

Ewaryst Kowalczyk

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID 0000-0002-9927-0574

e.kowalczyk@wpa.uz.zgora.pl

Zakres zastosowania zasady powszechnego dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych

Słowa kluczowe: zasady gospodarowania środkami publicznymi, zadania publiczne, środki publiczne, finansowanie, podmioty sektora finansów publicznych

Streszczenie. Przedmiotem badań przedstawionych w artykule jest doktrynalne znaczenie zakresu stosowania zasady powszechnego dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych. Zasada ta jest zdefiniowana w polskiej ustawie o finansach publicznych i stanowi, że wszystkie podmioty mają prawo ubiegać się o realizację zadań finansowanych ze środków publicznych. W opracowaniu przedstawiono uzasadnioną tezę, zgodnie z którą zakres stosowania zasady powszechnego dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych obejmuje nie tylko okoliczności, w których zadania są finansowane przez jednostki sektora finansów publicznych nie tylko bezpośrednio, ale także pośrednio. Oznacza to, że zasada ta jest źródłem obowiązków spoczywających również na podmiotach prywatnych dysponujących otrzymanymi środkami publicznymi, z których finansują wykonywanie określonych zadań.

The scope of application of the principle of open access to the implementation of tasks financed from public funds

Keywords: principles of managing public funds, public tasks, public funds, financing, entities of the public finance sector

Summary. The subject of the research concerns the doctrinal significance of the scope of application of the principle of open access to the implementation of tasks financed from public funds. This principle is clearly defined in the Polish Public Finance Act. It expressly provides that all entities have the right to apply for the performance of tasks financed from public funds. Analyses showed that the scope of application of the principle of open access covers the circumstances in which tasks are financed directly, but also indirectly by public finance sector entities - but for the purpose of performing public goals. This means that this principle also obliges in Poland private entities if they have public funds from which they finance public tasks.

Wprowadzenie

Zasada powszechnego dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych zawarta jest w art. 43 aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

nia 2019 roku o finansach publicznych¹. Jej postać słowna odnosi się do określonej korzystnej sytuacji prawnej i wskazuje, że *prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej*.

Na wstępie należy jednak przypomnieć, że przepis, zgodnie z którym prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, po raz pierwszy pojawił się w regulacjach prawnych ponad 20 lat temu, tj. w ustawie o finansach publicznych z 1998 r. (art. 25 ust. 1). Regulacje opisujące prawo do realizacji zadań z ustawy z 1998 r. zostały powtórzone w takim samym brzemieniu w ustawie o finansach publicznych w 2005 r. (art. 33 ust. 1). Obowiązujące do tego momentu przepisy ustawy Prawo budżetowe ujmowały tę kwestię w nieco odmienny sposób, wskazując jedynie na możliwość udzielania z budżetu państwa dotacji dla różnych podmiotów gospodarczych, niezależnie od ich przynależności sektorowej (art.19 ust. 1; art. 19a ust. 1).

Odwołanie się do prawa realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych ma miejsce także w praktyce prawnej, w szczególności w kontekście ochrony tego prawa w procesie udzielania dotacji ze środków publicznych. Przykładem mogą być tu orzeczenia komisji orzekających w zakresie dyscypliny finansów publicznych², a także uchwały regionalnych izb obrachunkowych³. Wieloletnia obecność zasady kształtującej powszechny dostęp do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych w regulacjach, a także odniesienia do niej w praktyce prawnej pozwalają uznać ją za dysponującą instytucjonalnym oparciem konstrukcję prawną.⁴

Obecność regulacji prawnych dotyczących zasady (prawa) dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych odnotowała również doktryna prawa finansowego. W literaturze wspomina się wprost zarówno o prawie realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych jako przysługującemu ogółowi podmiotów, jak również o zasadzie powszechnego i równego dostępu do realizacji tych zadań⁵. Jednocześnie warto dostrzec, że zasada powszechnego dostępu nie była dotychczas przedmiotem szczegółowych analiz w literaturze. Znaczeniu zasady *równego dostępu do środków budżetowych* w gruncie zamówień publicznych więcej uwagi poświęcił jedynie Roman Szumlakowski w artykule opublikowanym

¹ T.j. z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 305), dalej: FinPublU.

² Zob. np. orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z dnia 26 lutego 2010 r., sygn. DB-0965/18/10.

³ Zob. np. uchwała RIO w Olsztynie z dnia 28 października 1999 r. XXVIII/246/99; Uchwała RIO w Krakowie z dnia 4 sierpnia 1999 r. KI-00571/349/99.

⁴ G. Maroń, *Zasady prawa. Pojmowanie i typologie a rola w wykładni w orzecznictwie konstytucyjnym*, Poznań 2011, s. 247.

⁵ L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 207; Z. Ofiarski, *Komentarz do art. 43, [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Karlikowska M., Miemiec W., Ofiarski Z., Sawicka K., Wrocław 2010, s. 137.

w 2014 r.⁶. Autor ten lwia część swoich rozważań odniósł jednak do zasady równego traktowania wykonawców oraz zasady uczciwej konkurencji w zamówieniach publicznych, które mogą być traktowane jako szczególne wyrazy zasady równego dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych.

Celem niniejszego opracowania jest analiza normy prawnej zawartej w art. 43 FinPublU, w części dotyczącej zakresu jej zastosowania. Samo pojęcie „zakresu zastosowania” – zgodnie z przyjmowaną tradycyjnie w prawoznawstwie konwencją – odnoszone będzie do okoliczności faktycznych, w których badana norma prawna znajduje zastosowanie⁷. Rozważania służyć zatem będą odpowiedzi na pytanie, jakie podmioty są adresatami art. 43 FinPublU i w jakich warunkach aktualizują się wynikające z tej regulacji spoczywające na nich obowiązki.

Materiał normatywny analizowany będzie poprzez zastosowanie metody lingwistyczno-logicznej służącej ustaleniu treści obowiązującego prawa na potrzeby dogmatyki prawa finansowego. Interpretacja przepisów oparta będzie na podstawowych założeniach klaryfikacyjnej koncepcji wykładni i uwzględniać będzie dyrektywy wykładni językowej, systemowej oraz funkcjonalnej.

1. Zakres podmiotowy zastosowania zasady powszechnego dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych

W pierwszym rzędzie odnotować wypada, że zasada powszechnego dostępu umiejscowiona jest w FinPublU pomiędzy regulacjami, które dotyczą wyłącznie jednostek sektora finansów publicznych, a związane są z podstawami gromadzenia oraz wydatkowania przez nie środków publicznych (art. 42 oraz art. 44 FinPublU). Jednocześnie samo brzmienie przepisu określającego prawo powszechnego dostępu do realizacji zadań nie wyklucza możliwości jego szerokiego pojmowania. Na tym tle ujawnia się więc fundamentalny problem o zakres podmiotowy zastosowania zasady określonej w art. 43 FinPublU. Należy przy tym dostrzec, że w literaturze kwestia ta nie została dotychczas rozstrzygnięta. Część autorów zdaje się zakładać, że art. 43 FinPublU wyznacza obowiązki wyłącznie jednostkom sektora finansów

⁶ R. Szumlakowski, *Zasada równego dostępu do środków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego dla wykonawców zadań publicznych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2014, No 3576, Prawo, Tom 316, Nr 1, s. 177-190.

⁷ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 32.

publicznych⁸. Pozostali nie odnoszą się jednoznacznie do zakresu podmiotowego art. 43 FinPubU⁹ albo dopuszczają możliwość jego szerokiego zastosowania¹⁰.

Charakter prawny zasady równego dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, w tym jej zakres podmiotowy, należy jednak najpierw ująć przez pryzmat przynależności do szerszej kategorii, jaką są zasady gospodarowania środkami publicznymi.

Pojęcie „zasad gospodarowania środkami publicznymi” jest powszechnie stosowane w prawie i praktyce. Przede wszystkim jednak wpisane jest w tytuł Rozdziału 5. Działu I ustawy o finansach publicznych oraz stanowi trwałe element regulacji w niej zawartych. Biorąc więc pod uwagę całość przepisów o finansach publicznych oraz opinie formułowane w literaturze należałoby przyjąć, że zasady gospodarowania środkami publicznymi odnoszą się do całokształtu procesów finansowych realizowanych przez jednostki sektora finansów publicznych, a dotyczących środków publicznych oraz składających się na nie operacji finansowych podejmowanych dla realizacji celów publicznych¹¹.

Charakter zasad gospodarowania środkami publicznymi, w tym zasady powszechnego dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, ujawnia się pełniej w zestawieniu z jednej strony z zasadami budżetowymi, a z drugiej z ogólnymi zasadami finansów publicznych. W związku z tym warto przypomnieć, że zasady budżetowe, tradycyjnie obecne w literaturze prawnofinansowej¹², pojmowane są najczęściej jako cechy budżetu państwowego lub samorządowego,

⁸ W. Misiąg, *Komentarz do art. 43*, [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, Wyd. 3, Warszawa 2019, Legalis, Art. 43 FinPubU, pkt. 2; E. Ruśkowski, *Art. 43*, [w:] E. Ruśkowski, J.M. Salachna, *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2010, s. 175-176.

⁹ L. Lipiec-Warzecha, *op. cit.*, s. 206-207.

¹⁰ R. Szostak, *Podstawowe instrumenty administracyjne w zamówieniach publicznych*, „Kwartalnik Prawo Zamówień Publicznych” 2013, Nr 4, s. 33.

¹¹ E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2017, s. 129; A. Skoczyła-Tworek, *Budżet zadaniowy jako wyzwanie dla audytorów wewnętrznych jednostek sektora finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2013, Nr 62, s. 196; E. Kowalczyk, *Charakter prawny zasad gospodarowania środkami publicznymi*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty prawa finansowego: problemy, koncepcje, wyzwania i rozwiązania*, red. A. Gorgol, Warszawa 2020, s. 256.

¹² E. Fojcik-Mastalska, R. Mastalski, *Prawo finansowe*, Warszawa 2013, s. 62-65; D. Cymian, [w:] *Podstawy finansów i prawa finansowego*, red. A. Drwiłło, Warszawa 2014, s. 328-332; E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2012, s. 139-151; P. Smoleń (red.), *Prawo finansów publicznych. Kompendium akademickie*, Warszawa 2012, s. 55-57; M. Bitner, E. Chojna-Duch, M. Grzybowski, E. Kornberger-Sokołowska, M. Supera-Markowska, *Prawo finansowe. Tom 1. Finanse publiczne*, Warszawa 2011, s. 83-88; A. Kozuch, P. Ucieklak-Jeż, E. Książek, *Finanse publiczne: wybrane zagadnienia*, Częstochowa 2014, s. 33-36; G. Szczodrowski, *Finanse publiczne*, Elbląg 2003, s. 277-282; T. Juja, *Finanse publiczne*, Poznań 2011, s. 58-62; E. Chojna-Duch, *Finanse publiczne i polskie prawo finansowe*, Warszawa 2000, s. 64-73.

wynikające z ich istoty albo postulaty względem prawa i praktyki dotyczącej konstruowania budżetu lub jego treści¹³. Tak rozumiane zasady mają jednak tylko pośredni związek z zasadami gospodarowania środkami publicznymi. Faktycznym adresatem zasad budżetowych jest bowiem ustawodawca albo projektodawca ustawy budżetowej. Natomiast zasady gospodarowania środkami publicznymi skierowane są zasadniczo do wszystkich jednostek sektora finansów publicznych¹⁴.

Pod pojęciem zasad ogólnych finansów publicznych rozumie się najczęściej podstawowe założenia, na jakich oparta jest gospodarka finansów publicznych¹⁵. Związek zasad ogólnych z zasadami gospodarowania środkami publicznymi wyraża się więc w tym, że te drugie stanowią konkretyzacje zasad ogólnych. Eugeniusz Ruśkowski stwierdza, że zasady gospodarowania środkami publicznymi „powtarzają, precyzują lub uzupełniają zasady ogólne, wynikające z konstytucji RP lub całego systemu prawa finansowego”¹⁶.

Z powyższego wynika, że zasadę powszechnego dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych należy traktować jako jedną z zasad uszczegóławiających zasady ogólne finansów publicznych. Z drugiej – jako zasadę, która może znajdować uszczegółowienie w zasadach wykonywania budżetu. Powód wyodrębnienia w ustawie o finansach publicznych zasad gospodarowania środkami publicznymi należy więc łączyć z potrzebą odpowiedniego urządzenia gospodarki finansowej sektora finansów publicznych.

Spostrzeżenie to nie przesądza jednak kwestii podmiotowych aspektów zakresu zastosowania zasady powszechnego dostępu. Z przeprowadzonych wywodów wynika wprawdzie, że analizowana zasada – pomimo że nie wskazuje wprost podmiotów zobowiązanych do jej stosowania – adresowana jest co najmniej do jednostek sektora finansów publicznych. Wniosek ten potwierdza praktyka prawna, w tym judykatura¹⁷ i stanowiska nadzorcze regionalnych izb obrachunkowych¹⁸. Nie można

¹³ J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*, Lublin 2007, s. 27.

¹⁴ E. Kowalczyk, *op.cit.*, s. 256.

¹⁵ A. Pomorska, *Zasady ogólne finansów publicznych*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2002, Nr 6, s. 10; B. Brzeziński, W. Matuszewski, *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2017, s. 55-60; A. Pomorska, *op.cit.*, s. 10; C. Kosikowski, *Polskie prawo finansowe na tle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 80; E. Ruśkowski, *Od prawa budżetowego do prawa finansowego sektora finansów publicznych*, [w:] *System prawa finansowego*, red. E. Ruśkowski, t. II, Warszawa 2010, s. 27.

¹⁶ E. Ruśkowski, *Zasady gospodarowania środkami publicznymi w Polsce – wybrane uwagi*, [w:] *Nauka prawa finansowego po I dekadzie XXI wieku. Księga Pamiątkowa dedykowana Profesorowi Apoloniuszowi Kosteckiemu*, red. I. Czaja-Hliniak, Kraków 2012, s. 361.

¹⁷ Zob. np. orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Krakowie z dnia 9 marca 2021 r., sygn. I SA/Kr 696/20; orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gliwicach z dnia 8 września 2020 r., sygn. III SA/Gl 217/20.

¹⁸ Zob. np. uchwałę nr V/17/2021KI-411/140/20 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 3 lutego 2021 r.; uchwałę nr KI-411/140/20 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 13 maja 2020 r.; uchwałę nr 128/g117/D/18 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

jednak wykluczyć dodatkowo możliwości, że zobowiązanymi do stosowania zasady powszechnego dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych są jednostki inne niż sektora finansów publicznych podmioty. Na ewentualność taką wskazuje chociażby art. 4 ust. 1 pkt. 2) FinPublU, który przewiduje, że przepisy ustawy stosuje się też do innych niż jednostki sektora finansów publicznych podmiotów w zakresie, w jakim wykorzystują środki publiczne lub dysponują tymi środkami. Jednak definitywnie o ewentualnym zastosowaniu analizowanej zasady wobec takich podmiotów przesądzać będą poniższe ustalenia dotyczące aspektów przedmiotowych zakresu jej zastosowania.

2. Zakres przedmiotowy zastosowania zasady powszechnego dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych

Istotnym elementem treści art. 43 FinPublU kształtującym zakres zastosowania zawartej w niej normy jest pojęcie „zadań finansowanych ze środków publicznych”. Jego składnik, czyli sam termin „zadanie” jest powszechnie stosowany w języku potocznym, ale także prawnym i prawniczym. Pod pojęciem tym można rozmieść to, co ktoś ma uczynić w dążeniu do określonego celu. W ujęciu prakseologicznym zadanie to pewna kategoria działań, które należy podjąć, bądź też pewien stan lub cel, który należy osiągnąć¹⁹. Termin ten najczęściej stosowany jest w badaniach z zakresu prawa publicznego i związany jest pojęciem „zadań publicznych” (czy „zadań administracji” albo „zadań państwa”) lub z nieco bardziej odległymi semiotycznie określeniami, jak „zakres działania” czy „właściwość”, a nawet „kompetencja”²⁰.

Warto w tym miejscu podkreślić, że samo pojęcie jednostek sektora finansów publicznych wiązane jest w literaturze właśnie z wykonywaniem przez nie zadań. Jednocześnie stwierdza się często, że zadania takich jednostek mają – z natury rzeczy – charakter zadań publicznych. Uznaje się mianowicie, że sektor finansów publicznych tworzą jednostki organizacyjne sektora publicznego spełniające co najmniej dwie cechy: powstają na podstawie ustaw oraz są powołane wyłącznie

z dnia 19 lipca 2018 r.; uchwałę nr 305/16 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 18 stycznia 2016 r.

¹⁹ M. Tabernacka, *Konstrukcja prawna zadania publicznego*, [w:] *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej: w 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo”; Wrocław 2005, nr 295, s. 409; Z. Cieślak, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 93.

²⁰ E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku*, Warszawa 2001, s. 196; J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005, s. 33; J. Blicharz, *Zakres znaczeniowy pojęcia „zadania publiczne”*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Wrocław 2005, No 2798, „Przegląd Prawa i Administracji” LXXI, s. 59.

w celu wykonywania zadań publicznych finansowanych ze środków publicznych²¹. Stwierdzenie to znajduje swój wyraz również w regulacjach prawnych. Ustawa o finansach publicznych niejednokrotnie odwołuje się do pojęcia zadań publicznych, charakteryzując działalność jednostek sektora finansów publicznych²². Elżbieta Malinowska-Misiąg oraz Wojciech Misiąg stwierdzają wprost, że „pojęcie zadań publicznych jest kluczem do finansów publicznych. [...] Gdyby nie było zadań publicznych, państwo nie potrzebowałoby środków finansowych”²³.

Stanowisko to nie budzi zastrzeżeń. Tradycyjnie w nauce prawa zadania publiczne zwykle bowiem się określać jako zadania wykonywane przez podmioty publiczne. O publicznym charakterze zadań decyduje w takim ujęciu ustawowy charakter źródeł zadań publicznych, nawiązujący do fundamentalnej reguły demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, interes publiczny, któremu służą, a także publiczny status ich wykonawcy. Takie podejście tym bardziej pozwala utożsamiać jednostki sektora finansów publicznych ze sferą zadań publicznych²⁴, a w konsekwencji przyjąć, że wszystkie zadania przez nie wykonywane są zadaniami publicznymi lub zadaniami służącymi wykonaniu zadań publicznych²⁵.

Jednakże „publiczność” zadań nie jest zagadnieniem całkowicie czytelnym. W literaturze zauważa się, że określenie „zadanie publiczne” nie odnosi się do jakiegś definitywnie wykształconej konstrukcji prawnej. Nie ma ustawowej definicji tego pojęcia. Samo wskazanie uniwersalnych cech zadania publicznego zalicza się w doktrynie do zadań trudnych, a niekiedy nawet niecelowych²⁶. Dodatkowo znaczenie pojęcia „zadań publicznych” zależy od zmieniających się rozwiązań ustrojowych i prawnych, społecznych, politycznych i gospodarczych.

²¹ K. Sawicka, [w:] M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych*, Wrocław 2010, s. 37; A. Gorgol, *Formy funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych*, [w:] *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. A. Gorgol, A. Kuś, P. Smoleń, M. Tyrakowski, K. Wojewoda-Buraczyńska, W. Wójtowicz, Warszawa 2020, s. 43; E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 2007, s. 32 i n.; E. Rutkowska-Tomaszewska, *Jednostki sektora finansów publicznych*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012, s. 101.

²² Art. 9 pkt. 14; art. 18; art. 23 ust. 1 i inne.

²³ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 2007, s. 14.

²⁴ S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienia zadania publicznego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 155.

²⁵ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dnia 27 września 1994 r.: „wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności czy to lokalnych, w wypadku zadań własnych, czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa, jak w wypadku zadań zleconych” (sygn. W 10/93, OTK 1994, cz. II, s. 197).

²⁶ M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24-27.09.2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 95; A. Mituś, *Istota wykonywania zadań publicznych z zakresu gospodarki komunalnej*, „Zeszyty Naukowe / Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie”, Kraków 2011, s. 125.

W najbardziej ogólnym ujęciu zaprezentowanym w literaturze zadanie publiczne to działania skierowane na osiągnięcie określonego celu publicznego²⁷. Wskazuje się przy tym dodatkowo na aspekt obowiązku jako elementu konstytuującego pojęcie zadania publicznego²⁸. Przy takim założeniu „wykonywanie zadania publicznego” pojmowane jest jako cały proces realizowania normy prawa materialnego, podjęty dla wykonania zawartych w nim powinności. Realizacja zadania stanowiłaby z kolei konkretyzację celu działania określonej jednostki sektora finansów publicznych²⁹. Normy określające zadania jednostek sektora finansów publicznych odnoszą się bowiem do celów lub przynajmniej kierunków działania, a także określonych obowiązków³⁰. Jak słusznie stwierdza Adam Błaś, zadania publiczne *z samej swej istoty* oznaczają obowiązek działania³¹.

Dodatkowo z obowiązkiem realizacji zadania publicznego ściśle skorelowane jest także uprawnienie do jego realizacji. Zadanie publiczne to wprawdzie obowiązek, ale jego realizacja jest jednocześnie przyznanym właściwemu podmiotowi prawem do działania w określonej prawie formie³². W związku z tym, w przypadku zadań publicznych mówić można także o „prawie do ich wykonywania”. Prawo takie należałoby rozumieć jako kompetencję, która przysługuje wskazanemu w przepisie podmiotowi (podmiotom), pełniąc tym samym funkcję służebną w stosunku do zadań. Jak stwierdza Magdalena Tabernacka: „prawne określenie zadania publicznego obejmuje wskazanie normatywne celu oraz określenie kompetencji (tj. wskazanie organu, określenie formy lub form działania, oraz sytuacji podjęcia danego zadania)”³³.

Powyższe oznacza, że pojmowanie zadań publicznych określonych podmiotów, w tym jednostek sektora finansów publicznych, musi dokonywać się z uwzględnieniem ich obligatoryjnego charakteru oraz legitymacji do ich wykonania. W tym zakresie aspekt powinności w zadaniach publicznych splata się nierozdzielnie z aspektem uprawnień. Zadania publiczne jednostek sektora finansów publicznych określić zatem można jako przyjęte wyłącznie przez państwo obowiązki zaspokajania zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka poprzez odpowiednie go-

²⁷ J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2009, s. 39.

²⁸ L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy: Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000., s. 16-17; J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Kraków 1982, s. 65-67.

²⁹ J. Blicharz, *Zakres znaczeniowy...*, *op. cit.*, s. 61-62.

³⁰ J. Filipek, *op. cit.*, s. 67.

³¹ A. Błaś, *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000, s. 27.

³² M. Tabernacka, *op. cit.*, s. 421.

³³ *Ibidem*, s. 411.

spodarowanie środkami publicznymi w ramach posiadanych kompetencji. Z takim rozumieniem zadań publicznych łączy się również aspekt materialny i formalny³⁴.

W kontekście problematyki zadań finansowanych ze środków publicznych należy jednakże zwrócić uwagę na fakt, że termin „zadania” w prawie sektora finansów publicznych określany jest na wiele innych sposobów, niezwiązanych jedynie zadaniami publicznymi. Część z nich odpowiada wprawdzie ogólnemu pojęciu „zadań publicznych” w przedstawionym wyżej ujęciu, ale inne mają nieco odmienne znaczenie. Na gruncie ustawy o finansach publicznych zastosowanie znajdują takie określenia, jak „zadania budżetowe”³⁵, „zadania na rzecz administracji rządowej”³⁶, „zadania własne jednostki samorządu terytorialnego”³⁷, „zadania państwa”³⁸ czy „zadania państwowe”³⁹, „zadania ustawowe”⁴⁰, „zadania z zakresu administracji rządowej”⁴¹, ale także „zadania zlecone”⁴², „zadania bieżące finansowane z udziałem środków [europejskich]”⁴³, „zadania wyodrębnione”⁴⁴, „zadania z zakresu wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa”⁴⁵ i inne.

Również przegląd literatury prawa finansowego potwierdza wieloznaczność terminu „zadania”. Część zadań jednostek sektora finansów publicznych, do których odnoszą się autorzy, ma charakter zadań publicznych, tj. prawnie wyznaczonych podstawowych i stałych obowiązków przypisanych jednostkom sektora finansów publicznych. Jednakże termin „zadania” odnoszony jest w doktrynie prawa finansowego również do określonych przedsięwzięć realizowanych jedynie w określonym czasie, również przez podmioty spoza sektora finansów publicznych. Interesująca jest w tym zakresie konstatacja Barbara Woźniak, która stwierdza, że na gruncie finansów publicznych zadania można ujmować w szerszym i węższym znaczeniu. Zadanie publiczne *sensu stricto* dotyczą zadań ściśle związanych z realizacją funkcji publicznych. Natomiast zadania publiczne *sensu largo* to także inne zadania społeczne i zadania gospodarcze⁴⁶.

Szerokie rozumienie zadań finansowanych ze środków publicznych pozwala więc przyjąć, że nie muszą być w każdym przypadku traktowane jako zadania

³⁴ S. Fundowicz, *op. cit.*, s. 158.

³⁵ Np. art. 2 pkt. 30 lit. a); art. 41 ust. 3 FinPublU.

³⁶ Art. 13 ust. 1 FinPublU.

³⁷ Art. 14 FinPublU.

³⁸ Art. 18 FinPublU.

³⁹ Art. 29 ust. 2 FinPublU.

⁴⁰ Art. 21 ust. 1 pkt. 3) FinPublU.

⁴¹ Art. 59 ust. 4 FinPublU.

⁴² Art. 59 ust. 4 FinPublU.

⁴³ Art. 15 ust. 3 pkt. 2) FinPublU.

⁴⁴ Art. 24 ust. 1 pkt. 3) lit. b) FinPublU.

⁴⁵ Art. 58 ust. 1 pkt. 1a) FinPublU.

⁴⁶ B. Woźniak, *Zasady funkcjonowania i zakres publicznego systemu finansowego*, [w:] B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, *System finansowy w Polsce 2*, Warszawa 2015, s. 25.

publiczne w ścisłym znaczeniu. Wprawdzie fakt ich publicznego finansowania każe uznać, że ich realizacja służy zawsze ostatecznie zadaniom publicznym, jednak one same mogą być traktowane jedynie jako inne zadania (przedsięwzięcia, działania, projekty etc.). Można zatem uznać, że zasada równego dostępu dotyczy zadań o zróżnicowanym znaczenia – zarówno takich, które można określić jako publiczne, jak i zadań w innym znaczeniu, ale służących w efekcie realizacji zadań publicznych.

3. Finansowanie zadań ze środków publicznych

Elementem pojęcia „zadań finansowanych ze środków publicznych” jest również zjawisko finansowania, które pozwala jeszcze dokładniej określić zakres zastosowania analizowanej zasady. Na gruncie doktryny prawa finansowego, w tym finansów publicznych, termin „finansowanie” – choć stosowany bardzo często – nie doczekał się jednak powszechnie przyjmowanej definicji. Utrwalone sposoby użycia tego terminu w opracowaniach podręcznikowych i monograficznych odwołują się zazwyczaj do takich określeń, jak np. przekazywanie środków publicznych, zaopatrywanie w środki publiczne czy transfer środków pieniężnych⁴⁷.

Próbę kompleksowego opisu pojęcia „finansowanie” podjął w latach 70. XX w. Ryszard Ciałkowski. Z poczynionych przez tego Autora analiz wynikało, że sposoby pojmowania „finansowania” już wówczas odnoszono do związku z przeznaczeniem (ujęcie przedmiotowe) albo relacji między podmiotem finansującym a finansowanym (ujęcie podmiotowe). W ujęciu przedmiotowym akcentuje się kwestie pokrywania określonych potrzeb finansowych albo kosztów realizacji celów i zadań, natomiast w ujęciu podmiotowym nacisk kładziony jest na przekazywanie czy transfer środków pieniężnych pomiędzy stronami⁴⁸. Podobnie stwierdzał Andrzej Komar, doprecyzowując jednocześnie, że finansowanie przedmiotowe związane jest z przekazywaniem środków pieniężnych na realizację pośrednio lub bezpośrednio określonych celów społecznych, gospodarczych i innych, a podmiotowe z transferem środków na rzecz określonych podmiotów⁴⁹. Zachowując podział finansowania na przedmiotowe i podmiotowe Jan Sobiech wskazał z kolei na finansowanie polegające na zakupie przez państwo ze środków publicznych dóbr i usług publicznych oraz finansowanie podmiotowe związane z pokrywaniem kosztów działalno-

⁴⁷ T. Dębowska-Romanowska, *Wybrane zagadnienia klasyfikacji ekonomiczno-prawnej dotacji*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1989, t. XLIII, Wrocław 1989, s. 22; A. Gorgol, *Prawne aspekty publicznego finansowania partii politycznych w Polsce i na poziomie europejskim*, Lublin 2011, s. 131-132.

⁴⁸ R. Ciałkowski, *Pojęcie finansowania*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1973, ser. I, 95, s. 2-3.

⁴⁹ A. Komar, *Finansowanie*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL, t. I Instytucje ogólne*, red. M. Weralski, Warszawa 1982, s. 277.

ści określonych podmiotów⁵⁰. Oczywiście kluczowym w pojęciu finansowania jest zagadnienie wydatku – łączonego zazwyczaj w doktrynie z finalnym przejawem procesów finansowych (jako „ostateczny skutek fiskalnej aktywności państwa”)⁵¹ oraz realizacją określonych celów (czyli zaspokojenia potrzeb publicznych)⁵².

Istotnym dopełnieniem pojęcia finansowania zadań jest pojęcie „środków publicznych”, które funkcjonuje zarówno w ujęciu normatywnym, jak i teoretycznym⁵³. Normatywna koncepcja środków publicznych wynikająca z FinPublU oparta jest na wyliczeniu rodzajów środków składających się na tę kategorię. Natomiast w literaturze dostrzega się również potrzebę definicji środków publicznych⁵⁴. W ujęciu teoretycznym nie budzi wątpliwości przedstawiciele doktryny to, że środkami publicznymi są wyłącznie środki pieniężne, które zostały otrzymane z określonych tytułów i źródeł przez jednostki sektora finansów publicznych lub uiszczone na rzecz budżetu publicznego⁵⁵. Środki publiczne opisuje się również jako „publiczne zasoby finansowe”, czyli „wszelkie wpływy pieniężne”, do jakich pobierania ustawowo upoważniony jest dany podmiot publiczny oraz te wpływy, które danemu podmiotowi przypadają jako dochody i pożytki z przysługujących mu praw majątkowych⁵⁶. Oznacza to, że o uzyskaniu publicznego charakteru przez środki pieniężne przesądza publiczny status podmiotu, któremu się należą lub który uzyskuje.

W doktrynie spotkać można pogląd, że środki publiczne tracą swój charakter w momencie ich przekazania jednostce spoza sektora finansów publicznych⁵⁷. Jednak już w koncepcjach posługujących się kryterium celowościowym zarówno uzyskanie, jak i utrata cechy publiczności przez środki pieniężne wiązana jest z ich przeznaczeniem. Z tej perspektywy środki zachowują charakter publicznych, o ile służą publicznemu celowi. Przykładem takiego stanowiska jest orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 5 września 2009 r.⁵⁸. Sąd, uchylając orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej⁵⁹, stwierdził, że środki publiczne nie tracą publicznego charakteru, a więc nie stają się środkami prywatnymi, gdy

⁵⁰ E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, Warszawa 2001, s. 113.

⁵¹ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 233.

⁵² A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1998, s. 47; T. Dębowska-Romanowska, *Wydatki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych*, [w:] *System prawa finansowego, t. II*, Warszawa 2010, s. 119; E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *op. cit.*, s. 103.

⁵³ S. Owsiak, *op. cit.*, s. 418.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ J.M. Salachna, *Środki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych*, [w:] *System prawa finansowego*, tom II, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2010, s. 85.

⁵⁶ T. Dębowska-Romanowska, *Wydatki publiczne...*, *op. cit.*, s. 123.

⁵⁷ J.M. Salachna, *Środki publiczne...*, *op. cit.*, s. 85; E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *op. cit.*, s. 99; J.M. Salachna, *Zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych a legalne pojęcie środków publicznych – wybrane aspekty*, „Finanse Komunalne” 6/2005, s. 35-36.

⁵⁸ V SA/Wa 495/07 niepubl.

⁵⁹ DF/GKO-4900-36/49/06/965.

podmiot spoza sektora finansów publicznych otrzyma je w formie dotacji celowej. Dobitne potwierdzenie takiego punktu widzenia znajduje się w obowiązującej aktualnie ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁶⁰. Przewiduje ona wyraźnie, że odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają m.in. osoby wykonujące w imieniu podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne, czynności związane z wykorzystaniem tych środków lub dysponowaniem tymi środkami⁶¹.

W konsekwencji przeprowadzonych analiz nasuwa się więc wniosek, że samo finansowanie określonych zadań ze środków publicznych może być dokonywane nie tylko przez podmioty publiczne, ale także przez podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych. W aktualnym stanie prawnym podmioty takie mogą gospodarować przekazanymi im środkami publicznymi, a jednym z celów takiego gospodarowania może być finansowanie realizacji zadań przez inne podmioty. Przykładem może być tu instytucja wdrażająca, o której mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁶². Może nią być podmiot publiczny lub prywatny, któremu na podstawie porozumienia lub umowy została powierzona, w ramach programu operacyjnego, realizacja zadań odnoszących się bezpośrednio do beneficjentów⁶³. Instytucja zarządzająca m.in. ogłasza konkursy w celu wyłonienia projektów do dofinansowania⁶⁴. Może też powierzyć realizację czynności technicznych związanych z obsługą swoich zadań innym podmiotom na podstawie odpowiednio porozumienia lub umowy⁶⁵.

Konkluzja

Przedstawione rozważania pozwalają na sformułowanie wniosku, że zakres zastosowania normy prawnej konstytuującej zasadę powszechnego dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych obejmuje działalność wszystkich podmiotów, które dysponując środkami publicznymi wydatkują je na rzecz innych podmiotów, w związku z powierzoną im realizacją określonych zadań. Wynika z tego, że zobowiązanymi do stosowania zasady powszechnego dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych są więc nie tylko jednostki

⁶⁰ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. z dnia 22 stycznia 2021 r., Dz. U. z 2021 r. poz. 289).

⁶¹ Art. 4 ust. 1 pkt. 4).

⁶² T.j. z dnia 6 czerwca 2019 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1295).

⁶³ Art. 5 pkt. 4).

⁶⁴ Art. 29 ust. 1.

⁶⁵ Art. 27 ust. 4.

sektora finansów publicznych, ale również jakiegokolwiek inne podmioty dysponujące środkami publicznymi w celu finansowania określonych zadań. Konstatacja ta ma istotne konsekwencje natury dogmatycznej, a także praktycznej. Przełamuje przekonanie, że wszystkie zasady gospodarowania środkami publicznymi zawarte w Rozdziale 5. Działu I ustawy o finansach publicznych są zaadresowane wyłącznie do jednostek sektora finansów publicznych oraz wymaga uznania, że samo ustawowe pojęcie zasad gospodarowania środkami publicznymi nie przynależy wyłącznie do sektora finansów publicznych.

W powyższej konkluzji ujawnia się również *ratio legis* analizowanej regulacji. Sprowadza się ona nie tylko to konieczności urzędzenia działalności jednostek sektora finansów publicznych, ale także właściwego prowadzenia przez jakiegokolwiek podmioty gospodarki środkami publicznymi przeznaczanymi na realizację określonych zadań doniosłych społecznie. Racja ta nabiera szczególnego znaczenia w świetle procesów wyrażających się w konsensualnych formach współpracy podmiotów publicznych z podmiotami prywatnymi, którym towarzyszy transfer środków publicznych, a dalej ich wydatkowanie na rzecz kolejnych podmiotów ubiegających się o realizację określonych zadań. Pewne przejawy takiego pojmowania zakresu zastosowania analizowanej zasady spotkać już można w orzecznictwie zapadłym w ostatnich latach⁶⁶. Wynika z niego, że tak długo, jak środki pieniężne zachowują swój publiczny charakter, sposób gospodarowania nimi poddany jest reżimowi finansów publicznych.

Ustalenia zawarte w niniejszym artykule w sposób szczególny dotyczą chociażby instytutów badawczych. Podmioty te, będąc państwowymi jednostkami organizacyjnymi, nie są jednocześnie jednostkami sektora finansów publicznych. Jednakże mogą osiągać przychody z subwencji i dotacji ze środków publicznych, w tym z dotacji celowych na finansowanie realizacji zleconych zadań, w tym zadań szczególnie ważnych dla planowania i realizacji polityki państwa, których wykonanie jest niezbędne dla zapewnienia obronności i bezpieczeństwa publicznego, działania wymiaru sprawiedliwości, ochrony dziedzictwa narodowego, rozwoju edukacji i kultury, kultury fizycznej i sportu oraz poprawy jakości życia obywateli⁶⁶. W konsekwencji wydatkowanie otrzymanych środków publicznych przez instytut wymaga uwzględnienia, że prawo ubiegania się o realizację zadań przez nie finansowanych przysługuje ogółowi podmiotów.

⁶⁶ Art. 1 ust. 1, art. 18 ust. 8, art. 21 ust. 6; art. 22 pkt. 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (t.j. z dnia 15 lipca 2020 r., Dz. U. z 2020 r. poz. 1383).

Literatura

- Bitner M., Chojna-Duch E., Grzybowski M., Kornberger-Sokołowska E., Supera-Markowska M., *Prawo finansowe. Tom 1. Finanse publiczne*, Warszawa 2011.
- Blicharz J., *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005.
- Blicharz J., *Zakres znaczeniowy pojęcia „zadania publiczne”*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, No 2798, „Przegląd Prawa i Administracji” LXXI, Wrocław 2005.
- Błaś A., *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000.
- Brzeziński B., W. Matuszewski, *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2017.
- Ciałkowski R., *Pojęcie finansowania*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1973, ser. I, 95.
- Cieslak Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002.
- Chojna-Duch E., *Finanse publiczne i polskie prawo finansowe*, Warszawa 2000.
- Chojna-Duch E., *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2012.
- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2017.
- Cymian D., [w:] *Podstawy finansów i prawa finansowego*, red. A. Drwiłło, Warszawa 2014.
- Dębowska-Romanowska T., *Wybrane zagadnienia klasyfikacji ekonomiczno-prawnej dotacji*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. XLIII, Wrocław 1989.
- Dębowska-Romanowska T., *Wydatki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych*, [w:] *System prawa finansowego*, t. II, Warszawa 2010.
- Denek E., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, Warszawa 2001.
- Filipek J., *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Kraków 1982.
- Fojcik-Mastalska E., Mastalski R., *Prawo finansowe*, Warszawa 2013.
- Fundowicz S., *Dynamiczne rozumienia zadania publicznego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Gorgol A., *Formy funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych*, [w:] *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, A. Gorgol, A. Kuś, P. Smoleń, M. Tyrakowski, K. Wojewoda-Buraczyńska, W. Wójtowicz, red. nauk. W. Wójtowicz, Warszawa 2020.
- Gorgol A., *Prawne aspekty publicznego finansowania partii politycznych w Polsce i na poziomie europejskim*, Lublin 2011.
- Juja T., *Finanse publiczne*, Poznań 2011.
- Komar A., *Finansowanie*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL, t. I, Instytucje ogólne*, red. M. Weralski, Warszawa 1982.
- Kosikowski C., *Polskie prawo finansowe na tle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Kowalczyk E., *Charakter prawny zasad gospodarowania środkami publicznymi*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty prawa finansowego: problemy, koncepcje, wyzwania i rozwiązania*, red. A. Gorgol, Warszawa 2020.
- Kozuch A., Ucieklak-Jeż P., Książek E., *Finanse publiczne: wybrane zagadnienia*, Częstochowa 2014.
- Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Majchrzycka-Guzowska A., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1998.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 2007.
- Maroń G., *Zasady prawa. Pojmowanie i typologie a rola w wykładni w orzecznictwie konstytucyjnym*, Poznań 2011.
- Misiąg W., *Komentarz do art. 43*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, Wyd. 3, Warszawa 2019.
- Mituś A., *Isiata wykonywania zadań publicznych z zakresu gospodarki komunalnej*, „Zeszyty Naukowe / Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie”, Kraków 2011.
- Ofiarski Z., *Komentarz do art. 43*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. M. Karlikowska, W. Miemieć, Z. Ofiarski, K. Sawicka, Wrocław 2010.

- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.
- Pomorska A., *Zasady ogólne finansów publicznych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2002, Nr 6.
- Rutkowska-Tomaszewska E., *Jednostki sektora finansów publicznych*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012.
- Ruśkowski E., *Art. 43*, [w:] E. Ruśkowski, J. M. Salachna, *Norwa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2010.
- Ruśkowski E., *Od prawa budżetowego do prawa finansowego sektora finansów publicznych*, [w:] *System prawa finansowego*, t. II, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2010.
- Ruśkowski E., *Zasady gospodarowania środkami publicznymi w Polsce – wybrane uwagi*, [w:] *Nauka prawa finansowego po I dekadzie XXI wieku. Księga Pamiątkowa dedykowana Profesorowi Apoloniuszowi Kosteckiemu*, red. I. Czaja–Hliniak, Kraków 2012.
- Salachna J.M., *Środki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych*, [w:] *System prawa finansowego*, tom II, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2010.
- Salachna J.M., *Zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych a legalne pojęcie środków publicznych – wybrane aspekty*, „Finanse Komunalne” 2005, 6.
- Sawicka K., [w:] M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych*, Wrocław 2010.
- Schmidt–Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku*, Warszawa 2001.
- Skoczyła–Tworek A., *Budżet zadaniowy jako wyzwanie dla audytorów wewnętrznych jednostek sektora finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2013, Nr 62.
- Smoleń P. (red.), *Prawo finansów publicznych. Compendium akademickie*, Warszawa 2012.
- Szczodrowski G., *Finanse publiczne*, Elbląg 2003.
- Szołno–Koguc J., *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*, Lublin 2007.
- Szostak R., *Podstawowe instrumenty administracyjne w zamówieniach publicznych*, „Kwartalnik Prawo Zamówień Publicznych” 2013, Nr 4.
- Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24–27.9.2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Szumalakowski R., *Zasada równego dostępu do środków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego dla wykonawców zadań publicznych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2014, No3576, Prawo Tom 316 Nr 1.
- Tabernacka M., *Konstrukcja prawna zadania publicznego*, [w:] *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej: w 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo”, nr 295, Wrocław 2005.
- Woźniak B., *Zasady funkcjonowania i zakres publicznego systemu finansowego*, [w:] *System finansowy w Polsce 2*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Warszawa 2015.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.
- Wyporska–Frankiewicz J., *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2009.
- Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000.

