

Paweł Dąbek

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

ORCID: 0000-0002-8384-9354

ADMINISTRACJA WSPÓŁPRACUJĄCA – ZAGADNIENIA FINANSOWOPRAWNE

Wprowadzenie

Paradygmat Weberowskiej biurokracji i klasycznego administrowania jest współcześnie coraz częściej wspomagany, a nawet wręcz zastępowany poprzez różnego rodzaju formy współpracy, współdziałania, kooperacji czy wręcz przekazywania/powierzenia zadań przez administrację podmiotom zewnętrznym. To powszechne współczesne zjawisko stanowi przedmiot badań naukowych różnych dyscyplin naukowych analizujących różne aspekty i płaszczyzny tego zagadnienia, w tym zwłaszcza teoretyczne pytania o dopuszczalne formy i granice takiego współdziałania¹.

W doktrynalnych rozważaniach nad administracją współpracującą kwestie finansowoprawne są zazwyczaj traktowane marginalnie, a przecież stanowią bardzo ważny aspekt, który nie może być pomijany. Powodzenie procesu otwierania się administracji na formy współpracy zewnętrznej, tj. wspólnego wykonywania zadań przez administrację i podmioty zewnętrzne, lub całkowitej rezygnacji przez administrację z wykonywania zadań i powierzenie ich podmiotom zewnętrznym zależy przecież w zasadniczym stopniu od zbudowania prawidłowych normatywnych regulacji dotyczących zasad finansowania tego procesu i jego prawidłowego stosowania w praktyce.

Dlatego rozważania i oceny, czy administracja współpracująca to właściwy kierunek dla poprawy organizacji i działania aparatu administracyjnego, dla wzmocnienia jego sprawności, skuteczności i optymalności, nie mogą odbywać się w oderwaniu od analiz i ocen zagadnień związanych z mechanizmem finansowania zadań wykonywanych w ramach tzw. administracji współpracującej i kontroli tego finansowania.

¹ Por. m.in. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2004; *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Warszawa 2014.

Przedmiotem niniejszego opracowania są finansowo-prawne aspekty współpracy administracji z podmiotami zewnętrznymi (w tym z organizacjami pozarządowymi zwanymi także: NGO, *non-government organization*). W artykule poruszone zostały zagadnienia związane z prawnymi formami finansowania tej współpracy administracji, w tym zwłaszcza dotyczące zasad finansowania w drodze dotacji, podmiotów uprawnionych do kontroli sposobu wykorzystania dotacji oraz niezwykle kontrowersyjne kwestie związane z kontrolą sądową w tego rodzaju sprawach i ustaleniem zakresu kognicji pomiędzy sądami powszechnymi i sądami administracyjnymi. Celem rozważań jest dokonanie oceny, czy i na ile obecne regulacje prawne i praktyka gwarantują prawidłowe, tj. zgodne z prawem i optymalne (optymalne merytorycznie, sprawne i skuteczne), wykonywanie zadań publicznych przez tzw. administrację współdziałającą, tj. w ramach współpracy administracji z podmiotami zewnętrznymi. Na tej podstawie podjęta została próba sformułowania wniosków *de lege ferenda* pozwalających wyeliminować dostrzeżone wady.

Formy finansowania współpracy administracji z podmiotami zewnętrznymi

Współpraca pomiędzy administracją publiczną a podmiotami zewnętrznymi może przybierać różne formy, mianowicie polegać jedynie na uczestnictwie NGO w procesie planowania (programowania) działań administracji albo na konsultowaniu z NGO strategicznych dokumentów przygotowywanych przez administrację publiczną² (udział przedstawicieli NGO w różnego rodzaju komisjach lub zespołach wspólnych diagnozujących potrzeby i problemy oraz inicjujących nowe przedsięwzięcia³), albo wreszcie na przekazywaniu (powierzeniu, zleceniu) na rzecz NGO realizacji zadań publicznych. W tym ostatnim przypadku administracja wycofuje się z wykonywania danego zadania lub ze świadczenia określonej usługi, wyłącznie kontrolując, czy działanie podmiotu zewnętrznego jest zgodne

² Por. m.in. E. Koniuszewska, *Uchwała w sprawie szczegółowego sposobu konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi projektów aktów prawa miejscowego* [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.

³ Tzw. pozafinansowe (merytoryczne) formy współpracy. Por. art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2020, poz. 1057), dalej: u.d.p.p. Por. też np. art. 23 ust. 1 pkt 10 ustawy o pomocy społecznej – minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego ma obowiązek współpracy z organizacjami pozarządowymi. Por. szerzej m.in. P. Staszczuk, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, Warszawa 2013, zwłaszcza komentarz do art. 5; J. Blicharz, *Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych*. Komentarz, Warszawa 2012, s. 66–77.

z prawem i ustalonymi standardami⁴. W takiej sytuacji administracja publiczna przekazuje na rzecz NGO całość zadania wraz ze środkami finansowymi niezbędnymi do prawidłowego wywiązywania się z jego realizacji.

Nie ma jednego ogólnego systemu finansowania zadań wykonywanych w ramach tzw. współpracy finansowej administracji. Na szczeblu centralnym zazwyczaj poszczególni ministrowie zatrzymują sobie pulę środków, które w trybie konkursowym są dzielone pomiędzy NGO danego sektora. Wyłonienie podmiotów do finansowania przybiera zwykle postać konkursu.

Na szczeblu samorządowym u.d.p.p. przewiduje obowiązek uchwalenia przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (np. radę gminy, powiatu, sejmik województwa) dokumentów programowych określających zasady polityki realizowanej przez organ administracji publicznej wobec sektora pozarządowego, tj. rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi, a także możliwość uchwalania wieloletnich programów współpracy (art. 5a ust. 1 i 2). Po nowelizacji u.d.p.p. od 9 listopada 2015 r. obowiązek uchwalania programów współpracy dotyczy też organów administracji rządowej (ministrów i wojewodów)⁵.

W rocznym programie współpracy, uchwalanym do 30 listopada danego roku budżetowego, wskazuje się m.in. wysokość środków planowanych na realizację programu oraz sposób oceny realizacji programu (art. 5a ust. 4 u.d.p.p.). Ustawa nie zawiera wskazówek dotyczących stopnia szczegółowości programu. Formalnie nie wymaga też jego powiązania z budżetem jednostki samorządu terytorialnego. Można byłoby zatem odnieść wrażenie, że roczny program współpracy nie musi być ściśle powiązany z budżetem, a jego tworzenie nie musi się pokrywać równolegle z przygotowaniem budżetu. Po nowelizacji u.d.p.p. z 2011 r. w programie współpracy zamiast środków „przeznaczanych” na współpracę należy zamieścić wysokość środków „planowanych” na realizację programu. Celem zmiany było umożliwienie bardziej elastycznego formułowania programów współpracy, gdy nie jest jeszcze znany ostateczny kształt budżetu na przyszły rok (w przypadku programów rocznych) lub na kolejne lata (w przypadku programów wieloletnich).

Wydaje się jednak, że skoro organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego nie tylko odpowiadają za przygotowanie programu współpracy, ale też jego realizację⁶, przygotowanie programu powinno następować równolegle z opracowywaniem „budżetu zadaniowego” jako materiału poprzedzającego spo-

⁴ Tzw. współpraca finansowa. Por. art. 5 ust. 4 u.d.p.p.

⁵ Wydaje się, że w razie nieuchwalenia programu możliwe byłoby zaskarżenie bezczynności organu samorządowego do sądu administracyjnego (art. 101a u.s.g., art. 88 u.s.p., art. 91 u.s.w., art. 64 u.w.a.rz.). Analogicznego mechanizmu nie ma natomiast wobec bezczynności ministra.

⁶ Art. 5a ust. 3 u.d.p.p. przewiduje, że mają obowiązek przedłożyć organowi stanowiącemu (radzie, sejmikowi) sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni nie później niż do 30 kwietnia każdego roku. Mają też obowiązek opublikowania tego sprawozdania w Biuletynie Informacji Publicznej, również do 30 kwietnia każdego roku.

urządzenie projektu budżetu zgodnie z samorządowymi przepisami ustrojowymi oraz przepisami ustawy o finansach publicznych. Uchwalanie programu do 30 listopada danego roku budżetowego, tj. przed uchwałą budżetową, oraz wymóg określenia w programie wysokości środków finansowych umożliwiają zapewnienie w budżecie środków finansowych na realizację planowanych zadań. Takie rozwiązanie zwiększa rolę programu współpracy, który przez to staje się dokumentem wpływającym na kształt uchwały budżetowej. Jest też korzystne z punktu widzenia prowadzenia prawidłowej gospodarki finansowej, bowiem tworzy właściwą kolejność – planowanie rozpoczyna się od zdefiniowania działań, które następnie przekładane są na konsekwencje budżetowe.

Finansowa współpraca administracji z sektorem pozarządowym może mieć różną postać. Podstawową formą przekazywania publicznych pieniędzy organizacjom pozarządowym jest powierzanie lub wspieranie realizacji zadań publicznych poprzez przekazanie na ich realizację dotacji (art. 5 ust. 4 pkt 1 i pkt 2 u.d.p.p.)⁷.

Oczywiście u.d.p.p. nie jest jedyną podstawą prawną umożliwiającą zlecanie zadań publicznych i przekazywanie dotacji przez organy administracji publicznej na rzecz organizacji pozarządowych. Taką możliwość przewidują również inne ustawy, np. ustawa o pomocy społecznej, ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu niepełnosprawnych, ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii, ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Tryb zlecania zadań publicznych jest jednak zawsze ten sam – określony u.d.p.p.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wymaga, aby organ, który dysponuje pieniędzmi i chce zlecić część swoich zadań organizacjom pozarządowym, ogłosił w tym celu otwarty konkurs ofert (art. 11 ust. 2 u.d.p.p.). Zasady przeprowadzania konkursu określa u.d.p.p. oraz rozporządzenie Prezydniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań⁸. Komisję konkursową powołuje organ administracji publicznej, który ogłasza otwarty konkurs ofert (art. 15 ust. 2a u.d.p.p.). W przypadku samorządów zasady działania komisji konkursowych i powoływania członków tych komisji muszą być zawarte w uchwalonym przez radę programie współpracy (art. 5a ust. 4 pkt 11 u.d.p.p.). W skład komisji wchodzi przedstawiciel organu wykonawczego danej jednost-

⁷ Oprócz wskazanych form powierzania i wspierania wykonywania zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na sfinansowanie jego realizacji przewidziano też inne formy: inicjatyw lokalnych (art. 5 ust. 2 pkt 6), umów partnerskich (art. 5 ust. 2 pkt 7), partnerstwa publiczno-prywatnego (art. 11 ust. 5). Szczególną formą jest również przekazywanie organizacjom bezzwrotnych środków na podstawie umów międzynarodowych – dotyczy to przede wszystkim funduszy strukturalnych UE, których dystrybucją zajmują się instytucje publiczne (art. 11 ust. 5). Środki publiczne mogą trafiać do organizacji także w formie zamówień publicznych.

⁸ Dz.U. 2018, poz. 2057.

ki samorządu terytorialnego, a także osoby wskazane przez organizacje pozarządowe (art. 15 ust. 2d u.d.p.p.). Konkurs musi być ogłoszony we właściwym dla danego urzędu Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej urzędu ogłaszającego konkurs oraz na tablicy ogłoszeń (w urzędzie) z co najmniej 21-dniowym wyprzedzeniem. Ogłoszenie o konkursie jest odpowiednikiem specyfikacji istotnych warunków zamówienia z Prawa zamówień publicznych. Musi ono precyzyjnie określać zarówno przedmiot konkursu, jak i procedurę jego przeprowadzenia.

Ogłoszenie konkursu wymaga zabezpieczenia stosownych środków finansowych w budżecie organu administracyjnego zamierzającego podjąć współpracę z podmiotami zewnętrznymi. Brak takiego pokrycia w budżecie może być potraktowany jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego ogłoszenie otwartego konkursu ofert może nastąpić już na podstawie projektu uchwały budżetowej przekazanego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego na zasadach określonych w przepisach ustawy o finansach publicznych. Dzięki temu po przyjęciu przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego programu współpracy na kolejny rok (do 30 listopada danego roku budżetowego) organ wykonawczy może od razu ogłaszać konkursy. W ten sposób unika się sytuacji, w której organizacje pozarządowe w pierwszych miesiącach nowego roku budżetowego są pozbawione ciągłości finansowania ze źródeł publicznych.

Po wyborze oferty wyniki otwartego konkursu ofert ogłasza się niezwłocznie w taki sam sposób, w jaki został ogłoszony konkurs. Po ogłoszeniu wyników organ jak najszybciej musi zawrzeć ze zwycięskimi podmiotami umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego⁹.

Wyjątkowo możliwe jest przekazanie przez samorząd na rzecz organizacji pieniędzy bez ogłaszania i przeprowadzania otwartego konkursu ofert, ale tylko do kwoty nie wyższej niż 10 tys. zł i gdy realizacja zadania w ten sposób dofinansowanego zakończy się w ciągu 90 dni oraz nie przekracza to 20% dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe i nie jest większe niż 20 tys. zł jednej organizacji w danym roku kalendarzowym (art. 19a u.d.p.p.). Możliwe też jest przekazywanie organizacjom pieniędzy bez ogłaszania konkursu w razie wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej w kraju lub poza jego granicami w celu zapobieżenia ich skutkom (art. 11a u.d.p.p.), a także jeżeli jest to nie-

⁹ Ramowe wzory umowy na wykonanie zadania publicznego zostały określone w rozporządzeniu Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań, natomiast w odniesieniu do tzw. minigrantów w rozporządzeniu w sprawie uproszczonego wzoru oferty i uproszczonego wzoru sprawozdania z realizacji zadania publicznego.

zbędne ze względu na ochronę życia lub zdrowia ludzkiego albo ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny (Prezes Rady Ministrów – art. 11b u.d.p.p.) oraz w przypadkach dotyczących zadań z zakresu ochrony ludności i ratownictwa, może zlecać specjalistycznym stowarzyszeniom o zasięgu ogólnokrajowym (minister właściwy ds. wewnętrznych – art. 11c u.d.p.p.).

Zasady finansowania w drodze dotacji

Ponieważ otrzymanie środków publicznych wiąże się z podpisaniem umowy, środki finansowe mogą otrzymać tylko takie podmioty, które mają osobowość prawną (lub ułomną osobowość prawną¹⁰). Wyklucza to np. grupy nieformalne.

Podmiotami, które są uprawnione do ubiegania się o możliwość realizacji zadania poprzez powierzenie lub wsparcie realizacji zadania w trybie konkursowym określonym w u.d.p.p., są wyłącznie organizacje pozarządowe, organizacje kościelne, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, spółdzielnie socjalne a także spółki (akcyjne, z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe), które nie działają w celu osiągnięcia zysku (art. 3 ust. 3 u.d.p.p.). Składając ofertę organowi administracji publicznej i otrzymując od niego dotację, w sensie formalnym nie pobierają one wynagrodzenia. Realizacja zadań w tej formie stanowi zatem statutową działalność podmiotu finansowaną (lub dofinansowaną) ze środków publicznych, nie jest natomiast działalnością gospodarczą ani też odpłatną działalnością pożytku publicznego. Podmiot realizujący zadanie musi zamknąć projekt zerowym wynikiem finansowym, tzn. nie może wypracować w takim przedsięwzięciu zysku. Jeśli to zrobi, to o tę kwotę zostaje pomniejszona udzielona dotacja.

Nie mogą otrzymać środków finansowych na realizację zadań publicznych podmioty, co do których w ustawie wprowadzono taki zakaz (art. 3 ust. 4 u.d.p.p.): partie polityczne i utworzone przez nie fundacje, związki zawodowe i organizacje pracodawców, samorządy zawodowe (izby lekarskie, pielęgniarские, adwokackie itp.), kluby sportowe działające w formie sportowych spółek akcyjnych, fundacje, których jedynym fundatorem jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego (chyba że majątek takiej fundacji nie jest w całości mieniem publicznym albo prowadzi ona działalność statutową na rzecz nauki).

Podmiot korzystający z dotacji zobowiązany jest do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonanych z tych środków w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (art. 152 usta-

¹⁰ Np. stowarzyszenia zwykle powstałe po 20 maja 2016 r.

wy o finansach publicznych). W planie kont księgowych organizacji należy zatem wyodrębnić konto księgowe związane z każdą otrzymaną dotacją zarówno na koncie przychodów, jak i na koncie kosztów. Takie wyodrębnienie może być weryfikowane podczas kontroli wykorzystania dotacji.

Spór o drogę sądową dla roszczeń o dotacje

Charakter prawny dotacji oraz procedura ich przyznawania wywołuje bardzo wiele trudnych do rozwiązania problemów¹¹. Jednym z najdonioślejszych jest pytanie o to, w jakim trybie podmioty aplikujące o dotacje mogą realizować roszczenie o dotacje: na drodze postępowania sądowego przed sądem powszechnym czy przed sądem administracyjnym?

Trudności z jednoznaczną odpowiedzią na tak postawione pytanie ilustruje spór, jaki toczy się w orzecznictwie, dotyczący tego, czy roszczenia niepublicznych placówek o pieniądze za edukację rozpatrywać mają sądy powszechne, czy sądy administracyjne¹². Wprawdzie od 1 stycznia 2017 r. art. 90 ust. 11 ustawy o systemie oświaty przewidywał, że przyznanie takich dotacji to czynność administracji publicznej, to jednak nie było wyraźnej regulacji prawnej jednoznacznie rozstrzygającej, który sąd ma kompetencje do kontroli tych czynności.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 stycznia 2007 r.¹³ uznał, iż norma art. 90 ustawy z 1991 r. o systemie oświaty kreuje stosunek cywilnoprawny, a tym samym stanowi podstawę do dochodzenia roszczeń z tytułu dotacji wyłącznie na drodze postępowania przed sądami powszechnymi. W ślad za tym w niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych przyjmowany był pogląd, że spory o przyznawanie dotacji mają charakter cywilnoprawny¹⁴. Argumentowano, że w sporach o wypłatę dotacji (np. gdy odmówiono ich wypłaty z powodu braków formalnych wniosku), a więc gdy nie chodzi o zobowiązanie organu administracyjnego do przyznania dotacji, ale po prostu o zapłatę pieniędzy, których wysokość nie jest sporna, kompetentny do tego jest sąd powszechny, skoro roszczenie o dotację oświatową ma charakter cywilny, a art. 177 Konstytucji RP ustanawia ogólną kompetencję sądu powszechnego. Beneficjenci tych dotacji (np. prowadzący szkoły i przedszkola niepubliczne) częściej zresztą wybierali cywilną drogę dochodzenia swoich roszczeń do niewypłaconych części dotacji.

¹¹ Na temat pojęcia dotacji por. szerzej m.in. J. Glumińska-Pawlic, T. Gwóźdź, K. Żmuda-Matan, *Dotacje samorządowe udzielane na realizację zadań przez organizacje pozarządowe*, Warszawa 2020, s. 17 i n.

¹² Na temat dotacji oświatowych, w tym otwartego konkursu ofert jako nowej formy prywatyzacji zadania oświatowego, por. szerzej: J. Pierzchała, *Prawo oświaty prywatnej*, Warszawa 2016.

¹³ Sygn. IV CSK 312/06.

¹⁴ Por. np. postanowienie NSA z dnia 26 stycznia 2011 r., sygn. II GSK 98/10.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego był prezentowany pogląd, że udzielanie dotacji niepublicznym szkołom i placówkom oświatowym nie następuje w formie decyzji administracyjnych wydawanych w trybie postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie k.p.a.¹⁵ Wątpliwości dotyczące charakteru prawnego czynności obliczenia wysokości i przekazania dotacji placówce niepublicznej skłoniły skład orzekający Izby Gospodarczej Naczelnego Sądu Administracyjnego do zwrócenia się do składu poszerzonego NSA o ich rozstrzygnięcie. Naczelny Sąd Administracyjny odmówił jednak podjęcia uchwały z powodu przedwczesności wniosku¹⁶, jednak w uzasadnieniu stwierdził, że w obowiązującym stanie prawnym dotacja, o której mowa w art. 90 ust. 3a ustawy o systemie oświaty, wymaga konkretyzacji, ustawa o systemie oświaty określa bowiem jedynie przesłanki (podstawy) ustalenia wysokości dotacji. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził również, że uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego nie kreuje bezpośrednio żadnych uprawnień osób trzecich czy zobowiązań wobec osób trzecich. Jeżeli zatem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustalił tryb udzielania i rozliczania dotacji, przewidując określanie wysokości dotacji w formie umowy, to czynność obliczenia i przekazania każdej części dotacji mogłaby być traktowana wyłącznie jako czynność wykonania zobowiązania przez stronę stosunku obligacyjnego. Natomiast inaczej należałoby oceniać sytuację wówczas, gdyby takiej umowy nie zawarto, a dotacja została określona jednostronnie przez organ jednostki samorządu terytorialnego wyłącznie na podstawie zasad sformułowanych w ustawie.

W późniejszym orzecznictwie sądów administracyjnych kwestionowano pogląd, że sprawy dotacji mają charakter cywilnoprawny i są rozstrzygane przed sądem powszechnym. Przyjmowano mianowicie, że czynności organów samorządowych podejmowane na podstawie art. 90 ust. 3a ustawy o systemie oświaty, mające na celu ustalenie wysokości dotacji dla placówki niepublicznej oraz przekazanie ustalonej kwoty dotacji, są czynnościami, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., tj. czynnościami z zakresu administracji publicznej niebędącymi decyzjami, dotyczącymi uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa¹⁷. Powołując się na treść art. 90 ust. 3a ustawy o systemie oświaty, w którym przewidziano, że dotacja dla konkretnej szkoły (placówki) jest iloczynem liczby jej wychowanków i kwoty nie niższej niż kwota przewidziana na jednego wychowanka tego rodzaju placówki w części oświatowej subwencji ogólnej dla danej jednostki samorządu terytorialnego, wskazywano, że ustawa określa jedynie

¹⁵ Por. postanowienia NSA z dnia 3 czerwca 2004 r., sygn. OW 53/04, Lex nr 174021 oraz z dnia 14 grudnia 2004 r., sygn. OW 145/04, Lex nr 171204.

¹⁶ Postanowienie NSA z dnia 14 stycznia 2009 r., sygn. II GPS 7/08.

¹⁷ Por. wyroki NSA z dnia 17 stycznia 2008 r., sygn. II GSK 319/07 oraz II GSK 320/07; wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 marca 2012 r., sygn. III SA/Kr 183/11 – w których przyjęto, że udzielanie dotacji niepublicznym szkołom i placówkom nie następuje w formie decyzji administracyjnych, ale jest czynnością, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

podstawy ustalenia wysokości dotacji, co wymaga konkretyzacji, dotacja może bowiem być ustalona w wyższej wysokości. Stanowisko to nie było jednak w orzecznictwie jednolite.

Przełom przyniosła dopiero obowiązująca od 1 stycznia 2017 r. nowelizacja ustawy o systemie oświaty, która w art. 90 ust. 11 przewidziała, że „przyznanie dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a–8, stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”¹⁸. Treść tej regulacji wydaje się nie pozostawiać wątpliwości, że wyraźną wolą ustawodawcy jest, aby te sprawy poddać rozstrzygnięciu sądów administracyjnych, choć rzeczywiście tego w sposób wyraźny nie wyartykułował, ograniczając się tylko do przesądzenia charakteru prawnego czynności przyznania dotacji. Poddanie tych spraw kognicji sądów administracyjnych niesie dla współdziałających z administracją podmiotów prowadzących placówki oświatowe wiele korzyści. Postępowanie administracyjne jest bowiem co do zasady bezpłatne dla stron, w przeciwieństwie do postępowania cywilnego, i przewidziano w nim wiele instytucji prawnych i zasad ogólnych chroniących jednostkę (np. nakaz rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść jednostki).

W tej sytuacji można zatem mieć wątpliwość, czy w pełni trafny jest pogląd przyjęty przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 3 lipca 2019 r., że rozszczenia niepublicznych placówek o pieniądze za edukację za 2017 r. i lata następne rozpatrują tylko sądy administracyjne, natomiast sądy cywilne są właściwe do rozpatrywania spraw o dotacje dotyczące lat wcześniejszych, tj. do 2016 r. włącznie¹⁹. Wychodząc bowiem z utrwalonego we wcześniejszym orzecznictwie Sądu Najwyższego założenia o cywilnoprawnym charakterze dotacji Sąd Najwyższy uznał, że „za okres poprzedzający dzień 1 stycznia 2017 r. należy przyjąć, że do oceny powództwa o zapłatę dotacji należy stosować dotychczasowe zasady wykładni przepisów o drodze sądowej w sprawach tego rodzaju (art. 1 i 1991 k.p.c.), nawet jeśli w stanie prawnym sprzed 1 stycznia 2017 r. istniały argumenty przemawiające za właściwością sądów administracyjnych w zakresie kontroli legalności czynności polegającej na obliczeniu wysokości i wypłacie dotacji oświatowej”, gdyż „także sprawy cywilne sensu stricto mogą być rozpoznawane na drodze administracyjnej, jeśli ustawodawca powierzy ich rozpoznanie sądom administracyjnym, tak jak w art. 90 ust. 11 u.s.o.”²⁰.

¹⁸ Art. 90 ust. 11 dodany przez art. 1 pkt 78 lit. x ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. (Dz.U. 2016, poz. 1010) zmieniającej ustawę o systemie oświaty 1 stycznia 2017 r.

¹⁹ Postanowienie SN z dnia 3 lipca 2019 r., sygn. II CSK 425/18.

²⁰ Postanowienie SN z dnia 3 lipca 2019 r., sygn. II CSK 425/18. Por. też: wyrok SN z dnia 14 lipca 2017 r., sygn. II CSK 773/16; postanowienie SN z dnia 23 października 2007 r., sygn. III CZP 88/07; wyroki SN z dnia 3 stycznia 2007 r., sygn. IV CSK 312/06; z dnia 4 września 2008 r., sygn. IV CSK 204/08; z dnia 20 czerwca 2013 r., sygn. IV CSK 696/12; wyrok SA w Warszawie z dnia 14 listopada 2018 r., sygn. I Aca 1160/17.

Dotacje mają charakter administracyjny, a zatem sprawy dotyczące dotacji nie powinny być rozstrzygane przed sądem powszechnym. Czynność ustalenia kwoty dotacji dla konkretnego podmiotu nie jest jedynie czynnością techniczną o charakterze rachunkowym. Jest to jedna z form działania administracji publicznej, w której administracja władczo rozstrzyga na podstawie uprawnienia wynikającego z przepisu prawa o wysokości dotacji dla konkretnego podmiotu. Ustalenie wysokości kwoty dotacji, czyli wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację zadań publicznych, uznać zatem należy za czynność z zakresu administracji publicznej podlegającą kontroli sądu administracyjnego.

Podmioty uprawnione do kontroli sposobu wykorzystania dotacji

Kolejnym spornym, trudnym do rozwiązania zagadnieniem związanym z finansowaniem działań administracji współpracującej jest kwestia podmiotów wyposażonych w kompetencje do kontroli sposobu wykorzystania dotacji. Regulacja prawna kontroli administracji stanowi jeden z najważniejszych elementów prawa administracyjnego, kontrola administracji jest bowiem jedną z podstawowych funkcji prawa publicznego. W odniesieniu zaś do sposobu wydatkowania środków publicznych kontrola ma szczególne znaczenie, doniosłe dla obu stron, gdyż obie strony ponoszą odpowiedzialność w razie finansowania zadań publicznych z naruszeniem prawa. Podmiot dotujący jest zobligowany do zgodnego z prawem dysponowania środkami publicznymi, a w razie naruszenia prawa – do dochodzenia nieprawidłowo pobranych należności budżetowych, natomiast podmioty dotowane (współdziałające) są zobowiązane do zgodnego z prawem pobierania i wydatkowania dotacji.

Okazuje się jednak, że w odniesieniu do zasad kontroli wykorzystania dotacji nie ma jednej ogólnej i uniwersalnej regulacji prawnej. Podmioty uprawnione do tej kontroli, jej kryteria oraz procedury przeprowadzania mogą być różne w zależności od rodzaju dotowanych zadań i rodzaju współdziałającego podmiotu. Konsekwencją braku systemowej regulacji prawnej zasad sprawowania kontroli nad wykorzystaniem dotacji jest niestety wiele różnych, trudnych do rozwiązania wątpliwości powstających w tym zakresie.

Przykładem jest trudność w precyzyjnym ustaleniu „trybu kontroli” wykorzystania dotacji na wykonywanie zadań oświatowych. Jak wiadomo, co do zasady w polskim systemie oświaty zadania oświatowe stanowią zadania własne jednostek samorządu terytorialnego i mogą być wykonywane zarówno bezpośrednio przez daną jednostkę samorządu terytorialnego w formie samorządowej jednostki budżetowej na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe²¹, jak i przez podmioty niepubliczne, a zatem w ramach współpracy podmiotów zewnętrznych w wykonywaniu zadań publicznych. O ile w tym pierwszym

²¹ Dz.U. 2020, poz. 910.

przypadku kontrola otrzymywanych na cele oświatowe przez samorząd środków finansowych odbywa się w ramach utrwalonych i w miarę jasnych zasad systemu kontroli samorządowych finansów publicznych, o tyle w tym drugim przypadku „tryb udzielania i rozliczania dotacji” (o których mowa w art. 15–21, 25, 26, 28–31a i 32 u.f.z.o.) przyznawanych podmiotom niepublicznym ze środków publicznych danej jednostki samorządu terytorialnego oraz „tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania” są ustalane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w formie uchwał²².

Wykonując tę delegację ustawową, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien stworzyć taki system kontroli, który będzie pozwalał na pełną i skuteczną weryfikację wykorzystywania dotacji przez podmioty współdziałające (beneficjentów dotacji), realizując cel wskazany w przywołanej delegacji. Obowiązujące przepisy ustawowe przewidują, że uprawniony do przeprowadzenia kontroli jest „organ dotujący”, co wynika z art. 36 ust. 1 u.f.z.o.²³ Analizowane przepisy, w tym zwłaszcza art. 36 ust. 1 u.f.z.o., a także przewidziane w art. 38 ust. 1 u.f.z.o. upoważnienie do samodzielnego regulowania przez organy samorządu terytorialnego „trybu przeprowadzania kontroli”, wywołują jednak trudną do rozwiązania wątpliwość, kogo dokładnie miał na myśli ustawodawca, mówiąc o *organie dotującym*, a zatem który z organów jednostek samorządu terytorialnego powinien być podmiotem „przeprowadzającym kontrolę” w „trybie przeprowadzania kontroli” uregulowanym uchwałą samorządowego organu stanowiącego.

Praktyka organów samorządowych jest różna, najczęściej jednak w uchwałach jako podmiot kontrolujący prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji wskazują one organ wykonawczy lub upoważnionych przez niego pracowników urzędu²⁴. Nie ma wątpliwości, biorąc pod uwagę podział kompetencji pomiędzy

²² Art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. 2020, poz. 2020), dalej: u.f.z.o., przewiduje, że „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 15–21, art. 25, art. 26, art. 28–31a i art. 32, oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w tym zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, termin przekazania informacji o liczbie odpowiednio dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji”. Poprzednio analogiczną regulację zawierał art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 2017, nr 2198).

²³ Przepis ten przewiduje, że „organ dotujący, o którym mowa w art. 15–21, art. 25, art. 26, art. 28–31a i art. 32, może kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych zgodnie z art. 15–21, art. 25, art. 26, art. 28–31a i art. 32”.

²⁴ Por. opartą na treści 51 obowiązujących obecnie uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wydanych na podstawie art. 38 ust. 1 u.f.z.o. analizę: M. Groński, *Kontrola prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji oświatowych – czyli kto powinien być uprawniony do jej przeprowadzenia?*, <https://ksiegowosc-budzetowa.infor.pl/finanse-publiczne/dotacje/4689101,Kontrola-prawidlowosci-pobrania-i-wykorzystania-dotacji-oswiatowych-czyli-kto-powinien-byc-uprawniony-do-jej-przeprowadzenia.html> (29.05.2021).

organami jednostek samorządu terytorialnego, że to organ wykonawczy jest – w ramach swoich „wykonawczych” kompetencji dotyczących wykonywania zadań gminy, w tym również wykonywania budżetu – organem udzielającym i rozliczającym dotacje oświatowe. Powstaje zatem pytanie, czy to on powinien być równocześnie podmiotem kontrolującym prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji. Może bowiem dojść do tego, że pośrednio musiałby też kontrolować samego siebie. Nieprawidłowość pobrania dotacji może być przecież wynikiem błędu organu popełnionego przy jej udzielaniu. Organ odpowiadający za obliczanie, przekazywanie i rozliczanie dotacji byłby więc jednocześnie organem kontrolującym prawidłowość pobierania i wykorzystywania dotacji.

Wydaje się zatem, że regulacje prawne zawarte w uchwałach organów samorządowych, dotyczące „trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji”, powinny w ramach tego „trybu” przewidywać kompetencje kontrolne organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a nie organu wykonawczego. To bowiem organ stanowiący pełni w jednostkach samorządu terytorialnego równocześnie rolę organu kontrolnego²⁵. Należałoby przyjąć, że jednym z elementów tej kontroli powinna być kontrola prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, w ramach której kontroli poddany mógłby zostać zarówno dotowany, jak o organ wykonawczy udzielający w imieniu jednostki samorządu terytorialnego dotacji. Przyjęcie odmiennej zasady oznaczałoby dopuszczenie do tego, że kompetencje kontrolne byłyby w rękach podmiotu bezpośrednio zainteresowanego wynikami kontroli, bo jednocześnie kontrolowanego, co w sposób oczywisty naruszałoby wymóg bezstronności²⁶.

Nadto zaś uznać należy, że nie jest możliwe przyjęcie, że w upoważnieniu dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do ustalania „trybu przeprowadzania kontroli” mieści się przekazywanie upoważnienia do przeprowadzania tej kontroli przez podmioty zewnętrzne wobec jednostki samorządu terytorialnego, np. przez zewnętrznych audytorów. Również z innych przepisów ustawowych nie wynika upoważnienie do przenoszenia kompetencji kontrolnej z „organu dotującego” na inne „zewnętrzne” podmioty. Taką praktykę, stosowaną niekiedy przez organy samorządowe, uznać zatem należy za niedopuszczalne subdelegowanie kompetencji.

Użyte w upoważnieniu ustawowym pojęcie *tryb kontroli* jest rozumiane jako „uprawnienie do (...) ustalenia zasad, na jakich będzie się ona odbywać, sposobu postępowania, procedury przeprowadzania kontroli”²⁷. Chodzi zatem o wskaza-

²⁵ Por. art. 15 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2020, poz. 713); art. 9 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2020, poz. 920), art. 16 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa (Dz.U. 2020, poz. 1668).

²⁶ Por. np. art. 19 ustawy z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. 2020, poz. 224).

²⁷ Por. wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2014 r., sygn. II GSK 1570/12 oraz wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 marca 2011 r., sygn. I SA/Gd 1268/10.

nie, jak ma działać organ, wykonując przyznane mu kompetencje kontrolne. Oczywiście kontrola powinna się odbywać na podstawie i w granicach przewidzianych przepisami prawa (art. 7 Konstytucji RP). W procesie stanowienia zasad kontroli dotacji można byłoby wykorzystać instytucje znane z innych postępowań kontrolnych uregulowanych przepisami ustawowymi, np. kontroli podatkowej lub skarbowej²⁸. Oczywiście nie może być tak, że beneficjent otrzymuje dotacje bez żadnych obowiązków po jego stronie, a w szczególności w zakresie wykazania faktu jej wydatkowania zgodnie z jej celami. Z drugiej jednak strony nałożone na beneficjenta dotacji obowiązki nakierowane na rozliczenie i skontrolowanie prawidłowości wykorzystania dotacji nie mogą przekraczać zakresu niezbędnego dla realizacji celów ustawowych kontroli. Nie mogą one bowiem stwarzać nieuzasadnionych obciążeń dla beneficjentów środków publicznych współdziałających z administracją w wykonywaniu zadań publicznych²⁹.

Wskazany przykład problemów dotyczących zasad kontroli dotacji oświatowych to oczywiście jedynie jeden z wielu, jakie powoduje brak kompleksowo uregulowanych zasad ogólnych dotyczących kontroli finansowania zadań wykonywanych przez podmioty zewnętrzne w ramach tzw. administracji współpracującej. Ten ważny aspekt współpracy administracji współpracującej z podmiotami zewnętrznymi wymaga zatem systemowej regulacji.

Kontrola sądowa wykorzystania dotacji – spór o zakres kognicji sądów administracyjnych i powszechnych

Zasadą ogólną jest, że „w przypadku stwierdzenia na podstawie rozliczenia (...), że dotacja wykorzystana została w części lub całości niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrana w nadmiernej wysokości, dysponent części budżetowej lub dysponent środków (...) określa, w drodze decyzji, wysokość kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu państwa”³⁰. Z kolei w odniesieniu do programów finansowanych ze środków europejskich przewidziano, że „w przypadku, gdy środki te są wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184, lub pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości, to podlegają zwrotowi wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, na podstawie decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu i termin, wydanej przez organ pełniący funkcję instytucji zarządzającej lub instytucji pośredniczącej”³¹.

²⁸ Por. wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2014 r., sygn. II GSK 1570/12.

²⁹ Por. wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. II GSK 1860/11, Lex nr 1367204.

³⁰ Art. 153 ust. 3 u.f.publ.

³¹ Art. 207 ust. 1 i 9 u.f.publ.

Co do zasady przewidziano zatem administracyjny tryb wydawania decyzji o zwrocie dotacji nienależycie wykorzystanej. W sprawach o zwrot środków europejskich orzeka więc organ administracyjny w drodze decyzji, z zachowaniem prawa beneficjenta do odwołania i rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny.

Równocześnie jednak uwzględnienia wymaga, że dotacje są udzielane na podstawie umowy zawieranej przez podmiot zewnętrzny z administracją i że umowa ta ma charakter cywilnoprawny. Na dodatek zazwyczaj zawarcie tej umowy zabezpieczone jest różnymi instrumentami cywilnoprawnymi, np. w postaci weksla³².

Wydaje się zatem, że biorąc to pod uwagę, należy uznać, że dochodzenie zwrotu dotacji jest możliwe także w sądzie cywilnym³³. Powstaje jednak pytanie, czy oznacza to, że skoro droga administracyjna nie wyklucza drogi cywilnej, należałoby dopuścić równoległe obie drogi.

Taki pogląd moim zdaniem byłby zbyt daleko idący. Oczywiście ponieważ zwrot dotacji może być zabezpieczony osobowo lub rzeczowo, to musi istnieć możliwość dochodzenia tych zabezpieczeń na drodze cywilnej (np. zapłaty weksla). Nie może to jednak prowadzić do traktowania drogi cywilnej jako drogi równoległej, służącej do eliminacji błędów urzędników. Temu co do zasady służy droga administracyjna i przyznane organom administracyjnym w tym zakresie kompetencje. Nie można natomiast drogi cywilnej traktować jako drugiej szansy dla organów władzy w sprawach o zwrot dotacji, jeżeli z powodu uchybień leżących po ich stronie nie jest możliwe wyegzekwowanie roszczenia w przewidzianej do tego drodze administracyjnej.

Podsumowanie

Zasada „tyle państwa, na ile to konieczne, tyle społeczeństwa, na ile to możliwe” nie jest realizowana w jednakowym stopniu na wszystkich szczeblach polskiej administracji³⁴. O ile bowiem w przypadku ustaw samorządowych na wszystkich szczeblach współpracę z organizacjami pozarządowymi

³² Art. 206 u.f.publ. przewiduje, że szczegółowe warunki dofinansowania projektu określa umowa o dofinansowanie, tak samo formy zabezpieczeń należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy.

³³ Por. uchwała SN z dnia 6 kwietnia 2017 r., sygn. III CZP 117/16: „Przewidziany w art. 207 ust. 9–12a ustawy z dnia 27 października 2009 r. o finansach publicznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.) administracyjny tryb zwrotu środków przeznaczonych do realizacji programów finansowanych z funduszy europejskich nie wyłącza możliwości zabezpieczenia wekslem roszczenia o zwrot tych środków i drogi sądowej do dochodzenia zapłaty weksla wystawionego w celu zabezpieczenia tego roszczenia”.

³⁴ Na temat zasady pomocniczości por. m.in. A. Gajda, *Zasada pomocniczości* [w:]: *Unia Europejska. System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny*, red. J. Barcz, Warszawa 2009, s. 168 i n.

wpisano jako zadanie własne samorządu, to w przypadku władz centralnych takiego wyraźnego uregulowania nie ma. Także jednak organy administracji naczelnej i centralnej (ministrowie oraz szefowie urzędów centralnych) często wykonują zadania, które nakładają na nich ustawy, korzystając z różnych form współpracy z sektorem pozarządowym, choć formalnie nie sformułowano wobec nich takiego obowiązku³⁵.

Zarówno jednak na szczeblu samorządowym, lokalnym i regionalnym, jak i centralnym nie ma ogólnego jednolitego uregulowania zasad finansowania takiej współpracy i kontroli prawidłowości przyznawania i wykorzystywania przez podmioty zewnętrzne środków budżetowych. Obecne regulacje prawne nie gwarantują zatem w pełni prawidłowego, tj. zgodnego z prawem i optymalnego, wykonywania zadań publicznych przez tzw. administrację współdziałającą. Wywołuje to niestety wiele trudności, których można byłoby dzięki takiej ogólnej regulacji uniknąć.

Bibliografia

- Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. C. Sześciło, Warszawa 2014.
- Blicharz J., *Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* [w:] *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Gajda A., *Zasada pomocniczości* [w:] *Unia Europejska. System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny*, red. J. Barcz, Warszawa 2009.
- Glumińska-Pawlic J., Gwóźdź T., Żmuda-Matan K., *Dotacje samorządowe udzielane na realizację zadań przez organizacje pozarządowe*, Warszawa 2020.
- Groński M., *Kontrola prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji oświatowych – czyli kto powinien być uprawniony do jej przeprowadzenia?*, <https://ksiegowosc-budzetowa.infor.pl/finanse-publiczne/dotacje/4689101,Kontrola-prawidlowosci-pobrania-i-wykorzystania-dotacji-oswiatowych-czyli-kto-powinien-byc-uprawniony-do-jej-przeprowadzenia.html> (29.05.2021).
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2004.
- Koniuszewska E., *Uchwała w sprawie szczegółowego sposobu konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi projektów aktów prawa miejscowego* [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.
- Pierchala J., *Prawo oświaty prywatnej*, Warszawa 2016.
- Staszczuk P., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, Warszawa 2013.

³⁵ Wyjątkiem jest minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego (obecnie Minister Pracy i Polityki Społecznej) kierujący działem „zabezpieczenie społeczne”, w skład którego wchodzi m.in. działalność pożytku publicznego, w tym nadzór nad prowadzeniem tej działalności przez organizacje pożytku publicznego (z wyłączeniem nadzoru nad działalnością w zakresie ratownictwa i ochrony ludności, która należy do ministra właściwego ds. wewnętrznych). Tymi sprawami w ministerstwie zajmuje się Departament Pożytku Publicznego. Przy Ministrze Pracy i Polityki Społecznej działa też Rada Pożytku Publicznego.

Streszczenie

Przedmiotem opracowania są finansowo-prawne aspekty współpracy administracji z podmiotami zewnętrznymi (w tym z organizacjami pozarządowymi). W artykule poruszone zostały zagadnienia związane z prawnymi formami finansowania tej współpracy administracji, w tym zwłaszcza dotyczące zasad finansowania w drodze dotacji, podmiotów uprawnionych do kontroli sposobu wykorzystania dotacji oraz niezwykle kontrowersyjne kwestie związane z kontrolą sądowną w tego rodzaju sprawach i ustaleniem zakresu kognicji pomiędzy sądami powszechnymi i sądami administracyjnymi w sprawach roszczeń o dotacje oraz w sprawach kontroli wykorzystania dotacji. Celem rozważań było dokonanie oceny, czy i na ile obecne regulacje prawne i praktyka gwarantują prawidłowe, tj. zgodne z prawem i optymalne (optymalne merytorycznie, sprawne i skuteczne), wykonywanie zadań publicznych przez tzw. administrację współdziałającą, tj. w ramach współpracy administracji z podmiotami zewnętrznymi.

Słowa kluczowe: dotacje, finansowanie współpracy administracji, kontrola wykorzystania dotacji, sąd właściwy do kontroli wykorzystania dotacji, sąd właściwy do rozstrzygania roszczeń o dotacje

COOPERATING ADMINISTRATION - FINANCIAL AND LEGAL ASPECTS

Summary

The subject of the essay are financial and legal aspects of cooperation of the public administration with external entities (including non-governmental organizations). The article mentions the issues connected with legal forms of financing this cooperation, including mainly subsidy donation rules, subjects entitled to control the way in which the subsidy is used and very controversial matters connected with judicial control in these types of cases and setting the scope of cognition between ordinary and administrative courts in cases of subsidy claims and cases of control of use of those subsidies. The goal of the consideration was to assess if and to what extent the current legal regulations and practice guarantee a correct i.e. in compliance with the law and optimal (substantively optimal, efficient and effective) execution of public tasks by a so called “cooperating administration” i.e. of public administration in cooperation with external entities.

Keywords: subsidy, financing of administrative cooperation, subsidy use control, appropriate court for judging subsidy claims