

Czynnikiem, który istotnie wpływa na status prawny samorządu terytorialnego, jest jego samodzielność. Wprawdzie w Konstytucji jest ona wskazana pośrednio, ale nie budzi to wątpliwości, gdyż brzmienie odpowiedniego przepisu jest jednoznaczne: „samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej” (art. 165 ust. 2). Dodatkowo zastrzeżono, że nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego ograniczony jest do kryterium legalności (art. 171 ust. 1).

Jeśli chodzi o wykonywanie zadań przez jednostki samorządu terytorialnego (JST), to mają je wykonywać za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych (art. 169 ust.1), natomiast członkom wspólnot samorządowych przysługuje prawo decydowania w sprawach dotyczących tych wspólnot w drodze referendum (art. 170).

Status prawny samorządu terytorialnego rzutuje na jego relacje z państwem w węższym znaczeniu, nieobejmującym samorządu terytorialnego (przeciwnie do ujęcia szerokiego) i umożliwiającym określenie jego istoty „jako instytucji władzy publicznej znajdującej się poza państwem, choć pod nadzorem państwa” (Izdebski, 2020, s. 52). W tym kontekście należy zwrócić uwagę na definiowanie pojęć oraz interpretację i wykładnię konstytucyjnych przepisów, tj. pojęć „samodzielność”, „niezależność”, decentralizacja i „autonomia”. Jeśli chodzi o „samodzielność” i „niezależność”, to pojęcia te, chociaż czasami używane wymiennie (zob. Chorążewska, 2018, s. 134), nie są tożsame. Niezależność wyraża większy brak podporządkowania. W Konstytucji nieprzypadkowo jest mowa o samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i o niezależności sądów (art. 186 ust. 1) jako władzy odrębnej i niezależnej od innych władz (art. 173) (Izdebski, 2020, s. 60). Tak więc jednostki samorządu terytorialnego są samodzielne, ale nie niezależne od państwa, w szczególności innych jego władz. Potwierdził to również Trybunał Konstytucyjny (TK), stwierdzając, że „zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego [...]”, i podkreślając jednocześnie, że pogląd ten jest ugruntowany w orzecznictwie konstytucyjnym (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r.).

Pojęcie „autonomia” pojawia się w Konstytucji w odniesieniu do kościołów i związków wyznaniowych (art. 25 ust. 3), szkół wyższych (art. 70 ust. 5) oraz do wykonywania władzy ustawodawczej, a ta w państwie unitarnym (a takim jest Polska) nie może być cedowana na niższe poziomy (decentralizowana). Również w literaturze przedmiotu, mimo braku jednoznacznej definicji pojęcia „autonomia”, w kontekście autonomii terytorialnej zwraca się uwagę, że można o niej mówić wówczas, gdy

istnieje lokalnie wybierany organ władzy ustawodawczej – mający również częściową władzę legislacyjną – działający w granicach ustalonych w dokumencie założycielskim. Decyzje podejmowane przez taki organ nie mogą podlegać kontroli władz centralnych (Brańka, 2018, s. 9).

„Autonomia dotyczy więc stanowienia prawa, natomiast decentralizacja odnosi się do jego wykonywania” (Wierzbowski, & Wiktorowska 2009, za: Sobczak 2012, s. 37–38). Stąd też polskiemu samorządowi terytorialnemu nie można przypisać przymiotu autonomii.

Skoro samorząd terytorialny (jednostki samorządu terytorialnego) nie jest autonomiczny i niezależny, to znaczy, że jest ściśle (?) związany z państwem ujmowanym nie tylko w szerokim, ale i wąskim znaczeniu, oraz jego władzą (władzą publiczną). W kontekście czwartej władzy jest uzasadnione, a nawet konieczne, określenie miejsca samorządu terytorialnego w systemie władz.

Za niezbędny warunek istnienia współczesnego państwa demokratycznego uznaje się powszechnie zasadę podziału władz (Podsiadło, 1997, s. 44). Najbardziej znaną koncepcją systemu państwowego opartego na tej zasadzie jest koncepcja sformułowana przez Charlesa Louisa de Montesquieu (Monteskiusza). Według tego oświeceniowego filozofa w każdym państwie istnieją trzy rodzaje władzy: prawodawcza, wykonawcza i sędownicza.

Wszystko byłoby stracone, gdyby jeden i ten sam człowiek lub jedno i to samo ciało magnatów, albo szlachty, albo ludu, sprawowało owe trzy władze: tworzenie praw, wykonywanie publicznych postanowień oraz sądzenie zbrodni lub sporów między obywatelami (Montesquieu, 1927, s. 82).

Zasada podziału władz znalazła się w Konstytucji, której art. 10 ust. 1 stanowi, że „ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale



i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”. Do której z wymienionych władz powinien być zaliczony samorząd terytorialny? Pytanie to było przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego, który mimo pewnych wahań (zob. Izdebski, 2020, s. 92–95) ostatecznie potwierdził, powołując się również na dorobek nauki, że „w trójpodziale władz organy samorządu terytorialnego reprezentują postać władzy wykonawczej” (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r.).

Monteskiuszowski podział władz jest podziałem poziomym. Dekoncentracja, a zwłaszcza decentralizacja władzy uwidacznia jednak pewne różnice pomiędzy ogniwami wyróżnionych władz. Stąd też obecnie dokonuje się również podziału w ramach każdej z nich – podziału pionowego. Zaliczenie samorządu terytorialnego do władzy wykonawczej nie zacierá różnic pomiędzy władzą organów JST a władzą rządu i jego agend. Stąd też w pionowym podziale władzy wykonawczej samorząd terytorialny traktuje się jako jej część (Izdebski, 2020). Takie usytuowanie samorządu terytorialnego w systemie władz rodzi pytanie: czy w ogóle zasadne jest rozważanie kwestii traktowania go jako czwartej władzy? Wydaje się, że jest to możliwe (problematykę tę podjęła np. I. Niżnik-Dobosz, 2020), przy czym istotnym warunkiem jest sposób definiowania czwartej władzy.

## CZWARTA WŁADZA I SAMORZĄD TERYTORIALNY

Pojęcie „czwarta władza” wiązane jest z mediami. To pewien idealny model analizy stosunków czytelnik (odbiorca) – prasa (media) – władza polityczna. Oznacza władzę kontrolną nad innymi władzami w monteskiuszowskim ujęciu (zob. Palczewski, 2017, s. 352). Pogląd taki spotyka się jednak również z krytyką. Stawianie władzy mediów na równi z pozostałymi budzi zastrzeżenia, gdyż w tym przypadku obywatele nie mają realnej możliwości odmówienia mediom mandatu do jej sprawowania. Inaczej jest w przypadku władzy ustawodawczej czy wykonawczej, gdyż te podlegają cyklicznym wyborom. „«Czwarta władza», pełniąc głównie funkcje kontrolne, sama pozostaje więc w znacznej części spod tej kontroli wyłączona” (Ossowski, & Stępińska, 2010, s. 55). W piśmiennictwie pojawiają się jeszcze dalej idące zastrzeżenia wobec tego pojęcia. Według

M. Graszewicza, M. Graszewicza i D. Lewińskiego (2010, s. 16), ono „nie oznacza w ogóle nic, to metafora, której celem jest nobilitacja mediów”. Natomiast M. Palczewski zauważył, że pojęcie „czwartej władzy” nie jest na tyle precyzyjne treściowo, by pozwoliło na jego zbadanie w operacjach dziennikarskich.

Jest zatem pojęciem pustym, niezdefiniowanym, niepozwalającym na weryfikację czy falsyfikację hipotez o istnieniu i istocie mediów jako czwartej władzy. W jednakowym stopniu [...] może być wyłącznie „mitem”, jak i „rzeczywistością”, bo jako konstrukt może oznaczać i jedno, i drugie (Palczewski, 2017, s. 358).

Wśród tych odmiennych opinii zwraca uwagę zdanie W. Osiatyńskiego (2004, s. 168), który uważał, że wiązanie mediów z czwartą władzą wynika z tego, że one nie tylko odzwierciedlają rzeczywistość, ale w jeszcze większym stopniu ją kreują. Takie podejście poszerza pole działania czwartej władzy i wskazuje, że pod względem funkcjonalnym może ona zbliżyć się do jednej z „tradycyjnych” monteskiuszowskich władz. Pozwala to jednocześnie pojęcie czwartej władzy odnieść do innych niż media podmiotów życia społecznego, podmiotów, które mają zdolność „kreowania rzeczywistości” poprzez oddziaływanie na zachowania obywateli i szeroko rozumiane procesy społeczne. Wydaje się, że podmiotem takim może być samorząd terytorialny. Sprawdzenie tego, nawet w ujęciu normatywnym, wymaga jednak przyjęcia definicji czwartej władzy, uwzględniającej z jednej strony przytoczone zastrzeżenia, z drugiej zaś wykraczającej poza standardowe identyfikowanie i lokowanie podmiotów władzy, w szczególności politycznej, w ustroju i systemie politycznym państwa.

We współczesnej teorii władzy politycznej dominującym podejściem jest traktowanie władzy głównie w kategoriach relacji, a nie jako właściwości. Pozwala to w sposób pełniejszy analizować złożoność stosunku władzy, przy czym nie oznacza całkowitego odrzucenia jego substancjalnego ujęcia (Biernat, 2000, s. 44). Władza w każdym przypadku stanowi określony stosunek lub system stosunków pomiędzy podmiotem władzy, którym jest jednostka lub grupa ją sprawująca, a jej przedmiotem, czyli jednostką lub grupą, która tej władzy podlega. To ogólne stwierdzenie nie odnosi się do tego, co powoduje, że w tych relacjach ten, który władzę posiada, może spowodować określone zachowanie/sposób postępowania tego, kto jej podlega.

Ten aspekt uwzględniany jest już raczej w definicjach władzy, przy czym pod uwagę mogą być brane różne sprawcze czynniki, co powoduje, że brak jest jednej, uniwersalnej definicji władzy. Na przykład w ujęciu strukturalno-instrumentalnym M. Duvergera u podstaw zjawiska władzy leży podział na rządzących i rządzonych, a władza jest częściowo zjawiskiem siły, przymusu i zniewolenia. Z kolei przedstawiciel koncepcji behawiorystycznej H.A. Simon uważał, że istotą władzy jest ustalanie lub modyfikowanie zachowania się przedmiotu władzy przez jej podmiot. Według R.M. Emersona władza może też być definiowana w kategoriach wpływu (Lutrzykowski, 1979, s. 26–36). Ponieważ samorząd terytorialny, podobnie jak i media, nie dysponuje własnym aparatem przymusu, definiując czwartą władzę, należy zwrócić się do tych ujęć, w których kładzie się nacisk na relacje i wpływ (oparty na autorytecie i innych pozasiłowych czynnikach).

J. Baszkiewicz zauważył, iż mimo że władza polityczna nie może opierać się na nagiej sile, to nie może też z niej rezygnować i liczyć wyłącznie na harmonię społeczną. Jednocześnie jednak podkreślił, że

nieszbywalną cechą władzy jest także jej autorytet. Słowo, perswazja, negocjacje, propaganda [...] i rzeczywiste przymioty rządzących budują autorytet i są instrumentem polityki wcale nie mniej ważnym od przymusu (Baszkiewicz, 2009, s. 7).

Słabą stroną wielu koncepcji władzy jest eksponowanie możliwości władczych podmiotów władzy i analiza sprawowania władzy – rządzenia przez te podmioty, a pomijanie aspektu uczestnictwa w tym rządzeniu podmiotów podporządkowanych. „Dominuje [w tych koncepcjach – aut.] formuła rozważań typu *w ł a d z a n a d* [...], a zaniedbana zostaje [...] formuła *w ł a d z a z*” (Pałeczki, 2021, s. 276).

W ujęciu negatywnym czwarta władza nie jest/ nie powinna być władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą „w czystej postaci”. Natomiast w ujęciu pozytywnym na potrzeby niniejszej analizy można przyjąć następującą definicję: czwarta władza jest zdolnością wywierania zgodnego z prawem wpływu na zachowania i decyzje legitymizowanych organów władzy publicznej i innych uczestników życia społecznego przez podmioty spoza kręgu władz w monteskiuszowskim rozumieniu.

Biorąc pod uwagę uwarunkowania wynikające ze statusu prawnego samorządu terytorialnego, czwartą władzą on nie jest. Należy do władzy wykonawczej, stanowiąc jej ważną część. Opierając się jednak na przyjętej operacyjnej definicji czwartej władzy, wydaje się, że w praktyce istnieją warunki ku temu, by przy spełnieniu określonych wymogów samorząd terytorialny za czwartą władzę w ujęciu funkcjonalnym (szerzej: Wróbel, 1997) uznać. Przy czym w tym przypadku ważne jest rozumienie pojęcia „samorząd terytorialny”. Pojęcie to często jest używane jako „słowo klucz”, bez doprecyzowania, czy oznacza samorząd terytorialny rozumiany w sposób abstrakcyjny, jako idee, czy zbiór wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, czy wreszcie zbiór części z nich. Odpowiednie rozumienie tego pojęcia wynika zwykle z kontekstu i właściwy sens nadaje mu odbiorca. Jednak w przypadku poszukiwania odpowiedzi na pytanie, czy samorząd terytorialny stanowi czwartą władzę, jego rozumienie jest szczególnie ważne, bo wpływa na treść odpowiedzi, zwłaszcza w części dotyczącej rozstrzygnięcia, kto jest podmiotem, a kto przedmiotem czwartej władzy.

Czwartej władzy należy poszukiwać nie w instytucjach i organach jednostki samorządu terytorialnego, lecz we wspólnocie mieszkańców i jej wpływie na decyzje legitymizowanych władz publicznych, przede wszystkim organów JST, oraz raczej pośrednio na działania i zachowania członków tej wspólnoty. Wpływ ten wywierany jest w formule „A posiada władzę sprawienia, by B zrobił y, gdzie y jest akcją innej osoby” (Champlin, 1970, za: Biernacki, 2000, s. 45). Podmiotem czwartej władzy samorządu terytorialnego jest więc wspólnota mieszkańców konkretnej JST, przedmiotem zaś są wskazane już organy i osoby, które podejmują lub modyfikują swoje działania/zachowania pod wpływem podmiotu czwartej władzy.

Wobec zróżnicowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce pojawia się kwestia, czy na każdym samorządowym szczeblu ta podmiotowość wspólnoty mieszkańców będzie taka sama pod względem „siły”, sprawczości. Zresztą jest to zagadnienie wykraczające poza problematykę czwartej władzy. Różnice pomiędzy samorządem gminnym, powiatowym i samorządem województwa są aż nadto widoczne. Wśród wielu z nich do najistotniejszych można zaliczyć: 1) konstytucyjne umocowanie w ustroju państwa gmin i „tylko” ustawowe w przypadku JST pozostałych szczebli; 2) różnice

w ustroju jednostek samorządu terytorialnego; chociażby bezpośredni wybór monokratycznych organów wykonawczych w gminach i pośredni wybór kolegialnych organów wykonawczych w powiatach i samorządowych województwach; 3) zróżnicowany, zarówno pod względem zakresu, jak i rodzaju, katalog realizowanych zadań, z domniemaniem kompetencji na rzecz gmin oraz 4) relacje pomiędzy władzami lokalnymi/regionalnymi a mieszkańcami, zdecydowanie bardziej bezpośrednio i bliższe w przypadku gmin.

W kontekście czwartej władzy wydaje się, że najmniej istotna (co nie znaczy, że bez znaczenia) jest pierwsza z wymienionych różnic, natomiast wśród pozostałych uwagę zwracają zwłaszcza typ i sposób wyłaniania organów wykonawczych oraz relacje pomiędzy władzami i mieszkańcami JST. Możliwość wywierania wpływu musi mieć jakieś podstawy, musi wynikać z czegoś więcej niż możliwości zastosowania takiego czy innego instrumentu/narzędzia. W kontekście władzy często przywoływany jest autorytet (Ziółkowski, 2010). W przypadku zbiorowego podmiotu władzy, jakim jest wspólnota samorządowa, odwołanie się do jej autorytetu jest co najmniej problematyczne. Natomiast okolicznością sprzyjającą podporządkowaniu się oczekiwaniom wspólnoty, poddaniu się jej wpływowi, jest świadomość osób pełniących funkcje z wyboru, że podlegają ocenie i ich mandat może nie zostać przedłużony. Ta odpowiedzialność przed mieszkańcami – podmiotem czwartej władzy – ma pełniejszy wymiar na poziomie gmin ze względu na bezpośredni wybór nie tylko organów stanowiących, ale i wykonawczych. Stawia to wspólnoty gminne w lepszej sytuacji w zakresie wywierania wpływu na organy JST, podejmowane przez nie decyzje i działania. Zwłaszcza, że jak potwierdza praktyka sprawowania władzy samorządowej, pozycja organów wykonawczych, szczególnie na najniższym szczeblu, jest silniejsza, niż wynikałoby to z formalnie przyznanych im kompetencji (Kotarba, 2016).

Jeśli chodzi o relacje pomiędzy władzami samorządowymi a mieszkańcami, to w naturalny sposób są one bliższe i bardziej bezpośrednio w gminach, zwłaszcza mniejszych. Większa liczba interakcji stwarza okazje do artykułowania oczekiwań i wpływania na stanowisko władz bądź do wzmacniania nacisku w sprawach, które były już wcześniej przedmiotem publicznej debaty i znalazły odzwierciedlenie w konkretnych wnioskach skierowanych do władz samorządowych czy też – szerzej – do władz publicznych w ogóle.

Okolicznością wpływającą na liczbę interakcji mieszkańców z władzami samorządowymi jest zakres realizowanych przez nie zadań. I w tym przypadku należy zwrócić uwagę na gminę jako jednostkę, której zakres realizowanych zadań jest najszerszy. Ponadto rodzaj zadań przypisanych do tego poziomu samorządu terytorialnego, polegających przede wszystkim na zaspokajaniu podstawowych potrzeb zbiorowych bezpośrednio wpływających na poziom i komfort życia mieszkańców, sprzyja ich zainteresowaniu działalnością władz, może zachęcać do angażowania się w lokalne sprawy publiczne i podejmowania prób wywarcia wpływu na decyzje. Wskazane ogólne uwarunkowania oddziałują na możliwości sprawowania czwartej władzy, ale jeszcze nie przesądzają o tym, że zajdą faktyczne relacje władzy pomiędzy wspólnotą – podmiotem tej władzy – a organami JST, ewentualnie innymi władzami publicznymi czy też grupami/członkami tej lub innych wspólnot/społeczności. By to się stało, konieczne jest jeszcze istnienie odpowiednich instrumentów (narzędzi) i swoistych kanałów komunikacji. Oczekiwania wspólnoty muszą zostać wyartykułowane i ogłoszone tym, którzy powinni się im podporządkować. I nie chodzi tu o pojedyncze, rozproszone głosy mieszkańców, a raczej o ustrukturalizowane, a nawet zinstytucjonalizowane formy wyrażania oczekiwań czy wręcz żądań.

## INSTRUMENTY CZWARTEJ WŁADZY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Spośród instrumentów/narzędzi czwartej władzy samorządu terytorialnego należy wyłączyć siłę (przymus). Wynika to zarówno z założeń teoretycznych i definiowania tej władzy w kategoriach wpływu, a nie „nagiej siły”, jak i ze stanu faktycznego. W reżimie demokratycznym jedynym uprawnionym podmiotem uprawnionym do stosowania przymusu jest państwo, tak więc jednostki samorządu terytorialnego nie dysponują aparatem przymusu. Wprawdzie w niektórych z nich funkcjonuje straż gminna, jednak charakter wykonywanych przez nią zadań wyklucza traktowanie jej jako formacji stojącej na straży wykonywania władczych rozstrzygnięć lokalnej władzy. Poza tym straż gminna może być powoływana wyłącznie na najniższym samorządowym szczeblu, co powoduje, że nie ma „uniwersalnego” charakteru.

W stosunkach władzy opartych na relacjach zastosowanie mają instrumenty i narzędzia, których podstawą są m.in. autorytet, zaufanie, równość, perswazja. Nie można jednak wykluczyć wykorzystywania instrumentów posiadających negatywne konotacje, np. manipulacji czy wręcz propagandy. Identyfikacja instrumentów czwartej władzy samorządu terytorialnego nie prowadzi do odkrycia specjalnych, przypisanych wyłącznie jej instrumentów/narzędzi. To instrumenty demokracji, dookreślonej odpowiednim przymiotnikiem, nadającym jej specyficzny charakter. Demokracji bezpośredniej, partycypacyjnej, deliberacyjnej czy – bardziej ogólnie – demokracji uczestniczącej. Instrumenty te były już poddawane badaniom naukowym – zarówno teoretycznym, jak i empirycznym (Pytlik, 2017; Zielińska, & Kraszewski, 2019; Kołomycew, 2020; Podgórska-Rykała, 2021), stąd też nie jest konieczne dokonywanie ich analizy i opisu w niniejszym opracowaniu. Wydaje się, że wystarczające będzie ich wskazanie. Są to m.in. referendum lokalne, wszelkiego rodzaju konsultacje, rady społeczne, petycje, raport o stanie JST i debata nad nim, inicjatywa lokalna, budżet obywatelski, fundusz sołecki, obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, panele obywatelskie, sądy obywatelskie. To instrumenty zinstytucjonalizowane prawnie lub przynajmniej w jakimś stopniu sformalizowane, co powoduje, że nie powinny być traktowane jak wspomniane w kontekście czwartej władzy mediów konstrukt – metafora. Każdy z nich jest sposobem na wywarcie wpływu, głównie na legitymizowane władze publiczne, przede wszystkim organy JST.

### UWAGI KOŃCOWE

Przeprowadzone badanie pozwoliło odpowiedzieć na pytania badawcze i zweryfikować postawioną hipotezę. Teoretyczną podstawę rozważań problemu czwartej władzy samorządu terytorialnego stanowią elementy naturalistycznej teorii samorządu terytorialnego. Mimo że samorząd terytorialny formalnie jest częścią władzy wykonawczej, to w warunkach definiowania czwartej władzy w kategoriach wpływu istnieją wyraźne przesłanki, by uznać go za czwartą władzę. Władza ta przejawia się jednak na poziomie konkretnych jednostek terytorialnych, ma więc charakter rozproszony. Jej podmiotem są lokalne/regionalne wspólnoty, a przedmiotem – przede

wszystkim legitymizowane organy JST. Realizuje się przy pomocy instrumentów/narzędzi charakterystycznych dla demokracji uczestniczącej. Samorząd terytorialny jako czwarta władza to środowisko (habitat) zapewniające mieszkańcom udział w sprawowaniu władzy publicznej na poziomie jednostki samorządu terytorialnego.

#### BIBLIOGRAFIA

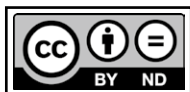
- Barański, M. (1994). Gmina jako lokalny system polityczny. W J. Wódz (Red.). *Polityczne życie lokalne*. Katowice: Wydawnictwo „Śląsk”.
- Barański, M., Kantyka, S., Kubas, S., & Kuś, M. (2007). *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.
- Baszkiewicz, J. (2009). *Władza*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Biernat, T. (2000). *Legitymizacja władzy politycznej. Elementy teorii*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Bosiacki, A. (2006). *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*. Warszawa: Liber.
- Brańka, T. (2018). Treść i zakres pojęcia „autonomia”. Wyzwania definicyjne. *Acta Politica Polonica*, 45(3), 5–17. DOI: 10.18276/ap.2018.45-01.
- Chorążewska, A. (2018). *Zasada ochrony samorządności terytorialnej. Studium konstytucyjne*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Dembiński, H. (1934). *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*. Wilno: Skład Główny w Księgarni św. Wojciecha.
- 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: Oficyna Wydawnicza „Atut” – Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe.
- Gromek, Z. (2022). *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Izdebski, H. (2012). Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji. W A. Lutrzykowski (Red.), *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej* (s. 13–32). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Izdebski, H. (2020). *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*. Warszawa: Wolters Kluwer.



- Jaroszyński, M. (1936, reprint 1990). *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*. Warszawa: Wydawnictwo „Przemiany”.
- Kamiński, R. (2014). *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej. Odbudowa i jej efekty*. Łódź: Wydawnictwo Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi.
- Koc, K. (2013). *Powiat. Przestrzeń władzy publicznej*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Kołomycew, A. (2020). Institutionalisation and implementation of the selected participatory instruments. The case of Poland. *Studia Polilogiczne*, 57, 113–134. DOI: 10.33896/SPolit.2020.57.7.
- Kotarba, B. (2016). Problemy współdziałania organów polskich gmin. *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*, 1, 209–229.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.
- Kroński, A. (1932, reprint 1990). *Teoria samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wydawnictwo „Przemiany”.
- Lutrzykowski, A. (1979). *Władza polityczna w gminie*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Montesquieu (1927). *O duchu praw*. Warszawa: F. Hoesick. Pozyskano z: <https://wolnelektury.pl/media/book/pdf/o-duchu-praw.pdf> (dostęp: 1.09.2022).
- Niżnik-Dobosz, I. (2020). Samorząd terytorialny wobec zasady podziału władzy. *Ruch Prawniczy i Socjologiczny LXXXII(4)*, 21–34.
- Osiatyński, W. (2004). *Rzeczpospolita obywateli*. Warszawa: Rosner & Wspólnicy.
- Ossowski, S., & Stępińska, A. (2010). Dziennikarze polscy – pomiędzy mitem „czwartej władzy” a świadomością misji. W R. Kowalczyk, & W. Machura (Red.), *Media – czwarta władza?* (s. 55–66). Poznań–Opole: Wydawnictwo Naukowe Scriptorium.
- Owsiak, K. (2007). Z historii doktryny samorządu terytorialnego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, 754, 123–136.
- 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). Wrocław: Wydawnictwo LIBRON.
- Pałeczki, K. (2021). *Teoria władzy*. Kraków: Polska Akademia Umiejętności.
- Panejko, J. (1926). *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*. Paryż: Imprimerie de Navarre.
- Piasecki, A.K. (2009). *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Podgórska-Rykała, J. (2021). *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instrument uspołecznienia samorządowego procesu prawotwórczego*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Podsiadło, B. (1997). Zasada podziału władz jako źródło współczesnego państwa. W S. Wróbel (Red.), *Władza polityczna* (s. 43–57). Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Pytlik, B. (2017). Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy. *Studia z Polityki Publicznej*, 1, 103–122.
- Skrzydło-Niżnik, I. (2007). *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Sobczak, J. (2012). Decentralizacja administracji publicznej a zadania samorządu terytorialnego. W A. Lutrzykowski (red.), *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej* (s. 33–52). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Śliwa, M. (2000). Rozwój idei samorządowej w Polsce. W A. Jaeschke i M. Mikołajczyk (Red.), *Co znaczył i znaczy samorząd* (s. 5–24). Kraków: Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej.
- Wróbel, S. (1997). Funkcjonalistyczne koncepcje władzy. W S. Wróbel (red.), *Władza polityczna. Koncepcje i ujęcia zjawiska* (s. 58–83). Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r., K 17/12, OTK-A 2013/8/125.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, OTK 2000/1/2.
- Zielińska, E., & Kraszewski, D. (2019). *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w latach 2014–2017. Konsultacje społeczne, inicjatywa lokalna, inicjatywa uchwałodawcza*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Ziółkowski, J. (2010). Perspektywy analityczne w badaniach nad autorytetem politycznym. *Studia Politologiczne*, 17, 147–159.

## 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/>