

Znaczenie zasady legalizmu w procesie planowania wydatków budżetowych gminy

Abstrakt: Ukształtowany w wyniku reformy z 1998 roku ustrój samorządu terytorialnego realizuje konstytucyjną gwarancję samodzielności jednostek samorządu terytorialnego m.in. w zakresie samodzielności finansowej wyrażającej się także w samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie dokonywania wydatków z budżetu tych jednostek. W artykule przeprowadzona zostanie analiza przepisów konstytucyjnych i ustawowych w świetle ich interpretacji orzeczniczej i doktrynalnej celem ustalenia wpływu konstytucyjnej zasady legalizmu w działaniu organów władzy publicznej na realizację samodzielności wydatkowej.

Słowa kluczowe: budżet jednostki samorządu terytorialnego, gmina, samorząd terytorialny, wydatki publiczne, praworządność, zasada legalizmu

1. Pojęcie wydatków publicznych

Proces planowania wydatków budżetowych jest zdeterminowany zasadą legalizmu. Dla organów gminy oznacza to nakaz przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych¹ oraz innych przepisów prawa materialnego.

Wydatki publiczne nie są definiowane w u.f.p. Dorobek nauki prawa finansowego oraz nauki o finansach publicznych przyczynił się do powstania różnych definicji wydatków publicznych. W zależności od umiejscowienia punktu ciężkości eksponują one określone cechy złożonej prawno-ekonomicznej natury wydatków budżetowych. Literatura przedmiotu posługuje się różnymi definicjami wydatków publicznych, podkreślając ich cechy:

- a) przedmiotowe – jako wydatki na zaspokojenie potrzeb zbiorowych lub indywidualnych, których ranga jest tak wysoka, że władze publiczne decydują się na finansowanie ich ze środków publicznych²;
- b) bilansowe – wydatek definiować należy zgodnie z ekonomicznym rozumieniem tego terminu, czyli jako rozchód środków pieniężnych z kasy lub z rachunku bankowego, tj. rzeczywisty wypływ środków z jednostki³;
- c) podmiotowe – przez pojęcie wydatków publicznych należy rozumieć rozchodowanie środków pieniężnych przez państwo i inne związki publiczno-prawne

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) – dalej: u.f.p.

² U. Kalina-Prasznica, *Leksykon polityki gospodarczej*, Kraków 2005, s. 256.

³ M. Klimas, *Podręczna encyklopedia rachunkowości*, Warszawa 1997, s. 672.

(np. samorząd terytorialny), dokonywane dla zaspokojenia potrzeb publicznych⁴.

Za wydatki publiczne można uznać wydatki, które, jak wynika z samej nazwy, są ponoszone w całości lub w części (odpłatność częściowa ze strony użytkowników), w celu zaspokojenia potrzeb zbiorowych i indywidualnych. Poprzez dokonywanie wydatków publicznych następuje alokacja zasobów w gospodarce przy wykorzystaniu władztwa administracyjnego (tj. władztwa wydatkowego), a częściowo mechanizmu rynkowego. Do ich istotnych cech należy zaliczyć⁵:

- a) arbitralność decyzji dotyczących rozmiarów i kierunków wydatkowania środków publicznych,
- b) niebezpieczeństwo nadużyć i korupcji podmiotów dysponującymi środkami publicznymi,
- c) niebezpieczeństwo marnowania środków.

Definiowanie wydatków publicznych na gruncie prawno-finansowym powinno kłaść nacisk na kryterium podmiotowe. Koszty realizacji ustawowych zadań określamy mianem publicznych, gdy podmiot je ponoszący zaliczany jest do sektora publicznego. O publicznym charakterze wydatków nie przesądzają również środki prawne, jakimi posługuje się podmiot dokonujący wydatków. Formy prawne wydatków publicznych z uwagi na to, że realizowane są przeważnie w formach prawa prywatnego, nie przesądzają o ich publicznym charakterze. Niewątpliwie z wydatkiem publicznym mamy do czynienia, gdy zachodzi związek między podmiotem publicznym a zadaniem publicznym, osiągniętym za pomocą prawnych form działania administracji publicznej.

Za punkt wyjścia można przyjąć definicję T. Dębowskiej-Romanowskiej, która uważa, że wydatki budżetu to ustalone w budżecie nakłady finansowe (limity) ostatecznie i bezzwrotnie przeznaczone na finansowanie zadań państwa, za których realizację odpowiadają organy państwowe i które dokonywane są za pośrednictwem albo jednostek organizacyjnych, albo państwowych osób prawnych⁶.

Normatywne ujęcie wydatków publicznych zakotwiczone jest w normie planowej, czyli w upoważnieniu do realizacji określonego zadania finansowego. T. Dębowska-Romanowska podkreśla, że wydatki publiczne to prawnie skonstruowana możliwość wypłaty, a nie obowiązek wypłaty czy zwykłe polecenie jej dokonania⁷. Wydatki publiczne są zatem upoważnieniem budżetowym zawartym w limicie, którego treścią jest zezwolenie na racjonalne i zrównoważone wydatkowanie do granic kwoty ustalonej na określony, skonkretyzowany cel, dla określonego w sposób zindywidualizowany organu

⁴ R. Domaszewicz, *Finanse w gospodarce rynkowej*, Kraków 1994, s. 200.

⁵ K. Brzozowska, A. Czarny, W. Zbarszewski, *Podstawy finansów publicznych*, Szczecin 2006, s. 48.

⁶ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 210.

⁷ T. Dębowska-Romanowska, *Wydatki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego t. 2*, Warszawa 2010, s. 114.

lub innej jednostki organizacyjnej wykonującej w tym zakresie budżet⁸. Potwierdza to art. 51 u.f.p. – wydatki publiczne zamieszczone w budżecie na określone cele nie stanowią roszczeń ani zobowiązań państwa wobec osób trzecich, ani roszczeń tych osób wobec państwa. W tak przyjętej konstrukcji prawnej wydatków nie może wystąpić obowiązek ich dokonania, ponieważ przepisy u.f.p. wyłączają możliwość powstania roszczeń oraz istnienia wierzycieli.

Pewnym wyjątkiem są tzw. wydatki związane, ponieważ „prawo kreuje tego rodzaju wydatki jako powinności finansowania (obowiązek finansowania), prawo przesądza o ich konstrukcji materialnej, a co za tym idzie, i wysokości wydatku, a wreszcie o trybie i formie realizacji «uprawnienia» do przysporzenia ze środków publicznych dla tych, którzy z nich korzystają”⁹. Ekonomicznym odbiciem tej konstrukcji są tzw. wydatki sztywne, w których przypadku wyłączona jest możliwość efektywnego zarządzania środkami publicznymi. Są to wydatki, które muszą być sfinansowane, ponieważ wynikają z przepisów ustawowych lub wcześniej podjętych zobowiązań ujętych w ramy prawne¹⁰. Wydatki *quasi*-sztywne są to wydatki, dla których zakres i wielkość świadczenia są określone ustawowo, ale łączna kwota jest uzależniona od liczby świadczeniobiorców¹¹. W doktrynie można spotkać głosy uważające „wydatki związane” za instytucję wyjątkową, wyłączającą zasadę swobody politycznej władz państwa, zasadę, iż każda z władz publicznych korzysta swobodnie, w granicach przypadających jej kompetencji atrybutów, z suwerenności finansowej w celu prowadzenia gospodarki finansowej państwa, oraz zasadę domniemania kompetencji do prowadzenia gospodarki finansowej władz i organów publicznych w granicach uprawnień wynikających z Konstytucji i ustaw ustrojowych¹².

Pojęcie wydatków publicznych warto też poszerzyć o dwie dodatkowe cechy, tj. bezzwrotność oraz redystrybucyjność. Bezzwrotność wydatków budżetowych jest jak gdyby ich „nieodwracalnością”; wydatek, który okazał się niepotrzebny, nie może być cofnięty (podmiot, który otrzymał środki nie musi ich zwracać). Redystrybucyjny charakter większości wydatków prowadzi do zerwania związków między dochodami a wydatkami¹³.

Według K. Ostrowskiego zadania w zakresie wydatków budżetowych oznaczają obowiązek kierowania środkami pieniężnymi budżetu na pełne wykonanie rzeczowych

⁸ T. Augustyniak, *Pojęcie i charakter prawny budżetu państwa*, [w:] C. Kosikowski, R. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2003, s. 322.

⁹ T. Dębowska-Romanowska, *Konstytucyjna charakterystyka finansów publicznych i prawa finansowego*, [w:] W. Wójtowicz (red.), *Prawo finansowe, cz. I*, Warszawa 2000, s. 20 i n.

¹⁰ M. Markiewicz, J. Siwińska, *Wydatki sztywne budżetu państwa*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, seria „Studia i Analizy CASE”, Warszawa 2003, s. 6.

¹¹ M. Markiewicz, *Wrażliwe elementy systemu finansów publicznych*, [w:] *Stan finansów publicznych w Polsce – konieczność reformy*, BRE-CASE, z. 63, Warszawa 2003.

¹² T. Dębowska-Romanowska, *Charakter prawny i klasyfikacja tzw. wydatków sztywnych a granice swobody politycznej władz państwa*, [w:] J. Głuchowski (red.), *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Lublin 2007, s. 282.

¹³ J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1988, s. 108.

zadań planowanych. Wykorzystanie tych środków powinno być dokonane zgodnie z zasadą gospodarności¹⁴.

Wydatki publiczne są ściśle związane z budżetem, ponieważ jest on aktem planowania finansowego i zawiera normy planowe. Budżet jest obligatoryjną podstawą planistyczną wydatków publicznych. Środki publiczne zgromadzone w budżecie nie stają się automatycznie wydatkami publicznymi, należy pamiętać, że u.f.p. przewiduje również instytucję rozchodów. Proces kreowania wydatków publicznych bierze swój początek w pracach na projektem uchwały budżetowej, a kończy się uchwaleniem tej uchwały. W momencie nabrania mocy prawnej przez projekt uchwały możemy mówić o budżecie na określony rok oraz o wydatkach i rozchodach publicznych. Zapis zawarty w budżecie jest podstawą „powstania” wydatków publicznych, a zarazem ich konkretyzacją co do wysokości i celu. Potwierdza to art. 44 ust. 1 u.f.p. – wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach określonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej j.s.t., planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Budżet jest podstawowym planem finansowym gminy, o czym świadczy jego zakres podmiotowy i przedmiotowy (forma, w jakiej jest uchwalany, wyłączna właściwość organu stanowiącego do jego uchwalenia). Jest to ponadto jedyny plan finansowy uchwalany przez radę gminy, który może stanowić podstawę prowadzenia gospodarki finansowej¹⁵. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że budżet jako dokument planowania finansowania charakteryzuje się kilkoma ważnymi cechami¹⁶:

- 1) po zatwierdzeniu jest to plan, który staje się prawem, a jego realizacja jest obowiązkowa,
- 2) jest polityczną deklaracją celów władzy, które będą realizowane za pomocą wydatków,
- 3) jest programem, na podstawie którego poszczególne jednostki administracji powinny budować plany i realizować swoje działania,
- 4) jest narzędziem koordynacji i kontroli działania władz.

Jedną z podstawowych funkcji budżetu jest funkcja wykładni zarządzania zasobami ujętymi w budżecie gminy. Polega ona na umożliwieniu racjonalnego pozyskiwania dochodów budżetowych oraz efektywnej alokacji zgromadzonych w budżecie środków¹⁷. Doktryna podkreśla, że budżet jest przejawem samodzielności finansowej j.s.t., bez której zachowania przestałaby on być budżetem odrębnego podmiotu¹⁸.

Analizując wydatek publiczny przez pryzmat budżetu, można powiedzieć, że wydatek to norma planowa wyrażająca się w możliwości wydatkowania do określonej

¹⁴ K. Ostrowski, *Prawo finansowe, zarys ogólny*, Warszawa 1970, s. 258.

¹⁵ J. Głumińska-Pawlic, K. Sawicka, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2002, s. 17 i n.

¹⁶ P. Swianiewicz, *Planowanie budżetowe w jednostkach samorządu terytorialnego – teoria i praktyka*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 6, s. 5.

¹⁷ E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa, 2002, s. 140.

¹⁸ K. Sawicka, *Źródła prawa budżetowego samorządu terytorialnego*, [w:] A. Kostecki (red.), *Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków*, Kraków 2000, s. 252.

liczbowo kwoty, skierowana do określonego adresata, na konkretny cel oraz w określonym terminie realizacji. Z kolei treścią normy planowej jest upoważnienie budżetowe. Takie rozumienie norm planowych w kontekście upoważnień (wydatków) zawartych w budżecie potwierdza orzecznictwo – „granice upoważnienia mogą być określone nie tylko przez wskazanie celów i wysokości wydatków, ale także wskazanie podmiotu uprawnionego do dokonywania wydatków oraz terminu, w jakim wydatek może być dokonany”¹⁹. Konkretyzacja norm planowych (w ramach budżetu) tworzy upoważnienie do dokonania wydatku – „upoważnienie do dokonywania wydatku jest kompetencją wynikającą z przepisów prawa lub zdarzeń prawnych do dysponowania środkami publicznymi. Zakres podmiotowy upoważnienia do dokonania wydatków ze środków publicznych wyznacza ogólna norma kompetencyjna art. 44 ust. 1 u.f.p., zgodnie z którą kierownik jednostki sektora finansów publicznych odpowiada za całość gospodarki finansowej, a zatem również za dokonywanie wydatków ze środków publicznych, natomiast przedmiotowy zakres upoważnienia do dokonania wydatku wyznaczony jest przez istnienie podstawy prawnej wydatku, przeznaczenia (celu) wydatkowania środków, ich wysokości wynikającej z ustalonych planów finansowych i wielkości określonych w odpowiednich podziałkach klasyfikacji budżetowej, oraz terminu, do którego można wydatkować środki”²⁰.

2. Planowanie budżetowe

Należy podkreślić, że proces dokonywania wydatków jest finalnym etapem obiegu strumieni finansowych w gospodarce budżetowej gmin. Etapem początkowym jest proces planowania i ma on na celu takie ukierunkowanie przebiegu strumieni pieniężnych, by zasilily one scentralizowany budżet w określonym momencie i w określonej wysokości. „Plany ustalają przeznaczenie i wysokość wydatków ze środków publicznych”²¹. Narzędziem wspomagającym proces planowania i wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest budżetowanie.

Instrumentem służącym do skutecznego planowania są plany, w tym plany finansowe. Plany stanowią uporządkowany zbiór zadań prowadzących do realizacji celów będących pochodnymi ludzkich potrzeb polegających na zapewnieniu bezpieczeństwa, przetrwania, swobody czy określeniu kierunków rozwoju. Mogą one stanowić dyrektywę postępowania, sposób przekazu informacji, formę komunikowania się lub też podstawę do przeprowadzenia kontroli²². Wydatki publiczne są ściśle powiązane z publicznymi planami finansowymi. Dokonanie wydatku nie może się odbyć wyłącznie na podstawie

¹⁹ Orzeczenie GKO z dnia 17 stycznia 2002 r., sygn. DF/GKO/Odw.-184/270-272/RN-66-68/2001, Lex nr 80114.

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 sierpnia 2010 r., sygn. V SA/Wa 739/10 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

²¹ Orzeczenie GKO z dnia 26 maja 2003 r., sygn. DF/GKO/Odw.-178/228/2002, Lex nr 81689.

²² J. Komorowski, *Planowanie finansowe w przedsiębiorstwie*, [w:] J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szolno-Koguc (red.), *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Księga Jubileuszowa Profesor Alicji Pomorskiej*, Lublin 2008, s. 529.

normy prawa materialnego, niezbędne jest jeszcze wcześniejsze ujęcie go w formie limitu w budżecie gminy²³. Celem planowania finansowego w gminach jest opracowywanie budżetu. Budżet uchwalany jest w formie uchwały budżetowej i stanowi akt planowania finansowego. Literatura przedmiotu podkreśla, że budżet może być postrzegany jako fundusz publiczny, plan finansowy oraz instrument polityki fiskalnej²⁴.

Planowanie finansowe, a więc i budżetowe, jest przygotowaniem i podejmowaniem decyzji dotyczących ruchu pieniądza, wyboru ekonomicznych metod realizacji celów gospodarowania w procesie wymiany i podziału²⁵. Decyzje budżetowe powinny się podejmować nie tylko w oparciu o bieżący stan potrzeb lub stan realizacji zadań, ale także (lub przede wszystkim) w oparciu o prognozowane potrzeby w bliższej i dalszej przyszłości²⁶.

Warto sobie zadać pytanie, czy ograny gminy mogą zaplanować w budżecie limity budżetowe na dowolny cel? Należy stwierdzić, że nie, ponieważ gminy nie mogą kreować zadań publicznych. Podobne stanowisko można spotkać w orzecznictwie: „artykuł 51 ust. 1 ustawy z 1990 r. o samorządzie terytorialnym, stanowiący, iż gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie budżetu, nie oznacza pełnej dowolności w zakresie planowania i ponoszenia wydatków budżetowych. Kompetencje rady gminy są określone ustawowo”²⁷. Idąc tym tropem, można stwierdzić, że „rada gminy jest jednak ograniczona w kształtowaniu treści uchwały budżetowej – w tym także dotyczącej zmiany budżetu w trakcie roku budżetowego – przysługują jej bowiem kompetencje uchwałodawcze tylko w takim zakresie, jaki wyraźnie wynika z art. 183 ust. 2 u.f.p. z 2005 r.”²⁸.

Zaprezentowane stanowisko orzecznictwa potwierdza postawioną tezę, że gminy nie mogą dowolnie planować wydatków. Kompetencje organów gminy określone są ustawowo, co oznacza, że gminy muszą działać na podstawie prawa. Zatem powyższe uwagi w bezpośredni sposób nawiązują do konstytucyjnej zasady działania organów publicznych na podstawie i w granicach prawa. Zakres samodzielności wydatkowej gminy wyznaczają najogólniej przypisane jej zadania. Z treści art. 166 Konstytucji wynika, że są to zadania służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty gminnej (zadania własne) i inne zadania publiczne, zlecone gminom ustawą ze względu na uzasadnione potrzeby państwa. Należy podkreślić, że zasadnicze znaczenie dla określenia zadań gminy mają jednak ustawy szczegółowe, powierzające jej pewne obowiązki oraz kompetencje²⁹. Warto też nadmienić, że według Trybunału zasada ustawowego kształtowania zakresu działania

²³ A. Kostecki, *Wykonywanie budżetu*, [w:] M. Weralski (red.), *Instytucje budżetowe*, tom II, Warszawa 1982, s. 477.

²⁴ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 61.

²⁵ F. Fedorowicz, *Planowanie finansowe*, Warszawa 1974, s. 93.

²⁶ V.B. Lewis, *Toward a Theory of Budgeting*, „Public Administration Review” 1952, nr 12.

²⁷ Uchwała RIO w Rzeszowie z dnia 6 lipca 1994 r., OSS 1994, nr 4-5, poz. 203.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2011 r., sygn. II GSK 224/10, Lex nr 863199.

²⁹ A. Kisielewicz, *Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2002, s. 90.

samorządu odnosi się również do wydatków publicznych³⁰. Można więc stwierdzić, że zasada legalizmu uniemożliwia gminom planowanie wydatków na dowolne cele. Tym samym stanowi ona swoistą „tameę” dla dowolnego wydatkowania środków publicznych. Wydatki publiczne są nierozzerwalnie związane z zadaniami publicznymi. Wynika z tego nakaz uwzględniania w procesie planowania wydatków publicznych przepisów prawa materialnego, ponieważ tylko ustawy materialne ustanawiają zadania gminy (cele wydatków).

3. Samodzielność gminy

Należy zaakcentować, że cechy ustrojowe i ekonomiczne samorządu terytorialnego są zdeterminowane przez ustrój polityczny i gospodarczy państwa³¹. Naczelną zasadą, na podstawie której działa samorząd gminy, jest zasada samodzielności. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jest podstawowym standardem współczesnego europejskiego samorządu lokalnego³². W nauce prawa konstytucyjnego i administracyjnego, w nauce o administracji, także m.in. w naukach politologicznych zgodnie przyjmuje się, że podstawową „przyrodzoną” cechą samorządu gminnego, decydującą o jego istocie jako podmiotu administracji publicznej, jest jego samodzielność³³. Warto w tym miejscu zacytować A. Błasia: „[...] samodzielność działania jednostek [...] nie może być interpretowana jako wolność podejmowania wszystkich działań, które nie są wyraźnie zakazane przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Działania organów samorządu terytorialnego muszą się mieścić w granicach powszechnie obowiązującego prawa, z uwzględnieniem wszystkich zasad i wartości określonych w konstytucji i ustawach”³⁴.

K. Piotrowska-Marczak podkreśla, że samodzielność finansowa „niezależnie od postaci, w jakiej występuje, musi się charakteryzować swobodą podejmowania decyzji finansowych odniesionych zarówno do pozyskiwania dochodów jak i ich przeznaczenia na różne rodzaje wydatków”³⁵. W literaturze akcentuje się, że w stanowieniu o własnych wydatkach, na podstawie posiadanych dochodów, samodzielność gminy znajduje najpełniejsze odzwierciedlenie³⁶. Trybunał Konstytucyjny samodzielność wydatkową gminy zdefiniował jako prawo decydowania o sposobie i kierunkach wydatkowania za

³⁰ Wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK 1998, nr 2, s. 64.

³¹ S. Kańduła, *Samodzielność gminy w zakresie gospodarki nieruchomościami komunalnymi*, [w:] E. Denek (red.), *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 2001, z. 7, s. 14.

³² A. Błaś, *Konstrukcja prawna samodzielności jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] E. Ura (red.), *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, Rzeszów 2005, s. 18.

³³ T. Bąkowski, M. Brzeski, M. Laskowska, *Samodzielność gminy w świetle konstytucji i ustawodawstwa zwykłego*, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, T. Stanisławski, J.M. Izdebski (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, CH. Beck, Warszawa 2010, s. 17.

³⁴ A. Błaś, *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 roku*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited, Wrocław 2002, s. 21.

³⁵ K. Piotrowska-Marczak, *Finanse lokalne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 19.

³⁶ A. Szewczuk, *Dysfunkcje w zarządzaniu finansami gminy*, [w:] W.L. Jaworski (red.), *Finanse i bankowość a wejście Polski do Unii Europejskiej*, cz. 2, NBP, Warszawa – Pułtusk 1999, s. 140.

pomocą uchwał budżetowych (to niezbywalne prawo samorządu). Prawo do samodzielnego decydowania o kierunkach wydatków samorządowych, choć immanentnie związane z istotą samorządu terytorialnego, nie ma charakteru absolutnego³⁷. Bardzo ciekawą interpretację samodzielności wydatkowej prezentuje T. Dębowska-Romanowska, według której samodzielność wydatkowa gmin w zakresie prowadzenia własnej gospodarki finansowej wyraża się w kreowaniu, kształtowaniu wydatków. Działania w ramach ustaw, a nie z upoważnienia ustawowego należy zatem rozumieć jako prawo do samodzielnego „przekładania”, „przeliczania” zadań własnych na wydatki na te zadania³⁸.

Samorząd gminny nie posiada pełnej samodzielności finansowej, tak w sferze dochodowej, jak i w wydatkowej. W literaturze uzasadnia się to faktem, że nie jest on jednostką autonomiczną oraz nie jest organem samofinansującym się³⁹. Tym samym należy samodzielność wydatkową postrzegać przez pryzmat klauzuli – jest dozwolone to, na co prawo zezwala. Orzecznictwo podkreśla, że jednostki samorządowe nie mają bowiem pełnej swobody w zakresie wydatkowania środków publicznych⁴⁰. „Wydatki budżetu gminy zdeterminowane są zadaniami określonymi w ustawach, co stanowi konsekwencję treści zasady samodzielności gminy i działania jej w zakresie wydatków w granicach określonych w obowiązujących ustawach”⁴¹.

4. Zasada legalizmu

Samodzielność gminy nie wyklucza jej podporządkowania prawu (*municipium legibus solutum non est* – gmina nie stoi ponad prawem). Organy samorządu terytorialnego, jako organy władzy publicznej, obowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że wszelkie akty prawne i czynności organów gminy (stanowione przez nie przepisy, podejmowane uchwały i decyzje oraz czynności prawne) muszą być zgodne z obowiązującym w Polsce ustawodawstwem, w tym z umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi przez Rzeczpospolitą Polską⁴². W literaturze akcentuje się, że zasada praworządności jest bezdyskusyjnie jedną z podstawowych zasad konstytucyjnych, a zarazem jest koniecznym elementem demokratycznego porządku prawnego⁴³. „Zasada praworządności odgrywa faktycznie rolę zasady kreującej konstytucję w jej roli ustawy zasadniczej, tzn. podstawowego aktu prawnej legitymizacji

³⁷ Wyrok TK z dnia 4 maja 2002, K 40/02, Dz. U. z 2004 r. Nr 109, poz. 1164.

³⁸ T. Dębowska-Romanowska, *Wydatki na zadania własne gminy – granice prawne*, [w:] W. Miecic, B. Cybulski (red.), *Samorządowy poradnik budżetowy na rok 2005*, Warszawa 1997, s. 266.

³⁹ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *System zasilania jednostek samorządu terytorialnego a problem samorządności*, [w:] T. Wawak (red.), *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, Bielsko-Biała 2001, z. 6, s. 48.

⁴⁰ Uchwała RIO w Gdańsku z dnia 5 sierpnia 2002 r., nr 309/02, OwSS 2003, nr 2, poz. 52; uchwała RIO w Rzeszowie z dnia 27 września 2005 r., XXX/5220/05, „Finanse Komunalne” 2005, nr 12, poz. 70.

⁴¹ Wyrok NSA z dnia 29.09.2011 r., sygn. II GSK 934/10 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

⁴² Wyrok NSA z dnia 4 lutego 1992 r., sygn. SA/Ka 1010/91, ONSA 1992, nr 2, poz. 36.

⁴³ T. Górzyńska, *Zasada praworządności i legalności*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998, s. 92.

władzy państwowej⁴⁴. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego zasadę praworządności określa jako zasadę przestrzegania prawa⁴⁵. Obok niej wyróżniano zasadę legalności, nazywaną też zasadą legalizmu⁴⁶ – wymaga ona, aby wszystkie organy państwa działały tylko i wyłącznie na podstawie przepisów prawa⁴⁷. „Legalizm” wymaga, aby wszystkie akty władzy państwowej miały wyraźną (nie domniemaną) podstawę prawną dla ich działania⁴⁸. W doktrynie można spotkać pogląd, że wyrazem związania państwa i jego organów prawem jest tzw. zasada praworządności formalnej, na którą składa się zasada legalizmu oraz nakaz przestrzegania prawa⁴⁹. Modelowo treść konstytucyjnego obowiązku wynikającego z zasady praworządności i legalności można przedstawić następująco: organy państwa są obowiązane do przestrzegania prawa oraz postępowania zgodnie z jego przepisami i nie mogą działać, jeżeli ustawa ich do tego nie upoważni. Organ administracji publicznej zawsze musi mieć ustawową kompetencję do podejmowania wszelkich czynności. Brak takiej legitymizacji można uznać za działanie nielegalne. Nie wystarczy zatem samo stwierdzenie, że działalność pewnych osób w charakterze piastunów kompetencji organów administracji państwowej nie narusza prawa. Legalność takiej działalności jest uzależniona od wykazania ustawowego umocowania do podjęcia danej czynności⁵⁰. Każdy organ władzy publicznej, wykonując zadania publiczne, obowiązany jest działać wyłącznie w granicach obowiązującego prawa, a więc musi znajdować oparcie w przepisie prawnym upoważniającym do podjęcia danego aktu prawnego⁵¹. Wykonywane przez samorząd terytorialny zadania własne i zlecone mają charakter funkcji państwa, rozumianego jako powszechna organizacja władzy publicznej, która powinna odpowiadać przewidzianym przez Konstytucję rygorom legalności dla wykonywania funkcji państwowych⁵².

Zasada legalizmu została wyrażona w art. 7 Konstytucji RP⁵³ i tym samym przesądziła, że działanie organów władzy publicznej po pierwsze musi mieć podstawę prawną, po drugie musi mieścić się w granicach prawa⁵⁴. W piśmiennictwie akceptuje się pogląd, że przepis ten formuje dwie powiązane ze sobą zasady – zasadę praworządności (działanie w granicach/ przestrzeganie prawa) oraz zasadę legalności (działanie na podstawie

⁴⁴ J. Ciemniński, *Konstytucyjne ujęcie zasady praworządności w aspekcie materialnym i formalnym*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Studia konstytucyjne*, t. 2, Warszawa 1989, s. 196.

⁴⁵ Wyrok TK z dnia 22 sierpnia 1990 r., K 7/90, OTK, nr 5, s. 54.

⁴⁶ Wyrok TK z dnia 19 września 1993 r., K14/92, OTK 1993, cz II, nr 35, s. 331.

⁴⁷ J. Wróblewski, *Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 6, s. 3.

⁴⁸ W. Zamkowski, *Wprowadzenie do zagadnień społecznego, demokratycznego, republikańskiego państwa prawnego*, [w:] H. Rot (red.), *Demokratyczne państwo prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego 1992, s. 15.

⁴⁹ J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1995, s. 69 i 70.

⁵⁰ T. Górzyńska, *op. cit.*, s. 95.

⁵¹ Uchwała RIO we Wrocławiu z dnia 22 listopada 2006 r., nr 96/2006, Biuletyn Informacji Publicznej (<http://www.bip.gov.pl/>).

⁵² Uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.

⁵³ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

⁵⁴ M. Bitner, M. Kulesza, *Zasada legalizmu a zdolność kontraktowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, 2009, nr 6, s. 5.

prawa)⁵⁵. Jeżeli założyć, że zasada legalizmu wymaga od prawodawcy określenia zarówno podstaw, jak i granic działania organów władzy (przynajmniej ustalenie zakresu, form i trybu działania)⁵⁶, to zasada legalizmu odpowiada częściowo zasadzie kompetencyjności⁵⁷. Zasada ta jest w doktrynie prawa administracyjnego określana jako nakaz działania organów na podstawie prawa i w ramach kompetencji przyznanej im i tylko im dla rozstrzygnięcia określonej kwestii⁵⁸. Oznacza to, że działalność samorządu gminnego może być podejmowana tylko na podstawie prawa i w ramach obowiązującego prawa⁵⁹. Zdaniem A. Kisielewicz przepisy prawne potwierdzają tezę, że gmina prowadzi gospodarkę finansową według zasady legalizmu⁶⁰. Zatem planowanie wydatków budżetowych musi uwzględniać zasadę legalizmu.

Jako modelowy przykład działania organów władzy publicznej niezgodnie z zasadą praworządności można podać wydanie decyzji bez podstawy prawnej. O braku podstawy prawnej należy mówić, gdy nie istnieje przepis prawa pozwalający regulować określoną kwestię w drodze decyzji. W orzecznictwie NSA przyjmuje się, że wydanie decyzji bez podstawy prawnej ma miejsce w sytuacji, gdy w obowiązującym systemie prawnym brak jest przepisu uprawniającego organ administracji do rozstrzygnięcia sprawy w drodze decyzji⁶¹. W zakresie wydatków publicznych brak podstawy prawnej należy sprowadzić do braku przepisu ustawowego zawierającego normę kompetencyjną dla organów gminy do zaplanowania wydatków. Należy zwrócić uwagę na postanowienie Sądu Najwyższego, w którym wywiódł on, iż art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej⁶². Wprawdzie jednostki samorządu terytorialnego mają konstytucyjnie zagwarantowany i sądownie chroniony szeroki zakres samodzielności, jednak w dziedzinie planowania i wydatkowania środków budżetowych jednostki te mogą działać wyłącznie i ściśle w granicach określonych konkretnymi przepisami, a nie na zasadzie domniemywania takich uprawnień, np. z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zarówno w orzecznictwie, jak i literaturze zgodnie przyjęto, że w ramach gospodarki finansowej gminom wolno to, na co zezwalają ustawy⁶³.

Warto w tym miejscu zastanowić się, na czym polega działanie na podstawie prawa oraz działanie w granicach prawa. Rozważania można rozpocząć od bardzo ogólnego stwierdzenia, że „działanie na podstawie i w granicach prawa to działanie, które znajduje

⁵⁵ P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 1999, s. 30.

⁵⁶ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 7 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 27–28.

⁵⁷ M. Bitner, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 5.

⁵⁸ Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 247–248.

⁵⁹ A. Błaś, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej*, Kolonia Limited, Wrocław 1998, s. 255.

⁶⁰ A. Kisielewicz, *op. cit.*, s. 90.

⁶¹ Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 1995 r., sygn. Sa/Wr 1327/94, Temida (DC), Sopot 2003.

⁶² Postanowienie SN z dnia 18 stycznia 2005 r., sygn. WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29.

⁶³ Uchwała RIO we Wrocławiu z dnia 21 marca 2007 r., nr 34/2007, LexisNexis nr 2365660.

oparcie w treści przepisu prawa⁶⁴. Jednakże należy zauważyć, że wydatki publiczne gminy w przeważającej większości są realizowane w formach „niewładczych”, co implikuje dwa stwierdzenia. Po pierwsze, dokonywanie wydatków na podstawie prawa to działanie mające oparcie w normie kompetencyjnej jednoznacznie wynikającej z przepisów prawnych. Po drugie, dokonywanie wydatków w granicach prawa to działanie w ramach zakresu normy kompetencyjnej.

Według A. Borodo „Działalność w granicach prawa nie oznacza, że każdy akt lub wydatek samorządu muszą być jednoznacznie i literalnie zdeterminowane szczegółowym przepisem prawa materialnego. Nie musi to być wykładnia, zgodnie z którą działanie legalne to działanie realizowane na podstawie szczegółowego przepisu nakazującego lub zezwalającego, którego brak implikuje nielegalność czynności. Jeżeli np. ustawa prawa materialnego używa sformułowania «w szczególności» dla typów działań samorządowych, to także działania samodzielnie wykreowane przez samorząd, niemieszczące się w wykazie działań przykładowo w ustawie wyszczególnionych, mogą być ocenione jako legalne⁶⁵. Według M. Jastrzębskiej „[...] fakt, że w przepisach szczególnych, określających zadania gminy, brakuje zasad dotyczących ponoszenia wydatków na realizację konkretnego zadania, nie oznacza, iż wydatki takie nie mogą być ponoszone. W takiej sytuacji organy gminy będą kształtowały wydatki, działając w wyznaczonych przez obowiązujące prawo granicach samodzielności finansowej oraz uwzględniając charakter zadania, na które wydatki te są planowane⁶⁶. T. Dębowska-Romanowska stwierdza, że działanie w granicach prawa „jest to zatem aspekt samodzielności faktycznej dotyczącej zarządzania, gdzie można by domniemywać, iż gminie wolno jest robić to, czego nie zabraniają jej ustawy⁶⁷”.

Warto odnotować, że orzecznictwo postrzega „legalizm” jako zasadę, w myśl której gminom wolno zaplanować wyłącznie takie wydatki, jakie są przewidziane prawem. „Wyraźnie wynika to z treści art. 167 § 2 u.fin.publ., który stanowi, że wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach. Oznacza to, że brak pozytywnej regulacji uniemożliwia wydatkowanie środków z budżetu gminy⁶⁸”.

Podsumowanie

Konstytucyjną zasadę legalizmu na gruncie planowania/dokonywania wydatków publicznych można przyrównywać do roli, jaką w prawie podatkowym odgrywa art. 217 Konstytucji. Zestawiając art. 7 Konstytucji z art. 44 u.f.p. można wywnioskować, że nie

⁶⁴ Wyrok NSA z 13 października 2009 r., sygn. II OSK 1080/09 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

⁶⁵ Zob. A. Borodo, *Problematyka legalności wydatków budżetowych samorządu i podstaw prawnych działalności gospodarczej gmin, powiatów i województw*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 1-2, s. 28-34.

⁶⁶ M. Jastrzębska, *Fakultatywne zadania własne gminy w świetle obowiązujących regulacji prawnych*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 1-2, s. 38.

⁶⁷ T. Dębowska-Romanowska, *Wydatki na zadania własne gminy – granice prawne*, [w:] W. Mieścic, B. Cybulski (red.), *op. cit.*, s. 266.

⁶⁸ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 19.12.2006, sygn. I SA/Rz 701/06, (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

ma wydatku publicznego bez ustawy (ustanawiającej zadanie). Jeżeli organy władzy publicznej są zobowiązane do działania na podstawie prawa, to również są zobowiązane do planowania/ dokonywania wydatków na podstawie prawa. Jako argument pomocniczy należy też przypomnieć sformułowania art. 216 ust. 1 Konstytucji nakazujące wydatkowanie środków finansowych na cele publiczne w sposób określony w ustawie. Jest to dodatkowe potwierdzenie zasady wyłączności ustawy, odniesione do określania wszelkich wydatków publicznych⁶⁹. Artykuł 44 ust. 2 u.f.p. stanowi, że wydatki publiczne są dokonywane zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Oznacza to, że wydatki gminne muszą mieć konkretną podstawę prawną zawierającą przepisy materialnoprawne. Ustawodawca w u.f.p. nie uregulował poszczególnych rodzajów wydatków i ograniczył się jedynie do unormowania procesu dokonywania wydatków publicznych. Tym samym należy rozumieć art. 44 ust. 2 u.f.p. jako odesłanie do innych ustaw (ustanawiających zadania), ponieważ to prawo materialne określa zadania gminy.

Jak zostało wyżej wykazane, wydatki gminne są finansowym odbiciem zadań gminy, zatem podstawą prawną planowania/dokonywania wydatków może być tylko norma kompetencyjna wynikająca z przepisów materialnoprawnych. Przepisy formalnoprawne (u.f.p.) określają proces, w którego wyniku zadania gminy zostają określone pieniądze w formie uchwały budżetowej. Budżet nie może tworzyć nowych zadań publicznych, ponieważ jego przedmiotem są tylko zjawiska finansowe. Art. 44 ust. 1 u.f.p. stanowi normę kompetencyjną i należy przyjąć, że nie jest ona wystarczającą podstawą dokonywania wydatków. Uzupełnieniem tej regulacji jest art. 44 ust. 2 u.f.p., który przesądza o tym, że do legalności planowania/dokonywania wydatków publicznych potrzeba jeszcze podstawy materialnej.

Powyższe rozważania pozwalają stwierdzić, że zasada legalizmu wymaga, by organy gminy w procesie planowania wydatków publicznych działały na podstawie u.f.p. oraz prawa materialnego. Budżet nie może tworzyć nowych zadań, zatem nie można w nim zaplanować wydatków na dowolne cele. Zasada legalizmu gwarantuje, że planowanie i dokonywanie wydatków legalizowane jest w ramach obowiązujących przepisów prawa, co wyklucza gospodarowanie finansami w sposób arbitralny. Wydatki publiczne nie służą finansowaniu dowolnych zadań, ale zadań publicznych określonych przez ustawodawcę w ustawach.

Literatura

- Augustyniak T., *Pojęcie i charakter prawny budżetu państwa*, [w:] C. Kosikowski, R. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2003
- Bąkowski T., Brzeski M., Laskowska M., *Samodzielność gminy w świetle konstytucji i ustawodawstwa zwykłego*, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, T. Stanisławski,

⁶⁹ Wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK 1998, nr 2, poz. 12.

- J.M. Izdebski (red.) *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, CH. Beck, Warszawa 2010
- Bitner M., Kulesza M., *Zasada legalizmu a zdolność kontraktowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6
- Błaś A., *Konstrukcja prawna samodzielności jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] E. Ura (red.), *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, Rzeszów 2005
- Błaś A. (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited, Wrocław 2002
- Błaś A., *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 roku*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited, Wrocław 2002
- Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej*, Kolonia Limited, Wrocław 1998
- Borodo A., *Problematyka legalności wydatków budżetowych samorządu i podstaw prawnych działalności gospodarczej gmin, powiatów i województw*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 1-2
- Brzozowska K., Czarny A., Zbarszewski W., *Podstawy finansów publicznych*, Szczecin 2006
- Ciemiński J., *Konstytucyjne ujęcie zasady praworządności w aspekcie materialnym i formalnym*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Studia konstytucyjne*, t. 2 Warszawa 1989
- Denek E. (red.), *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 2001
- Dębowska-Romanowska T., *Charakter prawny i klasyfikacja tzw. wydatków sztywnych a granice swobody politycznej władz państwa*, [w:] J. Głuchowski (red.), *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Lublin 2007
- Dębowska-Romanowska T., *Konstytucyjna charakterystyka finansów publicznych i prawa finansowego*, [w:] W. Wójtowicz (red.), *Prawo finansowe, cz. I*, Warszawa 2000
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010
- Dębowska-Romanowska T., *Wydatki na zadania własne gminy – granice prawne*, [w:] W. Miemiec, B. Cybulski (red.), *Samorządowy poradnik budżetowy na rok 2005*, Warszawa 1997
- Dębowska-Romanowska T., *Wydatki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego t. 2*, Warszawa 2010
- Domaszewicz R., *Finanse w gospodarce rynkowej*, Kraków 1994
- Fedorowicz F., *Planowanie finansowe*, Warszawa 1974
- Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*, Warszawa 1998
- Galster J., Szyszkowski W., Witkowski Z., *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1995
- Glumińska-Pawlic J., Sawicka K., *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2002

- Głuchowski J. (red.), *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Lublin 2007
- Głuchowski J., Kosikowski C., Szolno-Koguc J. (red.), *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Księga Jubileuszowa Profesor Alicji Pomorskiej*, Lublin 2008
- Górzyńska T., *Zasada praworządności i legalności*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998
- Harasimowicz J., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1988
- Jastrzębska M., *Fakultatywne zadania własne gminy w świetle obowiązujących regulacji prawnych*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 1-2
- Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012
- Jaworski W.L. (red.), *Finanse i bankowość a wejście Polski do Unii Europejskiej*, cz. 2, NBP, Warszawa – Pułtusk 1999
- Kalina-Prasznic U., *Leksykon polityki gospodarczej*, Kraków 2005
- Kańduła S., *Samodzielność gminy w zakresie gospodarki nieruchomościami komunalnymi*, [w:] E. Denek (red.), *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 2001
- Kisielewicz A., *Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2002
- Klimas M., *Podręczna encyklopedia rachunkowości*, Warszawa 1997
- Komorowski J., *Planowanie finansowe w przedsiębiorstwie*, [w:] J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szolno-Koguc (red.), *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Księga Jubileuszowa Profesor Alicji Pomorskiej*, Lublin 2008
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *System zasilania jednostek samorządu terytorialnego a problem samorządności*, [w:] T. Wawak (red.), *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, Bielsko-Biała 2001
- Kosikowski C., Ruśkowski R. (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2003
- Kostecki A., *Wykonywanie budżetu*, [w:] M. Weralski (red.), *Instytucje budżetowe*, tom II, Warszawa 1982
- Kostecki A. (red.), *Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków*, Kraków 2000
- Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa, 2002
- Lewis V.B., *Toward a Theory of Budgeting*, „Public Administration Review” 1952, nr 12
- Markiewicz M., *Wrażliwe elementy systemu finansów publicznych*, [w:] *Stan finansów publicznych w Polsce – konieczność reformy*, BRE-CASE, z. 63, Warszawa 2003
- Markiewicz M., Siwińska J., *Wydatki sztywne budżetu państwa*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, seria „Studia i Analizy CASE”, Warszawa 2003

- Miemiec W., Cybulski B. (red.), *Samorządowy poradnik budżetowy na rok 2005*, Warszawa 1997
- Ostrowski K., *Prawo finansowe, zarys ogólny*, Warszawa 1970
- Piotrowska-Marczak K., *Finanse lokalne w Polsce*, Warszawa 1997
- Rot H. (red.), *Demokratyczne państwo prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego 1992
- Ruśkowski E. (red.), *System prawa finansowego*, t. 2, Warszawa 2010
- Rybicki Z., Piątek S., *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984
- Sarnecki P., *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 1999
- Sawicka K., *Źródła prawa budżetowego samorządu terytorialnego*, [w:] A. Kostecki (red.), *Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków*, Kraków 2000
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 7 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*, Warszawa 1998
- Sokolewicz W. (red.), *Studia konstytucyjne*, t. 2, Warszawa 1989
- Swianiewicz P., *Planowanie budżetowe w jednostkach samorządu terytorialnego – teoria i praktyka*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 6
- Szewczuk A., *Dysfunkcje w zarządzaniu finansami gminy*, [w:] W.L. Jaworski (red.), *Finanse i bankowość a wejście Polski do Unii Europejskiej*, cz. 2, NBP, Warszawa – Pułtusk 1999
- Ura E. (red.), *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, Rzeszów 2005
- Wawak T. (red.), *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, Bielsko-Biała 2001
- Weralski M. (red.), *Instytucje budżetowe*, tom II, Warszawa 1982
- Wójtowicz W. (red.), *Prawo finansowe*, cz. I, Warszawa 2000
- Wróblewski J., *Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 6
- Wrzosek S., Domagała M., Stanisławski T., Izdebski J.M. (red.) *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, CH. Beck, Warszawa 2010
- Zamkowski W., *Wprowadzenie do zagadnień społecznego, demokratycznego, republikańskiego państwa prawnego*, [w:] H. Rot (red.), *Demokratyczne państwo prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego 1992

