

Elżbieta Feret

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0000-0001-9283-0316

wpia-sek@univ.rzeszow.pl

## Bezpieczeństwo prawne a bezpieczeństwo finansowe społeczności lokalnych.

### Wybrane zagadnienia

#### STRESZCZENIE

Opracowanie zostało poświęcone ukazaniu zależności pomiędzy bezpieczeństwem prawnym a bezpieczeństwem finansowym na szczeblu samorządowym. W tym celu w pierwszej kolejności przeprowadzono rozważania dotyczące określenia znaczenia pojęć „bezpieczeństwo” oraz „bezpieczeństwo finansowe”, zarówno z punktu widzenia państwa, jak i samorządu terytorialnego. Ponadto wykazano, że bezpieczeństwo finansowe jest nierozdzielnie związane z władztwem finansowym przysługującym państwu, a dokładnie organom działającym w imieniu państwa i na jego rzecz. Za wynikające z tego władztwa uznano władztwo finansowe jednostek samorządu terytorialnego, które przysługuje tym jednostkom, choć w ograniczonym zakresie. Jednakże uznano, że nawet ten zakres regulacji prawnych, ograniczający możliwości władczego działania finansowego organów samorządowych, ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa społeczności lokalnych.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo prawne; bezpieczeństwo finansowe; władztwo finansowe; społeczności lokalne

#### WPROWADZENIE

Kwestia szeroko rozumianego bezpieczeństwa była i jest niezwykle istotna, tak z punktu widzenia obywateli, jak i funkcjonowania całego państwa. Na jej szczególne znaczenie zwrócono uwagę w doktrynie na początku XIX w., podnosząc konieczność zapewnienia ciągłego bezpieczeństwa ludziom obok tak oczywistych innych ich potrzeb – fizjologicznych, przynależności, miłości, szacunku oraz dążenia do samorealizacji<sup>1</sup>.

Także obecnie, w czasach ciągłych zmian politycznych, gospodarczych, obyczajowych i kulturowych, znaczenie zagwarantowania bezpieczeństwa nie jest tylko frazesem. Zyskało ono dodatkowy wymiar, przejawiający się dążeniem każdego państwa do zapewnienia jego bezpiecznego funkcjonowania.

To państwo oraz działające w sposób zdecentralizowany jednostki samorządowe mają tworzyć poczucie bezpieczeństwa wszystkim obywatelom i każdemu z osobna; mają temu służyć odpowiednie regulacje prawne, w tym przede wszystkim te gwarantujące stały dostęp do środków finansowych, ponieważ tylko dzięki nim państwo i jednostki samorządowe mogą wykonywać zadania publiczne – zarówno te, które pozwalają spełniać swoją misję państwu w zakresie władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, jak i te, które wiążą się *stricto* z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Rozpatrując aspekt bezpiecznego funkcjonowania państwa i jednostek samorządowych, można zatem wskazać na dwa aspekty bezpieczeństwa, tj. prawne i finansowe. Pierw-

---

<sup>1</sup> A.H. Masłow, *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2006, s. 115–122. Por. A.K. Koźmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie – teoria i praktyka*, Warszawa 1995, s. 262. Na ten temat zob. także: E. Ura, B. Sitek, T. Graca, *Potrzeby jako współczesny determinant treści praw człowieka*, Józefów 2017.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

szy z nich jest powiązany z praworządnie działającym państwem i samorządem terytorialnym, natomiast drugi warunkuje zapewnienie bezpiecznego, wystarczającego dostępu do środków finansowych adekwatnych do wykonywanych zadań publicznych.

## BEZPIECZEŃSTWO A BEZPIECZEŃSTWO PRAWNE

W celu zmierzenia się z niełatwą problematyką bezpieczeństwa (w szczególności finansowego) należy rozpocząć od poddania analizie tego pojęcia<sup>2</sup>. Bezpieczeństwo jest rozumiane jako stan niezagrożenia, spokoju<sup>3</sup>. Tego terminu używa się na co dzień w związku z różnymi przejawami działalności człowieka<sup>4</sup>.

W ujęciu potocznym bezpieczeństwo należy utożsamiać z pewnym komfortem funkcjonowania<sup>5</sup>. Jest to antonim słowa „niebezpieczeństwo”, oznaczający przeciwdziałanie zagrożeniom<sup>6</sup>. W znaczeniu ogólnospołecznym bezpieczeństwo obejmuje zabezpieczenie potrzeb istnienia, przetrwania pewności, stabilności<sup>7</sup>.

Z kolei pojęcie „bezpieczeństwo prawne”<sup>8</sup> jest dość rzadko opisywane w literaturze przedmiotu, uznaje się je bowiem za kwestię naturalną<sup>9</sup>, oczywistą, gdyż ściśle jest związane z funkcjonowaniem państwa prawa, czyli państwa działającego na podstawie obowiązku-

<sup>2</sup> Definiując bezpieczeństwo, można przyjąć także, że jest to stan dający poczucie pewności i gwarancje jego zachowania oraz szansę na doskonalenie – za: *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2008, s. 14.

<sup>3</sup> *Wielki słownik języka polskiego*, Warszawa 2006, s. 46.

<sup>4</sup> Można przy tym wyróżnić różne nazywane rodzaje bezpieczeństwa, m.in.: państwa, międzynarodowe, terytorialne, internetowe (w sieci), pracy, energetyczne, teleinformatyczne, z najbardziej znanym bezpieczeństwem i porządkiem publicznym. Zob. E. Ura, *Bezpieczeństwo i porządek publiczny – historia, teoria, praktyka*, Rzeszów 2003, s. 55. Por. R. Zięba, *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008; R. Jakubczak, J. Flis, *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Warszawa 2006, s. 67; *Słownik terminów z zakresu psychologii dowodzenia i zarządzania*, Warszawa 2000, s. 69; E.W. Pływaczewski, *Bezpieczeństwo obywateli – prawa człowieka – zrównoważony rozwój*, Białystok 2017.

<sup>5</sup> A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina, *Bezpieczeństwo. Teoria – badania – praktyka*, Józefów 2015.

<sup>6</sup> Zagrożenie należy traktować jako: groźbę pojawienia się szkody; niebezpieczną sytuację, która może doprowadzić do szkód; potencjalne warunki, które aktywizując się w sekwencję zdarzeń, mogą doprowadzić do strat; sytuację, która może prowadzić do obrażeń lub utraty zdrowia; źródło niebezpieczeństwa; źródło możliwych obrażeń lub utraty zdrowia; niebezpieczeństwo; ryzyko (tak T. Szopa, *Koncepcja graficznego przedstawiania terytorialnego rozkładu ryzyka i zagrożeń*, [w:] *Mapy terytorialnego rozkładu ryzyka*, red. M. Dietrich, J. Wolanin, T. Szopa, W. Roguski, M. Matyjewski, Warszawa 2004, s. 20–38). Na rodzaje dzisiejszych zagrożeń wskazują m.in.: M. Tryboń, I. Grabowska-Lepczak, M. Kwiatkowski, *Bezpieczeństwo człowieka w obliczu zagrożeń XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Służby Pożarniczej” 2011, nr 41, s. 191–202; J. Kunikowski, *Bezpieczeństwo i zagrożenia współczesnego człowieka*, [w:] *Bezpieczeństwo człowieka a proces transformacji systemowej*, red. J. Dębowski, E. Jarmocha, A. Świdorski, Siedlce 2006, s. 93.

<sup>7</sup> Bezpieczeństwo, będąc naczelną potrzebą człowieka i grup społecznych, jest zarazem podstawową potrzebą państw i systemów międzynarodowych. Jego brak wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia – za: R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1989, nr 10.

<sup>8</sup> W doktrynie z zakresu zarządzania uznano jednoznacznie, że poczucie bezpieczeństwa to niezbędny element wartości życiowych każdego człowieka – każdy powinien mieć prawo do funkcjonowania bez obaw w otaczającym go świecie. Według modelu A.H. Masłowa (*op. cit.*, s. 115–122) potrzeby bezpieczeństwa pobudzają działania, zapewniając nienaruszalność, a ujawniają się, gdy dotychczasowe nawyki okazują się mało przydatne. We wskazanej przez Masłowa piramidzie (hierarchii) potrzeb bezpieczeństwa zajmuje drugie miejsce, po potrzebach fizjologicznych.

<sup>9</sup> W teorii prawa bezpieczeństwo prawne definiuje się jako stan osiągniany przy pomocy prawa pozytywnego, strzegącego dóbr życiowych i interesów człowieka w sposób możliwie całkowity i skuteczny. Tak J. Potrzebszcz, *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013, s. 405.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

jących unormowań prawnych. Faktycznie bezpieczeństwo w tym znaczeniu jest pojęciem niezdefiniowanym, określanym często jako niedookreślone, nieostre, wieloznaczne, prawnie niezdefiniowane i oceniające<sup>10</sup>, co należy wiązać z różnymi jego rodzajami<sup>11</sup>. Ta różnorodność utrudnia jego jednoznaczne zdefiniowanie, a co za tym idzie wymusza każdorazowo dostosowywanie znaczenia tego pojęcia do jego zakresu przedmiotowego, w znaczeniu ogólnym i wąskim.

Ogólnie pod pojęciem bezpieczeństwa prawnego można rozumieć konieczność wprowadzania przez państwo unormowań prawnych w każdej dziedzinie życia obywatela<sup>12</sup>, a także wykazania wymaganego od niego sposobu zachowania się, z nakazem respektowania pod groźbą poniesienia odpowiedzialności za niedostosowanie się do przyjętych regulacji prawnych<sup>13</sup>. Pojęcie bezpieczeństwa prawnego należy zatem wiązać z państwem prawa<sup>14</sup>, czyli takim, w którym prawo – będące pojęciem abstrakcyjnym, ale związanym z regulacjami prawnymi – wyznacza wymagany i oczekiwany sposób postępowania wszystkich osób znajdujących się na jego terenie.

Postrzegając pojęcie bezpieczeństwa w ujęciu wąskim, można przyjąć, że organy władzy publicznej, reprezentujące państwo oraz jednostki samorządu terytorialnego, kierując się koniecznością ochrony i dbania o interes państwa, mają w ramach przysługujących im kompetencji dbać o przestrzeganie ustawowo określonych ram wymaganego zachowania, zarówno przez siebie (co bardzo ważne), jak i obywateli.

Uznanie w ujęciu wąskim takiego znaczenia bezpieczeństwa prawnego znajduje pełne potwierdzenie w tradycyjnym ujęciu budowy normy prawnej. Państwo i samorząd terytorialny (a dokładniej – organy działające w ich imieniu i na ich rzecz) zostały zobligowane do przyjęcia i stosowania regulacji prawnych, wynikających przede wszystkim z ustawy zasadniczej<sup>15</sup>. Konstytucja RP musi stanowić podwaliny dla tworzenia sytuacji prawnej w całym państwie. Jej postanowienia należy traktować jako bazowy i niepodważalny akt normatywny,

<sup>10</sup> Za: J. Dobkowski, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego wobec integracji europejskiej (wybrane uwagi)*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, red. E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny, Rzeszów 2008, s. 159–160.

<sup>11</sup> Są to m.in.: bezpieczeństwo globalne, bezpieczeństwo międzynarodowe, bezpieczeństwo regionalne, bezpieczeństwo narodowe; bezpieczeństwo zewnętrzne i bezpieczeństwo wewnętrzne; bezpieczeństwo ekologiczne, ekonomiczne, energetyczne, fizyczne, informatyczne (cybernetyczne, teleinformatyczne), kulturowe, militarne, polityczne, socjalne i społeczne oraz identyfikacyjne. Szerzej por. *Słownik terminów z zakresu psychologii dowodzenia...*, s. 17; R. Lewandowski, *Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych SA w systemie bezpieczeństwa ekonomicznego i publicznego*, „Copernican Journal of Finance & Accounting” 2013, nr 2, DOI: <https://doi.org/10.12775/CJFA.2013.018>, s. 99–103.

<sup>12</sup> „Naturalne prawo człowieka do bezpieczeństwa prawnego powinno znaleźć swoją ochronę w państwie jako politycznej formie egzystencji istniejącej w nim wspólnoty” – teza przyjęta w ramach opracowania Ł. Piкуły, *Bezpieczeństwo prawne jako podstawowa wartość prawa w systemie prawa*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2017, nr 39, s. 130–140.

<sup>13</sup> Jest to wyraz wprowadzenia i stosowania klasycznej normy prawnej. Zob. szerzej na ten temat m.in. W. Serafin, *Zastosowanie probabilistyki w analizie zakresu zastosowania normy prawnej. Wstęp do dalszej dyskusji*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2015, nr 2, s. 137–158.

<sup>14</sup> A. Dziadzio, *Koncepcja państwa prawa w XIX w. Idea i rzeczywistość*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, t. 57(1), s. 177–201; P. Uziębło, *Państwo prawa*, [w:] *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa*, red. J. Zajadło, Warszawa 2007, s. 221–228; J. Zakrzewska, *Państwo prawa a nowa konstytucja*, [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, red. G. Skąpska, A. Marszałek, Warszawa 1992, s. 325–334.

<sup>15</sup> Mowa oczywiście o obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP lub Konstytucja.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

wyznaczający strategię działań gospodarczych, politycznych i kulturowych dla państwa i działających w jego obrębie jednostek samorządowych, a także finansowych.

Co ogromnie istotne i zarazem determinujące znaczenie ustawy zasadniczej, powinna być ona aktem niepodważalnym przez inne akty prawne, które muszą dostosować swoje przepisy, co oczywiste, do regulacji konstytucyjnych. W tym zakresie warto podnieść jeszcze jedną kwestię związaną z jej stabilnością, a nawet ciągłością stosowania.

Należy mieć pełne przekonanie co do tego, że wolą ustrojodawcy wprowadzającego regulacje konstytucyjne mocno ograniczające możliwości zmiany Konstytucji RP było zagwarantowanie ciągłości jej stosowania. Ta niezmiennosc treści oraz ciągłość stosowania Konstytucji zapewnia możliwość jej poznania przez każdego obywatela, kreując także poczucie bezpieczeństwa stabilnego działania państwa w różnych jego aspektach, przede wszystkim w aspekcie finansowym.

Konsekwencją zasadniczo unormowanych kwestii jest potrzeba ich doprecyzowywania w konkretnych ustawach zwykłych, które nie pozostając w opozycji do postanowień konstytucyjnych oraz ratyfikowanych umów międzynarodowych<sup>16</sup>, wypełniają jedynie zawarte w niej postanowienia. Ustawy zwykłe mają na celu uściślenie postanowień konstytucyjnych w celu zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania państwa.

## BEZPIECZEŃSTWO FINANSOWE A WŁADZTWO FINANSOWE PAŃSTWA

Jedną z podstawowych ról Konstytucji jest określenie pewnych finansowych ram działania państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Dzięki zapewnieniu środków finansowych możliwe jest zapewnienie bezpieczeństwa państwu i jego obywatelom.

Bezpieczeństwo finansowe państwa należy wywodzić z przysługującego mu władztwa finansowego<sup>17</sup>. Władztwo finansowe ugruntowane w doktrynie prawa administracyjnego oznacza funkcjonowanie organów administracji publicznej jako podmiotów (działających pojedynczo lub kolegialnie) wyodrębnionych w strukturze administracji, wyposażonych we władztwo administracyjne oraz posiadających własne, wyróżniające je kompetencje<sup>18</sup>.

Genezy tak pojmowanego władztwa (z tym, że finansowego) należy upatrywać w latach 90., kiedy państwo<sup>19</sup> posiadało wyłączne prawo interwencji i ingerencji w sferę działania obywateli. Uzasadnieniem działania władzy państwowej było dążenie do zapewnienia równowagi finansów publicznych i właściwego przemieszczania zasobów publicznych.

W tym zakresie państwo dysponowało przymusem przejawiającym się wydawanymi aktami prawnymi<sup>20</sup>, usprawiedliwionym koniecznością zapewnienia sobie permanentnego

---

<sup>16</sup> Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, określającym źródła powszechnie obowiązującego prawa.

<sup>17</sup> Pojęcie władztwa finansowego należy wywodzić z doktryny francuskiej (*pouvoir financier*), które w Polsce zastępowało węższe pojęcie tzw. jurysdykcji podatkowej (*tax power*). Zob. na ten temat m.in. P.M. Gaudement, *Finanse publiczne*, Warszawa 1990, s. 31; T. Dębowska-Romanowska, *Ogólna charakterystyka finansów publicznych i prawa finansowego*, [w:] *Prawo finansowe*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 1996, s. 31.

<sup>18</sup> Tak J. Jendrośka, *Organizacja prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000, s. 121.

<sup>19</sup> K. Sawicka, *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura*, [www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/42891/18\\_Krystyna\\_Sawicka.pdf](http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/42891/18_Krystyna_Sawicka.pdf) [dostęp: 10.12.2019].

<sup>20</sup> Literatura przedmiotu traktowała je jako „podstawową formę wyrażania woli państwowej i regulowania wszystkich stosunków społecznych”. Tak T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa–Poznań 1973, s. 130.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

dostępu do dochodów, jednocześnie dokonując wydatków w zależności od rodzajów działalności prowadzonej przez państwo. Zmiany w dziedzinie poszczególnych zadań państwowych pociągały za sobą zmiany nakładów na te zadania, stąd zmieniały się proporcje wydatków na poszczególne cele<sup>21</sup> w zależności od decyzji organów państwowych. W ten sposób ukształtowane władztwo finansowe przyznane państwu traktowano jako jego domenę i niezbywalne uprawnienie<sup>22</sup>.

Także obecnie, w ramach obowiązującej decentralizacji władzy publicznej, bezpieczeństwo finansowe należy wiązać z władztwem finansowym państwa i z niego wywodzić możliwość postrzegania go również na szczeblu samorządowym. Oczywiście przy tym jest to, że władztwo finansowe państwa jest dominujące, a jedynie w pewnym ograniczonym zakresie można wskazywać na jego funkcjonowanie także w ramach zadań publicznych realizowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

W tym aspekcie warto rozważyć, komu rzeczywiście powinno przysługiwać władztwo finansowe gwarantujące bezpieczeństwo finansowe działającego państwa. Państwo bowiem, rozumiane jako obszar zamieszkujących w nim obywateli, za wyjątkiem organów sprawujących władzę<sup>23</sup>, nie może być podmiotem realizowanego władztwa finansowego.

*De facto* prawo do posiadania środków finansowych w ramach władztwa finansowego należy do Skarbu Państwa. Jest on bowiem wyposażony w osobowość prawną<sup>24</sup> i ma zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków państwa. To faktyczny podmiot cywilnoprawnych (w tym majątkowych) praw państwa, reprezentujący państwo jako właściciela majątku, z wyłączeniem części pozostających we władaniu innych państwowych osób prawnych (m.in. funduszy celowych, przedsiębiorstw i banków państwowych, jednostek samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych). Jako osoba prawna w obrocie prawnym Skarb Państwa jest równouprawniony z innymi osobami prawnymi i fizycznymi<sup>25</sup>. Jedyna różnica wynika ze wskazanych wyżej uprawnień władczych państwa.

Doprecyzowując kwestie związane z rolą Skarbu Państwa jako realnego podmiotu działającego w imieniu uprawnień władczych państwa, należy wskazać, że w zakresie ochrony majątku i interesów Skarb Państwa jest zastępowany przez Prokuratorię Generalną<sup>26</sup>, a w obszarze gospodarowania mieniem państwowym i prywatyzacji – przez podmioty określone w ustawie z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym<sup>27</sup>. Co istotne, Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania przedsiębiorstw państwowych i innych państwowych osób prawnych oraz jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych osób prawnych, jednak odrębne przepisy mogą w tym względzie stanowić

<sup>21</sup> J. Jaśkiewiczowa, *Prawo finansowe*, Gdańsk 1990, s. 45.

<sup>22</sup> R. Mojak, *Konstytucyjna regulacja ustroju finansów publicznych a pozycja ustrojowa parlamentu i rządu w zakresie gospodarki finansowej państwa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2003, t. 1, s. 51.

<sup>23</sup> Szerzej por. J. Wróblewski, *Klasowy charakter państwa*, [w:] *Teoria państwa i prawa*, red. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, Warszawa 1979, s. 130; G.L. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk, *Wstęp do teorii państwa i prawa*, Lublin 1982, s. 47.

<sup>24</sup> Za art. 33 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1145 ze zm.), dalej: k.c.

<sup>25</sup> Jak wynika z treści art. 34 k.c.: „Skarb Państwa jest w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nienależącego do innych państwowych osób prawnych”.

<sup>26</sup> Wynika to z treści art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1265 ze zm.).

<sup>27</sup> T.j. Dz.U. 2019, poz. 1302 ze zm.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

inaczej. Z kolei państwowe osoby prawne oraz jednostki samorządu terytorialnego i samorządowe osoby prawne nigdy nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania Skarbu Państwa<sup>28</sup>.

## BEZPIECZEŃSTWO FINANSOWE A WŁADZTWO FINANSOWE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Nawiązując do wyżej podniesionych kwestii, prawnie usankcjonowane zostało przepisami Konstytucji RP w art. 15 wprowadzającym decentralizację władzy publicznej, że jednostki samorządowe to samodzielne, odrębne od państwa byty prawne. Zgodnie z doktryną są to „korporacje, stanowiące przymusowe związki mieszkańców gmin, powołane do sprawowania władztwa administracyjnego przejętego od państwa oraz do zaspokajania swoich (lokalnych) potrzeb we własnym zakresie i na własną odpowiedzialność”<sup>29</sup>.

Za fakt niebudzący wątpliwości trzeba uznać to, że ich bezpieczeństwo finansowe należy wiązać z pewnymi przejawami władztwa finansowego, co oczywiste – ograniczonymi w stosunku do państwa. Dla potrzeb ich usystematyzowania można wyróżnić władztwo: dochodowe, wydatkowe, proceduralne.

Pierwsze z nich należy wiązać z zapewnieniem legalnego dostępu do środków pieniężnych na rzecz j.s.t., a także z gwarancjami ich rzeczywistego pozyskania<sup>30</sup>, co ma fundamentalne znaczenie dla zdecentralizowanego działania władzy publicznej. Wskazując na władztwo dochodowe, należy odnosić je do wykreowania<sup>31</sup> przepisami prawa finansowego, prawa każdej jednostki samorządowej do pozyskiwania środków publicznych ze źródeł wskazanych w ustawie zasadniczej i ustawach zwykłych<sup>32</sup>. Te regulacje prawne stoją również na straży możliwości dochodzenia nieuzyskanych środków pieniężnych, zabezpieczając w ten sposób finansowanie działań jednostek samorządowych<sup>33</sup>.

W zakresie władztwa dochodowego należy podkreślić, że wskazanie na trzy rodzaje dochodów obligatoryjnych każdej jednostki samorządowej ma fundamentalne znaczenie, przekładające się na osiąganie realnych środków finansowych z tytułu dochodów własnych

---

<sup>28</sup> Wynika to z treści art. 40 § 1 i 3 k.c.

<sup>29</sup> A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 47. Zob. także regulacje wynikające z Rozdziału VII Konstytucji RP oraz unormowań ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 506 ze zm.), ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 511 ze zm.) oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2019, poz. 512 ze zm.) – zwane dalej także ustawami samorządowymi.

<sup>30</sup> Wydaje się, że to pojęcie – dość rzadko pojawiające się w literaturze przedmiotu – zasługuje na szczególne wyeksponowanie, ponieważ warunkuje rzeczywiste ramy realizacji zadań publicznych na szczeblu samorządowym. Bez wskazania regulacji prawnych gwarantujących pozyskiwanie i wydatkowanie środków finansowych nie można mówić o prawdziwej samodzielności finansowej jednostek samorządowych.

<sup>31</sup> Wprowadzenie tych regulacji stanowiło odpowiedź na unormowania wynikające z art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (dalej: EKSL), sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r., ratyfikowanej przez Polskę w 1994 r. (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607 ze sprost.).

<sup>32</sup> Mowa tu w szczególności o ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 869 ze zm.) oraz ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. 2020, poz. 23).

<sup>33</sup> Szerzej na ten temat por. E. Feret, *Rola organów stanowiących i wykonawczych w zakresie dochodzenia środków publicznych w gminie*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019, s. 165–181.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

oraz subwencji ogólnych i dotacji celowych budżetu państwa<sup>34</sup>. Ponadto warte odnotowania jest umożliwienie pozyskania środków z innych źródeł fakultatywnych<sup>35</sup>.

Wśród wskazanych dochodów własnych najważniejsze z punktu widzenia analizowanego władztwa dochodowego są niewątpliwie te pozyskiwane w ramach poboru podatków tzw. lokalnych<sup>36</sup> lub gminnych<sup>37</sup> (pozyskiwanych przez gminy) oraz samorządowych (pobieranych przez powiaty i samorządy województw)<sup>38</sup>.

W przypadku gmin, które zgodnie z regulacjami Konstytucji realizują wszystkie zadania niezastrzeżone na rzecz innych organów władz publicznych<sup>39</sup>, niezwykle istotne jest przekazanie mocą art. 168 Konstytucji RP prawa do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym ustawą. Przyjęcie takiego rozwiązania pozwala na wyróżnienie w ramach władztwa dochodowego określanego w literaturze przedmiotu pochodnego władztwa podatkowego<sup>40</sup>. Obok możliwości wpływu na wysokość podatków i opłat lokalnych oznacza ono także możliwość wprowadzania przez organ stanowiący ulg i zwolnień w podatku rolnym<sup>41</sup> i leśnym<sup>42</sup> oraz zastosowania m.in.: instytucji przesunięcia terminu płatności podatków i opłat; hipoteki przymusowej lub zastawu skarbowego; zawarcia umowy cywilnoprawnej w sprawie przeniesienia własności rzeczy lub praw majątkowych w zamian za zaległości podatkowe<sup>43</sup>.

Władztwa wydatkowego jednostek samorządu terytorialnego nie można utożsamiać z ich samodzielnością finansową w zakresie pełnej autonomii wydatkowania, wykorzystywania, dysponowania czy wreszcie gospodarowania<sup>44</sup> środkami finansowymi. Ani w doktrynie, ani w orzecznictwie nigdy nie ulegało i nie ulega wątpliwości, że samodzielność kształtowania wydatków musi realizować się w granicach ustawowych, z których wynika np. bezwzględne pierwszeństwo wydatków na obligatoryjne zadania własne<sup>45</sup>.

<sup>34</sup> Zgodnie z brzmieniem art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji RP oraz art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>35</sup> Według art. 3 ust. 3 dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być: 1) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi; 2) środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej; 3) inne środki określone w odrębnych przepisach.

<sup>36</sup> Na mocy ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1170 ze zm.) w zw. z art. 9 ust. 3 EKSL.

<sup>37</sup> Tak A. Hanusz, P. Czernski, *Gminne podatki i opłaty budżetowe*, Kraków 2004.

<sup>38</sup> W przypadku ponadgminnych szczebli samorządowych jest to ustawowo określony udział w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz w podatku od osób prawnych, odpowiednio art. 5 ust. 2 i 3 oraz art. 6 ust. 2 i 3 w zw. z art. 3 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku powiatów dodatkowo są to jeszcze wpływy z opłat należnych na podstawie przepisów odrębnych ustaw – za art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>39</sup> Za art. 163 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>40</sup> Władztwo podatkowe przysługujące radom gmin nie zostało bowiem zagwarantowane przepisami Ordynacji podatkowej. Za: A. Hanusz, *Samodzielność finansowa gmin a system podatkowy w Polsce*, „Roczniki Nauk Prawnych KUL” 1998, t. 8 (zeszyt specjalny), s. 49.

<sup>41</sup> Wprowadzony na mocy ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1256 ze zm.).

<sup>42</sup> Wynikający z regulacji ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 888).

<sup>43</sup> Na podstawie regulacji wynikających z przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. 2019, poz. 900 ze zm.).

<sup>44</sup> Sformułowania zaczerpnięte z regulacji ustawy o finansach publicznych.

<sup>45</sup> M. Zubik, *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008, s. 646–647; postanowienie TK z dnia 26 czerwca 2014 r., K 13/12, OTK-A 2014, nr 6, poz. 66.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

Ustawodawca ogranicza możliwości wydatkowe jednostek samorządowych poprzez wskazanie obligatoryjnych zadań własnych i zadań zleconych oraz wykorzystania dotacji. Wskazane przez ustawodawcę rodzaje zadań własnych, które mają być realizowane na podstawie ustaw samorządowych, mogą być jedynie modyfikowane przez jednostki samorządowe w stosunku do rozmiaru czy kształtu realizowanego zadania w danym roku budżetowym<sup>46</sup>. W niektórych przypadkach istnieje też możliwość zadecydowania o terminie jego realizacji<sup>47</sup>.

Z podobnymi ograniczeniami należy wiązać wydatkowanie środków na realizację zadań zleconych przez ustawy lub organy administracji rządowej. Zlecenie zadania związanego z przyznaniem środków finansowych oznacza konieczność ich wykorzystania na realizację wskazanego zadania, podobnie jak w przypadku dotacji celowych przyznanych na konkretny cel konkretnemu podmiotowi jako dopłaty do wyrobów lub usług<sup>48</sup>.

Swobodę w tym zakresie zapewniają przysługujące j.s.t. subwencje ogólne<sup>49</sup>, które mogą być wydatkowane w ramach celów określonych przez organ stanowiący<sup>50</sup>. Jak wynika z treści art. 9 ust. 7 EKSL, subwencje przyznane społecznościom lokalnym nie powinny być przeznaczane na finansowanie specyficznych projektów. Istotą subwencji ogólnej jest to, że nie ma być przyznawana jednostkom samorządowym na finansowanie realizacji specyficznych przedsięwzięć, lecz po to, aby mogły swobodnie prowadzić własną politykę<sup>51</sup> w ramach przysługujących im ustawowo zagwarantowanych samodzielnych<sup>52</sup> uprawnień.

Kolejny rodzaj władztwa, czyli tzw. proceduralne, należy wiązać z wyodrębnieniem w stosunku do państwa planu finansowego jako podstawy samodzielnej gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Samodzielnie przygotowywana, w oparciu również o własną wieloletnią prognozę finansową<sup>53</sup>, uchwała budżetowa zabezpiecza coroczne gromadzenie i wydatkowanie środków finansowych na realizację zadań publicznych przede wszystkim w formach samorządowych jednostek budżetowych i zakładów budżetowych, a także tych działających samodzielnie w ramach sektora finansów publicznych oraz poza nim<sup>54</sup>.

Obok tak oczywistych kwestii, jak te związane z własną, samodzielną procedurą budżetową, odnoszącą się do przygotowywania, uchwalania, rocznego wykonywania oraz rozliczenia się z tytułu wykonania budżetu, warto wskazać jeszcze na możliwość podejmowania decyzji odnośnie do wyłączenia pewnych zadań (ustawowo określonych w art. 14 ustawy o finansach

<sup>46</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Wydatki na zadania własne gminy – granice prawne. Samorządowy poradnik budżetowy na 1997 r.*, [w:] *Zagadnienia ustrojowe i prawno-finansowe*, red. W. Miemiec, B. Cybulski, Warszawa 1997, s. 265.

<sup>47</sup> Nie dotyczy to sytuacji, kiedy w sposób terminowy ma nastąpić np. wypłata wynagrodzeń, środków w ramach pomocy społecznej czy dodatków mieszkaniowych.

<sup>48</sup> Szerzej na ten temat zob. E. Feret, *Subwencje a dotacje*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji” 2015, z. 3(32), s. 50–65.

<sup>49</sup> Zob. P. Pest, *Konstrukcja prawna subwencji ogólnej w polskich regulacjach prawnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2018, s. 22–23.

<sup>50</sup> Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>51</sup> Zob. w tym zakresie: W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005, s. 69.

<sup>52</sup> Por. szerzej na ten temat: J. Choińska-Mika, Kor *Korzenie polskiej samorządności*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 7–8, s. 3; H. Samsonowicz, *Samorząd miast Polski średniowiecznej*, [w:] *Polskie tradycje samorządowe a heraldyka*, Lublin 1992, s. 13.

<sup>53</sup> Za art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

<sup>54</sup> Zob. szerzej: art. 4 ustawy o finansach publicznych.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

publicznych) do realizacji w ramach budżetowania netto. Powołanie do życia gminnych, powiatowych czy wojewódzkich zakładów budżetowych spoczywa również w gestii organów stanowiących, co znajduje odzwierciedlenie w podjętej uchwale budżetowej.

Uchwała budżetowa może ponadto zawierać postanowienia, na mocy których następuje zlecenie wykonania zadania i udzielenie dotacji zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie – na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z podmiotem<sup>55</sup>. Z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być udzielane także dotacje celowe na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z wykonywaniem zadań publicznych jednostki w ramach umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, z uwzględnieniem przepisów o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>56</sup>.

Wreszcie potwierdzeniem władztwa finansowego w zakresie proceduralnym jest możliwość tworzenia budżetów obywatelskich – budżetów partycypacyjnych<sup>57</sup>. Ten rodzaj budżetu, rozumiany jako demokratyczny proces dyskusji i podejmowania decyzji, w którym każda mieszkanka i każdy mieszkaniec gminy decyduje o tym, w jaki sposób wydawać część budżetu gminnego lub publicznego, należy traktować jako odzwierciedlenie informacyjnego współdziałania mieszkańców z władzą<sup>58</sup>.

W 2018 r. do ustaw o samorządach – gminnym, powiatowym i województwa – dodano regulacje o budżecie obywatelskim<sup>59</sup>, które są stosowane w latach 2018–2023<sup>60</sup>. Zgodnie z przepisami ustawowymi budżet obywatelski został uznany za szczególną formę konsultacji społecznych. Mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego. Szczegóły dotyczące projektu budżetu obywatelskiego określa uchwała organu stanowiącego właściwej jednostki samorządu terytorialnego.

## PODSUMOWANIE

Przeprowadzone rozważania dowiodły konieczności takiego działania państwa i jednostek samorządu terytorialnego, aby zapewnić bezpieczeństwo prowadzonej działalności. Mimo pewnych sporów w doktrynie odnośnie do znaczenia bezpieczeństwa prawnego oczywiście jest, że oznacza ono konieczność postępowania organów państwowych i samorządo-

---

<sup>55</sup> Zgodnie z art. 221 ustawy o finansach publicznych.

<sup>56</sup> Za art. 221a ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

<sup>57</sup> Na ten temat por. M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017, s. 374–395.

<sup>58</sup> Zob. szerzej na ten temat m.in. M. Gerwin, M. Grabkowska, *Budżet obywatelski*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Warszawa 2012, s. 100.

<sup>59</sup> Odpowiednio na podstawie art. 5a ust. 3–7, art. 3d ust. 3–6, art. 10a ust. 3–6 ustaw samorządowych. Zmiany zostały wprowadzone na mocy ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018, poz. 130).

<sup>60</sup> Za art. 15 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

wych zgodnie z przepisami prawa, przede wszystkim stanowiącego przez ustawę zasadniczą. Jedynie wówczas można wskazywać na potocznie rozumiane bezpieczeństwo obywateli.

Jak udowodniono, bezpieczeństwo takie może być zapewnione poprzez zabezpieczenie środków finansowych koniecznych dla funkcjonowania państwa w ramach przysługującego mu władztwa finansowego. Takie władztwo, choć mocno determinowane regulacjami prawnymi, przysługuje także organom samorządowym, których celem jest działanie na rzecz społeczności lokalnych. I choć należy uznać po przeprowadzonej analizie jedynie wybranych regulacji, że społeczności lokalne mogą czuć się bezpiecznie poprzez zagwarantowanie środków finansowych, to można zarazem postulować rzeczywiste wyodrębnienie władztwa finansowego, uzasadnione w pełni decentralizacją władzy publicznej.

## BIBLIOGRAFIA

### LITERATURA

- Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1998.
- Augustyniak M., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017.
- Choińska-Mika J., *Korzenie polskiej samorządności*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 7–8.
- Czupryński A., Wiśniewski B., Zboina J., *Bezpieczeństwo. Teoria – badania – praktyka*, Józefów 2015.
- Dębowska-Romanowska T., *Ogólna charakterystyka finansów publicznych i prawa finansowego*, [w:] *Prawo finansowe*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 1996.
- Dębowska-Romanowska T., *Wydatki na zadania własne gminy – granice prawne. Samorządowy poradnik budżetowy na 1997 r.*, [w:] *Zagadnienia ustrojowe i prawno-finansowe*, red. W. Miemiec, B. Cybulski, Warszawa 1997.
- Dobkowski J., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego wobec integracji europejskiej (wybrane uwagi)*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, red. E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny, Rzeszów 2008.
- Dziadzio A., *Koncepcja państwa prawa w XIX w. Idea i rzeczywistość*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, t. 57(1).
- Feret E., *Rola organów stanowiących i wykonawczych w zakresie dochodzenia środków publicznych w gminie*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019.
- Feret E., *Subwencje a dotacje*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji” 2015, z. 3(32).
- Gaudement P.M., *Finanse publiczne*, Warszawa 1990.
- Gerwin M., Grabkowska M., *Budżet obywatelski*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Warszawa 2012.
- Hanusz A., *Samodzielność finansowa gmin a system podatkowy w Polsce*, „Roczniki Nauk Prawnych KUL” 1998, t. 8 (zeszyt specjalny).
- Hanusz A., Czerniński P., *Gminne podatki i opłaty budżetowe*, Kraków 2004.
- Jakubczak R., Flis J., *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Warszawa 2006.
- Jaśkiewiczowa J., *Prawo finansowe*, Gdańsk 1990.
- Jendrośka J., *Organizacja prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000.
- Koźmiński A.K., Piotrowski W., *Zarządzanie – teoria i praktyka*, Warszawa 1995.
- Kunikowski J., *Bezpieczeństwo i zagrożenia współczesnego człowieka*, [w:] *Bezpieczeństwo człowieka a proces transformacji systemowej*, red. J. Dębowski, E. Jarmocha, A. Świdorski, Siedlce 2006.
- Lewandowski R., *Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych SA w systemie bezpieczeństwa ekonomicznego i publicznego*, „Copernican Journal of Finance & Accounting” 2013, nr 2, DOI: <https://doi.org/10.12775/CJFA.2013.018>.
- Maslow A.H., *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2006.
- Miemiec W., *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005.
- Mojak R., *Konstytucyjna regulacja ustroju finansów publicznych a pozycja ustrojowa parlamentu i rządu w zakresie gospodarki finansowej państwa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2003, t. 1.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

- Pest P., *Konstrukcja prawna subwencji ogólnej w polskich regulacjach prawnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2018.
- Pikuła Ł., *Bezpieczeństwo prawne jako podstawowa wartość prawa w systemie prawa*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2017, nr 39.
- Pływaczewski E.W., *Bezpieczeństwo obywateli – prawa człowieka – zrównoważony rozwój*, Białystok 2017.
- Potrzeszcz J., *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013.
- Rabska T., *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa–Poznań 1973.
- Samsonowicz H., *Samorząd miast Polski średniowiecznej*, [w:] *Polskie tradycje samorządowe a heraldyka*, Lublin 1992.
- Sawicka K., *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura*, [www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/42891/18\\_Krystyna\\_Sawicka.pdf](http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/42891/18_Krystyna_Sawicka.pdf) [dostęp: 10.12.2019].
- Seidler G.L., Groszyk H., Malarczyk J., *Wstęp do teorii państwa i prawa*, Lublin 1982.
- Serafin W., *Zastosowanie probabilistyki w analizie zakresu zastosowania normy prawnej. Wstęp do dalszej dyskusji*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2015, nr 2.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2008.
- Słownik terminów z zakresu psychologii dowodzenia i zarządzania*, Warszawa 2000.
- Szopa T., *Koncepcja graficznego przedstawiania terytorialnego rozkładu ryzyka i zagrożeń*, [w:] *Mapy terytorialnego rozkładu ryzyka*, red. M. Dietrich, J. Wolanin, T. Szopa, W. Roguski, M. Matyjewski, Warszawa 2004.
- Tryboń M., Grabowska-Lepczak L., Kwiatkowski M., *Bezpieczeństwo człowieka w obliczu zagrożeń XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Służby Pożarniczej” 2011, nr 41.
- Ura E., *Bezpieczeństwo i porządek publiczny – historia, teoria, praktyka*, Rzeszów 2003.
- Ura E., Sitek B., Graca T., *Potrzeby jako współczesny determinant treści praw człowieka*, Józefów 2017.
- Wielki słownik języka polskiego*, Warszawa 2006.
- Wróblewski J., *Klasowy charakter państwa*, [w:] *Teoria państwa i prawa*, red. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, Warszawa 1979.
- Zakrzewska J., *Państwo prawa a nowa konstytucja*, [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, red. G. Skąpska, A. Marszałek, Warszawa 1992.
- Zięba R., *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008.
- Zięba R., *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1989, nr 10.
- Zubik M., *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008.

AKTY PRAWNE

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r., ratyfikowana przez Polskę w 1994 r. (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607 ze sprost.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1145 ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1256 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 506 ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1170 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. 2019, poz. 900 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 511 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2019, poz. 512 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 888).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. 2020, poz. 23).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 869 ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1265 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1302 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018, poz. 130).
- Uziębło P., *Państwo prawa*, [w:] *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa*, red. J. Zajadło, Warszawa 2007.

ORZECZNICTWO

- Postanowienie TK z dnia 26 czerwca 2014 r., K 13/12, OTK-A 2014, nr 6, poz. 66.