

MAŁGORZATA SZALEWSKA

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

szalewska@wp.pl

ORCID: 0000-0003-0092-0125

Finansowanie edukacji ekologicznej – zagadnienia administracyjnoprawne

Financing environmental education – administrative and legal issues

Streszczenie. Finansowanie edukacji ekologicznej stanowi istotną sferę aktywności państwa w zakresie podnoszenia stanu świadomości ekologicznej społeczeństwa. Objęcie edukacji ekologicznej finansowaniem ze środków publicznych stanowi potwierdzenie tezy, że jest ona zadaniem publicznym. Instytucjonalnie finansowanie to opiera się na strukturach funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, których celem jest zagwarantowanie dystrybucji środków pozyskanych m.in. w związku z odpłatnością za korzystanie z zasobów środowiska na inwestycje i inne przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska. Poza funduszami ochrony środowiska zadania z zakresu finansowania ochrony środowiska, w tym m.in. edukacji ekologicznej, należą do zakresu działania gmin i powiatów jako jednostek samorządu terytorialnego, a także, na mocy odrębnych przepisów, obejmują inne podmioty administracji publicznej.

Słowa kluczowe: edukacja ekologiczna; kampania edukacyjna; zadania państwa.

Abstract. Financing environmental education is an important sphere of state activity in terms of raising a state of public environmental awareness. An inclusion of the environmental education in public funding confirms a thesis that this education is a public task. Institutionally, this financing is based on the structures of environmental protection and water management funds. These funds aim at distributing resources obtained, *inter alia*, in connection with payment for a use of environmental resources when this payment is made because of investments and other undertakings in the field of environmental protection. In addition to the environmental protection funds, financing environmental protection, including, *inter alia*, financing environmental education, falls within a scope of activity of communes and districts, as units of local self-government, and also, under separate regulations, other public administration entities.

Keywords: environmental education; educational campaign; state tasks.

1. Wprowadzenie

Edukacja ekologiczna stanowi jeden z wymienionych *expressis verbis* w art. 400a ust. 1 pkt 32 p.o.ś.¹ obszarów ochrony środowiska i gospodarki wodnej podlegających publicznemu finansowaniu. Instytucjonalnie finansowanie to opiera się na strukturach funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, których celem jest zagwarantowanie dystrybucji środków pozyskanych m.in. w związku z odpłatnością za korzystanie z zasobów środowiska na inwestycje i inne przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska. Poza funduszami ochrony środowiska zadania z zakresu finansowania ochrony środowiska, w tym m.in. edukacji ekologicznej, należą do zakresu działania gmin i powiatów jako jednostek samorządu terytorialnego, a także, na mocy odrębnych przepisów, obejmują inne podmioty administracji publicznej. Szczególną instytucją finansowania edukacji ekologicznej jest, nałożony na podmioty wprowadzające do obrotu określone produkty, obowiązek publicznej kampanii edukacyjnej. Obowiązek ten w swej istocie ma charakter pieniężny i polega na przeznaczaniu wynikającej z przepisów prawa kwoty na publiczną kampanię

¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.), dalej również jako: p.o.ś.

edukacyjną. Wykonanie przedmiotowego obowiązku następuje poprzez wydatkowanie tej kwoty na działalność edukacyjną prowadzoną przez podmiot zobowiązany lub wpłaceniu jej na wyodrębniony rachunek bankowy uprawnionego organu administracji publicznej. Przedmiotem dalszych rozważań będzie analiza zadań administracji publicznej w zakresie finansowania edukacji ekologicznej ze szczególnym uwzględnieniem zadań i kompetencji organów administracji publicznej w realizacji obowiązku publicznej kampanii edukacyjnej. Opracowanie ma charakter teoretyczny i zostało oparte na metodzie dogmatycznej, związanej z analizą logiczno-językową oraz wykładnią tekstu prawnego przy wykorzystaniu wypracowanych w ramach dorobku nauk prawnych dyrektyw interpretacyjnych², a jego założeniem jest wykazanie, że w świetle obowiązującego prawa edukacja ekologiczna jest zadaniem publicznym, finansowanym ze środków publicznych.

2. Finansowanie edukacji ekologicznej w świetle przepisów Prawa ochrony środowiska

Analiza przepisów ustawy prawo ochrony środowiska wskazuje, że obszarem regulacji prawnej, w którym ustawodawca posługuje się wprost pojęciem edukacja ekologiczna, jest rozdział 4 działu II tytułu VII p.o.ś. zatytułowany „Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej”. W art. 400a ust. 1 pkt 32 p.o.ś. ustawodawca *expressis verbis* przesądził, że edukacja ekologiczna oraz propagowanie działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju podlegają publicznemu finansowaniu w ramach finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Ujęcie edukacji ekologicznej w ustawowym katalogu zadań, o których mowa w art. 400a ust. 1 p.o.ś., pozwala przyjąć, że stanowi ona zadanie służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa³. Edukacja ekologicz-

² M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2006, s. 48.

³ Wniosek taki wynika z treści art. 400a ust. 1 pkt 42 p.o.ś., który stanowi, że poza wymienionymi w art. 400a ust. 1 pkt 1–41 p.o.ś. zadaniami finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej obejmuje inne zadania służące ochronie środowiska i gos-

na stanowi zadanie, którego finansowanie, zgodnie z art. 400b ust. 1 i 2 p.o.ś., jest jednym z celów działania zarówno Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), jak i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska. Jak wynika z art. 401c ust. 9 pkt 1 p.o.ś., edukacja ekologiczna powinna być finansowana ze środków NFOŚiGW pochodzących ze źródeł przychodów wymienionych w art. 401 ust. 7 pkt 7c–11a, 12 i 13a i 13b p.o.ś. Wśród tych przychodów wskazane są m.in. wpływy z tytułu obowiązku prowadzenia publicznej kampanii edukacyjnej, o której mowa w ustawie o odpadach opakowaniowych⁴, ustawie o bateriach i akumulatorach⁵, ustawie o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym⁶ oraz ustawie o opłacie produktowej⁷. Ustawodawca nie gwarantuje jednakże przeznaczenia tych środków wyłącznie na działania edukacyjne, wprowadzając zasadę łącznego ich rozliczenia z zadaniami wymienionymi w art. 401c ust. 9 p.o.ś., w tym dofinansowanie przedsięwzięć i zadań związanych z gospodarowaniem odpadami, zapobieganiem powstawaniu odpadów, wspieranie działań mających na celu przeciwdziałanie nielegalnej działalności w zakresie przetwarzania pojazdów wycofanych z eksploatacji, utworzenie i wdrażanie Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami, o której mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁸. Podstawowymi formami finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o których mowa w art. 400a ust. 1 p.o.ś., w tym edukacji ekologicznej, jest udzielanie oprocentowanych pożyczek i dotacji oraz przyznawanie nagród za działalność na rzecz ochrony środowiska i gospodarki

spodarcze wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i zgodne z polityką ochrony środowiska.

⁴ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 927 ze zm.), dalej: ustawa o odpadach opakowaniowych lub u.o.o.

⁵ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1004 ze zm.), dalej również jako: u.b.a.

⁶ Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 573 ze zm.), dalej również jako: u.z.s.e.

⁷ Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 433 ze zm.), dalej: ustawa o opłacie produktowej lub u.o.p.o.p.

⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1587 ze zm.

wodnej, niezwiązaną z wykonywaniem obowiązków pracowników administracji rządowej i samorządowej. W art. 411 ust. 8 p.o.ś. ustawodawca *expressis verbis* przesądził, że prawną formą udzielenia przez NFOŚiGW oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska dotacji, pożyczek i poręczeń jest umowa cywilnoprawna. W orzecznictwie sądowym jednolicie przyjęto, że jeżeli przepis art. 411 ust. 8 p.o.ś. stanowi, że dotacji i pożyczek udziela się na podstawie umów cywilnoprawnych, to przepis ten jednocześnie wyklucza podejmowanie w tym zakresie decyzji administracyjnych⁹. Oznacza to również, że wniosek o sfinansowanie przez NFOŚ lub wojewódzkie fundusze ochrony środowiska zadań wskazanych w art. 400a ust. 1 p.o.ś., w tym edukacji ekologicznej, nie wszczyna postępowania administracyjnego w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego. Analiza przepisów ustawy prawo ochrony środowiska prowadzi do wniosku, że finansowanie ochrony środowiska, w tym edukacji ekologicznej, co do zasady nie opiera się na konstrukcji przyznania uprawnionemu podmiotowi roszczenia o sfinansowanie określonego zadania.

Poza funduszami ochrony środowiska, których statutowym celem jest finansowanie ochrony środowiska w Polsce, do realizacji zadania finansowania ochrony środowiska, w tym edukacji ekologicznej, zobowiązane zostały również powiaty i gminy. Podmioty te mają obowiązek finansowania zadań określonych w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21–25, 29, 31, 32 i 38–42 p.o.ś., a w przypadku powiatu również zadania wskazanego w art. 440a ust. 1 pkt 18 p.o.ś. w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6 p.o.ś., stanowiących odpowiednio dochody budżetów gmin i powiatów, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy. Finansowanie ochrony środowiska, w tym edukacji ekologicznej, przez gminy i powiaty odbywa się na zasadach okre-

⁹ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 stycznia 2023 r., I GSK 206/22, LEX nr 3516090, postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2021 r., I GSK 149/21, ONSAiWSA 2021, nr 4, poz. 68, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 marca 2021 r., V SA/Wa 1496/20, LEX nr 3461414, postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28 sierpnia 2024 r., III SA/Kr 1113/24, LEX nr 3752270.

ślonych w ustawie o finansach publicznych¹⁰ z zastrzeżeniem art. 403 ust. 4–6 p.o.ś. Szczególne znaczenie dla finansowania edukacji ekologicznej ma art. 221 u.f.p. Zgodnie z tym przepisem podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹¹, a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie – na podstawie umowy. Działalnością pożytku publicznego w rozumieniu ustawy o wolontariacie jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie. Do zadań tych, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 14 i 18 u.w., zalicza się m.in. naukę, szkolnictwo wyższe, edukację, oświatę i wychowanie oraz ekologię, ochronę zwierząt oraz ochronę dziedzictwa przyrodniczego. Należy w związku z tym, w mojej ocenie, przyjąć, iż finansowanie przez gminy i powiaty zadań z zakresu edukacji ekologicznej, realizowanych przez podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych odbywać się będzie co do zasady w trybie ustawy o wolontariacie. Podstawę finansowania edukacji ekologicznej w trybie ustawy o wolontariacie stanowić będzie zlecenie uprawnionemu podmiotowi realizacji zadania publicznego, w formie powierzania wykonywania zadania, wraz z udzieleniem dotacji na jego finansowanie, lub wspierania wykonywania zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie jego realizacji. Prawną formą udzielenia dotacji na finansowanie lub dofinansowanie zadania edukacji ekologicznej w trybie ustawy o wolontariacie jest umowa zlecenia realizacji zadania publicznego. Charakter prawny tej umowy budzi szereg kontrowersji. Biorąc pod uwagę specyficzny przedmiot umowy, jakim jest realizacja zadania publicznego, oraz fakt, iż stroną umowy jest

¹⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 150 ze zm.), dalej również jako: u.f.p.

¹¹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1491).

podmiot administracji publicznej, część autorów opowiada się za uznaniem jej publicznoprawnego charakteru¹². W ocenie J. Zimmermanna umowa zlecenia zadania publicznego jest formą przypominającą umowę administracyjną, która jednak – przy braku odmiennej regulacji – stanowi po prostu szczególny rodzaj umowy cywilnoprawnej¹³.

3. Finansowanie edukacji ekologicznej na podstawie przepisów odrębnych

Ustawa prawo ochrony środowiska nie stanowi jedynej i wyłącznej regulacji prawnej, odnoszącej się do kwestii edukacji ekologicznej oraz jej finansowania.

Przykładem przepisów szczególnych regulujących zagadnienie finansowania zadań edukacyjnych z zakresu szeroko pojętej edukacji ekologicznej jest m.in. ustawa o lasach¹⁴. Zgodnie z art. 54 pkt 6 u.l. Lasy Państwowe otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa na zadania zlecone przez administrację rządową, a w tym na finansowanie edukacji leśnej społeczeństwa, w szczególności poprzez tworzenie i prowadzenie leśnych kompleksów promocyjnych, zakładanie ścieżek przyrodniczo-leśnych. Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że zadanie edukacji leśnej społeczeństwa stanowi zadanie publiczne administracji rządowej zlecone Lasom Państwowym. W związku z powyższym zadanie to jest finansowane z budżetu państwa w formie dotacji celowej. W doktrynie prawa finansowego wskazuje się, że dotacja jest przysporzeniem na rzecz odrębnego podmiotu, który ma możliwość jej dochodzenia¹⁵, i stanowi ona wydatek budżetu państwa, podlegający szczególnym zasadom rozliczenia¹⁶. Poję-

¹² Por. A. Pakuła, *Umowa jako forma finalizacji procedury zlecania realizacji zadań publicznych w obszarze działalności pożytku publicznego* [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008, s. 253.

¹³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 133.

¹⁴ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz.U. z 2024, poz. 530 ze zm.), dalej: u.l.

¹⁵ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częściami ogólną*, Warszawa 2010, s. 47.

¹⁶ Por. B. Brzeziński (red.), *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2008, s. 95.

cie dotacji ma charakter prawny – zostało ono zdefiniowane na gruncie ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 126 u.f.p. dotacje to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. W definicji tej ustawodawca wskazał cztery zasadnicze elementy konstrukcji dotacji w prawie polskim: 1) źródło pochodzenia – środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego, z państwowych funduszy celowych, 2) podstawę dotowania – ustawa lub umowa międzynarodowa, 3) przeznaczenie – finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych, 4) szczególność zasad rozliczania¹⁷. Podkreślona przez ustawodawcę szczególność zasad rozliczania odnosi się do braku swobody dotowanego w zakresie rozporządzania dotacją¹⁸. W orzecznictwie sądowym wręcz wskazuje się, że wraz z przekazaniem dotacji nie następuje zmiana statusu środków ze środków publicznych na wartość prywatną beneficjenta. Beneficjent nie włada bowiem dotacją jak właściciel, bez ograniczeń – wręcz przeciwnie, może ją wykorzystać jedynie w sposób ściśle określony przez dotującego¹⁹. Definicja zawarta w art. 126 u.f.p. odnosi się do ogólnej konstrukcji dotacji, wśród których ustawodawca wyróżnia kategorię dotacji celowych. Cechą charakterystyczną dotacji celowych jest szczegółowość zadań publicznych objętych tą dotacją. W ocenie T. Dębowskiej-Romanowskiej dotacja nie jest ceną czy opłatą za realizację przez beneficjenta różnego rodzaju świadczeń na rzecz podmiotu publicznego, ale nie jest również świadczeniem o charakterze jednostronnego przysporzenia; dotujący uzyskuje pewien rodzaj „korzyści”, polegający na wykonaniu swych zadań publicznych w możliwie najpełniejszym zakresie i o możliwie najlepszym stan-

¹⁷ M. Szalewska, *Zwrot dotacji przez przedszkola niepubliczne* [w:] A. Borodo (red.) *Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, Toruń 2013, s. 239.

¹⁸ Por. B. Brzeziński (red.), *Prawo finansów...*, s. 95.

¹⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 września 2007 r., V SA/Wa 495/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA).

dardzie – bez angażowania bezpośredniego własnego aparatu organizacyjnego²⁰. Z kolei A. Niezgoda, definiując dotacje celowe, podkreśla ich charakter jako świadczeń dokonywanych z budżetu podmiotu publicznego na rzecz osób trzecich na podstawie norm prawa budżetowego lub odrębnych materialnych norm prawa finansowego, realizowanych w trybie władczym. Stanowią one formę bezzwrotnej i nieodpłatnej pomocy finansowej udzielanej z zasobów publicznych w celu wsparcia określonej działalności polegającej na zaspokajaniu potrzeb publicznych, prowadzonej zarówno przez jednostki organizacyjne oraz osoby prawne zaliczane do sektora finansów publicznych, jak i przez podmioty spoza tego sektora²¹.

W doktrynie prawa finansowego prezentowane są również odmienne poglądy co do charakteru stosunku prawnego dotacji celowej. W ocenie A. Borodo w zakresie dotacji celowej na realizację zadań zleconych dochodzi do nawiązania stosunku cywilnoprawnego, a przekazanie dotacji na rachunek podmiotu uprawnionego stanowi wykonanie zobowiązania cywilnoprawnego powstałego *ex lege*²². Istotą stosunku prawnego dotacji celowej na realizację zadania zleconego jest ciążący na podmiocie zlecającym (państwu) obowiązek zagwarantowania środków pokrywających koszty wykonania zadania. Obowiązek ten nie jest realizowany poprzez administracyjnoprawne formy działania o charakterze władczym, lecz odnosi się do równorzędnej pozycji podmiotu zobowiązanego i uprawnionego, charakterystycznej dla stosunków cywilnoprawnych. Pogląd ten wyrażony w odniesieniu do relacji państwo – samorząd terytorialny należy w sposób bardzo ostrożny przenosić na układ państwo – Lasy Państwowe, będące państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej reprezentującą Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia. Zgodnie z art. 129 u.f.p. kwoty dotacji celowych na zadania

²⁰ 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. 124–125.

²¹ A. Niezgoda, *Podział zasobów publicznych pomiędzy administrację rządową i samorządową*, LEX 2012.

²² A. Borodo, *Subwencje ogólne i dotacje celowe dla samorządów – zasady ogólne, procedury prawne i roszczenia* [w:] A. Borodo (red.), *Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, Toruń 2013, s. 38.

z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone odrębnymi ustawami jednostkom samorządu terytorialnego określone są przez dysponentów części budżetowych według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Konstrukcja tego przepisu nie daje jednoznacznej odpowiedzi co do zakresu jego stosowania w odniesieniu do innych niż jednostki samorządu terytorialnego podmiotów, którym zlecono wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej. W mojej ocenie, przyjęte na gruncie analizowanego przepisu zasady ustalania wysokości dotacji celowej mają charakter uniwersalny i powinny odnosić się do wszystkich przypadków udzielania dotacji celowej na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, niezależnie od statusu prawnego podmiotu dotowanego. Określenie wysokości kwot dotacji celowych, o których mowa w tym przepisie, powinno opierać się na zasadach przyjętych w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju, czyli jej kwota powinna odpowiadać nakładom, jakie władze centralne zmuszone byłyby ponieść, realizując cel przez siebie założony w warunkach miejscowych i czasowych, właściwych dla podmiotu realizującego zadanie²³.

Odmienne sposoby regulacji finansowania zadań edukacyjnych przyjęty zostały w ustawie prawo wodne²⁴ odnośnie do prowadzenia przez służby hydrologiczno-meteorologiczne oraz służby hydrogeologiczne działań edukacyjnych, odpowiednio w zakresie hydrologii, meteorologii i oceanologii oraz hydrogeologii. W myśl art. 370 p.w. państwową służbę hydrologiczno-meteorologiczną pełni Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, natomiast państwową służbę hydrogeologiczną – Państwowy Instytut Geologiczny, będące instytutami badawczymi w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych²⁵. Instytut badawczy jest posiadającą osobowość prawną państwową jednostką organizacyjną, wyodrębnioną pod względem prawnym, organizacyjnym i eko-

²³ M. Bogucka-Felczak, [w:] H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, Warszawa 2013, LEX/el.

²⁴ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1087 ze zm.), dalej: p.w.

²⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 534.

nomiczno-finansowym, która prowadzi badania naukowe i prace rozwojowe ukierunkowane na ich wdrożenie i zastosowanie w praktyce. Działalność tych podmiotów finansowana jest z przychodów własnych oraz dotacji z budżetu państwa. Zgodnie z art. 385 ust. 2 pkt 8 p.w. prowadzenie działań edukacyjnych w zakresie hydrologii, meteorologii i oceanologii finansowane jest ze środków Wód Polskich.

Podstawę finansowania działań z zakresu edukacji ekologicznej stanowią również programy takie jak program ochrony wód morskich²⁶ czy programu ochrony i odbudowy zasobów ryb²⁷. Co do zasady obligatoryjnym elementem takiego programu jest określenie m.in. źródeł finansowania działań objętych programem, w tym działań edukacyjnych.

Szczególny mechanizm finansowania zadań z zakresu edukacji ekologicznej wprowadzono w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁸ w związku z wdrożeniem nowego modelu gospodarki odpadami komunalnymi. W art. 3 ust. 2 pkt 8 u.u.c. ustawodawca *expressis verbis* przyjął, że gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania m.in. poprzez prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Obowiązek utrzymania czystości i porządku na terenie gminy i zawarty w nim obowiązek prowadzenia działań edukacyjnych jest zadaniem własnym gminy o charakterze obligatoryjnym. Jednocześnie ustawodawca przyjął, że edukacja ekologiczna w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi stanowi element funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w związku z czym koszty prowadzonych działań edukacyjnych są pokrywane z pobranych od właścicieli nieruchomości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

²⁶ Art. 159 p.w.

²⁷ Art. 2b ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 883 ze zm.).

²⁸ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 399 ze zm.), dalej jako: ustawa o utrzymaniu czystości lub u.u.c.

4. Publiczne kampanie edukacyjne

Istotnym elementem systemu edukacji ekologicznej jest instytucja publicznej kampanii edukacyjnej, o której mowa w przepisach ustawy o odpadach opakowaniowych, ustawy o bateriach i akumulatorach, ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym oraz ustawy o opłacie produktowej. Zgodnie z przywołanymi ustawami obowiązek prowadzenia publicznej kampanii edukacyjnej został nałożony odpowiednio na: wprowadzającego do obrotu produkty w opakowaniach oraz organizację odzysku opakowań, wprowadzającego do obrotu baterie lub akumulatory, wprowadzającego do obrotu sprzęt elektryczny lub elektroniczny oraz organizację odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego, a także przedsiębiorcę wprowadzającego do obrotu produkty jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych wymienione w pkt 5–9 załącznika nr 10 do ustawy o opłacie produktowej oraz narzędzia połowowe zawierające tworzywa sztuczne.

Ustawodawca we wszystkich czterech regulacjach prawnych przyjął legalną definicję publicznej kampanii edukacyjnej, przez którą należy rozumieć każde działanie mające na celu podnoszenie stanu świadomości ekologicznej społeczeństwa, a w przypadku zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, baterii i akumulatorów oraz odpadów powstałych z produktów jednorazowego użytku z określonych tworzyw sztucznych oraz narzędzi połowowych zawierających tworzywa sztuczne również wspomagające osiągnięcie wysokiego poziomu zbierania tych odpadów, obejmujące informowanie o prawidłowym postępowaniu z odpadami, a w przypadku odpadów opakowaniowych oraz zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego również o możliwym wpływie tych odpadów na środowisko i zdrowie ludzi oraz o dostępnych systemach zwrotu, w tym kampanie w środkach masowego przekazu, ulotki i broszury informacyjne, plakaty, konkursy, konferencje oraz imprezy o charakterze informacyjno-edukacyjnym. Wykonanie obowiązku prowadzenia publicznej kampanii edukacyjnej następuje poprzez przeznaczenie przez zobowiązanego określonych przez ustawodawcę środków na publiczną kampanię informacyjną lub wniesienie tych środków na rachunek banko-

wy właściwego marszałka województwa, który to zobowiązany jest do ich przekazania na rachunek Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska. Wykonanie obowiązku prowadzenia publicznej kampanii edukacyjnej może nastąpić również za pośrednictwem organizacji odzysku, w przypadku wprowadzającego sprzęt elektryczny lub elektroniczny oraz produkty w opakowaniach, bądź podmiotu pośredniczącego w rozumieniu ustawy o bateriach i akumulatorach. Realizacja obowiązków w zakresie publicznej kampanii edukacyjnej powiązana została z obowiązkiem sprawozdawczym podmiotów wprowadzających określone produkty do obrotu oraz organizacji odzysku. Zgodnie z odpowiednio art. 73 ust. 2 pkt 2 lit. h u.o.o., art. 73 ust. 2 pkt 3a lit. h u.o.o., art. 73 ust. 2 pkt 5 lit. c u.o.o., art. 73 ust. 2 pkt 6 lit. c u.o.o., 74 ust. 3a pkt 2 u.o.o. oraz art. 74a pkt 4 u.o.o., informacja o sposobie wykonania obowiązku prowadzenia publicznej kampanii edukacyjnej stanowi obligatoryjny element rocznego sprawozdania o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstających. Sprawozdanie to składa się marszałkowi województwa właściwemu ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania przedsiębiorcy w terminie do 15 marca za poprzedni rok kalendarzowy. Nałożenie na przedsiębiorców obowiązków sprawozdawczych pozostaje w ścisłym związku z uprawnieniami kontrolnymi organów administracji publicznej. W szczególności już na etapie przyjmowania sprawozdań na marszałka województwa nałożony został obowiązek ich zweryfikowania, w terminie do 30 września, w celu ustalenia zgodności zawartych w nim informacji ze stanem faktycznym. Jedną z konsekwencji analizy treści sprawozdań może być podjęcie przez właściwe organy administracji publicznej przysługujących im środków przymusu administracyjnego, w tym środków egzekucyjnych i sankcji karnych. Pomimo przyjęcia na gruncie analizowanych regulacji prawnych jednolitej koncepcji publicznej kampanii edukacyjnej ustawodawca dokonał zróżnicowania modelu tej instytucji w zakresie uprawnień organów administracji publicznej w przypadku niewywiązania się podmiotu zobowiązanego z ciążących na nim obowiązków. Zgodnie z art. 15 ust. 11 u.z.s.e w przypadku, gdy wprowadzający sprzęt elektryczny lub elektroniczny, pomimo ciążącego na nim obowiązku, nie przeznaczył na publiczne kampanie edukacyjne lub nie

wniósł środków, o których mowa w art. 15 ust. 3 pkt 2 u.z.s.e., albo przeznaczył lub wniósł je w wysokości niższej od należnej, marszałek województwa określa, w drodze decyzji, wysokość zobowiązania z tytułu środków, o których mowa w art. 15 ust. 3 pkt 2 u.z.s.e. Decyzja ta jest decyzją określającą zobowiązanie podatkowe, o której mowa w art. 21 § 3 Ordynacji podatkowej²⁹. Jest to decyzja deklaratoryjna, która stwierdza prawidłową wysokość zobowiązania podatkowego, powstającego z mocy prawa. Analogiczne rozwiązanie zostało przyjęte w stosunku do organizacji odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego. W przypadku, gdy organizacja odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego nie przeznaczyła na publiczne kampanie edukacyjne w terminie do 31 stycznia roku następującego po roku, w którym organizacja odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego była obowiązana do przeprowadzenia kampanii, środków o odpowiedniej wysokości, jest ona zobowiązana do wpłaty tych środków bez wezwania w terminie do dnia 15 lutego na rachunek bankowy urzędu marszałkowskiego. Jeżeli w wyznaczonym terminie organizacja odzysku nie wniosła należnych środków albo wniosła je w wysokości niższej od należnej, marszałek województwa określa, w drodze decyzji administracyjnej, wysokość zobowiązania pieniężnego. Oznacza to, że zarówno w przypadku podmiotu wprowadzającego do obrotu sprzęt elektryczny lub elektroniczny, jak i w przypadku organizacji odzysku sprzętu elektrycznego lub elektronicznego, obowiązek pieniężny wpłaty na rachunek urzędu marszałkowskiego środków pieniężnych na publiczne kampanie edukacyjne jest obowiązkiem powstającym z mocy prawa, a ustalenie wysokości kwoty pieniężnej stanowiącej przedmiot tego obowiązku następuje w formie samoobliczenia przez podmiot zobowiązany. Wierzycielem tego obowiązku jest marszałek województwa, któremu przyznano kompetencje orzekającego w zakresie określenia, w formie decyzji deklaratoryjnej, wysokości zobowiązania podatkowego³⁰. W związku z pozycją wierzyciela na marszałku województwa ciąży również obowiązek podję-

²⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 2383 ze zm.), dalej również jako: o.p.

³⁰ Por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego dnia 25 lipca 2019 r., II OW 32/19, LEX nr 3059730.

cia środków egzekucyjnych, w rozumieniu ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³¹, w przypadku uchylania się zobowiązanego od dobrowolnego wykonania obowiązku. W przeciwieństwie do ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym ustawa o bateriach i akumulatorach oraz ustawa o opłacie produktowej nie określają wprost kompetencji orzekających organów administracji publicznej w zakresie określenia wysokości należnej opłaty na publiczne kampanie edukacyjne. Ustawy te nakładają na podmioty zobowiązane do prowadzenia publicznej kampanii edukacyjnej obowiązek wniesienia w terminie do 15 marca roku następującego po roku, którego dotyczy opłata, na rachunek bankowy urzędu marszałkowskiego opłaty na publiczne kampanie edukacyjne, wskazując jednocześnie szczegółowy sposób obliczenia jej wysokości. Należy w związku z tym przyjąć, że obowiązek uiszczenia opłaty jest obowiązkiem powstającym z mocy prawa. Na mocy art. 37 ust. 10 u.b.a. oraz art. 11b ust. 15 u.o.p.o.p. do opłat tych stosuje się przepisy działu III Ordynacji podatkowej, a uprawnienia organu podatkowego przysługują marszałkowi województwa. Oznacza to, że zgodnie z art. 21 § 3 o.p. w sytuacji, gdy w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi, że podatnik mimo ciążącego na nim obowiązku nie zapłacił w całości lub w części podatku, organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego. W związku z powyższym w przypadku niewywiązania się przez podmioty zobowiązane zgodnie z ustawą o bateriach i akumulatorach oraz ustawą o opłacie produktowej z obowiązku uiszczenia opłaty na publiczne kampanie edukacyjne marszałek województwa, na podstawie art. 21 § 3 o.p. w związku z odpowiednio art. 37 ust. 10 u.b.a. lub art. 11b ust. 15 u.o.p.o.p., określa, w formie decyzji deklaratoryjnej, wysokość należnej opłaty. W przypadku uchylania się zobowiązanego od dopełnienia obowiązku uiszczenia opłaty na publiczne kampanie edukacyjne opłata ta jako należność publicznoprawna dochodzona będzie w trybie egzekucji administracyjnej. Pozycję marszałka województwa jako organu podatkowego, a co się z tym wiąże, wierzyciela obowiązku opłatowego z tytułu opłaty na publiczne kampanie edukacyjne,

³¹ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 2505 ze zm.).

o której mowa w ustawie o bateriach i akumulatorach, ustawie o zużytym sprzęcie elektronicznym i ustawie o opłacie produktowej, potwierdza *expressis verbis* ustawodawca, przyjmując odpowiednio w art. 65 ust. 3 u.b.a., art. 15 ust. 13 i art. 62 ust. 10 u.z.s.e. oraz 11b ust. 11 u.o.p.o.p., że odpowiednia część wpływów z tytułu opłat na publiczne kampanie edukacyjne stanowi dochód budżetu samorządu województwa z przeznaczeniem na koszty egzekucji należności z tytułu tych środków i obsługę administracyjną systemu tych środków.

Odmienny sposób regulacji przyjęty został w ustawie o odpadach opakowaniowych. Przepisy tej ustawy nakładają na podmiot wprowadzający do obrotu produkty w opakowaniach obowiązek przeprowadzania publicznej kampanii edukacyjnej, który może zostać zrealizowany samodzielnie poprzez przeznaczenie na publiczne kampanie edukacyjne lub przekazanie na rachunek marszałka województwa łącznie co najmniej 2% wartości netto opakowań wprowadzonych do obrotu w poprzednim roku kalendarzowym albo za pośrednictwem organizacji odzysku opakowań. Przepisy ustawy o odpadach opakowaniowych nie przyznają marszałkowi województwa *expressis verbis* uprawnień do określania w formie decyzji administracyjnej wysokości zobowiązania z tytułu tych środków. Ustawa ta również nie odsyła, jak ma to miejsce w trzech pozostałych regulacjach prawnych, do odpowiedniego stosowania przepisów Ordynacji podatkowej. Całość środków uiszczonych na rachunek marszałka województwa z tytułu publicznej kampanii edukacyjnej przez wprowadzających produkty w opakowaniach jest przekazywana kwartalnie na rachunek NFOŚiGW bez zabezpieczenia w tym zakresie dochodów samorządu województwa na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu opłat, w tym egzekucję należności. Wyraźnie odrębny od pozostałych trzech ustaw (ustawy o bateriach i akumulatorach, ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym i ustawy o opłacie produktowej) stan prawny w zakresie realizacji obowiązku publicznej kampanii edukacyjnej ciążącego na wprowadzających produkty w opakowaniach podaje w wątpliwość pozycję marszałka województwa jako wierzyciela tego obowiązku. Zróżnicowanie to wydaje się niczym nieuzasadnione i należy je ocenić krytycznie jako tworzące lukę w systemie, a w najlepszym przypadku budzące wąt-

pliwości co do realnych możliwości dochodzenia przez marszałka województwa przedmiotowych należności publicznoprawnych.

Równie nieuzasadnione zróżnicowanie modelu obowiązku prowadzenia publicznej kampanii edukacyjnej występuje w obszarze sankcjonowania tego obowiązku administracyjną karą pieniężną. W przypadku ustawy o odpadach opakowaniowych, ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym oraz ustawy o opłacie produktowej nieprzeznaczenie odpowiedniej kwoty na publiczną kampanię edukacyjną lub nieprzekazanie jej na rachunek marszałka województwa stanowi delikt administracyjny zagrożony pieniężną karą administracyjną. Kare tą wymierza, w drodze decyzji, właściwy wojewódzki inspektor ochrony środowiska, uwzględniając przy ustaleniu jej wysokości zakres naruszenia przepisów ustawy oraz dotychczasową działalność gospodarczą przedsiębiorcy. W przypadku ustawy o bateriach i akumulatorach brak analogicznych rozwiązań prawnych. W tym miejscu należy wyraźnie wskazać, że w prawie administracyjnym obowiązuje zasada odrębności kar administracyjnych i środków egzekucyjnych³². Jak słusznie zauważa L. Klat-Wertelecka, kara administracyjna tworzy z przymusem egzekucyjnym wspólny element wykonania obowiązku publicznoprawnego, nie pozostając jednak w bezpośrednich relacjach z egzekucją administracyjną, a sankcja egzekucyjna nie wyklucza równoczesnego zastosowania sankcji karnej lub innych sankcji za niewykonanie obowiązku³³. Celem kary pieniężnej jest wyrządzenie dolegliwości finansowej podmiotowi naruszającemu prawo, natomiast celem egzekucji administracyjnej nie jest wyrządzenie dolegliwości, lecz nakłonienie określonej osoby do wykonania ciążącego na niej obowiązku³⁴. Jednocześnie przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w sposób jednoznaczny nakładają

³² Por. Z. Janku, *Gwarancje prawne wykonywania obowiązków publicznoprawnych* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 560 i n.

³³ L. Klat-Wertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna* [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011, s. 76 i 77.

³⁴ Por. L. Klat-Wertelecka, [w:] E. Klat-Górska, K. Klat-Wertelecka, J. Korczak, M. Woźniak, *Opłaty w prawie administracyjnym*, Wrocław 2013, s. 45.

na podmioty administracji publicznej obowiązek podjęcia czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych. W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, iż jedną z podstawowych zasad postępowania egzekucyjnego w administracji jest zasada obowiązku prowadzenia egzekucji³⁵. Odnosząc powyższe ustalenia do kwestii obowiązku prowadzenia publicznej kampanii edukacyjnej, należy przyjąć, iż uznanie przez ustawodawcę stanu niewykonania tego obowiązku za delikt administracyjny zagrożony administracyjną karą pieniężną nie zwalnia organu administracji publicznej będącego wierzycielem tego obowiązku z obowiązku doprowadzenia do jego przymusowego wykonania.

Podsumowując rozważania zawarte w tej części opracowania, należy wskazać, że nałożony na przedsiębiorców obowiązek prowadzenia publicznej kampanii edukacyjnej został przez ustawodawcę powiązany z licznymi zadaniami podmiotów administracji publicznej, w tym w szczególności marszałka województwa. Są to przede wszystkim zadania kontrolne oraz zadania wynikające z przypisanej temu podmiotowi roli wierzyciela obowiązku prowadzenia publicznej kampanii edukacyjnej. Zadania te realizowane są za pomocą władczych form działania takich, jak decyzja określająca wysokość ciążących na przedsiębiorcach zobowiązań finansowych z tytułu realizacji obowiązku publicznej kampanii edukacyjnej oraz stosowanie środków egzekucyjnych. Szczególnym instrumentem prawnym zabezpieczającym wykonanie obowiązku prowadzenia publicznej kampanii edukacyjnej jest zagrożenie braku realizacji tego obowiązku sankcją karną, w postaci pieniężnej kary administracyjnej, wymierzanej przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska.

5. Wnioski końcowe

Analiza obowiązujących przepisów prawa pozwala przyjąć, że finansowanie edukacji ekologicznej stanowi istotną sferę aktywności państwa w zakresie podnoszenia stanu świadomości ekologicznej społeczeństwa.

³⁵ Por. M. Masternak [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2006, s. 47.

Objęcie edukacji ekologicznej finansowaniem ze środków publicznych stanowi potwierdzenie tezy, że jest ona zadaniem publicznym. Podstawowym aktem prawnym określającym mechanizm finansowania edukacji ekologicznej *in genere* jest ustawa prawo ochrony środowiska, zgodnie z którą zadania z zakresu finansowania ochrony środowiska, w tym edukacji ekologicznej, stanowią zasadniczy przedmiot działalności funduszy ochrony środowiska. System ten, w ujęciu podmiotowym, uzupełniają gminy i powiaty, na które nałożono obowiązek finansowania określonych obszarów ochrony środowiska, w tym edukacji ekologicznej, w granicach środków pochodzących ze źródeł stanowiących finansowe instrumenty ochrony środowiska. Finansowanie edukacji ekologicznej w ujęciu ustawy prawo ochrony środowiska opiera się co do zasady na mechanizmie dystrybuowania środków finansowych na rzecz podmiotów zewnętrznych, niezwiązanych z administracją publiczną, a co najmniej niepowiązanych organizacyjnie z podmiotem finansującym. Podstawową formą finansowania edukacji ekologicznej w tym ujęciu jest dotacja udzielana na podstawie umowy cywilnoprawnej. W odmienny sposób kształtują się natomiast mechanizmy finansowania edukacji ekologicznej w płaszczyźnie wewnątrzadministracyjnej. W zależności od charakteru realizowanych zadań – własne, zlecone – ich finansowanie odbywa się bądź to poprzez ustawowo zagwarantowane źródła przychodów, bądź też poprzez instytucje dotacji celowej.

Szczególnym obszarem działań administracji publicznej związanych z finansowaniem edukacji ekologicznej są działania podejmowane w związku z obowiązkiem prowadzenia publicznej kampanii edukacyjnej. Wynikają one z przypisanej podmiotom administracji publicznej (marszałkom województwa) roli wierzyciela obowiązku i są realizowane poprzez władcze formy działania administracji, poczynając od działań kontrolnych, po zastosowanie egzekucyjnych środków przymusu państwowego.

Bibliografia:

- Bogucka-Felczak M., [w:] H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, Warszawa 2013, LEX/el.
- Borodo A., *Subwencje ogólne i dotacje celowe dla samorządów – zasady ogólne, procedury prawne i roszczenia* [w:] A. Borodo (red.), *Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, TNOiK, Toruń 2013.
- Brzeziński B. (red.), *Prawo finansów publicznych*, TNOiK, Toruń 2008.
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częściami ogólną*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Dębowska-Romanowska T., *Wydatki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych* [w:] E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego*, t. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Janku Z., *Gwarancje prawne wykonywania obowiązków publicznoprawnych* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Klat-Wertelecka L., *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna* [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Klat-Górska E., K. Klat-Wertelecka, J. Korczak, M. Woźniak, *Oplaty w prawie administracyjnym*, Presscom sp. z o.o., Wrocław 2013.
- Masternak M. [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, TNOiK, Toruń 2006.
- Niezgoda A., *Podział zasobów publicznych pomiędzy administrację rządową i samorządową*, LEX 2012.
- Pakuła A., *Umowa jako forma finalizacji procedury zlecania realizacji zadań publicznych w obszarze działalności pożytku publicznego* [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2008.
- Szalewska M., *Zwrot dotacji przez przedszkola niepubliczne* [w:] A. Borodo (red.), *Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, TNOiK, Toruń 2013.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.