NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DMW.430.2.2026

Nr ewid. 57/2026/P/25/086/DMW

Informacja o wynikach kontroli

WSPÓŁPRACA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI

MISJĄ

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

p.o. Dyrektor Mazowieckiej Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie

Stanisław Jarosz

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Kozłowski

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, wrzesień 2026 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

nik@nik.gov.pl

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć 4

1. Wprowadzenie 5

2. Ocena ogólna 7

3. Synteza 11

4. Wnioski 28

5. Ważniejsze wyniki kontroli 31

5.1. Opracowanie i realizacja programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz rezultaty ich realizacji 31

5.2. Udzielanie i rozliczanie dotacji na zadania publiczne zlecone organizacjom pozarządowym oraz rezultaty realizacji tych zadań 58

5.3. Realizacja zadań publicznych w ramach współpracy z jednostką samorządu terytorialnego 74

6. Załączniki 96

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 96

6.2. Podsumowanie badań kwestionariuszowych 108

6.3. Podsumowanie panelu ekspertów 116

6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 131

6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 132

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623)
udpp	ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2025 r. poz. 1338, ze zm.)
ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.)
uor	ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2026 r. poz. 522, ze zm.)
ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych	ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461)
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691)
Pzp	ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 793, ze zm.)
rozporządzenie w sprawie wzorów ofert, umów i sprawozdań	rozporządzenie 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 (Dz. U. poz. 2057, ze zm.)
BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
jst	jednostka samorządu terytorialnego
mały grant	zadanie zlecone organizacji pozarządowej na podstawie art. 19a udpp z pominięciem otwartego konkursu ofert
organizacje pozarządowe	organizacje, o których mowa w art. 3 ust. 2 udpp, a także inne podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udpp
program współpracy albo program	roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi, o którym mowa w art. 5a ust. 1 udpp
wieloletni program współpracy	wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi, o którym mowa w art. 5a ust. 2 udpp

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo, rzetelnie i gospodarnie realizowały zadania z zakresu współpracy z organizacjami pozarządowymi?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

Zamieszczone w załączniku nr 6.1 do Informacji o wynikach kontroli

Jednostki kontrolowane

10 jst, w tym dwa województwa, dwa powiaty i sześć gmin

10 organizacji pozarządowych

Jednostki objęte badaniem kwestionariuszowym

Jst szczebla powiatowego i gminnego z województw: mazowieckiego, małopolskiego i wielkopolskiego.

Organizacje pozarządowe, które współpracowały z kontrolowanymi jst.

Okres objęty kontrolą

1 stycznia 2023 r. do 13 lutego 2026 r.[1]

Współpraca administracji publicznej, a zwłaszcza samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi stanowi jeden z fundamentów państwa demokratycznego i jest wyrazem realizacji zasady pomocniczości, zawartej w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przewiduje ona, że organy administracji publicznej w swym działaniu powinny kierować się zasadą pierwszeństwa obywateli do samodzielnego identyfikowania i rozwiązywania problemów społeczności, w tym należących do sfery zadań publicznych. Jest to wyraz umacniania uprawnień obywateli i ich wspólnot. Włączanie organizacji pozarządowych do realizacji lokalnej czy regionalnej polityki służy z jednej strony prawidłowemu wykonywaniu zadań przez administrację, z drugiej zaś strony aktywizacji lokalnych i regionalnych społeczności i włączaniu ich do kreowania i realizacji procesów rozwoju społecznego. Dzięki tej współpracy jst skuteczniej diagnozują i odpowiadają na potrzeby lokalnej społeczności, ponieważ posiadana i dostarczana przez organizacje pozarządowe wiedza i doświadczenie, a przede wszystkim bezpośredni kontakt z mieszkańcami, pozwalają na trafniejsze rozpoznanie ich oczekiwań. Sprzyja to efektywnemu wykorzystywaniu dostępnych zasobów finansowych i rzeczowych.

Przedmiotem współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jest wspólne wykonywanie zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ust. 1 udpp. Założenia tej współpracy jst określają w rocznych lub wieloletnich programach współpracy. Wskazują w nich m.in. wysokość środków planowanych na realizację programu współpracy, priorytetowe zadania publiczne, które samorząd planuje zlecać organizacjom pozarządowym, formy współpracy.

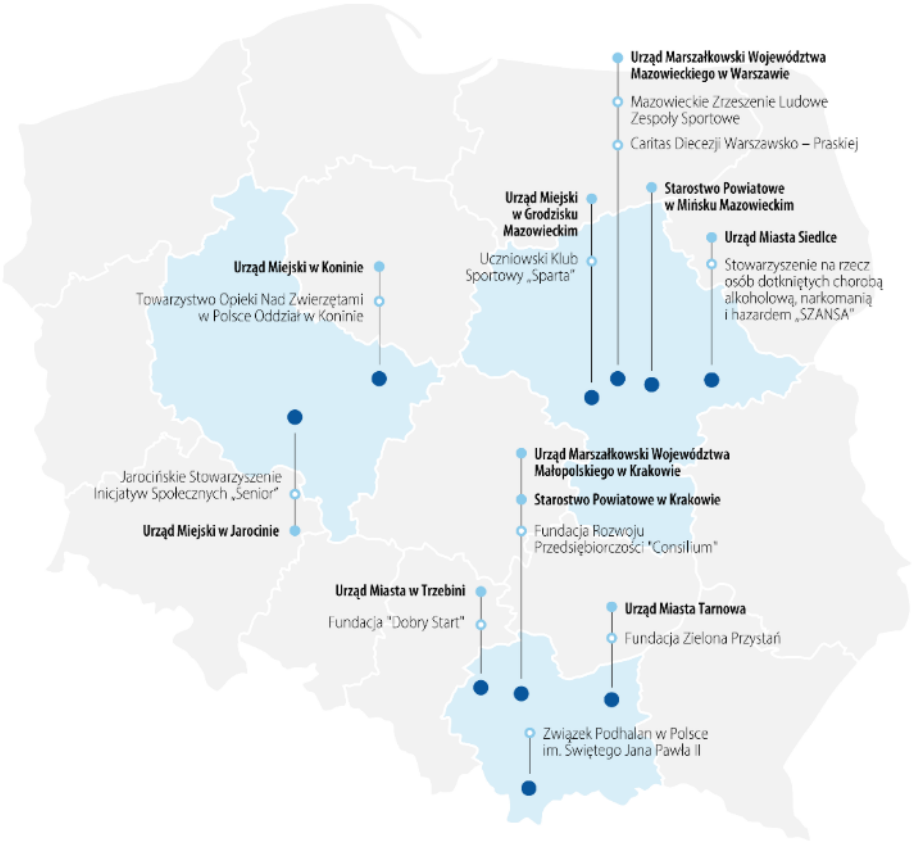
Według danych GUS w 2024 r. w Polsce działało 113,1 tys. organizacji pozarządowych, zrzeszających 7,6 mln osób. W 2024 r. przychody organizacji pozarządowych wyniosły 57,5 mld zł, a ponad połowa (60,5%) pochodziła ze źródeł nierynkowych. W ramach tej kategorii dominowały środki publiczne, które stanowiły 45,7% ogółu przychodów, w tym dotacje z administracji samorządowej 22,6%.

Dostrzegając znaczenie wsparcia udzielanego przez samorządy organizacjom pozarządowym, w tym systematyczny wzrost środków finansowych przeznaczanych na tę współpracę, a także jej znaczenie dla budowania silnego i odpornego społeczeństwa obywatelskiego, NIK z własnej inicjatywy podjęła kontrolę współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi.

[1] Tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

Infografika nr 1

Jednostki objęte kontrolą



Źródło: opracowanie własne NIK.

2. OCENA OGÓLNA

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi była zgodna z kierunkami określanymi w przyjmowanych programach współpracy i realizowana w większości przypadków zgodnie z przepisami prawa i umowami dotacji

Skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego współpracowały z organizacjami pozarządowymi zgodnie z kierunkami określonymi w rocznych programach współpracy. Samorządy prawidłowo zlecały organizacjom zadania publiczne i przekazywały środki na ich realizację, a organizacje na ogół wykonywały zadania zgodnie z umowami i osiągały zakładane rezultaty. Kontrola wykazała jednak, że współpraca samorządów z organizacjami pozarządowymi była w niewystarczającym stopniu planowana, monitorowana i oceniana. Organizacje miały niewielki wpływ na treść i kształt programów współpracy, samorządy nie prowadziły systematycznej ewaluacji jej efektów, a kontrole realizacji zleconych zadań obejmowały jedynie 3,7% liczby udzielonych dotacji. Skutkowało to ograniczoną możliwością doskonalenia współpracy, nie w pełni optymalnym dostosowaniem działań do potrzeb społecznych oraz zwiększonym ryzykiem nieefektywnego lokowania i wykorzystania środków publicznych.

W latach 2023–2025 wszystkie 10 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego prowadziło współpracę z organizacjami pozarządowymi na podstawie rocznych programów współpracy. Planowanie wieloletnie nie było powszechną praktyką i tylko w nielicznych jednostkach obowiązywały równocześnie wieloletnie programy współpracy. Podobnie większość umów o realizację zadań publicznych zawierano na okres do jednego roku. W skontrolowanych 10 organizacjach pozarządowych umowy wieloletnie stanowiły jedynie 10,6%. Krótkoterminowy charakter planowania i realizacji zadań powodował koncentrację na zadaniach związanych z zaspokajaniem podstawowych potrzeb kosztem wyznaczania i realizacji celów strategicznych współpracy oraz tworzenia przestrzeni dla rozwoju i planowania działań. Wpływało to również na niepewność organizacji co do możliwości realizacji długofalowych zadań publicznych i kontynuacji świadczenia usług dla beneficjentów projektów bez przerw wynikających z niepewności finansowania. Dlatego też w ocenie NIK zasadne jest szersze wykorzystywanie wieloletniego planowania współpracy, zwłaszcza w obszarach wymagających ciągłości realizacji zadań publicznych. Dzięki zapewnieniu wieloletniego finansowania organizacje zyskują stabilizację i przestrzeń dla rozwoju oraz planowania działań. Samorządom pozwalają one na oszczędności, poprzez ograniczenie ponawianych co roku procedur konkursowych, często zmierzających do wyboru tego samego wykonawcy. Beneficjenci mają natomiast zapewnioną ciągłość usług i otrzymują bardziej stabilne wsparcie bez przerw wynikających z niepewności finansowania.

Programy współpracy opracowywano i uchwalano zgodnie z ustawowymi wymogami, jednak udział organizacji pozarządowych w ich przygotowaniu był niewielki. W ponad połowie skontrolowanych samorządów organizacje podczas obowiązkowych konsultacji programu nie zgłosiły żadnych uwag ani wniosków. W większości jst organizacji nie włączano także w przygotowanie założeń współpracy, ani nie rozpoznawano ich potrzeb przed rozpoczęciem konsultacji programu. Niewielkie wykorzystanie wiedzy i doświadczenia organizacji pozarządowych przy określaniu kierunków współpracy oraz planowaniu zadań publicznych ograniczało znaczenie programu jako dokumentu wypracowanego w ramach partnerskiego dialogu i odpowiadającego na faktyczne potrzeby społeczeństwa lokalnego. Dlatego konieczne jest zwiększenie udziału organizacji pozarządowych w diagnozowaniu potrzeb i przygotowywaniu programów współpracy.

Roczne programy współpracy zawierały elementy wymagane przepisami prawa, jednak różniły się stopniem szczegółowości i zakresem przedstawianych informacji. Większość samorządów ujmowała w nich przede wszystkim formy współpracy określone w udpp. Niektóre jednostki uwzględniały także działania podejmowane na podstawie innych ustaw. Poszczególne samorządy odmiennie kwalifikowały również charakter prawny programów współpracy – część kontrolowanych podmiotów uznawała je za akty prawa miejscowego, na co miały wpływ niejednolite rozstrzygnięcia nadzorcze właściwych wojewodów. Powodowało to niejednolitość praktyki oraz niepewność interpretacyjną, a także ryzyko braku otwartości jst na ujmowanie w treści programów propozycji organizacji pozarządowych, ze względu na obawę przed negatywnymi rozstrzygnięciami nadzorczymi.

W zdecydowanej większości skontrolowanych samorządów nie prowadzono systematycznej i udokumentowanej ewaluacji programów ani realizowanej na ich podstawie współpracy. Zdaniem NIK ograniczało to możliwość rzetelnej oceny skuteczności i efektywności współpracy oraz wykorzystania wyników takiej oceny przy planowaniu działań na kolejne lata. Utrudniało także identyfikowanie dobrych praktyk i eliminowanie nieskutecznych rozwiązań. Z tego względu konieczne jest prowadzenie systematycznej i udokumentowanej ewaluacji programów współpracy oraz wykorzystywanie jej wyników przy planowaniu działań na kolejne lata.

Samorządy przedstawiały sprawozdania z realizacji programów współpracy, jednak dokumenty te nie zawsze zawierały pełne informacje o skali, formach i efektach podejmowanych działań. Jedną z przyczyn tego problemu był brak określonych w ustawie wymagań dotyczących zawartości sprawozdań z realizacji programów współpracy.

Powodowało to nieporównywalność danych i utrudniało ocenę efektów współpracy oraz analizę sytuacji sektora organizacji pozarządowych. Dlatego zasadne jest określenie minimalnego zakresu informacji przedstawianych w sprawozdaniach z realizacji programów współpracy.

Współpraca samorządów z organizacjami pozarządowymi miała przede wszystkim charakter finansowy. Największe środki przeznaczano na zadania związane z zaspokajaniem podstawowych potrzeb społeczności lokalnych, przede wszystkim na wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej, pomoc społeczną oraz kulturę i sztukę. Ograniczone zasoby finansowe jst przekładały się na marginalizację zadań dotyczących szeroko rozumianych praw obywatelskich, które mają fundamentalne znaczenie dla jakości demokracji lokalnej i odporności społeczności na kryzysy. Z tego względu zalecane jest zwiększenie udziału środków przeznaczanych m.in. na edukację obywatelską, prawa człowieka, demokrację lokalną.

Objęte szczegółowym badaniem umowy zawarto zgodnie z przepisami prawa i regulacjami wewnętrznymi, po przeprowadzeniu otwartych konkursów ofert. Konkursy w większości przypadków prawidłowo ogłoszono i przeprowadzono, a wykonawców zadań wybierano zgodnie z rekomendacjami komisji konkursowych. Dotacje przyznawano na zadania służące realizacji celów określonych w programach współpracy. Poza jednym przypadkiem środki przekazywano terminowo, co umożliwiało realizację zadań zgodnie z harmonogramami i osiągnięcie założonych rezultatów.

Podstawą rozliczenia dotacji były sprawozdania składane przez organizacje pozarządowe. Samorządy wymagały od beneficjentów różnych dokumentów potwierdzających wykonanie zadań i prawidłowe wykorzystanie środków publicznych. Na ogół prawidłowo weryfikowano realizację zadań. Stwierdzono jednak przypadki opóźnień w rozliczaniu dotacji przez jst, nierzetelnej weryfikacji sprawozdań oraz braków w dokumentowaniu czynności związanych z rozliczeniem dotacji. Nie we wszystkich samorządach informowano organizacje o zatwierdzeniu złożonych przez nie rozliczeń. Połowa skontrolowanych organizacji nie miała pewności, czy ich sprawozdania zostały zatwierdzone, bowiem nie otrzymały z jst takiej informacji. Prowadziło to do ograniczenia przejrzystości procesu rozliczania oraz zwiększało ryzyko rozbieżności i sporów. Dlatego wskazane jest ujednolicenie praktyki dotyczącej weryfikowania i dokumentowania rozliczeń dotacji oraz informowania organizacji o wynikach tej weryfikacji.

Kontrola przeprowadzona w 10 organizacjach pozarządowych wykazała, że zlecone zadania były w większości przypadków realizowane zgodnie z przepisami prawa i zawartymi umowami. Wszystkie organizacje terminowo wykonały objęte badaniem zadania oraz sporządziły i przekazały samorządom sprawozdania z realizacji skontrolowanych zadań. Środki z dotacji, z wyjątkiem jednego wydatku w wysokości 15 tys. zł, przeznaczono na cele określone w umowach i wydatkowano w okresie ich kwalifikowalności. Dziewięć z 10 organizacji osiągnęło zakładane w umowach rezultaty. Nieosiągnięcie rezultatów przez jedną organizację nie wynikało z przyczyn leżących po jej stronie. Zrealizowane przez organizacje zadania publiczne przyczyniły się do zaspokojenia różnorodnych potrzeb wspólnot lokalnych poprzez m.in. zapewnienie mieszkańcom usług opiekuńczych, nieodpłatnych porad i edukacji prawnej, szkolenia uzdolnionej sportowo młodzieży, zajęć usprawniających dla osób z niepełnosprawnościami.

Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości w organizacjach dotyczyły rachunkowości. Obejmowały one brak w polityce rachunkowości wymaganych przez uor uregulowań, błędy w prowadzeniu dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej oraz nieprawidłowe opisywanie dowodów księgowych. W sprawozdaniach z realizowanych zadań czterech organizacji stwierdzono nieprawidłowe wykazanie kosztów pokrytych z dotacji, niezgodne z ewidencją finansowo-księgową lub dokumentacją źródłową. Nieprawidłowości te utrudniały zapewnienie przejrzystości finansowej oraz zwiększały ryzyko błędów przy rozliczaniu środków publicznych. Z tego też względu w ocenie NIK rozliczanie dotacji wyłącznie w oparciu o oświadczenia beneficjentów obniża możliwość rzetelnej oceny prawidłowości ponoszonych wydatków. W celu ograniczenia tego typu przypadków, a także zwiększenia wiarygodności sprawozdawczości należy ujednolicić warunki rozliczeń dotacji dla organizacji realizujących zadania publiczne, czemu może służyć wprowadzenie obowiązku zamieszczania w sprawozdaniu z realizacji zadania lub załączania do niego zestawienia dokumentów księgowych, na podstawie których poniesiono wydatki sfinansowane ze środków publicznych, umożliwiającego ocenę kwalifikowalności kosztów.

3. SYNTEZA

Wywiązywanie się jst z obowiązku opracowania i przyjęcia programów współpracy

We wszystkich skontrolowanych jst (10) zostały opracowane i zgodnie z art. 5a ust. 1 udpp terminowo uchwalone roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Jednocześnie wieloletnie programy współpracy obowiązywały w trzech jst, tj. w województwie małopolskim, w gminie miasta Tarnowa oraz w mieście Koninie. [str. 32–33]

Wśród jst, które wzięły udział w badaniu kwestionariuszowym (622 z trzech województw) programów współpracy na 2024 r. nie opracowało lub nie uchwaliło 10 samorządów, w tym dziewięć gmin wiejskich oraz jedna miejsko-wiejska. Jako przyczyny tego stanu gminy wskazywały m.in. brak środków finansowych na współpracę z organizacjami pozarządowymi, problemy kadrowe, a także brak woli ze strony rady gminy, która nie uchwaliła programu. [str. 114]

Konsultacje programów współpracy

Uchwalenie rocznych programów współpracy w kontrolowanych jst poprzedzano konsultacjami z organizacjami pozarządowymi. W przypadku programów na 2024 r. trwały one od czterech do 32 dni, w tym w siedmiu jst czas na zgłaszanie uwag wynosił ponad 14 dni, w jednej 12 dni, zaś w dwóch nie przekraczał siedmiu dni. Wykorzystywane przez jst różne kanały komunikacyjne (strona internetowa, e-mail, BIP, tablica ogłoszeń) umożliwiały dotarcie do szerokiego grona przedstawicieli organizacji. W sześciu skontrolowanych jst organizacje nie zgłosiły żadnych uwag ani wniosków, a w pozostałych czterech zgłosiły zaledwie od dwóch do dziewięciu i dotyczyły one m.in. zwiększenia planowanej kwoty dotacji na wybrane zadania. Spośród zgłoszonych łącznie 25 wniosków uwzględniono jedynie cztery, a w pozostałych przypadkach wskazywano m.in. na brak zaplanowanych środków finansowych na dany cel lub uwzględnienie podnoszonych kwestii w treści projektu.

Zdaniem NIK wpływ na niewielki udział w konsultacjach oraz na jakość zgłaszanych wniosków może mieć m.in. krótki okres konsultacji. Kilkudniowy termin na konsultacje może okazać się niewystarczający na zapoznanie się z projektowanym aktem oraz opracowanie i zgłoszenie wartościowych merytorycznie uwag. Osłabia to realne znaczenie konsultacji oraz może negatywnie wpływać na zaangażowanie organizacji w ten proces i wywoływać poczucie bezskuteczności wnoszonych uwag. [str. 33–34]

Zgodność programów współpracy z wymogami udpp

Treść obowiązujących w jst programów współpracy odpowiadała wymogom określonym w udpp, dla programów rocznych w art. 5a ust. 4 oraz wieloletnich w art. 5a ust. 5. Badania szczegółowe wykazały, że postanowienia rocznych programów nie zmieniały się istotnie w kolejnych latach, zawierały identyczne lub zbliżone postanowienia, zwłaszcza w zakresie celów i zasad współpracy, wykorzystywanych form

współpracy oraz sposobu realizacji programu. W większości przypadków zmiany dotyczyły wyłącznie zwiększenia środków planowanych na realizację współpracy. Z wyjaśnień kontrolowanych jednostek wynikało, że przy tworzeniu programów i określaniu ich zakresu przedmiotowego opierano się na doświadczeniach z lat poprzednich. W skontrolowanych urzędach nie prowadzono sformalizowanego rozeznania potrzeb lokalnej wspólnoty, wymagających zaspokojenia i ujęcia w treści programu. Tylko w niektórych z nich (np. Urząd Miasta w Trzebini, Starostwo Powiatowe w Mińsku Mazowieckim) organizacje pozarządowe włączano w proces określania zakresu przedmiotowego współpracy na etapie poprzedzającym wymagane przez udpp konsultacje programu współpracy. Zdaniem NIK takie współdziałanie było dobrą praktyką, zwiększającą znaczenie takiego dokumentu, jako wypracowanego w ramach partnerskiego dialogu i odpowiadającego na faktyczne potrzeby społeczności lokalnej. [str. 34–35]

Ograniczone działania ewaluacyjne

Programy współpracy nie były również obejmowane systematyczną i udokumentowaną ewaluacją, której wyniki mogłyby zostać wykorzystane na potrzeby opracowania programów na kolejne lata. Ewentualne działania ewaluacyjne, zmierzające do oceny efektywności programu i wyciągnięcia wniosków na przyszłość, miały charakter niesformalizowany. Tylko w Urzędzie Miasta w Trzebini w programach współpracy na 2023 r. i 2024 r. ustanowiono wymóg poddania ich ewaluacji, rozumianej jako planowe działania w celu oceny realizacji wykonania programu. Realizacja powyższego sprowadzała się do prowadzenia monitoringu ustalonych wskaźników (m.in. liczby otwartych konkursów ofert, liczby umów, wysokości kwot udzielonych dotacji) i porównywania osiągniętych wartości do lat wcześniejszych (tj. od 2018 r.). Prowadzone statystyki nie stanowiły jednak podstawy do dokonywania zmian w treści kolejnych programów. Natomiast w programie na 2025 r. zrezygnowano m.in. z określenia wskaźników ewaluacji. [str. 35–36]

Oceny realizacji programów współpracy bez wyznaczonych wartości docelowych wskaźników

W programach współpracy ich cele określano w sposób ogólny, bez powiązania ich z potencjalnymi rezultatami. Natomiast mierniki lub wskaźniki wprowadzano na potrzeby oceny realizacji programu (np. liczba zawartych umów, wysokość środków finansowych przekazanych organizacjom). Mierniki efektywności programu określono we wszystkich badanych programach współpracy na 2024 r., nie określano jednak ich wartości docelowych, po osiągnięciu których program można było uznać za zrealizowany w założony sposób, a cele za osiągnięte.

Zdaniem NIK dokonanie rzetelnej oceny realizacji programu nie jest możliwe, jeśli nie została określona oczekiwana wartość przyjętego miernika. Informacja np. o liczbie zawartych umów dostarcza danych o rozmiarach współpracy, ale bez odniesienia jej do zakładanej wartości nie pozwala na jego ocenę. Ocena realizacji programu współpracy ma

istotne znaczenie nie tylko dlatego, że wymaga tego ustawa (udpp), ale przede wszystkim dla procesu ewaluacji współpracy i oceny jej efektywności, a także wyznaczania kierunków na kolejne lata. Brak ewaluacji oraz rzetelnej oceny programu współpracy sprzyja tworzeniu programów niemających realnego znaczenia dla kształtowania stosunków pomiędzy jst a organizacjami pozarządowymi, a jedynie w celu wypełnienia ustawowego obowiązku. [str. 36–38]

Odmienna kwalifikacja charakteru prawnego uchwał w sprawie przyjęcia programu

W skontrolowanych jst odmiennie określano charakter prawny uchwał w sprawie przyjęcia rocznych programów współpracy. W dwóch jst programy uznawano za akt prawa miejscowego i w konsekwencji uchwały publikowano w wojewódzkich dziennikach urzędowych; cztery jst wyrażały odmienny pogląd i nie przekazały do publikacji żadnej z uchwał; w czterech kolejnych jst, w trakcie kontrolowanego okresu, zmieniono podejście i od 2024 r. lub 2025 r. rozpoczęto publikowanie uchwał dotyczących programów współpracy. Działo się tak w związku z niejednolitymi rozstrzygnięciami nadzorczymi właściwych wojewodów i wykładnią prezentowaną w orzeczeniach sądów administracyjnych. W kontrolowanych jst postępowano adekwatnie do stanowisk prezentowanych przez właściwe organy nadzoru.

Zgodnie z prezentowanym w judykaturze stanowiskiem, do kategorii aktów prawa miejscowego należy kwalifikować akty zawierające normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. W orzecznictwie sądów administracyjnych (od 2018 r.) dominuje pogląd[2], że uchwała organu stanowiącego jst w sprawie programu współpracy jest aktem prawa miejscowego, ponieważ zawiera postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym dotyczące współpracy gminy z organizacjami spełniającymi kryteria określone w udpp. [str. 39–43]

Rozmiar finansowej współpracy planowanej i zrealizowanej

Wysokość środków finansowych planowanych na realizację programów współpracy miała charakter szacunkowy, była zróżnicowana na różnych szczeblach jst i dostosowana do ich możliwości. W niektórych programach jst ujmowały wyłącznie środki na zadania publiczne zlecane organizacjom na podstawie udpp, w innych uwzględniano także środki na zadania realizowane na podstawie odrębnych przepisów (np. ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych[3], ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[4]).

---

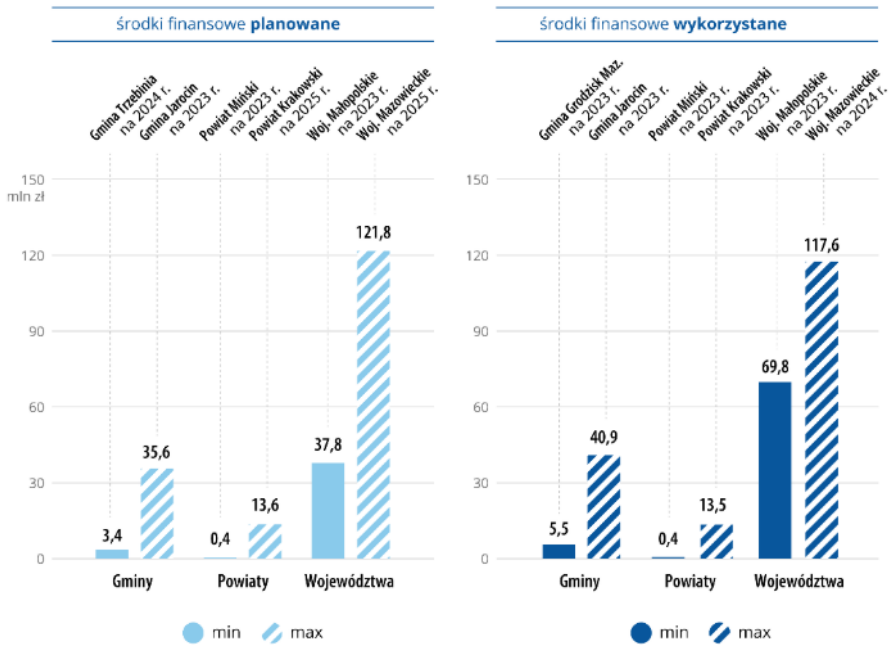
[2] Por. wyrok NSA z dnia 10 lipca 2025 r. (III OSK 1653/24), wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2025 r. (III OSK 2682/23), wyrok WSA w Szczecinie z dnia 25 listopada 2021 r. (II SA/Sz 841/21), wyrok WSA w Kielcach z dnia 17 czerwca 2020 r. (II SA/Ke 393/20), wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2019 r. (II OSK 3156/18).

[3] Dz. U. z 2026 r. poz. 650; dalej: ufzo.

[4] Dz. U. z 2026 r. poz. 884; dalej: ustawa o rehabilitacji oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Infografika nr 2

Wysokość środków finansowych planowanych i wykorzystanych na współpracę kontrolowanych jst z organizacjami pozarządowymi w latach 2023–2025



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych przekazanych przez jst. Dane o wykorzystaniu środków dotyczą lat 2023–2024.

Z reguły kontrolowane samorządy na współpracę z organizacjami pozarządowymi przeznaczały i wykorzystywały środki wyższe niż ujęte w programie współpracy. W latach 2023–2024 w kontrolowanych jst na ten cel wykorzystano środki finansowe w łącznej kwocie 552 351,6 tys. zł, w tym 264 069,0 tys. zł w 2023 r. i 288 282,6 tys. zł w 2024 r.

[str. 43–45, 49–50]

Tryby współpracy finansowej

Dominującą formą współpracy było udzielanie dotacji na dofinansowanie albo finansowanie realizacji zadania publicznego w trybach przewidzianych w udpp, tj. poprzez wsparcie albo powierzenie realizacji zadania publicznego. Na dotacje w tych trybach w latach 2023–2025 jst przeznaczyły łącznie 730 687,0 tys. zł, tj. 78,9% środków przeznaczonych na współpracę z organizacjami pozarządowymi. Z tego 56,6% środków przeznaczono na wsparcie realizacji zadań publicznych, zaś 43,4% na powierzenie realizacji zadań publicznych. Pozostałe środki (21,1%) przeznaczano na zlecanie organizacjom pozarządowym zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert w trybie małych grantów, a także na współpracę realizowaną na podstawie przepisów innych ustaw. [str. 45–46]

Sporadyczne dofinansowania do wkładów własnych

Pomimo, że wsparcie realizacji zadania publicznego było najczęściej stosowanym trybem współpracy, jedynie w dwóch skontrolowanych samorządach organizacjom pozarządowym przyznawano środki na dofinansowanie wkładów własnych do zadań publicznych, na realizację których pozyskiwały środki z innych źródeł zewnętrznych [str. 47–48]

Nieliczne przypadki inicjatywy lokalnej i regrantingu

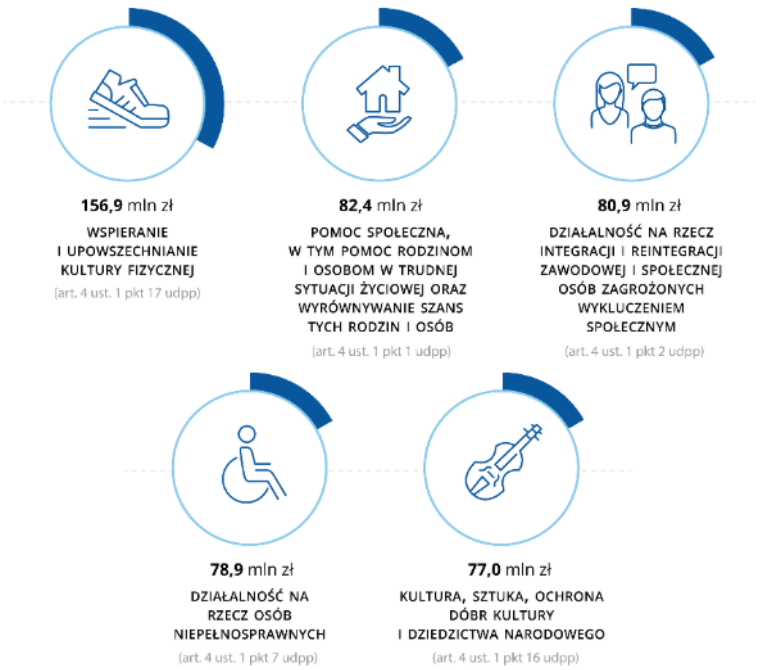
Skontrolowane jst ostrożnie korzystały z innych przewidzianych w udpp form finansowej współpracy z organizacjami pozarządowymi. W większości z nich w latach 2023–2025 nie planowano w programach, ani nie realizowano współpracy w trybie art. 12 udpp. Przypadki zadań realizowanych na podstawie wniosku o realizację zadania publicznego złożonego z własnej inicjatywy organizacji pozarządowej wystąpiły w dwóch gminach. Z kolei współpracę poprzez tzw. regranting, realizowany na podstawie art. 16a udpp, po raz pierwszy w kontrolowanym okresie podjęto w jednej z kontrolowanych gmin. [str. 48–49]

Obszary wsparcia finansowego

Największe środki kontrolowane samorządy przeznaczały na zadania publiczne związane z zaspokajaniem podstawowych potrzeb społeczności lokalnych i pozostające w ich kompetencjach, przede wszystkim na zadania z zakresu wspierania i upowszechniania kultury fizycznej, szeroko rozumianej pomocy społecznej, w tym także działalności na rzecz osób niepełnosprawnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym, a także zadania z zakresu kultury i sztuki. Wskazane obszary w znacznym stopniu pokrywały się z odpowiedziami udzielanymi przez jst i organizacje pozarządowe w ramach przeprowadzonych przez NIK badań kwestionariuszowych oraz wynikami badań Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego (NIST) oraz Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (NIW-CRSO), opisanymi szczegółowo w załącznikach nr 6.2 i 6.3 do niniejszej informacji. [str. 46–47, 113–129]

Infografika nr 3

Obszary wymienione w art. 4 ust. 1 udpp, na które w latach 2023–2025 kontrolowane jst przyznawały największe środki



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych przekazanych przez jst.

Liczba współpracujących organizacji

Połowa kontrolowanych samorządów nie dysponowała danymi na temat liczby działających na ich terenie organizacji pozarządowych. W pozostałych dane te pochodziły z prowadzonych indywidualnie baz lub rejestrów. Liczba organizacji pozarządowych podejmujących w latach 2023–2025 współpracę z samorządem (m.in. poprzez udział w otwartych konkursach ofert, składanie ofert w trybie art. 19a udpp, inne wnioski, inicjatywy i prośby) była różna i zależała od szczebla i wielkości jst. W województwach wahała się pomiędzy 3,4 a 6,7 tys. organizacji, w starostwach od 113 do 584, zaś w gminach we współpracy uczestniczyło od kilkudziesięciu do około 200 organizacji.

Pozafinansowe formy współpracy

Wszystkie skontrolowane samorządy planowały i realizowały z organizacjami pozarządowymi także współpracę o charakterze pozafinansowym. Były to przede wszystkim formy przewidziane w art. 5 ust. 2 pkt 2–7 udpp, spośród których najczęściej podejmowano działania w zakresie: wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności oraz tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym. W ośmiu jst organizacjom pozarządowym udzielano także wsparcia poprzez udostępnianie na potrzeby ich działalności nieruchomości (lub ich części) na preferencyjnych warunkach. [str. 50–55]

Sprawozdawczość z realizacji programów współpracy

Jst w większości przypadków prawidłowo wywiązywały się z obowiązku określonego w art. 5b ust. 3 udpp, tj. opracowania i opublikowania w BIP sprawozdań z realizacji programów współpracy za rok poprzedni. W jednym przypadku terminowo przedłożone organowi stanowiącemu jst sprawozdanie z realizacji programu współpracy za 2024 r. zostało opublikowane w BIP z opóźnieniem z powodu przeoczenia. Różny był natomiast zakres i sposób prezentacji przez objęte kontrolą jst danych w sprawozdaniach, co wynikało z braku regulacji prawnych i jednolitych wytycznych w tym zakresie. Dlatego też nie wszystkie zbadane sprawozdania zapewniały kompleksową informację o podejmowanych przez samorząd działaniach i formach współpracy z organizacjami pozarządowymi. W siedmiu jst stwierdzono nieprawidłowości dotyczące rzetelności danych zawartych w sprawozdaniach, w szczególności w zakresie kwot środków planowanych, przyznanych i/lub wykorzystanych na współpracę oraz informacji o zrealizowanej współpracy (np. o pozafinansowych formach współpracy).

Zdaniem NIK dowolność w realizacji ww. obowiązków sprawozdawczych nie tylko utrudnia zebranie ujednoliconych danych w ujęciu porównawczym, służących m.in. prowadzeniu cyklicznych badań na temat współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, ale przede wszystkim ogranicza stronom tego procesu efektywny monitoring oraz ewaluację realizowanej współpracy. Również postulaty przedstawione w trakcie zorganizowanego przez NIK panelu ekspertów

wskazują na potrzebę standaryzacji sprawozdawczości z realizacji programów współpracy[5].

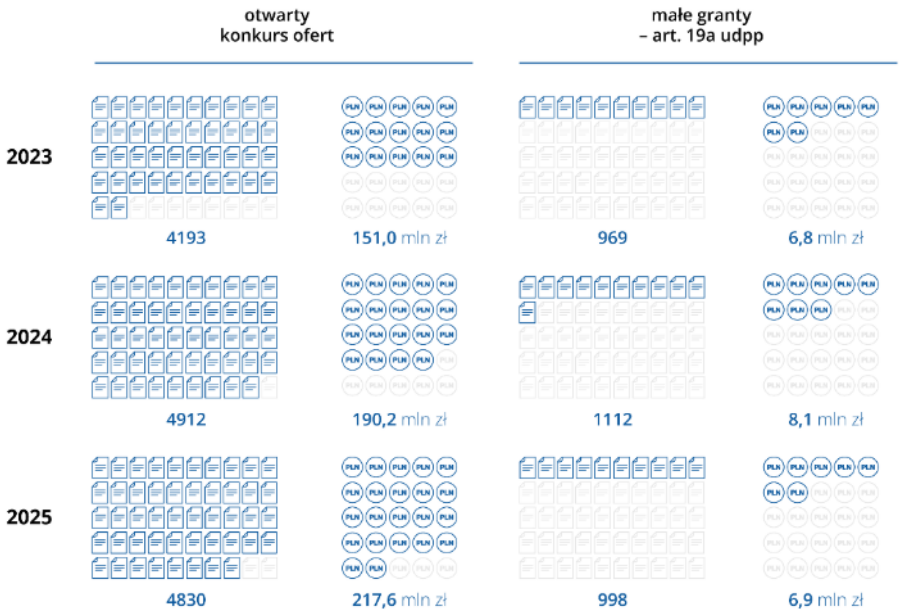
Za dobrą praktykę, wartą zauważenia, należy uznać prowadzony w dwóch kontrolowanych urzędach marszałkowskich monitoring procesów dotyczących współpracy jst z organizacjami pozarządowymi. Prowadzono go w ramach funkcjonujących zintegrowanych systemów zarządzania, niezależnie od podsumowania współpracy w sprawozdaniach z realizacji programów. Wyznaczone na potrzeby tych działań mierniki efektywności (skuteczności) procesu zostały w obu jst zrealizowane. [str. 55–57]

Udzielanie dotacji na zadania publiczne w kontrolowanych jst

W latach 2023–2025 (do 30 września) kontrolowane jst udzieliły łącznie 17 014 dotacji na realizację przez organizacje pozarządowe zadań publicznych o łącznej wartości 580 111,3 tys. zł.

Infografika nr 4

Łączna liczba i wartość dotacji udzielonych w latach 2023–2025 przez kontrolowane jst w trybie otwartych konkursów ofert oraz na podstawie art. 19a udpp (małe granty)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych przekazanych przez jst. Dane za 2025 r. podano według stanu na 30 września.

Większość z zawartych umów stanowiły umowy roczne. Umowy wieloletnie zawierano w siedmiu jst. Najwięcej zadań publicznych na podstawie umów wieloletnich realizowano na szczeblu wojewódzkim.

Na korzyści płynące z umów wieloletnich i potrzebę zwiększenia wykorzystania długoterminowych form współpracy wskazywano w trakcie

[5] Podsumowanie panelu ekspertów przedstawiono w załączniku 6.3 do niniejszej informacji.

zorganizowanego przez NIK panelu ekspertów[6]. Dzięki zapewnieniu wieloletniego finansowania organizacje zyskują stabilizację i przestrzeń dla rozwoju oraz planowania działań. Samorządom pozwalają one na oszczędności, poprzez ograniczenie ponawianych co roku procedur konkursowych, często zmierzających do wyboru tego samego wykonawcy. Beneficjenci mają natomiast zapewnioną ciągłość usług i otrzymują bardziej stabilne wsparcie bez przerw wynikających z niepewności finansowania. [str. 60–61]

Konkursy z tylko jedną ofertą

Na realizację zadań publicznych w latach 2023–2025 kontrolowane samorządy ogłosiły łącznie 812 otwartych konkursów. W 359 z nich (44,2%) wpłynęła tylko jedna oferta i w zdecydowanej większości przypadków została wybrana do zawarcia umowy (344 ofert, tj. 95,8%). Tego typu przypadki dotyczyły w szczególności konkursów na realizację zadań z zakresu szeroko rozumianej pomocy społecznej.

NIK zwraca uwagę, że gdy wysokość dofinansowania/finansowania zadania publicznego przekracza kwotę określoną w art. 19a ust. 1 udpp (w stanie prawnym obowiązującym w kontrolowanym okresie 10,0 tys. zł, obecnie 20,0 tys. zł[7]), przepisy udpp nie zezwalają jst na zlecenie zadania publicznego w trybie innym niż otwarty konkurs ofert. Wówczas nawet w sytuacji złożenia jednej oferty organ ma obowiązek przeprowadzić pełną procedurę konkursową, w tym ocenę merytoryczną oferty. Zdaniem NIK ograniczeniu tego typu sytuacji może służyć poszerzenie katalogu dostępnych w udpp trybów zlecenia realizacji zadań publicznych, w szczególności wprowadzenie trybów o charakterze negocjacyjnym. Postulat ten znajduje odzwierciedlenie w opracowanym przez środowisko organizacji pozarządowych przy udziale ekspertów z sektora rządowego, samorządowego oraz pozarządowego, projekcie zmian do udpp, o których szerzej w załączniku nr 6.3 do niniejszej informacji. [str. 62–63]

Ogłaszanie i przeprowadzanie konkursów oraz wybór ofert

Szczegółowe badania na podstawie dokumentacji 30 otwartych konkursów ofert wykazały, że w ośmiu jst prawidłowo wywiązano się z określonych w udpp obowiązków związanych z ich ogłaszaniem. Stwierdzone w dwóch jst nieprawidłowości dotyczyły niewskazania w ogłoszeniach trzech konkursów terminu dokonania wyboru ofert, co było niezgodne z art. 13 ust. 2 pkt 6 udpp oraz nieokreślenia kryteriów oceny formalnej w dwóch zarządzeniach dotyczących ogłoszenia otwartych konkursów ofert, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

---

[6] Podsumowanie panelu ekspertów przedstawiono w załączniku 6.3 do niniejszej informacji.

[7] Zmiana obowiązująca od 1 września 2026 r. w związku z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 19 czerwca 2026 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o grach hazardowych (Dz. U. poz. 1040).

Do rozstrzygnięcia wszystkich badanych konkursów powołano komisje konkursowe. W jednym przypadku w jst do udziału w pracach komisji konkursowej dopuszczono osobę podlegającą wyłączeniu na podstawie art. 24 § 3 k.p.a. w związku z art. 15 ust. 2f udpp oraz regulacji wewnętrznych jst. Ponadto w czterech jst stwierdzono nieprawidłowości w zakresie oceny ofert, które dotyczyły przeprowadzania oceny merytorycznej niezgodnie z przyjętymi zasadami, dopuszczenia do oceny formalnej i merytorycznej ofert, które nie spełniały warunków określonych w ogłoszeniach (m.in. nie zawierały deklaracji o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania publicznego), nieudokumentowania niektórych czynności w toku postępowania konkursowego (np. zaopiniowania i zweryfikowania ofert pod względem rachunkowym). We wszystkich zbadanych konkursach wyboru ofert dokonano zgodnie z rekomendacjami komisji konkursowych. [str. 63–67]

Zawieranie umów o dofinansowanie oraz przekazywanie środków

Umowy o realizację zlecanych organizacjom pozarządowym zadań publicznych były sporządzane według ramowego wzoru określonego w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie wzorów ofert, umów i sprawozdań i zawierane bez zbędnej zwłoki, w większości przypadków od kilku do kilkunastu dni od ogłoszenia wyników otwartego konkursu ofert. Terminy zawarcia umów umożliwiały realizację zleconych zadań zgodnie z ustalonymi harmonogramami. Również przekazywanie środków dotacji odbywało się terminowo i w umówionych kwotach. Jeden przypadek przekazania transzy dotacji osiem dni po terminie określonym w umowie nie wpłynął negatywnie na zadanie, które wykonano zgodnie z warunkami zawartej umowy. [str. 67–68]

Rozliczanie projektów i zatwierdzanie sprawozdań składanych przez beneficjentów

Podstawą rozliczenia dotacji były dane ujęte w składanych przez organizacje pozarządowe sprawozdaniach oraz ewentualnych załącznikach potwierdzających realizację zadania i poniesione koszty (np. zestawienie dokumentów księgowych, dokumentacja fotograficzna, listy obecności uczestników). W ośmiu jst nie wymagano przedstawiania wraz ze sprawozdaniem dowodów księgowych dotyczących kosztów sfinansowanych ze środków dotacji. Natomiast w dwóch jst, zgodnie z wymogami umów, wraz ze sprawozdaniami organizacje przedkładały dokumenty potwierdzające poniesione koszty, tj. w jednym przypadku zestawienia dowodów księgowych wraz z ich kopiami, zaś w drugim oryginały „źródłowych dokumentów księgowych". W jednej z tych jst według stanu na 30 września 2025 r. 10,6% dotacji udzielonych w latach 2023–2024 pozostawało nierozliczonych, mimo iż termin realizacji tych zadań upłynął najpóźniej z końcem 2024 r. W urzędzie tłumaczono to koniecznością przeprowadzenia pełnej i wieloetapowej weryfikacji dokumentacji przedkładanej przez beneficjentów.

Zdaniem NIK, mając na względzie obowiązek dbałości o środki publiczne, jst powinny zapewniać sprawną i rzetelną weryfikację rozliczeń składanych przez beneficjentów dotacji. Pozwala to m.in. na wczesne identyfikowanie i eliminowanie ewentualnych nieprawidłowości. Wraz z upływem czasu zweryfikowanie wykonania zadania, jak również wyegzekwowanie środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, staje się trudniejsze. Jednocześnie weryfikacja sprawozdania z wykonania zadania publicznego wyłącznie w oparciu o oświadczenia beneficjenta ogranicza możliwość rzetelnej oceny prawidłowości ponoszonych wydatków. Z drugiej strony nakładanie na wykonawców zadań nadmiernych obowiązków dokumentacyjnych powoduje angażowanie ich potencjału w zapewnienie zgodności formalnej, zamiast w działania merytoryczne. Dodatkowo znacząco zwiększa obciążenie po stronie samej jst, związane z gromadzeniem i weryfikacją dokumentacji źródłowej, co w przypadku samorządów udzielających wielu dotacji może skutkować opóźnieniami w ich rozliczaniu.

Zdaniem NIK treść sprawozdania z wykonania zadania publicznego powinna umożliwiać potwierdzenie wykonania zadania zgodnie z warunkami umowy. Odnosi się to również m.in. do możliwości dokonania oceny kwalifikowalności kosztów, zarówno pod kątem terminu ich poniesienia, jak i związku ze zleconym zadaniem. Ujęcie w sprawozdaniu kosztów w zagregowanych pozycjach według ich rodzajów i odniesienie łącznych kwot faktycznie poniesionych wydatków do limitów określonych umową nie zapewnia pełnej rozliczalności sprawozdania. Z tego względu zdaniem NIK załączenie do sprawozdania zestawienia dokumentów księgowych, na podstawie których poniesiono wydatki związane z realizacją zadania, pozwoliłoby na ograniczenie ryzyka dokonania niewłaściwego rozliczenia wykorzystania dotacji i służyłoby realizacji celów określonych w art. 44 ust. 3 ufp. Jednocześnie sprzyjałoby ujednoliceniu i przewidywalności warunków rozliczeń dotacji dla organizacji realizujących zadania publiczne. [str. 68–71]

Weryfikacja nie zawsze udokumentowana

W większości skontrolowanych jst proces weryfikacji sprawozdań został udokumentowany. Brak śladów rewizyjnych w tym zakresie stwierdzono w dwóch urzędach. Ponadto w trzech jst stwierdzono przypadki nierzetelnej weryfikacji złożonych przez organizacje pozarządowe sprawozdań, polegające m.in. na zaakceptowaniu rozliczeń niepoprawnych formalnie lub zawierających niepełne informacje. Tylko niektóre jst po zakończonej weryfikacji, zawiadamiały wykonawców zadań o zaakceptowaniu rozliczenia.

NIK zwraca uwagę, że brak śladu rewizyjnego z weryfikacji sprawozdania nie pozwala na potwierdzenie, czy weryfikacja została przeprowadzona, w jakim zakresie i z jakim wynikiem. Rzetelnie udokumentowany

i zatwierdzany przez osoby odpowiedzialne wynik weryfikacji sprawozdania zapewnia transparentność, rozliczalność oraz należytą staranność w procesie nadzoru nad realizacją zadań publicznych. Ważne również, aby wykonawca zadania nie pozostawał w niepewności, co do statusu jego rozliczenia. Z tego względu zdaniem NIK zawiadomienie organizacji o akceptacji rozliczenia lub zapewnienie dostępu do tej informacji (np. w systemie elektronicznym przeznaczonym do obsługi dotacji) powinno być standardem. [str. 71–73]

Rezultaty zrealizowanych projektów

Objęte szczegółowym badaniem zadania publiczne zlecone przez jst zrealizowano zgodnie z zawartymi umowami i, według sprawozdań, osiągnięto ich zakładane rezultaty. Jedyny wyjątek stanowiła umowa zawarta przez gminę miasto Tarnów w ramach konkursu dotyczącego poprawy warunków uprawiania sportu. Przeprowadzona przez pracownika Urzędu kontrola wykazała, że środki na realizację zadania publicznego w pełnej wysokości 140,0 tys. zł zostały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem i w celu ich odzyskania prowadzono czynności windykacyjne. [str. 74–75]

Kontrole zadań zleconych organizacjom

W latach 2023–2025 (do 30 września) skontrolowane jst w niewielkim stopniu korzystały z możliwości przeprowadzenia kontroli realizacji zleconych zadań publicznych. We wszystkich jednostkach łącznie kontrolą objęto 3,7% liczby udzielonych dotacji. W ośmiu jst liczba przeprowadzonych kontroli mieściła się w przedziale od dziewięciu do 267, co odpowiadało 1,7% i 4,1% liczby udzielonych dotacji. W dwóch pozostałych (tj. w Urzędzie Miasta Tarnowa i Urzędzie Miasta w Trzebini) stwierdzono, że zostały przeprowadzone tylko pojedyncze kontrole kompleksowe, obejmujące całość zleconego zadania publicznego i prawidłowość wykorzystania dotacji przez beneficjentów. Jedyna kontrola przeprowadzona przez pracownika Urzędu Miasta Tarnowa skutkowała wydaniem decyzji o zwrocie pełnej kwoty dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem.

NIK zwraca uwagę, że kontrola przeprowadzona w zakresie wskazanym w art. 17 udpp nie tylko pozwala na ocenę sposobu realizacji zadania, ale ma również wymiar prewencyjny. Z kolei powszechna świadomość braku kontroli lub niewielkiego prawdopodobieństwa jej przeprowadzenia zwiększa ryzyko występowania błędów i nadużyć. [str. 75–76]

Ocena przez jst współpracy z organizacjami pozarządowymi

Zarówno wśród kontrolowanych, jak i ankietowanych samorządów dominowały pozytywne oceny współpracy z organizacjami pozarządowymi. Wśród zalet współpracy wskazywano przede wszystkim na wartość dodaną, jaką wnoszą organizacje pozarządowe dla realizacji zadań publicznych, w szczególności poprzez umiejętność lepszego rozpoznania potrzeb lokalnych społeczności, większą skuteczność i elastyczność podejmowanych działań, a także innowacyjność i „świeżość”

pomysłów. Wśród dostrzeganych trudności jst wskazywały na duże zróżnicowanie sektora pod względem przygotowania organizacyjnego (zasobów, umiejętności, profesjonalizacji), które ma przełożenie na jakość sporządzanej dokumentacji (wniosków, ofert i rozliczeń). Podnoszono także problemy wynikające z rozproszenia organizacji na obszarze jst, w tym niską ich aktywność zwłaszcza w gminach wiejskich, a z drugiej strony dominację dużych podmiotów, z którymi lokalnym, małym organizacjom trudno konkurować. [str. 57–59, 116–117]

Zakres współpracy finansowej w kontrolowanych organizacjach pozarządowych

Objęte badaniem 10 organizacji pozarządowych w latach 2023–2025 (do 30 września) realizowało łącznie 142 finansowe formy współpracy z 12 jst, z czego 123 zadania publiczne na podstawie przepisów udpp, na które łączna kwota dotacji wyniosła 61 024,0 tys. zł. Szczegółową kontrolą objęto 34 umowy dotyczące zadań realizowanych w 2024 r., z tytułu których organizacjom przysługiwały dotacje w łącznej wysokości 18 163,3 tys. zł. Zlecone w ramach badanych umów zadania publiczne zostały realizowane w większości zgodnie z przepisami prawa i umowami dotacji. Spośród objętych szczegółowym badaniem umów 33 zostały zawarte w trybie konkursowym (otwartego konkursu ofert), a jedna w trybie pozakonkursowym (mały grant). Dotacje przyznane na podstawie 26 spośród 34 zbadanych umów wykorzystano w całości, w pozostałych przypadkach wykorzystanie wyniosło od 58,6% do 99,6%. We wszystkich przypadkach organizacje dokonały terminowego zwrotu niewykorzystanej części dotacji. [str. 76–79]

Większość umów zawierana na okres do jednego roku

W ramach współpracy finansowej realizowanej na podstawie przepisów udpp 89,4% umów (110) zawarto na okres do jednego roku, a umowy wieloletnie stanowiły jedynie 10,6%. Wieloletnie finansowanie umożliwia organizacjom pozarządowym stabilizację finansową i przestrzeń dla rozwoju oraz planowania działań. Warto jednak mieć na uwadze, że istotnym ryzykiem przy zawieraniu umów wieloletnich jest m.in. nieprzewidziany wzrost kosztów realizacji zadania, który w konsekwencji może prowadzić do odstąpienia od umowy lub jej wypowiedzenia. W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek odstąpienia od umowy wieloletniej przez organizację pozarządową z uwagi na zbyt niską kwotę dotacji**.** Zdaniem NIK na ograniczenie tego ryzyka pozwoliłoby dopuszczenie zawierania w treści umów klauzul waloryzacyjnych (podobnie jak to obecnie uregulowano w Pzp np. dla wieloletnich inwestycji budowlanych), które na gruncie obowiązujących przepisów udpp nie są uregulowane. Pogląd ten jest spójny z postulatem zgłaszanym przez same organizacje, wyrażonym m.in. w petycji Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych[8] skierowanej

[8] Z dnia 3 lutego 2026 r., opublikowanej na stronach Sejmu RP Nr petycji BKSP-153-X-849/26 – Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (dostęp 6 sierpnia 2026 r.).

do Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej o podjęcie prac legislacyjnych nad kompleksową nowelizacją rozdziału 2 w dziale II udpp. [str. 77–78]

Wniesienie wymaganego wkładu własnego

Wkłady własne (w różnych formach) były wymagane w ramach 24 z 34 badanych umów i stanowiły równowartość 1 189,2 tys. zł[9], tj. 12,0% wartości zadań publicznych realizowanych w ramach tych umów (9 947,1 tys. zł). Wszystkie organizacje wniosły je w wymaganej umowami formie i wysokości. Wartość poszczególnych wkładów własnych wynosiła od 1,0 tys. zł do 744,8 tys. zł, z czego największą miały wkłady o charakterze finansowym (662,6 tys. zł), następnie osobowym (301,1 tys. zł), a najmniej rzeczowym (222,4 tys. zł). [str. 79–80]

Wartość i okres realizacji zadań objętych szczegółowym badaniem

Wartość wszystkich 34 objętych badaniem zadań w 2024 r. wyniosła 19 947,5 tys. zł (w tym łącznie dotacje, wkłady własne, świadczenia pieniężne od odbiorców zadań), z czego osiem miało charakter wieloletni, a pozostałe umowy zawarto na okres do jednego roku. [str. 80]

Nieprawidłowości w dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej

W pięciu z 10 organizacji pozarządowych stwierdzono łącznie siedem nieprawidłowości dotyczących ewidencji księgowej, polegających m.in. na nieprowadzeniu wyodrębnionej ewidencji księgowej dla zadań, na które otrzymano dotację lub prowadzenia jej w sposób nierzetelny i błędny. Ponadto w czterech organizacjach stwierdzono nieprawidłowości polegające na naruszeniu art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a uor poprzez m.in. nieuregulowanie sposobu ujmowania w ewidencji księgowej operacji gospodarczych związanych z realizacją zleconych przez jst zadań publicznych oraz zasad prowadzenia kont służących ujmowaniu zdarzeń gospodarczych dotyczących badanej umowy. W pięciu organizacjach pozarządowych stwierdzono także nieprawidłowości polegające na naruszeniu art. 21 ust. 1 uor, w szczególności zaniechaniu umieszczenia na dowodach księgowych informacji o sposobie ich ujęcia w księgach rachunkowych. [str. 81–85]

Terminowa realizacja zadań publicznych

Wszystkie badane organizacje pozarządowe w terminach określonych w umowach zrealizowały zadania, do których wykonania się zobowiązały. Środki z dotacji wydatkowano we wskazanym w umowach okresie ich kwalifikowalności, z jednym wyjątkiem dotyczącym wydatku na kwotę 15,0 tys. zł. [str. 83]

Nieprawidłowości w kosztach administracyjnych

W sprawozdaniach za 2024 r. z realizacji 27 z 34 objętych badaniem umów wykazano poniesienie kosztów administracyjnych w łącznej wysokości 1 762,1 tys. zł, co stanowiło 9,5% wartości tych zadań publicznych

[9] W tym w rozliczeniu jednej umowy z województwem mazowieckim wykazano 3,0 tys. zł dotacji z budżetu Gminy Grodzisk Mazowiecki (środki finansowe z innych źródeł publicznych).

w 2024 r. (18 615,0 tys. zł). Nieprawidłowości w zakresie kwalifikowania do kosztów związanych z realizacją zadania publicznego i dokonywania ich finansowania ze środków dotacji stwierdzono w jednej organizacji pozarządowej. Wynikały one m.in. z przypisania do realizowanego zadania publicznego całości kosztów osobowych administracji i obsługi oraz funkcjonowania organizacji, zamiast ich proporcjonalnego rozliczenia w sposób odzwierciedlający faktyczne zaangażowanie w wykonanie danego zadania. [str. 85–86]

Nie stwierdzono podwójnego finansowania kosztów

W żadnej ze skontrolowanych organizacji pozarządowych nie stwierdzono podwójnego finansowania kosztów objętych badaniem, tj. finansowania ich zarówno ze środków przyznanej dotacji, jak i z innych źródeł publicznych. Podwójnemu finansowaniu zapobiegało przede wszystkim opatrywanie dokumentów księgowych informacją o sfinansowaniu wydatku ze środków pochodzących z dotacji oraz księgowanie wydatków na właściwych kontach analitycznych. [str. 86]

Brak wymogów konkurencyjności w większości umów

Jedynie w umowach zawartych przez trzy z 10 organizacji pozarządowych znajdował się ogólny zapis o stosowaniu przepisów Pzp, a w umowach zawieranych przez Uczniowski Klub Sportowy „Sparta" (UKS „Sparta") z gminą Grodzisk Mazowiecki zawarto obowiązek zamawiania usług transportowych w drodze konkursu ofert. Skontrolowane organizacje nie posiadały wewnętrznych uregulowań w zakresie udzielania zamówień publicznych ani innych wymogów proceduralnych dotyczących wyboru wykonawców i dostawców. [str. 86–88]

Załączanie do sprawozdań dodatkowych dokumentów

Wszystkie umowy dotyczące zlecenia wykonania zadania publicznego jako formę sprawozdania wskazywały określony przepisami wzór[10]. Sześć z 10 organizacji pozarządowych dołączało do sprawozdań dodatkowe dokumenty (np. zestawienia wydatków, listy obecności uczestników, dokumenty potwierdzające poniesione wydatki). Pozostałe cztery organizacje nie dołączały do sprawozdań dodatkowych dokumentów, a jst nie występowały z takim żądaniem. [str. 88–89]

Terminowe przekazywanie sprawozdań

Kontrolowane organizacje pozarządowe sporządziły sprawozdania z realizacji zadań objętych badaniami i przekazały je do jst w wymaganych umowami terminach i formach. Jedynie sprawozdania z czterech zadań zrealizowanych przez dwie organizacje nie zawierały niektórych załączników lub opracowano je niezgodnie z ustalonym wzorem i nie zawierały wykazu wszystkich dokumentów, na podstawie których poniesiono wydatki na zadanie. [str. 88–89]

[10] Załącznik nr 5 do rozporządzenia w sprawie wzorów ofert, umów i sprawozdań.

Nieprawidłowości w ujmowaniu kosztów w sprawozdaniach

W przypadku czterech kontrolowanych organizacji pozarządowych stwierdzono nieprawidłowości w ujmowaniu kosztów w złożonych sprawozdaniach. Wykazane w sprawozdaniach koszty nie były w pełni zgodne z danymi ujętymi w ewidencji finansowo-księgowej oraz/lub z dokumentacją źródłową. [str. 89–90]

Informacja o zatwierdzeniu sprawozdań dla połowy organizacji

Połowa z objętych kontrolą organizacji pozarządowych nie otrzymała z jst informacji zwrotnej o zatwierdzeniu przesłanych sprawozdań. Zdaniem NIK ważne jest, aby wykonawca zadania publicznego nie pozostawał w niepewności, co do statusu jego rozliczenia, a także aby czas analizy i rozliczenia projektu przez jst nie był nadmiernie wydłużony. Przedłużający się czas rozliczania projektów jedna z kontrolowanych organizacji wskazała jako trudność we współpracy z urzędem marszałkowskim, mającą wpływ na płynne zamknięcie działań i rozliczeń finansowych. [str. 90–91]

Osiągnięcie założonych rezultatów przez 9 z 10 organizacji

Dziewięć z 10 skontrolowanych organizacji osiągnęło zakładane w umowach rezultaty, zróżnicowane w zależności od zakresu ich działania. Nieosiągnięcie zaplanowanych rezultatów przez jedno stowarzyszenie nie było spowodowane czynnikami leżącymi po stronie tej organizacji. [str. 91–93]

Nieprawidłowości w realizacji obowiązków informacyjnych

W czterech organizacjach pozarządowych stwierdzono nieprawidłowości w realizacji wynikających z zawartych umów obowiązków informacyjnych. Dotyczyły one przede wszystkim niezamieszczania na zakupionych sprzętach (np. komputerach, projektorze) informacji o ich zakupie ze środków dotacji udzielonej przez jst. [str. 93]

Skala współpracy pozafinansowej z jst

W latach 2023–2025 osiem skontrolowanych organizacji pozarządowych współpracowało z jst także w wymiarze pozafinansowym. Do najczęstszych form tej współpracy należały: wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności oraz udział we wspólnych zespołach o charakterze doradczym i inicjatywnym. Tylko trzy organizacje jako formę współpracy wskazały konsultowanie projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Z kolei brak współpracy pozafinansowej jedna z objętych kontrolą organizacji wyjaśniła koncentracją na bieżącej działalności, której priorytetem była bezpośrednia pomoc osobom korzystającym ze wsparcia. [str. 95–96]

Wykorzystywanie udostępnionych przez jst nieruchomości

Cztery z 10 objętych kontrolą organizacji pozarządowych w latach 2023–2025 wykorzystywały użyczone im przez jst nieruchomości na realizację zadań, m.in. na świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, funkcjonowanie dziennego ośrodka młodzieżowego, realizację usług na rzecz wspierania rodzin. [str. 94–95]

Liczne korzyści ze współpracy organizacji pozarządowych z jst

Wszystkie skontrolowane organizacje pozarządowe wskazywały na liczne korzyści wynikające ze współpracy z jst, m.in.: możliwość realizacji większej liczby działań i dotarcia do szerszego kręgu odbiorców, prezentacji działalności organizacji i zwiększenia ich rozpoznawalności w środowisku lokalnym; wsparcie merytoryczne i szkolenia, które przekładały się na rozwój kompetencji w organizacjach; lepsze rozpoznanie potrzeb mieszkańców i dostosowanie form wsparcia do aktualnych potrzeb. [str. 96–97]

Problemy lub trudności we współpracy z jst

Trzy z 10 organizacji pozarządowych wskazały na pewne trudności i bariery we współpracy z jst, m.in.: wydłużający się czas rozliczania projektów; brak regularnie organizowanych przez jst szkoleń dotyczących zasad rozliczania dotacji, obowiązujących procedur oraz kwestii administracyjno-prawnych; trudności w precyzyjnym zaplanowaniu kosztów na etapie opracowywania wniosków (projektów); zbyt małą elastyczność po stronie urzędu w przypadku potrzeby wprowadzania zmian dotyczących realizacji projektu (zadania); konieczność doprecyzowania i problemy w interpretacji zapisów dokumentacji konkursowej lub postanowień umów. [str. 97–98]

Wnioski i rekomendacje ekspertów

Opinie na temat współpracy przedstawione przez kontrolowane oraz uczestniczące w badaniach kwestionariuszowych jst i organizacje pozarządowe pokrywały się z uwagami i wnioskami podnoszonymi podczas zorganizowanego przez NIK panelu ekspertów[11]. Zaprezentowane w trakcie panelu wyniki badań poświęconych współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi, jak również głosy uczestników dyskusji, wskazywały w szczególności na:

- systematyczny wzrost nakładów na współpracę z organizacjami pozarządowymi, który jednak nie powinien być oceniany w oderwaniu od wskaźników inflacyjnych;
- dominację procedur konkursowych (cechujących się poszanowaniem dla zasad transparentności i konkurencyjności) i jednoczesny brak alternatywnych rozwiązań (np. trybów o charakterze negocjacyjnym lub partnerskim), a także relatywnie niski poziom dofinansowań w trybie pozakonkursowym art. 19a udpp;
- krótkoterminowość planowania i niski poziom zainteresowania oraz obawy przed wieloletnim planowaniem współpracy i działań;
- koncentrację transferów finansowych w jst do kilku głównych obszarów zadań, głównie związanych z obowiązkami samorządu i dotyczących zaspokajania potrzeb podstawowych (pomoc społeczna, sport, kultura) oraz jednoczesną marginalizację innych obszarów, w tym istotnych dla budowania demokracji lokalnej i odporności społecznej (edukację obywatelską, prawa człowieka);

[11] Szczegóły opisano w załączniku nr 6.3 do niniejszej informacji.

- nierówności w zaangażowaniu we współpracę oraz w rozmiarach i zakresie tej współpracy pomiędzy metropoliami a małymi miejscowościami;
- brak wskazania w przepisach udpp formy oraz zakresu danych i informacji, jakie powinno zawierać sprawozdanie z realizacji programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, co nie tylko utrudnia zebranie ujednoliconych danych, ale przede wszystkim ogranicza uczestnikom współpracy jej efektywny monitoring oraz ewaluację;
- trudność w ustaleniu rzeczywistej skali wydatków sektora publicznego na rzecz organizacji pozarządowych, wynikający z braku precyzyjnej klasyfikacji budżetowej tych wydatków. [str. 122–136]

4. WNIOSKI

Wniosek *de lege ferenda* do Rady Ministrów

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie przez Radę Ministrów działań zmierzających do zmiany ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, poprzez określenie w art. 5a udpp minimalnego zakresu sprawozdania jst z realizacji programu współpracy przez wskazanie w szczególności obowiązku ujęcia w sprawozdaniu: wysokości środków finansowych wykorzystanych na realizację programu współpracy z uwzględnieniem trybów zlecania zadań publicznych, informacji o zrealizowanych pozafinansowych formach współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz wyniku oceny realizacji programu, o której mowa w art. 5a ust. 4 pkt 9 udpp.

W obecnym brzmieniu art. 5a ust. 3 udpp określa jedynie termin przedłożenia sprawozdania z realizacji programu współpracy organowi stanowiącemu jst oraz obowiązek jego publikacji w BIP. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że jst wprawdzie terminowo sporządzały sprawozdania, ale wykazywane w nich dane były niejednolite (np. ujmowano środki przeznaczane na współpracę na podstawie różnych ustaw, nie zawsze ujmowano dane o współpracy pozafinansowej), a programy współpracy nie były obejmowane systematyczną i udokumentowaną ewaluacją, której wyniki mogłyby zostać wykorzystane na potrzeby opracowania programów na kolejne lata. Ujednolicenie w zakresie minimalnej zawartości sprawozdań znacząco poprawiłoby jakość tych dokumentów i zapewniłoby porównywalność danych zarówno w ramach danej jst (np. w ujęciu rok do roku), jak i pomiędzy jednostkami samorządu. Społeczność lokalna zyskałaby wiedzę niezbędną do monitorowania i porównywania działalności poszczególnych jst w obszarze współpracy z organizacjami pozarządowymi. Ponadto publikowanie w BIP sprawozdań zawierających podstawowe, porównywalne dane o współpracy umożliwiłoby bardziej precyzyjną analizę sytuacji sektora organizacji pozarządowych. Wnioskowane rozwiązanie wpisuje się również w postulaty ekspertów, które wskazują na potrzebę standaryzacji sprawozdawczości z realizacji programów współpracy.

Wnioski systemowe

Do Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego

Najwyższa Izba Kontroli wnosi także o podjęcie przez Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego działań zmierzających do wydania rekomendacji dotyczących standardów opracowywania programów współpracy oraz sprawozdań z ich realizacji, które ułatwiłyby sporządzanie tych dokumentów.

Z przeprowadzonego badania kwestionariuszowego wynika, że na obszarze trzech objętych badaniami województw występowały przypadki samorządów, które nie uchwalały programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. Z kolei w większości skontrolowanych jst

obowiązujące w kolejnych latach programy zawierały identyczne lub zbliżone postanowienia. Różny był natomiast stopień ich szczegółowości i zakres ujmowanych danych (np. w niektórych ujmowano wyłącznie środki na zadania publiczne zlecane organizacjom na podstawie udpp, w innych uwzględniano także środki na zadania realizowane na podstawie odrębnych przepisów). W większości jst nie włączano organizacji pozarządowych w przygotowywanie założeń programu, dokonując rozpoznania ich potrzeb. Nie prowadzono również systematycznej i udokumentowanej ewaluacji programów, której wyniki mogłyby zostać wykorzystane na potrzeby opracowania programów na kolejne lata. Ponadto nie wszystkie zbadane sprawozdania zapewniały kompleksową informację o podejmowanych przez samorząd działaniach i formach współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Rekomendacje dotyczące programów współpracy i sprawozdań z ich realizacji stanowiłyby materiał pomocniczy, wspierający m.in. jst w opracowywaniu tych dokumentów, co także pozwoliłoby na ujednolicenie podejścia do ich sporządzania. Przyjęta forma wskazówek nie ograniczałaby natomiast samorządów w kształtowaniu merytorycznej zawartości tych dokumentów we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Zdaniem NIK wskazane jest wydanie rekomendacji, które zawierałyby wskazówki dotyczące:

- zawartości programów współpracy w kontekście zawierania w nich norm o charakterze abstrakcyjno-generalnym i konsekwencji takich norm dla publikacji i statusu prawnego tych programów,
- kwestii ujmowania w programach i sprawozdaniach z ich realizacji środków przyznawanych przez jst na współpracę z organizacjami pozarządowymi na podstawie różnych przepisów prawa (np. udpp, ufzo, ustawy o rehabilitacji oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, ustawy z 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych[12]),
- dokonywania oceny realizacji programu i zawierania wyniku tej oceny w sprawozdaniach z jego realizacji, tak aby miała ona wymierny charakter (odnosiła się do ustalonego poziomu mierzalnych wskaźników) i służyła ewaluacji współpracy, umożliwiając wyciąganie wniosków przydatnych dla jej kształtowania w kolejnych latach,
- zawartości programów współpracy i sprawozdań z ich realizacji w kontekście ujmowania w nich wszystkich istotnych aspektów współpracy, nie tylko finansowych, ale również instytucjonalnych i pozafinansowych,
- dobrych praktyk w opracowywaniu programów i sprawozdań (np. angażowania organizacji pozarządowych w kształtowanie programów współpracy na wczesnym etapie jego opracowania,

[12] Dz. U. z 2025 r. poz. 244, ze zm.; dalej: ustawa o osp.

wykorzystywania mechanizmów zachęcających do współpracy i angażujących społeczność lokalną, zapewnienia odpowiedniego czasu na zgłaszanie uwag w ramach konsultacji programu współpracy, wykorzystywania zintegrowanych systemów zarządzania przy ewaluacji programów).

Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, starostowie, marszałkowie województw

W związku z wynikami kontroli, niezależnie od wniosków przekazanych kierownikom kontrolowanych jednostek, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, starostów i marszałków województw o:

- unikanie przedłużającego się rozliczania przez jst zadań realizowanych przez organizacje pozarządowe, zapewnianie śladu rewizyjnego z weryfikacji składanych rozliczeń oraz informowanie organizacji pozarządowych o akceptacji rozliczenia przyznanej dotacji lub zapewnienie dostępu do tej informacji (np. w systemie elektronicznym przeznaczonym do obsługi dotacji),
- ograniczenie nakładania na organizacje pozarządowe realizujące zadania publiczne nadmiernych obowiązków dokumentacyjnych podczas rozliczania zadania (np. przedstawiania oryginałów dokumentów księgowych) na rzecz wymagania niezbędnych dowodów potwierdzających wykonanie zadania zgodnie z warunkami umowy (np. zestawienia dowodów księgowych umożliwiającego ocenę kwalifikowalności kosztów),
- wykorzystywanie możliwości dokonywania kontroli i oceny realizacji zadania publicznego zleconego do realizacji organizacjom pozarządowym przewidzianej w art. 17 udpp, pozwalającej na kompleksową ocenę sposobu realizacji zadania oraz mającej wymiar prewencyjny.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. OPRACOWANIE I REALIZACJA PROGRAMÓW WSPÓŁPRACY Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI ORAZ REZULTATY ICH REALIZACJI

W latach 2023–2025 kontrolowane jst podejmowały współpracę z organizacjami pozarządowymi realizowaną zgodnie z kierunkami wyznaczonymi głównie w rocznych programach współpracy, sporządzanych na podstawie udpp. Planowanie współpracy w ujęciu wieloletnim nie stanowiło powszechnej praktyki. Wieloletnie programy współpracy obowiązywały w trzech jst.

Programy opracowywano i uchwalano zgodnie z ustawowymi wymogami, różny był jednak zakres i rozmiar ujmowanej w nich współpracy. Większość jst uwzględniała głównie tryby i formy określone w udpp, niektóre zaś również działania podejmowane na podstawie przepisów innych ustaw. W sposób odmienny w jst określano również status prawny tych dokumentów, uznając je (lub nie) za akty prawa miejscowego, co wiązało się w szczególności z niejednolitymi rozstrzygnięciami nadzorczymi właściwych wojewodów.

W zdecydowanej większości samorządów nie prowadzono systematycznej i udokumentowanej ewaluacji programów i realizowanej na ich podstawie współpracy, co zdaniem NIK ma istotne znaczenie dla oceny efektywności tej współpracy oraz wyznaczania kierunków na kolejne lata. Współpracę podsumowywano w sporządzanych po zakończeniu roku sprawozdaniach, których forma i zakres nie zostały określone w udpp. Zbadane sprawozdania nie zawsze dostarczały pełnej informacji o skali i formach podejmowanych w jst działań.

Realizowana w kontrolowanym okresie współpraca miała głównie charakter finansowy i polegała na zleceniu organizacjom pozarządowym zadań publicznych w trybach otwartego konkursu ofert oraz małych grantów (art. 19a udpp). W samorządach rzadko korzystano natomiast z innych trybów, tj. inicjatywy własnej (art. 12 udpp), czy regrantingu (art. 16a udpp).

Ustanawianie programów współpracy

We wszystkich skontrolowanych jst podstawowym dokumentem, określającym ramy współpracy z organizacjami pozarządowymi w latach 2023–2025 był roczny program współpracy. Programy współpracy były uchwalane przez organy stanowiące jst terminowo, tj. zgodnie z art. 5a ust. 1 udpp, do 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu, co umożliwiało ich realizację od początku okresu, na jaki zostały ustanowione.

Jedynie w trzech jst w okresie objętym kontrolą obowiązywały równocześnie wieloletnie programy współpracy, tj. Wieloletni program współpracy Województwa Małopolskiego na lata 2023–2027, Wieloletni program współpracy Gminy Miasta Tarnowa na lata 2021–2025 oraz Wieloletnie Programy Współpracy Miasta Konina na lata 2020–2024 oraz 2025–2029.

Konsultacje z organizacjami pozarządowymi

Uchwalanie programów współpracy w każdej z kontrolowanych jst poprzedzano konsultacjami z organizacjami pozarządowymi. Konsultacje prowadzono na podstawie obowiązujących w jst uchwał, wydanych na podstawie art. 5 ust. 5 udpp.

Szczegółowe badania NIK dotyczyły opracowywania i uzgadniania programów współpracy na 2024 r. W kontrolowanych jst konsultacje tych programów trwały od 4 do 32 dni. W siedmiu z nich czas na zgłaszanie uwag do projektu programu wynosił ponad 14 dni od ogłoszenia/zawiadomienia o rozpoczęciu konsultacji, w jednej 12 dni, zaś w dwóch nie przekraczał siedmiu dni. Wykorzystywane przez jst różne kanały komunikacyjne umożliwiały udział w konsultacjach szerokiego grona przedstawicieli organizacji pozarządowych. Informacje o konsultacjach zamieszczono m.in. na stronie internetowej jst, w BIP, na tablicy ogłoszeń w urzędzie lub rozsyłano drogą elektroniczną do organizacji pozarządowych z bazy kontaktowej urzędu. Zainteresowani mogli zgłaszać uwagi i wnioski poprzez wypełnienie ankiety lub formularza zgłoszeniowego, drogą pisemną lub elektroniczną, za pośrednictwem internetowego forum lub podczas organizowanych w niektórych jst spotkań konsultacyjnych.

W skontrolowanych jst konsultacje programów współpracy przebiegały zgodnie z obowiązującymi regulacjami, z wyjątkiem Urzędu Miejskiego w Jarocinie, w którym nie dopełniono obowiązku podania do publicznej wiadomości informacji o przystąpieniu do opracowywania programu współpracy na 2024 r. co najmniej siedem dni przed planowanym terminem odbycia sesji Rady Gminy. Informację tę podano do publicznej wiadomości pięć dni przed planowanym terminem sesji. Dodatkowo projekt kolejnej uchwały w sprawie przyjęcia programu współpracy na 2024 r. (tj. zmienionej na skutek wszczęcia przez Wojewodę Wielkopolskiego postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności pierwszej uchwały w tej sprawie) w ogóle nie został podany do publicznej wiadomości.

W sześciu skontrolowanych jst w ramach przeprowadzonych konsultacji projektu programu na 2024 r. organizacje pozarządowe nie zgłosiły żadnych uwag ani wniosków. W pozostałych czterech organizacje zgłosiły od dwóch do dziewięciu uwag, które dotyczyły m.in. zwiększenia planowanej kwoty dotacji na wybrane zadania, zorganizowania konkursu

na wkłady własne do projektów organizacji pozarządowych, zmian w zadaniach priorytetowych. Spośród zgłoszonych łącznie 25 wniosków cztery (dotyczące dwóch programów współpracy) zostały uwzględnione. Wśród przyczyn nieuwzględnienia wniosków samorządy wskazywały m.in. brak zaplanowanych środków finansowych na ten cel w budżecie na 2024 r. lub uwzględnienie podnoszonych kwestii w treści projektu.

Zdaniem NIK wpływ na niewielki udział w konsultacjach oraz na jakość zgłaszanych wniosków może mieć m.in. krótki okres konsultacji. Kilkudniowy termin na konsultacje w wielu przypadkach może okazać się niewystarczający na dotarcie do informacji o trwającym procesie, zapoznanie się z projektowanym aktem oraz opracowanie i zgłoszenie wartościowych merytorycznie uwag. Zbyt krótki okres konsultacji osłabia ich realne znaczenie oraz może negatywnie wpływać na zaangażowanie w ten proces.

Zawartość programów współpracy zgodna z udpp

Programy współpracy poddane kontroli NIK odpowiadały wymogom określonym w udpp – programy roczne zawierały elementy wymienione w art. 5a ust. 4 udpp, a programy wieloletnie w art. 5a ust. 5 udpp. W programach rocznych określano w szczególności:

- cel główny i cele szczegółowe programu,
- zakres przedmiotowy,
- wysokość środków planowanych na realizację programu,
- sposób oceny realizacji programu.

Analiza treści rocznych programów współpracy wykazała, że ich treść nie zmieniała się istotnie w kolejnych latach, zawierały one identyczne lub zbliżone postanowienia. Dotyczyło to zwłaszcza celów i zasad współpracy, wykorzystywanych form współpracy oraz sposobu realizacji programu. W większości przypadków jedyną zmianą w kolejnym programie było zwiększenie wysokości środków planowanych na jego realizację. Inne zmiany dotyczyły listy lub opisu zadań priorytetowych oraz sposobu oceny realizacji programu. Na potrzeby opracowania programu współpracy w kontrolowanych jst nie prowadzono sformalizowanego rozeznania i analizy potrzeb lokalnej wspólnoty, wymagających zaspokojenia. Podejmowane w tym celu działania miały w większości przypadków charakter roboczy i nieudokumentowany. Z wyjaśnień przedstawicieli kontrolowanych jednostek wynikało, że przy tworzeniu programów i określaniu ich zakresu przedmiotowego opierano się na doświadczeniach z lat poprzednich; korzystano z wiedzy i praktyki pracowników samorządowych, w tym wynikających z zadań realizowanych z udziałem organizacji pozarządowych; brano pod uwagę zgłaszane przez organizacje podczas konsultacji wnioski, gotowość do realizacji wybranych zadań publicznych, zainteresowanie konkursami. Brak zmian najczęściej

tłumaczono faktem, że zgłaszane przez organizacje potrzeby dotyczyły zwiększenia dostępnych środków, a nie zmiany zasad współpracy.

Tylko w niektórych jst organizacje pozarządowe włączano w proces określania zakresu przedmiotowego współpracy na etapie poprzedzającym konsultacje programu, wymagane na podstawie art. 5a ust. 1 udpp.

Przykład

W **Urzędzie Miasta w Trzebini** organizacje pozarządowe w terminie od 15 czerwca do 15 sierpnia każdego roku mogły zgłaszać propozycje realizacji zadań publicznych oraz innych form współpracy do odpowiednich wydziałów Urzędu oraz jednostek organizacyjnych właściwych do zakresu merytorycznego danego zadania. Projekty programów współpracy były przygotowywane z uwzględnieniem zebranych informacji. Podczas opracowania programu na 2024 r. (w okresie od czerwca do sierpnia 2023 r.) do Urzędu wpłynęło 15 propozycji współpracy zgłoszonych przez organizacje pozarządowe. Wszystkie złożone propozycje zostały rozpatrzone przez Urząd pozytywnie i ujęte w programie na 2024 r.

W zakresie przeprowadzenia rozeznania potrzeb wspólnoty, które wymagały zaspokojenia, **Starosta Powiatu Mińskiego** wyjaśnił, że do 30 września każdego roku organizacje pozarządowe mogły składać wnioski do Zarządu Powiatu Mińskiego dotyczące zabezpieczenia środków w budżecie powiatu na następny rok na organizację różnego rodzaju imprez. Na podstawie tych wniosków, po opinii wydziałów merytorycznych, Zarząd Powiatu planował środki dla organizacji pozarządowych przewidziane w otwartych konkursach ofert lub jako współorganizacja imprez i przedstawiał Radzie Powiatu Mińskiego w projekcie budżetu na rok następny.

Zdaniem NIK włączanie organizacji pozarządowych w proces przygotowania programu współpracy (jeszcze na etapie poprzedzającym jego konsultacje) stanowi dobrą praktykę i zwiększa wartość takiego dokumentu, jako wypracowanego w ramach partnerskiego dialogu i odpowiadającego na faktyczne potrzeby społeczeństwa lokalnego.

Ograniczone działania ewaluacyjne

W kontrolowanych jst programy współpracy nie były obejmowane systematyczną i udokumentowaną ewaluacją, której wyniki mogłyby zostać wykorzystane na potrzeby opracowania programów współpracy na kolejne lata. Ewentualne działania ewaluacyjne, zmierzające do oceny efektywności programu i wyciągnięcia wniosków na przyszłość, miały charakter niesformalizowany.

Przykład

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie** proces przygotowania programu współpracy na 2024 r. nie obejmował formalnie odrębnej, udokumentowanej ewaluacji dotychczasowych programów, jako samodzielnego etapu prac. Tłumaczono to brakiem w udpp obowiązku sporządzania odrębnych dokumentów ewaluacyjnych. Według wyjaśnień Dyrektora Urzędu analizę funkcjonowania dotychczasowych programów prowadzono na roboczo w sposób ciągły, poprzez: bieżącą analizę zgłaszanych potrzeb organizacji pozarządowych; ocenę zainteresowania konkursami i jakości ofert; wnioski i uwagi zgłaszane przez organizacje pozarządowe oraz Mazowiecką Radę Działalności Pożytku Publicznego (Mazowiecka RDPP); sprawozdania z realizacji zadań, przekazywane przez poszczególne komórki urzędu. Informacje te były podstawą zmian w programie współpracy.

Tylko w jednym ze skontrolowanych samorządów – w Urzędzie Miasta Trzebini – w programach współpracy na 2023 r. i 2024 r. ustanowiono wymóg poddania ich ewaluacji, rozumianej jako planowe działania w celu oceny realizacji wykonania programu. W ramach tego procesu w Urzędzie w oparciu o ustalone wskaźniki ewaluacji (tj. m.in. liczba otwartych konkursów ofert, liczba umów, wysokość kwot udzielonych dotacji w= poszczególnych obszarach zadaniowych) prowadzono wieloletni monitoring realizacji programów współpracy. Po zakończeniu okresu obowiązywania rocznego programu porównywano osiągnięte wartości wskaźników do lat wcześniejszych (tj. od 2018 r.). Prowadzone statystyki nie stanowiły jednak podstawy do dokonywania zmian w treści kolejnych programów. Pozwalały jedynie określić stopień realizacji danego programu, odnosząc go do lat wcześniejszych. Brak istotnych zmian w zapisach programów współpracy na kolejne lata, zdaniem kontrolowanej jst, wynikał z dobrej realizacji współpracy w poprzednich okresach oraz pozytywnych opinii partnerów społecznych. W programie na 2025 r. zrezygnowano m.in. z określenia wskaźników ewaluacji, co według wyjaśnień Burmistrza Trzebini miało charakter techniczny, w celu uniknięcia dublowania się informacji zawartych w sprawozdaniu i w dokumentach ewaluacyjnych, a brak zapisu nie wpływał na bieżący monitoring oraz sprawozdawczość.

Ogólne cele współpracy

W zbadanych programach współpracy ich cele określano w sposób ogólny.

Przykład

W programach współpracy na 2023 r. i na 2024 r. **gminy Jarocin** za cel główny współpracy uznano kształtowanie demokratycznego ładu społecznego w środowisku lokalnym, poprzez budowanie partnerstwa

między administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi, czemu służyć miało wspieranie organizacji pozarządowych w realizacji ważnych celów społecznych oraz poprawy jakości życia jego mieszkańców poprzez zwiększenie udziału organizacji pozarządowych we wprowadzaniu nowych rozwiązań i realizacji zadań publicznych.

W programach współpracy na lata 2023, 2024 i 2025 **gminy Grodzisk Mazowiecki** jako cel główny wskazano aktywizację społeczności lokalnej i budowanie społeczeństwa obywatelskiego, zaś jako cele szczegółowe: rozszerzenie oferty usług świadczonych przez gminę na rzecz jej mieszkańców, poprawę jakości i efektywności świadczenia usług publicznych, zwiększenie udziału mieszkańców w rozwiązywaniu problemów lokalnych oraz wprowadzanie nowatorskich działań na rzecz mieszkańców.

W obowiązujących w latach 2023–2025 rocznych programach współpracy **województwa mazowieckiego** celem głównym (nadrzędnym) współpracy z organizacjami pozarządowymi była realizacja działalności społecznie użytecznej poprzez lepsze zaspokajanie potrzeb i podnoszenie poziomu życia mieszkańców regionu oraz wspomaganie zrównoważonego rozwoju województwa, zgodnie ze Strategią rozwoju województwa mazowieckiego 2030+.

Brak określenia rezultatów i docelowych wartości wskaźników

W żadnym z programów współpracy nie określono rezultatów, które miały wskazywać, że wyznaczone cele zostaną uznane za osiągnięte. Według wyjaśnień kontrolowanych wynikało to z faktu, że przepisy udpp nie nakładają obowiązku ich określenia. Pojęciem mierników lub wskaźników posługiwano się natomiast na potrzeby określenia sposobu oceny realizacji programu, czyli przy okazji wypełniania wymogu dotyczącego treści programu zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 9 udpp. Wszystkie badane programy współpracy na 2024 r. zawierały mierniki/wskaźniki służące do mierzenia stopnia realizacji danego programu (tzw. mierniki efektywności programu). Wśród nich najczęściej powtarzały się: liczba ofert złożonych w ogłoszonych konkursach, liczba zawartych umów, wysokość środków finansowych przeznaczonych dla organizacji. Jednak w żadnym z programów współpracy nie określono docelowych wartości (liczbowych lub procentowych), po osiągnięciu których program można byłoby uznać za zrealizowany w założony sposób, a cele za osiągnięte.

Zdaniem NIK określenie – na potrzeby oceny realizacji programu – wskaźników/mierników powinno umożliwiać sprawdzenie, czy i w jakim stopniu udało się zrealizować założenia (cele) przyjęte na etapie jego opracowania. Dokonanie rzetelnej oceny realizacji programu nie jest możliwe, jeśli nie został określony pułap oczekiwań, tj. oczekiwana wartości wskaźnika/miernika. Może on zostać wyznaczony w ramach bieżącego programu (np. w postaci oczekiwanych do osiągnięcia wartości

lub procent wykonania) albo poprzez odniesienie oczekiwań do osiągniętych wartości adekwatnych mierników z lat wcześniejszych, co pozwoli na porównanie i ocenę współpracy w szerszej, kilkuletniej pespektywie. W przeciwnym przypadku trudno mówić w ogóle o ocenie realizacji programu. Przedstawienie liczby przeprowadzonych konkursów, zawartych umów lub wysokość kwot udzielonych dotacji dostarcza informacji o rozmiarach współpracy, ale bez odniesienia ich do zakładanych wartości nie stanowi jego oceny. Zdaniem NIK, ocena realizacji programu współpracy ma istotne znaczenie, nie tylko dlatego, że wymaga tego ustawa (udpp), ale przede wszystkim dla procesu ewaluacji współpracy, oceny jej efektywności oraz wyznaczania kierunków na kolejne lata. Brak ewaluacji oraz rzetelnej oceny programu współpracy istotnie ogranicza jego znaczenie. Sprzyja to tworzeniu programów niemających realnego znaczenia dla kształtowania stosunków pomiędzy jst a organizacjami pozarządowymi, a jedynie w celu wypełnienia ustawowego obowiązku.

NIK zauważa ponadto, że sposób oceny realizacji programu współpracy nie powinien ograniczać się do wskazania mierników efektywności programu (co miało miejsce w części zbadanych dokumentów, np. w programach współpracy na 2024 r. województwa małopolskiego, gminy Grodzisk Mazowiecki, gminy Jarocin). W tym zakresie NIK podziela stanowisko autorów komentarza do udpp[13], iż w zakresie wymaganego do zamieszczenia w rocznym programie współpracy *sposobu oceny realizacji programu* powinny znaleźć się dwojakie regulacje: formalne i materialne. W części formalnej powinny znaleźć się wskazania, kto i w jakim trybie przeprowadza ocenę. Z kolei w części materialnej powinny znaleźć się wskaźniki umożliwiające ocenę stopnia realizacji programu.

Nadzór nad uchwałami ws. przyjęcia programów współpracy

Uchwały w sprawie przyjęcia programów współpracy nie były przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych właściwych wojewodów, z wyjątkiem uchwały nr 840 z 30 listopada 2022 r. Rady Miasta Konina w sprawie programu współpracy na 2023 r. Wojewoda Wielkopolski stwierdził nieważność § 11 ust. 6 ww. uchwały ze względu na wprowadzenie nieuprawnionego, w stosunku do przepisów udpp, ograniczenia dotyczącego udziału w pracach komisji konkursowej osób posiadających wiedzę specjalistyczną. Z kolei w przypadku uchwały Rady Miejskiej w Jarocinie ustanawiającej program współpracy na 2024 r.[14] Wojewoda Wielkopolski wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności, m.in. ze względu na niezgodność z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, tj. niepodanie, że uchwałę

[13] Grzegorz Piotr Kubalski, Bernadeta Skóbel, Komentarz, 2020 r. wyd. 1.

[14] Uchwała nr XCV/820/2023 z 25 października 2023 r.

ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym[15]. Rozstrzygnięcie nadzorcze nie zostało jednak wydane, ponieważ Rada Miejska w Jarocinie uchyliła ww. uchwałę i podjęła nową, dokonując zmiany postanowień, których wadliwość była przyczyną wszczęcia postępowania nadzorczego. W szczególności podano, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Podejmowane w latach 2022–2024 przez organy stanowiące kontrolowanych jst uchwały w sprawie przyjęcia programów współpracy nie były przedmiotem zainteresowania prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury i nie były przez nich kwestionowane.

Niejednolity status prawny uchwał ws. przyjęcia programu

W trakcie kontroli w jst stwierdzono niejednolite podejście do charakteru prawnego uchwał organów stanowiących jst w sprawie przyjęcia rocznych programów współpracy na lata 2023–2025, tj. kwalifikowania ich jako aktu prawa miejscowego i w konsekwencji obowiązku publikacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych. Spośród 10 skontrolowanych samorządów:

- w dwóch (Starostwo Powiatowe w Krakowie, Urząd Miasta Tarnowa) do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym przekazano każdą z uchwał dotyczących rocznych programów na lata 2023–2025;
- w czterech (Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie, Starostwo Powiatowe w Mińsku Mazowieckim, Urząd Miasta Siedlce, Urząd Miasta w Trzebini) żadna z uchwał nie została przekazana do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym;
- w czterech opublikowano tylko część z uchwał (tj. w Urzędzie Miejskim w Grodzisku Mazowieckim, Urzędzie Miejskim w Jarocinie i Urzędzie Miejskim w Koninie uchwały dotyczące programów na 2024 i 2025 r.; w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego w Krakowie uchwałę dotyczącą programu na 2025 r.).

Przyczyną różnego podejścia były niejednolite rozstrzygnięcia nadzorcze właściwych wojewodów oraz orzecznictwo sądowo-administracyjne co do charakteru prawnego tych uchwał[16]. Wojewoda Wielkopolski

---

[15] Ponadto z uwagi na naruszenie: art. 5a ust. 4 pkt 8 udpp, gdyż nie podano w programie współpracy wysokości środków planowanych na jego realizację oraz art. 15 ust. 2b, ust. 2e i ust. 2ea udpp, gdyż nie wskazano, iż w skład komisji konkursowej powoływanej przez Burmistrza Jarocina wchodzą przedstawiciele organu wykonawczego jst, a wskazano, że wchodzą eksperci, jako osoby reprezentujące obszary działania zbieżne z zakresem merytorycznym ogłoszonego konkursu.

[16] Na niejednolitość w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewodów NIK wskazywała również w informacji o wynikach kontroli P/25/052 Funkcjonowanie nadzoru wojewodów nad jednostkami samorządu terytorialnego.

oraz Wojewoda Małopolski w pismach skierowanych do wszystkich jst na terenie województwa (odpowiednio z dnia 28 września 2023 r. oraz 18 listopada 2024 r.), powołując się na kształtujące się orzecznictwo sądów administracyjnych w Polsce, wskazali na konieczność publikacji uchwał w sprawie przyjęcia programów współpracy, jako aktów prawa miejscowego. Z kolei Wojewoda Mazowiecki w rozstrzygnięciach nadzorczych wydawanych m.in. w kontrolowanym okresie[17] stanął na stanowisku, że program współpracy nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego.

W składanych wyjaśnieniach kierownicy jednostek kontrolowanych wskazywali, że postępowali adekwatnie do stanowisk prezentowanych przez właściwe organy nadzoru.

Przykład

Starosta Powiatu Mińskiego wyjaśnił, że nie publikowano uchwał, ponieważ przepisy udpp nie nakładają takiego obowiązku. Starosta wskazał na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego[18], w uzasadnieniu którego stwierdzono m.in., iż w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez rady powiatu, które zawierają przepisy powszechnie obowiązujące. Uchwale w sprawie przyjęcia programu współpracy nie można przypisać cech aktu prawa miejscowego, o którym mowa w art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Uchwała podjęta na podstawie art. 5a udpp jest aktem kierownictwa wewnętrznego, która nie mieści się w katalogu aktów podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Burmistrz Jarocina wyjaśniła, że do 2022 r. uchwały nie były publikowane w Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego i nie było to kwestionowane przez organ nadzoru. W 2023 r. Wojewoda Wielkopolski wszczął postępowanie nadzorcze w związku z naruszeniem art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Programy współpracy obowiązujące w 2024 r. i 2025 r. zawierały już zapis, że: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.*

---

[17] Np. z 29 grudnia 2023 r. zn. WNP-I.4131.255.2023.MW, Dz. Urz. Woj. Maz. z 2023 r. poz. 15115.

[18] Nr WNP-I.4131.255.2023.MW z dnia 28 grudnia 2023 r. dotyczące uchwały nr LXIII/3/23 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Powiatu Piaseczyńskiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi uprawnionymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 r.

Prezydent Miasta Konina wyjaśnił, że w Urzędzie przyjęto, iż uchwała dotycząca Programu współpracy na 2023 r. nie stanowiła aktu prawa miejscowego, dlatego nie została przekazana Wojewodzie Wielkopolskiemu do publikacji. Po otrzymaniu pisma z Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu, w którym jednoznacznie wskazano, że programy współpracy stanowią akt prawa miejscowego, kolejne uchwały były publikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zgodnie z prezentowanym w judykaturze stanowiskiem[19], do kategorii aktów prawa miejscowego należy kwalifikować akty zawierające normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Kwalifikacja danego aktu jako aktu prawa miejscowego nie ma charakteru automatycznego i każdorazowo wymaga oceny treści uchwały. Dla uznania danego aktu za akt prawa miejscowego wystarczające jest, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Przyjęcie, że uchwała w sprawie programów współpracy z organizacjami pozarządowymi stanowi akt prawa miejscowego, implikuje konieczność ogłoszenia takiej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uchwała z zakresu prawa miejscowego, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, a która nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna. Nieważność ta dotyczy nie tylko jej postanowień sprzecznych z przepisami, ale dotyczy całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu jej nieogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może ona wywołać skutków prawnych w niej zamierzonych.

Od 2018 r. w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowano pogląd, zgodnie z którym uchwała organu stanowiącego jst w sprawie programu współpracy jest aktem prawa miejscowego, ponieważ zawiera postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym, dotyczące współpracy gminy z organizacjami, spełniającymi kryteria określone

[19] Por. wyrok NSA z dnia 10 lipca 2025 r. (III OSK 1653/24), wyrok WSA w Szczecinie z dnia 25 listopada 2021 r. (II SA/Sz 841/21), wyrok WSA w Kielcach z dnia 17 czerwca 2020 r. (II SA/Ke 393/20), wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2019 r. (II OSK 3156/18).

w udpp. Nie stanowi tym samym o sytuacji konkretnie określonego adresata, ale o sytuacji prawnej wszystkich podmiotów spełniających określone ustawowo kryteria, w tym przypadku nieokreślonej liczby organizacji pozarządowych (bez względu na formę organizacyjną), prowadzących działalność pożytku publicznego, również tych przyszłych, a jeszcze nieistniejących. Pogląd ten znalazł potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 kwietnia 2025 r. (III OSK 2682/23), który stwierdził, że roczny program współpracy zawiera w swojej treści normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, a ponadto wydawany jest przez ustawowo wskazany organ administracji. Istnieją zatem podstawy do tego, aby zgodnie z prezentowanym w judykaturze stanowiskiem kwalifikować tę uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego.

Diagnozę ww. zagadnienia NIK przedstawiła w informacji o wynikach kontroli P/23/007 *Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacja prawna*, kierując do Rady Ministrów *wniosek de lege ferenda* o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu doprecyzowanie przepisów udpp, które wyeliminuje rozbieżności interpretacyjne co do charakteru prawnego uchwały organu stanowiącego jst w sprawie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Ww. wniosek znalazł odzwierciedlenie w rządowym projekcie zmiany ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[20], w którym zaproponowano wprowadzenie do ustawy przepisu (art. 5a ust. 6) stanowiącego, że programy współpracy nie są aktami prawa miejscowego. W związku z uwagami zgłoszonymi podczas konsultacji publicznych i opiniowania, m.in. dotyczącymi niekonstytucyjności ww. przepisu[21], projektodawca odstąpił od procedowania wprowadzania tej zmiany wskazując na potrzebę przeprowadzenia pogłębionej analizy prawnej.

Wątpliwości dotyczące statusu prawnego uchwał w sprawie przyjęcia programów współpracy były przedmiotem dyskusji podczas zorganizowanego przez NIK panelu ekspertów[22]. Uczestnicy dyskusji

---

[20] Projekt nr UD240 zamieszczony na stronie Rządowego Centrum Legislacji w sierpniu 2025 r. – https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12401452/katalog/13151859#13151859 (dostęp 6 sierpnia 2026 r.). W uzasadnieniu projektu zamieszczono wzmiankę, że proponowana zmiana stanowi realizację wniosku pokontrolnego NIK.

[21] Np. Federacja Polskich Banków Żywności wskazała, że propozycja dodania art. 5a ust. 6, który arbitralnie przesądza, że programy współpracy nie są aktami prawa miejscowego, jest niezgodna z zasadami prawidłowej legislacji i stoi w kolizji z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP. O kwalifikacji aktu prawnego decyduje jego merytoryczna treść (zawieranie norm generalnych i abstrakcyjnych), a nie ustawowa deklaracja jego statusu.

[22] Podsumowanie panelu ekspertów zamieszczono w załączniku nr 6.3 do niniejszej informacji.

wskazywali, że ustawowe rozstrzygnięcie tej kwestii powinno iść w kierunku wyeliminowania z ustawy tych przepisów, które dają podstawę samorządom do wpisywania do programów współpracy norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym i powodują, że programy są uznawane za akty prawa miejscowego (m.in. postanowienia dotyczące komisji konkursowych). W ich ocenie równocześnie należy też podejmować działania edukacyjne, w celu uświadamiania samorządom, jakie treści powinny znaleźć się w programie współpracy.

Współpraca finansowa

Kontrolowane samorządy w rocznych programach obowiązujących w latach 2023–2025 planowały przeznaczyć na współpracę z organizacjami pozarządowymi środki finansowe w przedziałach:

- w gminach od 3 407,2 tys. zł (gmina Trzebinia na 2024 r.) do 35 648,4 tys. zł (gmina Jarocin na 2023 r.);
- w powiatach od 400,0 tys. zł (powiat miński na 2023 r. i 2024 r.) do 13 646,0 tys. zł (powiat krakowski na 2025 r.);
- w województwach od 37 792,5 tys. zł (województwo małopolskie na 2023 r.) do 121 776,8 tys. zł (województwo mazowieckie na 2025 r.).

Podawane w programach kwoty miały charakter szacunkowy, a w większości przypadków jst wskazywały, że ostateczna wysokość środków przeznaczonych na realizację programów zostanie określona w uchwale budżetowej i/lub może ulec zmianie w ciągu danego roku budżetowego, w zależności od sytuacji finansowej jst.

Wysokość środków przeznaczonych na współpracę

Wysokość środków przeznaczonych na współpracę ustalano na podstawie propozycji zgłaszanych przez poszczególne wydziały i jednostki organizacyjne jst. Według wyjaśnień kontrolowanych opierały się one na analizach danych dotyczących współpracy z lat wcześniejszych, zawartych m.in. w sprawozdaniach końcowych z zadań realizowanych przez organizacje pozarządowe. Analizowano także występujące w tym czasie tendencje w zakresie liczby składanych ofert, kwoty wnioskowanej dotacji, liczby i kwot udzielonych dotacji oraz wskaźników gospodarczych (tj. inflacja, koszty energii, płaca minimalna). Pod uwagę brano także wnioski składane przez zainteresowane organizacje pozarządowe, wymagania wynikające ze zmieniających się przepisów dotyczących dotowanych zadań oraz nowe, planowane zadania (np. na podstawie zapisów dokumentów strategicznych jst). Analizy te miały charakter roboczy i nie były dokumentowane. Projektowane kwoty były dostosowywane do możliwości finansowych jst.

Przykład

Dyrektor **Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie** wyjaśnił, że wkłady poszczególnych komórek merytorycznych dotyczyły propozycji nowych zadań publicznych

w kolejnych programach współpracy tych dotacji nie uwzględniać, ponieważ jest to kwota bardzo wysoka i kształtuje nieprawidłowy obraz zakresu współpracy z organizacjami. W programie współpracy na 2025 r. nie ujmowano zlecania realizacji zadań publicznych organizacjom na zasadach określonych w odrębnych przepisach, a wyłącznie na zasadach określonych w udpp[23].

Gmina Grodzisk Mazowiecki w rocznych programach współpracy na lata 2023–2025 planowała wyłącznie współpracę finansową realizowaną w trybach określonych w udpp, tj. wsparcia realizacji zadania publicznego poprzez udzielenie dotacji na dofinansowanie jego realizacji (art. 11 ust. 1 pkt 1 udpp) oraz powierzenia realizacji zadania publicznego poprzez udzielenie dotacji na finansowanie jego realizacji (art. 11 ust. 1 pkt 2 udpp). Wysokość planowanych w kolejnych programach środków wynosiła: 6 000,0 tys. zł, 6 300,0 tys. zł i 8 000,0 tys. zł.

Finansowe formy współpracy

Finansową współpracę z organizacjami pozarządowymi kontrolowane samorządy realizowały przede wszystkim w trybach przewidzianych w udpp, tj. poprzez wsparcie realizacji zadania publicznego (na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 1 udpp) z udzieleniem dotacji na dofinansowanie jego realizacji oraz poprzez powierzenie realizacji zadania publicznego (na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 udpp) z udzieleniem dotacji na finansowanie jego realizacji. Na współpracę w ww. trybach jst w latach 2023–2025 przeznaczyły łącznie 730 687,0 tys. zł, tj. 78,9% z ogółu środków przeznaczonych w tym okresie na współpracę z organizacjami pozarządowymi. Najwięcej środków, tj. 44,7% (413 770,5 tys. zł), przeznaczono na wsparcie realizacji zadań publicznych, zaś 34,2% (316 916,4 tys. zł) na powierzenie realizacji zadań publicznych. Forma wsparcia realizacji zadania publicznego dominowała w województwach oraz w gminach, które na ten cel w latach 2023–2025 przeznaczyły odpowiednio: 309 311,8 tys. zł i 100 067,9 tys. zł, tj. 46,1% i 46,6% środków finansowych przeznaczonych na współpracę z organizacjami pozarządowymi w tych samorządach. Z kolei w starostwach największą pulę środków, tj. 84,1% (33 114,6 tys. zł) przeznaczono na powierzenie realizacji zadań publicznych.

Na inne formy współpracy finansowej jst w kontrolowanym okresie przeznaczyły 195 077,4 tys. zł, tj. 21,1% z ogółu środków finansowych przeznaczonych na współpracę z organizacjami pozarządowymi. Wśród nich mieściła się: współpraca realizowana na podstawie przepisów innych

[23] Pomimo tego w programie na 2025 r. zaplanowane zostały środki w wysokości 391,5 tys. zł na dotacje dla ochotniczych straży pożarnych udzielane na zasadach ustawy o osp.

ustaw, tj. w szczególności ustawy o rehabilitacji oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, ufzo, ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[24]; zakup od organizacji pozarządowych towarów lub usług na podstawie Pzp (lub z ich pominięciem z uwagi na próg stosowania tej ustawy); zlecanie organizacjom pozarządowym zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert w trybie małych grantów. Wysokość środków finansowych przeznaczonych w latach 2023–2025 przez kontrolowane jst na realizację zadań publicznych w trybie małych grantów wynosiła łącznie 19 152,7 tys. zł i w żadnej z jst nie przekraczała 20% dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe (zgodnie z art. 19a ust. 7 udpp).

Finansowane obszary współpracy

Spośród zadań publicznych wymienionych w art. 4 ust. 1 udpp [25] skontrolowane samorządy (w latach 2023–2025) największe środki przyznawały na współpracę z organizacjami pozarządowymi w obszarach:

1) wspierania i upowszechniania kultury fizycznej (art. 4 ust. 1 pkt 17) – łącznie: 156 893,3 tys. zł;
2) pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób (art. 4 ust. 1 pkt 1) – łącznie 82 409,0 tys. zł;
3) działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (art. 4 ust. 1 pkt 2) – łącznie 80 939,6 tys. zł;
4) działalności na rzecz osób niepełnosprawnych (art. 4 ust. 1 pkt 7) – łącznie 78 883,4 tys. zł;
5) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego (art. 4 ust. 1 pkt 16) – łącznie 77 016,8 tys. zł;
6) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (art. 4 ust. 1 pkt 1a) – łącznie 69 586,0 tys. zł;
7) turystyki i krajoznawstwa (art. 4 ust. 1 pkt 19) – łącznie 53 038,9 tys. zł;
8) przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym (art. 4 ust. 1 pkt 32) – łącznie 48 150,4 tys. zł;
9) nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania (art. 4 ust. 1 pkt 14) – łącznie 32 181,8 tys. zł;
10) działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych (art. 4 ust. 1 pkt 13) – łącznie 25 204,3 tys. zł;
11) ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego (art. 4 ust. 1 pkt 18) – łącznie 23 040,3 tys. zł.

[24] Dz. U. z 2024 r., poz. 1292, ze zm.

[25] Dalej: zadania publiczne.

Na realizację zadań w ww. obszarach przyznano 78,6% środków finansowych przeznaczonych przez jst na współpracę z organizacjami pozarządowymi. W gminach największe środki przyznawano na zadania z zakresu pomocy społecznej – 45,3% środków, a w województwach na zadania w obszarze kultury fizycznej – 18,6% środków. Natomiast w powiatach środki kierowano głównie na działalność na rzecz osób niepełnosprawnych – 75,2% środków. Najbardziej zróżnicowaną współpracę o charakterze finansowym prowadziły województwa, w których organizacjom pozarządowym przyznawano środki na zadania w ramach 26 obszarów zaliczanych do sfery zadań publicznych według art. 4 ust. 1 udpp. W gminach współpracę finansową z organizacjami pozarządowymi prowadzono w 22 obszarach sfery zadań publicznych, zaś w powiatach jedynie w 13 obszarach. W 11 z 41 obszarów, zaliczanych do sfery zadań publicznych w art. 4 ust. 1 uddp, skontrolowane samorządy nie podejmowały współpracy finansowej z organizacjami pozarządowymi, m.in. w zakresie: pomocy Polonii i Polakom za granicą; działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych; działalności na rzecz weteranów; promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą.

W ramach współpracy finansowej podejmowanej z organizacjami pozarządowymi na podstawie przepisów innych ustaw największe środki w kontrolowanym okresie samorządy przyznawały na podstawie ustawy o rehabilitacji oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (ogółem 67 185,8 tys. zł) oraz na podstawie Pzp (ogółem 35 507,5 tys. zł).

Dofinansowanie wkładów własnych

W dwóch z 10 skontrolowanych jst w latach 2023–2025 w ramach współpracy finansowej organizacjom pozarządowym przyznawano środki na dofinansowanie wkładów własnych do zadań publicznych, na realizację których organizacje te pozyskiwały środki finansowe z innych źródeł zewnętrznych.

Przykład

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie**, w ramach ogłaszanego corocznie otwartego konkursu ofert pn. Fundusz wkładów własnych, w latach 2023–2025 wystąpiło 31 przypadków przyznania organizacjom pozarządowym środków na dofinansowywanie wkładów własnych do zadań publicznych. Wysokość przeznaczonych na ten cel środków ogółem w kontrolowanym okresie wyniosła 449,4 tys. zł, w tym w 2023 r. i 2024 r. po 150,0 tys. zł oraz w 2025 r. – 149,4 tys. zł.[26]

[26] Wg stanu na dzień 30 września 2025 r.

W **Urzędzie Miasta Tarnowa** w kontrolowanym okresie dwukrotnie organizacjom pozarządowym przyznano środki na dofinansowanie wkładów własnych, udzielając dotacji w wysokości 10,0 tys. zł każda, w trybie pozakonkursowym na podstawie art. 19a udpp.

Inicjatywy własne organizacji pozarządowych – art. 12 udpp

W większości skontrolowanych samorządów w latach 2023–2025 nie planowano w programach, ani nie realizowano współpracy z organizacjami pozarządowymi w trybie art. 12 udpp, zgodnie z którym organizacja pozarządowa może z własnej inicjatywy wystąpić z wnioskiem o realizację zadania publicznego, również takiego, które realizowane było dotychczas przez jst. Sytuacje te tłumaczono brakiem aktywności organizacji pozarządowych. W ośmiu jst w kontrolowanym okresie żadna organizacja pozarządowa nie wystąpiła z wnioskiem w tym trybie. Przypadki zadań realizowanych na podstawie wniosku organizacji pozarządowej złożonego w trybie art. 12 udpp wystąpiły w dwóch gminach, w Grodzisku Mazowieckim i w Jarocinie.

Przykład

Do **Urzędu Miejskiego w Grodzisku Mazowieckim** wpłynęły łącznie 23 wnioski organizacji pozarządowych złożone w trybie art. 12 udpp. W 2023 r. dwa złożone wnioski uznano za niecelowe. W 2024 r. 14 z 20 złożonych wniosków uznano za celowe i w wyniku ogłoszonych konkursów dofinansowano zadania na łączną kwotę 1 651,3 tys. zł. Z kolei w 2025 r. złożono i uznano za celowy jeden wniosek, który dofinansowano kwotą 20,0 tys. zł. Zadania dofinansowane w ww. trybie obejmowały m.in. organizację Festiwalu Kultury Żydowskiej, edukację i terapię osób z autyzmem, organizację warsztatów o kulturach świata dla dzieci i młodzieży w świetlicach wiejskich.

W **Urzędzie Miejskim w Jarocinie** w kontrolowanym okresie złożono 90 wniosków o realizację zadań publicznych na podstawie art. 12 udpp. Wszystkie wnioski uznano za celowe i dofinansowano, w trybie pozakonkursowym, w łącznej kwocie 714,7 tys. zł. Wśród dofinansowanych zadań znalazły się m.in. organizacja Festiwalu Piosenki Młodzieżowej "Śpiewaj i walcz!"; turnieje piłki nożnej, wyjazdy profilaktyczne, np. wyjazd dzieci i młodzieży w góry wraz z profilaktyką przeciwdziałania spożywania alkoholu, palenia papierosów, zażywania narkotyków wśród młodych osób.

Regranting

W jednej z objętych kontrolą gmin w kontrolowanym okresie po raz pierwszy skorzystano z formy współpracy finansowej z organizacjami pozarządowymi, jaką jest tzw. regranting, realizowany na podstawie art. 16a udpp.

Przykład

W 2024 r. **miasto Konin** w trybie otwartego konkursu ofert pn. „Inicjatywy dla Konina" wyłoniło operatora regrantingu, który przeprowadził nabór ofert na granty. W wyniku naboru wybrano realizatorów projektów – organizacje pozarządowe i grupy nieformalne pod patronatem organizacji, którym przyznano 14 mikrodotacji (o wartości do 6,0 tys. zł). W zrealizowanych projektach udział wzięło 1 996 uczestników i 194 wolontariuszy, a działania na rzecz mieszkańców obejmowały zarówno przedsięwzięcia integrujące, jak i budujące współpracę, co miało wspierać lokalne relacje oraz wzmacniać więzi społeczne, np. warsztaty artystyczno-malarskie dla seniorów, organizacja pikników i festynów lokalnych. W ramach projektu przeprowadzono także szkolenia, w tym między innymi z tworzenia projektów.

Środki wykorzystane na współpracę

W latach 2023–2024 w kontrolowanych jst na współpracę finansową z organizacjami pozarządowymi wykorzystano środki finansowe w łącznej kwocie 552 351,6 tys. zł, w tym w 2023 r. 264 069,0 tys. zł i w 2024 r. 288 282,6 tys. zł. W jst poszczególnych szczebli wysokość środków wykorzystanych na współpracę mieściła się w przedziałach:

- w gminach od 5 490,5 tys. zł (gmina Grodzisk Mazowiecki w 2023 r.) do 40 893,6 tys. zł (gmina Jarocin w 2023 r.);
- w powiatach od 425,2 tys. zł (powiat miński na 2023 r. i na 2024 r.) do 13 527,0 tys. zł (powiat krakowski w 2023 r.);
- w województwach od 69 807,5 tys. zł (województwo małopolskie w 2023 r.) do 117 573,0 tys. zł (województwo mazowieckie w 2024 r.).

W objętych kontrolą sześciu gminach średnia wysokość środków finansowych wykorzystanych na współpracę z organizacjami pozarządowymi, w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych gmin[27], wynosiła w 2023 r. od 99,01 zł do 899,43 zł, a w 2024 r. od 113,52 zł do 238,53 zł. W obu latach najniższe środki, w przeliczeniu na mieszkańca, wykorzystano w gminie Grodzisk Mazowiecki, zaś najwyższe w gminie Jarocin. Należy jednak zaznaczyć, że gmina Jarocin w 2023 r. uwzględniła w nich środki przyznane organizacjom pozarządowym na podstawie ufzo na prowadzenie niepublicznych placówek oświatowych. Udział wydatków na współpracę z organizacjami pozarządowymi w łącznej kwocie wydatków budżetowych kontrolowanych gmin (według sprawozdań Rb-28S[28]) w 2023 r. w czerech gminach nie przekraczał 2% wydatków

[27] Liczba mieszkańców gmin wg danych GUS: Ludność. Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2023 r. oraz w 2024 r. (stan na 31 grudnia).

[28] Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego.

ogółem (m. Siedlce – 1,3%, Grodzisk Mazowiecki – 1,4%, Konin – 1,5%, i m. Tarnów – 1,6%), a w dwóch kolejnych wynosił: 3,4% (Trzebinia) i 13,8% (Jarocin). W 2024 r. w czterech ww. gminach udział ten osiągnął zbliżone wartości (m. Siedlce, Grodzisk Mazowiecki i Konin – 1,3%, i m. Tarnów – 1,6%), zaś w dwóch pozostałych zmalał do 2,8% (Trzebinia) i 3,3% (Jarocin).

Pozafinansowe formy współpracy

Współpraca jst z organizacjami pozarządowymi w latach 2023–2025 była realizowana także w formach pozafinansowych. Kontrolowane samorządy w programach współpracy planowały oraz realizowały pozafinansowe formy współpracy wymienione w art. 5 ust. 2 pkt 2–7 udpp. Spośród ww. form najczęściej podejmowano działania w zakresie: wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności, tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.

Przykład

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego w Krakowie** wymiana informacji odbywała się poprzez publikacje w BIP, na stronie www.malopolska.pl (w szczególności w zakładce Organizacje pozarządowe) oraz na profilu Facebook Pozarządowa Małopolska, a także poprzez wysyłany do organizacji pozarządowych newsletter miNGO. W 2024 r. w ramach wymiany informacji zrealizowano 211 publikacji w BIP, 140 publikacji na stronie www.malopolska.pl oraz 285 postów na profilu Facebook Pozarządowa Małopolska. Konsultacjom z organizacjami pozarządowymi poddano 38 aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, w tym 37 aktów prawa miejscowego. Ponadto działało 25 zespołów/rad z udziałem przedstawicieli organizacji pozarządowych, które opiniowały i konsultowały zagadnienia m.in. z obszaru turystyki, podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, zdrowia oraz działania na rzecz osób niepełnosprawnych, rynku pracy i edukacji, polityki społecznej, upowszechniania i ochrony praw konsumentów, społeczeństwa obywatelskiego.

W **Urzędzie Miasta Tarnowa** w latach 2023–2025 funkcjonowały wspólne zespoły o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożone z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli gminy: Rada Gospodarcza (2023 r.), Rada Sportu Gminy Miasta Tarnowa (lata 2023–2025), Tarnowski Komitet Rewitalizacji (lata 2023–2025), Tarnowskie Forum Organizacji Pozarządowych (lata 2024–2025), Tarnowska Rada Seniorów (lata 2024–2025), Rada Biznesu i Rozwoju

Tarnowa – Wspólnoty Samorządu Terytorialnego i Gospodarczego (lata 2024–2025). W 2023 r. Urząd przesłał organizacjom pozarządowym 115 informacji dotyczących ich bieżącej działalności, w tym możliwości pozyskania środków finansowych z innych źródeł, udzielaniu porad i konsultacji. W latach 2024 oraz 2025 liczba wyniosła odpowiednio 98 i 60 informacji.

Obok form wymienionych w udpp jst podejmowały współpracę pozafinansową także w innej postaci, w szczególności:

- wsparcie merytoryczne organizacji m.in. poprzez organizację spotkań, szkoleń, warsztatów, konferencji, doradztwa w zakresie przygotowywania dokumentów, w tym wniosków konkursowych, sprawozdań, rozliczeń;
- organizowanie wspólnych imprez, kampanii i przedsięwzięć;
- obejmowanie honorowym patronatem (m.in. Marszałka Województwa, Prezydenta Miasta) działań, programów lub przedsięwzięć prowadzonych przez organizacje;
- promowanie działań prowadzonych przez organizacje pozarządowe w szczególności przez przyznawanie nagród honorowych i wyróżnień, a także promowanie przekazania na ich rzecz 1,5% podatku w rozliczeniu rocznym podatku dochodowego.

Przykład

W **Urzędzie Miejskim w Koninie** do współpracy z organizacjami pozarządowymi utworzono (w 2013 r.) Centrum Organizacji Pozarządowych (COP). Do zakresu jego działania należało m.in.: udzielanie wsparcia organizacjom pozarządowym; gromadzenie i udostępnianie informacji dotyczących lokalnego sektora pozarządowego, w tym prowadzenie bazy danych organizacji działających na terenie Miasta; prowadzenie doradztwa w zakresie rejestracji organizacji pozarządowych i szkolenia z zakresu pozyskiwania funduszy na ich działalność. Centrum zapewniało także wsparcie infrastrukturalne poprzez użyczenie lokalu, użyczenie adresu do korespondencji czy siedziby organizacji. W 2024 r. w COP miało miejsce ponad 400 wydarzeń, m.in. walne zebrania i inne spotkania organizacji, dyżury pomocowe lokalnych organizacji i innych grup dla mieszkańców miasta, dyżury specjalistów (np. z zakresu zakładania organizacji społecznej, poszukiwania źródeł finansowania, konsultacji projektów, rozwiązywania bieżących problemów), warsztaty tematyczne i szkolenia organizowane przez organizacje, jak też szkolenia dla organizacji (np. z zakresu tworzenia projektów, komunikacji interpersonalnej czy rozliczania zadań publicznych), wystawy, pokazy, akcje profilaktyczne.

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie** spośród zaplanowanych w programie współpracy na 2024 r. innych form pozafinansowych m.in.:

- objęto honorowym patronatem Marszałka Województwa Mazowieckiego 282 przedsięwzięcia o charakterze kulturalnym, sportowym i edukacyjnym podejmowane przez organizacje pozarządowe;
- zorganizowano XVI edycję konkursu pn. Mazowieckie Barwy Wolontariatu, którego celem była promocja i rozwój wolontariatu (wyłoniono siedmiu laureatów i przyznano 13 wyróżnień dla wolontariuszy i liderów społecznych). Ponadto przyznano organizacjom pozarządowym i ich członkom 150 Medali Pamiątkowych *Pro Mazovia*, jako wyraz uznania dla dokonań na rzecz Województwa Mazowieckiego, 48 dyplomów uznania dla ww. organizacji oraz 817 imiennych dyplomów uznania dla działaczy społecznych;
- wsparto akcję pn. Zostaw 1,5% na Mazowszu poprzez m.in. prowadzenie na stronie dialog.mazovia.pl kampanii informacyjno-promocyjnej oraz utworzeniu zakładki 1,5% dla OPP pn. Daję – Nie tracę! Przekaż 1,5% na mazowieckie organizacje pozarządowe.
- W **Starostwie Powiatowym w Mińsku Mazowieckim** do zrealizowanych w latach 2023–2024 innych form współpracy z organizacjami pozarządowymi należały działania wspomagające technicznie, szkoleniowo, informacyjnie i finansowo te organizacje. W ramach tych działań powiat miński/starosta byli współorganizatorami różnych imprez w zakresie kultury fizycznej i sportu, kultury i tradycji, rozwoju przedsiębiorczości. Z budżetu powiatu pokrywano w części wydatki rzeczowe związane z ich organizacją (tj. zakup pucharów, nagród rzeczowych, plakatów, itp.). Powiat wspomagał również organizację otwartych spotkań i szkoleń organizacji pozarządowych, m.in. poprzez udostępnianie środków technicznych, materiałów biurowych i promocyjnych. Ponadto starosta miński obejmował patronatem różne przedsięwzięcia, tj. festiwale, konkursy, przeglądy, turnieje, rozgrywki sportowe, w tym w 2023 r. – 57 i w 2024 r. – 74 takie wydarzenia.

Nie wszystkie planowane w programach współpracy działania w zakresie współpracy o charakterze pozafinansowym udało się w jst zrealizować.

Przykład

W **Starostwie Powiatowym w Krakowie** pozafinansowe formy współpracy zaplanowane w Programach współpracy w latach 2023–2025 (do 30 września) nie zostały zrealizowane w 12 z 15

przypadków, z czego m.in. w zakresie: wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności, konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych, tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, organizowania lub współorganizowania spotkań organizacji pozarządowych, promocji działalności organizacji, pomocy w nawiązywaniu kontaktów. W sprawie niezrealizowanych form Starosta wyjaśniła m.in., że wszelkie inicjatywy zewnętrzne skierowane do organizacji pozarządowych są im przedstawiane i udostępniane. Współpraca realizowana jest poprzez bieżący kontakt z merytorycznymi wydziałami. Taką formę uznaje się za wystarczającą, choćby z uwagi na brak zainteresowania współpracą ze strony organizacji pozarządowych już na etapie procedowania programu współpracy, gdzie corocznie projekt poddawany jest konsultacjom, ale jak dotychczas nie zgłosiła się żadna organizacja.

W **Urzędzie Miejskim w Jarocinie** w 2024 r. nie zrealizowano zaplanowanych w programie form współpracy o charakterze pozafinansowym, takich jak np.: udzielanie rekomendacji, listów intencyjnych organizacjom współpracującym z gminą w przypadkach ubiegania się przez nie o dofinansowanie projektów z innych źródeł zewnętrznych. Przyczyną tego było, jak wyjaśniła Burmistrz Jarocina, niezgłoszenie się do Urzędu żadnej organizacji w sprawie udzielania rekomendacji czy listów intencyjnych, a także zaopiniowania lub skonsultowania wniosków w związku z ubieganiem się przez organizacje o dofinansowanie projektów z zewnętrznych źródeł.

W **Urzędzie Miejskim w Grodzisku Mazowieckim** nie zrealizowano zaplanowanych w programach współpracy na lata 2023–2025 działań dotyczących np. umożliwienia prezentacji organizacji na witrynie internetowej gminy. Burmistrz wyjaśnił, że organizacje nie zgłaszały zainteresowania, pomimo że na spotkaniach konsultacyjnych gmina zachęcała do aktualizacji danych w bazie organizacji pozarządowych, czy też informowała o możliwości publikowania materiałów.

Udostępnianie nieruchomości na preferencyjnych warunkach

W ośmiu kontrolowanych jst organizacjom pozarządowym udzielano także wsparcia poprzez udostępnianie na potrzeby ich działalności nieruchomości (lub ich części) na preferencyjnych warunkach. Preferencje te polegały m.in. na obniżeniu kosztów udostępnienia poprzez niższe stawki czynszu, pobieraniu wyłącznie opłat za dostarczane media, nieodpłatnym użyczeniu, odstąpieniu od przetargu przy najmie/dzierżawie nieruchomości lub jej części m.in. na rzecz organizacji pożytku publicznego na cele prowadzonej działalności pożytku publicznego. Nieruchomości (lub ich części) udostępniały kontrolowane samorządy, jak również ich jednostki organizacyjne (np. Zakład Gospodarki Mieszkaniowej, Miejski Zarząd Nieruchomości, Ośrodek

Sportu i Rekreacji, miejskie placówki oświatowe). W dwóch samorządach udostępnienia miały charakter sporadyczny (kilka przypadków w całym kontrolowanym okresie), w pozostałych sześciu jst z tego typu wsparcia na stałe korzystało od kilkunastu do kilkuset organizacji.

Przykład

W latach 2023–2025 **gmina Grodzisk Mazowiecki** 371 razy udostępniła nieruchomości (lub ich części) organizacjom pozarządowym, w tym w 206 przypadkach było to udostępnienie długoterminowe (np. na siedzibę organizacji, na prowadzenie cyklu zajęć sportowych), a w 165 przypadkach krótkoterminowe/okazjonalne (np. na potrzeby organizacji spotkania/zebrania organizacji). Przedmiotem udostępnienia były m.in. hala sportowa, pływalnia miejska, lokale użytkowe, świetlice wiejskie.

W **Koninie** z pomieszczeń oraz infrastruktury technicznej Centrum Organizacji Pozarządowych mogły korzystać organizacje pozarządowe zarejestrowane i działające na terenie miasta oraz grupy inicjatywne podejmujące kroki do utworzenia takich organizacji. Pomieszczenia udostępniano nieodpłatnie. Ponadto organizacje pozarządowe mogły korzystać z adresu Centrum jako adresu siedziby organizacji oraz adresu korespondencyjnego organizacji, na podstawie umowy użyczenia. Umowy zawierane były na okres do 5 lat, a z pomieszczeń Centrum można było korzystać jednorazowo lub systematycznie, po uprzednim wypełnieniu formularza użyczenia. W latach 2023–2025 (do 30 września) obowiązywało odpowiednio: 128, 139 i 111 umów z organizacjami pozarządowymi na użytkowanie pomieszczeń Centrum, w tym odpowiednio: 69, 79 i 66 umów dotyczyło także użyczenia adresu jako siedziby organizacji.

W **Siedlcach** w latach 2023–2025 (do 30 września) miało miejsce 13 przypadków długotrwałego udostępnienia nieruchomości organizacjom pozarządowym (z przeznaczeniem m.in. na siedzibę organizacji, punkt konsultacyjny, magazyn) oraz pięć przypadków okazjonalnego udostępnienia nieruchomości na zorganizowanie jednorazowych lub krótkotrwałych wydarzeń.

Wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych

Podsumowania współpracy z organizacjami pozarządowymi kontrolowane samorządy dokonywały w rocznych sprawozdaniach z realizacji programu współpracy. We wszystkich jst ich organy wykonawcze wywiązały się z obowiązku określonego w art. 5a ust. 3 udpp i przedłożyły organowi stanowiącemu sprawozdania z realizacji programu współpracy za 2023 r. w terminie do dnia 31 maja 2024 r. oraz za 2024 r. do 31 maja 2025 r. Wszystkie sprawozdania zostały opublikowane w BIP, przy czym w przypadku sprawozdania z realizacji programu współpracy

powiatu krakowskiego za 2024 r. publikacja ta nastąpiła dopiero w dniu 17 września 2025 r., co tłumaczono przeoczeniem.

Z uwagi na okoliczność, że przepisy udpp nie określają, jakie dane powinny zostać ujęte w sprawozdaniach z realizacji programów współpracy, w kontrolowanych jst w różny sposób podchodzono do zakresu zamieszczanych tam danych i sposobu ich prezentacji. W zbadanych sprawozdaniach podawano przede wszystkim informacje dotyczące współpracy o charakterze finansowym, w szczególności na temat: liczby ogłoszonych otwartych konkursów ofert, liczby zawartych umów na realizację zadań publicznych, wysokości kwot udzielonych dotacji oraz wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu. W sprawozdaniach ośmiu jst[29] ujęto dane na temat współpracy realizowanej w oparciu o przepisy udpp, a także na podstawie przepisów innych ustaw lub uchwał organów stanowiących jst (np. uchwała Rady Miasta w sprawie określenia warunków i trybu finansowania zadań z zakresu wspierania rozwoju sportu). W części sprawozdań zamieszczono również szczegółowe informacje na temat realizowanych form współpracy pozafinansowej (np. sprawozdania sporządzone przez Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego w Krakowie, Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie, Urząd Miasta Tarnowa). Nie wszystkie zbadane sprawozdania zapewniały kompleksową informację o podejmowanych przez samorząd działaniach i formach współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Przykład

W sprawozdaniach **powiatu mińskiego** z realizacji programu współpracy za 2023 r. i za 2024 r. ograniczono się jedynie do wskazania, kto organizował zadanie publiczne i za jaką kwotę, pomijając informacje na temat zakresu zrealizowanych zadań, ich odbiorców oraz osiągniętych rezultatów. Nie uwzględniono w nich także informacji o części planowanych w programach pozafinansowych formach współpracy, w szczególności dotyczących wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności, konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym.

Z kolei w sprawozdaniu z realizacji programu współpracy **gminy Grodzisk Mazowiecki** za 2024 r. nie zawarto szczegółowych danych o realizacji współpracy pozafinansowej. Informacje o licznych

[29] Tj. województwo małopolskie, powiat krakowski, powiat miński, gminy: Jarocin, Konin, Trzebinia, m. Tarnów, m. Siedlce.

przypadkach udostępniania lokali oraz obiektów komunalnych na działalność statutową organizacji pozarządowych i realizację organizowanych wydarzeń wymieniono jedynie wybiórczo.

Rzetelność sprawozdań z programów współpracy

Dane zawarte w sprawozdaniach były w większości zgodne ze stanem faktycznym, jednak wystąpiły przypadki zawarcia w nich błędnych informacji. Nieprawidłowości dotyczące rzetelności danych zawartych w sprawozdaniach stwierdzono w siedmiu z 10 kontrolowanych jst. W pięciu z nich dotyczyły one prezentacji kwot środków planowanych, przyznanych i/lub wykorzystanych na współpracę z organizacjami pozarządowymi, które m.in. były niezgodne z ewidencją księgową. W pozostałych przypadkach nieprawidłowości dotyczyły nieuwzględnienia w treści sprawozdania informacji o zrealizowanej współpracy (np. o pozafinansowych formach współpracy) lub podania informacji niezgodnych ze stanem faktycznym (np. o przeprowadzonych z organizacjami pozarządowymi konsultacjach, które nie miały miejsca).

Monitoring współpracy w ramach systemów zarządzania

W obydwu skontrolowanych urzędach marszałkowskich, oprócz podsumowania współpracy w sporządzanych zgodnie z udpp sprawozdaniach, monitoring procesów dotyczących współpracy jst z organizacjami pozarządowymi został uwzględniony w ramach funkcjonujących zintegrowanych systemów zarządzania.

Przykład

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego w Krakowie monitorował współpracę z organizacjami pozarządowymi z wykorzystaniem przyjętej Księgi Zintegrowanego Systemu Zarządzania. W ramach ujętego w niej procesu: Współpraca z organizacjami pozarządowymi ustalono dwa cele: zwiększenie efektywności realizacji zadań publicznych; zwiększenie aktywności i poziomu zaangażowania mieszkańców Małopolski i organizacji pozarządowych w rozwój regionu. Przyjęte dla ww. celów mierniki efektywności (skuteczności) procesu były mierzone raz do roku i dotyczyły:

1) stopnia realizacji budżetu otwartych konkursów ofert, zaplanowanych w stosunku do zrealizowanych, który powinien wynieść min. 75% – w 2024 r. wyniósł 144,38%;
2) stosunku kwoty dotacji wypłaconych w trybie art. 19a udpp w roku budżetowym do kwoty zaplanowanej w tym roku na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe, który powinien wynieść nie więcej niż 20% – w 2024 r. wyniósł 8,86%;
3) liczby ofert niespełniających wymogów formalnych w stosunku do ogólnej liczby ofert złożonych w otwartych konkursach ofert, która nie powinna przekroczyć 10% – w 2024 r. wyniósł 7,5%.

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie** w Księdze zarządzania procesami, w podprocesie: opracowanie i sprawozdanie z realizacji rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, określono wskaźnik realizacji celu nadrzędnego współpracy. Odniesiono go do realizacji zadań priorytetowych wskazanych w programie, przyjmując, że osiągnięciem celu zapisanego w programie jest realizacja co najmniej 90% zadań priorytetowych. W odniesieniu do programu współpracy na 2024 r. wskaźnik zrealizowano na poziomie 99,3%.

Pozytywna ocena współpracy przez samorządy

Wszystkie kontrolowane samorządy pozytywnie oceniały współpracę z organizacjami pozarządowymi, wśród korzyści wymieniając przede wszystkim:

- umiejętność lepszego rozpoznania potrzeb społecznych – organizacje pozarządowe, jako działające blisko ludzi, szybciej dostrzegają lokalne problemy, co pozwala na realizację zadań zgodnie z rzeczywistymi potrzebami mieszkańców;
- większą skuteczność i elastyczność działań – organizacje nie są ograniczone rozbudowaną strukturą, a dzięki mniejszej formalizacji działań potrafią sprawnie reagować na nagłe wyzwania;
- innowacyjność i „świeżość" pomysłów – organizacje pozarządowe są źródłem społecznych innowacji, wnoszą nowe metody pracy, nowoczesne podejście do edukacji, kultury czy pomocy społecznej, co sprzyja rozbudowaniu i atrakcyjności oferty dla społeczności lokalnych;
- budowanie zaufania społecznego – współdziałanie z organizacjami pozarządowymi jest dla mieszkańców sygnałem, że instytucje samorządowe są otwarte na dialog i gotowe do współpracy, co służy budowaniu kultury zaufania i partnerstwa;
- wzmacnianie wspólnoty lokalnej – wspólne działania (projekty, wydarzenia i inicjatywy) tworzą przestrzeń do aktywności obywatelskiej i wzmacniają poczucie współodpowiedzialności.

Przykład

Prezydent Miasta Konina wyjaśnił, że wspólne działania przyczyniły się do znaczącego wzbogacenia oferty społecznej, kulturalnej, sportowej, rekreacyjnej i turystycznej miasta, a także do zwiększenia aktywności i integracji mieszkańców. Dzięki zaangażowaniu organizacji pozarządowych możliwe było dotarcie z inicjatywami do różnych grup społecznych, w tym dzieci, młodzieży, seniorów oraz osób z niepełnosprawnościami. Współpraca ta wpłynęła również na rozwój partnerstwa pomiędzy samorządem a sektorem społecznym, wzmacniając poczucie wspólnoty i odpowiedzialności za życie publiczne w mieście.

Sekretarz Miasta Siedlce wskazał, że zlecanie zadań do realizacji organizacjom pozarządowym poszerza, ale często również uzupełnia, spektrum działań prowadzących przez instytucje miejskie. Dzięki bezpośredniej styczności z mieszkańcami oraz niesformalizowanym sposobie kontaktu, organizacje pozarządowe mają możliwość szerszego monitorowania problemów społecznych i szybszego reagowania na nie. Realizowanie zadań miasta przy udziale organizacji pozarządowych, zlokalizowanych w różnych częściach miasta, pozwala na to, aby wsparcie skierowane do mieszkańców nie było scentralizowane, dzięki czemu mieszkańcy mają możliwość skorzystania z usług bezpośrednio w pobliżu swojego miejsca zamieszkania, czy też wyboru takiej przestrzeni, która odpowiada ich potrzebom.

Trudności we współpracy

Pomimo wymienianych licznych pozytywnych efektów współpracy z organizacjami pozarządowymi, w dziewięciu kontrolowanych jst wskazywano również na zauważalne trudności i ograniczenia. Wśród nich samorządy wskazywały m.in. na duże zróżnicowanie sektora pod względem przygotowania organizacyjnego (zasobów, umiejętności, profesjonalizacji) oraz rozproszenie organizacji na obszarze jst. Z jednej strony są organizacje posiadające sformalizowane struktury, zatrudniające pracowników i realizujące duże projekty, poprzez średnie organizacje, zatrudniające jednego do dwóch pracowników i realizujące projekty niskobudżetowe, aż po małe organizacje, działające w oparciu o wolontariuszy, które mają trudności z przygotowaniem kompletnej dokumentacji wnioskowej lub rozliczeniowej. Ma to przełożenie na zaangażowanie organizacji we współpracę, a dla samorządu rodzi wyzwania, w tym związane z opracowaniem dokumentów (np. programów współpracy) w sposób niewykluczający części organizacji i wyrównujący różnice w dostępie do usług społecznych. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Organizacji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie w ogłaszanych konkursach widoczna jest dominacja dużych doświadczonych organizacji pozarządowych. Mniejsze podmioty mają ograniczone możliwości przebicia się i konkurowania, m.in. ze względu na brak odpowiedniego zaplecza organizacyjnego oraz doświadczenia w pisaniu wniosków. W mniejszych samorządach zauważalnym wyzwaniem jest także pozyskiwanie przez organizacje zewnętrznych (innych niż samorządowe) źródeł finansowania. Jst wskazywały także na trudności w zapewnieniu ciągłości projektów, co wynika z faktu, że znaczna część inicjatyw ma charakter jednorazowy, przez co ograniczony jest długofalowy efekt społeczny.

5.2. UDZIELANIE I ROZLICZANIE DOTACJI NA ZADANIA PUBLICZNE ZLECONE ORGANIZACJOM POZARZĄDOWYM ORAZ REZULTATY REALIZACJI TYCH ZADAŃ

W skontrolowanych samorządach objęte szczegółowym badaniem dotacje na zadania publiczne dla organizacji pozarządowych były przyznawane zgodnie z udpp, po przeprowadzeniu otwartych konkursów ofert. Konkursy w większości przypadków zostały prawidłowo ogłoszone i przeprowadzone, a wykonawcy zadań wybrani zgodnie z rekomendacjami komisji konkursowych.

Dotacje przyznawano na zadania, które realizowały cele określone w obwiązujących w jst programach współpracy z organizacjami pozarządowymi. Umowy były zawierane zgodnie z wymogami udpp i regulacji wewnętrznych, a środki dotacji (poza jednym przypadkiem) terminowo przekazywane. Umożliwiało to realizację zleconych zadań publicznych zgodnie z ustalonymi harmonogramami i osiągnięcie założonych rezultatów.

Podstawę rozliczeń przyznanych dotacji stanowiły składane przez organizacje sprawozdania. W jst różny był jednak zakres wymagań dokumentacyjnych odnośnie do ewentualnych załączników do tych sprawozdań – od wybranych dowodów (zdjęć, list obecności), poprzez zestawienia dowodów księgowych, aż po oryginały dokumentów księgowych. Samorządy weryfikowały wykonanie zadań na ogół w sposób poprawny. Stwierdzano jednak przypadki opóźnień w rozliczaniu zadań, nierzetelnej weryfikacji sprawozdań lub braki w jej dokumentowaniu. Nie we wszystkich jst standardem było zawiadamianie wykonawców zadań o zatwierdzeniu złożonych przez nich rozliczeń.

Liczba i wartość udzielonych dotacji

Na realizację przez organizacje pozarządowe w latach 2023–2025[30] zadań należących do sfery zadań publicznych, określonej w art. 4 ust.1 udpp, w kontrolowanych jst udzielono łącznie 17 014 dotacji o łącznej wartości 580 511,3 tys. zł. Spośród nich 81,9% (13 935) stanowiły dotacje udzielone w trybie otwartych konkursów ofert w łącznej kwocie 558 792,9 tys. zł (tj. 96,2% przyznanych środków). Pozostałe przypadki dotyczyły dotacji przyznawanych w trybach pozakonkursowych, w szczególności na podstawie art. 19a udpp – 3079 dotacji w łącznej kwocie 21 718,4 tys. zł. W kolejnych latach kontrolowanego okresu łączna kwota udzielanych dotacji wzrastała, i tak w:

- 2023 r. wyniosła 157 782,4 tys. zł na podstawie 5 162 umów ogółem;
- 2024 r. – 198 226,7 tys. zł na podstawie 6 024 umów ogółem;
- 2025 r.[31] – 224 502,2 tys. zł na podstawie 5 828 umów ogółem.

[30] Dane za 2025 r. podano według stanu na 30 września.

[31] Według stanu na 30 września.

Umowy wieloletnie mało popularne

W siedmiu z 10 kontrolowanych samorządów dotacje przyznawano na podstawie umów rocznych oraz wieloletnich[32]. W trzech jst umowy wieloletnie nie były zawierane[33]. Najwięcej zadań publicznych na podstawie umów wieloletnich realizowano w województwach.

Przykład

W okresie objętym kontrolą **Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego w Krakowie** udzielił 7 471 dotacji na realizację zadań publicznych, w tym 414 (5,5%) zawartych umów stanowiły umowy wieloletnie. W tym czasie realizowano także 17 zadań zleconych na podstawie umów wieloletnich zawartych przed 2023 r. Łączna kwota dotacji przekazanych wyniosła 214 603,7 tys. zł, w tym na podstawie umów wieloletnich 33 061,8 tys. zł (15,4%). W 2024 r. w 266 przypadkach (9,9%) realizowano zadania na podstawie umowy wieloletniej, a łączna kwota dotacji przekazanych na podstawie tych umów w 2024 r. wyniosła: 11 946,9 tys. zł, tj. 15,9% ogólnej kwoty udzielonych w tym okresie dotacji.

W programie współpracy **Województwa Mazowieckiego** na 2024 r. zaplanowano miernik dotyczący liczby umów wieloletnich zawartych z organizacjami pozarządowymi na realizację zadań w ramach środków finansowych przekazanych przez Województwo. W 2024 r. miernik osiągnięto na poziomie 111[34], co stanowiło spadek o 15,9% w porównaniu do 2023 r. (132).

W powiatach oraz w gminach liczba zadań realizowanych na podstawie umów wieloletnich wynosiła od kilku do kilkunastu w skali roku. W powiatach były to zwłaszcza zadania z zakresu pomocy społecznej, w tym należące do zadań własnych powiatu na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[35], tj. prowadzenie: domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym, ośrodka interwencji kryzysowej, domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży.

Przykład

W **Starostwie Powiatowym w Krakowie** w okresie objętym kontrolą na 511 umów dotacji ogółem zawarto osiem umów wieloletnich (1,6% zawartych umów) na kwotę 29 883,7 tys. zł, co stanowiło 82,4% środków dotacji udzielonych na podstawie udpp. Umowy

---

[32] Tj. w których termin realizacji zlecanego zadania przypadał na więcej niż jeden rok kalendarzowy.

[33] Gminy: Grodzisk Mazowiecki, Trzebinia, m. Siedlce.

[34] W tym 107 umów zawartych przez Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.

[35] Dz. U. z 2026 r. poz. 639.

dotyczyły realizacji zadań publicznych w zakresie m.in. prowadzenia domów pomocy społecznej na terenie powiatu krakowskiego w gminach Mogilany, Skała, Kocmyrzów, Zabierzów; prowadzenia całodobowej placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego na terenie gminy Skawina dla ośmiorga dzieci.

W **Urzędzie Miejskim w Jarocinie** na 719 dotacji celowych udzielonych na lata 2023–2025 (III kw.) organizacjom pozarządowym, w związku z realizacją rocznych programów współpracy, w 11 przypadkach (1,5%) udzielenie tych dotacji nastąpiło poprzez zawarcie umowy wieloletniej. Łączna wysokość takich dotacji na 2023, 2024 i 2025 r. wynosiła odpowiednio: 1 820,0 tys. zł, 2 167,5 tys. zł oraz 60,0 tys. zł, co stanowiło: 18%, 20% oraz 0,5% ogółu udzielonych na te lata dotacji.

Na wskazywane przez ekspertów zalety umów wieloletnich, ale również związane z nimi ryzyka NIK zwróciła uwagę w *Syntezie* (rozdział 3 niniejszej informacji).

Otwarte konkursy ofert

W kontrolowanych samorządach ogłoszono łącznie 812 otwartych konkursów ofert dotyczących zlecenia do realizacji w latach 2023–2025 zadań należących do sfery zadań publicznych. W ramach ww. konkursów do jst wpłynęło łącznie 28 396 ofert, spośród których 3 224 (11,4%) nie spełniało wymogów formalnych.

Przykład

Najwięcej otwartych konkursów ofert przeprowadził **Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie**, tj. łącznie 168 otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych, należących do 18 obszarów działalności ze sfery zadań publicznych. Średnia kwota środków do rozdysponowania w ramach jednego konkursu wynosiła ok. 1 mln zł.

Najmniej otwartych konkursów ofert przeprowadzono w **Urzędzie Miasta w Trzebini**[36] – łącznie 15 konkursów dotyczących czterech obszarów działalności, w których kwoty środków do rozdysponowania wynosiły od 25,0 tys. zł do 1 882,2 tys. zł. Największe środki przeznaczano na zadania dotyczące pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób (art. 4 ust. 1 pkt 1 udpp), w ramach której przeprowadzono sześć konkursów na łączną kwotę 5 667,5 tys. zł (85,8% środków ogółem).

[36] Gmina Trzebina była najmniejszą z kontrolowanych gmin (według kryterium liczby mieszkańców – dane GUS).

Konkursy jednej oferty

W niemal połowie z otwartych konkursów ofert ogłoszonych przez kontrolowane samorządy (359 z 812, tj. 44,2%) wpłynęło tylko po jednej ofercie i w zdecydowanej większości przypadków zostały one wybrane do zawarcia umowy (344 ofert, tj. 95,8%). Tego typu przypadki dotyczyły w szczególności konkursów na realizację zadań z zakresu szeroko rozumianej pomocy społecznej, np. świadczenia usług opiekuńczych na terenie gminy (w tym w miejscu zamieszkania); prowadzenia środowiskowego domu samopomocy, domu pomocy społecznej, noclegowni i schroniska dla bezdomnych, placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego, a także konkursów z zakresu ekologii i ochrony zwierząt (np. prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt) oraz wspierania i upowszechniania kultury fizycznej (np. organizacja zajęć sportowych dla dzieci, młodzieży i dorosłych oraz imprez, zawodów i rozgrywek sportowych – piłka nożna na terenie miasta; organizacja międzynarodowego kongresu o tematyce sportowej).

Zdaniem NIK może to z jednej strony świadczyć, że ze względu na specyfikę zlecanych zadań, wymagane doświadczenie i zasoby w danej dziedzinie brak jest realnej konkurencji na rynku lokalnym i nie istnieje więcej niż jedna organizacja zdolna do wykonania zadania. Z drugiej strony może to być sygnałem ryzyka ograniczenia konkurencyjności. Dominująca pozycja jednej organizacji w danym środowisku, która od lat realizuje zadanie sprawia, że inne organizacje nie podejmują próby konkurowania i nie przystępują do konkursów. Jednocześnie w sytuacji, gdy wysokość dofinansowania/finansowania zadania publicznego przekracza kwotę określoną w art. 19a ust. 1 udpp (w stanie prawnym obowiązującym w kontrolowanym okresie 10,0 tys. zł, obecnie 20,0 tys. zł[37]), przepisy udpp nie zezwalają jst na zlecenie zadania publicznego w trybie innym niż otwarty konkurs ofert, na co NIK zwróciła uwagę także w *Syntezie* (rozdział 3 niniejszej informacji).

Szczegółowe badania konkursów i umów

W trakcie kontroli szczegółowe badania przeprowadzono na podstawie dokumentacji 30 otwartych konkursów ofert ogłoszonych przez kontrolowane jst na realizację zadań publicznych, w ramach których do rozdysponowania na dotacje przeznaczono środki w łącznej wysokości 35 026,5 tys. zł. Konkursy te dotyczyły realizacji zadań należących do 14 obszarów ze sfery zadań publicznych, w tym: pięć konkursów dotyczyło wspierania i upowszechniania kultury fizycznej (art. 4 ust. 1 pkt 17 udpp); po cztery konkursy pomocy społecznej (art. 4 ust. 1 pkt 1) oraz przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym (art. 4 ust. 1 pkt 32); po trzy konkursy kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury

[37] Zmiana obowiązująca od 1 września 2026 r. w związku z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 19 czerwca 2026 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o grach hazardowych (Dz. U. poz. 1040).

i dziedzictwa narodowego (art. 4 ust. 1 pkt 16) oraz udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa (art. 4 ust. 1 pkt 1b); po dwa konkursy turystyki i krajoznawstwa (art. 4 ust. 1 pkt 19) oraz działalności na rzecz osób niepełnosprawnych (art. 4 ust. 1 pkt 7); po jednym konkursie m.in. ratownictwa i ochrony ludności (art. 4 ust. 1 pkt 23) oraz przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym (art. 4 ust. 1 pkt 32). W ramach ww. konkursów do jst wpłynęło łącznie 449 ofert, spośród których 61 (13,6%) nie spełniało wymogów formalnych. Do zawarcia umów o realizację zadania publicznego komisje konkursowe zakwalifikowały 325 ofert. Ostatecznie zawartych zostało 321 umów na łączną kwotę dofinansowania 34 643,2 tys. zł.

Spośród ww. umów badaniami szczegółowymi objęto 86 umów o realizację zadań publicznych, na podstawie których kontrolowane jst przyznały organizacjom pozarządowym środki finansowe w łącznej wysokości 28 036,8 tys. zł, co opowiadało 80,9% przyznanych środków oraz 26,8% zawartych umów.

Zlecone zdania dotyczyły m.in.:

- opieki nad chorymi w domu w zakresie świadczenia usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych,
- zapewnienia gorącego posiłku dla osób potrzebujących,
- prowadzenia świetlic środowiskowych z dożywianiem,
- prowadzenia placówki wsparcia dziennego dla młodzieży,
- prowadzenia punktu opieki nad osobami nietrzeźwymi,
- zakupu instrumentów muzycznych dla orkiestr na Mazowszu,
- wsparcia działalności kół gospodyń wiejskich,
- utrzymania gotowości ratowniczej na obszarach wodnych,
- opieki nad zwierzętami bezdomnymi i kotami wolno bytującymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt,
- organizacji zajęć sportowych dzieci, młodzieży i dorosłych oraz imprez, zawodów i rozgrywek sportowych.

Ogłaszanie i przeprowadzanie konkursów

W ośmiu z 10 kontrolowanych samorządów prawidłowo wywiązano się z obowiązków dotyczących ogłaszania otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych w ramach programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. Ogłoszenia o konkursach, zgodnie z art. 13 ust. 3 udpp, były umieszczane w BIP, w siedzibie urzędu na tablicy ogłoszeń oraz na stronie internetowej organu. Zawierały wymagane informacje, zgodnie z art. 13 ust. 2 udpp, tj. m.in. rodzaj zadania jakiego dotyczy konkurs, wysokość środków publicznych przeznaczonych na jego realizację, zasady przyznawania dotacji, termin i warunki realizacji zadania, tryb i kryteria stosowane przy wyborze ofert oraz termin dokonania ich wyboru. Ogłoszenia zawierały też informację o terminie składania ofert. We wszystkich zbadanych przypadkach wyznaczone

terminy były zgodne z wymogiem określonym w art. 13 ust. 1 udpp, tj. nie były krótsze niż 21 dni od ukazania się ogłoszenia o konkursie.

Nieprawidłowości dotyczące ogłaszania konkursów stwierdzono w dwóch kontrolowanych jst. W Starostwie Powiatowym w Krakowie w trzech objętych badaniem postępowaniach konkursowych[38] w ogłoszeniach o konkursie ofert nie wskazano terminu dokonania wyboru ofert, pomimo wymogu wynikającego z art. 13 ust. 2 pkt 6 udpp. Z kolei w zarządzeniach Prezydenta Miasta Tarnowa nr 490/2023 z dnia 15 grudnia 2023 r. w sprawie ogłoszenia konkursu dotyczącego poprawy warunków uprawiania sportu oraz nr 491/2023 z dnia 15 grudnia 2023 r. w sprawie ogłoszenia konkursu dotyczącego naboru dzieci i młodzieży do klubów sportowych nie określono kryteriów oceny formalnej, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

Powołanie komisji konkursowych

We wszystkich objętych badaniem konkursach ofert do ich rozstrzygnięcia powołane zostały komisje konkursowe. Komisje powołano zgodnie z przepisami art. 15 ust. 2a–2b, 2d–2f udpp, a także zgodnie z zasadami określonymi w obowiązujących w jst programach współpracy. W składzie 22 z 30 powołanych komisji, obok przedstawicieli jst, udział brali przedstawiciele organizacji pozarządowych. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie do udziału w pracach komisji swoich przedstawicieli wskazywała także Mazowiecka RDPP. W większości przypadków komisje konkursowe nie korzystały z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których dotyczył konkurs. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie do prac komisji w ramach konkursu dotyczącego zadania pn. Utrzymanie gotowości ratowniczej na obszarach wodnych województwa mazowieckiego został powołany z głosem doradczym ekspert – specjalista w zakresie sprzętu ratownictwa wodnego.

Przed przystąpieniem do oceny ofert osoby powołane do prac komisji konkursowych składały oświadczenia o bezstronności, a mianowicie, że nie są związane z podmiotami biorącymi udział w konkursie, ich udział w pracach komisji nie powoduje konfliktu interesów i/lub nie podlegają konieczności wyłączenia się z prac komisji.

---

[38] 1. Otwarty konkurs na realizację zadań publicznych Powiatu Krakowskiego w 2024 r. w zakresie ochrony i promocji zdrowia; 2. Otwarty konkurs na realizację zadań publicznych Powiatu Krakowskiego w 2024 r. w zakresie kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego pn. „Koła gospodyń wiejskich – odnajdywanie tradycji"; 3. Otwarty konkurs na realizację zadań publicznych Powiatu Krakowskiego w 2024 r. w zakresie turystyki i krajoznawstwa.

W jednym przypadku, tj. w konkursie z zakresu działalności na rzecz osób niepełnosprawnych[39] ogłoszonym w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego w Krakowie, stwierdzono nieprawidłowość dotyczącą dopuszczenia do udziału w pracach komisji konkursowej osoby podlegającej wyłączeniu na podstawie art. 24 § 3 k.p.a. w związku z art. 15 ust. 2f udpp oraz regulacji wewnętrznych jst. Podczas pierwszego posiedzenia komisji przedstawicielka organizacji pozarządowej zgłosiła występowanie konfliktu interesów z jednym z oferentów i odmówiła podpisania deklaracji bezstronności i poufności. Pomimo tego nie została wyłączona z prac komisji, a jedynie wykluczona z procedury głosowania i uczestniczyła w obradach jako słuchacz przy ocenie ofert. W ocenie NIK, zgodnie z art. 24 § 3 k.p.a. w związku z art. 15 ust. 2f udpp oraz § 21 ust. 3 programu współpracy na 2024 r. w przypadku zaistnienia wątpliwości co do bezstronności członka komisji konkursowej powinien on zostać wyłączony z prac komisji. W Urzędzie uznano natomiast, że wyłączenie z prac komisji oznacza wykluczenie z czynności decyzyjnych, w szczególności z udziału w ocenie ofert oraz w procedurze głosowania, które mają bezpośredni wpływ na wynik konkursu.

Prace komisji konkursowych i wybór ofert

Komisje konkursowe dokonywały ocen złożonych ofert w oparciu o kryteria oceny formalnej i merytorycznej, określone w ogłoszeniach otwartych konkursów (z wyjątkiem dwóch konkursów ogłoszonych przez Prezydenta Miasta Tarnowa[40]) lub wynikające z regulacji wewnętrznych jst (np. z regulaminu pracy komisji konkursowej). W niektórych jst weryfikację formalną ofert przeprowadzali pracownicy urzędu (np. w Urzędzie Miejskim w Koninie, Urzędzie Miejskim w Jarocinie), a komisja konkursowa oceniała oferty pod względem merytorycznym.

Proces oceny był dokumentowany m.in. na kartach oceny formalnej i merytorycznej, w protokołach lub sprawozdaniach z posiedzeń komisji, na wykazach zawierających wyniki oceny wszystkich złożonych ofert.

Przyczynami odrzucenia ofert były m.in. niespełnianie wymogów formalnych (np. dokumenty elektroniczne nie zostały opatrzone podpisem kwalifikowanym), niezgodność z celami i założeniami konkursu (np. oferta dotyczyła jednego powiatu, a powinna mieć zasięg regionalny), złożenie oferty po terminie lub za pośrednictwem innego niż wymagany kanału komunikacyjnego.

---

[39] Pn. Otwarty konkurs ofert na realizację zadań publicznych Województwa Małopolskiego z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych w 2024 roku.

[40] W tych przypadkach w załączniku nr 3 do ogłoszeń zamieszczono szablon karty oceny formalnej, natomiast w ogłoszeniach nie określono kryteriów oceny formalnej ofert.

Nieprawidłowości w zakresie oceny ofert stwierdzono w czterech kontrolowanych jst i dotyczyły one:

- przeprowadzania oceny merytorycznej ofert złożonych w ramach konkursu ogłoszonego przez Zarząd Powiatu w Krakowie pn. „Koła gospodyń wiejskich – odnajdywanie tradycji" niezgodnie z przyjętymi zasadami określonymi w treści ogłoszenia oraz regulaminie pracy komisji konkursowych. W związku z dużą liczbą złożonych ofert komisja konkursowa odstąpiła od oceny merytorycznej na karcie oceny merytorycznej i zastosowała przyjęty przez nią system oceny wniosków, który zakładał m.in. z góry określoną kwotę dotacji dla kół, które uzyskały trzy dotacje w kolejnych latach trwania konkursu. W oparciu o zmodyfikowane zasady komisja zaproponowała wsparcie wszystkim organizacjom, których oferty spełniały wymogi formalne. Wyniki konkursu przyjęto w uchwale Zarządu Powiatu w Krakowie;
- dopuszczenia do oceny formalnej i merytorycznej ofert, które nie zawierały wymaganych informacji. W Urzędzie Miasta Tarnowa siedem z 11 złożonych ofert w ramach dwóch badanych konkursów nie zawierało deklaracji o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania publicznego, co było niezgodne z art. 14 ust. 1 pkt 6 udpp. Mimo to oferty te zostały ocenione pozytywnie pod względem formalnym i merytorycznym oraz zakwalifikowane do przyznania dotacji. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie jedna z badanych ofert nie zawierała informacji o zapewnieniu dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami i tym samym nie spełniła wymogów formalnych określonych w ogłoszeniu konkursowym. Oferta powinna być odrzucona na etapie oceny formalnej, mimo to została zakwalifikowana do zawarcia umowy;
- niedokumentowania niektórych czynności przeprowadzanych w toku postępowań konkursowych w Urzędzie Miejskim w Jarocinie, co dotyczyło m.in. zaopiniowania i zweryfikowania pod względem rachunkowym przez odpowiedni wydział wszystkich dziewięciu badanych ofert.

We wszystkich zbadanych konkursach wybór ofert do zawarcia umowy o realizację zadania publicznego został dokonany zgodnie z rekomendacjami komisji konkursowych. Przedmiot i zakres wybranych do finansowania/dofinansowania zadań służyły realizacji celów określonych w obowiązujących w jst programach współpracy z organizacjami pozarządowymi. W jednym przypadku, tj. konkursu pn. Opieka nad zwierzętami bezdomnymi i kotami wolno bytującymi z terenu gminy Grodzisk Mazowiecki oraz zapobieganie bezdomności zwierząt, zlecone organizacji pozarządowej zadanie nie było wyszczególnione w programie współpracy w ramach priorytetowych zadań na dany rok. W tym przypadku NIK podziela wyjaśnienia jst, która

podniosła, że priorytetowe zadania ujęte w programie współpracy wyznaczają kierunek działań na dany rok, nie są one jednak sprecyzowanym i ostatecznym planem ogłaszanych konkursów na realizację zadań publicznych.

Ogłaszanie wyników konkursów

Wszystkie kontrolowane jst dopełniły obowiązku niezwłocznego upubliczniania wyników konkursów w BIP oraz w siedzibie i na stronie internetowej organu administracji publicznej. Ogłoszenia zawierały elementy określone w art. 15 ust. 2h udpp, tj. nazwę oferenta, nazwę zadania publicznego oraz wysokość przyznanych środków publicznych.

Zawieranie umów o dofinansowanie

Objęte kontrolą umowy były zawierane bez zbędnej zwłoki, w większości przypadków od kilku do kilkunastu dni od ogłoszenia wyników otwartego konkursu ofert. Stwierdzone w Starostwie Powiatowym w Krakowie sytuacje, w których zawarcie umowy następowało po upływie ponad miesiąca od ogłoszenia wyników konkursu były uzasadnione podejmowanymi działaniami, m.in. uzgodnieniami z beneficjentami, kompletowaniem niezbędnej dokumentacji. We wszystkich przypadkach terminy zawarcia umów umożliwiały realizację zleconych zadań przez organizację pozarządową zgodnie z ustalonymi harmonogramami. Umowy zawierano w zgodzie z ramowym wzorem umów określonym w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie wzorów ofert, umów i sprawozdań, a wprowadzane do ich treści uregulowania szczegółowe wynikały m.in. ze specyfiki realizowanego zadania.

Przekazywanie środków beneficjentom

Przekazywanie środków dotacji na realizację zadań publicznych odbywało się w terminach i kwotach zgodnych z postanowieniami zawartych umów, poza jednym przypadkiem stwierdzonym w Urzędzie Miejskim w Grodzisku Mazowieckim. Ustalono, że jedna z dziewięciu transz dotacji została przekazana osiem dni po terminie określonym w umowie (nr 25/2024 z 23 stycznia 2024 r. na zadanie „Siatkówka dla każdego"). Stwierdzone opóźnienie, według wyjaśnień jst, nie miało negatywnego wpływu na zadanie, które zostało zrealizowane zgodnie z warunkami zawartej umowy.

Rozliczenie zadań i zatwierdzanie sprawozdań składanych przez beneficjentów

W jst rozliczenie zrealizowanych przez organizacje pozarządowe zadań publicznych następowało na podstawie sprawozdań końcowych, sporządzanych według wzoru określonego w załączniku nr 5 do rozporządzenia w sprawie wzorów ofert, umów i sprawozdań. W niektórych z objętych kontrolą zadań zleceniodawcy wymagali także składania podczas ich realizacji sprawozdań częściowych[41]. W większości przypadków organizacje pozarządowe terminowo, tj. zgodnie z art. 18

[41] M.in.: w przypadku umowy zawartej przez Urząd Miasta Tarnowa dotyczącej prowadzenia punktu opieki nad osobami nietrzeźwymi oraz w przypadku umów zawieranych przez Urząd Miasta Siedlce.

ust. 1 udpp oraz z wymogami zawartych umów, składały sprawozdania z realizowanych zadań. Stwierdzone w przypadku dwóch badanych umów opóźnienia dotyczące złożenia sprawozdania końcowego były monitorowane przez jst. W jednym z nich organizacja, po otrzymaniu wezwania z Urzędu Miejskiego w Jarocinie, złożyła sprawozdanie. W drugim przypadku, pomimo dwukrotnego wezwania i podjętych przez Urząd Miasta Tarnowa szeregu prób skontaktowania się, beneficjent nie złożył sprawozdania. Ostatecznie, po przeprowadzonej przez jst kontroli, dotacja została uznana za wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem, a umowa rozwiązana. W celu odzyskania środków Urząd rozpoczął czynności windykacyjne, jednak do czasu zakończenia kontroli NIK dotacja nie została zwrócona.

Podstawą rozliczenia udzielonych dotacji były dane ujęte w złożonych sprawozdaniach oraz ewentualnych załącznikach potwierdzających realizację zadania oraz poniesione koszty, jak np. zestawienie dokumentów księgowych związanych z realizacją zadania, dokumentacja fotograficzna, listy obecności uczestników, dowody potwierdzające zrealizowanie obowiązków informacyjno-promocyjnych (o realizacji zadania przy udziale środków publicznych).

Ustalono, że sprawozdania odpowiadały wymogom określonym w art. 18 ust. 4 udpp (tj. zawierały szczegółowy opis wykonania zadania z uwzględnieniem osiągniętych celów oraz zrealizowanych działań, zestawienie wydatków poniesionych na wykonanie zadania wraz ze wskazaniem źródła ich finansowania oraz informacje o poniesionych nakładach). Samorządom, na podstawie zawartych umów, przysługiwało także prawo żądania od wykonawcy dodatkowych informacji, wyjaśnień i dowodów. Według wyjaśnień kontrolowanych korzystano z niego głównie w przypadku weryfikacji sprawozdań, które budziły wątpliwości, były niespójne lub niepełne. W większości przypadków (w ośmiu z 10 kontrolowanych jst) nie wymagano przedstawiania wraz ze sprawozdaniem kopii dowodów księgowych, potwierdzających koszty sfinansowane ze środków dotacji. Wówczas weryfikacja sprawozdań polegała przede wszystkim na analizie ich treści w zakresie zgodności z ustaleniami zawartymi w ofercie oraz umowie, m.in. pod kątem zgodności wykonania zadania z harmonogramem oraz osiągnięcia zakładanych celów i rezultatów. W przypadku przekazania wraz ze sprawozdaniem wykazu/zestawienia dowodów księgowych lub innych załączników weryfikowano także ich treść.

Przykłady

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie** weryfikacja sprawozdań polegała na porównaniu danych zawartych w sprawozdaniach z umowami i zaktualizowanymi ofertami.

Zgodnie z wytycznymi RDPP w sprawie braku wymogu przedkładania załączników do oferty i sprawozdania z realizacji zadań publicznych, wyrażonymi w uchwale nr 137 z 18 grudnia 2020 r., od beneficjentów nie żądano dodatkowych dokumentów stanowiących dowody księgowe.

W **Urzędzie Miasta w Trzebini** nie wymagano przedstawienia dowodów księgowych ani ich zestawienia. Burmistrz wyjaśnił m.in., że badanie spójności danych finansowych w sprawozdaniach oraz weryfikacja zgodności z harmonogramem i opisem rezultatów polegała na analizie treści sprawozdania z wykonania zadania, co do zgodności z ustaleniami zawartymi w ofercie oraz umowie.

W **Urzędzie Miejskim w Jarocinie** w trzech spośród dziewięciu badanych przypadków, organizacje z własnej inicjatywy przekazały zestawienia dowodów księgowych potwierdzających prawidłowe wykonanie zleconego zadania. W pozostałych sześciu sprawach gmina nie skorzystała z prawa do wezwania organizacji do przedstawienia takich zestawień lub oryginałów dokumentów księgowych. Burmistrz wyjaśniła, że umowa o realizację zadania publicznego stanowi o uprawnieniu, a nie obowiązku gminy w tym zakresie. W przypadku weryfikacji sprawozdań, które budzą wątpliwości gmina wzywa oferenta do złożenia dodatkowych wyjaśnień i dokumentów, jednak w przedmiotowych przypadkach nie zostało to uznane za konieczne.

Wymagania dotyczące załączania dokumentów źródłowych

Jedynie w dwóch kontrolowanych jst w umowach określono wymagania dotyczące załączania do sprawozdania dokumentów potwierdzających realizację zadania oraz poniesione koszty. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego w Krakowie beneficjenci składali sprawozdania dołączając do nich zestawienia dokumentów księgowych oraz kopie dokumentów księgowych. Z kolei w Urzędzie Miasta Tarnowa wszystkie badane umowy zawierały zobowiązanie beneficjenta do przedłożenia wraz ze sprawozdaniem oryginałów dokumentów księgowych[42]. W tych samorządach sprawozdania z wykonania umów były weryfikowane w oparciu o dokumenty źródłowe.

Weryfikacja sprawozdań

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego w Krakowie w trzech z dziewięciu badanych przypadków, weryfikacja rozliczenia zadań realizowanych w 2024 r. nie została zakończona według stanu

[42] Np. w umowach w ramach konkursów *Poprawa warunków uprawiania* sportu oraz *Sportowe talenty* zawarto następujący zapis: „Do sprawozdania Zleceniobiorca zobowiązuje się składać Zleceniodawcy oryginały źródłowych dokumentów księgowych dokumentujących, poprzez odpowiedni opis, koszty poniesione na realizację zleconego zadania, jedynie do wglądu w celu sprawdzenia przez Zleceniodawcę prawidłowości wydatkowania przekazanej dotacji".

na dzień 19 grudnia 2025 r. W dwóch z nich było to spowodowane koniecznością wielokrotnego wzywania beneficjentów do skorygowania lub uzupełnienia dokumentacji. Z kolei w przypadku umowy zawartej z Małopolską Organizacją Turystyczną weryfikacja sprawozdania złożonego przez beneficjenta 30 lipca 2024 r. pozostawała niezakończona, pomimo że termin wynikający z zarządzenia Marszałka Województwa Małopolskiego (w sprawie procedury rozliczeń dotacji udzielanych z budżetu województwa małopolskiego oraz z funduszy celowych) upłynął 24 października 2024 r. W dniu 24 października 2025 r. ww. sprawozdanie zostało zatwierdzone pod względem merytorycznym, lecz według stanu na 26 stycznia 2026 r. nadal do przeprowadzenia pozostała weryfikacja formalno-rachunkowa. Ogółem w ww. Urzędzie Marszałkowskim według stanu na 30 września 2025 r. 10,6% dotacji udzielonych w latach 2023–2024 pozostawało nierozliczonych, mimo iż termin realizacji tych zadań upłynął najpóźniej z końcem 2024 r. Według wyjaśnień przedstawicieli jednostki kontrolowanej wynikało to m.in. z konieczności przeprowadzenia pełnej i wieloetapowej weryfikacji dokumentacji przedkładanej przez beneficjentów, prowadzonej w celu zapewnienia zgodności rozliczeń z obowiązującymi przepisami prawa oraz zasadami wydatkowania środków publicznych. W pozostałych dziewięciu jst sprawozdania z rozliczenia kontrolowanych zadań zostały zweryfikowane przez pracowników urzędów i zaakceptowane.

NIK zwraca uwagę, że bieżąca weryfikacja sprawozdań z realizowanych zadań publicznych i wykorzystania przyznanych na ten cel środków finansowych sprzyja wczesnemu identyfikowaniu i eliminowaniu ewentualnych nieprawidłowości. Wraz z upływem czasu, zweryfikowanie wykonania zadania, jak również wyegzekwowanie środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem staje się trudniejsze, a często nawet niemożliwe. Jst, biorąc pod uwagę obowiązek dbałości o środki publiczne, powinny zapewnić sprawną i rzetelną weryfikację rozliczeń składanych przez organizacje pozarządowe. W opinii NIK nie sprzyja temu jednak weryfikacja sprawozdania z wykonania zadania publicznego wyłącznie w oparciu o oświadczenia w nim zawarte, gdyż ogranicza możliwość oceny prawidłowości ponoszonych wydatków, a jednocześnie zwiększa ryzyko wystąpienia nadużyć przy wykorzystaniu środków publicznych. Z drugiej strony nakładanie na wykonawców tych zadań nadmiernych obowiązków dokumentacyjnych powoduje angażowanie znacznego ich potencjału w zgodność formalną zamiast w działania merytoryczne i zniechęca do udziału w realizacji zadań publicznych. Dodatkowo znacząco zwiększa obciążenie po stronie jst, związane z gromadzeniem i weryfikacją dokumentacji źródłowej, co w przypadku samorządów udzielających wielu dotacji może skutkować opóźnieniami w ich rozliczaniu.

Zdaniem NIK treść sprawozdania z wykonania zadania publicznego oraz zawartych w nim lub załączanych zestawień, w szczególności dotyczących poniesionych wydatków, powinna umożliwiać potwierdzenie wykonania zadania zgodnie z warunkami umowy. Dotyczy to zwłaszcza możliwości oceny kwalifikowalności kosztów, zarówno pod kątem terminu ich poniesienia, jak i związku ze zleconym zadaniem publicznym. Ujęcie w sprawozdaniu kosztów w zagregowanych pozycjach według ich rodzajów i odniesienie łącznych kwot faktycznie poniesionych wydatków do limitów określonych umową nie zapewnia pełnej rozliczalności sprawozdania. Z tego względu zdaniem NIK załączenie do sprawozdania zestawienia dokumentów księgowych, na podstawie których poniesiono wydatki związane z realizacją zadania, pozwoliłoby na ograniczenie ryzyka dokonania niewłaściwego rozliczenia wykorzystania dotacji i służyłoby realizacji celów określonych w art. 44 ust. 3 ufp. Jednocześnie sprzyjałoby ujednoliceniu i przewidywalności warunków rozliczeń dotacji dla organizacji realizujących zadania publiczne.

Ślady rewizyjne weryfikacji

W większości skontrolowanych jst proces weryfikacji sprawozdań został udokumentowany (np. w postaci zamieszczonych na dokumentach adnotacji i paraf, w formie odrębnych notatek służbowych). Jedynie w dwóch urzędach stwierdzono brak śladów rewizyjnych na dokumentacji dotyczącej wykonanego zadania publicznego. W Urzędzie Miejskim w Grodzisku Mazowieckim nie udokumentowano przeprowadzania weryfikacji złożonych przez organizacje pozarządowe sprawozdań z realizacji zadań publicznych i do kontroli nie przedłożono dokumentacji świadczącej o przeprowadzonej weryfikacji sprawozdań. Z kolei w Starostwie Powiatowym w Krakowie dołączona do sprawozdania dokumentacja (zestawienia dokumentów księgowych) nie zawierała tzw. śladu rewizyjnego, potwierdzającego, że poniesiony wydatek był kwalifikowalny i miał związek ze zleconym zadaniem publicznym. Tylko w\ części urzędów po zakończonej weryfikacji zawiadamiano wykonawców zadań o zaakceptowaniu rozliczenia.

NIK zwraca uwagę, że pozostawienie śladu rewizyjnego z weryfikacji rozliczenia zleconego zadania publicznego służy zapewnieniu dokumentacji prowadzonej w urzędzie kontroli zarządczej. Rzetelnie dokumentowany i zatwierdzany przez osoby odpowiedzialne wynik dokonanej weryfikacji sprawozdań zapewnia transparentność, rozliczalność oraz należytą staranność w procesie nadzoru nad realizacją zadań publicznych przez beneficjentów. Brak śladu rewizyjnego nie pozwala na potwierdzenie, czy weryfikacja sprawozdań została w ogóle przeprowadzona, w jakim zakresie i z jakim wynikiem. Ważne jest również, aby wykonawca zadania nie pozostawał w niepewności, co do statusu jego rozliczenia, na co NIK wskazała również w *Syntezie* (rozdział 3 niniejszej informacji).

Przypadki nierzetelnej weryfikacji sprawozdań

W trakcie kontroli w trzech jst stwierdzono przypadki nierzetelnej weryfikacji złożonych przez organizacje pozarządowe sprawozdań.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie nie zapewniono rzetelnej weryfikacji sprawozdania z realizacji zadania pn. Wspieranie klubów i zawodników Mazowsza. Zleceniobiorca, Mazowieckie Zrzeszenie Ludowe Zespoły Sportowe, złożył sprawozdanie końcowe, które zostało przyjęte bez uwag i zatwierdzone w dniu 24 stycznia 2025 r. (tj. w 10 dniu po złożeniu). Kontrola NIK w Zrzeszeniu w zakresie wykorzystania środków publicznych na realizację m.in. ww. zadania publicznego wykazała nieprawidłowości, które w szczególności dotyczyły niezgodnego z zawartą umową oraz wewnętrznymi regulacjami kwalifikowania ponoszonych kosztów (bezpośrednich i administracyjnych[43]) do kosztów związanych z realizacją zadania i finansowania ich ze środków dotacji. Wpływ na nierzetelną weryfikację sprawozdania zdaniem NIK miała m.in. okoliczność, że zleceniobiorca nie wywiązał się prawidłowo z określonych w umowie obowiązków sprawozdawczych. Zleceniobiorca wraz ze sprawozdaniem końcowym powinien złożyć zestawienie dokumentów księgowych, na podstawie których poniesiono wydatki w związku z realizacją zadania publicznego, według wzoru określonego w umowie. Złożone przez Zrzeszenie zestawienie nie uwzględniało jednak wszystkich wydatków i nie odpowiadało ustalonemu wzorowi. Urząd przyjął sprawozdanie wraz z załącznikami i zaakceptował je. Zdaniem NIK weryfikacja sprawozdania z realizacji zadania w oparciu o niepełne dane o poniesionych kosztach ograniczyła możliwość rzetelnej oceny ich prawidłowości.

W Starostwie Powiatowym w Mińsku Mazowieckim nie przeprowadzono rzetelnej weryfikacji trzech sprawozdań częściowych z wykonania zadania publicznego w 2024 r. złożonych przez Caritas Diecezji Warszawsko – Praskiej. W ramach realizacji trzech badanych umów dokonano przesunięć wysokości kosztów pomiędzy pozycjami kosztorysu bez złożenia pisemnego wniosku i uzyskania zgody Zarządu Powiatu Mińskiego. Pomimo że w złożonych sprawozdaniach w rozliczeniu wydatków przedstawiono poniesione faktycznie wydatki, w starostwie nie podejmowano działań w celu wyjaśnienia dokonanych przez beneficjenta przesunięć. Łączna kwota przesunięć dokonanych niezgodnie z postanowieniami badanych umów wynosiła 5,7 tys. zł.

---

[43] Np. zaliczania do kosztów administracyjnych realizowanego zadania pełnych kosztów (wynagrodzeń, czynszów, usług księgowych) bez uwzględnienia zaangażowania danej osoby w realizację tego zadania lub części kosztów przypadających na zadanie; zaliczania do kosztów badanej umowy kosztów dotyczących realizacji zadań na rzecz innych projektów; rozliczanie w ramach projektu wydatków na tzw. koszty niekwalifikowalne.

W trakcie rozpatrywania przez Urząd Miejski w Jarocinie sprawozdania organizacji Międzyszkolny Uczniowski Klub Sportowy Białe Tygrysy, dotyczącego realizacji w 2024 r. zadania publicznego pn. „Jarocińska Akademia Taekwondo Olimpijskiego – szkolenie sportowe oraz udział we współzawodnictwie sportowym dzieci i młodzieży", nie zwrócono się o uzupełnienie sprawozdania o informację o warunkach, na jakich pobierane były przez organizację świadczenia pieniężne oraz jaka była faktyczna wysokość świadczenia ponoszona przez pojedynczego odbiorcę. Dane te powinny być wykazane w części II sprawozdania końcowego z wykonania zadania publicznego, zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 5 do rozporządzenia w sprawie wzorów ofert, umów i sprawozdań.

Wykorzystanie środków

Na realizację objętych kontrolą zadań, organizacje pozarządowe zgodnie z przeznaczeniem wykorzystały 27 461,4 tys. zł (tj. 97,9% przyznanych środków). W jednym przypadku, tj. umowy zawartej przez gminę miasto Tarnów w ramach konkursu dotyczącego poprawy warunków uprawiania sportu w klubach sportowych działających na terenie gminy, po przeprowadzonej przez Urząd kontroli stwierdzono, że środki przekazane na realizację zadania publicznego w pełnej wysokości 140,0 tys. zł zostały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem. Umowa została rozwiązana i w Urzędzie wszczęto postępowanie windykacyjne[44].

Rezultaty zrealizowanych projektów

Badane zadania, z wyjątkiem opisanego powyżej przypadku, zostały zrealizowane zgodnie z zawartymi umowami i osiągnięto zakładane rezultaty, które polegały m.in. na:

- wyrównywaniu szans edukacyjnych, społecznych i życiowych dzieci i młodzieży z rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym, poprzez uczestnictwo 305 osób w kompleksowej ofercie programowej realizowanej przez świetlice środowiskowe (11 placówek);
- poprawie jakości życia mieszkańców miasta poprzez zapewnienie im usług opiekuńczych w miejscu ich zamieszkania;
- zapewnieniu profesjonalnych porad udzielanych w ramach prowadzenia punktu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, a także podniesieniu świadomości prawnej społeczeństwa poprzez realizację zadań z zakresu edukacji prawnej;
- umożliwieniu kultywowania, krzewienia i promocji lokalnej twórczości poprzez zakup instrumentów muzycznych dla orkiestr;
- utrzymaniu gotowości ratowniczej oraz prowadzeniu działań ratowniczych na wodach śródlądowych oraz w miejscach okazjonalnie wykorzystywanych do kąpieli poprzez m.in. przeprowadzone dyżury

[44] Według stanu na dzień 30 września 2025 r. należności wymagalna z tytułu podlegającej zwrotowi dotacji wynosiła: należność główna 140,0 tys. zł, odsetki 32,2 tys. zł.

ratownicze, szkolenia, zakup sprzętu niezbędnego do utrzymania gotowości ratowniczej (np. skutera wodnego z przyczepą, defibrylatora AED, podręcznego sprzętu ratowniczego);
- promowaniu oraz wspieraniu rozwoju sportu i kultury fizycznej m.in. poprzez zorganizowanie szkolenia młodzieży uzdolnionej sportowo ze 106 klubów sportowych, dofinansowanie 654 najlepszych zawodników i trenerów;
- prowadzeniu Środowiskowego Domu Samopomocy;
- działalności na rzecz osób niepełnosprawnych poprzez organizowanie zajęć terapeutyczno-rehabilitacyjnych oraz edukacyjno-integracyjnych i usprawniających dla dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością, organizowanie wsparcia dla ich rodzin, wyjazdy integracyjne o charakterze turystycznym i rekreacyjnym dla osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin;
- działalności na rzecz integracji środowisk abstynenckich oraz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu poprzez m.in. organizację warsztatów rozwoju osobistego, wyjazdy integracyjno-kulturalne, zajęcia sportowe i integracyjno-kulturalne, warsztaty plastyczne, fotograficzne oraz zajęcia związane z wędkarstwem i akwarystyką.

Kontrole zadań realizowanych przez organizacje pozarządowe

W latach 2023–2025 (do 30 września) kontrolowane jst przeprowadziły łącznie 637 kontroli realizacji zleconych zadań publicznych, w organizacjach pozarządowych będących beneficjentami udzielonych dotacji. Kontrole prowadzono w siedzibach beneficjentów lub na miejscu realizacji zadań, w trakcie ich wykonania lub po ich zakończeniu[45]. Ogółem kontrole dotyczyły 3,7% liczby udzielonych dotacji. W dwóch kontrolowanych urzędach (tj. w Urzędzie Miasta Tarnowa i Urzędzie Miasta w Trzebini) przeprowadzono tylko po jednej kontroli kompleksowej, obejmującej całość zleconego zadania publicznego i prawidłowość wykorzystania dotacji. W pozostałych jst liczba przeprowadzonych kontroli mieściła się w przedziale od dziewięciu[46] do 267[47], co odpowiadało 1,7% i 4,1% liczby udzielonych przez te urzędy dotacji. Spośród gmin najwięcej kontroli przeprowadzili pracownicy Urzędu Miejskiego w Koninie (łącznie 105 kontroli dotacji udzielonych organizacjom pozarządowym). W latach 2023–2025 (do dnia 15 września 2025 r.) skontrolowano 28 dotacji udzielonych na realizację zadań

[45] W liczbie kontroli uwzględniono także wizyty monitorujące przeprowadzane w trakcie realizacji zadań przez pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie oraz kontroli terenowych, mających na celu merytoryczną ocenę realizacji zadania w miejscu jego wykonywania, które przeprowadzali pracownicy Urzędu Miasta w Trzebini.

[46] Kontrole przeprowadzone przez Starostwo Powiatowe w Krakowie.

[47] Kontrole i wizyty monitorujące przeprowadzone przez Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie.

w 2023 r., 22 w 2024 r. oraz siedem w 2025 r., tj. łącznie 16,4% liczby dotacji udzielonych na te lata. W trakcie przeprowadzanych przez jst kontroli w większości przypadków stwierdzano nieprawidłowości o charakterze formalnym (bez skutków finansowych), które dotyczyły m.in. nieprawidłowego opisywania dokumentów finansowo-księgowych, braku prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej, przekroczenia terminu złożenia sprawozdania z realizacji zadania, przekroczenia terminu zwrotu niewykorzystanych środków. W 26 przypadkach stwierdzone nieprawidłowości skutkowały koniecznością zwrotu pobranej dotacji w całości lub w części, w łącznej kwocie 2 547,7 tys. zł. Przyczyną zwrotu było m.in pobranie dotacji w nadmiernej wysokości, wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem (umową), zrealizowanie zadania lub poniesienie wydatku po terminie, brak dowodów księgowych dotyczących poniesionych kosztów.

W odniesieniu do samorządów, które w niewielkim stopniu korzystały z możliwości kontroli realizacji zleconych zadań publicznych i wykorzystania przez beneficjentów przyznanych środków, NIK zwraca uwagę, że kontrola przeprowadzona w zakresie wskazanym w art. 17 udpp nie tylko pozwala na ocenę sposobu realizacji zadania, ale również ma wymiar prewencyjny. Powszechna świadomość braku kontroli lub niewielkiego prawdopodobieństwa jej przeprowadzenia (np. w Urzędzie Miasta Tarnowa skontrolowano 0,2% liczby udzielonych dotacji) zwiększa ryzyko występowania błędów i nadużyć. Jedyna przeprowadzana w ww. urzędzie kontrola skutkowała wydaniem decyzji o zwrocie pełnej kwoty dotacji wynoszącej 140,0 tys. zł ze względu na wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem.

5.3. REALIZACJA ZADAŃ PUBLICZNYCH W RAMACH WSPÓŁPRACY Z JEDNOSTKĄ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Zadania publiczne zlecone kontrolowanym organizacjom pozarządowym były realizowane w większości przypadków zgodnie z przepisami prawa i umowami dotacji. Wszystkie organizacje pozarządowe terminowo zrealizowały objęte badaniem zadania, a środki z dotacji wydatkowano na zadania określone umowami, we wskazanym okresie ich kwalifikowalności[48]. Najwięcej nieprawidłowości stwierdzonych w organizacjach pozarządowych dotyczyło naruszenia przepisów uor, tj. braku wymaganych uregulowań w polityce rachunkowości,

[48] Z wyjątkiem jednego wydatku na kwotę 15,0 tys. zł dokonanego przez Związek Podhalan dziesięć dni po terminie kwalifikowalności wynikającym z umowy dotacji dotyczącej zadania pn. 40 lat artystycznej działalności Zespołu Regionalnego Ochotni.

nieprawidłowości w prowadzeniu dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej, opisywaniu dowodów księgowych.

Finansowe formy współpracy organizacji pozarządowych z jst

Objęte badaniem 10 organizacji pozarządowych w latach 2023–2025 (do 30 września) realizowało łącznie 142 finansowe formy współpracy z 12 jednostkami samorządu terytorialnego. Wśród finansowych form współpracy z jst dominowała współpraca realizowana na podstawie przepisów udpp (123), w tym w wyniku rozstrzygnięcia otwartych konkursów ofert (116) oraz w trybie małych grantów (7). Pozostałe formy współpracy finansowej (19) były realizowane m.in. na podstawie art. 28 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie[49] (dotacje celowe dla klubów sportowych niedziałających w celu osiągnięcia zysku), Pzp (np. organizacja warsztatów ruchowo-usprawniających i rozwojowych dla mieszkańców gminy), ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej[50] (dotacje celowe z rządowego programu Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników jednostek wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na lata 2024–2027[51]).

Czas trwania umów

W ramach współpracy finansowej realizowanej na podstawie przepisów udpp dominowały umowy zawierane na okres do jednego roku (110 umów, tj. 89,4%). Umowy wieloletnie stanowiły natomiast 10,6% (13 umów) i dotyczyły przede wszystkim realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób.

NIK zauważa, że umowy wieloletnie stanowiły jedynie 10,6% umów zawartych przez kontrolowane organizacje pozarządowe. Na wskazywane przez ekspertów zalety umów wieloletnich, ale również związane z nimi ryzyka zwrócono uwagę w *Syntezie* (rozdział 3 niniejszej informacji).

Przykład

W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek odstąpienia od umowy wieloletniej z uwagi na zbyt niską kwotę dotacji. **Towarzystwo Opieki Nad Zwierzętami w Polsce Oddział w Koninie** (TOZ Konin) z dniem 31 grudnia 2024 r.[52] odstąpił od umowy nr 38/GK/2022-94240 z 27 grudnia 2022 r. o realizację zadania

---

[49] Dz. U. z 2026 r. poz. 95.

[50] Dz. U. z 2025 r. poz. 49 ze zm.; dalej: ustawa o wspieraniu rodziny.

[51] Uchwała Nr 63 Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2024 r. w sprawie rządowego programu „Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników jednostek wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na lata 2024–2027" (M. P. z 2024 r. poz. 504).

[52] Oświadczenie z 4 września 2024 r. o odstąpieniu od umowy na podstawie § 11 ust. 1 umowy nr 38/GK/2022-94240 z 27 grudnia 2022 r. W piśmie GK.6140.1.9.2024 z 2 grudnia 2024 r. miasto potwierdziło uznanie oświadczenia zleceniobiorcy za złożone skutecznie i tym samym rozwiązanie umowy z upływem 31 grudnia 2024 r.

„Prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w Koninie przy ul. Gajowej 7a" w okresie od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2025 r. Przyczyną odstąpienia było uprawdopodobnione przez Oddział wystąpienie okoliczności uniemożliwiających wykonanie umowy. Prezes Zarządu TOZ Konin wyjaśniła, że przyczyną złożenia oświadczenia była niemożliwość dalszej realizacji zadania publicznego na warunkach określonych w umowie. Umowa nie uwzględniła wzrastających kosztów prowadzenia schroniska, a wzrost objął przede wszystkim koszty zatrudnienia. Złożona oferta uwzględniała coroczny wzrost wynagrodzenia na poziomie 7,5–10%, jednak w 2023 r. ustawodawca przewidział ten wzrost o 19,6%, a w 2024 r. o 19,5%. Skala procentowa ustawowego wzrostu minimalnego wynagrodzenia przekroczyła znacznie możliwości finansowania kosztów zatrudnienia z dotacji. Dodatkowym argumentem do rozwiązania umowy była stale pogarszająca się infrastruktura schroniska. Wobec narastających problemów technicznych, Oddział podjął decyzję o zaprzestaniu finansowania napraw na terenie schroniska i powrócił do negocjacji z miastem Konin o natychmiastowej konieczności budowy nowego obiektu, zapewniającego minimalne standardy podopiecznych i pracowników schroniska. Wszystkie ww. kwestie poruszane były wielokrotnie na spotkaniach przedstawicieli stron umowy, na których ustalono, że jakiekolwiek zmiany warunków finansowania nie są możliwe do wprowadzenia aneksem do umowy. Wobec powyższego przedmiotowa umowa została wypowiedziana, a Oddział złożył ponownie ofertę na realizację zadania publicznego na rok 2025. Zadanie publiczne pt. „Prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w Koninie przy ul. Gajowej 7a" realizowane było przez Oddział w 2025 r. na podstawie kolejnej umowy z 20 grudnia 2024 r., zawartej z miastem Konin jeszcze przed odstąpieniem od umowy wieloletniej z 2022 r.

Najwięcej umów zawartych na podstawie przepisów udpp dotyczyło następujących sfer działalności pożytku publicznego: ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego (37 umów), pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób (28 umów), przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym (22 umowy), wspierania i upowszechniania kultury fizycznej (21 umów).

Łączna kwota dotacji przyznanych 10 objętym badaniem organizacjom pozarządowym na podstawie przepisów udpp w latach 2023–2025 (do 30 września) wyniosła 61 024,0 tys. zł. Najniższe kwoty (10,0 tys. zł) dotyczyły najczęściej małych grantów i były przeznaczone m.in. na projekty z zakresu przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym. Najwyższe kwoty (6 050,0 tys. zł i 5 500,0 tys. zł) dotyczyły zadań z zakresu

wspierania i upowszechniania kultury fizycznej, tj. realizacji przez Mazowieckie Zrzeszenie Ludowe Zespoły Sportowe (MZLZS) projektu wspierania klubów i zawodników Mazowsza na podstawie systemu sportu młodzieżowego.

Kwota wkładów własnych organizacji pozarządowych wyniosła 3 930,2 tys. zł[53], tj. 6,0% całkowitej wartości zadań publicznych realizowanych na podstawie udpp (65 549,7 tys. zł).

Wykorzystanie dotacji przyznanych na podstawie udpp w okresie 2023–2025 (do 30 września) wyniosło 45 874,7 tys. zł (75,2%)[54].

Badanie szczegółowe umów z jst

Szczegółowym badaniem w 10 organizacjach pozarządowych objęto 34 umowy[55] zawarte z jst, które dotyczyły zadań publicznych realizowanych w 2024 r.[56] W ramach objętych badaniem umów 33 zostały zawarte w trybie otwartego konkursu ofert, a jedną zawarto w trybie pozakonkursowym, zgodnie z art. 19a udpp (mały grant). Była to umowa Związku Podhalan w Polsce im. Świętego Jana Pawła II (Związek Podhalan) z województwem małopolskim dotycząca wydawnictwa na temat tradycyjnego stroju spiskiego ”Zachowane piękno” (dotacja w wysokości 10,0 tys. zł). Umowy zawarte w trybie konkursowym dotyczyły m.in. prowadzenia Klubu zdrowej mamy i dziecka, prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, wypasu owiec w ramach projektu z zakresu ochrony bioróżnorodności pn. Małopolski wypas kulturowy – ekstensywne metody gospodarowania jako ekologiczny sposób zachowania bioróżnorodności i krajobrazu, świadczenia usług opiekuńczych, prowadzenia dziennego ośrodka młodzieżowego, opieki nad kotami wolnożyjącymi, prowadzenia środowiskowego domu samopomocy, organizacji Mazowieckich Igrzysk Ludowych Zespołów Sportowych, organizacji zajęć i imprez sportowych z siatkówki, karate, wrotkarstwa i pływania.

Wykorzystanie dotacji

Z tytułu badanych umów w 2024 r. organizacjom pozarządowym przysługiwały dotacje w łącznej wysokości 18 163,3 tys. zł. Dotacje przyznane w wyniku zawarcia 26 z 34 umów wykorzystano w całości, a w pozostałych ośmiu przypadkach wykorzystanie dotacji wyniosło od 58,6% do 99,6%. We wszystkich przypadkach organizacje dokonały

---

[53] W tym w rozliczeniu jednej umowy UKS „Sparta” z województwem mazowieckim wykazano 3,0 tys. zł dotacji z budżetu gminy Grodzisk Mazowiecki (środki finansowe z innych źródeł publicznych).

[54] Kwota nie obejmuje 12 umów, których realizacja trwała i nie było możliwe określenie wykorzystania środków na dzień 30 września 2025 r.

[55] W tym 33 zawarte na podstawie udpp i jedną zawartą na podstawie ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz. U. z 2026 r. poz. 149).

[56] Umowy zawarte w 2024 r. przez organizację pozarządową z jst objętą kontrolą oraz umowy obejmujące swoim zakresem realizację zadań w 2024 r.

terminowego zwrotu niewykorzystanej części dotacji. Zwroty niewykorzystanych dotacji wynikały najczęściej z niewykonania pełnego zakresu godzin na usługi opiekuńcze, rehabilitacyjne, opieki wytchnieniowej, usług asystenta osobistego[57] i zajęć dla dzieci, a także z oszczędności uzyskanych przy dokonywaniu zakupów.

Wkład własny organizacji pozarządowych

W ramach 10 badanych umów wkład własny organizacji pozarządowych nie był wymagany. Z kolei wkład własny wniesiony przez organizacje pozarządowe realizujące 24 badane umowy stanowił równowartość 1 189,2 tys. zł[58], tj. 12,0% wartości zadań publicznych realizowanych w ramach tych umów (9 947,1 tys. zł). Poszczególne wkłady własne wynosiły od 1,0 tys. zł (w dwóch przypadkach dotyczących umów o prowadzenie środowiskowych domów samopomocy) do 744,8 tys. zł (umowa dotycząca prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w Koninie – wkład finansowy 464,5 tys. zł, osobowy 84,3 tys. zł, rzeczowy 196,0 tys. zł).

Najwięcej wkładów własnych wniesionych przez organizacje pozarządowe miało charakter finansowy (21 wkładów w łącznej kwocie 662,6 tys. zł), następnie osobowy (19 przypadków o łącznej wartości 301,1 tys. zł), a najmniej rzeczowy (cztery przypadki o łącznej wartości 222,4 tys. zł).

Ponadto w pięciu umowach dotyczących organizacji zajęć i imprez sportowych zawartych przez UKS „Sparta" z gminą Grodzisk Mazowiecki (cztery umowy) oraz z województwem mazowieckim (jedna umowa) przewidziano również świadczenia pieniężne od odbiorców zadań, których wysokość wyniosła łącznie 595,0 tys. zł. Były to przede wszystkim wpłaty uczestników obozów sportowych.

Wszystkie organizacje pozarządowe wniosły wymagany umowami wkład własny w ramach realizowanych zadań. Wyższy niż pierwotnie zakładano wkład własny wniesiono w ramach zadania zrealizowanego m.in. przez Fundację "Dobry Start". W złożonej ofercie na prowadzenie ośrodka młodzieżowego Fundacja zadeklarowała wysokość wkładu własnego w kwocie 44,0 tys. zł, co stanowiło 15% udziału w całkowitej wartości zadania. Zrealizowana wartość wkładu własnego wyniosła 55,2 tys. zł (18,1% udziału). Wkład finansowy pochodził z darowizn i wpływu z 1,5% podatku, a wkład osobowy stanowiły działania wolontariatu oraz praca społeczna w zakresie koordynacji zadania.

---

[57] W przypadku podopiecznych będących osobami starszymi, których stan zdrowia ulegał pogorszeniu, były one przenoszone do domów opieki społecznej lub opiekę przejmowali w całości członkowie rodzin, co łączyło się np. ze zmianą miejsca zamieszkania.

[58] W tym w rozliczeniu jednej umowy z województwem mazowieckim wykazano 3,0 tys. zł dotacji z budżetu gminy Grodzisk Mazowiecki (środki finansowe z innych źródeł publicznych).

Wartość i okres realizowanych zadań

Wartość wszystkich zadań objętych badaniem, w 2024 r., wyniosła 19 947,5 tys. zł (w tym łącznie dotacje, wkłady własne, świadczenia pieniężne od odbiorców zadań). Spośród objętych badaniem 34 umów, osiem miało charakter wieloletni, a pozostałe zawarto na okres do jednego roku. Umowy wieloletnie dotyczyły m.in. świadczenia usług specjalistycznych w lokalnej społeczności w zakresie usług opiekuńczych i uzupełniających dla osób z potrzebą wsparcia w codziennym funkcjonowaniu (Stowarzyszenie „Senior"), prowadzenia środowiskowych domów samopomocy (Caritas Diecezji Warszawsko – Praskiej, Fundacja Zielona Przystań), ośrodka interwencji kryzysowej (Caritas Diecezji Warszawsko – Praskiej), prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt (TOZ Konin[59]).

Zgodność składanych ofert z działalnością statutową organizacji

Wszystkie organizacje pozarządowe składały oferty dotyczące realizacji zadań publicznych w zakresie zgodnym z ich działalnością statutową. Organizacje przystępujące do realizacji zadań publicznych posiadały wcześniejsze doświadczenie w zakresie, którego dotyczyło zadanie publiczne, a informacje o swojej wcześniejszej działalności zawierały w składanych ofertach, zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 4 udpp. Wszystkie objęte badaniem organizacje spełniały również wymóg art. 9 ust. 3 udpp, tj. w zakresie zadań publicznych zleconych badanymi umowami dotacji nie prowadziły odpłatnej działalności pożytku publicznego i działalności gospodarczej w odniesieniu do tego samego przedmiotu działalności.

Naruszenia wymagań w zakresie polityki rachunkowości

W pięciu z 10 skontrolowanych organizacji pozarządowych w obowiązujących politykach rachunkowości uregulowano sposób ujmowania w ewidencji księgowej środków pochodzących z dotacji oraz zasad prowadzenia i powiązania w ewidencji księgowej kont dotyczących badanych umów. Natomiast stwierdzone w czterech organizacjach[60] nieprawidłowości dotyczyły naruszenia art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a uor poprzez m.in. nieuregulowanie w polityce rachunkowości zasad ujmowania w ewidencji księgowej środków pochodzących z dotacji oraz zasad prowadzenia i powiązania w ewidencji księgowej kont dotyczących badanych umów. Ponadto w MZLZS w polityce rachunkowości nie wskazano osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności kontrolnych dowodów księgowych (tj. kontrola formalno-rachunkowa, merytoryczna, dekretacja księgowa, wskazanie miesiąca ujęcia dowodu w księgach, zatwierdzenie do wypłaty), zasad dokonywania ich opisu w zakresie zgodnym z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor oraz opisu systemu informatycznego przetwarzania danych księgowych tworzących księgi

---

[59] Umowa zawarta na trzy lata; TOZ Konin odstąpiło od umowy z końcem 2024 r.

[60] Fundacja Zielona Przystań, Fundacja "Consilium", Związek Podhalan, Fundacja „Dobry Start".

rachunkowe i opisu systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 uor.

Obsługa finansowo-księgowa

Zadania z zakresu obsługi finansowo-księgowej dziewięć z 10 organizacji pozarządowych powierzyło wyspecjalizowanym podmiotom, tj. biurom rachunkowo-księgowym lub osobom prowadzącym działalność gospodarczą w tym zakresie. Z objętych kontrolą organizacji pozarządowych jedynie Caritas Diecezji Warszawsko – Praskiej samodzielnie realizował zadania z zakresu obsługi finansowo-księgowej.

Prowadzenie dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej

Zgodnie z art. 16 ust. 5 udpp oraz treścią objętych badaniem umów, organizacje pozarządowe były zobowiązane do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej zadania publicznego oraz jej opisywania zgodnie z zasadami wynikającymi z uor, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych. Większość organizacji prawidłowo zrealizowała ww. wymogi. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości dotyczyły:

- przypadków nieprawidłowego ujęcia w księgach rachunkowych kwot operacji w wyodrębnionej dla tych zadań ewidencji księgowej, co było niezgodne z art. 24 ust. 1 uor stanowiącym, że księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco (Fundacja Zielona Przystań);
- nieprowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej zadań, na które otrzymano dotację w przypadku trzech[61] z pięciu badanych umów dotacji, co było niezgodne z art. 16 ust. 5 udpp oraz § 6 zawartych umów (Związek Podhalan);
- ujmowania na kontach przeznaczonych do obsługi dotacji na prowadzenie dziennego ośrodka młodzieżowego w 2024 r. także operacji gospodarczych dotyczących innej dotacji, uzyskanej na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny, co było niezgodne z art. 16 ust. 5 udpp oraz § 5 umowy (Fundacja "Dobry Start");
- zaksięgowania operacji gospodarczej dotyczącej kosztów mediów na niewłaściwym koncie księgowym, co było niezgodne z art. 24 ust. 1 uor (Fundacja "Dobry Start");
- niewywiązania się z obowiązku stosowania przyjętych zasad rachunkowości, o którym mowa w art. 4 ust. 1 uor, poprzez nieujmowanie wszystkich wpływów i wydatków otrzymywanych środków z dotacji na przeznaczonych i wyodrębnionych do tego kontach (TOZ Konin);

[61] Dotyczy zadań: Wydawnictwo na temat tradycyjnego stroju spiskiego „Zachowane piękno”, Wznowienie I tomu Księgi Górali Polskich, 40 lat artystycznej działalności Zespołu Regionalnego Ochotni.

- niewyodrębnienia ewidencji księgowej dla środków otrzymanych na realizację trzech umów zawartych z powiatem mińskim, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 16 ust. 5 udpp i z zawartych umów (Caritas Diecezji Warszawsko – Praskiej);
- prowadzenia w sposób nierzetelny i błędny wyodrębnionej ewidencji księgowej dla kosztów rozliczanych w ramach czterech umów zawartych z powiatem mińskim, co było niezgodne z art. 24 ust. 1 uor (Caritas Diecezji Warszawsko – Praskiej).

Wyodrębnione rachunki bankowe do obsługi zadań

W większości objętych badaniem umów nie zawarto postanowień zobowiązujących do prowadzenia przez organizacje pozarządowe wyodrębnionych rachunków bankowych, służących wyłącznie do obsługi danego zadania publicznego. Jedynie w przypadku umów zawieranych przez Fundację Zielona Przystań z gminą miasta Tarnowa oraz z województwem małopolskim, Stowarzyszenie „Senior" z gminą Jarocin oraz Caritas Diecezji Warszawsko – Praskiej z powiatem mińskim przewidziano wymóg posiadania wyodrębnionych rachunków bankowych do obsługi poszczególnych zadań.

Przekazywanie dotacji organizacjom pozarządowym

Jst terminowo przekazywały dotacje na rachunki bankowe beneficjentów, zgodnie z harmonogramami określonymi w umowach objętych badaniem. Jedyny przypadek opóźnienia wystąpił przy przekazaniu jednej transzy środków gminy Grodzisk Mazowiecki do UKS „Sparta". Transzę dotacji w wysokości 100,0 tys. zł wynikającą z umowy na zadanie pn. Siatkówka dla każdego organizacja pozarządowa otrzymała z ośmiodniowym opóźnieniem. Mimo to zadanie wynikające z zawartej umowy zrealizowano terminowo.

Terminowość realizacji zadań publicznych

Wszystkie organizacje pozarządowe terminowo zrealizowały zadania przewidziane objętymi badaniem umowami. Środki z dotacji wydatkowano na zadania określone umowami, we wskazanym okresie ich kwalifikowalności. Tylko w przypadku Związku Podhalan kontrola wykazała, że zadania i wydatki realizowano w terminach określonych w umowach, z jednym wyjątkiem dotyczącym zadania pn. 40 lat artystycznej działalności Zespołu Regionalnego Ochotni, w którym wydatek na kwotę 15,0 tys. zł zrealizowano dziesięć dni po terminie kwalifikowalności wynikającym z umowy dotacji. Związek został zobligowany do zwrotu środków dotacji wykorzystanych na zapłatę, lecz wystąpił do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego w Krakowie o umorzenie tej kwoty. W Urzędzie wszczęto postępowanie administracyjne w ww. sprawie, które na dzień zakończenia czynności kontrolnych nie zostało zakończone.

Badanie prawidłowości dowodów księgowych

Szczegółowym badaniem w 10 organizacjach pozarządowych objęto łącznie 1 300 dowodów księgowych na kwotę 5 760,1 tys. zł, tj. 31,7% łącznej kwoty dotacji przysługujących tym organizacjom w 2024 r. z tytułu

badanych umów (18 163,3 tys. zł). Analiza próby wydatków wykazała, że w pięciu[62] organizacjach dowody księgowe zawierały wskazane w art. 21 ust. 1 uor, tj. m.in. określenie rodzaju dowodu i jego numeru identyfikacyjnego, określenie stron dokonujących operacji gospodarczej, opis operacji oraz jej wartość, datę dokonania operacji, podpis wystawcy dowodu, dekretację. W pozostałych jednostkach[63] stwierdzono nieprawidłowości polegające przede wszystkim na niezamieszczaniu na dowodach księgowych potwierdzenia sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacji) wraz z podpisem osoby odpowiedzialnej za te wskazania. Przykładowo w Fundacji "Consilium" żaden z 91 zbadanych dowodów księgowych nie został prawidłowo opisany: w siedmiu przypadkach dowody księgowe w ogóle nie zostały opisane, a w pozostałych 84 przypadkach nie zawierały wskazania miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych. W Fundacji Zielona Przystań m.in. na wszystkich badanych listach płac (63) opisy nie zawierały informacji o sposobie ujęcia dowodu w księgach rachunkowych.

Ponadto w MZLZS stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieprowadzeniu skutecznej kontroli wewnętrznej dokonanych operacji gospodarczych, co było niezgodne z § 11 ust. 3 polityki rachunkowości, zobowiązującym do prowadzenia ewidencji rachunkowej zapewniającej skuteczną kontrolę wewnętrzną dokonanych operacji gospodarczych. Na zbadanych dowodach księgowych kontrola (merytoryczna oraz formalna i rachunkowa) była realizowana wyłącznie przez dwie osoby: Sekretarza i księgową, pomimo tego, że Rada Zrzeszenia składała się z 24 osób, w tym sześciu[64] uprawnionych zgodnie ze statutem do reprezentowania MZLZS. Sekretarz i księgowa zatwierdzali dokumenty do wypłat, w tym także realizowanych dla nich samych. Na zbadanych dokumentach brak było śladów rewizyjnych ze strony Skarbnika Zrzeszenia albo pozostałych członków Rady Zrzeszenia, w tym Prezydium. W trzech przypadkach odbiór prac i proces akceptacji dokumentów finansowo-księgowych księgowa i Sekretarz wykonywali względem osób, z którymi łączyło ich pokrewieństwo pierwszego stopnia. W Zrzeszeniu nie obowiązywał dokument określający sposób procedowania z dokumentami księgowymi, przeciwdziałający skupieniu kontroli wewnętrznej w ręku dwóch osób, a także nie obowiązywała procedura

---

[62] Fundacja "Dobry Start", Stowarzyszenie „Senior”, TOZ Konin, Stowarzyszenie „SZANSA”, UKS „Sparta”.

[63] Fundacja Zielona Przystań, Fundacja "Consilium", Związek Podhalan, Caritas Diecezji Warszawsko – Praskiej, MZLZS.

[64] Przewodniczący, trzech Zastępców Przewodniczącego, Skarbnik, Sekretarz.

postępowania w przypadku wystąpienia konfliktu interesów. Ślady rewizyjne były nanoszone w formie nieczytelnych paraf, co dodatkowo było niezgodne z pkt 7 Instrukcji opisywania dokumentów księgowych (zamieszczonej w załączniku do badanych umów), a także utrudniało ich weryfikację.

Przesunięcia pomiędzy poszczególnymi pozycjami kosztów

W sześciu[65] z 10 organizacji pozarządowych nie dokonywano przesunięć pomiędzy poszczególnymi pozycjami kosztów realizacji zadania publicznego określonymi w umowach. Dwie z organizacji[66] dokonały przesunięć w zakresie dopuszczonym umową. Natomiast Caritas Diecezji Warszawsko – Praskiej w trakcie realizacji trzech z pięciu badanych umów dokonał przesunięć pomiędzy poszczególnymi pozycjami kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego bez złożenia pisemnego wniosku i uzyskania zgody Zarządu Powiatu Mińskiego, co było niezgodne z § 4 ust. 1 zawartych umów w związku z pkt 15 ogłoszeń o konkursie. Łączna kwota przesunięć dokonanych niezgodnie z postanowieniami badanych umów wynosiła 5,7 tys. zł. W MZLZS natomiast, w przypadku dwóch z trzech objętych badaniem projektów, nie poinformowano w formie pisemnej oraz za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie o przekroczeniu kosztów administracyjnych o kwotę 2,0 tys. zł wynikających z pierwotnego kosztorysu (umowa nr W/UMWM-UU/UM/ES/3078/2024), ani o dokonaniu przesunięć pomiędzy poszczególnymi pozycjami wydatków (umowa nr W/UMWM--UU/UM/ES/4801/2024), co naruszało § 16 ust. 1 i 2 *Zasad przyznawania i rozliczania dotacji*[67].

Koszty administracyjne w umowach z jst

Organizacje pozarządowe w ramach kosztów administracyjnych wykazywały najczęściej koszty wynagrodzenia koordynatora/kierownika projektu, obsługi administracyjnej, księgowej i kadrowej, opłat za czynsz i media, zakup materiałów biurowych. W sprawozdaniach za 2024 r. z realizacji 27 z 34 objętych badaniem umów wykazano poniesienie kosztów administracyjnych w łącznej wysokości 1 762,1 tys. zł. Stanowiło to 9,5% wartości tych zadań publicznych w 2024 r. (18 615,0 tys. zł).

W jednej z organizacji pozarządowych (MZLZS) stwierdzono nieprawidłowości w zakresie kwalifikowania ponoszonych kosztów do kosztów związanych z realizacją zadania publicznego i dokonywania ich finansowania ze środków dotacji przyznanych przez Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie. Polegały one

---

[65] Fundacja Zielona Przystań, Fundacja "Consilium", Związek Podhalan, Stowarzyszenie „Senior”, TOZ Konin, Stowarzyszenie „SZANSA”.

[66] Fundacja "Dobry Start", UKS „Sparta”.

[67] Stanowiących załącznik do uchwały nr 2014/453/23 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 5 grudnia 2023 r.; dalej: *Zasady przyznawania i rozliczania dotacji.*

m.in. na zaliczaniu do kosztów administracyjnych realizowanych zadań publicznych pełnych kosztów osobowych administracji i obsługi zadania (projektu) bez uwzględnienia zaangażowania danej osoby w realizację poszczególnych projektów, pełnych kosztów funkcjonowania organizacji bez uwzględnienia części przypadającej na dane zadanie (projekt), zakupów wyposażenia niezwiązanych z tymi zadaniami, co było niezgodne z zawartymi umowami oraz z *Zasadami przyznawania i rozliczania dotacji.* Dodatkowo do kosztów administracyjnych projektu realizowanego w ramach umowy nr W/UMWM-UU/UM/ES/3078/2024 zaliczono wynagrodzenie wypłacone z tytułu zawartej umowy zlecenia, które było o 4,5 tys. zł wyższe od kwoty przewidzianej w pkt 3 umowy (tj. 4,0 tys. zł).

Zapobieganie podwójnemu finansowaniu kosztów

W żadnej ze skontrolowanych organizacji pozarządowych nie stwierdzono podwójnego finansowania objętych badaniem kosztów, tj. finansowania ich zarówno ze środków dotacji, jak i innych źródeł publicznych. Instrumentem zapobiegania podwójnemu finansowaniu było przede wszystkim opatrywanie dokumentów księgowych informacją o sfinansowaniu wydatku ze środków pochodzących z dotacji oraz wskazanie umów, z realizacją których powiązane były te wydatki, a także księgowanie wydatków na właściwych kontach analitycznych.

Brak wymogów przestrzegania reguł konkurencyjności

Większość umów objętych badaniem nie zawierała zobowiązania organizacji pozarządowych do stosowania Pzp lub innych wymogów dotyczących zachowania reguł konkurencyjności przy nabywaniu dóbr lub usług, czy innych wymogów w zakresie procedury wyboru wykonawców i dostawców. Jedynie w umowach zawartych przez trzy[68] z 10 organizacji pozarządowych wskazano wymóg stosowania przepisów Pzp, jednak w analizowanej próbie wydatków nie znalazły się żadne wydatki realizowane w wyniku zastosowania trybów udzielania zamówień przewidzianych w tej ustawie.

Przykład

Prezes **Fundacji Zielona Przystań** podał, że w trakcie realizacji zadań nie udzielano zamówień, których wartość przekroczyłaby próg krajowy 130 000 zł netto, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 Pzp. Prezes wskazał, że przed dokonaniem wyboru dostawców towarów oraz wykonawców usług, każdorazowo przeprowadzano rozeznanie rynku (analizę dostępnych ofert w Internecie, bezpośredni kontakt telefoniczny ze sprzedawcami i wykonawcami) i na tej podstawie wybierano najkorzystniejsze oferty z uwzględnieniem ceny, jakości i stabilności świadczonych usług oraz rzetelności i doświadczenia osób realizujących powierzone zadania pod kątem prawidłowej realizacji zadań publicznych.

[68] Fundacja Zielona Przystań, Fundacja "Dobry Start", UKS „Sparta”.

Ponadto w umowach zawieranych przez UKS „Sparta" z gminą Grodzisk Mazowiecki zawarto obowiązek zamawiania usług transportowych w drodze konkursu ofert. Zgodnie z tym obowiązkiem, Klub w zakresie wyboru usług transportowych na transport dzieci, młodzieży i dorosłych na mecze, zawody sportowe, turnieje i obozy, co roku dokonywał rozpoznania cenowego usług na podstawie trzech zapytań ofertowych, co spełniało wymogi umów zawartych z gminą, wybierając najkorzystniejszą cenowo ofertę.

Organizacje pozarządowe nie posiadały wewnętrznych uregulowań w zakresie udzielania zamówień publicznych ani innych wymogów proceduralnych dotyczących wyboru wykonawców i dostawców. Przedstawiciele organizacji pozarządowych deklarowali m.in. dokonywanie nieformalnego rozeznania rynku, nieudokumentowanego porównywania ofert internetowych, współpracę ze sprawdzonymi kontrahentami.

Przykład

Prezes **Fundacji „Consilium"** wyjaśnił, że osoby świadczące usługi prawne, z którymi współpracuje Fundacja posiadają niezbędne uprawnienia zawodowe i doświadczenie, Fundacja współpracuje z tymi osobami od wielu lat, w związku z tym nie było potrzeby szukać nowych prawników w celu realizacji umowy na realizację zadania publicznego 2024 r. W zakresie wykonawców na usługi dotyczących wydruku materiałów informacyjnych (ulotek, plakatów, banerów, instrukcji) Fundacja współpracuje ze sprawdzonymi podmiotami, z którymi nawiązano współpracę poprzez rozeznanie rynku. W przypadku gdy podmioty, z którymi współpracowano nie były w stanie wykonać zadania w kwocie, jaką dysponowała Fundacja, poszukiwani byli nowi wykonawcy. Odbywało się to w sposób nieformalny poprzez rozmowy z różnymi potencjalnymi wykonawcami.

Dyrektor **Caritas Diecezji Warszawsko-Praskiej** wyjaśnił, że Caritas jako kościelna osoba prawna nie miał obowiązku stosowania przepisów Pzp, gdyż co do zasady nie jest zamawiającym. W okresie objętym kontrolą w Caritas obowiązywało zarządzenie nr 2/2020 z dnia 2 marca 2020 r. dotyczące zasad wyboru wykonawców oraz usługodawców, które należało stosować w sytuacjach, w których umowa lub inny akt nie będący przepisem prawa powszechnie obowiązującego, zobowiązywałby Caritas do stosowania konkurencyjnych zasad wyboru wykonawców, co w badanych przypadkach nie miało miejsca.

W **MZLZS** przy dokonywaniu wydatków dotyczących jednej z umów w 17 z 30 badanych przypadków przeprowadzono udokumentowaną procedurę konkurencyjną w formie rozeznania rynkowego (kierując zapytanie do trzech wykonawców). W pozostałych 13 badanych

przypadkach, a także przy dokonywaniu wszystkich wydatków dotyczących dwóch innych badanych umów nie przeprowadzono ww. procedury konkurencyjnej. Sekretarz MZLZS wyjaśnił, że kierował się zasadą racjonalności i oszczędności wydatków, natomiast nie prowadzono sformalizowanej procedury konkurencyjnej.

Udział partnerów lub współrealizatorów

Wszystkie zadania publiczne realizowane w ramach umów objętych badaniem zostały zrealizowane zgodnie z art. 16 ust. 4 udpp[69]. W przypadku dziewięciu z 10 organizacji zadania były realizowane przez organizacje pozarządowe bez udziału partnerów lub współrealizatorów. Jedynie w umowie zawartej przez Fundację "Consilium" z powiatem krakowskim przewidziano możliwość realizacji działań we współpracy z podmiotem trzecim w następującym zakresie: świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz prowadzenie mediacji, prowadzenie wykładów oraz warsztatów na rzecz mieszkańców powiatu, opracowanie oraz wydruk instrukcji, ulotek, plakatów, opracowanie wideoporadników, przygotowanie banerów, produkcja spotu w radiu. Fundacja w 2024 r. zrealizowała powyższe działania we współpracy z podmiotami zewnętrznymi w zakresie przewidzianym w umowie.

Odsetki od otrzymanych dotacji

Prawie wszystkie organizacje pozarządowe w ramach objętych badaniem zadań nie uzyskały dochodów z tytułu odsetek od środków dotacji z tytułu ich przechowywania na rachunkach bankowych. Jedynie Fundacja "Dobry Start" w sprawozdaniu z wykonania zadania wykazała odsetki bankowe od uzyskanej dotacji w wysokości 1,92 zł, które wydatkowano na realizację zadania, co było zgodne z § 2 ust. 5 umowy dotyczącej prowadzenia ośrodka młodzieżowego w 2024 r.

Sporządzanie i przekazywanie sprawozdań

Wszystkie organizacje pozarządowe sporządziły sprawozdania z realizacji zadań objętych kontrolą i przekazały je do jst w wymaganych umowami terminach. Wszystkie organizacje pozarządowe dochowały również wymaganej zawartymi umowami formy sprawozdania, przy czym sprawozdania z dwóch zadań złożone przez Związek Podhalan nie zawierały niektórych załączników, a zestawienia dokumentów księgowych załączone do sprawozdań z dwóch projektów zrealizowanych przez MZLZS nie były zgodne ze wzorem określonym w załączniku nr 5 do umowy oraz nie zawierały wykazu wszystkich dokumentów, na podstawie których poniesiono wydatki w związku z realizacją ww. zadań (pominięto dokumenty dotyczące kosztów administracyjnych).

[69] Zadanie publiczne nie może być realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy, chyba że umowa ta zezwala na wykonanie określonej części zadania przez taki podmiot.

Forma składanych sprawozdań

Wszystkie umowy dotyczące zlecenia wykonania zadania publicznego jako formę sprawozdania wskazywały wzór określony w załączniku nr 5 do rozporządzenia w sprawie wzorów ofert, umów i sprawozdań. Sześć[70] z 10 organizacji pozarządowych dołączało do sprawozdań dodatkowe dokumenty. Najczęściej były to zestawienia wydatków (faktur, rachunków) związanych z realizacją zadania publicznego[71], ale też np. listy obecności uczestników[72], dokumenty potwierdzające poniesione wydatki, tj. faktury, rachunki, potwierdzenia zapłaty[73], historia rachunku bankowego oraz potwierdzenia zrealizowania poszczególnych części zadania[74]. Dodatkowych dokumentów związanych z realizacją umów do sprawozdań nie dołączały natomiast Stowarzyszenie „Senior", TOZ Konin, UKS „Sparta" oraz Caritas Diecezji Warszawsko-Praskiej, a jst nie występowały z takim żądaniem. Przykładowo umowy zawierane przez Caritas Diecezji Warszawsko – Praskiej z powiatem mińskim przewidywały składanie sprawozdań w formie oświadczeń, a na żądanie zleceniodawcy przedłożyć należało dodatkowe informacje, wyjaśnienia lub dowody. W badanych przypadkach powiat nie występował z takimi żądaniami.

Prawidłowość ujmowania kosztów w sprawozdaniach

W przypadku sześciu[75] z 10 organizacji pozarządowych koszty pokryte ze środków dotacji zostały prawidłowo ujęte w złożonych sprawozdaniach i były zgodne z danymi ujętymi w ewidencji finansowo-księgowej oraz dokumentacją źródłową. W pozostałych organizacjach stwierdzono w tym zakresie następujące nieprawidłowości:

- w Fundacji „Dobry Start" koszty ujęte w sprawozdaniu nie były zgodne z danymi ujętymi w ewidencji finansowo-księgowej, co wynikało z nieprawidłowego sposobu księgowania, ale były zgodne z dokumentacją źródłową badanego zadania publicznego;
- w Caritas Diecezji Warszawsko-Praskiej objęte badaniem koszty ujęte w sprawozdaniu nie były w pełni zgodne z danymi ujętymi w ewidencji finansowo-księgowej oraz/lub z dokumentacją źródłową, m.in. w ewidencjach wykazywano wysokości kosztów niezgodne z wysokością kosztów rozliczanych w ramach dotacji, 17 dowodów

---

70 Fundacja "Consilium", Związek Podhalan, Fundacja "Dobry Start", MZLZS, Stowarzyszenie „SZANSA", Fundacja Zielona Przystań.

71 Fundacja "Dobry Start", MZLZS, Stowarzyszenie „SZANSA", Fundacja Zielona Przystań.

72 Zawierające nazwę zadania, imię i nazwisko uczestnika, datę przeprowadzonych zajęć, zakres zadania oraz podpis terapeuty prowadzącego zajęcia (Stowarzyszenie „SZANSA").

73 Związek Podhalan.

74 M.in.: wzory materiałów edukacyjnych i informacyjnych, oświadczenia, zawarte umowy z podwykonawcami, wydruki treści ze strony internetowej zadania publicznego (Fundacja „Consilium").

75 Fundacja „Consilium", Związek Podhalan, Stowarzyszenie „Senior", Stowarzyszenie „SZANSA", MZLZS, TOZ Konin.

księgowych ujęto w ewidencji niezgodnie z dekretacją (tj. na innym koncie niż wskazany na dowodach księgowych);
- w Fundacji Zielona Przystań koszty ujęte w sprawozdaniach z czterech szczegółowo badanych projektów nie były zgodne z danymi ujętymi w ewidencji finansowo-księgowej;
- w UKS „Sparta" w sprawozdaniu z wykonania zadania publicznego pn. Siatkówka dla każdego za 2024 r., w czterech pozycjach kosztowych stwierdzono niezgodność z zapisami w ewidencji księgowej (niezasadnie zawyżono faktycznie poniesione wydatki o kwotę niemającą związku z realizowanym zadaniem, łącznie 20,5 tys. zł).

Informacja zwrotna o zatwierdzeniu sprawozdania

Nie wszystkie jst przekazywały organizacjom pozarządowym informacje o zatwierdzeniu złożonych przez nie sprawozdań. Informację zwrotną w tym zakresie otrzymało pięć z 10 objętych kontrolą organizacji pozarządowych:
- Fundacja „Consilium" sprawozdanie ze zrealizowanego zadania złożyła w Starostwie Powiatowym w Krakowie 28 stycznia 2025 r., a 29 stycznia 2025 r. zleceniodawca zaakceptował to sprawozdanie,
- Związek Podhalan – sprawozdania z realizacji zadań złożono 28 listopada 2024 r. i 30 stycznia 2025 r.; Związek został pisemnie poinformowany o zatwierdzeniu sprawozdań z dwóch zadań, skorygowanych na wezwanie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego w Krakowie; w przypadku zadania pn. 40 lat artystycznej działalności Zespołu Regionalnego Ochotni sprawozdanie nie zostało zatwierdzone, ponieważ Związek wydatkował 15,0 tys. zł po terminie wynikającym z umowy dotacji, wobec czego nakazano zwrot tej części dotacji[76],
- Fundacja "Dobry Start" złożyła sprawozdanie z realizacji zadania 29 stycznia 2025 r., a pismem z 10 lutego 2025 r. z Urzędu Miasta w Trzebini została poinformowana o uznaniu dotacji za rozliczoną zgodnie z umową,
- MZLZS – wszystkie sprawozdania z badanych zadań zostały przyjęte przez Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie bez uwag, o czym MZLZS zostało zawiadomione w oddzielnych pismach, potwierdzających rozliczenie udzielonych dotacji[77],

[76] Związek zwrócił się do Urzędu 27 października 2025 r. z prośbą o umorzenie tej kwoty. 5 listopada 2025 r. Urząd wszczął postępowanie administracyjne w tej sprawie, które na dzień zakończenia kontroli czynności kontrolnych nie zostało zakończone.

[77] Dla dwóch umów pismami z 24 stycznia 2025 r. (sprawozdania złożone odpowiednio 14 stycznia 2025 r. i 13 stycznia 2025 r.), dla jednej umowy pismem z 18 listopada 2024 r. (sprawozdanie złożono 14 listopada 2024 r.).

- Stowarzyszenie na rzecz osób dotkniętych chorobą alkoholową, narkomanią i hazardem „SZANSA" (Stowarzyszenie „SZANSA") – po przekazaniu sprawozdań końcowych (21 stycznia 2025 r.) Prezydent Miasta Siedlce informował Stowarzyszenie o rozliczeniu przekazanych dotacji pismami z dnia 23 stycznia 2025 r.

Informacji zwrotnej o zatwierdzeniu przesłanych sprawozdań nie otrzymało pięć organizacji, tj. Fundacja Zielona Przystań (umowy z gminą miasta Tarnowa i Województwem Małopolskim), UKS „Sparta" (umowy z gminą Grodzisk Mazowiecki i Województwem Mazowieckim), Stowarzyszenie „Senior" (umowy z gminą Jarocin), TOZ Konin (umowy z miastem Konin), Caritas Diecezji Warszawsko – Praskiej (umowy z powiatem mińskim). Prezes Fundacji Zielona Przystań wskazał m.in., że przedłużający się czas rozliczania projektów był jedną z trudności we współpracy z urzędem marszałkowskim i utrudniał płynne zamknięcie działań i rozliczeń finansowych.

Na potrzebę zapewnienia przez jst sprawnego rozliczania składanych przez organizacje sprawozdań oraz informowania ich o statusie tego rozliczenia NIK zwróciła uwagę w *Syntezie* (rozdział 3 niniejszej informacji).

Osiąganie założonych w umowach rezultatów

W wyniku realizacji zadań objętych badaniem dziewięć z 10 organizacji pozarządowych osiągnęło zakładane w umowach rezultaty. Jedynie Stowarzyszenie „Senior" z zaplanowanych w ofercie dotyczącej świadczenia usług opiekuńczych w 2024 r. 60 tys. godzin usług zrealizowało 59,2 tys. godzin, było to jednak spowodowane standardowymi sytuacjami wynikającymi z charakterystyki usług opiekuńczych[78]. W odniesieniu do świadczenia usług asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej (edycja 2024) Stowarzyszenie zaplanowało natomiast wykonanie 4830 godzin usługi, a zrealizowano 4658 godzin. Członek zarządu Stowarzyszenia wyjaśniła, że umowa została zawarta 10 kwietnia 2024 r., zatem nie było możliwości wykorzystania pełnej kwoty i wszystkich zaplanowanych godzin, a na kwotę zwrotu składały się również środki niewykorzystane przez asystentów na udział w płatnych wydarzeniach kulturalnych.

Na prowadzenie zajęć rozwojowych dla rodziców z dziećmi od urodzenia do 7 roku życia w zakresie wspierania rodziny Stowarzyszenie zaplanowało 1366 godzin, a zrealizowało 826 godzin, natomiast w przypadku opieki wytchnieniowej (edycja 2024) zaplanowało

[78] Członek zarządu Stowarzyszenia wyjaśniła, że niektórzy podopieczni zmarli, niektóre osoby zostały umieszczone w domach pomocy społecznej, a niektóre umieszczono w zakładzie opiekuńczo-leczniczym i nie było już konieczne realizowanie opieki przez Stowarzyszenie. Zdarzały się też sytuacje, że podopieczni rezygnowali z opieki lub zmniejszali jej wymiar, z uwagi na poprawę stanu zdrowia.

świadczenie 2010 godzin tej formy wsparcia, a zrealizowało 1994 godzin. Niewykorzystane godziny wynikały z niezakwalifikowania uczestników lub braku zlecenia z Centrum Usług Społecznych, na co Stowarzyszenie nie miało wpływu.

Przykład

Rezultaty zrealizowanych w 2024 r. zadań osiągnięte przez organizacje pozarządowe to m.in.:

Fundacja "Consilium" udzieliła w sześciu prowadzonych punktach łącznie 1 214 nieodpłatnych porad prawnych, przeprowadziła siedem wykładów i warsztatów dla uczniów oraz osób starszych, zapewniła opracowanie sześciu wideoporadników o tematyce prawnej dla uczniów szkół, opracowała sześć instrukcji dotyczących załatwiania spraw urzędowych, które zostały wydrukowane w liczbie 3 tys. egzemplarzy i przekazane do dystrybucji przez jst.

Związek Podhalan w ramach *Małopolskiego wypasu kulturowego* zrealizował zadania *VII prowadzenie wypasu owiec w regionie podhalańskim* oraz *VIII prowadzenie wypasu owiec w regionie nowosądeckim* – przeprowadzono wypas 8 432 sztuk owiec łącznie, co miało wpływ na rezultaty przyrodnicze i krajobrazowe (zabezpieczenie terenu przed zakrzaczeniem i sukcesją lasu, ochrona bioróżnorodności i zachowanie krajobrazu przyrodniczego i kulturowego), kulturowe (zachowanie dziedzictwa kulturowego górali polskich, zaangażowanie społeczności lokalnej), gospodarcze (zachęta do rozwoju chowu owiec, rozwój rynku produktów regionalnych), turystyczne.

W zajęciach w ośrodku młodzieżowym prowadzonym przez **Fundację „Dobry Start”** uczestniczyło łącznie 109 osób, na zajęciach przebywało codziennie od 4 do 35 uczestników. Przeprowadzono zajęcia psychoedukacyjne, socjoterapeutyczne i dotyczące profilaktyki uzależnień, edukacyjne i reedukacyjne, artystyczne, sportowo-rekreacyjne, integracyjne. W ramach działania ośrodka prowadzono także poradnictwo pedagogiczne, organizowano wyjazdy turystyczno-integracyjne, realizowano edukację rodzicielską i pracę z rodziną oraz pracę socjalną i usługi opiekuńcze.

Caritas Diecezji Warszawsko-Praskiej zapewnił dzienny pobyt w Środowiskowym Domu Samopomocy dla 23 osób i udzielił schronienia w Ośrodku Interwencji Kryzysowej łącznie dla 21 osób. Zapewniono także całodobowy pobyt w Specjalistycznym Ośrodku Wsparcia łącznie dla 34 osób oraz całodobowy pobyt w Domu Samotnej Matki łącznie dla 15 osób.

W ramach zadania pn. Siatkówka dla każdego realizowanego przez **UKS „Sparta”** prowadzono zajęcia z piłki siatkowej dla dzieci, młodzieży i dorosłych – w sumie 10 grup treningowych dla łącznie ponad 250 osób. W ramach zadania pn. Karate dla każdego prowadzono zajęcia z karate kyokushin dla dzieci, młodzieży i dorosłych – w sumie pięć grup treningowych w wymiarze ponad 400 godzin. Zawodnicy wzięli również udział w zawodach oraz obozach sportowych. W ramach realizacji zadania pn. Pływanie dla każdego prowadzono zajęcia z pływania dla dzieci, młodzieży i dorosłych – w sumie osiem grup treningowych w wymiarze ponad 550 godzin w roku.

Realizacja obowiązków informacyjnych

Sześć[79] z 10 organizacji pozarządowych prawidłowo wywiązało się z obowiązków informacyjnych nałożonych objętymi badaniem umowami. Najczęściej obowiązki te dotyczyły umieszczania logo zleceniodawcy oraz informacji, że zadania publiczne są finansowane ze środków otrzymanych z dotacji na wszystkich materiałach i zakupionych sprzętach związanych z realizacją umowy (np. ulotkach informacyjnych, plakatach, publikacjach, tablicach informacyjnych, materiałach zamieszczanych na stronach internetowych). Nieprawidłowości w czterech objętych kontrolą organizacjach dotyczyły m.in.:

- niezamieszczenia na żadnym z zakupionych w ramach jednej z badanych umów komputerów ani innych sprzętów informacji o zakupie ze środków dotacji (Fundacja Zielona Przystań);
- nieoznaczenia zakupionego w ramach dwóch umów wyposażenia (projektora, skrzyni balkonowej, dysku PSSD, plotera i komputera) logo Starostwa Powiatowego w Mińsku Mazowieckim lub informacją, że zakupy sfinansowano ze środków starostwa w ramach realizacji umów dotacji (Caritas Diecezji Warszawsko-Praskiej);
- niespełnianiu wymogów informacyjno-promocyjnych w zakresie opisu oraz oznakowania zakupionych w ramach projektu siedmiu urządzeń (notebook, dwa głośniki, trzy drukarki i tablet), a także niezamieszczenia na fakturach dokumentujących zakup tych sprzętów informacji o finansowaniu zakupów ze środków budżetu województwa mazowieckiego (MZLZS).

Kontrole jst zadań realizowanych przez organizacje

Realizacja zadań na podstawie objętych badaniem umów przez osiem organizacji pozarządowych nie była przedmiotem kontroli jst, mimo zawarcia takiej możliwości w umowach dotacji. W dwóch organizacjach pozarządowych jst przeprowadziły kontrole realizacji zadań publicznych objętych badaniem. Pracownicy Urzędu Miejskiego w Jarocinie 15 lipca 2025 r. przeprowadzili w Stowarzyszeniu „Senior” kontrolę, którą objęto

[79] Fundacja „Consilium”, Związek Podhalan, Stowarzyszenie „Senior”, TOZ Konin, Stowarzyszenie „SZANSA”, UKS „Sparta”.

umowę dotacji dotyczącą świadczenia usług opiekuńczych na terenie gminy w 2024 r.[80] (jednej z pięciu objętych kontrolą NIK). W wystąpieniu pokontrolnym z 22 sierpnia 2025 r. ujawniono nieprawidłowości dotyczące: niewskazania imienia i nazwiska opiekunki realizującej usługi opiekuńcze u podopiecznej (w sprawozdaniu), braków w dekretacji pięciu dowodów księgowych i zapłaty jednej faktury po terminie. Stowarzyszenie pismem z 16 września 2025 r. poinformowało Urząd o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych, tj. zobowiązano się do przestrzegania terminów płatności wynikających z otrzymywanych dowodów księgowych. W dwóch placówkach Caritas Diecezji Warszawsko-Praskiej zostały przeprowadzone kontrole przez pracowników Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Mińsku Mazowieckim:

- w zakresie organizacji i funkcjonowania Środowiskowego Domu Samopomocy w Mińsku Mazowieckim, zatrudniania pracowników, realizacji usług, indywidualnych planów wspierająco-aktywizujących, dokumentacji i realizacji zaleceń w okresie od 16 września 2021 r. do 10 grudnia 2024 r. W wyniku tej kontroli wydano ocenę pozytywną i zalecono uaktualnienie regulaminu organizacyjnego, ze względu na powołanie w nim nieaktualnych przepisów oraz zapisów o odpłatności;
- w zakresie organizacji i funkcjonowania Ośrodka Interwencji Kryzysowej, zatrudniania pracowników i ich kwalifikacji, zgodności realizacji zadań z ofertą przeprowadzono dwie kontrole, w których nie stwierdzono nieprawidłowości i nie formułowano wniosków.

Wykorzystywanie udostępnionych nieruchomości

W latach 2023–2025 w sześciu[81] z 10 objętych kontrolą organizacjach pozarządowych nie wystąpiły przypadki udostępnienia im (w formie najmu, dzierżawy, użyczenia) przez jst nieruchomości (lub ich części) na preferencyjnych warunkach na potrzeby działalności organizacji pozarządowej. Pozostałe cztery objęte kontrolą organizacje pozarządowe wykorzystywały użyczone nieruchomości na realizację zadań.

Fundacja „Consilium" wykorzystywała sześć lokali wskazanych w umowie z powiatem krakowskim, użyczonych przez gminy[82] w celu realizacji świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

Fundacja "Dobry Start" na podstawie umów użyczenia zawartych z gminą Trzebinia korzystała z obiektu budowlanego i działki na potrzeby funkcjonowania Dziennego Ośrodka Młodzieżowego „W Gaju". Użyczenie

---

80 Umowa nr WA-ROU 8121.3.2024.

81 Fundacja Zielona Przystań, Związek Podhalan, TOZ Konin, Caritas Diecezji Warszawsko-Praskiej, MZLZS, Stowarzyszenie „SZANSA".

82 Lokale zostały użyczone Zleceniodawcy przez gminy: Czernichów, Kocmyrzów-Luborzyca, Wielka Wieś, Słomniki, Skała i Sułoszowa.

miało charakter długoterminowy, a nieruchomość została oddana w bezpłatne użyczenie Fundacji w celu realizacji działalności statutowej, w szczególności prowadzenia ww. Ośrodka. Fundacja była zobowiązana, zgodnie z zawartymi umowami, do ponoszenia kosztów mediów na podstawie umów zawieranych bezpośrednio z dostawcami.

Stowarzyszenie „Senior" zawarło z gminą Jarocin oraz Centrum Usług Społecznych umowę użyczenia lokalu użytkowego na potrzeby działalności związanej z realizacją usług na rzecz wspierania rodzin. Stowarzyszenie nieodpłatnie korzystało z lokalu, w którym były realizowane zadania rozwojowe dla rodziców z dziećmi do lat siedmiu.

UKS „Sparta" w latach 2023–2025 nieodpłatnie korzystał z trzech pomieszczeń przyległych do wynajmowanych odpłatnie od szkoły podstawowej i Ośrodka Sportu i Rekreacji trzech obiektów sportowych, w których prowadził treningi.

Współpraca pozafinansowa z jst

W latach 2023–2025 osiem z 10 objętych badaniem organizacji pozarządowych współpracowało z jst w wymiarze pozafinansowym. Do zrealizowanych w tym okresie pozafinansowych form współpracy należały najczęściej: wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności (pięć organizacji), udział we wspólnych zespołach o charakterze doradczym i inicjatywnym (cztery), korzystanie z udzielanego organizacjom pozarządowym wsparcia organizacyjnego, merytorycznego i szkoleniowo-doradczego (cztery), pomoc w nawiązywaniu kontaktów z innymi instytucjami lub organizacjami (cztery).

Ponadto cztery organizacje współpracowały z jst w innych formach. Przykładowo Stowarzyszenie „Senior" współpracowało z Centrum Usług Społecznych w Jarocinie w ramach akcji przekazywania potrzebującym artykułów spożywczych z Wielkopolskiego Banku Żywności, organizacji akcji Koperta Życia[83] oraz spotkań świątecznych dla osób samotnych i potrzebujących.

Pozafinansowej współpracy z jst w okresie objętym kontrolą nie prowadziła Fundacja "Consilium" oraz placówki Caritas Diecezji Warszawsko – Praskiej realizujące zadania wynikające z objętych badaniem umów dotacji. Kierownicy poszczególnych placówek poinformowali, że nie posiadali informacji o możliwościach współpracy pozafinansowej z jst i koncentrowali się na bezpośredniej pomocy osobom korzystającym ze wsparcia.

---

[83] Celem projektu było zebranie danych osobowych i danych dotyczących stanu zdrowia osób starszych w jednym miejscu, umieszczonym w widocznym miejscu zamieszkania seniora. W przypadku konieczności udzielenia wsparcia danej osobie Koperta Życia ułatwia działania służb ratunkowych.

Wyniki ankiety przeprowadzonej na potrzeby niniejszej kontroli w organizacjach pozarządowych, przedstawione w załączniku nr 6.2 do niniejszej informacji, wskazują, że w 2024 r. współpracę pozafinansową zadeklarowało 1190 organizacji pozarządowych (68,7%), a najczęstszymi formami współpracy o charakterze pozafinansowym było obejmowanie patronatami honorowymi imprez organizowanych przez organizacje oraz wzajemne informowanie się o kierunkach planowanej działalności.

Korzyści ze współpracy z jst

Wszystkie skontrolowane organizacje pozarządowe wskazywały na liczne korzyści wynikające ze współpracy z jst. Do najczęściej wymienianych należały: możliwość realizacji większej liczby działań i dotarcia do szerszego kręgu odbiorców (osiem organizacji), prezentacja działalności organizacji i zwiększenie ich rozpoznawalności w środowisku lokalnym (sześć), wsparcie merytoryczne i szkolenia, co przekłada się na rozwój kompetencji w organizacjach (pięć), a także lepsze rozpoznanie potrzeb mieszkańców i dostosowanie form wsparcia do aktualnych potrzeb (cztery).

Przykład

Członek zarządu **Stowarzyszenia „Senior”** wyjaśniła, że współpraca Stowarzyszenia z gminą Jarocin w szczególności pozytywnie wpływała na jakość, liczbę i różnorodność usług świadczonych na rzecz mieszkańców potrzebujących wsparcia. Wyjaśniła również, że jako Stowarzyszenie członkowie pozostawali z pewnością bardziej dyspozycyjni niż pracownicy socjalni, ponieważ zdarzały się sytuacje, kiedy wystąpiły nieoczekiwane okoliczności związane z opieką, np. w późnych godzinach wieczornych i wtedy też podejmowano odpowiednie, szybkie działania. Co do zasady usługi opiekuńcze były wykonywane od godz. 6 do 22 w dni robocze i święta, ale zdarzało się, że podejmowano działania poza tym zakresem godzin. Dlatego właśnie Stowarzyszenie lepiej mogło organizować tego typu usługi.

Prezes **Fundacji „Dobry Start”** wyjaśnił, że najważniejszą korzyścią wynikającą ze współpracy z gminą Trzebinia była możliwość realizacji (już od prawie 15 lat) projektu Dziennego Ośrodka Młodzieżowego „W Gaju”, a realizacja tego zadania bez wsparcia gminy byłaby niemożliwa. Ponadto Prezes wskazał, że najważniejszymi z elementów współpracy były m.in. możliwość dotarcia z różnego rodzaju pomocą do młodzieży w ich naturalnym środowisku oraz nieustannego podejmowania działań dla tworzenia mikrośrodowiska młodzieżowego, które byłoby alternatywą dla samotności, beznadziei i zagubienia młodzieży w okresie wchodzenia w dorosłe życie, możliwość uczestniczenia kadry wychowawczej w szkoleniach i spotkaniach, które w znaczącym stopniu uzupełniają jej wiedzę, ale również stwarzają możliwość przekazywania doświadczenia innym organizacjom, jak również osobom (komórkom) zajmującym się tą problematyką w samej gminie.

Problemy lub trudności we współpracy z jst

Siedem z 10 skontrolowanych organizacji pozarządowych poinformowało, że w latach objętych kontrolą nie wystąpiły problemy lub trudności we współpracy tych organizacji z jst. Kierownicy kontrolowanych jednostek wskazywali m.in., że nigdy nie było problemów z dostępem do informacji związanej z możliwością złożenia oferty o dofinansowanie zadania publicznego, a problemy z kwalifikacją niektórych wydatków były na bieżąco konsultowane z osobami zajmującymi się tymi sprawami w Urzędzie (Fundacja "Dobry Start"), dobra współpraca owocuje realizacją licznych przedsięwzięć i zadań na rzecz mieszkańców (Stowarzyszenie „Senior”), podkreślano duże wsparcie Urzędu i rozwiązywanie na bieżąco wszelkich wątpliwości interpretacyjnych (MZLZS), współpraca przebiegała w sposób konstruktywny, oparty na wzajemnym szacunku, otwartości i zaangażowaniu obu stron w realizację celów społecznych (Stowarzyszenie „SZANSA”).

Trzy organizacje pozarządowe wskazały jednak na pewne trudności i bariery we współpracy z jst. Prezes Fundacji Zielona Przystań do barier w realizacji zadań zaliczył wydłużający się czas rozliczania projektów przez urząd marszałkowski. W jego opinii procedury często rozpoczynają się z dużym opóźnieniem, co utrudnia płynne zamknięcie działań i rozliczeń finansowych, szczególnie w sytuacji, gdy koordynator takiego projektu nie jest etatowym pracownikiem organizacji i został zatrudniony na czas określony. Dodatkowym utrudnieniem jest brak regularnie organizowanych przez jst szkoleń dotyczących zasad rozliczania dotacji, obowiązujących procedur oraz kwestii administracyjno-prawnych. Organizacje często muszą samodzielnie interpretować przepisy i wytyczne, co zwiększa ryzyko błędów formalnych. Szkolenia i spotkania informacyjne mogłyby znacząco poprawić jakość współpracy oraz usprawnić procesy rozliczeniowe. Prezes Związku Podhalan wskazał natomiast na trudności w precyzyjnym zaplanowaniu kosztów na etapie opracowywania wniosków (projektów), zbyt małą elastyczność po stronie urzędu w zmianach dotyczących realizacji projektu (zadania), zbyt późne rozstrzygnięcie niektórych konkursów, co czasami powodowało problemy z realizacją niektórych projektów. Kierownicy placówek Caritas Diecezji Warszawsko – Praskiej realizujący zadania objęte badanymi umowami wskazali z kolei m.in. na brak wsparcia gmin w dowozie uczestników do placówki, konieczność doprecyzowania i problemy w interpretacji zapisów dokumentacji konkursowej lub postanowień umów.

Korzyści i trudności we współpracy wskazywane przez kontrolowane podmioty są zbieżne z wynikami ankiety przeprowadzonej na potrzeby niniejszej kontroli w organizacjach pozarządowych, opisanymi w załączniku nr 6.2 do niniejszej informacji.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli

Celem głównym kontroli była ocena, czy jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo, rzetelnie i gospodarnie realizowały zadania z zakresu współpracy z organizacjami pozarządowymi?

Cele szczegółowe

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy jst zgodnie z przepisami i rzetelnie opracowywały i realizowały programy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz jakie były rezultaty realizacji tych programów?
2. Czy jst prawidłowo, rzetelnie i gospodarnie przygotowywały i ogłaszały otwarte konkursy ofert na realizację zadań publicznych, dokonywały wyboru najkorzystniejszych ofert oraz udzielały i rozliczały dotacje na realizację zadań publicznych zleconych organizacjom pozarządowym oraz jakie były rezultaty realizacji tych zadań?
3. Czy zadania publiczne zlecone kontrolowanym organizacjom pozarządowym były realizowane zgodnie z przepisami prawa i umowami dotacji oraz gospodarnie, a także czy osiągnięte zostały zakładane rezultaty?

Zakres podmiotowy

Kontrolą objęto:

- 10 jst z obszaru województw małopolskiego, mazowieckiego i wielkopolskiego – czynności kontrole przeprowadzono w: dwóch urzędach marszałkowskich, dwóch starostwach powiatowych oraz sześciu urzędach miast,
- 10 organizacji pozarządowych.

Organizacje pozarządowe do kontroli zostały wybrane spośród podmiotów, które z kontrolowanych jst otrzymały dotacje na realizację zadań publicznych. Wyboru dokonano biorąc pod uwagę kwoty udzielonych dotacji oraz przeprowadzone przez jst kontrole.

Kryteria kontroli

Czynności kontrolne w jst prowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności, rzetelności i gospodarności. Czynności kontrolne w organizacjach pozarządowych prowadzono na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności i gospodarności.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2023 r. do 13 lutego 2026 r. (tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych).

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W związku z kontrolą pozyskano informacje z jednostek niekontrolowanych:

1. Przeprowadzono badanie kwestionariuszowe (ankiety) wśród jst szczebla powiatowego i gminnego z terenu województwa małopolskiego, mazowieckiego i wielkopolskiego dotyczące współpracy z organizacjami pozarządowymi prowadzonej w 2024 r., którego wyniki opisano szczegółowo w załączniku nr 6.2 do niniejszej informacji.
2. Przeprowadzono badanie kwestionariuszowe wśród organizacji pozarządowych, które w latach 2023–2025 podejmowały współpracę z kontrolowanymi jst, którego wyniki opisano szczegółowo w załączniku nr 6.2 do niniejszej informacji.
3. Uzyskano informacje z 13 gmin, które w badaniu kwestionariuszowym wskazały, że w 2024 r. nie obowiązywał w nich program współpracy z organizacjami pozarządowymi, m.in. na temat: przyczyn nieuchwalenia w gminie programu współpracy oraz form, w jakich na terenie gminy prowadzono działalność pożytku publicznego.
4. Uzyskano informacje z Prokuratury Krajowej oraz sześciu Prokuratur Okręgowych (właściwych miejscowo dla kontrolowanych jst), że uchwały podjęte w latach 2022–2024 przez organy stanowiące jst o przyjęciu programów współpracy nie były kwestionowane przez prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.
5. Uzyskano informacje od dwóch przedstawicieli Unii Metropolii Polskich (tj. Urzędu m.st. Warszawy oraz Urzędu Miejskiego w Gdańsku) m.in. na temat oceny współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi w latach 2023–2025, korzyści i trudności związanych z tą współpracą oraz potrzebnych zmian w obowiązujących przepisach udpp.

Pozostałe informacje

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 3 października 2025 r. do 13 lutego 2026 r. (zakończenie kontroli rozumiane jest jako data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego).

W ramach kontroli zorganizowano panel ekspertów z udziałem przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz samorządu terytorialnego, a także Departamentu Społeczeństwa Obywatelskiego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego i Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego. Panel odbył się w dniu 5 marca 2026 r., tj. po zakończeniu czynności kontrolnych w jednostkach kontrolowanych, a przed przystąpieniem do opracowania informacji o wynikach kontroli. Celem panelu było poznanie opinii zainteresowanych stron, zarówno biorących udział we współpracy, jak i w kształtowaniu jej zasad, na temat funkcjonowania współpracy oraz związanych z nią głównych oczekiwań i potrzeb.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wyniki kontroli przedstawiono w 20 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem 46 wniosków pokontrolnych, w tym 17 do jst oraz 29 do organizacji pozarządowych. Według stanu na dzień 23 września 2026 r. zrealizowano 25 wniosków, w trakcie realizacji pozostawało 21 wniosków.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

W toku kontroli NIK nie podejmowała współpracy z działającymi w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym organami kontroli, rewizji i inspekcji.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Mazowiecka Delegatura w Warszawie	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie	Adam Struzik
2.		Starostwo Powiatowe w Mińsku Mazowieckim	Remigiusz Lesław Górniak
3.		Urząd Miasta Siedlce	Tomasz Hapunowicz
4.		Urząd Miejski w Grodzisku Mazowieckim	Tomasz Krupski
5.		Mazowieckie Zrzeszenie Ludowe Zespoły Sportowe	Mirosław Adam Orliński
6.		Caritas Diecezji Warszawsko-Praskiej	Ksiądz dr Kamil Jerzy Chojnacki
7.		Stowarzyszenie na rzecz osób dotkniętych chorobą alkoholową, narkomanią i hazardem „SZANSA”	Mirosława Paczóska
8.		Uczniowski Klub Sportowy „Sparta”	Paweł Pieniążek
9.	Małopolska Delegatura w Krakowie	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego w Krakowie	Łukasz Smółka
10.		Starostwo Powiatowe w Krakowie	Elżbieta Burtan
11.		Urząd Miasta Tarnowa	Jakub Kwaśny
12.		Urząd Miasta w Trzebini	Jarosław Okoczuk
13.		Związek Podhalan w Polsce im. Świętego Jana Pawła II	Julian Kowalczyk
14.		Fundacja Rozwoju	Łukasz Giza

		Przedsiębiorczości „Consilium”	
15.		Fundacja Zielona Przystań	Jakub Słowik
16.		Fundacja "Dobry Start"	Eugeniusz Kurek
17.	Wielkopolska Delegatura w Poznaniu	Urząd Miejski w Koninie	Piotr Korytkowski
18.		Urząd Miejski w Jarocinie	Urszula Wyremblewska--Korzyniewska
19.		Towarzystwo Opieki Nad Zwierzętami w Polsce Oddział w Koninie	Danuta Mikusz-Oslislo[84]
20.		Jarocińskie Stowarzyszenie Inicjatyw Społecznych „Senior”	Julia Cieślak

[84] Prezes Zarządu Głównego Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami w Polsce. W okresie od 22 stycznia 2017 r. do 6 grudnia 2025 r. funkcję Prezesa Zarządu Towarzystwa Opieki Nad Zwierzętami w Polsce Oddział w Koninie pełniła Marzenna Giantsios.

6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności[85]	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie	w formie opisowej	Współpracę z organizacjami pozarządowymi realizowano na podstawie rocznych programów współpracy, które zostały opracowane zgodnie z wymogami udpp. Sprawozdania z realizacji programów za 2023 i 2024 r. zostały przygotowane terminowo i przedłożone Sejmikowi Województwa, a następnie opublikowane w BIP. Zgodnie z udpp oraz obowiązującymi zasadami przygotowywano i ogłaszano otwarte konkursy ofert oraz powoływano komisje konkursowe. Umowy dotacji zawierano prawidłowo, a środki wypłacano w terminach umożliwiających realizację zleconych zadań. Zadania publiczne rozliczano na ogół prawidłowo, na podstawie składanych sprawozdań, a także załączanych do niektórych z nich dokumentów.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: • niezapewnienia rzetelności danych w sprawozdaniu z realizacji programu współpracy za 2024 r.; • dokonania oceny oferty złożonej w otwartym konkursie ofert niezgodnie z *Zasadami przyznawania i rozliczania dotacji*; • nierzetelnej weryfikacji sprawozdania końcowego z realizacji zadania publicznego, złożonego przez Mazowieckie Zrzeszenie Ludowe Zespoły Sportowe.
2.	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego w Krakowie	w formie opisowej	Współpracę prowadzono na podstawie rocznych programów współpracy, które zostały opracowane prawidłowo i rzetelnie, zgodnie z wymogami udpp. W urzędzie obowiązywał także wieloletni program współpracy na lata 2023–2027. Postanowienia ww. programów były spójne.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: • nierzetelnego sporządzenia sprawozdań z realizacji rocznych programów współpracy za 2023 r. i 2024 r.; • dopuszczenia do udziału w pracach komisji konkursowej osoby, co do której zachodziły okoliczności mogące wywoływać wątpliwość co do jej bezstronności;

[85] Pozytywna/w formie opisowej/negatywna.

			Otwarte konkursy ofert na realizację zadań publicznych były przygotowywane prawidłowo i rzetelnie. Umowy dotacji zawierano zgodnie z przepisami prawa i regulacjami wewnętrznymi.	• niezweryfikowania w terminie sprawozdania z realizowanego zadania publicznego złożonego przez organizację pozarządową.
3.	Starostwo Powiatowe w Mińsku Mazowieckim	w formie opisowej	Współpracę realizowano na podstawie rocznych programów współpracy, opracowanych zgodnie z udpp. Sprawozdania z realizacji programów za 2023 r. i 2024 r. zostały terminowo przygotowane i przedłożone Radzie Powiatu, a następnie opublikowane w BIP. Zgodnie z udpp przygotowywano i ogłaszano otwarte konkursy ofert oraz powoływano komisje konkursowe. Umowy dotacji zawierano prawidłowo, a środki wypłacano w terminach umożliwiających realizację zleconych zadań. Rozliczenia dotacji dokonywano na podstawie złożonych sprawozdań oraz w oparciu o dodatkowe informacje, wyjaśnienia i dowody.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: • nieuwzględnienia w programie współpracy na 2024 r. zadań z zakresu pomocy społecznej zlecanych do realizacji organizacjom pozarządowym w trybie otwartego konkursu ofert i realizowanych na podstawie art. 16 ust. 1 udpp; • nierzetelnego sporządzenia sprawozdań z realizacji programów współpracy za 2023 r. i 2024 r.; • nieprzeprowadzenia rzetelnej weryfikacji trzech sprawozdań częściowych z wykonania zadania publicznego w 2024 r.
4.	Starostwo Powiatowe w Krakowie	w formie opisowej	Współpraca była realizowana na podstawie rocznych programów współpracy, które zostały opracowane zgodnie z udpp. Sprawozdania z realizacji programów za 2023 r. i 2024 r. zostały terminowo przygotowane i przedłożone Radzie Powiatu. Zgodnie z udpp przygotowywano i ogłaszano otwarte konkursy ofert oraz powoływano komisje konkursowe. Umowy o dofinansowanie powierzonych zadań zawierały postanowienia wymagane przepisami. Zadania rozliczano niezwłocznie na podstawie złożonych przez beneficjentów sprawozdań końcowych oraz załączonych do nich zestawień i dokumentacji fotograficznej.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: • nierzetelnego wykazania w rocznych sprawozdaniach z realizacji programu współpracy za 2023 r. i 2024 r. kwot środków wykorzystanych na współpracę z organizacjami pozarządowymi; • niewskazania w ogłoszeniach o konkursie ofert terminu dokonania ich wyboru; • przeprowadzenia oceny merytorycznej ofert złożonych w otwartym konkursie niezgodnie z przyjętymi zasadami.
5.	Urząd Miasta Siedlce	pozytywna	Współpracę realizowano w oparciu o roczne programy współpracy, które odpowiadały wymogom określonym w udpp. Sprawozdania	Nie stwierdzono nieprawidłowości.

			z realizacji programów za 2023 r. i 2024 r. zostały sporządzone zgodnie z udpp i opublikowane w BIP. Zgodnie z udpp przygotowywano i ogłaszano otwarte konkursy ofert oraz powoływano komisje konkursowe. Zawarcie umów z wybranymi wykonawcami następowało w terminach umożliwiających realizację zleconego zadania. Urząd rzetelnie weryfikował złożone sprawozdania z wykonania zadań publicznych, w oparciu o złożone przez zleceniobiorcę zestawienia dowodów księgowych lub kserokopie dokumentów źródłowych.	
6.	Urząd Miejski w Grodzisku Mazowieckim	w formie opisowej	Współpracę realizowano na podstawie rocznych programów współpracy, opracowanych zgodnie z udpp. Sprawozdania z realizacji programów współpracy za 2023 r. i 2024 r. zostały sporządzone i opublikowane terminowo. W Urzędzie prawidłowo i rzetelnie przygotowywano i ogłaszano otwarte konkursy ofert. Umowy o realizację zadań publicznych zawierano zgodnie z obowiązującymi przepisami.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: • nierzetelnego sporządzenia sprawozdania z realizacji programu współpracy za 2024 r.; • nieudokumentowania przeprowadzania weryfikacji sprawozdań z realizacji zadań publicznych złożonych przez organizacje pozarządowe.
7.	Urząd Miasta Tarnowa	w formie opisowej	Współpracę realizowano na podstawie rocznych programów współpracy, opracowanych zgodnie z udpp. Sprawozdania z realizacji programów zostały sporządzone w terminie oraz przekazane Radzie Miasta, a następnie opublikowane w BIP. W Urzędzie prawidłowo ogłaszano otwarte konkursy ofert oraz powołano komisje konkursowe. Z wyłonionymi w konkursach organizacjami umowy zawierano bez zbędnej zwłoki. Rozliczenie dotacji następowało na podstawie złożonych przez beneficjentów sprawozdań wraz z oryginałami dokumentów księgowych.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: • nierzetelnego sporządzenia sprawozdań z realizacji rocznych programów współpracy na 2023 r. i 2024 r.; • nieokreślenia kryteriów oceny formalnej w otwartym konkursie ofert; • pozytywnej oceny ofert, które nie zawierały deklaracji o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania publicznego, co było niezgodne z art. 14 ust. 1 pkt 6 udpp.

8.	Urząd Miasta w Trzebini	pozytywna	Zgodnie z obowiązującymi przepisami opracowywano i realizowano roczne programy współpracy. Sprawozdania z realizacji programów zostały opracowane terminowo i opublikowane w BIP. Otwarte konkursy ofert przeprowadzono w sposób prawidłowy. Umowy o realizację zadań publicznych zawierano niezwłocznie po ogłoszeniu wyników konkursów, w terminach umożliwiających realizację zadania. Sprawozdania z realizacji zadań zostały zweryfikowane zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie regulacjami.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
9.	Urząd Miejski w Koninie	pozytywna	Współpracę prowadzono na podstawie rocznych programów współpracy, które zostały opracowane zgodnie z udpp. W Urzędzie obowiązywały także wieloletnie programy współpracy na lata 2020–2024 i 2025–2029. Postanowienia ww. programów były spójne. Sprawozdania z realizacji rocznych programów współpracy zostały sporządzone terminowo i opublikowane w BIP. Otwarte konkursy ofert przygotowywano i ogłaszano zgodnie z udpp. Umowy z beneficjentami dotacji zawierano bez zbędnej zwłoki oraz w terminach umożliwiających pełną realizację zadań. Rozliczenie dotacji następowało na podstawie złożonych przez beneficjentów sprawozdań. W Urzędzie działało Centrum Organizacji Pozarządowych, które wspierało ich działalność w zakresie merytorycznym i infrastrukturalnym.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
10.	Urząd Miejski w Jarocinie	w formie opisowej	W Urzędzie obowiązywały roczne programy współpracy, które odpowiadały wymogom określonym w udpp. Terminowo wywiązano się z obowiązków sprawozdawczych, przedkładając	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: • niedochowania podczas opracowywania i konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektu uchwały w sprawie przyjęcia programu

			sprawozdania z wykonania programów na 2023 r. i na 2024 r. Radzie Miejskiej oraz ogłaszając je w BIP. Zlecanie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych odbywało się zgodnie z udpp oraz regulacjami zawartymi w treści programu. Zadania publiczne rozliczano na podstawie składanych przez beneficjentów sprawozdań i ewentualnych wykazów dowodów księgowych.	współpracy na 2024 r. procedury określonej w uchwale Rady Miejskiej w Jarocinie; • niezapewnienia wewnętrznej spójności przygotowanych projektów uchwał w sprawie przyjęcia programów współpracy na 2024 r. i 2025 r., które zostały następnie uchwalone; • niezgodności ze stanem faktycznym danych zamieszczonych w sprawozdaniu z realizacji programu współpracy na 2024 r.
11.	Mazowieckie Zrzeszenie Ludowe Zespoły Sportowe	negatywna	Zrzeszenie zrealizowało zlecone zadania publiczne i osiągnęło zamierzone rezultaty tych zadań. Zgodnie z umową rozliczyło jeden z trzech badanych projektów. Stwierdzone stany prawidłowe nie miały decydującego wpływu na ocenę.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: • niezgodnego z zawartymi umowami oraz z *Zasadami przyznawania i rozliczania dotacji* kwalifikowania ponoszonych kosztów do kosztów związanych z realizacją zadania publicznego i finansowania ich ze środków dotacji; • zawierania umów zlecenia w okolicznościach charakterystycznych dla stosunku pracy; • zawierania umów zlecenia z naruszeniem sposobu reprezentacji Zrzeszenia; • wypłaty wynagrodzenia z tytułu zawartej umowy zlecenia w kwocie wyższej niż wynikająca z treści umowy; • niespełnienia wymogów informacyjno-promocyjnych dotyczących opisu oraz oznakowania urządzeń zakupionych ze środków dotacji; • polityki rachunkowości, która nie zawierała elementów wymaganych w art. 10 ust. 1 uor; • nieprowadzenia skutecznej kontroli wewnętrznej dokonanych operacji gospodarczych; • sporządzenia sprawozdań końcowych z realizowanych zadań publicznych niezgodnie z wymogami zawartych umów.

12.	Caritas Diecezji Warszawsko-Praskiej	w formie opisowej	Zlecone zadania publiczne zostały zrealizowane i osiągnięto zakładane rezultaty tych zadań. Środki dotacji zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem i w terminach zgodnych z zawartymi umowami. Prawidłowo wypełniono wynikające z umów obowiązki sprawozdawcze.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: • niewyodrębnienia ewidencji księgowej dla środków otrzymanych na realizację zadań publicznych; • prowadzenia ewidencji księgowej kosztów niezgodnie z wymogami art. 24 ust. 1 uor; • dokonywania przesunięć kosztów pomiędzy pozycjami kosztorysu niezgodnie z zawartymi umowami; • niezamieszczenia na zakupionych rzeczach informacji o ich sfinansowaniu ze środków dotacji, co było niezgodne z zawartymi umowami.
13.	Stowarzyszenie na rzecz osób dotkniętych chorobą alkoholową, narkomanią i hazardem „SZANSA”	pozytywna	Zlecone zadania publiczne zostały zrealizowane zgodnie z zakresem przedmiotowym określonym w zawartych umowach. Osiągnięto zakładane cele i rezultaty. Prawidłowo wyodrębniono ewidencję księgową środków otrzymanych i wydatkowanych na realizację badanych umów. Stowarzyszenie terminowo złożyło sprawozdania z wykonania zadania publicznego i wywiązało się z określonych w umowach obowiązków informacyjnych.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
14.	Uczniowski Klub Sportowy „Sparta”	w formie opisowej	Zlecone zadania publiczne zostały zrealizowane zgodnie z zawartymi umowami. Środki z dotacji wydatkowano na zadania określone umowami, we wskazanym okresie ich kwalifikowalności. Prowadzono wyodrębnioną dokumentację finansowo-księgową i ewidencję księgową realizowanych zadań, która umożliwiała identyfikację poszczególnych operacji księgowych. Dochowano wynikających z umów obowiązków informacyjno-promocyjnych. Sprawozdania z wykonania zadania publicznego złożono terminowo.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: • sporządzenia sprawozdania z wykonania zadania publicznego w sposób niezgodny z zapisami ewidencji księgowej oraz stanem faktycznym; • niezgodnego z umową opisania dowodu księgowego.

15.	Związek Podhalan w Polsce im. Świętego Jana Pawła II	w formie opisowej	Związek zrealizował zlecone zadania publiczne i osiągnął zakładane rezultaty. Sprawozdania z realizacji działań zostały złożone terminowo, były zgodne z danymi ujętymi w ewidencji księgowej i wynikały z dokumentacji księgowej.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: • nieprowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej dla realizowanych zadań publicznych; • dokonania zapłaty za usługę po terminie kwalifikowalności wydatków.
16.	Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości "Consilium"	pozytywna	Fundacja zgodnie z przepisami, terminowo oraz gospodarnie zrealizowała zlecone zadania i osiągnęła zakładane rezultaty. Prawidłowo wywiązała się także z obowiązków sprawozdawczych. Do obsługi zadania korzystano z wyodrębnionych kont księgowych. Zapisy ewidencji były kompletne, odzwierciedlały rzeczywiste operacje finansowe i wynikały z dokumentacji księgowej.	Stwierdzone nieprawidłowości nie spowodowały obniżenia oceny i dotyczyły nieokreślenia w polityce rachunkowości zasad ujmowania w ewidencji księgowej zdarzeń dotyczących zadań finansowanych ze środków dotacji oraz niezgodnego z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor opisywania dowodów księgowych.
17.	Fundacja Zielona Przystań	w formie opisowej	Fundacja zrealizowała zlecone zadania publiczne i osiągnęła zakładane rezultaty. Środki dotacji wykorzystano w terminie i zgodnie z przeznaczeniem. Sprawozdania z wykonanych zadań zostały złożone terminowo i zawierały wymagane informacje.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: • prowadzenia ewidencji księgowej niezgodnie z wymogami art. 24 ust. 1 uor; • niezgodnego z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor opisywania dowodów księgowych; • niezamieszczenia na zakupionych przedmiotach informacji o ich sfinansowaniu ze środków dotacji.
18.	Fundacja "Dobry Start"	w formie opisowej	Fundacja zrealizowała zlecone zadania publiczne oraz osiągnęła założone cele i rezultaty. Środki dotacji wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem i w ustalonym w umowie okresie.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: • sfinansowania ze środków dotacji usług finansowo-księgowych w kwocie wyższej niż wynikająca z zawartej umowy; • błędnego zaksięgowania operacji dotyczącej realizowanego zadania publicznego; • ujmowania na kontach dla obsługi dotacji operacji dotyczących innego zadania.

19.	Towarzystwo Opieki Nad Zwierzętami w Polsce Oddział w Koninie	pozytywna	Zlecone zadania publiczne zostały zrealizowane terminowo i osiągnięto zakładane rezultaty. Oddział wyodrębnił ewidencję księgową dla środków otrzymanych i wydatkowanych na realizację zadań publicznych, dochował wymogów informacyjnych i promocyjnych oraz wypełnił obowiązki sprawozdawcze.	Stwierdzona nieprawidłowość nie spowodowała obniżenia oceny i dotyczyła niewywiązania się w 2024 r. z obowiązku, o którym mowa w art. 4 ust. 1 uor, tj. stosowania przyjętych zasad rachunkowości w zakresie prowadzenia księgowości dla wpływów i wydatków ze środków dotacji.
20.	Jarocińskie Stowarzyszenie Inicjatyw Społecznych „Senior”	pozytywna	Stowarzyszenie zrealizowało zlecone zadania publiczne terminowo i zgodnie z zakresem określonym w umowach. Dla środków dotacji wyodrębniono ewidencję księgową. Dochowano wynikających z umów obowiązków sprawozdawczych.	Stwierdzona nieprawidłowość nie spowodowała obniżenia oceny i dotyczyła dokonania zapłaty po upływie terminu wynikającego z faktur i rachunków, co jednak nie skutkowało otrzymaniem od kontrahentów noty odsetkowej i zapłatą odsetek za opóźnienie w płatności.

6.2. PODSUMOWANIE BADAŃ KWESTIONARIUSZOWYCH

W celu pozyskania informacji dotyczących współpracy organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego w ramach kontroli zostały zrealizowane dwa badania kwestionariuszowe przeprowadzone na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK:

1) w jednostkach samorządu terytorialnego,
2) w organizacjach pozarządowych.

Badania zostały opracowane przez Delegaturę NIK w Warszawie[86] we współpracy z Wydziałem Analiz i Wsparcia Informatycznego Kontroli w Departamencie Metodyki Kontroli i Rozwoju Zawodowego NIK[87]. Zapytania miały postać elektronicznego kwestionariusza (ankiety) i zostały przygotowane oraz udostępnione odbiorcom za pośrednictwem systemu badań internetowych PS QUAESTIO PRO.

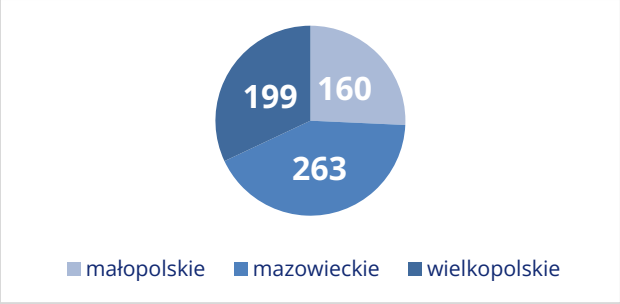
6.2.1. WYNIKI BADANIA W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Badanie zostało skierowane do wszystkich jst szczebla gminnego i powiatowego z województw, na terenie których była realizowana kontrola, tj.: mazowieckiego, małopolskiego i wielkopolskiego, łącznie do 809 jst. Było prowadzone od 18 sierpnia do 3 września 2025 r. Każdej jednostce zagwarantowano indywidualny dostęp do kwestionariusza w wersji elektronicznej. Ankieta zawierała 16 pytań na temat współpracy jst z organizacjami pozarządowymi w 2024 r. dotyczących m.in. opracowania programu współpracy, wysokości środków finansowych przeznaczonych i wykorzystanych na współpracę, formy współpracy z organizacjami pozarządowymi, obszarów współpracy oraz związanych z nią korzyści i trudności.

W ankiecie udział wzięły 622 jst, tj. 76,9% podmiotów objętych badaniem, w tym: 537 gmin oraz 85 powiatów i miast na prawach powiatu.

Wykres nr 1

Liczba jst uczestniczących w badaniu kwestionariuszowym w ujęciu wojewódzkim



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych w badaniu kwestionariuszowym.

[86] Od 1 stycznia 2026 r. Mazowiecka Delegatura NIK w Warszawie.

[87] Od 1 stycznia 2026 r. Wydział Analiz, Departament Zarządzania Procesem Kontroli.

Spośród uczestniczących w ankiecie jst w 612 (98,4%) uchwalono program współpracy z organizacjami pozarządowymi na 2024 r. Programu takiego, w tym także programu wieloletniego obejmującego 2024 r., nie posiadało 10 gmin (dziewięć gmin wiejskich i jedna gmina miejsko-wiejska). Jako przyczyny braku uchwalenia programu gminy wskazywały m.in. brak środków finansowych na współpracę, problemy kadrowe, brak woli ze strony rady gminy, która nie uchwaliła programu. Wśród tych jst były także gminy, które wskazały, że pomimo braku uchwalonego programu w 2024 r. podejmowały współpracę z lokalnymi organizacjami pozarządowymi. Cztery gminy (z 10 nieposiadających programu) w 2024 r. wydatkowały na współpracę z organizacjami pozarządowymi środki w wysokości od 60 tys. zł do 657,4 tys. zł. Z kolei w gronie jst, w których w 2024 r. obowiązywał uchwalony program współpracy 36 (5,9%) nie wydatkowało w tym roku żadnych środków na współpracę z organizacjami pozarządowymi (28 gmin wiejskich, siedem gmin miejsko-wiejskich i jeden powiat).

W 2024 r. 580 jst (tj. 93,2% uczestników badania) wydatkowało na współpracę z organizacjami pozarządowymi środki finansowe, a łączne kwoty tych wydatków w poszczególnych jst mieściły się w przedziale od 2,3 tys. zł do 346,9 mln zł. Wysokość środków przeznaczanych na ten cel kształtowała się odmiennie w samorządach poszczególnych szczebli.

Tabela nr 1

Wysokość środków finansowych przeznaczanych na współpracę z organizacjami pozarządowymi w samorządach poszczególnych szczebli

JST	min	max
gminy wiejskie	2,3 tys. zł	3,4 mln zł
gminy miejskie i miejsko-wiejskie	3 tys. zł	9,9 mln zł
powiaty	3 tys. zł	30,2 mln zł
miasta na prawach powiatu	3,7 mln zł	346,9 mln zł

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych w badaniu kwestionariuszowym.

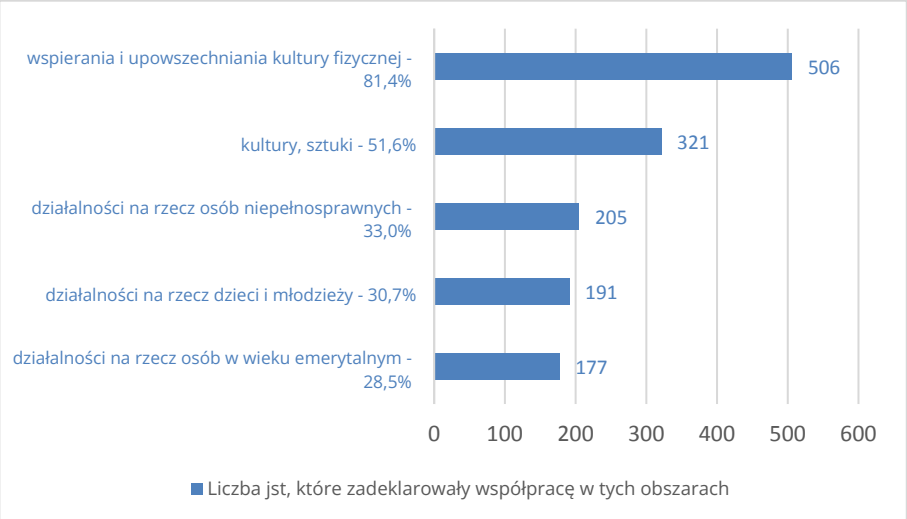
Największe środki na współpracę z organizacjami pozarządowymi w 2024 r. wydatkowało m.st. Warszawa (346,9 mln zł).

Dominującą formą współpracy finansowej było udzielanie organizacjom pozarządowym wsparcia w realizacji zadania publicznego wraz z dotacją na jego dofinasowanie, na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 1 udpp. Zadania publiczne w tym trybie zlecało 513 jst (82,5%). Powierzenie realizacji zadania publicznego organizacjom pozarządowym wraz z dotacją na jego finasowanie, na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 udpp, zadeklarowało 300 uczestniczących w ankiecie jst (48,2%).

Samorządy najczęściej zlecały organizacjom pozarządowym realizację zadań publicznych z zakresu kultury fizycznej i sportu – szczegóły na wykresie nr 2:

Wykres nr 2

Obszary zadań publicznych, realizację których jst najczęściej zlecały organizacjom pozarządowym



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych w badaniu kwestionariuszowym.

Wśród obszarów, w których uczestnicy ankiety najrzadziej deklarowali podejmowanie współpracy z organizacjami pozarządowymi były: obronność państwa i działalność Sił Zbrojnych RP oraz upowszechnianie i ochrona praw konsumentów (współpracę w tych obszarach wykazały po cztery jst), a także działalność na rzecz weteranów oraz promocja RP za granicą (współpracę wykazały po trzy jst). Według odpowiedzi ankietowanych żaden samorząd w 2024 r. nie podejmował współpracy w zakresie pomocy Polonii i Polakom za granicą.

Współpracę z organizacjami pozarządowymi o charakterze pozafinansowym zadeklarowało 497 samorządów (79,9% uczestniczących w badaniu). Statystyki wskazywanych przez ankietowane jst odpowiedzi zaprezentowano na wykresie nr 3.

Wykres nr 3

Pozafinansowe formy współpracy realizowane przez jst



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych w badaniu kwestionariuszowym.

W ankiecie odrębne pytanie poświęcono przypadkom udostępniania przez jst na potrzeby działalności organizacji pozarządowych nieruchomości (lub ich części) na preferencyjnych warunkach. W odpowiedziach 365 jst (tj. 59,2%) wskazało, że w 2024 r. udostępniało organizacjom pozarządowym nieruchomości (lub ich części) na potrzeby ich działalności, np. poprzez użyczenie, dzierżawę lub najem na preferencyjnych warunkach. Udostępnienia te w przypadku 320 jst miały charakter długoterminowy (tj. na potrzeby działań o charakterze ciągłym, np. siedziba organizacji, punkt konsultacyjny, magazyn). Z kolei 204 jst wskazały na krótkoterminowe przypadki udostępniania nieruchomości (na jednorazowe lub krótkotrwałe wydarzenia np. organizację spotkania, imprezy, konferencji, happeningu, zbiórki darów).

Wśród wynikających ze współpracy korzyści uczestniczące w badaniu samorządy wskazywały m.in. na:

- ✓ lepsze rozpoznanie potrzeb mieszkańców dzięki organizacjom, które działają blisko społeczności i potrafią trafniej wskazać jej problemy,
- ✓ efektywne wykorzystanie środków publicznych poprzez wspieranie inicjatyw odpowiadających na realne potrzeby lokalnych społeczności,
- ✓ podnoszenie jakości usług społecznych dzięki zaangażowaniu organizacji, które wnoszą swoje doświadczenie oraz specjalistyczną wiedzę, a także cechują się większą od administracji publicznej elastycznością podejmowanych działań,
- ✓ możliwość rozszerzenia oferty kulturalnej, sportowej i edukacyjnej, dzięki zaangażowaniu organizacji w działalność na rzecz społeczności lokalnych.

Z kolei jako trudności wiążące się ze współpracą w ankietach wymieniano m.in.:

- ograniczony budżet, który jst mogą przeznaczyć na zadania realizowane przez organizacje pozarządowe, przez co nie wszystkie wartościowe projekty organizacji mogą zostać zrealizowane,
- brak lub niski poziom zaangażowania organizacji w działania o charakterze pozafinansowym, w szczególności w procesy kreowania polityki lokalnej np. poprzez udział w konsultacjach oraz w komisjach konkursowych,
- różny poziom aktywności organizacji pozarządowych na poziomach lokalnych i regionalnych – w niektórych samorządach działa wiele aktywnych organizacji, w innych praktycznie brak podmiotów zaangażowanych społecznie,
- różny poziom profesjonalizacji organizacji – z jednej strony duże organizacje, które cechuje wysoki poziom profesjonalizacji i duża sprawczość w działaniu, z drugiej strony małe podmioty, które popełniają powtarzające się błędy i mają trudności w przygotowaniu wniosków oraz rozliczeń.

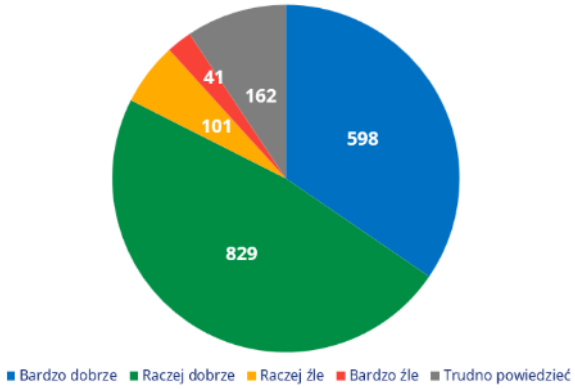
6.2.2. Wyniki badania w organizacjach pozarządowych

Badanie zostało skierowane do organizacji pozarządowych podejmujących współpracę z jst i realizujących zadania publiczne, a nieobjętych kontrolą NIK. Wybór organizacji do udziału w ankiecie nastąpił po rozpoczęciu kontroli w samorządach, na podstawie pozyskanych z kontrolowanych urzędów informacji o organizacjach uczestniczących we współpracy z jst w latach 2023–2025. Badanie było prowadzone od 27 listopada do 19 grudnia 2025 r. Przekazana organizacjom ankieta zawierała 13 pytań na temat współpracy podejmowanej w 2024 r., w szczególności dotyczących skali współpracy, satysfakcji z tej współpracy oraz występujących problemów i oczekiwań w tym zakresie. Kwestionariusz został wypełniony przez 1903 organizacje pozarządowe. Spośród nich 1731 (91%) w 2024 r. realizowało zadania zlecone przez jst lub podejmowało współpracę w innych formach, zaś 172 organizacje nie współpracowały z samorządem w tym okresie. Największy odsetek organizacji podejmował współpracę z gminami (1491 organizacji, tj. 86,1%), 1069 organizacji (61,8%) wskazało na współpracę z województwem, zaś 716 (41,4%) z powiatem.

Organizacje, które uczestniczyły we współpracy z jst w większości pozytywnie oceniały tę współpracę – 34,5% z nich oceniło ją jako bardzo dobrą, a 47,9% jako raczej dobrą. Negatywne opinie na temat współpracy wyraziły 142 podmioty (8,2%).

Wykres nr 4

Ocena współpracy z jst przez organizacje pozarządowe



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych w badaniu kwestionariuszowym.

W opinii 1236 (71,4%) organizacji samorząd dba o współpracę z organizacjami pozarządowymi. Z kolei zdaniem 239 (13,8%) wspiera tylko wybrane organizacje, zaś według 116 (6,7%) samorząd ni przeszkadza w działaniach organizacji, ale też ich nie wspiera.

Wykres nr 5

Opinie organizacji pozarządowych na temat nastawienia jst do współpracy z nimi



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych w badaniu kwestionariuszowym.

Spośród badanych, 1576 organizacji wskazało, że w 2024 r. ubiegały się o dotacje z jst. Najwięcej z nich – 934 (59,3%) starało się o uzyskanie od jednej do trzech dotacji w roku, zaś 147 (9,3%) organizacji podejmowało takie działania ponad 10 razy w roku. 155 uczestników ankiety wskazało, że w badanym okresie nie występowało o przyznanie dotacji z jst, wśród przyczyn podając m.in. inne źródła utrzymania (50,8%) oraz zbyt skomplikowane i czasochłonne procedury (17,2%).

Wartość dotacji (ogółem) otrzymanych w 2024 r. przez organizacje pozarządowe z jst najczęściej mieściła się w przedziale od 10,0 tys. zł

do 100,0 tys. zł – dotacje w takiej kwocie otrzymało 790 ankietowanych (52,8%). Z kolei dotacje w kwotach przekraczających 0,5 mln zł otrzymało 114 organizacji (7,6%).

Tabela nr 2

Wysokość dotacji otrzymanych przez organizacje pozarządowe z jst (w przedziałach)

wartość otrzymanych dotacji ogółem	liczba organizacji	%
do 10 tys. zł	351	23,5%
od 10 do 100 tys. zł	790	52,8%
od 100 do 500 tys. zł	241	16,1%
powyżej 500 tys. zł	114	7,6%

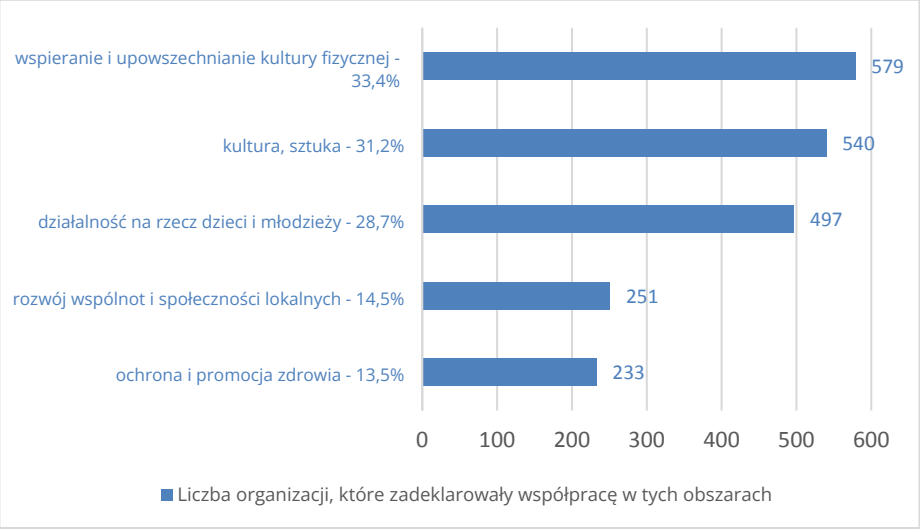
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych w badaniu kwestionariuszowym.

Poza dotacjami 768 organizacji pozarządowych w 2024 r. uzyskało z jst inne wsparcie finansowe. M.in. w przypadku 295 organizacji (38,4%) było to wsparcie rzeczowe lub środki finansowe przekazane w formie darowizny, a w przypadku 263 organizacji (34,2%) samorząd wspierał ich działalność poprzez zakup towarów lub usług.

Kluczowe obszary sfery zadań publicznych, w których organizacje deklarowały podejmowanie w 2024 r. współpracy finansowej z samorządem zaprezentowano na wykresie nr 6.

Wykres nr 6

Obszary zadań publicznych, w których organizacje pozarządowe najczęściej podejmowały współpracę finansową z jst



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych w badaniu kwestionariuszowym.

Uczestniczące w badaniu organizacje współpracowały z samorządem w formach pozafinansowych – szczegóły na wykresie nr 7.

Wykres nr 7

Pozafinansowe formy współpracy, w których najczęściej brały udział organizacje pozarządowe



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych w badaniu kwestionariuszowym.

W badaniu, podobnie jak w przypadku jst, zwrócono się do organizacji pozarządowych o wskazanie korzyści płynących z tej współpracy oraz trudności z nią związanych.

Wśród korzyści wynikających ze współpracy z samorządem organizacje najczęściej wskazywały na:

- ✓ możliwość realizacji większej liczby zadań dzięki wsparciu jst – 868 odpowiedzi (55,6%),
- ✓ promocję działań realizowanych przez organizacje – 620 (39,7%),
- ✓ zwiększenie zaangażowania i aktywności mieszkańców – 353 (22,6%),
- ✓ budowanie partnerskich relacji z samorządem – 351 (22,5%).

W opinii 170 organizacji (9,8%) współpraca z samorządem nie przyniosła żadnych korzyści.

Z kolei na występujące trudności we współpracy z samorządem wskazało 1221 organizacji (70,5% spośród tych, które podejmowały współpracę z jst w 2024 r.). Badani najczęściej wskazywali na:

- × brak wystarczających środków finansowych przeznaczanych przez samorząd na współpracę – 811 odpowiedzi (66,4%),
- × zbyt skomplikowane i czasochłonne procedury – 372 (30,5%),
- × trudności w precyzyjnym zaplanowaniu kosztów na etapie opracowywania wniosków – 249 (20,4%),
- × zbyt późne rozstrzyganie konkursów – 218 (17,9%).

W odpowiedzi na pytanie dotyczące trudności występujących we współpracy z samorządem aż 510 organizacji (29,5%) wskazało, że w ich przypadku takie trudności nie wystąpiły.

W przeprowadzonym badaniu organizacje pozarządowe mogły również wskazać, jakie są ich oczekiwania dotyczące współpracy z administracją

samorządową. Najczęściej wybierane odpowiedzi dotyczyły zwiększenia środków finansowych przeznaczonych na współpracę – 1260 odpowiedzi (76,6%) oraz uproszenia procedur – 717 odpowiedzi (43,63%). Wśród często powtarzających się oczekiwań wskazywano także na: zwiększenie elastyczności po stronie jst przy wprowadzaniu zmian dotyczących realizacji zadania – 356 odpowiedzi (21,6%), zwiększenie dostępności do konkursów wieloletnich – 340 odpowiedzi (20,7%) oraz potrzebę zapewnienia partnerskiego podejścia do współpracy z organizacjami pozarządowymi – 330 odpowiedzi (20,1%).

Do organizacji, które w 2024 r. nie podejmowały współpracy z jst skierowano natomiast pytanie o przyczyny tej sytuacji. Odpowiedzi były zbieżne z przyczynami występujących trudności, jak również z przyczynami niewystępowania o dotacje z jst. Najczęstsze głosy wskazywały na inne źródła utrzymania – 43 odpowiedzi (25%), zakończone niepowodzeniem wcześniejsze starania o uzyskanie dotacji z jst – 39 odpowiedzi (22,7%) oraz zbyt skomplikowane i czasochłonne procedury (20,9%).

6.3. Podsumowanie panelu ekspertów

W dniu 5 marca 2026 r. w Najwyższej Izbie Kontroli odbył się panel ekspertów poświęcony tematowi kontroli. Celem panelu było poznanie głosu przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz administracji publicznej na temat doświadczeń wynikających ze współpracy w obszarze realizacji zadań publicznych. W panelu udział wzięli liczni przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz reprezentanci samorządu terytorialnego, a także administracji szczebla centralnego, odpowiedzialnego za rozwiązania systemowe. Wydarzenie otworzył Prezes NIK. Słowo wstępne do uczestników spotkania wygłosiła sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wiceprzewodnicząca Komisji do spraw Pożytku Publicznego, która zwróciła uwagę na potencjał organizacji pozarządowych oraz ich znaczenie dla budowania odporności społecznej, ale także najistotniejsze potrzeby i wyzwania sektora. Pani Minister podkreśliła, że organizacje społeczne są dla państwa swoistym drogowskazem, ponieważ nie tylko pomagają państwu działać, ale przede wszystkim pokazują obszary, w których państwo powinno działać. Są także źródłem innowacji – wskazują, jak działać lepiej. Z tego względu ważne jest dostrzeganie we współpracy z organizacjami nie tylko wykonawstwa usług, ale prawdziwego partnerstwa, a w organizacjach pozarządowych nie petenta, ale zaufanego, lojalnego partnera. Wśród istotnych dla organizacji aspektów współpracy Pani Minister wskazała na potrzebę zapewnienia stabilności finansowej, wsparcia organizacyjnego i podnoszenia kompetencji. Wiele problemów dla organizacji wiąże się

z realizacją zadań w ujęciu budżetu rocznego i wynikającą z tego niepewnością kontynuacji usług. Z kolei środki finansowe są najczęściej przekazywane na rzecz budowania konkretnej usługi, a nie wsparcia instytucjonalnego organizacji pozarządowej. Ważne jest zatem, aby działania samorządu (np. poprzez uproszczenie procedur, dużo wcześniej przygotowywane konkursy, włączanie sektora społecznego w tworzenie polityk publicznych) służyły wzmacnianiu lokalnych organizacji pozarządowych.

Podczas panelu zaprezentowano m.in. wyniki badań poświęconych współpracy jst z organizacjami pozarządowymi prowadzonych przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego oraz Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

Badania Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego

NIST w 2026 r. podjął badania na temat finansowego wymiaru współpracy jst z organizacjami pozarządowymi, których pierwsze wyniki zaprezentowała zastępczyni dyrektora NIST. Zrealizowane dotychczas badania dotyczyły strony samorządowej i były prowadzone w oparciu o dane finansowe pochodzące ze sprawozdań budżetowych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego (Rb-28S). Ze względu na ograniczenia związane z brakiem jednorodnej klasyfikacji budżetowej środków transferowanych przez jst do organizacji pozarządowych[88] NIST w trakcie badań analizował różne warianty danych (konserwatywny[89],

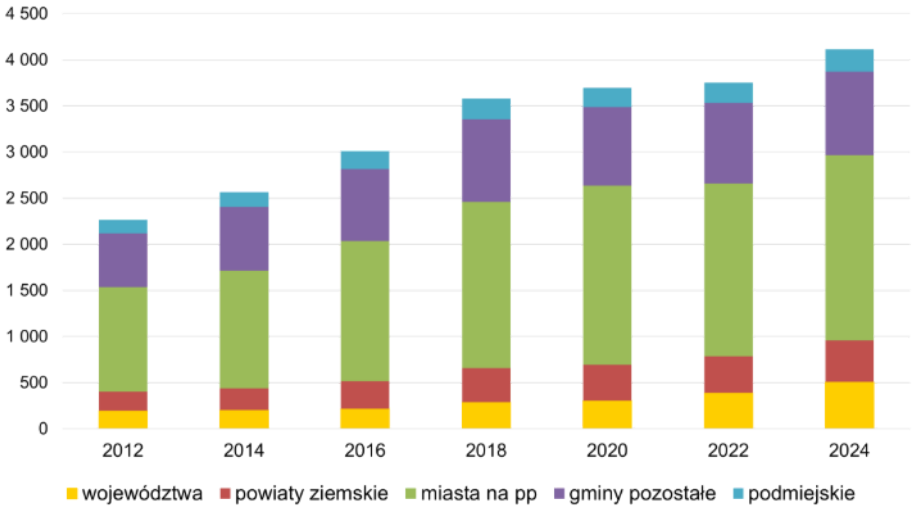
[88] W budżetach jst środki publiczne ujmowane są według klasyfikacji budżetowej, tj. działów, rozdziałów i paragrafów, które dla badanego okresu określało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródłem zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.). Rozporządzenie zostało uchylone na mocy ustawy z dnia 27 lutego 2026 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 426); zgodnie z art. 11 pkt 3 ww. ustawy do sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego na rok 2026 stosuje się przepisy w brzmieniu dotychczasowym. W klasyfikacji budżetowej brak jest jednego paragrafu, według którego ujmuje się wydatki jst na rzecz organizacji pozarządowych. Występują natomiast paragrafy dotyczące wydatków na rzecz podmiotów, które bezsprzecznie można zidentyfikować jako organizacje pozarządowe (tj. paragraf: 236 – Dotacje celowe w trybie art. 221 ustawy na zadania zlecone organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego, 281 – Dotacje celowe na zadania zlecone fundacjom, 282 – Dotacje celowe na zadania zlecone stowarzyszeniom, 619 – Dotacje celowe w trybie art. 221 ustawy na inwestycje w ramach zadań zleconych organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego). Pojawia się także szeroka kategoria *jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych* (w paragrafach: 258, 263, 283, 623), w której ujmowane mogą być środki nie tylko dla organizacji pozarządowych, ale np. dla spółek komunalnych i posłużenie się w badaniach danymi z tych paragrafów daje nieprecyzyjność wyników.

[89] Wydatki ujęte w paragrafach 236, 281, 282 i 619.

pośredni[90] oraz przeszacowany[91]). W trakcie panelu został zaprezentowany wariant konserwatywny, uwzględniający tylko środki ujęte w paragrafach dotyczących jednostek, które identyfikowane są jako organizacje pozarządowe. Analiza NIST dotyczyła okresu 2012–2024 i wykazała niemal dwukrotny wzrost środków transferowanych do organizacji pozarządowych.

Wykres nr 8

Dotacje dla organizacji pozarządowych w latach 2012–2024
Wariant konserwatywny (w mln zł, ceny stałe 2024)



Źródło: prezentacja NIST „Finansowy wymiar współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi".

Wśród przekazywanych dotacji największą część stanowiły środki na zadania bieżące, natomiast udział środków na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji był marginalny, tj. utrzymywał się w okolicach 1%. NIST analizował także, jaka część środków przekazywanych organizacjom pozarządowym pochodziła ze środków unijnych i w badanym okresie udział ten nie przekraczał 2,5%.

Wielkość dotacji w przeliczeniu na mieszkańca w 2024 r. była zróżnicowana w poszczególnych typach jednostek samorządu terytorialnego – największe środki przekazywały miasta na prawach powiatu, a następne w kolejności były gminy podmiejskie.

[90] Wydatki ujęte w wariancie konserwatywnym oraz wybrane wydatki z paragrafów 258, 263, 283, 623 (po wyłączeniu transportu, gospodarki komunalnej i inwestycji w szpitalach).

[91] Suma wszystkich transferów do jednostek spoza sektora finansów publicznych bez weryfikacji odbiorcy – wydatki ujęte w paragrafach 236, 258, 263, 281, 282, 283, 619, 623.

Tabela nr 3

Dotacje dla organizacji pozarządowych (2024 r., w zł per capita) wg typów samorządów

jst	średnia w zł	mediana w zł
województwa	13,3	11,5
powiaty ziemskie	18,0	6,4
miasta na prawach powiatu	133,4	118,7
gminy podmiejskie	41,2	31,2
gminy pozostałe	36,6	25,2
Ogółem	37,1	24,6

Źródło: prezentacja NIST „Finansowy wymiar współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi".

Na podstawie danych ze sprawozdań Rb-28S za 2024 r. ustalono, że w tym roku 129 gmin i jeden powiat nie przekazały organizacjom pozarządowym żadnych środków finansowych. Najwięcej z nich stanowiły gminy z obszaru województwa mazowieckiego i podlaskiego. Z kolei najmniej takich przypadków wystąpiło w gminach zlokalizowanych w zachodniej części kraju. W gminach z terenu województwa zachodniopomorskiego oraz wielkopolskiego takie przypadki nie wystąpiły. Z kolei na szczeblu wojewódzkim największe środki (od 18,57 zł do 27,49 zł na mieszkańca) przekazywały województwa: małopolskie, mazowieckie, opolskie i podlaskie.

Struktura dotacji dla organizacji pozarządowych w 2024 r. była zróżnicowana w zależności od szczebla jst, przy czym główne kierunki transferów dotyczyły przede wszystkim trzech obszarów. W gminach 46% środków przeznaczano na zadania z obszaru kultury fizycznej i sportu, następne w kolejności były pomoc społeczna (26%) oraz zdrowie (13%). Obszary te również przeważały w miastach na prawach powiatu, ale największe środki przeznaczano na zadania z zakresu pomocy społecznej (57% środków), a następnie 18% na kulturę fizyczną i sport, zaś 13% na zdrowie. W powiatach ziemskich dominującą pozycję miały również zadania z pomocy społecznej, na które przeznaczano aż 77% środków. Z kolei na szczeblu wojewódzkim wachlarz sektorów dotowanych zadań był największy. Środki kierowano na zadania z zakresu kultury fizycznej i sportu (32%) oraz pomocy społecznej (24%), ale także na kulturę (12%), zdrowie, turystykę, rolnictwo i bezpieczeństwo publiczne (po 6%).

NIST w badaniach ujął również udział wydatków na dotacje dla organizacji pozarządowych w wydatkach budżetowych jst ogółem. Według danych za 2024 r. samorządy na ww. dotacje przeznaczały 1% swoich wydatków.

Uwzględniając rozbicie na poszczególne szczeble jst województwa przeznaczały na ten cel około 1,5% swoich wydatków, miasta na prawach powiatu 1,4%, powiaty ziemskie 0,8%, zaś gminy 0,6%. Według badań Instytutu wpływ na wielkość przekazywanych środków miała zamożność samorządu, ale także poziom urbanizacji – największe środki do organizacji trafiały z samorządów zamożnych i silnie zurbanizowanych.

W opinii NIST główna trudność w ustaleniu rzeczywistej skali wsparcia finansowego kierowanego do organizacji pozarządowych wiąże się z brakiem precyzyjnej klasyfikacji budżetowej dla tych wydatków. Według obecnie obowiązującej klasyfikacji identyczne wydatki mogą być klasyfikowane odmiennie, co wypływa na ograniczenie przejrzystości sprawozdań budżetowych i umniejsza ich rolę, jako rzetelnego źródła informacji na temat rzeczywistej skali transferów do organizacji pozarządowych. Z tego względu, w celu zapewnienia rzeczywistej przejrzystości wydatków oraz porównywalności danych, zachodzi potrzeba aktualizacji klasyfikacji budżetowej w tym zakresie.

Badania Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Zastępczyni Dyrektora NIW-CRSO zaprezentowała wyniki zrealizowanego w 2025 r. na zlecenie Instytutu badania pt. Finansowanie organizacji pozarządowych przez jednostki samorządu terytorialnego – edycja III. Badanie zostało zrealizowane na próbie 2809 samorządów w postaci ankiety. Dane pozyskane z samorządów uzupełniono o informacje dostępne w BIP oraz w oparciu o wnioski o udostępnienie informacji publicznej. Autorom udało się dotrzeć do około 90% jst, co wpływa korzystnie na wartość poznawczą badania. Analizą objęto m.in. dane na temat kwot dofinansowania, jakie jst przeznaczyły w swoich programach współpracy z organizacjami pozarządowymi na wsparcie tych organizacji w latach 2022, 2023 i 2024, jak również dane o kwotach wydatkowanych na ten cel w tym okresie (na podstawie sprawozdań z realizacji programów współpracy oraz sprawozdań z realizacji uchwał budżetowych jst).

Wyniki badania pokazały, że w latach 2022–2024 systematycznie wzrastała wartość nominalna kwot planowanych i faktycznie wykorzystywanych przez jst na współpracę z organizacjami pozarządowymi, a wydatki były wyższe niż pierwotne plany. W każdym z dwóch pierwszych lat ww. okresu wartość planowanych przez jst środków łącznie wynosiła około 3 mld zł, zaś sumaryczne wydatki przekraczały 4 mld zł. W 2024 r. łączna wartość planowanych środków przekroczyła 3,5 mld zł, zaś wydatki sięgnęły 5 mld zł. Jednocześnie w badaniu zidentyfikowano samorządy, w których w ogóle nie było finansowania dla organizacji pozarządowych, zarówno w płaszczyźnie wydatków planowanych, jak i zrealizowanych. W każdym badanym roku było od kilkudziesięciu do ponad 100 samorządów, które

takich wydatków nie planowały albo je planowały, ale ostatecznie ich nie poniosły. Występowały także pojedyncze przypadki jst, które nie planowały wydatków, a ostatecznie je poniosły. Według raportu NIW-CRSO sytuacja z obu tych perspektyw była zróżnicowana zarówno ze względu na poziom samorządu, jak ze względu na region kraju. Gminy wiejskie stanowiły 80% wszystkich samorządów, które zaplanowały zerowe wydatki na współpracę. Z kolei województwa i miasta na prawach powiatu zazwyczaj wydawały więcej niż zaplanowały. Udział samorządów, które zaplanowały wydatki na współpracę z organizacjami pozarządowymi, ale faktycznie ich nie poniosły, był największy w województwie podlaskim (we wszystkich latach), a najmniejszy – w województwie pomorskim w 2022 r., w lubuskim w 2023 r. i w śląskim w 2024 r.

W badanym okresie systematycznie wzrastała również liczba dotacji udzielanych przez jst organizacjom pozarządowym, podobnie jak ich wysokość. Najwyższe (według średniej wysokości dotacji) były dotacje udzielane przez miasta na prawach powiatu, w których przyznawano również największą liczbę dotacji – łącznie ponad 17 tys. dotacji w roku. Stosunkowo niewiele dotacji udzielały gminy wiejskie – średnio około ośmiu dotacji na jedną gminę.

Spośród wszystkich zbadanych jst 2 104 poniosło wydatki na współpracę z organizacjami pozarządowymi we wszystkich latach objętych analizą, a kolejne 143 – w tym samym okresie nie wydało na ten cel żadnych środków. Wśród tych ostatnich samorządów znaczący był udział gmin wiejskich (stanowiły blisko 90% jst niewydających pieniędzy na współpracę z organizacjami pozarządowymi). Blisko połowę badanych samorządów stanowiły te, które systematycznie zwiększały wydatki na współpracę z organizacjami pozarządowymi. Z kolei domeną gmin wiejskich był brak zmian w poziomie środków przeznaczanych na ten cel.

Badania NIW-CRSO wykazały również analogiczne, jak w przypadku opisanych wcześniej badań NIK oraz NIST, tendencje w zakresie popularności obszarów ze sfery pożytku publicznego, do których najwięcej jst kierowało transfery finansowe. Wśród najczęściej wskazywanych przez jst obszarów znajdowały się kolejno: wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej (około 2 tys. jst zadeklarowało wspieranie organizacji w tym obszarze); kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego (około 1,1 tys. jst); pomoc społeczna, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób; ochrona i promocja zdrowia, w tym działalność lecznicza; działalność na rzecz osób niepełnosprawnych; przeciwdziałanie uzależnieniom i patologiom społecznym (po około 0,5 tys. jst w tych czterech obszarach). Natomiast wśród obszarów, które otrzymywały najmniejsze wsparcie finansowe z jst znalazły się m.in. działalność na rzecz weteranów i weteranów poszkodowanych, upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań

wspomagających rozwój demokracji, działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn.

Kluczową formą współdziałania samorządu z organizacjami pozarządowymi było zlecanie przez jst zadań publicznych. Z badania wynika natomiast, że możliwość transferowania środków w trybie regrantingu (art. 16a udpp), pozwalającego przekazywać środki operatorowi, który dystrybuuje je dalej wśród organizacji, nie była zbyt często wykorzystywana w jst. 90% uczestniczących w badaniu samorządów zadeklarowało, że w ogóle nie korzystała z tej formy.

W jst podstawowym narzędziem współpracy z organizacjami pozarządowymi był roczny program współpracy. W zdecydowanej większości samorządów nie korzystano z możliwości uchwalenia także wieloletniego programu współpracy. Spośród wszystkich badanych samorządów taki plan miało tylko 9%, w tym połowa samorządów wojewódzkich i blisko co czwarte miasto na prawach powiatu.

Inne formy sformalizowanej współpracy instytucjonalnej między samorządem a organizacjami pozarządowymi, tj. utworzenie rady działalności pożytku publicznego, podjęcie uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej oraz działalność centrum organizacji pozarządowych – najaktywniej wykorzystywały miasta na prawach powiatu oraz województwa. Rada działalności pożytku publicznego działała we wszystkich województwach oraz w 72% miast na prawach powiatu. Z kolei jedynie 2% gmin wiejskich utworzyło gminną radę działalności pożytku publicznego, zaś w pozostałych gminach odsetek takich samorządów nie przekraczał 18%. Ze wszystkich ww. trzech form łącznie korzystało 26 (43%) miast na prawach powiatu i trzy województwa, a z żadnej – najczęściej nie korzystały gminy miejskie i miejsko-wiejskie.

W przygotowanym na zlecenie NIW-CRSO raporcie, obok wyników przeprowadzonego badania znalazły się także komentarze ekspertów[92] wraz z wnioskami i rekomendacjami. Wśród najistotniejszych z nich warto zdaniem NIK zwrócić uwagę na te, które zachowują aktualność nie tylko na gruncie przedmiotowego badania, ale także w odniesieniu do wniosków płynących z przeprowadzonej kontroli, jak również innych opisanych w niniejszej informacji badań. Dotyczą one zarówno aspektów o charakterze systemowym, jak i rozwiązań organizacyjnych (formalnych), a w szczególności:

- standaryzacji sprawozdawczości – obecnie w przepisach udpp brak jest wskazania formy oraz zakresu danych i informacji, jakie powinno zawierać sprawozdanie z realizacji programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Dowolność w tym zakresie nie tylko

[92] Dr hab. Grzegorz Foryś, prof. Uniwersytetu Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, Artur Gluziński, dr hab. Joanna Konieczna-Sałamatin, prof. Uniwersytetu Warszawskiego.

utrudnia samym jst monitoring oraz ewaluację współpracy, ale także zebranie ujednoliconych danych w ujęciu porównawczym, służących m.in. prowadzeniu cyklicznych badań na temat współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Warto zatem rozważyć wprowadzenie (np. poprzez rozporządzenie wydane na podstawie odpowiednio znowelizowanych przepisów ustawy) ujednoliconego formularza określającego zakres informacji ujmowanych w sprawozdaniu z realizacji programu współpracy;

- wyrównywania dysproporcji pomiędzy dużymi ośrodkami miejskimi i małymi gminami lub miasteczkami – w świetle przeprowadzonych badań istotnym kryterium mającym wpływ na skalę współpracy jst z organizacjami pozarządowymi jest miejsce ich funkcjonowania. Wśród samorządów, które nie planowały wydatkowania środków na współpracę z organizacjami pozarządowymi albo planowały takie wydatki, ale ich nie zrealizowały, dominują gminy wiejskie. Może to świadczyć m.in. o braku zaplanowanej, celowej polityki współpracy z organizacjami pozarządowymi, ograniczonych zasobach środków finansowych, ale także o braku lub niskim potencjale samych organizacji. Z tego względu pożądane wydaje się zaprojektowanie specjalnych instrumentów wsparcia dla organizacji działających w małych miejscowościach, jak również promowanie działań wyrównawczych (np. także na poziomie programów krajowych), bez których dysproporcje pomiędzy centrum a peryferiami będą się pogłębiać;
- wsparcia małych, lokalnych organizacji pozarządowych – we wszystkich badaniach na terenach mniejszych jst, w szczególności gmin wiejskich, odnotowano mniejszą aktywność organizacji i udział w dostępie do środków publicznych. Może to być konsekwencją słabego przygotowania części organizacji do takiej współpracy. Wskazane byłyby zatem m.in. uproszczenie procedur aplikacyjnych dla takich podmiotów, wsparcie szkoleniowe i eksperckie (np. w przygotowywaniu wniosków), wzmocnienie źródeł ich finansowania, poprzez przekierowanie części środków na bardziej sprzyjające im formy aplikowania (np. tryb małych grantów przyznawanych poza konkursami);
- dywersyfikacji obszarów wsparcia – analiza obszarów sfery zadań publicznych, w których transfery środków z jst do organizacji pozarządowych były najpopularniejsze pokazuje, że dotyczyły one przede wszystkim zadań, które pozostają w kompetencjach jst i są związane z zaspokajaniem podstawowych potrzeb społeczności lokalnych, tj. szeroko rozumiana polityka społeczna, sport i rekreacja, kultura, zdrowie, edukacja. Na marginesie zainteresowania jst pozostawały sprawy, za które odpowiada przede wszystkim państwo (np. bezpieczeństwo), jak również dotyczące szeroko rozumianych praw obywatelskich. Przyczynę tego stanu mogą stanowić

niewystarczające środki, którymi dysponują samorządy, wydatkując je jedynie na najpilniejsze zadania, ale również niedostrzeganie wagi spraw, które mają fundamentalne znaczenie dla jakości demokracji lokalnej i odporności społeczności na kryzysy. Z tego względu zalecane jest zwiększenie udziału środków przeznaczanych na sfery obecnie marginalizowane m.in. edukację obywatelską, prawa człowieka, demokrację lokalną;
- zwiększenia wykorzystania długoterminowych form współpracy, zarówno w postaci wieloletnich programów współpracy, jak i poprzez stosowanie zinstytucjonalizowanych rozwiązań (tj. RDPP, centra wsparcia dla organizacji pozarządowych, umowy wieloletnie), co wzmocniłoby planowany charakter współpracy, ukierunkowany na realizację rzeczywistych potrzeb społeczności lokalnych i regionalnych oraz stanowiący element długookresowych strategii.

Kondycja organizacji pozarządowych – wyniki badania Stowarzyszenia Klon/Jawor

W części panelu poświęconej wynikom badań dotykających zagadnień związanych ze współpracą administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, jako przedstawicielka trzeciego sektora, głos zabrała członkini zarządu Stowarzyszenia Klon/Jawor. W prezentacji przedstawiła najistotniejsze dane i wnioski płynące z realizowanego cyklicznie badania na temat kondycji organizacji pozarządowych, tj. 10 edycji przeprowadzonej w 2024 r. Badanie prowadzono na próbie 1 012 stowarzyszeń i fundacji, które za pośrednictwem kwestionariusza wypełnianego samodzielnie online dostarczyły danych m.in. na temat działania organizacji i ich odbiorców, kapitału ludzkiego organizacji (zarządy, wolontariusze, pracownicy, członkowie), zatrudnienia, zasobów finansowych, współpracy z partnerami.

Według danych zgromadzonych przez Stowarzyszenie podczas badania, na koniec 2024 r. zarejestrowanych było około 161 tysięcy organizacji pozarządowych, z czego aktywnych pozostawało około 75 tysięcy. Najwięcej organizacji (tj. 35%) miało siedziby w dużych miastach (od 200 tys. mieszkańców), natomiast na wsiach ulokowanych było 27% organizacji. Pozostałe miały siedziby w małych i średnich miastach. 60% organizacji działało na skalę lokalną lub regionalną (w tym 34% wyłącznie lokalnie, czyli w gminach lub powiatach), a 40% podejmowało działania ogólnopolskie lub międzynarodowe. Najliczniejsza grupa organizacji (34%) specjalizowała się w działalności związanej ze sportem, rekreacją i hobby, 13% w działaniach z zakresu kultury i sztuki, a 12% z zakresu edukacji. Następną grupę, po 6% organizacji, stanowiły podmioty koncentrujące swoje działania na ochronie zdrowia, rozwoju lokalnym i usługach społecznych. 4% organizacji zajmowało się

działalnością ekologiczną, a 3% – prawem, prawami człowieka i podtrzymywaniem tożsamości narodowej.

Przeciętne przychody organizacji pozarządowych w 2023 r. (tj. ostatnim zamkniętym roku budżetowym w momencie przeprowadzania badania) wynosiły 50 tys. zł. Największy udział w budżecie całego sektora miały środki publiczne, na które składały się przede wszystkim środki samorządowe (23%) oraz środki ze źródeł rządowych i administracji centralnej (13%). Istotną część (26%) stanowiły także środki z darowizn. Z kolei od strony poszczególnych organizacji najwięcej z nich korzysta ze środków pochodzących ze składek członkowskich (57%), a następnie źródeł samorządowych (55%).

Organizacje pozarządowe najczęściej współpracowały z innymi organizacjami pozarządowymi (84%), lokalną społecznością (80%) oraz samorządem lokalnym (78%). 43% organizacji wskazało, że utrzymuje regularne i częste kontakty z lokalnym urzędem gminy lub miasta.

Najczęstszą formą współpracy była współpraca finansowa – 60% organizacji deklarowało, że otrzymują dotacje na realizację zadań publicznych. O dotację z urzędu miasta lub gminy w 2023 r. ubiegało się 47% organizacji, a 41% przynajmniej raz otrzymało takie środki. Wśród nich najliczniejsze były organizacje o zasięgu lokalnym, zajmujące się kulturą i sztuką, a także sportem, turystyką, rekreacją i hobby (zwłaszcza kluby sportowe). Ponad połowa organizacji deklarowała, że współpracowała z samorządem w sposób pozafinansowy. Ta współpraca najczęściej przybierała formę wspólnych projektów i działań (43% organizacji) oraz bieżącej wymiany informacji (40%). Dość liczna grupa organizacji w ramach współpracy z samorządem korzystała z pomieszczeń lub sprzętu udostępnianych przez urząd (39%) lub brała udział w konsultacjach (30%).

Biorące udział w badaniu organizacje, które uczestniczyły we współpracy z samorządem, w zdecydowanej większości pozytywnie oceniały tę współpracę. Według sześciostopniowej skali, ocenę sześć wystawiło 28% organizacji, a ocenę pięć 24%. Wśród najbardziej zadowolonych z kontaktów z jst były m.in. organizacje z miast do 50 tys. mieszkańców, o wyższych budżetach (powyżej 100 tys. zł), kluby sportowe oraz organizacje zajmujące się usługami socjalnymi. Jedynie 3% współpracujących z samorządem organizacji przyznało najniższą ocenę (jeden).

Niezmiennie jako największy problem uczestniczące w badaniu organizacje wskazywały trudności w zdobywaniu funduszy na działania. Mierzyło się z nimi aż 72% organizacji. W odniesieniu do poprzedniego, analogicznego badania (w 2021 r.) odsetek tych organizacji wzrósł o 15 punktów procentowych. Podobny trend wzrostowy dotyczył także

problemów z utrzymaniem płynności finansowej, gdzie odsetek organizacji w ciągu trzech lat wzrósł z 40% do 51%. Kolejne istotne wyzwanie dla organizacji pozarządowych stanowiło otoczenie formalnoprawne – 55% z nich wskazywało nadmierną biurokrację i formalności jako utrudnienie w codziennym funkcjonowaniu. Natomiast największy wzrost wśród odczuwalnych przez organizacje trudności dotyczył niejasności przepisów regulujących działalność organizacji. Niemal połowa uczestników badania (49%, tj. o 19 punktów procentowych więcej niż w 2021 r.) zauważyła, że barierę stanowią również nieprecyzyjne regulacje.

Kierunki projektowanych zmian w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

Dyrektor Departamentu Społeczeństwa Obywatelskiego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów podczas panelu przedstawił kierunki projektowanych zmian legislacyjnych w udpp, przybliżając najważniejsze założenia dwóch rządowych projektów zmian w ustawie.

W pierwszym z nich, projekcie ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o grach hazardowych o numerze UD240[93], wśród najistotniejszych z punktu widzenia współpracy z jst znalazły się zmiany dotyczące:

- wymogu finansowego wkładu własnego organizacji pozarządowych przy realizacji zleconych zadań publicznych (art. 5 ust. 4 pkt 2 udpp) – pierwotną ideą było odejście od konieczności wymogu żądania wkładów własnych w postaci wkładów finansowych przez zleceniodawcę (jst). W toku konsultacji publicznych, uzgodnień i opiniowania rozszerzono projektowaną zmianę na wszystkie podmioty zlecające zadania publiczne. W przypadku wspierania zadań publicznych zasadą będzie wymóg wkładu osobowego lub rzeczowego zamiast wyłącznie wkładu finansowego. Jednakże w przypadku, gdy organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego dopuści taką możliwość, organizacje pozarządowe będą mogły dokonać zastąpienia całości lub części wkładów rzeczowych lub osobowych środkami finansowymi własnymi lub środkami finansowymi pochodzącymi z innych źródeł;
- waloryzacji progów w przypadku trybu małych grantów, tj. zwiększenie limitów: kwoty dotacji dofinansowania lub finansowania jednego zadania publicznego do 20,0 tys. zł; udziału wysokości środków

[93] Projekt przekazano do Sejmu 14 maja 2026 r. (data wpływu) – druk 2597. Ustawa została uchwalona przez Sejm 19 czerwca 2026 r. i podpisana przez Prezydenta RP 30 lipca 2026 r. – ustawa z dnia 19 czerwca 2026 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o grach hazardowych (Dz. U. poz. 1040).

finansowych przyznanych w trybie małych grantów w dotacjach planowanych w roku budżetowym na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe do 30%; limitu łącznej kwoty środków przekazanych przez daną jst na rzecz danej organizacji w roku kalendarzowym do 40,0 tys. zł; zrezygnowania z okresu realizacji małego grantu do 90 dni;
- uzupełnienie katalogu sfery zadań publicznych (art. 4 ust. 1 udpp) o zadania z zakresu pracy z młodzieżą (pkt 15) oraz obronę cywilną (pkt 23);
- podwyższenie progu rocznej kwoty przychodu OPP uprawniającego do składania rocznych sprawozdań merytorycznych z działalności w formie uproszczonego sprawozdania do 200,0 tys. zł (art. 23 ust. 6c);
- likwidacji Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego – z jednoczesnym przesunięciem środków tego funduszu na rachunek Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, utworzonego na podstawie ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych.

Druga z planowanych nowelizacji, nazwana dużą nowelizacją lub nowelizacją systemową, wychodząca naprzeciw postulatom zgłaszanym przez środowisko organizacji pozarządowych i przygotowana przy udziale ekspertów z sektora rządowego, samorządowego oraz pozarządowego, wśród najistotniejszych zmian zakłada:
- wprowadzenie nowych trybów zlecania realizacji zadania publicznego (obok otwartego konkursu ofert i trybu małych grantów): negocjacyjnego, partnerstwa publiczno-społecznego oraz wyodrębnienie regrantingu;
- rozszerzenie katalogu podmiotów mogących zlecać zadania organizacjom pozarządowym, np. o instytucje kultury, ośrodki pomocy społecznej;
- wprowadzenie możliwości wynagradzania osób wchodzących w skład komisji konkursowych oraz zmiany w kryteriach oceny ofert;
- wprowadzenie możliwości dokonywania rozliczeń kosztów realizowanego zadania publicznego w sposób ryczałtowy;
- umożliwienie przeznaczenia części dotacji na rozwój instytucjonalny organizacji oraz ustawowe potwierdzenie, że zlecanie realizacji zadań publicznych obejmuje ponoszenie wszystkich kosztów, w tym kosztów administracyjnych.

Podsumowanie dyskusji

Podczas panelu odbyła się dyskusja z udziałem ekspertów, przedstawicieli organizacji pozarządowych i administracji publicznej oraz zaproszonych gości dotycząca wybranych aspektów współpracy samorządu

terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Przedmiotem dyskusji były w szczególności trzy obszary zagadnień dotyczące:

1. roli, jaką w kształtowaniu wzajemnych relacji między samorządem a organizacjami pozarządowymi odgrywa, a jaką powinien odgrywać roczny program współpracy, a w szczególności:
   - statusu prawnego uchwały w sprawie przyjęcia programu współpracy;
   - potrzeby doprecyzowania treści programów współpracy oraz sprawozdań z ich realizacji, w celu m.in. zapewnienia porównywalności danych, a także przeciwdziałania zniekształceniu obrazu podejmowanej przez jst współpracy z organizacjami pozarządowymi;
   - rozliczalności programów współpracy, poprzez wskazanie w jego treści rezultatów realizacji oraz określenia mierzalnych wskaźników stopnia realizacji wyznaczonych celów, wraz z oczekiwanym poziomem tych wskaźników;
2. form współpracy jst z organizacjami pozarządowymi, tj. czy przewidziane w udpp i stosowane przez jst formy współpracy są adekwatne i wystarczające;
3. przyczyn niskiej aktywności organizacji pozarządowych na terenach wiejskich oraz rozwiązań służących wspieraniu aktywizacji małych społeczności.

W trakcie dyskusji uczestnicy podkreślali potrzebę dostrzeżenia roli, jaką powinien pełnić program współpracy dla samorządu i działających na jego terenie organizacji pozarządowych. Podstawową rolą tego dokumentu powinno być uporządkowanie polityki na dany rok poprzez wspólne określenie, jakie cele i działania są dla współpracujących stron istotne i jakie planują podejmować. Ważne, aby te założenia powstawały w duchu partnerskiego dialogu, a nie były jednostronnie narzucane przez administrację lub odgórne regulacje. To samorządy i lokalne organizacje powinny mieć pierwszeństwo w określaniu, co jest dla nich ważne, a program powinien przede wszystkim odpowiadać na potrzeby społeczeństwa lokalnego. Z tego względu ważne, aby organizacje brały aktywny udział w opracowaniu tego dokumentu, a ten w opinii uczestników dyskusji w wielu jst nie jest zadowalający i wciąż bardzo mało organizacji bierze udział w konsultacjach programu współpracy. Z kolei zbyt duża ingerencja ustawodawcy w treść przepisów dotyczących programów współpracy może wywołać niepożądany skutek w postaci centralizacji i ujednolicenia założeń lokalnych polityk w zakresie współpracy. Podobną obawę część uczestników dyskusji łączyła z uznaniem programu współpracy za akt prawa miejscowego, obawiając się, że wobec ryzyka negatywnych rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów, jst istotnie ograniczą treść programów współpracy, aby nie narażać się

na ich uchylenie. Wówczas programy utracą walor dokumentu wypracowywanego w duchu partnerskiego dialogu pomiędzy organizacjami i samorządem. Zdaniem większości rozmówców ustawowe rozstrzygnięcie tej kwestii powinno iść w kierunku wyeliminowania z ustawy tych przepisów, które dają podstawę samorządom do wpisywania do programów współpracy norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (m.in. dotyczących komisji konkursowych) i powodują, że programy są uznawane za akty prawa miejscowego. Równocześnie należy podejmować działania edukacyjne, w celu uświadamiania samorządom, jakie treści powinny znaleźć się w programie współpracy. Warto również podejmować działania w kierunku systematycznej ewaluacji współpracy, m.in. poprzez diagnozy programów współpracy i adekwatne korekty, aby nie stanowiły wyłącznie powielanych co roku treści, bez realnego odniesienia do faktycznych potrzeb.

Uczestnicy dyskusji nie byli natomiast jednomyślni w kwestii dotyczącej rozliczalności programów współpracy poprzez wprowadzenie obowiązku zamieszczania w ich treści oczekiwanych rezultatów oraz określenia mierzalnych wskaźników stopnia realizacji wyznaczonych celów. Z jednej strony podkreślano potrzebę określania celów i dążenia do ich realizacji, co powinno cechować każdy program. Z drugiej jednak wskazywano na zbyt krótką (roczną) perspektywę oraz potrzebę podejścia rozwojowego, tj. określenie, gdzie jesteśmy, dokąd idziemy, co chcemy zrobić. W opinii uczestników panelu dobrą praktyką byłoby przyjmowanie programów wieloletnich, mających charakter rozwojowy i wówczas wyznaczenie celów rozwoju na te lata oraz dobranie do nich odpowiednich rezultatów i wskaźników tych rezultatów. Jako przykład wskazano na uchwalony przez Radę m.st. Warszawy program rozwoju współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 udpp na lata 2021–2025, który wyznacza kierunki działań samorządu w tym obszarze, określa te działania, a także ich produkty oraz rezultaty, za pomocą mierzalnych wskaźników.

Dostrzegając potrzebę gromadzenia danych na temat współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, m.in. dla celów badawczych i analitycznych, uczestnicy panelu poparli potrzebę centralnego ujednolicenia sprawozdawczości z tej współpracy i wprowadzenia obowiązku ustrukturyzowanej formy w tym zakresie.

Rozmówcy zgodni byli również w kwestii potrzeby wprowadzenia gruntownych zmian w rozdziale 2, działu II udpp, poprzez dodanie

nowych trybów współpracy z organizacjami pozarządowymi, które wzmocnią realizację zasady partnerstwa oraz uelastycznią zlecanie zadań publicznych. Odpowiedzią na te potrzeby ma być opisana powyżej druga nowelizacja udpp, której główne założenia są wynikiem doświadczeń

i współpracy zainteresowanych stron, w tym przede wszystkim ekspertów federacji organizacji pozarządowych i związków samorządowych. We wprowadzeniu proponowanych rozwiązań eksperci upatrują także szansę na zwiększenie zaangażowania we współpracę na terenach małych społeczności gmin wiejskich i miasteczek. Ich zdaniem odformalizowanie procedur, a także wprowadzanie różnego rodzaju zachęt będzie sprzyjało aktywizacji małych lokalnych społeczności. Ważne jest także podkreślenie możliwości wspierania instytucjonalnego rozwoju organizacji pozarządowych i budowania ich potencjału, m.in. poprzez jednoznaczne dopuszczenie finansowania tego typu działań.

6.4. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2025 r. poz. 1338, ze zm.)
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.)
3. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2026 r. poz. 522, ze zm.)
4. Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. 2026 r. poz. 650)
5. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2026 r. poz. 639)
6. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691)
7. Rozporządzenie 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 (Dz. U. poz. 2057, ze zm.)
8. Rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 20 kwietnia 2026 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. poz. 582)

6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Przewodniczący Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego
6. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
7. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
8. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP
9. Dyrektor Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego
10. Dyrektor Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
11. Zarząd Stowarzyszenia Klon/Jawor

`

Kancelaria Prezesa
Rady Ministrów

Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego
Jan Grabiec

DOB.WPK.1781.2.2026
Warszawa, 08 października 2026 r.

Pan Jacek Kozłowski
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

odpowiadając na pismo[1] w sprawie Informacji o wynikach kontroli nr P/25/086 pt. „Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi", przedstawiam poniższe stanowisko.

Wyrażam aprobatę dla wniosku *de lege ferenda* kierowanego do Rady Ministrów dotyczącego określenia w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[2] minimalnego zakresu sprawozdania z realizacji programu współpracy. Jednocześnie Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego[3] planuje wprowadzenie tej zmiany przy najbliższej nowelizacji ustawy – jest ona bowiem objęta wnioskiem o wprowadzenie projektu do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

Odnośnie do kierowanego do Przewodniczącego Komitetu wniosku w zakresie podjęcia działań zmierzających do wydania rekomendacji dotyczących standardów opracowywania programów współpracy oraz sprawozdań z ich realizacji, które ułatwiłyby sporządzanie tych dokumentów, informuję, że kwestia zasad opracowywania i konsultowania programów współpracy będzie doprecyzowana w ustawie w ramach aktualnie procedowanej nowelizacji w kierunku uspójnienia informacji zawartych w programach i sprawozdaniach z ich realizacji. Mając na względzie zgłoszony przez NIK wniosek, rozważę także zasadność tworzenia rekomendacji do obowiązującego stanu prawnego.

Z wyrazami szacunku

z upoważnienia
Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego

Adriana Porowska
Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
Wiceprzewodnicząca Komitetu do spraw Pożytku Publicznego
/dokument podpisany elektronicznie/

[1] znak: DMW.430.2.2026, które wpłynęło do KPRM 25.09.2026 r.;
[2] ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2025 r., poz. 1338, z późn. zm.); dalej – ustawa;
[3] zwany dalej „Przewodniczącym Komitetu".