

Krzysztof Kupiński  
Akademia Nauk Stosowanych  
Towarzystwa Wiedzy Powszechnej  
w Szczecinie

## POLITYKA JAKO NARZĘDZIE IMPLEMENTACJI WARTOŚCI NA SZCZEBLU LOKALNYM

### Wstęp

Na początku wypada wyjaśnić różnicę pomiędzy polityką jako systemem a polityką publiczną rozumianą jako praktyczną realizacją dobra wspólnego. Obydwie polityki są realizowane w tej samej przestrzeni i dotyczą tych samych społeczności, ale funkcjonalnie są czymś różnym, dlatego nauka opisuje je osobno. Definiowane są w odmienny sposób w zależności od przyjętych założeń związanych z systemem wartości, wykorzystywanym aparatem pojęciowym i badawczym, czy postrzeganiu ich z perspektywy realizacji (zaspokajania) potrzeb społecznych<sup>1</sup>.

System polityczny to konstrukt utkany z szeregu reguł i prawideł, według których wyłaniania jest władza; system ten czasoprzestrzennie nakłada się i przenika z konkretnym systemem społecznym. Pisząc o wyłanianiu władzy należy mieć na uwadze całą złożoność tego procesu, która ściśle zależy od przyjętego paradygmatu trójpodziału władz. Zaproponowany przez Monteskiusza system na poziomie deklaracji przyjmowany jest przez większość systemów politycznych. Różnice pojawiają się na poziomie implementacji i funkcjonalności, które sprawiają, że w istocie mamy do czynienia z różnymi modelami systemów politycznych. Powodem tej odmienności jest sposób oddzielenia trzech władz i ich wzajemnego równoważenia<sup>2</sup>. Najczęściej zarówno, jak i egzekutywa tak i judykatura wyłaniane są przez zgromadzenia parlamentarne. W każdym razie na poziomie zasady należy uznać, że reguła ta ma zastosowanie na wszystkich szczeblach wyłaniania i funkcjonowania legislatury, egzekutywy i judykatury. Niektórzy badacze zwracają uwagę, że w systemach politycznych odwołujących się do trójpodziału władz zdarzają się sytuacje,

---

<sup>1</sup> R. Szarfenberg, *Polityka publiczna – zagadnienia i nurty teoretyczne*, [w] „*Studia z Polityki Publicznej*”, nr 1(9)2016, s. 65-70.

<sup>2</sup> W. Łączkowski, *Trójpodział władzy a dobro wspólne*, [w] „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*”, Rok LXXX – zeszyt 1 (2018), s. 33-38.

w których dochodzi do sporów, jeśli chodzi o stosowanie prawa; z jednej strony prawo stanowi legislatura, z drugiej zaś judykatura występuje jako interpretator słów, pojęć i sensów, które z zapisów prawnych się wyłaniają, a poprzez uzus wpływają na praktyczny wymiar prawa. Spór, który często występuje pomiędzy legislaturą i egzekutywą a judykaturą, dotyczy tego, czy ze strony tej ostatniej nie dochodzi do nadużycia władzy sądowniczej. W praktyce jednak jest to spór nierozstrzygalny i tylko praktyka pokazuje w jakim stopniu w danym momencie jedna z władz ma przewagę, czy też występuje zrównoważenie wpływów<sup>3</sup>.

Badacze opisujący systemy polityczne wymieniają wiele ich rodzajów w zależności od typu reżimu politycznego, zasady organizacji aparatu państwowego czy struktury terytorialnej państwa<sup>4</sup>. Mając na uwadze tylko te trzy wymienione obszary można uzyskać dziesiątki rodzajów systemów, które mieszczą się w kanonie systemów demokratycznych i wiele z takich, które takimi nie są. W każdym razie system polityczny jest ściśle związany z wyłanianiem i sprawowaniem władzy, natomiast to, co w sumie jest ponad tym konkretnym działaniem i co realizuje każda władza bez względu na trwałość lub częstotliwość wymiany osób ją sprawujących, to polityka publiczna. Jerzy Hausner traktuje ją jako składową czterech komplementarnych względem siebie płaszczyzn, na których realizowana jest władza. Pierwszy poziom ma charakter dyskusyjny i związany jest z debatą społeczną. Drugi poziom postrzegania polityki dotyczy systemu politycznego i tego, kto nim zarządza i w jaki sposób uzyskuje nad nim kontrolę. Trzeci poziom dotyczy władzy jako procesu decyzyjnego (płaszczyzna behawioralna). I wreszcie czwarty poziom, który w tym miejscu jest najbardziej interesujący, ma charakter funkcjonalno-techniczny, czyli związany jest z rozpoznaniem, w jaki sposób realizowana jest władza nad zasobami<sup>5</sup>. Jest to "[...] celowe działanie władzy publicznej, a przede wszystkim rząd i samorząd terytorialny. Polityki publiczne realizuje się w mniej lub bardziej wyodrębnionych obszarach życia społecznego przez zastosowanie specyficznych technologii, które nadają tym politykom techniczny charakter i pozornie odpolityczniają je"<sup>6</sup>.

Wielu autorów podkreśla, że wszelkie działania publiczne wymagają przede wszystkim dojrzałego dyskursu<sup>7</sup>. Ten zaś związany jest nieodłącznie z odpowiednią kulturą, poziomem świadomości politycznej występującej w danej społeczności i swoistego klimatu sprzyjającego rzetelnej debacie. Inaczej wygląda to w systemach autorytarnych, gdzie debata jest markowana i dająca rządzącym swoistego rodzaju alibi, inaczej zaś

<sup>3</sup> T. Bekrycht, *Kryzys idei trójpodziału władzy*. Kilka uwag na tle współczesnego sporu o Trybunał Konstytucyjny w Polsce – perspektywa filozoficzno-prawna, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. CIV, 2017, s. 14-17.

<sup>4</sup> M. Podolak, M. Żmigrodzki, *System polityczny i jego klasyfikacje*, <http://www.serwis.wsjo.pl/lektor/1881/M%20Podolak%20M%20AFmigrodzki%20System%20polityczny%20i%20jego%20klasyfikacje%20Wsp%F3%B3czesne%20systemy%20polityczne.pdf> [24.04.2019]; por. także: M. Bankowicz, *Prezydenty, Kraków: 2013*. Autor tego opracowania pokazuje odmienną rolę i wpływ na rządzenie państwem prezydenta w zależności od przyjętego wzorca prezydentury. Pokazuje prezydenta jako szefa egzekutywy, jak w Stanach Zjednoczonych i prezydenta jako notariusza, jak ma to miejsce w Republice Federalnej Niemiec, czy choćby prezydentura zbiorowa, z jaką mamy do czynienia w Szwajcarii.

<sup>5</sup> J. Hausner, *Polityka a polityka publiczna*, [w] „Zarządzanie Publiczne”, nr 01/2007, s. 43.

<sup>6</sup> J. Hausner, *Tamże*, s. 51.

<sup>7</sup> A. Balczyńska-Kosman, *Język dyskursu publicznego w polskim systemie politycznym*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 2 (2013), s. 143-153.

w rozwiniętych systemach, w których odgrywają ogromną rolę jako uczestnicy debaty różnego rodzaju organizacje pozarządowe, zespoły ekspertów, środowiska uniwersyteckie czy instytuty badawcze<sup>8</sup>. Zdybała zwraca uwagę, że bez względu na dojrzałość systemu w dyskursie ścierają się dwie tendencje: pierwsza związana ze swoistego rodzaju grupami interesów, z których jedni uczestnicy zyskują a drudzy tracą oraz druga, która polega na stosowaniu swoistej drogi do zwycięstwa stron na zasadzie korzyści dla wszystkich uczestników<sup>9</sup>.

### Polityka publiczna a system polityczny

Społeczność funkcjonująca w obszarze kompetencji i oddziaływania państwa czy samorządu napotyka wiele problemów, których nie jest w stanie samodzielnie rozwiązywać. Państwo i samorząd podejmują działania, które poprzez dyskurs (deliberację) w pierwszej kolejności ustalają katalog problemów, porządkują je według pilności i znaczenia dla społeczności. Następnie na podstawie tych ustaleń opracowywany jest plan działania, w którym rozpisane są zadanie, konieczne narzędzia, przypisane zasoby i terminy realizacji.

Polityka publiczna to przede wszystkim takie zaprojektowanie działań, które nie tyle są reaktywne względem zdarzeń zewnętrznych, ile świadome wykorzystanie narzędzi do monitorowania spraw publicznych.

Jako przykład reaktywnej działalności państwa przyjmuje się działania podejmowane przez służby związane z szeroko pojętym bezpieczeństwem obywateli. W tej liczbie są służby medyczne (zdrowie), policja ze wszystkimi wyspecjalizowanymi jednostkami, agencje bezpieczeństwa, wojsko czy straż pożarna<sup>10</sup>. Aby owe służby mogły reagować na gwałtowne zdarzenia i okoliczności państwo z ogromnym wyprzedzeniem planuje organizację wymienionych służb, określa zadania (przepisy), zapewnia niezbędną infrastrukturę, zasoby i środki<sup>11</sup>.

Pozostałe działania państwa służą budowaniu wydajnych rozwiązań instytucjonalnych i materialnych służących obywatelom i tworzonych przez nich społecznościom. Do tych obszarów zalicza się infrastrukturę związaną z komunikacją i transportem (drogi<sup>12</sup>, koleje, lotnictwo, który itp.), infrastrukturę energetyczną czy telekomunikację. Wszystkie powyższe działania wymagają finansowania, dlatego istotnym obszarem z punktu systemowego działania państwa jest sprawny system poboru podatków. Część z nich przynależy państwu, które w znaczącej części dystrybuuje je na niższe szczeble, a część stanowi system danin lokalnych (gmina, powiat, województwo).

Mając na uwadze powyższe przykłady można przyjąć, że państwo jako takie podejmuje w wielu obszarach działania systemowe, które poprzedzone są dyskursem, ustale-

<sup>8</sup> A. Zybala, *Polityki publiczne*. Warszawa: 2012, s. 100-122.

<sup>9</sup> A. Zybala, *Tamże*, s. 119.

<sup>10</sup> J. Piwowarski (red.), *System zarządzania kryzysowego w Polsce*, Kraków-Katowice: 2018.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. 2007 Nr 89 poz. 590, [dostęp 09.06.2019] <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20070890590/U/D20070590Lj.pdf>.

<sup>12</sup> J. Targosz, J. Wiederek, *Sieci komunikacyjne w Polsce 2014-2020*, [w] „Autobusy” nr 6/2018, s. 261-265.

niem priorytetów i ustaleniem kolejności i zakresu działań państwa albo samemu, albo we współpracy z samorządami. W tym zakresie ważna jest zasada subsydiarności, która oznacza, że każdy szczebel władzy realizuje tylko te zadania, których nie jest w stanie wykonać szczebel niższy.

Systemowość działania państwa w sferze polityki publicznej związana jest z realizacją wartości politycznych, których zakres obowiązywania usytuowany jest w dłuższym horyzoncie czasowym niż cykl działań stricte politycznych związanych z rywalizacją ugrupowań politycznych o sprawowanie władzy. Skuteczność podejmowanych działań w zakresie polityki publicznej uwarunkowana jest wartościami politycznym ze szczególnym wyróżnieniem tej, która związana jest z praktykowaniem demokracji.

### **Sektorowość polityki państwa**

Państwo mając na uwadze realizację wartości politycznych, które wynikają z potrzeb obywateli, o czym wspomniano wcześniej, wychodząc od głównych celów związanych z bezpieczeństwem zewnętrznym i wewnętrznym (wszystkie inne wartości wywodzą się z tych dwóch) rozpisuje swoje działania na poszczególne obszary. Później te obszary podlegają priorytetyzacji, co związane jest z dążeniem do uzyskania najlepszych warunków do realizacji celów głównych. Główne cele to strategia, która w pierwszej kolejności sformułowana jest na najbardziej ogólnym poziomie w Konstytucji, później zaś dopiero w programach i planach rządu, który wcześniej w wyborach uzyskał legitymizację swoich pomysłów na realizację wartości politycznych.

Mówiąc o polityce sektorowej państwa należy wskazać politykę, która preferuje określone obszary kosztem innych. Najpowszechniej przyjmuje się, że polityka sektorowa dotyczy przemysłu i rolnictwa, w których to określone dziedziny, produkty uzyskają wsparcia państwa, czy to w formie finansowania rozwoju i innowacji, czy poprzez wsparcia specjalnym wydzielonym systemem opodatkowania, który daje przewagi. Sektorowa polityka ma na celu konkurencyjność krajowej gospodarki na rynkach zewnętrznych, ale związana jest z bezpieczeństwem zaopatrzenia (dostępu do określonych zasobów) i ochroną rynku pracy (bezpieczeństwo zatrudnienia).

Polityka sektorowa to nic innego, jak takie działania rządzących, które kompleksowo wyznaczają cele i kierunki określonego obszaru gospodarki państwa. Biorąc pod uwagę, że Polska od 2004 roku jest członkiem Unii Europejskiej jej polityka sektorowa musi być i jest w jakiejś korelacji z polityką sektorową prowadzoną na całym obszarze tej organizacji. Nie jest to zwykle powielanie, ale implementacja uwzględniająca lokalne różnice i potrzeby. Zresztą polityką UE jako organizacji jest takie prowadzenie polityki sektorowej, by doprowadzić do wyrównania potencjałów między poszczególnymi terytoriami wchodzącymi w skład Wspólnoty.

Polityk sektorowych jest wiele, ale jak zawsze w zarysowaniu jakiegoś zagadnienia należy wskazać te najbardziej interesujące i mające wpływ na politykę państwa, które poprzez określone narzędzia implementuje wartości polityczne. Wszystko to rozgrywa się

w określonym kontekście czasowym i gospodarczym, które władze każdego szczebla muszą uwzględnić w swoich działaniach<sup>13</sup>.

Rząd polski w relacjach z Komisją Europejską zwracał uwagę w swoich wystąpieniach na takie polityki sektorowe jak:

- transport,
- rolnictwo,
- energetyka,
- technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT),
- ochrona środowiska,
- działalność badawczo-rozwojowa (B+R),
- polityka morska.

Rząd polski w stanowisku zwracał uwagę, że polityki sektorowe danego kraju powinny podlegać koordynacji w ramach Wspólnoty, by prowadziły do głębszej integracji gospodarczej i terytorialnej<sup>14</sup>.

Transport postrzegany jako przedmiot regulacji i oddziaływania państwa ma szerszy zakres znaczeniowy niż jego potoczne wyobrażenie, które często postrzega tę branżę jako transport osób. Wynika to przede wszystkim z potocznego doświadczenia. Natomiast spojrzenie na transport jako jeden z sektorów troski państwa pokazuje go nam wieloaspektowo jako transport samochodowy, kolejowy<sup>15</sup>, lotniczy, wodny (rzeczny) i morski. Polityka rządu polskiego uwzględnia warunki brzegowe tej sfery zakreślane przez Komisję Europejską, która z jednej strony chce wpłynąć poprzez regulacje na obniżenie poziomu hałasu, zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza, z drugiej zaś strony przeprowadzić to w taki sposób, żeby nie ograniczać mobilności obywateli. Mowa tu o różnego rodzaju rozwiązaniach określanych mianem multimedialnych, które będą odpowiedzią na wyzwania związane z ochroną środowiska i będą wykorzystywały pewien łańcuch transportowy, na który będą się składać autobusy miejskie, autokary, przewóz pasażerów koleją i wreszcie transport lotniczy<sup>16</sup>. Innym i to bardzo poważnym zagadnieniem jest sprawa konkurencyjności transportu zarówno wewnątrz Unii Europejskiej, jak i w relacjach z usługodawcami spoza Wspólnoty. Warto jeszcze zasygnalizować w tym miejscu na problemy związane z konkurencyjnością polskich firm transportowych i restrykcyjne przepisy dotyczące wynagrodzeń kierowców za czas pracy, gdy przewoźnicy świadczą usługi na terytorium Francji.

<sup>13</sup> Por. G. Masik, *Sektory gospodarcze w badaniach odporności ekonomicznej regionów*, [w] „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego”, nr 33(1)/2019, s. 117-126.

<sup>14</sup> Załącznik do Stanowiska Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee: Green Paper on Territorial Cohesion – Turning territorial diversity into strength COM(2008) w: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/consultation/terco/pdf/2\\_national/12\\_1\\_poland\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/pdf/2_national/12_1_poland_pl.pdf) [dostęp: 11-08-2019].

<sup>15</sup> P. Świątecki P., *Przekształcenia polskiego prawa kolejowego*, [w] „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Kadr Menedżerskich”, nr 3(2018), s. 130-133.

<sup>16</sup> A. Jaskólski, *Założenia polityki transportowej Unii Europejskiej w XXI wieku. Uwarunkowania, wyzwania, strategie działania*, [w] „Rocznik Integracji Europejskiej” nr 7-2013, s. 283-286; Świątecki P., *Sytuacja prawna lotniska*, [w] „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Kadr Menedżerskich” nr 5 (2020), s. 23-29.

Rolnictwo z racji naturalnych ograniczeń i zależności od pogody i zdecydowanie mniejszej stopy zwrotu nakładów niż w innych sektorach zawsze znajdowało się pod szczególną kuratelą państwa. Wydzielone było i jest ministerstwo rolnictwa, które organizuje sektorowe regulacje i infrastrukturę służącą rolnictwu. Owszem nie ma już rolnictwa państwowego, ale bez wsparcia państwa branża nie byłaby w stanie funkcjonować, konkurować i się rozwijać. Mamy tu do czynienia z ciągłym interwencjonizmem państwa, które poprzez stosowane środki i regulacje stara się utrzymać opłacalność i wielkość produkcji rolnej. Biorąc pod uwagę, że otoczenie rolnictwa związane z przetwórstwem i dystrybucją żywności ciągle się zmienia, to i regulacja państwa też podlegają zmianom. Państwo starając się chronić miejsca pracy w rolnictwie (bezpieczeństwo zatrudnienia) stara się wpływać na jego opłacalność poprzez różnego rodzaju dopłaty lub korzystne finansowanie modernizacji w rolnictwie (zakup sprzętu, środków wzrostu itp.), protekcjonizm polegający na nakładaniu ceł na produkty rolne sprowadzane z zagranicy, wprowadzenie kontyngentów ilościowych, a także stymulacja eksportu żywności poprzez dopłaty do eksportu. Państwo także wpływa (ingeruje) na rynku wewnętrznym poprzez interwencyjne skupunki produktów, ustalanie cen minimalnych, udzielanie kredytów na preferencyjnych warunkach, inwestycje w infrastrukturę taką jak melioracje terenów rolnych, rekultywacja gruntów które uległy degradacji przemysłowej, czy budowa silosów na składowanie zbóż i rzepaku. Istotnym elementem oddziaływania państwa jest także stworzenie takich mechanizmów podatkowych i ulg, które zatrzymałyby siłę pobocza na wsi.

Energetyka stanowi wrażliwy sektor aktywności państwa, który ściśle wiąże się z polityką bezpieczeństwa. Nawet jeśli firmy związane z produkcją, przesyłem i sprzedażą energii są prywatne, to państwo zastrzega sobie istotne decyzje dotyczące ich funkcjonowania i stosowanych cen. Energia jest istotnym produktem dla obywateli i dla przemysłu. Kluczowe jest tu wskazanie, że polityka sektorowa dotyczy energii i odnosi się do energii elektrycznej, ale i gazu ziemnego oraz produktów naftowych i paliw alternatywnych. Państwo patrzy na energetykę w aspekcie wartości, jaką jest bezpieczeństwo energetyczne państwa, dlatego nie może ograniczać się wyłącznie do źródeł energii i kanałów jej dystrybucji, ale także ma wzgląd na jej bilans. W zakresie bilansu energetycznego ważne jest spojrzenie na inwestycje i innowacyjność związaną ze zmniejszeniem energochłonności jednakowo w przemyśle, w transporcie czy ogrzewaniu mieszkań. W tej ostatniej sprawie przewiduje się termomodernizacje, które w istotnym udziale zmniejszy zapotrzebowanie na energię przez odbiorców w gospodarstwach domowych<sup>17</sup>, a w konsekwencji wpłynie na całokształt bilansu energetyczny w Polsce<sup>18</sup>. Najważniejsze w działaniu państwa przy realizacji polityki sektorowej w tym zakresie będzie zapewnienie “(1) bezpieczeństwa energetycznego,

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw, [w] <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU2019000051/O/D20190051.pdf> [dostęp: 2020-06-25]; Termomodernizacja – opis programu, [w] <https://www.gov.pl/web/rozwoj/termomodernizacja> [dostęp: 2020-06-25].

<sup>18</sup> Ministerstwo Energii, 2018, Polityka Energetyczna Polski do 2040 roku (PEP2040), [w] <https://www.gov.pl/attachment/ba2f1afa-3456-424d-b3bf-0de5a639849e> [dostęp: 11-08-2019].

(2) konkurencyjności gospodarki i poprawę efektywności energetycznej, (3) ograniczenia wpływu energetyki na środowisko<sup>19</sup>.

Informacja i jej przepływ zawsze miały wpływ na bezpieczeństwo państwa, dlatego wszelkiego rodzaju technologie związane z wytwarzaniem informacji, przechowywanie i dystrybucją należą do najwrażliwszych obszarów. Mówi się o tym w aspekcie informacji chronionej i ważnej dla bezpieczeństwa, ale i w aspekcie wolności i swobody komunikacji obywateli. Rozwój infrastruktury komunikacyjnej związanej z Internetem, telefonią, telewizją, telefonią mobilną i satelitarną, radio, telewizja, ale także serwery, dyski twarde stacjonarne i przenośne, dyski CD/DVD, taśmy magnetyczne, sieci telekomunikacyjne, w tym światłowody stanowią niewrażliwy system w funkcjonowaniu każdej społeczności. W aspekcie działania władzy publicznej, a gmina jest jej podstawową jej częścią, ogromne znaczenie ma prowadzenie Biuletynu Informacji Publicznej (BIP)<sup>20</sup>. Organy władzy publicznej zobowiązane są umieszczać tam wszystkie ważne dla obywateli informacje. Nadto należy dostrzegać obok tych oficjalnych kanałów komunikacji różnego rodzaju usługi związane z portalami społecznościowymi, komunikatorami, witrynami przekazującymi informacje itp. Ten obszar jest bardzo wrażliwy na wrogie oddziaływanie i jako taki podlega szczególnej ochronie zarówno w aspekcie bezpieczeństwa państwa, jak i w zakresie prywatności obywateli, którzy w jakimś zakresie korzystają z tych technologicznych możliwości.

Spółeczność rozumiana jako wszyscy zamieszkujący terytorium danego państwa, ale każdy z regionów i pomniejszych obszarów oddzielnie, żyją w przestrzeni określonej mianem środowiska. Są jego integralną częścią, ale i siłą przekształcająca to środowisko. Człowiek jako gatunek zdominował całość planety, jego aktywność gospodarcza, przemysłowa, środki transportu, metody pozyskiwania i wytwarzania energii, ogromne skupiska, produkcja żywności i opakowań, towarzyszący hałas wpływają na człowieka, ale i na ten obszar, który on zajmuje.

Państwo w swoich działaniach ma na uwadze środowisko jako wartość polityczną, bo chronioną dla dobra obywateli. Diagnostuje krytyczne obszary, wskazuje zakres i metody ich ochrony, wskazuje odpowiedzialnych za ochronę na szczeblu państwowym i lokalnym (służby i agendy państwowe) i określa sankcje za działania przeciwko środowisku. Regulacje w tym zakresie w formie ustawowej na bardzo szeroką skalę i w związku z dostosowywaniem polskiego prawodawstwa do wymogów ówczesnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (później Unia Europejską) zostały podjęte w 2001 roku i objęły większość kluczowych obszarów i działań mających wpływ na środowisko. Sama ustawa "Prawo ochrony środowiska"<sup>21</sup> podlegała w kolejnych latach uzupełnieniom i zmianom

<sup>19</sup> Polityka energetyczna Polski 2040. *Analiza kierunków najważniejszych zmian*, [w] <https://leonardo-energy.pl/artykuly/polityka-energetyczna-polski-2040-analiza-kierunkow-najwazniejszych-zmian/> [dostęp: 11-08-2019].

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. 2001 Nr 112 poz. 1198, [w] <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20011121198/U/D20011198Lj.pdf> [2020-06-25].

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. "Prawo ochrony środowiska", Tekst ujednolicony, [w] <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20130001232/U/D20131232Lj.pdf> [dostęp: 11-08-2019].

zachowując kluczowy cel i regulacje. Wszystkie działania państwa w tym zakresie odwołują się do zasady zrównoważonego rozwoju, który polega na tym, co zapisano w "The Worker Establishment Characteristics Database" (tez. Raport Brundtland): "na obecnym poziomie cywilizacyjnym możliwy jest rozwój zrównoważony, to jest taki rozwój, w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie"<sup>22</sup>.

Polityka sektorowa państwa w zakresie badań i rozwoju (B+R) związana jest z tworzeniem warunków prawnych i finansowych dla tego, co można nazwać działaniami poznawczymi wykorzystującymi metodologię naukową w celu poszerzenia wiedzy. Zakres tej wiedzy odnosi się przede wszystkim do człowieka, który jest jednocześnie jej podmiotem i przedmiotem, dotyczy kultury i społeczeństwa i co najważniejsze celem tak konstruowanych warunków jest znajdowanie praktycznego zastosowania dla tej nowej wiedzy.

Sektorowe spojrzenie państwa na tę działalność obejmuje takie rodzaje badań jak (1) badania podstawowe, które mają charakter eksperymentalny lub teoretyczny i nie zawsze poza poszerzeniem wiedzy mają zastosowanie praktyczne; (2) badanie przemysłowe, które mają na celu odkrycie nowej wiedzy i praktyczne jej wykorzystanie do opracowania nowych produktów lub technologii, usług itp.; (3) i wreszcie prace rozwojowe, których celem jest wchodzenie w posiadanie, nabywanie i wykorzystanie wiedzy, umiejętności, technologii i działalności gospodarczej w celu tworzenia nowych projektów i produktów oraz usług, które w istotnym stopniu pozwalają opracować ulepszenia produktów lub usług, czy technologii. Prowadzenie działalności gospodarczej w wymienionych wyżej obszarach regulowane jest "Ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych"<sup>23</sup> oraz "Ustawą o podatku dochodowym od osób prawnych"<sup>24</sup> i ma na celu poprzez ulgi i odpisy podatkowe wspierać ten obszar gospodarki. Państwo postrzega jako istotne składowe działalności badawczo-rozwojowej (1) jednostki naukowe i badawczo rozwojowe takie jak: Polska Akademia Nauk, państwowe jednostki działające na podstawie "Ustawy o instytutach badawczych"<sup>25</sup>, inne jednostki o charakterze prywatnym, które według Polskiej Klasyfikacji Działalności przypisane są do działu 72 "Badania naukowe i prace rozwojowe. (2) Dalej wymienia się jednostki obsługi nauki, na które składają się biblioteki, archiwa naukowe, stowarzyszenia o charakterze naukowym i inne podobne im jednostki; (3) jednostki rozwojowe, które są częścią podmiotów gospodarczych o charakterze przemysłowym z własnym zapleczem laboratoryjnym, biurami konstrukcyjnymi czy zakładami związanymi z rozwojem techniki, których działalność jest prowadzona równoległe z działalnością

<sup>22</sup> Cytowane za: J. Siekierski, M. Bukowska, *Zrównoważony rozwój jako koncepcja w naukach ekonomicznych*, [w] „*Studia i prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*”, nr 8/2008, s. 362.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Tekst ujednolicony, Art. 26e-26g, [w] <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180001509/U/D20181509Lj.pdf> [dostęp: 12-08-2019].

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, Tekst ujednolicony, Art. 16d, [w] <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19920210086/U/D19920086Lj.pdf> [dostęp: 12-08-2019].

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych, Tekst ujednolicony, [w] <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180000736/U/D20180736Lj.pdf> [dostęp: 12-08-2019].



produkcyjną i wreszcie (4) szkoły wyższe, których podstawowym zadaniem oprócz dydaktyki jest prowadzenie działalności badawczej i ostatnie (5) inne jednostki związane ze szpitalami, które prowadzą poza podstawowymi zadaniami prace badawczo-rozwojowe.

I wreszcie polityka morska wymieniona na początku tej części jako jedna z polityk sektorowych państwa. Jest ona ściśle powiązana ze zintegrowaną polityką morską Unii Europejskiej, która już w 2007 roku nakreśliła jej ramy dla wszystkich państw wchodzących w skład tej wspólnoty. W wydanym wówczas dokumencie wskazano, że morze stanowi z jednej strony bardzo intensywny obszar oddziaływania ze względu na korzyści, jakie osiągają państwa mającego do niego dostęp (szlaki komunikacyjne, pozyskiwanie żywności, wydobywanie z dna morskiego surowców itp.), z drugiej zaś wykorzystywanie morza jest bdy intensywne i zagrażające środowisku morskemu, które zdegradowane przestanie przynosić korzyści. Celem ówczesnego wystąpienia było wskazanie, że należy znaleźć równowagę między potrzebami gospodarki UE a zachowaniem potencjału morza jako obszaru gospodarowania i wykorzystywania. Wskazano, że wszystko to należy odczytywać w kontekście postępującej globalizacji i zmian klimatycznych<sup>26</sup>. Równocześnie z tym komunikatem państw członkowski UE zaczęły tworzyć własne strategie dotyczące tej części gospodarki, gdzie sektorowość polityki morskiej została osadzona w kontekście unijnym. W tej chwili w Polsce obowiązuje dokument przyjęty w 2015 roku o nazwie "Polityka morska Rzeczypospolitej Polskiej (z perspektywą do 2030 roku)"<sup>27</sup>. Zawarte w nim są zapisy dotyczące wzmocnienia gospodarczego polskich portów, konkurencyjności transportu morskiego, bezpieczeństwa na morzu, ochrony środowiska z jednoczesnym podjęciem działań związanych z poprawieniem jego jakości oraz ochroną brzegu morskiego, prowadzenie badań morskich i rozwój szkolnictwa morskiego, wykorzystanie zasobów morskich ze szczególnym uwzględnieniem rybołówstwa czy rozwój turystyki morskiej.

Wymienione i przedstawione powyżej rodzaje polityk sektorowych państwa nie wyczerpują wszystkich, ale ich przedstawienie miało na celu wskazanie najważniejszych kierunków i zilustrowanie, na czym to polega.

### **Narzędzia polityki publicznej służące realizacji wartości**

Polityka publiczna jest skupiona na sprawowaniu władzy, która jest jej immanentną częścią. Władze sprawują politycy z wykorzystaniem wsparcia administracji, która im podlega i realizuje określone zadania zarówno na szczeblu państwowym, jak i na poziomie samorządowym, który współuczestniczy w realizacji zadań publicznych.

Każdy ze szczebli władzy publicznej, aby być skutecznym w rządzeniu, posługuje się określonym instrumentarium, które odpowiednio użyte pozwala realizować wyznaczone cele.

<sup>26</sup> *Zintegrowana polityka morska*, KOMA(2007) 575, 10.10.2007, [w] [https://www.gov.pl/documents/528248/541918/Niebieska\\_Ksiega.pdf/fe527108-33c3-2e63-97f0-47707ed38003](https://www.gov.pl/documents/528248/541918/Niebieska_Ksiega.pdf/fe527108-33c3-2e63-97f0-47707ed38003) [dostęp: 12-08-2019].

<sup>27</sup> *Polityka morska Rzecz pospolitej Polskiej (z perspektywą do 2030 roku)*, [w] [https://www.gov.pl/documents/528248/541918/Polityka\\_Morska\\_RP.pdf/be2520f9-38b9-6e5a-6c65-b49e2f3e6b4d](https://www.gov.pl/documents/528248/541918/Polityka_Morska_RP.pdf/be2520f9-38b9-6e5a-6c65-b49e2f3e6b4d) [dostęp: 13-08-2019].

Do najbardziej podstawowych narzędzi polityki publicznej się zalicza:

- informowanie, czyli komunikowanie się z podmiotem władzy, jakim są obywatele;
- interwencje podejmowane przez władzę: działania w sytuacjach ekstraordynaryjnych, ale przypisanych do zadań władzy publicznej;
- kształtowanie sfery ekonomicznej przez określanie obciążeń podatkowych, zwolnień podatkowych, dofinansowania itp.;
- wszelkiego rodzaju regulacje, które zobowiązują lub nakazują określone zachowania, działania lub powstrzymywanie przed określonymi aktywnościami;
- określenie w formie zapisów przestrzeni i swobody działania obywateli i podmiotów o charakterze gospodarczym, określenie dopuszczalnych ram działalności.

Najbardziej podstawowym i pierwszym narzędziem jest informacja, poprzez którą władza publiczna każdego szczebla informuje obywateli o swoich zamiarach, środkach jakich zamierza użyć do ich realizacji, koniecznym zaangażowaniu obywateli, kosztach, skutkach dla określonych grup i podmiotów znajdujących się w sferze oddziaływania władzy. Poza aktywnością w tym zakresie podejmowaną z inicjatywy władzy publicznej z wnioskiem o konkretną informację może wystąpić każdy obywatel i władza publiczna ma obowiązek mu takiej informacji udzielić. Aktywność w tym zakresie wykazują obywatele, ale przede wszystkim dziennikarze działający w interesie publicznym, którzy opisują różnego rodzaju zjawiska i zdarzenia dotyczące sfery publicznej. Można na tę sferę spojrzeć w dwóch aspektach: długofalowo i krótkoterminowo. Ten pierwszy aspekt jest realizowany w ciągu wielu lat i to bez względu na zmiany w samym obrębie egzekutywy i legislatury władzy publicznej. Dotyczy on między innymi edukacji obywatelskiej, która polega przede wszystkim na opracowaniu i realizowaniu programów edukacyjnych w szkołach na poziomie podstawowym i średnim. Programy ulegają zmianom i modyfikacjom w zależności od priorytetów, jakie stawiają sobie aktualnie rządzący, ale podstawowy kierunek jest taki, aby obywatele byli przygotowani do partycypacji w wyłanianiu władzy, uczestniczeniu w jej sprawowaniu i kontrolowaniu. Ta forma informowania przede wszystkim pokazuje i uczy o tym, jak zbudowane jest państwo, jakie są poszczególne szczeble sprawowania władzy w imieniu obywateli, jak tworzone jest prawo, jakie są konstytutywne ramy funkcjonowania państwa, możliwości zmian w jego funkcjonowaniu i przede wszystkim wskazanie, gdzie w tym wszystkim jest obywatel. To wszystko służy rozwojowi i poczuciu obywatelskości, by każdy mógł poczuć się obywatelem państwa. W następstwie tym należy wspomnieć, że tego typu instrument wychowania służy budowaniu i umacnianiu społeczeństwa obywatelskiego zakorzenionego i świadomego swojego państwa we wszystkich jego przejawach i na każdym poziomie. Jest to postulat maksymalistyczny, do którego dąży każda władza oczekująca zaangażowania obywateli<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> M. Rachwał, *Współczesna demokracja a społeczeństwo obywatelskie na przykładzie Polski*, [w] „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” nr 2 (2011) s. 21, <https://doi.org/10.14746/ssp.2011.2.02>.

Sięganie rządzących po aktywność obywateli miało już miejsce w czasach starożytnych począwszy od Arystotelesa, który pisał o “koinonia politike” poprzez Cyncerona opisującego polityczny wymiar społeczeństwa jako “societas civilis”. Twym miejscu warto zaznaczyć, że aż do XVIII wieku to określenie miało konotację nieco inną niż współczesna i odnosiła się stricte do państwa jako takiego<sup>29</sup>. Później dopiero zaczęto postrzegać społeczeństwo obywatelskie jako coś wykraczające poza państwo i jego regulacje. Państwo jakby stawało się wewnętrzną strukturą społeczeństwa obywatelskiego, które je kształtuje i dostosowuje do swoich potrzeb. Obywatelskość jest kategorią moralną i ma wpływ na kształtowanie rzeczywistości, potrafi ją zmieniać<sup>30</sup>.

Drugim elementem długofalowej polityki informacyjnej realizowanej w ramach polityki publicznej jest szeroko rozumiane doradztwo czy doradzanie obywatelom. Związane jest to z organizowaniem choćby punktów informacyjnych (czasowych lub stałych), które przekazują oczekiwaną informację, prowadzenie stron internetowych z odpowiednią skonfiguracją wyszukiwania zagadnień, czy to, co wynika z przepisów prawa Biuletyn Informacji Publicznej.

I wreszcie trzecim elementem polityki, jest bieżące informowanie obywateli o działaniach władzy, które realizowane jest na bieżąco poprzez komunikaty, konferencje prasowe, spotkania z obywatelami/wyborcami, działania w terenie, czy przyjmowanie obywateli w urzędach. Często jest to prowadzone według określonego scenariusza i służy przekonaniu obywateli o słuszności działań podejmowanych przez władzę publiczną. Można by na ten temat przedstawić wiele różnych opinii i wskazań, ale nie jest to kluczowym przedmiotem rozważań tej dysertacji.

Jednym z istotnych narzędzi polityki publicznej jest bezpośrednia interwencja państwa w sprawy istotne dla obywateli. Odbyna się to zwłaszcza w sytuacji zagrożenia istotnych interesów związanych z bezpieczeństwem publicznym. Można mówić o różnorodnych rodzajach bezpośrednich interwencji takich jak:

- siłowa interwencja realizowana przez policję, wojsko i podobne im służby wyposażone w instrumenty przymusu i oddziaływania;
- kontrola służb związanych z ochroną środowiska i zdrowiem;
- działania ratownicze podejmowane przez straż pożarną (zagrożenie ogniem, zagrożenie chemiczne itp.);
- kontrole i zabezpieczenia podejmowane przez służby sanitarne i weterynaryjne.

Te i inne rodzaje interwencji składają się na stan bezpieczeństwa społecznego realizowanego w ramach aktywności i obowiązków państwa i jego polityki publicznej<sup>31</sup>.

Nie bez znaczenia jest fakt, że w ramach polityki publicznej państwa co jakiś czas opracowuje i aktualizuje swoje zadania dotyczące bezpieczeństwa narodowego, które dotyczą takich obszarów jak miejsce państwa w wymiarze globalnym, regionalnym

---

<sup>29</sup> M. Rachwał, Tamże, s. 22.

<sup>30</sup> G. Weigel, *Ostateczna rewolucja: Kościół sprzeciwu a upadek komunizmu*, Poznań: 1995, s.12.

<sup>31</sup> A. Mielczarek, *Istota i stan bezpieczeństwa społecznego Polaków na początku XIX w.*, [w] G. Górski i in. (red.) *Bezpieczeństwo w Polsce i Europie. Wybrane aspekty*, Toruń: 2019, s. 229-250.

i krajowym. Mając to na uwadze Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, w którym opracowano "Strategię Bezpieczeństwa Narodowego RP" w szczególności odnosi i opisuje narzędzia polityki publicznej na płaszczyźnie działań obronnych, ochronnych, społecznych i gospodarczych<sup>32</sup>.

Kolejnym bardzo ważnym narzędziem stosowanym w polityce publicznej są instrumenty ekonomiczne, poprzez które państwo i administracja publiczna pozyskuje środki (jest to świadczenie pieniężne na rzecz państwa lub samorządu) na realizację zadań publicznych. Państwo lub samorząd przeznaczają je na rozwój infrastruktury (drogi, linie energetyczne, regulacje rzek), składowe bezpieczeństwa jak wojsko i policja czy straż pożarna, oświata i służba zdrowia, by poprzestać na wymienieniu najważniejszych. Podatki to dwa rodzaje poboru: bezpośrednie od dochodów osób fizycznych i spółek oraz pośrednie, które związane są z konsumpcją (zakupami), czyli VAT i akcyza. Do tego można dodać jeszcze cła, podatki od nieruchomości, od posiadania środków transportu, psa itp. Państwo i władza publiczna dysponując środkami finansowymi pobranymi w formie podatków i innych opłat może wykorzystać je na różnego rodzaju subsydia (subwencje), które stanowią pomoc finansową udzielono określonym podmiotom w celu wsparcia ich działalności. Państwo najczęściej wspiera samorządy, które realizują część zadań władzy publicznej (m.in. oświata), ale subwencję otrzymują też partie polityczne (kryterium stanowi wynik wyborczy), przedsiębiorcy, organizacje społeczne, czy osoby fizyczne. Subwencje stanowią pomoc finansową nieodpłatną i bezzwrotną. Są zapisane w budżecie państwa i muszą być wypłacone. Wśród instrumentów polityki publicznej wymienia się jeszcze dotacje, które mają charakter uznaniowy oraz granty, które mają one szersze zastosowanie niż aktywność państwa, ale w tym przypadku postrzegane są jako jedno z narzędzi władzy publicznej. Państwo w swoim budżecie wydziela określone kwoty, wyznacza dysponentów (ministerstwa lub agendy państwowe), którzy na podstawie określonego kryterium udzielają wsparcia finansowego np. na badania naukowe, na tworzenie dzieł artystycznych, czy realizację ważnych projektów o charakterze społecznym.

Powyższe działania władzy publicznej zarówno na szczeblu państwowym, jak i na szczeblu lokalnym opierają się na prawie do formalnego regulowania różnego rodzaju sfer życia publicznego. Stanowienie prawa (legislacja) realizowane jest przez organy państwowe (sejm, Senat, Prezydent), ale i przez organy samorządowe na poziomie województwa, powiatu czy gminy. Regulacja o charakterze prawnym jest realizowana wtedy, gdy pojawiają się w przestrzeni publicznej zachowania i działania o charakterze konfliktu. Zadaniem jest usunięcie lub rozstrzygnięcie, które spowoduje płynne funkcjonowanie regulowanego obszaru znajdującego się we właściwości polityki publicznej.

Wolny rynek jest pewnym postulatem władzy publicznej, który miałby w jej imieniu rozwiązać wiele problemów bez udziału władzy. W tym miejscu należy zauważyć, że wolny rynek to swoistego rodzaju deklaracja, natomiast istotniejsze są ramy prawne, które władza określa dla tej wolności. Rządzący decydują o tym, co wolno, a więc o tym, co jest poza za-

---

<sup>32</sup> Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej (2014) [15-08-2019] <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf>.

interesowaniem władzy oraz to, czego nie wolno robić w tak zakreślonej przestrzeni działalności gospodarczej. Zresztą ta aktywność wiąże się ściśle z systemem podatkowym, który ma znaczenie dla pozyskania środków na prowadzenie polityki publicznej.

Wymienione powyżej narzędzia polityki publicznej są wydzielone nieco sztucznie, bo tak naprawdę wszystkie elementy są ze sobą sprzężone i trudno wyobrazić sobie funkcjonowanie władzy posługującej się tylko jednym z nich.

### **Delegowanie uprawnień na szczebel lokalny**

Do 1990 roku Polska była krajem z podziałem na województwa i gminy, jednakże szczeble województwa i gminy nie posiadały własnej podmiotowości. Stanowiły jedynie rodzaj punktu pośredniczącego w przekazywaniu decyzji i rozstrzygnięć podejmowanych na szczeblu centralnym. Rolą wojewódzkich i gminnych rad narodowych było potwierdzanie decyzji, które zapadały wyżej, często były to decyzje organów partyjnych, które później były implementowane na poziomie sejmu i rządu jako decyzje państwowe. Rozpad obowiązującego od wojny systemu rządów monopartii z układem dwóch stronnictw satelickich oraz doświadczenie ruchu Solidarność sprawiły, że postanowiono wrócić do samorządności na poziomie gminy, która odtąd samodzielnie miała podejmować i rozwiązywać wiele zadań. Nie wchodząc w szczegóły wprowadzonych zmian odtąd obywatele uzyskali realny wpływ na wybór radnych i pośrednio na wybór wójtów, burmistrzów i prezydentów. Ostatecznie kolejna reforma przeprowadzona w roku 1998 doprowadziła do oddzielenia organu stanowiącego lokalne prawo do egzekutywy i od 2002 roku wójta, burmistrza i prezydenta mieszkańcy gminy mogli wybierać w wyborach bezpośrednich.

W tak przygotowanej reformie nakreślono podstawowe zadania gmin i samorządów szczebla powiatowego i wojewódzkiego. Są one w ścisłej korelacji z tym, co zapisano w "Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego" przejętej przez Radę Europy w 1985 roku<sup>33</sup>, w której w art. 3 p.1 jest napisane: "Przez samorząd lokalny rozumie się prawo i rzeczywistą zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania, w ramach prawa, na ich własną odpowiedzialność i na rzecz ich ludności, istotną częścią spraw publicznych". Przytoczone zdanie z Karty pokazuje czego brakowało w Polsce w okresie do 1990 roku. Po ponad pięćdziesięciu latach przywrócono to, co było naturalną formą funkcjonowania i istnienia wspólnot lokalnych.

Samorządy lokalne uzyskały umocowanie w Konstytucji Rzeczypospolitej i ustawach, które zapisy Karty ustanowiły częścią systemu prawnego organizującego samorząd. Konstytucja określa, że podstawową jednostką samorządu jest gmina natomiast ustawa może ustanawiać inne (powiaty, województwo), tak więc o ile powiat lub województwo można znieść ustawą, o tyle gmina jest chroniona zapisem w najwyższym akcie prawnym (art. 164 ust. 1 Konstytucji RP). Karta mówi o potrzebie jasnego sprecyzowania kompetencji

---

<sup>33</sup> Do polskiego systemu prawnego przyjęty ten dokument w 1994 roku, Dz.U. 1994 Nr 124 poz. 607. Pierwotna nazwa dokumentu to Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego, Nazwę dokumentu skorygowała w 2006 roku Anna Fotyga Minister Spraw Zagranicznych RP.

wspólnot lokalnych, które w sposób zgodny prawem i w pełnej swobodzie będą mogły podejmować wszelkie działania, których prawo nie zastrzega innym władzom publicznym. Chodzi tu przede wszystkim o delegowanie uprawnień władzy publicznej centralnej lub regionalnej na szczebel lokalny. I to, co najistotniejsze to wskazanie, że wspólnoty lokalne (gminy) powinny mieć swobodę w dostosowaniu sposobu realizacji delegowanych uprawnień do lokalnych uwarunkowań (Karta, art. 4 ust. 5). Ważne jest także wskazanie, że wspólnoty lokalne powinny być adresatem konsultacji, o ile pewne decyzje na szczeblu centralnym, wojewódzkim lub powiatowym będą ich dotyczyć (Karta, art. 4 ust. 6).

Każda z jednostek samorządu terytorialnego (lokalnego), gmina, powiat czy województwo wykonują i realizują zadania wynikające z ustaw określających ich kompetencje. "Samorząd terytorialny jest integralną częścią ustroju państwa, która realizuje określone pule zadań publicznych"<sup>34</sup>. Poza zadaniami wynikającymi z przypisanych konstytucją i ustawami samorządy mogą wykonywać i wykonują zadania zlecone przez organy centralne na mocy porozumień. Jeśli gmina, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego otrzyma nowe zadania na podstawie ustawy lub porozumienia, to powinna mieć zapewnione środki na ich realizację o dopuszczalne prawem zwiększenie dochodów własnych gminy lub poprzez przekazanie określonej subwencji. Zadania zlecone dotyczą między innymi prowadzenia spraw związanych z zasiłkami z pomocy społecznej, urzędem stanu cywilnego, wydawanie dowodów osobistych, prowadzenie spisu wyborców, szkolenia z zakresu obrony cywilnej i inne<sup>35</sup>. Niektóre obowiązki gmina przejmuje na podstawie zawarcia umowy z wojewodą lub na podstawie porozumień zawartych z powiatem, lub województwem. Przekazanie tych zadań jest wyjątkiem od reguły<sup>36</sup>, która stricte jest zapisana w Konstytucji w art. 164 ust. 3: "Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego". Z delegowaniem uprawnień jest też pewien kłopot, który czasami muszą rozstrzygać sądy administracyjne. Jednym z podstawowych błędów popełnianych w zawieranych porozumieniach są sytuacje, gdy przejmujący zadanie deleguje je dalej do innego szczebla. Takiej możliwości nie ma, gdyż przejmujący zadanie nie może przekazać go dalej, bo to prawo dotyczy tylko zadań i obowiązków będących we właściwości danej jednostki samorządu terytorialnego lub organu.

### **Realizacja wartości politycznych na szczeblu lokalnym**

Mając na względzie powyższe uwagi należy zastanowić się i wyjaśnić, jak wartości polityczne mogą być i są realizowane na szczeblu lokalnym. Czy w ogóle jest możliwe i jak się to ma do wartości politycznych w ogóle.

<sup>34</sup> H. Szczechowicz H., *Wykonywanie zadań publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w] „Zbliżenia Cywilizacyjne” nr 11/2015, s. 256, <https://doi.org/10.21784/ZC.2015.013>.

<sup>35</sup> H. Szczechowicz, Tamże, s. 260-261.

<sup>36</sup> L. Jaworski, *Przekazanie kompetencji to wyjątek, a nie reguła*, [w] „Rzeczpospolita” z 17-04-2015 <https://www.rp.pl/artykul/1193241-Przekazanie-kompetencji-to-wyjatek--a-nie-regula.html> [19-08-2019].

Na sprawy polityczne i publiczne należy patrzeć jako na całość o szczególnej złożoności i wewnętrznej zależności. Wynika to przede wszystkim z konstytucyjnego usytuowania samorządu terytorialnego na poziomie gminy jako podstawowej składowej państwa. Gmina ze swoimi zadaniami własnymi, jak i powierzonym realizuje dobro wspólne, które przejawia się i jest określane przez wartości polityczne będące wspólnym wyborem, na którym zasadza się funkcjonowanie państwa jako całości i państwa z jej sprawami publicznym, które realizowane są na szczeblu lokalnym.

Każdy obywatel przede wszystkim jest częścią swojej małej ojczyzny jaką jest gmina, gdzie jest realizowana i zaspokajana większość jego spraw. Gmina jest najmniejszym i najbardziej podstawową przestrzenią, w której funkcjonuje obywatel i poprzez którą się identyfikuje z publicznym otoczeniem. Wartości polityczne są przede wszystkim wyrazem interesów o charakterze indywidualnym grupowym i ogólnospołecznym. O wiele prościej, a przez to skuteczniej, jest realizować te wartości, które mają najszerszy zasięg i aprobatę obywateli. Wartości polityczne na poziomie lokalnym odnoszą się i są w korelacji z interesem ekonomicznym, socjalnym, ideologicznym i wreszcie kulturalnym. Często bywa tak, że część wartości (sposób postrzegania tego, co ważne) są zbieżne, część ma charakter rozbieżny, a bywają i takie sytuacje, że występuje sprzeczność. W tej ostatniej sytuacji reprezentanci władzy na szczeblu lokalnym zmuszeni są wyważyć w jakim zakresie mogą realizować poszczególne wartości (chodzi o interesy jednostek owe i grupowe) bez naruszenia reguł dobra wspólnego jako najwyższej wartości. Wartość z istoty swej wymaga zaspokojenia poprzez nadanie jej odpowiedniej rangi w uchwałach i priorytetach lokalnej władzy oraz w realizacji. Zanim to jednak to nastąpi obywatele poprzez udział w wyborach, które są formą uczestniczenia w życiu publicznym i wyrażania swoich preferencji, co do wartości politycznych realizowanych na szczeblu lokalnym. Władza i sposób jej rządzenia jest odpowiedzią na potrzeby mieszkańców, które wynikają z akceptowanych przez nich wartości politycznych<sup>37</sup>. Swoistego rodzaju problemem demokracji jako takiej, a zwłaszcza na poziomie lokalnym, jest niski poziom partycypacji<sup>38</sup> obywateli, którzy w dość niskim stopniu biorą udział w wyborach, referendum, konsultacjach o charakterze lokalnym, stąd legitymizacja władzy jest na dość niskim poziomie, choć władz jako taka jest legalna i w pełni uprawniona do podejmowania decyzji w zakresie wynikającym z ustaw i powierzonych jej spraw. Partycypacja obywateli jest wartością, którą władze lokalne po winny rozwijać i zwiększać jej zasięg. Są to aktywne spotkania władzy poprzez spotkania z mieszkańcami osiedli, wsi, ale i konsultacje, obecność i wizje lokalne na miejscu ważnych zdarzeń na obszarze gminy tak, aby obywatele widzieli wybranych przedstawicieli nie tylko w oficjalnych przekazach<sup>39</sup>. Coraz częściej badacze dostrzegają, że o wartościach politycznych zaczyna się mówić w kategoriach produktów, a polityka jako taka staje się jedną z form marketingu, któremu dla odróżnienia dodaje się przymiotnik

<sup>37</sup> K. Tybuchowska-Hartlińska, *Partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym*, [w] „Preferencje Polityczne” nr 3/2012, s. 215-216, <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.94199>.

<sup>38</sup> M. Frykowski, I. Jażdżewska, *Środowisko społeczne gmin wiejskich jako czynnik różnicowania kapitału społecznego*, [w] F. Byłok, A. Kwiatek (red.) *Oblicza kapitału społecznego. Studium teoretyczne i empiryczne*, Częstochowa: 2009, s. 71-84.

<sup>39</sup> K. Tybuchowska-Hartlińska, Tamże, s. 216-217.

“polityczny”. Przestrzeń zaś na której to wszystko się rozgrywa jest już nie tyle obszarem dobra wspólnego i sceną, na której prezentuje się własne pomysły, ile “rynkiem politycznym”. Wartości polityczne stały się różnorodną gamą produktów handlowych podanych w odpowiednim opakowaniu<sup>40</sup>. Przy marketingu politycznym traktującym scenę polityczną jako rynek, na którym oferowane są produkty polityka widzi w wyborcach potencjalnego nabywcę, natomiast oferentem są politycy i ich stronnictwa, które niczym przedsiębiorstwa produkcyjno-handlowe lokują na tym rynku swoje produkty. Obywatel stanowi jedną ze stron potencjalnej transakcji politycznej i jest klientem, który ma jakieś niezaspokojone w zakresie wartości politycznych potrzeby, a jeśli nawet nie jest ich świadomy, to poprzez odpowiednią narrację drugiego uczestnika rynku, czyli oferenta (stronnictwo polityczne) ta potrzeba jest wzbudzana. Mamy wówczas do czynienia z sytuacją potrzeby i możliwości zaspokojenia potrzeb. Obydwie strony uczestniczące w grze rynkowej mają możliwość porozumiewania się i zawierania transakcji. W przypadku sceny politycznej będzie to forma wyborów, poprzez które dokonuje się swoisty formalny kontrakt dotyczący wartości politycznych, które demokratyczna większość chce uzyskać, a strona oferująca (polityk, politycy) zobowiązują się zrealizować. Ów produkt wymiany na rynku politycznym podlega szczególnej obróbce i dopasowaniu do potrzeb obywateli, którego istotny punkt odniesienia stanowi obudowa produktu, komplementarna powłoka i orbity produktu, czyli elementy mające wpływ na powodzenie lub porażkę w lokowaniu produktu<sup>41</sup>.

W tym miejscu należy wymienić te wartości polityczne, które mogą być, są i będą realizowane na szczeblu lokalnym. Punktem wyjścia i wskazania odpowiedniego tła są Konstytucja RP i ustawy, dalej zaś pewien polityczny uzus z jakim mamy do czynienia. Każdy polityk szczebla lokalnego - o ile chce być skutecznym i zapewnić sobie uznanie wyborców - musi uczynić swoim priorytetem realizację wartości politycznych. Sprawy formalne są i będą ważne, ale obywatel musi widzieć i czuć, że jego polityczny “zakup” podczas wyborów się sprawdza. Rządzący mogą na bieżąco sprawdzać skuteczność swoich działań i weryfikować (i powinna) poprzez możliwe najczęstszy kontakt z wyborcami podczas spotkań, konsultacji i uczestniczenia w sprawach dla nich ważnych.

Wartości polityczne realizowane na szczeblu lokalnym to przede wszystkim polityka społeczna, która stanowi jedną z determinant rozwoju społeczności lokalnej i to w zdecydowanie większym stopniu niż potocznie sądzono i wiązano to z pomocą społeczną jako opieką nad jednostkami nieprzystosowanymi lub które z różnych powodów znalazły się na marginesie życia. Inne dziedziny będące przedmiotem polityki społecznej to między innymi oświata, kultura oraz sport i rekreacja, ale także problemy związane z ochroną zdrowia, mieszkalnictwem, bezpieczeństwem publicznym itp. Społeczności lokalne w pewnym sensie działają i odnajdują się w opozycji do globalizmu, który chcąc nie chcąc unifikuje zestaw wartości politycznych i sposobów ich implementacji na szczeblu lokalnym<sup>42</sup>. Ideałem demokracji jest bezpośredni udział obywateli w podejmowaniu decy-

<sup>40</sup> M. Jaśniok, *Produkty systemowe na lokalnym rynku politycznym*, [w] „*Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*”, nr 262 (2016), s.25-26.

<sup>41</sup> M. Jaśniok, Tamże, s. 28.

<sup>42</sup> T. Śmietanka, *Polityka społeczna gminy jako czynnik rozwoju lokalnego*, Poznań-Koźienice: 2016, s. 13-19.



zji, ale biorąc pod uwagę skalę (liczbę uprawnionych) nie jest to możliwe w codziennym funkcjonowaniu społeczności lokalnej, dlatego realizuje się to poprzez wybory rad i wójtów, burmistrzom i prezydentów oraz przez referenda, które mogą dotyczyć odwołania organu wykonawczego lub ważnych spraw lokalnych. Tego typu partycypacja nie wyczerpuje katalogu wszystkich spraw na poziomie lokalnym, a które mają wpływ na poziom zaangażowania obywateli, co samo w sobie jest wartością polityczną. Autorzy zajmujący się badaniem społeczności lokalnych wskazują, że występują inne formy niż polityczne aktywności obywateli gminy i wymieniają takie jak: "lokalna inicjatywa uchwałodawcza, konsultacje społeczne, opiniowanie, badania opinii publicznej, interaktywna diagnoza problemów społecznych (z zastosowaniem techniki facylitacji), publiczne wysłuchanie opinii i dialog obywatelski, konsultatywa (deliberacja)"<sup>43</sup>.

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza przysługuje grupie mieszkańców, którzy zwracają się do gminy w celu podjęcia wiążącej uchwały w interesującej ich sprawie. Aby rada była zobligowana rozpatrzyć taką uchwałę, musi znaleźć się pod inicjatywą stosowna liczba podpisów osób mających czynne prawa wyborcze w gminie (100 osób w gminie do 5000 mieszkańców, 200 podpisów w gminie do 20 000 mieszkańców i 300 podpisów w gminie powyżej 20 000 mieszkańców)<sup>44</sup>.

Konsultacje społeczne obligatoryjnie są przeprowadzane w sprawach utworzenia sołectwa lub dzielnicy. Konsultacje nie rozstrzygają, ale są podstawą do podjęcia decyzji przez radę gminy. Konsultacje mogą być też przeprowadzane w sprawie innych ważnych spraw, o ile rada gminy uzna za stosowne i wskaże to w odpowiedniej uchwale. Obligatoryjnie konsultacje przeprowadzane są w sprawach łączenia lub likwidacji gmin, zmiany jej granic, nadanie gminie statusu miasta czy ustalenie siedziby gminy itp. Pozostałe wymienione elementy partycypacji związane są z aktywnym opiniowaniem ważnych spraw, rozwiązywaniem sporów i konfliktów związanych z dążeniem do porozumienia i nadania wspólnego wiążącego dla stron komunikatu.

## Zakończenie

Wartości zajmują ten obszar dyskursu publicznego, który wyzwala najwięcej emocji, ale i nieporozumień wynikających z odmienności perspektyw, z których dokonuje się oglądu rzeczywistości społecznej. Natomiast polityka jest tą składową porządku społecznego, która w sposób bardzo formalny i z wykorzystaniem prawnych narzędzi realizuje wartości, które zyskały poparcie większości. Jednakże w uprawianiu polityki – bez względu na rozmiar poparcia wyborczego dla władzy – chodzi o podejmowanie działań, które służą realizacji dobra wspólnego w ramach demokratycznie przyjętego porządku ustrojowego. Ważne, aby mieć świadomość, że społeczność, w której funkcjonuje człowiek, poddawana

<sup>43</sup> A. Kowalski, *Aktywność obywateli w samorządzie gminnym z perspektywy władz lokalnych*, [w] *„Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin - Polonia”*, vol. XVIII,1, sectio K, 2010, s. 96.

<sup>44</sup> D. Ziółkowski, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instrument partycypacji społecznej*, [w] *„Zeszyty Studenckich Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM”*, [http://zeszyt.amu.edu.pl/uploads/zeszyt/numery/Nr%208/22\\_ZI%C3%93%C5%81KOWSKI.pdf](http://zeszyt.amu.edu.pl/uploads/zeszyt/numery/Nr%208/22_ZI%C3%93%C5%81KOWSKI.pdf) [18-08-2019].

jest oddziaływaniu wielu czynników, które zależne są od systemu politycznego i jakości polityki publicznej w nim realizowanej, od kolejności zadań i jakości ich realizacji. Tak jak człowiek nie jest samotną wyspą, tak i społeczności lokalne wraz z nakładającymi się nań lokalnymi administracjami osadzone są w szerszym kontekście ustrojowym, który decyduje o możliwym zakresie realizacji wartości.

Wartości polityczne zawierają się w nieco węższym katalogu niż zestaw wartości występujących w społeczeństwie, bo polityka to ważny, ale tylko wycinek życia społecznego, stanowią jednak nieodzowną składową systemu wartości. Wartości polityczne realizowane są poprzez załatwianie społecznie ważnych spraw takich jak drogi, oświata, zdrowie, infrastruktura itp. Politycy lokalnego szczebla nie zajmują się sprawami relacji rodzinnych, sąsiedzkich czy moralnych, o ile nie następuje naruszenie prawa. Polityka jest skutecznym i oczekiwanym narzędziem realizacji wartości, które są ważne dla społeczności lokalnych. Przywołana zaś lokalność jest częścią większej całości, w ramach której realizowane są te cele, których polityka lokalna nie jest w stanie zrealizować samodzielnie.

**Bibliografia**

- Balczyńska-Kosman A., *Język dyskursu publicznego w polskim systemie politycznym*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 2 (2013).
- Bankowicz M., *Prezydentury*, Kraków: 2013.
- Bekrycht T., *Kryzys idei trójpodziału władzy. Kilka uwag na tle współczesnego sporu o Trybunał Konstytucyjny w Polsce - perspektywa filozoficzno-prawna*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. CIV, 2017.
- Frykowski M., Jażdżewska I., *Środowisko społeczne gmin wiejskich jako czynnik zróżnicowania kapitału społecznego*, [w] F. Byłok, A. Kwiatek (red.) *Oblicza kapitału społecznego. Studium teoretyczne i empiryczne*, Częstochowa: 2009.
- Hausner J., *Polityka a polityka publiczna*, [w] „Zarządzanie Publiczne”, nr 01/2007.
- Jaskólski A., *Założenia polityki transportowej Unii Europejskiej w XXI wieku. Uwarunkowania, wyzwania, strategię działania*, [w] „Rocznik Integracji Europejskiej” nr 7-2013.
- Jaśniok M., *Produkty systemowe na lokalnym rynku politycznym*, [w] „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 262 (2016).
- Jaworski L., *Przekazanie kompetencji to wyjątek, a nie reguła*, [w] „Rzeczpospolita” z 17-04-2015 <https://www.rp.pl/artukul/1193241-Przekazanie-kompetencji-to-wyjatek-a-nie-regula.html> [19-08-2019].
- Kowalski A., *Aktywność obywateli w samorządzie gminnym z perspektywy władz lokalnych*, [w] „Annales Universitatis Mariae Curie-Sklodowska Lublin - Polonia”, vol. XVIII,1, sectio K, 2010.
- Łączkowski W., *Trójpodział władzy a dobro wspólne*, [w] „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXXX – zeszyt 1 (2018).
- Masik G., *Sektory gospodarcze w badaniach odporności ekonomicznej regionów*, [w] „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego”, nr 33(1)/2019.
- Mielczarek A., *Istota i stan bezpieczeństwa społecznego Polaków na początku XIX w.*, [w] G. Górski i in. (red.) *Bezpieczeństwo w Polsce i Europie. Wybrane aspekty*, Toruń: 2019.
- Piwoński J. (red.), *System zarządzania kryzysowego w Polsce*, Kraków-Katowice: 2018.
- Podolak M., Żmigrodzki M., *System polityczny i jego klasyfikacje*, <http://www.serwis.wsjo.pl/lektor/1881/M%20Podolak%20M%20AFmigrodzki%20System%20polityczny%20i%20jego%20klasyfikacje%20Wsp%F3%B3czesne%20systemy%20polityczne.pdf> [24.04.2019].
- Rachwał M., *Współczesna demokracja a społeczeństwo obywatelskie na przykładzie Polski*, [w] „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” nr 2 (2011), <https://doi.org/10.14746/ssp.2011.2.02>.

- Siekierski J., Bukowska M., *Zrównoważony rozwój jako koncepcja w naukach ekonomicznych*, [w] „*Studia i prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*”, nr 8/2008.
- Szarfenberg R., *Polityka publiczna - zagadnienia i nurty teoretyczne*, [w] „*Studia z Polityki Publicznej*”, nr 1(9)2016.
- Śmietanka T., *Polityka społeczna gminy jako czynnik rozwoju lokalnego*, Poznań-Kozienice: 2016.
- Świątecki P., *Przekształcenia polskiego prawa kolejowego*, [w] „*Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Kadr Menedżerskich*”, nr 3(2018).
- Świątecki P., *Sytuacja prawna lotniska*, [w] „*Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Kadr Menedżerskich*” nr 5 (2020).
- Szczechowicz H., *Wykonywanie zadań publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w] „*Zbliżenia Cywilizacyjne*” nr 11/2015, <https://doi.org/10.21784/ZC.2015.013>.
- Targosz J., Wiederek J., *Sieci komunikacyjne w Polsce 2014-2020*, [w] „*Autobusy*” nr 6/2018.
- Tybuchowska-Hartlińska K., *Partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym*, [w] „*Preferencje Polityczne*” nr 3/2012, <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.94199>.
- Weigel G., *Ostateczna rewolucja: Kościół sprzeciwu a upadek komunizmu*, Poznań: 1995.
- Zybała A., *Polityki publiczne*, Warszawa: 2012.
- Ziółkowski D., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instrument partycypacji społecznej*, [w] „*Zeszyty Studenckich Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM*”, [http://zeszyt.amu.edu.pl/uploads/zeszyt/numery/Nr%208/22\\_ZI%C3%93%C5%81KOWSKI.pdf](http://zeszyt.amu.edu.pl/uploads/zeszyt/numery/Nr%208/22_ZI%C3%93%C5%81KOWSKI.pdf) [18-08-2019].

### Źródła

- Europejską Karta Samorządu Terytorialnego, [w] <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19941240607> [05-02-2022].
- Ministerstwo Energii, 2018, *Polityka Energetyczna Polski do 2040 roku (PEP2040)*, [w] <https://www.gov.pl/attachment/ba2f1afa-3456-424d-b3bf-0de5a639849e> [11-08-2019].
- Polityka energetyczna Polski 2040. Analiza kierunków najważniejszych zmian*, [w] <https://leonardo-energy.pl/artykuly/polityka-energetyczna-polski-2040-analiza-kierunkow-najwazniejszych-zmian/> [11-08-2019].
- Polityka morska Rzeczpospolitej Polskiej (z perspektywą do 2030 roku)*, [w] [https://www.gov.pl/documents/528248/541918/Polityka\\_Morska\\_RP.pdf/be2520f9-38b9-6e5a-6c65-b49e2f3e6b4d](https://www.gov.pl/documents/528248/541918/Polityka_Morska_RP.pdf/be2520f9-38b9-6e5a-6c65-b49e2f3e6b4d) [13-08-2019].
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczpospolitej* (2014) [15-08-2019]. <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf>.

- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Tekst ujednoczony, Art. 26e-26g, [w] <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180001509/U/D20181509Lj.pdf> [dostęp:12-08-2019].
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, Tekst ujednoczony, Art. 16d, [w] <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19920210086/U/D19920086Lj.pdf> [12-08-2019].
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. 2001 Nr 112 poz. 1198, [w] <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20011121198/U/D20011198Lj.pdf> [25-06-2020].
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. "Prawo ochrony środowiska", Tekst ujednoczony, [w] <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20130001232/U/D20131232Lj.pdf> [11-08-2019].
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. 2007 Nr 89 poz. 590, [dostęp 09.06.2019], <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20070890590/U/D20070590Lj.pdf>.
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych, Tekst ujednoczony, [w] <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180000736/U/D20180736Lj.pdf> [12-08-2019].
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw, [w] <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20190000051/O/D20190051.pdf> [2020-06-25]; Termomodernizacja – opis programu, [w] <https://www.gov.pl/web/rozwoj/termomodernizacja> [2020-06-25].
- Załącznik do Stanowiska Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee: Green Paper on Territorial Cohesion – Turning territorial diversity into strength COM(2008) w: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/consultation/terco/pdf/2\\_national/12\\_1\\_poland\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/pdf/2_national/12_1_poland_pl.pdf) [11-08-2019].
- Zintegrowana polityka morska, KOMA(2007) 575, 10.10.2007, [w] [https://www.gov.pl/documents/528248/541918/Niebieska\\_Ksiega.pdf/fe527108-33c3-2e63-97f0-47707ed38003](https://www.gov.pl/documents/528248/541918/Niebieska_Ksiega.pdf/fe527108-33c3-2e63-97f0-47707ed38003) [12-08-2019].

Krzysztof Kupiński

### **Polityka jako narzędzie implementacji wartości na szczeblu lokalnym**

Autor przedstawia politykę publiczną na tle realizowanych wartości na wszystkich szczeblach państwa. Osadza je w kontekście systemu politycznego, który określa narzędzia i ramy prawne działania państwa. Podkreśla istotną rolę samorządu lokalnego, który wykonuje na rzecz społeczności lokalnej zadania własne i zlecone przez państwo.

**Słowa kluczowe:** wartości polityczne, lokalność, polityka publiczna, sektorowość.

### **Politics as means of implementing values at the local government level**

The author depicts public policy concerning the values used at all levels of government administration. He scrutinizes these values in the context of the political system that defines the legal tools and frameworks of the state's activity. This is achieved by a particular focus on the regional activities of local government, as well as their role on behalf of the wider state.

**Keywords:** political values, locality, public policy, sectoral policy.

*Translated by Krzysztof Kupiński*