

# SYSTEM PLANOWANIA I FINANSOWANIA ZADAŃ OBRONNYCH REALIZOWANYCH PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

## PLANNING AND FINANCING SYSTEM OF DEFENCE TASKS IMPLEMENTED BY LOCAL GOVERNMENTS

Ryszard Chyrzyński<sup>1</sup>

WYDZIAŁ LOGISTYKI WAT  
INSTYTUT SYSTEMÓW BEZPIECZEŃSTWA I OBRONNOŚCI

**Abstract:** The scope of the system of the JST financial management is connected by these individuals with the multitude and the kind of running tasks on individual rungs of the local self-government (commune, district, province).

The right realization of the JST share in public incomes appropriately for tasks falling to them is connected not only with a need to make the distribution of income public between the state and the local self-government and individual his rungs, but adaptations also amounts of obtained profits on assigned sources of tasks to essential expenses on the cost recovery performed.

Similarly this principle must be taken into consideration at the forming of the JST liberty of the subject up to the general subsidy and specific subsidies from the state budget, of instruments of acts serving balancing budgets local and commissioned to the execution of tasks in the form, in it of defensive tasks. An entirety of planning, organizational and material-financial undertakings is resulting in defensive tasks of couples fulfilled by government administration authorities, of local self-government and other operators and state institutions, as well as entrepreneurs on which a statutory obligation of the defensive execution of tasks was imposed.

Implementing the principle of the decentralization of the authority of the state in Poland the considerable part of duties of the state was handed over to authorities self-government and representing them for organs. From here they are also performing JST substantial role amongst entities performing defensive tasks, in frames non-military of system of the defensive state.

Defensive JST tasks are being financed from many sources. And their financial needs, in this respect, result mainly from character and the scope of performed objectives.

**Streszczenie:** Celem artykułu jest znalezienie odpowiedzi na pytanie o fundamentalnym znaczeniu dla obecnego stanu bezpieczeństwa i obronności państwa, a mianowicie o potrzebę wyodrębnienia, w ramach systemu finansów publicznych, systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego (JST) umożliwiającej realizację m.in. zadań obronnych przez te jednostki organizacyjne.

---

<sup>1</sup> Dr Ryszard Chyrzyński jest zastępcą Dyrektora Instytutu Systemów Bezpieczeństwa i Obronności WAT. Za-  
interesowania naukowe: administracja publiczna, ekonomika wojskowa, zasady ekonomii wojskowej, pozy-  
skiwanie uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

Dr. Richard Chyrzyński is Deputy Director of the Institute of Security and Defence Systems WAT. His re-  
search interests: public administration, military economics, military rules of economics, acquiring weapons  
and military equipment.

Innymi słowy, jak JST na różnym szczeblu organizacyjnym planują i finansują zadania obronne zlecone przez państwo w zakresie jego obronności.

System planowania i finansowania zadań JST odbywa się na mocy wielu źródeł prawa oraz decyzji administracyjnych upoważnionych organów administracji publicznej, zwłaszcza rządowej.

Punktem wyjścia do refleksji nad zrozumieniem sensu istnienia odrębnego systemu planowania i finansowania JST jest określenie zarówno samego pojęcia systemu planowania i finansowania, jak i istoty oraz typologii systemu finansów tych jednostek organizacyjnych.

**Keywords:** incomes, financing, defence, planning, local self-government, expenses, defensive tasks.

**Słowa kluczowe:** dochody, finansowanie, obronność, planowanie, samorząd terytorialny, wydatki, zadania obronne.

## Wprowadzenie

Jedną z podstawowych powinności państwa, na mocy obowiązującego prawa, jest m.in. jego ochrona i obrona, w tym zapewnienie właściwych warunków funkcjonowania jego organów odpowiedzialnych bezpośrednio za obronność państwa (tj. sił zbrojnych oraz innych organów administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego).

Jak powszechnie wiadomo, Siły Zbrojne RP są konsumentem dochodu narodowego i realizują swoje zadania w oparciu o środki finansowe, które na działalność obronną są przewidziane w budżecie państwa.

Budżet państwa jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej, organów kontroli i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów. Uchwalany jest w formie ustawy budżetowej na okres roku kalendarzowego, zwanego rokiem budżetowym. Ustawa budżetowa stanowi podstawę gospodarki finansowej państwa w roku budżetowym.

Roczny horyzont planowania budżetowego wynika z zapisów konstytucyjnych oraz ustrojowych funkcji budżetu państwa. Tej fundamentalnej cechy budżetu nie podważa fakt, że niektóre zadania (wydatki) zapisane w ustawie budżetowej wykraczają poza jeden rok (przyjmując np. formę wieloletnich programów<sup>2</sup>). Natomiast podstawą finansowania i realizacji rzeczowych zadań modernizacyjnych jest ujęcie ich w planie modernizacji technicznej na dany rok budżetowy. Całość zaplanowanych zamierzeń (przedsięwzięć) w tym zakresie ma pełne pokrycie w planie finansowym resortu obrony narodowej.

W tym miejscu, dla pewnego porządku myślowego, niezbędne jest rozróżnienie budżetu obronnego od budżetu wojskowego. Publicystyczne informacje o poziomie finansowania Sił Zbrojnych RP zazwyczaj oparte są o wskazania budżetu obronnego. Te dwa obszary w rzeczywistości odwołują się do różnych składników,

<sup>2</sup> Przykładem jest program *Priorytetowe zadania modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w ramach programów operacyjnych*, przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 164 z dnia 17 września 2013 r. (Dz.U. poz. 796, z późn. zm.).

gdyż budżet obronny jest kategorią szerszą niż budżet wojskowy, aczkolwiek ten drugi jest częścią pierwszego.

Budżet wojskowy, obejmujący zarówno środki na wydatki vegetatywne (na utrzymanie sił zbrojnych, szkolenie i wydatki bieżące), jak i inwestycyjne (zakupy uzbrojenia i sprzętu wojskowego, urządzeń technicznych i innego wyposażenia ogólnego zastosowania, prace naukowo-badawcze, budownictwo na potrzeby sił zbrojnych), stanowi znaczną część wysiłku obronnego kraju.

W ramach budżetu obronnego ujmowane są wydatki, dla których dysponentem publicznych środków finansowych jest Minister Obrony Narodowej, ale też inni członkowie Rady Ministrów, którzy w ramach posiadanych kompetencji są zobowiązani do prowadzenia przygotowań w ramach wysiłku obronnego państwa. Może to dotyczyć:

- przechowywania zapasów żywności,
- materiałów sanitarnych i innych materiałów niewralgicznych oraz ich odświeżania czy też
- finansowania utrzymywania tzw. wolnych mocy produkcyjnych, które są uruchamianie w przypadku zagrożenia wojennego.

Zatem bez względu na dysponenta środków publicznych planowane wydatki na ten obszar funkcjonowania państwa sumuje się w działach i częściach budżetu, jako wymóg do określenia wielkości łącznych nakładów ponoszonych przez państwo w ramach jego bezpieczeństwa<sup>3</sup>, a odnoszących się do obronności państwa<sup>4</sup>.

W tym znaczeniu budżet wojskowy stanowią wydatki rozporządzane jedynie przez Ministra Obrony Narodowej (MON), natomiast budżet obronny to budżet wojskowy i pozostałe wydatki służące finansowaniu systemu obronnego państwa.

Budżet obronny / wojska, jako część budżetu państwa, podlega podobnym do niego obostrzeniom w zakresie planowania i realizacji oraz innym zasadom wynikającym z ustawy o finansach publicznych<sup>5</sup> (ofp). W ustawie tej budżet państwa określany jest jako plan dochodów i wydatków, który posiada formę aktu

<sup>3</sup> *Uniwersalny słownik języka polskiego* definiuje bezpieczeństwo „jako stan niezagrożenia, spokoju, pewności”, który jest przeciwieństwem niebezpieczeństwa, formułowanego jako „stan, sytuacja, położenie zagrażające komuś”. Natomiast *Słownik terminów w zakresie bezpieczeństwa narodowego* definiuje termin bezpieczeństwo jako: „stan, który daje poczucie pewności i gwarancję jego zachowania oraz szansę na doskonalenie”.

Wg B. Szulca „bezpieczeństwo” jest określonym „stanem, w którym funkcjonują ludzie jako jednostki oraz różne zbiorowości ludzkie i grupy społeczne. W stanie takim w zasadzie nie ma zagrożeń dla podstawowych działań ludzkich, dla funkcjonowania człowieka, społeczności i wszelkiego rodzaju struktur. Jeżeli są, to są one niwelowane przez działalność odpowiednich sił, środków i działań. Stan taki umożliwia realizację wszystkich praw i wolności człowieka, a nade wszystko rozwój cywilizacyjny i kulturowy. Otóż te wszelkie działania stanowiące o stanie bezpieczeństwa nazywamy działaniami obronno-ochronnymi”, Wyd. BP, Gdynia 2015, s. 283.

<sup>4</sup> Wg B. Szulca „obronność to określone działania wszystkich podmiotów mających na celu czynne i bierne przeciwstawienie się wszelkim zagrożeniom. Tam gdzie chodzi o grupy społeczne, mówić możemy o systemie ochronno-obronnym. Obronność nie jest częścią bezpieczeństwa, lecz działaniem eliminującym zagrożenia, czyli działaniem mającym na celu ochronę i obronę bezpieczeństwa wszelkich bytów. Stanowi w najszerszym ujęciu podstawę (podłoże) bezpieczeństwa. W sensie poznawczym przedmiotem będą wszelkie działania ochronno-obronne, ich organizacja, przebieg, a także przygotowanie społeczeństwa i podmiotów indywidualnych do określonych działań”, ibidem, s. 283.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 12, poz. 40, z późn. zm.).

prawnego w postaci ustawy budżetowej, w której dokonuje się podziału środków publicznych pozostających w dyspozycji państwa, przeznaczonych na zaspokajanie potrzeb społecznych, w tym na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa.

Celem sporządzenia budżetu państwa jest racjonalizacja jego wydatków. Stanowi zatem podstawę finansowego planowania przedsięwzięć oraz dostarcza informacji niezbędnych do kontroli prowadzonej działalności. Budżetowanie zaś sprzyja świadomemu kształtowaniu przychodów, kosztów, wpływów, wydatków i innych kategorii ekonomicznych oraz obejmuje odpowiednie zespolenie procesów planowania i kontroli.

System finansów JST wynika głównie z przesłanek ustrojowych naszego państwa. Jest to rezultat związku między charakterem państwa, jego założeniami ustrojowymi a rolą i miejscem organów lokalnych (samorządowych) oraz ich gospodarką finansową<sup>6</sup>. Niewątpliwie, organizacja funkcjonującego aparatu państwowego i relacje pomiędzy poszczególnymi szczeblami struktury państwa wpływają na unormowania odnoszące się do systemu planowania i finansowania JST.

Ustrojowa ranga finansów samorządowych w Polsce wiąże się ściśle z rolą, jaką odgrywa w państwie samorząd terytorialny, który został reaktywowany w roku 1990, początkowo na szczeblu gminy, a następnie od roku 1998 na szczeblu powiatu i województwa. Samorząd ten stanowi zatem zasadniczy element ustroju państwowego.

Istota samorządu terytorialnego polega na wykonywaniu władzy państwowej przy wykorzystaniu władztwa administracyjnego w zakresie kształtowania życia publicznego w:

- gminie,
- powiecie,
- województwie,

w ramach obowiązującego porządku prawnego, przez odrębne od państwa podmioty o strukturze korporacyjnej, regulowanej stosownymi ustawami w ramach ustaw i w granicach ustaw<sup>7</sup>.

JST są podmiotami niepaństwowymi i zdecentralizowanymi, którym na mocy stanowiącego prawa przyznano zadania i kompetencje z zakresu administracji publicznej, w tym z zakresu zadań obronnych.

Jednym z powodów decentralizacji zadań państwa, zwłaszcza w obszarze związanym z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym oraz obronnością państwa, jest potrzeba zachowania samodzielności w realizacji tych zadań.

Formą zapewniającą zgodność działań zdecentralizowanych podmiotów z obowiązującym prawem jest m.in. nadzór weryfikacyjny<sup>8</sup>, który opiera się o kry-

<sup>6</sup> K. Sawicka, *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura*, Wyd. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013, s. 287.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 595, z późn. zm.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2013 r. poz. 596, z późn. zm.).

<sup>8</sup> Nadzór weryfikacyjny – odnosi się do zadań własnych realizowanych przez JST i polega na badaniu zgodności działania tych jednostek organizacyjnych z obowiązującym prawem.

terium legalności<sup>9</sup>, co zapewnia JST samodzielność i niezależność w realizacji zadań publicznych niezastrzeżonych na rzecz innych podmiotów prawa publicznego, przede wszystkim na rzecz państwa. Gwarancją realizacji tych zadań jest posiadanie odpowiedniego potencjału ekonomicznego przez podmioty prawa na poszczególnych szczeblach organizacyjnych samorządu terytorialnego.

W tym miejscu należy przywołać zapisy w *Konstytucji RP*, która w sposób jednoznaczny określa zasadnicze elementy struktury prawnej JST. Jako podmioty prawa, mają one przyznane określone prawa, w tym w zakresie finansów publicznych, m.in.:

- prawo udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań<sup>10</sup>,
- prawo do subwencji ogólnej i dotacji celowych z budżetu państwa<sup>11</sup>,
- prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych<sup>12</sup>,
- prawo do samodzielnego kształtowania i dokonywania wydatków publicznych<sup>13</sup>.

Oznacza to, że JST samodzielnie wykonują zadania publiczne, w tym zadania obronne, korzystając ze swych praw podmiotowych, zarówno publicznych, jak i majątkowych. Samodzielność tych jednostek dotyczy przede wszystkim wykonywania przez nie przypisanych im zadań we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Tak rozumiana samodzielność oznacza, że JST z jednej strony dysponują swoimi prawami podmiotowymi, w granicach prawa powszechnie obowiązującego, z drugiej zaś obowiązuje je zakaz naruszania konstytucyjnie określonych praw podmiotowych w drodze stanowionych ustaw.

## Planowanie obronne

Planowanie obronne w wymiarze narodowym przekłada się na określone zadania obronne dla wykonawczych podmiotów Systemu Obronnego Państwa<sup>14</sup>, w tym zadania dla organów administracji publicznej (rządowej i samorządowej) oraz przedsiębiorców.

<sup>9</sup> Kryterium legalności rozumiane jako zgodność podejmowanych i realizowanych czynności z: *Konstytucją RP* i ustawami.

<sup>10</sup> Zob. art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r. – Dz.U. nr 78, poz. 483).

<sup>11</sup> Zob. art. 167 ust. 3, ibidem.

<sup>12</sup> Zob. art. 168, ibidem.

<sup>13</sup> Zob. art. 167 ust. 3 w związku z art. 16 i 216 ust. 1, ibidem.

<sup>14</sup> Skoordynowany wewnętrzny zbiór elementów ludzkich, materiałowych i organizacyjnych zapewniających możliwość przeciwstawienia się zagrożeniom wojennym, zgodnie z celami i zamiarem obrony. System ten w ujęciu funkcjonalnym składa się z nadrzędnego systemu kierowania wraz z elementami decyzyjnymi i informacyjnymi oraz podsystemów wykonawczych: militarnego i niemilitarnego. M. Kuliczkowski, *Pozamilitarne przygotowania obronne w Polsce. Próba systematyzacji procesowych oraz funkcjonalnych aspektów przygotowań*, Wyd. AON, Warszawa 2016, s. 37.

W *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*<sup>15</sup> planowanie obronne definiuje się jako proces kształtowania SOP umożliwiający wytyczanie i osiąganie celów w dziedzinie obronności, obejmujący etapy:

- planowania,
- planowania i budżetowania,
- procesu ich monitorowania i ewolucji,
- planowania operacyjnego<sup>16</sup>.

Warunki oraz tryb planowania obronnego przez organy samorządu terytorialnego określają właściwe przepisy rozporządzenia Rady Ministrów<sup>17</sup>, które definiują to planowanie jako „ustalanie sposobów wykonywania zadań obronnych przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz wykorzystania w tym celu niezbędnych sił i środków, obejmujące planowanie operacyjne i programowanie obronne”<sup>18</sup>.

Planowanie obronne jest zatem podstawowym narzędziem realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych, integrującym funkcjonowanie podsystemów wykonawczych SOP. Istotą tego planowania jest ustalenie zadań obronnych i sposobów ich wykorzystania przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców, a także wykorzystania, w tym celu, niezbędnych sił i środków.

W takim ujęciu celem planowania obronnego jest synchronizacja:

- przedsięwzięć realizowanych przez różne: organy administracji publicznej, w tym JST oraz struktury organizacyjne, w ramach przygotowań państwa do funkcjonowania w warunkach jego zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny;
- racjonalnego wykorzystania środków budżetowych na realizację przedsięwzięć w obszarze niemilitarnych przygotowań obronnych;
- efektywnego wykorzystania rezerw organizacyjnych;
- tworzenia i doskonalenia procedur zapewniających organom kierowania efektywne zarządzanie w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i wojny.

W świetle powyższego w ramach planowania obronnego możemy wyszczególnić dwa jego zasadnicze obszary:

<sup>15</sup> *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* – przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. (MP poz. 377), s. 67.

<sup>16</sup> W Polsce planowanie obronne odbywa się na podstawie ustaleń przyjętych w *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP* oraz Wytycznych Rady Ministrów do programowania przygotowań obronnych RP. Wytyczne wyznaczają kierunki doskonalenia podsystemu niemilitarnego w ramach narodowego systemu planowania obronnego skorelowanego z systemem obronnym NATO i UE oraz stanowią podstawę do opracowania: *Programu mobilizacji gospodarki na lata 2013-2022*, *Programu pozamilitarnych przygotowań obronnych RP w latach 2013-2022* oraz *Programu doskonalenia obrony cywilnej w latach 2013-2022*.

<sup>17</sup> *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego* (Dz.U. nr 152, poz. 1599).

<sup>18</sup> Zob. § 2 pkt 6, ibidem.

- planowanie operacyjne – obejmujące wykonanie czynności w ramach przygotowania działania właściwych organów w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, ujętych w formie zadań operacyjnych, a także ustalenie sił i środków niezbędnych do ich wykonania;
- programowanie obronne – obejmujące ustalanie zadań obronnych realizowanych w czasie pokoju na 10-letni okres planistyczny, rozpoczynający się w roku nieparzystym, ujętych w formie przedsięwzięć rzeczowo-finansowych, w celu utrzymania i rozwoju potencjału obronnego państwa oraz przygotowania Sił Zbrojnych RP, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, a także projektowanie środków budżetowych przeznaczonych na ten cel<sup>19</sup>.

Podczas planowania operacyjnego i programowania obronnego, obejmujących swym zakresem wszystkie dziedziny funkcjonowania państwa:

- dokonuje się podziału zadań pomiędzy poszczególne elementy SOP;
- określa się czas ich realizacji;
- określa się wielkość sił i środków przeznaczonych na ich wykonanie.

Należy dodać, że obowiązujący w Polsce system planowania obronnego podlega ciągłym modyfikacjom i procesowi dostosowania jego zasad do zasad systemu obowiązującego w NATO. Jego kulminacyjnym momentem były zmiany dokonane w Polsce w roku 2007, kiedy to dostosowano procedury, okres i cykl planistyczny do rozwiązań obowiązujących w NATO<sup>20</sup>. Ponadto w tym czasie doprecyzowano zakres przedmiotowy programów doskonalenia obrony cywilnej (PDOOC) i programów pozamilitarnych przygotowań obronnych (PPPO).

Dokonując, na podstawie dostępnej literatury przedmiotu, analizy czy też swoistej oceny funkcjonującego planowania obronnego, można wysnuć następujące wnioski, m.in. że:

- proces planowania obronnego w Polsce został dostosowany do zasad obowiązujących w NATO w zakresie procedur, okresu i cyklu planistycznego;
- określone zostały prawno-organizacyjne rozwiązania planowania obronnego umożliwiające przygotowanie właściwych organów Sił Zbrojnych RP, a także przedsiębiorców do funkcjonowania w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny;
- planowanie zadań operacyjnych obejmuje wszystkie podmioty SOP;
- określone zostały możliwości w zakresie zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych ludności oraz możliwości produkcyjno-usługowych wybranych działów gospodarki (PMG);

<sup>19</sup> Zob. § 2 pkt 7 i 8, ibidem.

<sup>20</sup> Nowelizacja rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. dokonana w roku 2007 (Dz.U. nr 197, poz. 1426).



- monitorowana jest ocena rozwoju SOP w ramach okresowych przeglądów obronnych;
- określone zostały przez organ nakładający zadania obronne na przedsiębiorców, w zakresie formy i zakresu opracowywanej dokumentacji obronnej.

W przedmiotowym zakresie występują również istotne mankamenty, które niewątpliwie wpływają na prawidłową realizację zadań obronnych przez poszczególne podmioty biorące udział w tym procesie, do tych słabości można zaliczyć m.in.:

- niską rangę aktu prawnego (rozporządzenia) regulującego zasady i tryb planowania obronnego;
- brak precyzyjnych zapisów określających zakres odpowiedzialności poszczególnych podmiotów biorących udział w procesie planowania obronnego, w szczególności na szczeblu samorządu terytorialnego (powiatu, gminy) – stanowiących podstawowy poziom wykonawczy na rzecz planowania obronnego;
- finansowanie przez JST ze środków własnych części zadań zleconych przez administrację rządową, a także przedsiębiorców w zakresie prac mających charakter planistyczny, a związanych z prowadzeniem przez nich przygotowań do realizacji zadań obronnych;
- wyłączenie problematyki planowania, w ramach PMG, tzw. środków niezbędnych do przetrwania ludności;
- brak precyzyjnych zapisów dotyczących zakresu zadań państwa-gospodarza (HNS)<sup>21</sup> dla JST w dokumentach planowania obronnego;
- brak w dokumentach tego planowania przedsięwzięć rzeczowo-finansowych związanych z demobilizacją państwa po zakończonym konflikcie zbrojnym, jak i określenia zakresu zadań odbudowy dotyczących przywracania stanu normalnego funkcjonowania państwa;
- niedostateczne uprawnienia przysługujące właściwym organom (np. starostom) w procesie sprawowania nadzoru w zakresie planowania oraz wykonywania zadań obronnych<sup>22</sup>.

Warto w tym miejscu przywołać badania ankietowe przeprowadzone w ramach projektu *Samorządy w pozamilitarnym systemie obronnym RP*, zrealizowanego przez Pracownię Instytucji i Społeczności Lokalnych na zlecenie Katedry Systemów Bezpieczeństwa i Obronności Wydziału Logistyki Wojskowej Akademii Technicznej<sup>23</sup>. Ankietę przeprowadzono w lipcu i sierpniu 2016 r., przesyłając odpowiednie kwestionariusze z pytaniami do 314 gmin w województwa mazowieckiego. Na badanie odpowiedziało 79 gmin, co stanowi 25,2% ogółu gmin.

<sup>21</sup> HNS (z ang. Host Nation Support) – oznacza cywilną i wojskową pomoc świadczoną w okresie pokoju, kryzysu i wojny przez państwo-gospodarza dla sił sojuszniczych i organizacji NATO, które są rozmieszczone na jego terytorium lub przemieszczają się przez nie. Podstawą takiej pomocy są zapisy wynikające z bilateralnych i wielostronnych porozumień pomiędzy NATO a państwem-gospodarzem.

<sup>22</sup> M. Kuliczkowski, *Pozamilitarne przygotowania obronne w Polsce*, s. 161-162.

<sup>23</sup> Od 1 września 2016 r. Instytut Systemów Bezpieczeństwa i Obronności.



Gminy województwa mazowieckiego, które nadesłały odpowiedzi, dokonały oceny poszczególnych aspektów związanych z realizacją zadań obronnych przez JST. Oceny te zostały uśrednione, co pozwoliło ustalić zjawiska stanowiące największe i najmniejsze zagrożenia w tym obszarze zadaniowym. Należą do nich przede wszystkim:

- zagrożenia w organizacji pracy przy realizacji zadań obronnych, ale też
- obowiązujące prawo i praktyka działania,
- współpraca z innymi podmiotami,
- bariery rozwoju współpracy,
- szkolenia i rozwój.

**Ocena organizacji pracy.** W zakresie wymiaru (czasu pracy) czy też charakteru stosunku pracy zatrudnionych pracowników w komórkach organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację zadań obronnych w gminach wynika, że 68,4% pracowników jest zatrudnionych na pełny etat. Pozostali (31,6%) zatrudnieni są na mniej niż pełny etat.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na zakres zadań realizowanych przez tych pracowników. Okazuje się, że 12,7% z nich realizuje na swoim stanowisku pracy wyłącznie zadania związane z obronnością lub szeroko rozumianymi sprawami bezpieczeństwa. Kolejne 34,2% zatrudnionych deklaruje, że poza zadaniami na rzecz obronności i bezpieczeństwa zajmuje się jeszcze innymi zadaniami, które wymagają mniejszego lub większego poświęcenia z ich strony. Dla 46,9% zadania obronne i bezpieczeństwa stanowią jedynie dodatek do ich podstawowych obowiązków służbowych.

Warto też zwrócić uwagę na odpowiedzi dotyczące oceny przez przełożonych badanych pracowników zagadnień z zakresu obronności i bezpieczeństwa w gminie. Okazuje się, że dla 19,0% przełożonych tych pracowników zadania te są bardzo istotne, a dla 41,8% raczej istotne. Z kolei dla 2,6% przełożonych tych pracowników zadania obronne są w ogóle nieistotne, a 13,9% raczej nieistotne. Zaś 23,5% badanych nie ma zdania na ten temat.

Podobny rozkład procentowy znajduje się również w odpowiedziach na pytanie dotyczące oceny zadań z zakresu obronności realizowanych przez pracowników z innych komórek organizacyjnych urzędu gminy. Z tej oceny wynika, że 6,3% pracowników z innych komórek organizacyjnych zadania z zakresu obronności i bezpieczeństwa uważa za bardzo istotne, a 30,3% za raczej istotne. Z drugiej zaś strony 7,6% uważa, że są to zadania w ogóle nieistotne, a 20,2% raczej nieistotne. Znaczny odsetek badanych, tj. 35,6%, nie miało zdania na ten temat.

**Obowiązujące prawo w zakresie zadań obronnych.** W ocenie 15,2% badanych pracowników obowiązujące obecnie przepisy w zakresie np. świadczeń osobistych i rzeczowych nakładanych przez uprawnione do tego podmioty są dobrze dopasowane do rzeczywistości, a 50,6% uważa, że są raczej dobre. Jedynie 3,8% z nich uważa, że przepisy są niedostosowane do rzeczywistości, a 11,4%, że raczej niedopasowane.

Podobny rozkład ocen można znaleźć w odpowiedziach na pytanie, czy obowiązujące przepisy prawne, określające sposób nakładania świadczeń osobistych i rzeczowych, pozwalają podmiotowi je nakładającemu na ich egzekucję. Pozytywnie oceniło te przepisy 65,6% badanych, przy czym 15,2% z nich uważa, że przepisy te są dobrze dopasowane do rzeczywistości, a 49,4% raczej dobrze. Natomiast 2,5% deklaruje, że przepisy te są niedopasowane do rzeczywistości, a 16,4% raczej niedopasowane (za bardzo zbiurokratyzowane).

Warto w tym miejscu zwrócić również uwagę na brak, według tych pracowników, precyzyjności regulacji prawnych dotyczących rozliczania finansowego osób uczestniczących bezpośrednio w akcji kurierskiej (w dniu wykonywania zadania kurierskiego) a terminem przekazywania środków finansowych pomiędzy uprawnionymi do tego podmiotami (do 30 dni).

**Współpraca z innymi podmiotami w realizacji zadań obronnych.** W ocenie stopnia współpracy z innymi podmiotami przy realizacji zadań obronnych i bezpieczeństwa wśród badanych pracowników przeważały deklaracje: 49,4% – o kilkakrotnej w ciągu roku ich współpracy, a dla 12,6% o comiesięcznej współpracy. Z drugiej zaś strony 31,5% deklaruje, że nie podejmuje żadnej współpracy z podmiotami przy realizacji przedmiotowych zadań.

Jeżeli spojrzymy na ocenę stopnia nawiązania współpracy np. z przedsiębiorcami w realizacji zadań obronnych, to wynika z niej, że ta współpraca jest prowadzona z różnorodną częstotliwością: przynajmniej raz w miesiącu – 7,6%, kilka razy w ciągu roku – 45,6%, raz w roku – 20,2%. Natomiast żadnej współpracy z przedsiębiorcami nie podejmuje 26,6% badanych.

Również w samej ocenie stopnia przydatności tej współpracy z przedsiębiorcami dominują oceny pozytywne, gdyż 23,7% z nich ocenia ją jako bardzo przydatną, a 30,5% raczej przydatną. Natomiast tylko 1,7% deklaruje ją jako zupełnie nieprzydatną, a 5,1% raczej nieprzydatną.

Przy ocenie tej współpracy należy również zwrócić uwagę na pozytywne oceny w zakresie przydatności współpracy z NGO<sup>24</sup>, gdzie 35,2% badanych deklaruje, że ta współpraca jest bardzo przydatna, a 12,8% raczej przydatna. Tylko 5,5% deklaruje, że jest ona zupełnie nieprzydatna, a 5,5% raczej nieprzydatna.

**Bariery rozwoju współpracy.** Oceniając bariery, jakie pojawiły się przy realizacji zadań obronnych, lub też sytuacje, w których przedstawiciele innych organów administracji próbowali narzucać gminie zadania, których ta nie miała obowiązku wykonania, wynika, że takie sytuacje miały miejsce w przypadku tylko 8,8% gmin, przy 91,2% gmin, które takich sytuacji nie odnotowały.

**Szkolenia i rozwój.** Proces szkolenia i rozwoju pracowników odpowiedzialnych za realizację zadań obronnych w gminie był oceniany na podstawie:

- ilości ćwiczeń, w których uczestniczyli pracownicy w ciągu ostatnich 12 miesięcy. Z oceny tej wynika, że 44,3% pracowników uczestniczyło w cwi-

<sup>24</sup> Organizacja pozarządowa (z ang. *non-government organization*, popularny skrót NGO) – organizacja na rzecz wybranego interesu i niedziałająca w celu osiągnięcia zysku.

zeniach jeden raz, 8,9% w trzech i więcej ćwiczeniach. Natomiast 36,8% nie uczestniczyło w ciągu roku w żadnym ćwiczeniu;

- udziału w szkoleniu związanym z wykonywanymi przez nich zadaniami dotyczącymi spraw obronnych lub bezpieczeństwa. Z oceny tej wynika, że 91,1% pracowników uczestniczyło w takich szkoleniach w ciągu ostatnich 12 miesięcy, przy 8,9% braku takiego uczestnictwa.

## System finansowy JST

Zakres kompetencji i zadań JST jest przede wszystkim odzwierciedleniem stopnia decentralizacji administracji publicznej oraz przesądza o pozycji poszczególnych JST (gminy, powiatu, województwa) w zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych (samorządowych).

Wykonywanie przez JST ustawowych zadań, w tym zadań obronnych, pociąga za sobą konieczność ponoszenia określonych wydatków, które z kolei muszą mieć określone źródła ich pokrycia.

Podkreślić należy, że dochody, jakimi dysponują JST, stanowią pewną gwarancję realizacji ich zadań i kompetencji. W tym kontekście kluczowe jest zagwarantowanie im odpowiednich dochodów oraz przyznanie uprawnień do kształtowania ich wysokości i poboru. Spełnienie tego warunku wiąże się oczywiście z koniecznością pewnego ograniczenia władztwa finansowego należącego do państwa<sup>25</sup>.

Warto zauważyć, że w świetle obowiązującego obecnie prawa kompetencje organów JST do samodzielnego stanowienia prawa o dochodach są mocno ograniczone, z wyjątkiem gmin korzystających z określonego władztwa podatkowego, w porównaniu z pozostałymi jednostkami (powiatami i województwami), które takiego władztwa nie posiadają.

W Polsce przekazanie przez państwo części władztwa, o którym mowa wyżej, na rzecz JST dokonuje się w drodze tzw. decentralizacji finansowej, rozumianej jako przekazanie pewnych praw do poboru danin publicznych<sup>26</sup>, oraz stosowania związanej z tym polityki, a także samodzielnego kształtowania wydatków, w ramach tej decentralizacji jednostki organizacyjne posiadają dodatkowo jeszcze uprawnienia do stanowienia dochodów publicznoprawnych.

Analizując kompetencje JST na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego w zakresie ich gospodarki finansowej, należy zauważyć, że mieszczą się one w ramach wspomnianej decentralizacji, zwłaszcza w przypadku powiatu i samorządu województwa. W przypadku gminy mamy zaś do czynienia z elementami pewnej

<sup>25</sup> K. Sawicka, *ibidem*, s. 288.

<sup>26</sup> Zob. art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy *o*fp. Pojęcie „daniny publicznej” odnosi się do świadczeń pieniężnych, wśród których wymienione zostały: podatki, składki (tj. na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne, składki na Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych), opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek skarbu państwa, inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, JST, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw (niemające np. cla, wpłaty na PERFON).

autonomii (samodzielności) finansowej, związanej z kształtowaniem elementów konstrukcji prawnej podatków i opłat lokalnych.

Wzrost autonomii zawsze oznacza automatycznie zwiększanie decentralizacji finansów publicznych, zaś procesom zwiększania zakresu decentralizacji finansów publicznych nie musi automatycznie towarzyszyć zwiększanie autonomii finansowej. Można dodać, że autonomia finansowa jest tym większa, im większy jest udział dochodów własnych w strukturze dochodów samorządu.

W literaturze przedmiotu<sup>27</sup> system finansowy definiuje się jako zespół instytucji finansowo-prawnych (urządzeń prawnych) połączonych w sposób celowy w pewną całość, służących gromadzeniu i organizacji zasobów pieniężnych oraz ich rozdysponowaniu. Stosunki finansowe, jakie są nawiązywane, zarówno pomiędzy organami samorządu terytorialnego, jak i jednostkami organizacyjnymi wykonującymi jego zadania a innymi podmiotami, realizuje się w określonych formach kształtowanych przez obowiązujące prawo.

W oparciu o powyższe stwierdzenia, system finansowy można też zdefiniować jako zespół zasad i instytucji oraz instrumentów prawno-finansowych służących zdecentralizowanemu, celowemu gospodarowaniu przez JST zasobami i środkami finansowymi na podstawie obowiązującego prawa. Głównymi zasadami tego systemu jest autonomia (samodzielność) i wzajemna niezależność systemu finansowego państwa i samorządu terytorialnego, autonomia (samodzielność) finansowa poszczególnych szczebli samorządowych oraz poszczególnych JST oraz ich budżetów.

Znaczenie stosunków finansowych dla wypełnienia zadań podmiotów publicznoprawnych powoduje, że są one przedmiotem oddziaływania ze strony władzy publicznej, zarówno jeśli idzie o ich kształt, jak i przebieg. Oddziaływanie to dokonuje się głównie poprzez tworzenie norm prawnych regulujących te stosunki. Wyodrębniony i stanowiący funkcjonalną całość zespół norm prawnych odnoszących się do stosunków finansowych tworzy instytucję, która wpływa na przepływ strumieni pieniężnych. W polskim systemie finansowym instytucjami tymi mogą być:

- budżet,
- fundusz celowy,
- podatek,
- opłata publiczna,
- subwencja,
- dotacja.

Na system finansowy JST składają się zatem instytucje służące:

- gromadzeniu i organizacji środków pieniężnych (podatki, opłaty, dotacje celowe, subwencje, udziały w podatkach państwowych) oraz
- wydatkowaniu środków pieniężnych (określonych w ustawach szczególnych tworzących podstawę do dokonywania wydatków lokalnych)

<sup>27</sup> B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, *Prawo finansów publicznych*, Toruń 1999, s. 18.

w celu sfinansowania zadań własnych i zleconych im przez państwo oraz zadań wspólnych.

Należy przy tym też zauważyć, że poszczególne JST mogą być wspólne dla gospodarki finansowej wszystkich trzech szczebli samorządu terytorialnego (gminy, powiatu i województwa), mogą być również właściwe tylko dla gospodarki finansowej jednostki danego szczebla samorządu terytorialnego (np. gminy).

Stąd też, w ramach tego systemu finansowego, można wyodrębnić system finansowy charakterystyczny dla:

- gminy,
- powiatu,
- województwa.

Podstawową instytucją w zakresie organizacji zasobów (środków) pieniężnych JST jest ich budżet. Budżet JST jest rocznym planem jej:

- dochodów,
- wydatków oraz
- przychodów i rozchodów.

Ma formę uchwały składającej się z: budżetu JST oraz załączników. Stanowi podstawę gospodarki finansowej tej jednostki w danym roku budżetowym.

W procesie przygotowania, uchwalania i realizacji budżetu przepisy prawa określają obowiązujące terminy oraz kompetencje organów JST. Organem stanowiącym<sup>28</sup> w zakresie budżetu JST jest odpowiednio:

- rada gminy,
- rada powiatu,
- sejmik województwa,

zaś organem wykonawczym zarząd w:

- powiecie
- województwie oraz
- wójt / burmistrz / prezydent miasta w gminie.

Zgodnie z ustawą *ofp* organ stanowiący JST podejmuje uchwałę proceduralną, w której ustala tryb prac nad projektem uchwały budżetowej. Powinna ona zawierać kompleksowe określenie procedury budżetowej, w szczególności ustalenie czynności dotyczących wstępnego przygotowania projektu, oraz regulacje związane z trybem uchwalania i zmian budżetu w danej JST (np. terminy składania wniosków, wymogi dotyczące uzasadnienia i materiałów informacyjnych, tryb prac merytorycznych komisji rady i sejmiku). W każdym elemencie muszą być one zgodne z ogólnymi przepisami proceduralnymi i kompetencyjnymi określonymi w ustawie *ofp*.

<sup>28</sup> Przez organ stanowiący należy rozumieć organ wyodrębniony w celu wykonywania określonych zadań; podmiot – osobę lub grupę osób, których kompetencje określają normy zewnętrzne albo wewnętrzne (najczęściej normy prawne).

W pracach nad budżetem JST można wyodrębnić następujące etapy:

- opracowanie projektu uchwały budżetowej i jej przedłożenie organowi stanowiącemu, w ramach inicjatywy uchwałodawczej organu wykonawczego,
- uchwalanie budżetu, na które składa się:
  - rozpatrzenie projektu budżetu,
  - podjęcie uchwały budżetowej przez organ stanowiący,
  - wykonywanie budżetu,
  - sprawozdanie z realizacji budżetu.

Tok prac związanych z procedurą budżetową rozpoczyna etap przygotowania projektu uchwały budżetowej. Jest to wyłączna kompetencja organu wykonawczego JST. Projekt uchwały jest przyjmowany w drodze zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub uchwały zarządu (powiatu, województwa). Powinien być opracowany z uwzględnieniem określonych przez ustawę *ofp* elementów obligatoryjnych i fakultatywnych uchwały budżetowej<sup>29</sup>. Równoległe zarząd właściwej JST przedkłada uzasadnienie do projektu uchwały budżetowej oraz inne materiały określone w uchwale proceduralnej.

Z punktu widzenia gospodarowania finansami istotne jest wyszczególnienie dochodów majątkowych, do których zalicza się:

- dotacje i środki przeznaczone na inwestycje, które mogą pochodzić z budżetu państwa, funduszy celowych, od innych JST oraz z funduszy UE i innych źródeł zagranicznych;
- dochody ze sprzedaży majątku, których przedmiotem mogą być nieruchomości, przedmioty materialne oraz trwałe aktywa finansowe;
- dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności<sup>30</sup>.

Natomiast przez dochody bieżące budżetu JST rozumie się dochody budżetowe niebędące dochodami majątkowymi, o których mowa wyżej.

Wydatki budżetowe odzwierciedlają realizację funkcji, celów i zadań władz publicznych wynikających z przepisów prawa i programów polityki oraz planów finansowych sektora finansów publicznych, do którego zalicza się samorząd terytorialny.

W planie wydatków JST w poszczególnych działach i rozdziałach klasyfikacji budżetowej stosuje się podział na wydatki: bieżące oraz majątkowe<sup>31</sup>.

Do celów analitycznych powinny być jeszcze wyodrębnione koszty obsługi zadłużenia.

Do wydatków majątkowych zalicza się:

- wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego,
- wydatki inwestycyjne oraz
- dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji.

<sup>29</sup> Zob. art. 235, *ibidem*.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> Zob. art. 236, *ibidem*.



W planie wydatków bieżących wyodrębnia się zaś wydatki JST, w tym na:

- wynagrodzenia i składki od nich naliczane oraz na realizację statutowych zadań,
- dotacje na zadania bieżące,
- świadczenia na rzecz osób fizycznych,
- wydatki na programy finansowane z udziałem środków unijnych,
- wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez JST, przypadające do spłaty w danym roku budżetowym,
- obsługę długu JST.

Etap prac nad projektem budżetu kończy się w momencie przedstawienia tego projektu organowi stanowiącemu przez organ wykonawczy.

Następny etap prac związany jest z rozpatrywaniem projektu uchwały budżetowej przez organ stanowiący JST. Ma to miejsce w trakcie sesji oraz podczas posiedzeń fachowych komisji rady / sejmiku, które opiniują przedłożony projekt i zgłaszają do niego swoje wnioski. Celem tego etapu prac jest nadanie ostatecznego kształtu projektowi uchwały budżetowej. W trakcie tych prac ważnym zagadnieniem jest zakres zmian, jakie organ stanowiący może wprowadzić do projektu uchwały budżetowej, a także problem wprowadzania do jego treści autopoprawek organu wykonawczego.

Uchwalenie budżetu jest wyłączną kompetencją organu stanowiącego. Uchwała wymaga uzyskania aprobaty większości radnych. Przed uchwaleniem budżetu zarząd jest zobowiązany przedstawić radzie / sejmikowi opinię organu nadzoru w sprawie projektu uchwały budżetowej.

Zasada roczności budżetu JST sprawia, że uchwała budżetowa ma moc wiążącą od 1 stycznia do 31 grudnia roku budżetowego, także w sytuacji, gdy uchwalenie budżetu następuje w terminie późniejszym. W przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej do 31 stycznia roku budżetowego organ stanowiący czasowo traci prawo do uchwalenia budżetu. W takiej sytuacji regionalna izba obrachunkowa (RIO) w terminie do końca lutego roku budżetowego ustala budżet JST w zakresie zadań własnych<sup>32</sup> i zleconych<sup>33</sup>, z zapewnieniem realizacji wcześniej zaciągniętych zobowiązań, w tym kosztów obsługi długu. Jest to działanie konieczne ze względu na potrzebę zapewnienia ciągłości prowadzenia gospodarki finansowej w skali całego roku.

Budżet JST ustalony przez RIO powinien umożliwiać realizację gospodarki finansowej. Jeśli nie jest on zrównoważony, w pierwszej kolejności redukuje się wydatki o charakterze majątkowym. W tak ustalonym budżecie uzasadnieniem dla zaciągania długu mogą być zobowiązania wynikające z umów zaciągniętych w latach wcześniejszych (np. w przypadku przedsięwzięć wieloletnich). Do dnia ustalenia budżetu przez RIO podstawą gospodarki finansowej danej JST jest projekt budżetu.

<sup>32</sup> Przez zadania własne należy rozumieć zadania mające na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty.

<sup>33</sup> Przez zadania zlecone należy rozumieć zadania z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendum, bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także obronności.

Etap wykonania budżetu obejmuje całość działań mających na celu realizację strony dochodowej i wydatkowej budżetu, na podstawie uchwały przyjętej przez organ stanowiący. Celem tego etapu jest realizacja zadań ujętych w rocznym planie finansowym.

Za realizację budżetu odpowiada organ wykonawczy JST<sup>34</sup>, który sprawuje także ogólny nadzór nad realizacją dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów budżetu. W praktyce głównym koordynatorem procesu realizacji budżetu powinien być jednak skarbnik JST.

W terminie 7 dni od przekazania projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu zarząd przekazuje podległym jednostkom informacje niezbędne do opracowania projektów ich planów finansowych. Jednostki te opracowują je w terminie 30 dni od otrzymania informacji i przekazują ponownie organowi wykonawczemu<sup>35</sup>. Jest to bardzo ważny etap, gdyż planowane dochody i wydatki budżetu są realizowane przede wszystkim przez podległe jednostki organizacyjne.

Następnie, w terminie 21 dni od dnia podjęcia uchwały budżetowej, zarząd JST:

- przekazuje podległym jednostkom informacje o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków tych jednostek oraz wysokości dotacji i wpłat do budżetu;
- opracowuje plan finansowy zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych JST odrębnymi ustawami.

Poszczególne JST mają obowiązek dostosowania projektów swoich planów do uchwały budżetowej.

Należy zaznaczyć, że w trakcie wykonywania budżetu obowiązują powszechne zasady gospodarki finansowej, które mają charakter reguł odnoszących się do realizacji dochodów i wydatków budżetowych<sup>36</sup>.

W zakresie dochodów – ich ustalanie, pobieranie i odprowadzanie następuje na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów. Ujęcie w budżecie dochodów w określonych wartościach nakłada na wykonawców budżetu obowiązek dołożenia wszelkich starań, aby planowane środki pieniężne zostały zgromadzone terminowo i w zaplanowanej wysokości.

W budżecie JST mogą być tworzone rezerwy celowe i rezerwa ogólna. Rezerwę ogólną tworzy się w wysokości nie niższej niż 0,1% i nie wyższej niż 1% wydatków budżetu. Nie ma ona oznaczonego przeznaczenia, jednak środki te nie mogą być wykorzystane na wzrost wynagrodzeń i uposażeń ze stosunku pracy (o ile przepisy nie stanowią inaczej).

Rezerwy celowe są tworzone na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowywania budżetu oraz na finansowanie zadań współfinansowanych funduszami unijnymi. Suma rezerw celowych nie może przekroczyć 5% wydatków budżetu JST. Dokonywanie wydatków z rezerwy powinno być poprzedzone zmianą budżetową.

<sup>34</sup> Zob. art. 248, *ibidem*.

<sup>35</sup> Zob. *ibidem*.

<sup>36</sup> Zob. art. 254, *ibidem*.

Rezerwami dysponuje organ wykonawczy JST. Rezerwy celowe mogą być przeznaczone wyłącznie na cel, na jaki zostały utworzone, oraz wykorzystane zgodnie z klasyfikacją budżetową wydatków. Zarząd JST może, po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji właściwej do spraw budżetu jego organu stanowiącego, dokonać zmiany przeznaczenia rezerwy celowej.

Tryb zatwierdzania wykonania budżetu JST określają przepisy ustawy *ofp*<sup>37</sup>. Zgodnie z nimi organ wykonawczy JST przedstawia organowi stanowiącemu i RIO informację o:

- przebiegu wykonania budżetu JST za I półrocze oraz informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w terminie do dnia 31 sierpnia;
- sprawozdanie roczne z wykonania budżetu JST, zawierające zestawienie dochodów i wydatków wynikające z zamknięć rachunków budżetów JST, w terminie do dnia 31 marca następnego roku, w szczególności nie mniejszej niż w uchwale budżetowej.

Sprawozdanie roczne organ wykonawczy przedstawia organowi stanowiącemu JST w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym. Obejmuje ono:

- sprawozdanie roczne z wykonania budżetu tej jednostki, zawierające zestawienie dochodów i wydatków, wynikające z zamknięć rachunków budżetu,
- sprawozdanie z wykonania planu finansowego JST,
- informację o stanie mienia JST (zasoby mienia i ich zmiany, dochody z tytułu prawa własności i innych praw majątkowych z ostatniego roku, inne zdarzenia).

Nie później niż do dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym organ stanowiący JST podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu po zapoznaniu się z:

- sprawozdaniem z wykonania budżetu JST,
- sprawozdaniem finansowym,
- opinią z badania sprawozdania finansowego,
- opinią RIO,
- informacją o stanie mienia JST,
- stanowiskiem komisji rewizyjnej.

W przypadku gdy Rada Ministrów uchwali projekt ustawy o prowizorium budżetowym, organ stanowiący JST, na wniosek zarządu, może podjąć uchwałę o prowizorium budżetowym JST na okres nim objęty. Uzasadnieniem dla wprowadzenia instytucji prowizorium budżetowego JST jest powiązanie budżetu państwa z budżetami samorządowymi.

Nieudzielenie absolutorium jest równoznaczne z uruchomieniem procedury zmierzającej do odwołania organu wykonawczego, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

<sup>37</sup> Zob. art. 265-271, *ibidem*.

Zgodnie z ustawą *off* wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale JST<sup>38</sup>. Jednocześnie wydatków tych należy dokonywać w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów<sup>39</sup>.

Ustalone w planach finansowych JST, uczestniczących w realizacji zadań obronnych państwa, wydatki powinny stanowić nieprzekraczalną granicę dopuszczalnej do wydatkowania kwoty (limit), co w dużym stopniu ma zapewnić racjonalność wydatkowania tych środków.

Nie oznacza to jednak, że planowane wielkości środków publicznych na przykład na realizację istotnych z punktu bezpieczeństwa państwa kosztownych (z uwagi na ich charakter i skalę) zadań obronnych są niezmiennie w trakcie danego roku, o czym świadczy konstytucyjna możliwość nowelizacji ustawy budżetowej<sup>40</sup>.

## Dochody i wydatki JST

Analiza struktury i rzeczywistych wielkości dochodów i wydatków oraz wyników budżetów JST umożliwia ocenę gwarancji ekonomicznych realizacji zadań własnych i zleconych przez te jednostki. Jak zaznaczono wcześniej, strukturę dochodów JST tworzą ich:

- dochody własne,
- dotacje celowe oraz
- subwencja ogólna z budżetu państwa.

Struktura ta jest zróżnicowana w poszczególnych typach JST. Jeśli dla przykładu weźmiemy pod uwagę dane za dwa kwartały 2016 r., to zauważymy, że JST osiągnęły dochody ogółem w łącznej kwocie ponad 100 mld zł (tj. ponad 50,6% planu). W stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego wykonane dochody ogółem JST były wyższe o 3,0%.

Dochody własne JST zostały zrealizowane w wysokości ponad 50,4 mld zł (tj. na poziomie 48,5% planu). W porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego zrealizowane dochody własne były wyższe o prawie 5%.

Natomiast łączna kwota wydatków JST wyniosła ponad 89,7 mld zł, co stanowiło ponad 43% kwoty wydatków planowanych. W stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego kwota wydatków zrealizowanych ogółem była wyższa o 2,3%.

Według danych za dwa kwartały 2016 r. wykonane dochody bieżące były wyższe o prawie 14 mld zł od wykonanych wydatków bieżących.

Zadłużenie w JST wyniosło niecałe 71 mld zł, co stanowiło 35,8% planowanych dochodów ogółem i było o 5,4% wyższe od zadłużenia w analogicznym okresie roku

<sup>38</sup> Zob. art. 44, ust. 1, *ibidem*.

<sup>39</sup> Zob. art. 44, ust. 3, *ibidem*.

<sup>40</sup> Zob. art. 221 *Konstytucji RP*.

ubiegłego. Natomiast w stosunku do 2015 r. zadłużenie po dwóch kwartałach 2016 r. było niższe o ok. 1,6%<sup>41</sup>.

Struktura wydatków budżetowych JST informuje zaś o kierunkach i intensywności realizowanej głównie polityki rozwojowej. Udział wydatków bieżących i majątkowych w ogólnej kwocie wydatków wskazuje na konsumpcyjne bądź prorozwojowe kierunki działania samorządów. Pozytywnym zjawiskiem jest więc wzrost udziału wydatków inwestycyjnych.

W tym miejscu należy zauważyć, że główne kierunki inwestowania JST praktycznie nie zmieniają się od lat. W ostatnich latach najwięcej środków przeznaczonych zostało przez JST na:

- budowę i modernizację dróg,
- zadania związane z ochroną środowiska,
- zadania związane z rolnictwem i łowiectwem,
- gospodarkę komunalną oraz
- infrastrukturę rolniczą.

W miastach na prawach powiatu znaczącymi kierunkami inwestowania były gospodarka mieszkaniowa i kultura fizyczna, w powiatach oświata i wychowanie, zaś w województwach samorządowych ochrona zdrowia.

Przyjmując do analizy inną klasyfikację dla wydatków, tzw. budżetową, zauważymy, że wydatki JST koncentrowały się w zasadzie w czterech działach klasyfikacji budżetowej<sup>42</sup>:

- oświata i wychowanie,
- transport i łączność,
- pomoc społeczna,
- administracja publiczna.

Wynik budżetu JST jest odzwierciedleniem wzajemnej relacji dochodów i wydatków ujętych w rocznym planie finansowym. Różnica między dochodami i wydatkami budżetu w skali roku może być wartością dodatnią bądź ujemną. W pierwszym przypadku będziemy mieli do czynienia z nadwyżką budżetową, w drugim z deficytem budżetowym.

Deficyt budżetowy jest zatem ujemną różnicą między dochodami a wydatkami budżetu JST. Taka nierównowaga może zaznaczyć się nie tylko na etapie planowania i ustalania wyniku budżetu, lecz także w ciągu roku budżetowego przejściowym niedoborem środków finansowych spowodowanym nieterminowym pozyskiwaniem dochodów bądź brakiem korelacji w czasie dochodów i wydatków budżetowych.

<sup>41</sup> Informacja Ministerstwa Finansów pt. *Szacunkowe wykonanie budżetu państwa* – [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

<sup>42</sup> Klasyfikacja budżetowa stanowi bazę techniczną do prezentowania rodzajów działalności, rodzajów dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. Odgrywa ważną rolę, zarówno w planowaniu, rachunkowości, jak i w sprawozdawczości. Klasyfikacja ta nie stanowi podstawy prawnej do ustalania i pobierania dochodów, a także do dokonywania wydatków budżetowych – jest jedynie instrumentem do ujmowania gromadzonych dochodów i ponoszonych wydatków na podstawie właściwych aktów prawnych.

W świetle prawa ustawa *offp* wyraźnie rozgranicza pojęcie deficytu budżetowego odzwierciedlającego stan niezrównoważenia budżetu w skali roku<sup>43</sup> od występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu JST, przejawiającego się chwilowym brakiem płynności finansowej<sup>44</sup>. Te krótkotrwałe niedobory mogą jednak spowodować powstanie deficytu, o ile do końca roku budżetowego płynność finansowa nie zostanie przywrócona.

Wśród źródeł deficytu budżetowego JST można wskazać:

- zbyt niskie, niewystarczające dochody publiczne,
- nadmierne wydatki budżetowe związane z realizacją przez JST przedsięwzięć rozwojowych, jak i
- błędy popełniane podczas planowania budżetowego (np. niedoszacowanie dochodów, wysokie koszty obsługi długu publicznego, nieefektywny system ściągania podatków, nieprzewidziane wydatki pojawiające się w trakcie roku budżetowego, np. z powodu klęski żywiołowej).

## Zadania obronne JST

Podstawę wszelkich przygotowań obronnych państwa stanowią jego potrzeby obronne oraz wynikające z tego zadania, których obszar jest niezwykle szeroki i złożony. Trzeba zaznaczyć, że w literaturze przedmiotu oraz obowiązujących obecnie aktach prawnych „zadania obronne” definiuje się różnie, w zależności od zakresu regulacji określonego aktu prawnego lub zakresu przedmiotowego dokumentu planistycznego. Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że zadania obronne państwa wynikają przede wszystkim z przepisów *Konstytucji RP*<sup>45</sup> oraz szeregu innych ustaw i przepisów wykonawczych do tych ustaw, w tym z ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>46</sup>.

Na potrzeby niniejszego artykułu można przyjąć za W. Kitlerem uniwersalną definicję, że zadania obronne stanowiące część zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego to „...skonkretyzowane przedsięwzięcia realizowane przez Siły Zbrojne RP, organy władzy państwowej oraz inne organy i instytucje państwowe, przedsiębiorców, organizacje społeczne oraz poszczególnych obywateli, związane z: przygotowaniem państwa do sprawnego działania i przetrwania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu i wojny; realizacją określonych przedsięwzięć operacyjnych w tych warunkach, a także usuwaniem konsekwencji po zażegnaniu zagrożenia, z przywróceniem stanu normalnego funkcjonowania państwa włącznie”<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> Zob. art. 217, ust. 2, *ibidem*.

<sup>44</sup> Zob. art. 89, ust. 1 pkt 1 i ust. 2, *ibidem*.

<sup>45</sup> Zob. art. 5 *Konstytucji RP*.

<sup>46</sup> Zob. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2004 r., nr 241, poz. 2416, z późn. zm.).

<sup>47</sup> Zob. W. Kitler (kier. nauk.), *Zadania obronne samorządu terytorialnego. Materiał studyjny dla Wyższych Kursów Obronnych*, Wyd. AON, Warszawa 2006, s. 38.



Nieco inną definicję zadania obronnego można znaleźć w *Strategii obronności RP*, gdzie zadania obronne definiuje się jako „część zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego, obejmującą przedsięwzięcia realizowane przez organy władzy wykonawczej oraz inne organy i instytucje państwowe, przedsiębiorców oraz obywateli związanych z przygotowaniem państwa do sprawnego działania i przetrwania w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa, kryzysu i wojny, a także usuwanie skutków po zażegnaniu zagrożenia, zmierzających do przywrócenia stanu normalnego funkcjonowania państwa”<sup>48</sup>.

Klasyfikowanie zadań obronnych państwa ze względu na ich rodzaj jest podstawowym podziałem zadań obronnych. Przedstawione w *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej RP*<sup>49</sup> rodzaje działań strategicznych w sferze bezpieczeństwa obejmują działania (zadania):

- obronne,
- ochronne,
- społeczne w sferze bezpieczeństwa,
- gospodarcze w sferze bezpieczeństwa.

Wymienione wyżej działania (zadania) obejmują przedsięwzięcia realizowane przez wszystkie podmioty systemu obronnego państwa:

- Siły Zbrojne RP,
- organy władzy wykonawczej,
- inne organy i instytucje państwowe,
- JST,
- przedsiębiorców,
- obywateli.

Istotą działań obronnych jest stałe utrzymywanie gotowości do skutecznego reagowania na zagrożenia niepodległości i nienaruszalności terytorialnej RP. Służą temu:

- działania dyplomatyczne na rzecz bezpieczeństwa,
- działania wojskowe,
- działania wywiadowcze i kontrwywiadowcze w sferze obronnej oraz
- funkcjonowanie naukowo-przemysłowego potencjału obronnego<sup>50</sup>.

Z kolei istotą działań ochronnych realizowanych przez JST jest zapewnienie warunków dla:

- utrzymywania ładu konstytucyjnego,
- wewnętrznej stabilności państwa,
- bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego,
- wspólnych i indywidualnych zasobów materialnych i niematerialnych,
- funkcjonowania infrastruktury krytycznej<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> Zob. *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 grudnia 2009 r.*, op. cit., pkt 67.

<sup>49</sup> *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, zatwierdzona przez Prezydenta RP w dniu 5 listopada 2014 r. na wniosek Prezesa Rady Ministrów.

<sup>50</sup> Zob. *ibidem*, s. 29.

<sup>51</sup> Zob. *ibidem*, s. 33.

Istotą działań społecznych w sferze bezpieczeństwa jest stworzenie:

- bezpiecznych warunków godziwego życia obywateli,
- rozwoju duchowego i materialnego narodu<sup>52</sup>.

Natomiast istotą działań gospodarczych w sferze bezpieczeństwa jest:

- ochrona podmiotów i materialnych zasobów gospodarczych potencjału bezpieczeństwa narodowego przed zagrożeniami w czasie pokoju, kryzysu i wojny,
- wsparcie podsystemów operacyjnych systemu bezpieczeństwa narodowego<sup>53</sup>.

Różnorodność wyzwań i nieprzewidywalność zagrożeń sprawia, że system bezpieczeństwa narodowego powinien być zdolny do wszechstronnej reakcji na pojawiające się problemy: od lokalnych i ograniczonych w skutkach do obejmujących całe państwo.

W tym miejscu autor chciałby się skupić głównie na działaniach (zadaniach) obronnych realizowanych przez niemilitarne struktury systemu obronnego państwa, w tym JST, obejmujące przede wszystkim działania (zadania):

- ogólne o charakterze przygotowawczym, które służą stworzeniu warunków organizacyjnych do funkcjonowania struktur niemilitarnych w poszczególnych stanach gotowości obronnej państwa i w czasie ich podwyższenia;
- gospodarczo-obronne mające na celu zapewnienie materialnych podstaw realizacji zadań obronnych, w tym:
  - utrzymanie mocy produkcyjnych i remontowych niezbędnych do realizacji zadań wynikających z Programu Mobilizacji Gospodarki (PMG)<sup>54</sup>,
  - przygotowanie do produkcji i usług oraz realizacja zadań ujętych w PMG,
  - tworzenie i utrzymanie rezerw,
  - przygotowanie transportu na potrzeby obronne państwa,
  - przygotowanie do działania w warunkach ograniczonych dostaw,
  - uruchomienie świadczeń osobistych i rzeczowych,
  - utrzymywanie rezerw strategicznych,
  - przyspieszenie realizacji inwestycji o znaczeniu strategicznym;
  - wprowadzanie ograniczeń w komunikacji, łączności,
  - odtwarzanie zniszczonej infrastruktury,
  - zapewnienie zaopatrywania formacji obrony cywilnej w sprzęt, materiały i środki ochrony,
  - monitorowanie potencjału ekonomicznego w zakresie przemysłu, rolnictwa, łączności, transportu, energetyki, leśnictwa.

Oprócz zadań obronnych, istotne dla JST są również działania (zadania) ochronne, które mają na celu zapewnienie sprawnego funkcjonowania państwa

<sup>52</sup> Zob. *ibidem*, s. 38.

<sup>53</sup> Zob. *ibidem*, s. 40.

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (Dz.U. nr 122, poz. 1320, z późn. zm.).

oraz ochrony i podstawowych potrzeb bytowych ludności. Stanowią one bardzo ważną część zadań obronnych realizowanych przez wszystkie podmioty SOP.

JST na poszczególnych szczeblach organizacyjnych (gminy, powiatu i województwa) prowadzą przygotowania obronne do realizacji określonych ww. działań (zadań) w ramach tzw. niemilitarnego SOP<sup>55</sup>. Struktury te obejmują ogniwa pozamilitarne oraz podsystem kierowania dla organów władzy ogólnej, odpowiednio: wójta lub burmistrza (prezydenta miasta), starosty oraz marszałka województwa.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na pewną niedoskonałość systemową polegającą na tym, że z jednej strony zarówno ustawy ustrojowe, jak i obowiązujące przepisy w zakresie obronności określiły dla ww. podmiotów szereg kompetencji związanych z kreowaniem polityki bezpieczeństwa, w tym obronności, zarządzania kryzysowego, ochrony infrastruktury krytycznej, ochrony ludności, obrony cywilnej, z drugiej zaś strony – nie określiły ustawowych zależności i relacji pomiędzy samorządem województwa a powiatowym oraz samorządem powiatowym a gminnym w realizacji tych zadań.

Kierowanie i koordynacja wykonywanych działań (zadań) obronnych realizowanych przez poszczególne JST na terenie województwa należy do ustawowych kompetencji wojewody<sup>56</sup>, który w czasie stanów nadzwyczajnych<sup>57</sup> kieruje realizacją zadań obronnych.

Władze samorządu terytorialnego odpowiadają za realizację działań (zadań) obronnych na administrowanym terenie, których podstawy prawne są określone w stosownych ustawach (o samorządzie: powiatowym, gminnym, województwa) oraz przepisach wykonawczych do tych ustaw, a także wytycznych nadrzędnych organów administracji rządowej.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami działania (zadania) obronne w samorządach szczebla powiatowego i gminnego są zadaniami zleconymi przez administrację rządową na zasadzie ustawy lub porozumienia. W przypadku zadań realizowanych w formie ustawy, samorządy nie mają praktycznie wyboru i muszą te zadania przyjąć do realizacji<sup>58</sup> (np. samorząd wojewódzki – zadania w dziedzinie obronności oraz bezpieczeństwa publicznego, powiat – zadania związane z utrzymaniem powiatowych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych i z dziedziny obronności). W tym przypadku administracja

<sup>55</sup> Podsystem niemilitarny – utworzony ze struktur wykonawczych administracji publicznej, przedsiębiorców oraz innych jednostek organizacyjnych realizujących przedsięwzięcia planistyczne, organizacyjne i rzeczowo-finansowe mające na celu przygotowanie sił i środków oraz sposobów (procedur) działania tych podmiotów do zapewnienia przetrwania państwa i jego obywateli w razie wystąpienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny. M. Kulickowski, *ibidem*, s. 40.

<sup>56</sup> Zob. art. 18 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r.

<sup>57</sup> Zob. art. 228 *Konstytucji RP* – w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej.

<sup>58</sup> Na przykład: samorząd wojewódzki – zadania w dziedzinie obronności oraz bezpieczeństwa publicznego; powiat – zadania związane z utrzymaniem powiatowych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych i z dziedziny obronności.

rządowa jest zobowiązana zapewnić JST niezbędną ilość środków finansowych (w formie subwencji lub dotacji celowych) na ich realizację.

W obecnym stanie prawnym realizowane działania (zadania) obronne przez JST można ująć w trzy zasadnicze kategorie (grupy) zadaniowe:

- ochrona ludności i struktur państwa w warunkach wewnętrznego i zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny;
- zapewnienie informacyjnych, duchowych i moralnych podstaw egzystencji ludności w warunkach wewnętrznego i zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny;
- uzupełnienie zasobami ludzkimi sił zbrojnych oraz cywilne wsparcie wojsk własnych i sojuszniczych prowadzących operacje na terytorium naszego państwa<sup>59</sup>.

Wyżej wymienione zadania obronne realizowane są przez samorząd terytorialny pod przewodnictwem wojewody<sup>60</sup> w ramach pozamilitarnych struktur SOP.

Do głównych zadań wynikających z zaleceń (wytycznych) właściwych organów nadrzędnych (wojewody) należy zaliczyć m.in.:

- organizowanie cywilno-gospodarczego układu militarnego, zgodnie z potrzebami sił zbrojnych własnych i sojuszniczych,
- zapewnienie ochrony ludności oraz porządku publicznego na administrowanym terenie, poprzez wszystkie możliwe do wykorzystania siły i środki wspólnoty terytorialnej z uwzględnieniem ścisłego współdziałania między organami administracji publicznej wszystkich szczebli<sup>61</sup>.

Do zadań wynikających z przepisów Konstytucji RP oraz szeregu ustaw i przepisów wykonawczych do tych ustaw należy zaliczyć m.in.:

- przeprowadzenie czynności związanych z wykonywaniem powszechnego obowiązku obrony oraz współdziałanie z organami wojskowymi w zakresie administrowania rezerwami osobowymi<sup>62</sup>;
- prowadzenie rejestracji (gmina) na potrzeby ewidencji wojskowej oraz prowadzenie kwalifikacji wojskowej osób objętych rejestracją,
- współdziałanie (powiat) w organizowaniu i przeprowadzeniu kwalifikacji wojskowej poprzez zabezpieczenie pomieszczeń i dokumentacji;
- prowadzenie spraw (gmina) związanych z wojskowym obowiązkiem meldunkowym;
- organizowanie w ramach akcji kurierskiej (w gminach i powiatach) systemu doręczeń kart powołania do odbycia ćwiczeń wojskowych;

<sup>59</sup> A. Kuliczkowski, *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Warszawa AON, 2013, s. 106.

<sup>60</sup> Wojewoda, jako terenowy organ administracji rządowej w województwie, stawia zadania obronne samorządom i finansuje je w ramach zadań zleconych administracji rządowej, a także kieruje i kontroluje ich wykonanie.

<sup>61</sup> A. Kuliczkowski, op. cit., s. 107.

<sup>62</sup> Zob. art. 5 *Konstytucji RP*.

- rozplakatowanie obwieszczeń (gmina) o powołaniu osób do czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny;
- planowanie świadczeń osobistych i rzeczowych na okres pokoju i wojny oraz wydawanie decyzji administracyjnych o nałożeniu obowiązku świadczeń, a także ich wykonania (gmina)<sup>63</sup>.

Należy zauważyć, że możliwość realizacji ww. zadań obronnych przez JST trzeba rozpatrywać z uwzględnieniem szczebla lokalnego (który dotyczy gminy i powiatu) oraz szczebla regionalnego (tj. samorządu województwa).

## Podsumowanie

Zakres systemu gospodarki finansowej JST powiązany jest z wielością i rodzajem zadań wykonywanych przez te jednostki na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa).

Realizacja prawa udziału JST w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań wiąże się nie tylko z koniecznością dokonania podziału dochodów publicznych pomiędzy państwo a samorząd terytorialny oraz poszczególne jego szczeble, lecz także z dostosowaniem wysokości uzyskanych dochodów z przypisanych źródeł do wydatków niezbędnych na pokrycie kosztów wykonywanych zadań.

Zasada ta musi być brana pod uwagę również przy kształtowaniu prawa podmiotowego JST do subwencji ogólnej i dotacji celowych z budżetu państwa, instrumentów służących równoważeniu budżetów lokalnych oraz realizacji zadań zleconych w formie ustaw, w tym zadań obronnych.

Na zadania obronne państwa składa się całokształt przedsięwzięć planistycznych, organizacyjnych i rzeczowo-finansowych realizowanych przez organy administracji rządowej, samorządu terytorialnego oraz inne podmioty i instytucje państwowe, a także przedsiębiorców, na których nałożono ustawowy obowiązek realizacji zadań obronnych.

Wprowadzając w Polsce zasadę decentralizacji władzy państwowej, znaczną część zadań państwowych przekazano władzom samorządowym i reprezentującym je organom. Stąd też JST pełnią istotną rolę wśród podmiotów realizujących zadania obronne, w ramach pozamilitarnego systemu obronnego państwa.

Zadania obronne JST finansowane są z wielu źródeł, a ich potrzeby finansowe w tym zakresie wynikają głównie z charakteru i zakresu realizowanych zadań.

<sup>63</sup> Zob. M Kuliczkowski, *Pozamilitarne przygotowania obronne...*, s. 132-140.

## LITERATURA

- [1] BRZEZIŃSKI B., MATUSZEWSKI W., MORAWSKI W., OLESIŃSKA A., *Prawo finansów publicznych*, Toruń 1999.
- [2] KITLER W. (kier. nauk.), *Zadania obronne samorządu terytorialnego. Materiał studyjny dla Wyższych Kursów Obronnych*, Wyd. AON, Warszawa 2006.
- [3] KULICZKOWSKI M., *Pozamilitarne przygotowania obronne w Polsce. Próba systematyzacji procesowych oraz funkcjonalnych aspektów przygotowań*, Wyd. AON, Warszawa 2016.
- [4] KULICZKOWSKI M., *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Wyd. AON, Warszawa 2013.
- [5] SAWICKA K., *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura*, Wyd. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013.
- [6] *Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa*, Wyd. AON, Warszawa 1994.
- [7] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, B. Zdrowski (kier. nauk), Wyd. 6, Wyd. AON, Warszawa 2008.
- [8] SZULC B. (praca zbiorowa pod red. B. Pączka), *Drogą bezpieczeństwa i obronności*, Wydawnictwo BP, Gdynia 2015.

## AKTY PRAWNE

- [1] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 152, poz. 1599).
- [2] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 października 2007 r. w sprawie zmiany warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 197, poz. 1426).
- [3] Uchwała Rady Ministrów nr 164 z dnia 17 września 2013 r. *Priorytetowe zadania modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w ramach programów operacyjnych* (Dz.U. poz. 796, z późn. zm.).
- [4] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2004 r., nr 241, poz. 2416, z późn. zm.).
- [5] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.).
- [6] Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r. – Dz.U. nr 78, poz. 483).
- [7] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 595, z późn. zm.).
- [8] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2013 r. poz. 596, z późn. zm.).



- [9] Ustawa dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (Dz.U. nr 122, poz. 1320, z późn. zm.).
- [10] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 12, poz. 40, z późn. zm.).

**Inne akty prawne**

- [1] *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 grudnia 2009.*
- [2] *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* – przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. (MP poz. 377).
- [3] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, zatwierdzona przez Prezydenta RP w dniu 5 listopada 2014 r. na wniosek Prezesa Rady Ministrów.
- [4] Informacja Ministerstwa Finansów pt. *Szacunkowe wykonanie budżetu państwa* – [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).