

# Analiza porównawcza wyników kontroli kompleksowych regionalnej izby obrachunkowej w wybranych miastach województwa kujawsko-pomorskiego – kluczowe wnioski i wspólne obszary nieprawidłowości

---

DR PAWEŁ MODRZYŃSKI

ORCID: [0000-0003-1861-0643](https://orcid.org/0000-0003-1861-0643)

Politechnika Bydgoska im. J.J. Śniadeckich

Wydział Zarządzania, Katedra Finansów i Rachunkowości

e-mail: [pawel.modrzynski@pbs.edu.pl](mailto:pawel.modrzynski@pbs.edu.pl)

## Streszczenie

**Cel:** Przeprowadzenie szczegółowej analizy porównawczej kontroli kompleksowych przeprowadzonych przez regionalną izbę obrachunkową (RIO) w wybranych miastach województwa kujawsko-pomorskiego. Artykuł ma na celu zidentyfikowanie wspólnych nieprawidłowości, różnic w zarządzaniu finansami publicznymi oraz organizacji wewnętrznej w kontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego, a także sformułowanie wniosków i rekomendacji dotyczących poprawy efektywności zarządzania publicznego w tych jednostkach.

**Metodyka / podejście badawcze:** W artykule zastosowano metodę analizy porównawczej, opierając się na dokumentach pokontrolnych RIO z kontroli kompleksowych przeprowadzonych w sześciu miastach województwa kujawsko-pomorskiego. Analiza została podzielona na kilka etapów: (1) wstępną klasyfikację obszarów kontroli, (2) porównanie wyników kontroli, (3) sformułowanie wspólnych wniosków oraz (4) rekomendacje.



**Wyniki:** Wyniki analizy wskazują na występowanie wspólnych nieprawidłowości we wszystkich kontrolowanych jednostkach, szczególnie w obszarach księgowości i zamówień publicznych. Stwierdzono liczne błędy w prowadzeniu ksiąg rachunkowych, sporządzaniu sprawozdań finansowych oraz zarządzaniu zamówieniami publicznymi. Obserwacje te prowadzą do wniosku, że istnieje potrzeba wzmocnienia nadzoru i poprawy procedur wewnętrznych w zarządzaniu finansami publicznymi.

**Ograniczenia / implikacje badawcze:** Analiza opiera się na dokumentach pokontrolnych z jednego województwa, co może ograniczać możliwości generalizacji wniosków na inne regiony. Ponadto, dokumenty pokontrolne nie odzwierciedlają pełnego obrazu zarządzania jednostkami samorządowymi, gdyż koncentrują się na wybranych aspektach działalności.

**Praktyczne implikacje:** Możliwość wykorzystania wyników analizy przez jednostki samorządu terytorialnego do poprawy swoich wewnętrznych procedur zarządzania finansami.

**Oryginalność / wartość:** Autor stwierdza, że wykorzystanie analizy porównawczej wyników kontroli RIO pozwala na zidentyfikowanie systemowych problemów w zarządzaniu finansami publicznymi na poziomie lokalnym. Artykuł dostarcza wartościowych wniosków i rekomendacji, które mogą być wykorzystane przez inne jednostki samorządu terytorialnego oraz przez organy nadzorujące, w celu poprawy efektywności zarządzania publicznego.

**Słowa kluczowe:** audytor, kontrola kompleksowa, regionalna izba obrachunkowa (RIO), zarządzanie finansami publicznymi.

## Wprowadzenie

**P**odstawy prawne do prowadzenia kontroli kompleksowej przez regionalne izby obrachunkowe (RIO) są określone w kilku kluczowych aktach prawnych:

1. Ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych (Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych 2023), która jest podstawowym dokumentem prawnym regulującym działalność RIO. Określa ona zakres zadań i kompetencji RIO, podmioty podlegające kontroli: m.in. jednostki samorządu terytorialnego, ich związki, jednostki organizacyjne oraz rodzaje prowadzonych przez RIO kontroli, w tym kontrolę kompleksową, która obejmuje ocenę całości gospodarki finansowej kontrolowanego podmiotu;
2. Ustawy o finansach publicznych (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych 2024), która definiuje zasady prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki sektora finansów publicznych. Ponadto ustawa reguluje obowiązki jednostek samorządu terytorialnego w zakresie finansów, które podlegają kontroli przez RIO, a także nakłada obowiązek przestrzegania zasad celowości, gospodarności i rzetelności;
3. Ustawy o samorządzie gminnym (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym 2024), która określa funkcjonowanie gmin jako podstawowych jednostek samorządu terytorialnego i stanowi podstawę do kontroli gospodarki finansowej gmin przez RIO;
4. Ustawy o samorządzie powiatowym (Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym 2024), która reguluje organizację i funkcjonowanie powiatów i stanowi podstawę prawną do kontroli gospodarki finansowej powiatów przez RIO;
5. Ustawy o samorządzie województwa (Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa 2024), która dotyczy zasad funkcjonowania samorządów wojewódzkich i umożliwia RIO przeprowadzanie kontroli kompleksowej gospodarki finansowej województw;
6. Kodeksu postępowania administracyjnego (Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego 2024, Dz. U. z 2024 r. poz. 572.), który stosowany jest pomocniczo w zakresie procedur kontrolnych, w szczególności dotyczących wydawania decyzji, zawiadomień i rozpatrywania uwag;
7. Ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych 2024, Dz. U. z 2024 r. poz. 104), która

dotyczy odpowiedzialności osób za nieprawidłowości stwierdzone podczas kontroli RIO oraz umożliwia tej instytucji przekazywanie spraw do organów orzekających w sprawach dyscypliny finansów publicznych.

Przedstawione akty prawne tworzą ramy formalno-prawne oraz określają zakres merytoryczny prowadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego kontroli kompleksowych przez RIO. Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych, stanowiąca fundament działania RIO, określa zakres działań kontrolnych, wskazując, że kontrola kompleksowa obejmuje całość gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, a w szczególności badane są: (1) legalność działań – zgodność z obowiązującymi przepisami prawa; (2) celowość – weryfikacja, czy środki publiczne są wykorzystywane zgodnie z ich przeznaczeniem; (3) gospodarność i oszczędność – ocena efektywności wydatkowania środków publicznych oraz (4) rzetelność – sprawdzenie, czy dokumentacja finansowa i sprawozdawcza odpowiada stanowi faktycznemu. Z kolei ustawa o finansach publicznych pozwala ukierunkować kompleksowe kontrole RIO na zgodność z prawem gospodarowania przez samorządy środkami publicznymi. W tym zakresie kontrole kompleksowe obejmują m.in. takie obszary jak: (1) planowanie i realizację budżetu – badanie, czy uchwała budżetowa jest zgodna z przepisami prawa, a jej realizacja odpowiada założeniom; (2) zarządzanie długiem publicznym – weryfikacja przestrzegania limitów zadłużenia oraz zasad emisji obligacji oraz (3) sprawozdawczość finansową – ocenę poprawności prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań. Przepisy ustaw odpowiednio o samorządzie gminnym, powiatowym oraz o samorządzie województwa określają ramy organizacyjne działania gmin, które są szczegółowo analizowane podczas kontroli. W szczególności RIO sprawdza, czy rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta, wojewoda) realizują swoje zadania zgodnie z przepisami prawa. Ważnym elementem kontroli RIO jest gospodarowanie mieniem komunalnym, które powinno być prowadzone z poszanowaniem zasad efektywności i oszczędności. Elementem kontroli kompleksowych RIO jest również badanie zgodności uchwał budżetowych z obowiązującymi przepisami oraz realizacja zadań w zakresie finansowania projektów infrastrukturalnych i społecznych.

Analizując podstawy prawne funkcjonowania RIO i prowadzonych przez te jednostki kontroli kompleksowych należy przywołać uchwałę nr 6/2006 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych (Krajowa Rada RIO 2006). Dokument ten stanowi fundament działalności kontrolnej tych organów, w którym określone zostały precyzyjne zasady, metody oraz procedury realizacji nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego (JST). Ponadto, uchwała Krajowej Rady opiera się na międzynarodowych standardach, takich jak normy INTOSAI (ang. The International Organization of Supreme Audit Institutions), Międzynarodowej Federacji Księgowych (IFAC) czy

Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO), co podkreśla jej uniwersalny i nowoczesny charakter.

Istotę kontroli kompleksowych i ich prawne umocowanie należy rozpatrywać szerzej, szukając źródeł konieczności tych kontroli również w idei funkcjonowania samorządów. Wyszowska, analizując samodzielność dochodową JST, wskazuje na kluczowe wyzwania związane z autonomią finansową gmin w Polsce. W kontekście tych wyzwań szczególnie istotne jest odniesienie tych problemów do roli, jaką odgrywają kontrole kompleksowe realizowane przez RIO. Kontrole te nie tylko monitorują zgodność działań JST z przepisami prawa, ale również oceniają efektywność i rzetelność zarządzania finansami publicznymi. Wyszowska zwraca uwagę, że ograniczona samodzielność dochodowa JST wynika przede wszystkim z ich niewielkiego władztwa podatkowego oraz uzależnienia od transferów celowych z budżetu państwa (Wyszowska 2017). Z kolei Woźnicki skupia się na problemach związanych z regulacjami konstytucyjnymi dotyczącymi finansów JST. Wskazuje na istotne ograniczenia samodzielności finansowej JST wynikające z nadmiernej swobody ustawodawcy oraz podkreśla konieczność zmian, które mogłyby zagwarantować JST większą autonomię finansową. Woźnicki podkreśla, że art. 167 Konstytucji RP zapewnia JST udział w dochodach publicznych, ale jednocześnie ogranicza ich realną samodzielność finansową. Dochody własne JST, choć kluczowe, są sztucznie zawyżane przez włączenie do nich udziałów w podatkach ogólnokrajowych, takich jak PIT i CIT, nad którymi JST nie mają realnej kontroli. W kontekście tych ograniczeń kontrola kompleksowa RIO nabiera szczególnego znaczenia, ponieważ pozwala w przejrzysty sposób sprawdzić, czy środki badanych przez RIO jednostek wydatkowane były zgodnie z prawem. Jednostki te operując w systemie ograniczonej autonomii, często muszą zarządzać środkami transferowymi i subwencjami. Jak wskazuje Woźnicki, JST nie mają pełnego wpływu na wysokość swoich dochodów, co zmusza je do optymalizacji wydatków. Kontrole kompleksowe mogą pomóc w identyfikacji obszarów, gdzie zarządzanie finansami można usprawnić. Woźnicki zauważa również, że w systemie finansowym JST rola dotacji celowych stale rośnie, co ogranicza elastyczność finansową samorządów. JST często muszą realizować zadania zlecone przez państwo, których finansowanie pochodzi z dotacji celowych, a ich wysokość i przeznaczenie są ogólnie określone. W tym kontekście kontrola kompleksowa RIO pozwala ocenić, czy: (1) JST realizują zadania zlecone zgodnie z warunkami dotacji oraz (2) sprawdzić, czy istnieją mechanizmy umożliwiające lepsze wykorzystanie środków na zadania własne JST. Woźnicki podkreśla, że brak realnej autonomii finansowej JST podważa zasadę decentralizacji, która jest fundamentem samorządności. Jednocześnie kontrola kompleksowa RIO, choć zewnętrzna, działa na rzecz wzmocnienia transparentności i odpowiedzialności JST, co jest zgodne z ideą decentralizacji. RIO mogą ocenić czy JST w pełni wykorzystują swoje ograniczone

władztwo podatkowe i dochodowe oraz czy zarządzają swoimi finansami w sposób zgodny z zasadami gospodarności i rzetelności (Woźnicki 2023).

W nawiązaniu do analiz Wyszkowskiej i Woźnickiego, które wskazują na ograniczenia samodzielności finansowej JST w Polsce, Lidström dostarcza szerszego, porównawczego kontekstu dla roli kontroli finansowej w systemach samorządowych. Autor wskazuje, że systemy lokalne różnią się w zależności od historycznych, instytucjonalnych i politycznych uwarunkowań, co determinuje zarówno ich strukturę, jak i zakres autonomii. Podstawowym celem analizy jest wskazanie kluczowych cech wspólnych, które umożliwiają porównywanie systemów samorządowych w różnych krajach. Lidström zwraca uwagę na trzy zasadnicze aspekty samorządów: zakres ich autonomii, dywersyfikację funkcji oraz stopień zależności od państwa. Autonomia lokalnych władz, według autora, jest zawsze ograniczona przez ramy prawne wyznaczone przez państwo, co wpływa na zdolność samorządów do podejmowania decyzji finansowych i organizacyjnych. Dywersyfikacja funkcji polega na różnym podejściu do zadań samorządów – od świadczenia usług społecznych po zarządzanie rozwojem gospodarczym.

W modelach scentralizowanych, takich jak w przypadku Polski, JST zmuszone są często do realizacji odgórnie narzucanych zadań, co ogranicza ich elastyczność i skuteczność. Lidström analizuje również modele zależności między samorządem a państwem. Systemy regulowane, w których państwo odgrywa dominującą rolę, wymagają silnych mechanizmów nadzoru, aby zapewnić zgodność działań JST z polityką centralną. Natomiast w modelach autonomicznych, samorządy mają większą swobodę, co pozwala na bardziej elastyczne podejście do lokalnych potrzeb, ale wiąże się z większą odpowiedzialnością za efektywność działań (Bennett 1993). Lidström podkreśla również znaczenie historycznych uwarunkowań w kształtowaniu systemów samorządowych. Przykłady europejskie, w tym Polski, wskazują na silne tradycje centralizacyjne, które wpłynęły na ograniczoną samodzielność lokalnych władz. W systemach takich jak polski, gdzie dominują dotacje celowe i subwencje, JST często nie mają pełnej kontroli nad własnymi budżetami, co utrudnia skuteczne planowanie i realizację polityk lokalnych. W kontekście tej analizy rola RIO staje się szczególnie istotna. W systemie regulowanym, gdzie JST są zależne od państwa, prowadzone przez RIO kontrole kompleksowe pozwalają monitorować zgodność działań z obowiązującymi przepisami, celowość wydatkowania środków oraz efektywność zarządzania. RIO wypełniają lukę wynikającą z ograniczonej autonomii JST, wspierając transparentność i poprawę zarządzania publicznymi finansami (Lidström 1998).

Przedstawione powyżej aspekty funkcjonowania samorządów są szeroko opisywane w literaturze. Poniatowicz wskazuje, że ograniczone władztwo podatkowe i zależność JST od transferów centralnych wymagają szczególnej kontroli nad sposobem wykorzystywania środków publicznych (Poniatowicz 2015). Szolno-Koguc

zwraca uwagę na znaczenie autonomii finansowej JST jako warunku ich efektywnego funkcjonowania (Szołno-Koguc 2021). Boex w swoim raporcie analizuje decentralizację finansową w kontekście międzynarodowym wskazując, że brak odpowiednich mechanizmów nadzoru może prowadzić do nieefektywności i nierówności regionalnych (Boex 2009). Patrzałek omawiając system finansowania JST zwrócił uwagę na konieczność wdrażania metod zwiększania efektywności zarządzania finansami publicznymi. Szczególną uwagę zwrócił on na potrzebę stosowania budżetowania zadaniowego oraz racjonalnej alokacji środków publicznych (Patrzałek 2012).

Na gruncie krajowych regulacji prawnych szczególnie nacisk kładzie się na znaczenie działań kontrolnych JST w kontekście zapewnienia zgodności gospodarki finansowej z obowiązującymi przepisami prawa (Błaszko 2019).

Definiując kontrole kompleksowe należy spozycjonować to pojęcie na gruncie innych kontroli, np. zarządczych, które należą do kluczowych mechanizmów nadzoru stosowanych w sektorze finansów publicznych. Zarówno kontrole kompleksowe, jak i zarządcze mają na celu poprawę jakości zarządzania publicznymi środkami, natomiast ich funkcje, zakres oraz charakter działania różnią się od siebie w istotny sposób. Kontrola zarządcza, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, to system wewnętrznego zarządzania, którego celem jest zapewnienie legalności, efektywności i oszczędności w realizacji zadań publicznych. Jest narzędziem wspierającym kierowników jednostek sektora publicznego w zarządzaniu ryzykiem, monitorowaniu realizacji budżetu oraz identyfikowaniu obszarów wymagających poprawy. Ma ona charakter prewencyjny i jest integralną częścią bieżącego zarządzania w jednostkach. Działania podejmowane w ramach kontroli zarządczej koncentrują się na optymalizacji wewnętrznych procesów i wdrażaniu mechanizmów kontrolnych, które pomagają w osiągnięciu wyznaczonych celów. Z kolei kontrole kompleksowe przeprowadzane przez RIO pełnią funkcję zewnętrznego nadzoru nad JST. Regionalne izby obrachunkowe, działając na podstawie ustawy o RIO oraz ustawy o finansach publicznych, badają zgodność działań JST z przepisami prawa oraz oceniają celowość, gospodarność i rzetelność zarządzania publicznymi środkami. Kontrole RIO obejmują szeroki zakres działań, od analizy budżetów i sprawozdań finansowych, przez ocenę realizacji zamówień publicznych, po weryfikację uchwał budżetowych. W przeciwieństwie do kontroli zarządczej działania RIO mają charakter niezależny i zewnętrzny, co pozwala na obiektywną ocenę działalności samorządów. W wywiadzie Szulin wskazuje na komplementarność obu mechanizmów. Kontrola zarządcza działa na poziomie operacyjnym, wspierając codzienne funkcjonowanie jednostek, podczas gdy kontrole RIO skupiają się na strategicznej ocenie zgodności działań JST z przepisami prawa oraz zasadami efektywnego zarządzania. Razem tworzą system, który z jednej strony

umożliwia bieżące usprawnianie procesów wewnętrznych, a z drugiej pozwala na niezależną ocenę zewnętrzną (Kubicka-Żach 2021).

## **1. Metodologia badawcza**

Dobór próby do niniejszego badania opierał się na podejściu nielosowym, co oznacza, że jednostki zostały wybrane celowo. Takie podejście jest uzasadnione specyfiką problematyki badawczej, która wymaga analizy szczegółowych danych dostępnych w dokumentacji pokontrolnej RIO. W celu realizacji badań wybrane zostały gminy z województwa kujawsko-pomorskiego, które były przedmiotem kontroli kompleksowych prowadzonych przez RIO.

Do badania zostało zakwalifikowanych następujących pięć gmin z województwa kujawsko-pomorskiego: (1) Aleksandrów Kujawski, (2) Chełmno, (3) Chełmża, (4) Ciechocinek oraz (5) Lipno.

Dobór nielosowy wykorzystany w badaniach wynikał z następujących czynników:

1. Dostępność danych – wybrane gminy były przedmiotem kompleksowych kontroli RIO, co zapewnia szczegółowe informacje o ich gospodarce finansowej w okresie objętym badaniem.
2. Reprezentatywność dla regionu – wybrane jednostki różnią się pod względem wielkości, struktury budżetowej oraz charakterystyki społeczno-gospodarczej, co pozwala na zróżnicowaną analizę problemów w zarządzaniu finansami w województwie kujawsko-pomorskim.
3. Podejście celowe – wybrano jednostki, które mogą dostarczyć bogatego materiału badawczego, umożliwiającego analizę powtarzających się nieprawidłowości w kontekście regionalnym.
4. Możliwość przeprowadzenia pogłębionej analizy wybranych przypadków (tzw. case study) w celu identyfikacji i interpretacji zjawisk.

Metoda analizy porównawczej została wybrana jako kluczowe narzędzie badawcze, po to aby zidentyfikować podobieństwa i różnice między wybranymi jednostkami. Jej zastosowanie w tym badaniu opiera się na założeniach teoretycznych:

1. Komparatystyka jako metoda badawcza – analiza porównawcza pozwala na zrozumienie specyficznych cech każdej gminy, jednocześnie wskazując wspólne wzorce lub różnice w obszarach objętych kontrolą (np. rachunkowość, zamówienia publiczne, zarządzanie mieniem).
2. Wartość diagnostyczna – porównanie wyników kontroli umożliwia ocenę skuteczności praktyk zarządzania finansami w poszczególnych jednostkach oraz identyfikację obszarów wymagających poprawy.

3. Metoda porównawcza jest szczególnie użyteczna w badaniach JST, ponieważ różnice w ich funkcjonowaniu mogą wynikać z wielu zmiennych, takich jak wielkość budżetu, poziom zadłużenia, czy lokalne uwarunkowania społeczno-gospodarcze.

Analiza porównawcza została wybrana także ze względu na jej praktyczne zastosowanie w interpretacji wyników kontroli RIO. Porównanie wyników dla wybranych gmin pozwala na:

1. Wyciągnięcie wniosków dotyczących systemowych problemów w zarządzaniu finansami publicznymi na poziomie regionalnym.
2. Ocenę, czy różnice w wynikach kontroli wynikają z charakterystyki samych JST, czy z niejednorodnych praktyk kontrolnych.
3. Wskazanie uniwersalnych wniosków, które mogą być przydatne dla innych JST w podobnym kontekście.

Analiza porównawcza została przedstawiona na podstawie następujących dokumentów RIO – wystąpienia pokontrolne:

1. Miasto Aleksandrów Kujawski  
Tytuł dokumentu: Wystąpienie pokontrolne Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy (Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy 2024a)  
Numer sprawy: RIO/KF/4104-6/2024  
Data wystąpienia: 10 czerwca 2024 r.  
Zakres kontroli: Kompleksowa kontrola gospodarki finansowej i zamówień publicznych za lata 2021–2023.
2. Miasto Chełmno  
Tytuł dokumentu: Wystąpienie pokontrolne Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy (Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy 2024b)  
Numer sprawy: RIO/KF/4104-2/2024  
Data wystąpienia: 4 czerwca 2024 r.  
Zakres kontroli: Kompleksowa kontrola gospodarki finansowej i zamówień publicznych za lata 2021–2023.
3. Miasto Chełmża  
Tytuł dokumentu: Wystąpienie pokontrolne Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy (Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy 2023b)  
Numer sprawy: RIO/KF/4104-25/2023  
Data wystąpienia: 20 listopada 2023 r.  
Zakres kontroli: Kompleksowa kontrola gospodarki finansowej i zamówień publicznych za lata 2021–2022.
4. Miasto Ciechocinek  
Tytuł dokumentu: Wystąpienie pokontrolne Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Bydgoszczy (Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy 2023a)

Numer sprawy: RIO/KF/4104-37/2023

Data wystąpienia: 14 listopada 2023 r.

Zakres kontroli: Kompleksowa kontrola gospodarki finansowej i zamówień publicznych za lata 2021–2023.

5. Miasto Lipno

Tytuł dokumentu: Wystąpienie pokontrolne Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy (Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy 2024c)

Numer sprawy: RIO/KF/4104-13/2024

Data wystąpienia: 17 czerwca 2024 r.

Zakres kontroli: Kompleksowa kontrola gospodarki finansowej i zamówień publicznych za lata 2021–2023.

## **2. Analiza wyników badań**

Na podstawie przeprowadzonej analizy dokumentów pokontrolnych RIO zidentyfikowane nieprawidłowości czy uchybienia można sklasyfikować według następujących obszarów:

1. Prowadzenia księgowości i rachunkowości – nieścisłości w dokumentacji i procedurach rachunkowych.
2. Audytu wewnętrznego – brak zgodności z przepisami prawa dotyczącego jego realizacji.
3. Zarządzania mieniem komunalnym – nieprawidłowości w klasyfikacji i gospodarowaniu nieruchomościami.
4. Zamówień publicznych – opóźnienia w publikacji ogłoszeń i błędy w specyfikacjach przetargowych.

Ponadto, analiza wyników kontroli kompleksowych przeprowadzonych w pięciu badanych gminach pozwoliła na wskazanie zarówno wspólnych problemów, jak i specyficznych trudności występujących w poszczególnych jednostkach.

### **Powtarzające się problemy w zarządzaniu finansami publicznymi**

Najczęściej występujące nieprawidłowości dotyczyły rachunkowości i sprawozdawczości finansowej. W przypadku Aleksandrowa Kujawskiego i Ciechocinka stwierdzono brak precyzyjnych polityk rachunkowych oraz nieprowadzenie analitycznych kont dla specyficznych rozliczeń, takich jak dochody i wydatki żłobka samorządowego.

W kilku gminach, takich jak Chełmno i Chełmża, zidentyfikowano istotne uchybienia w realizacji audytu wewnętrznego. W Chełmnie audyt był prowadzony przez

usługodawcę zewnętrznego, co było niezgodne z przepisami prawa w sytuacji przekroczenia progu budżetowego 100 mln zł. Chełmża natomiast nie egzekwowała realizacji planu audytu, co wskazuje na niewystarczający nadzór nad procedurami kontrolnymi. Te problemy są szczególnie istotne, ponieważ brak skutecznego audytu osłabia zdolność gmin do wykrywania i eliminowania potencjalnych ryzyk finansowych.

### **Różnice w charakterystyce nieprawidłowości między gminami**

Niektóre nieprawidłowości były charakterystyczne dla poszczególnych gmin. W Lipnie szczególne problemy dotyczyły zarządzania mieniem komunalnym, gdzie do sprzedaży przeznaczano grunty, które nie należały do zasobów komunalnych. To wskazuje na niedostateczne procedury weryfikacji i ewidencji nieruchomości. Ponadto Lipno miało trudności z realizacją zamówień publicznych, co objawiało się opóźnieniami w publikacji ogłoszeń oraz błędami w specyfikacjach zamówień. Te uchybienia mogą prowadzić do ograniczenia konkurencji w przetargach i wzrostu kosztów realizacji zamówień.

Ciechocinek miał problem z dokumentacją rozliczeń budżetowych, co wpłynęło na trudności w ewidencji i analizie przepływów finansowych. Takie braki mogą powodować ryzyko błędów w planowaniu budżetowym i ograniczać możliwość efektywnego alokowania środków publicznych.

### **Najpoważniejsze naruszenia w badanych gminach**

W przypadku Aleksandrowa Kujawskiego i Chełmna stwierdzono naruszenia mające szczególnie istotne konsekwencje. W Aleksandrowie Kujawskim stwierdzono niezgodne z zasadami sprawozdawczości zamknięcie ksiąg rachunkowych przed formalnym zatwierdzeniem sprawozdania finansowego przez radę miejską. Takie działania mogą wpłynąć na błędną ocenę sytuacji finansowej gminy i utrudniać podejmowanie strategicznych decyzji.

Chełmno, ze względu na brak zgodności realizacji audytu wewnętrznego z przepisami, narażało się na niekontrolowane ryzyko finansowe, co mogło wpłynąć na stabilność finansową gminy. Braki w dokumentacji działań audytowych dodatkowo obniżały możliwość skutecznego monitorowania realizacji budżetu.

W tabeli nr 1 przedstawione zostały szczegółowe ustalenia RIO zawarte w dokumentach pokontrolnych badanych gmin.

**Tabela 1.** Zestawienie szczegółowych ustaleń RIO w kontrolowanych gminach.

GMINA	ZAKRES USTALEŃ
Aleksandrów Kujawski	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Nieokreślenie wersji oprogramowania księgowego oraz daty jego wprowadzenia w polityce rachunkowości, co stanowiło naruszenie art. 10 ustawy o rachunkowości.</li> <li>– Zamykanie ksiąg rachunkowych za rok 2022 przed formalnym zatwierdzeniem sprawozdania finansowego przez radę miejską, co naruszyło zasady sprawozdawczości.</li> </ul>
Chełmno	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Realizacja audytu wewnętrznego przez usługodawcę zewnętrznego, mimo że miasto przekraczało próg budżetowy 100 mln zł, co wymagało zatrudnienia audytora wewnętrznego.</li> <li>– Braki w dokumentacji działań audytowych, co utrudniało ocenę skuteczności audytu.</li> </ul>
Chełmża	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Nieegzekwowanie od audytora wewnętrznego realizacji planu audytu na rok 2022, co wskazuje na niewystarczający nadzór nad procedurami kontrolnymi.</li> <li>– Powierzenie części ksiąg rachunkowych zewnętrznemu podmiotowi bez formalnego upoważnienia, co było niezgodne z art. 54 ustawy o finansach publicznych.</li> </ul>
Ciechocinek	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Nieprowadzenie w księgach budżetu analitycznych kont do rozliczeń dochodów i wydatków żłobka samorządowego, co skutkowało nieścisłościami w ewidencji finansowej.</li> <li>– Braki w dokumentacji rozliczeń budżetowych, co wpłynęło na obniżenie transparentności zarządzania finansami.</li> </ul>
Lipno	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ujęcie w wykazach nieruchomości do sprzedaży gruntów, które nie należały do zasobów komunalnych, co naruszało przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami.</li> <li>– Opóźnienia w publikacji ogłoszeń o wykonaniu umowy w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz błędy w specyfikacjach zamówień publicznych, co naruszało przepisy prawa.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy wystąpień pokontrolnych RIO w badanych gminach.

Analiza wyników kompleksowych kontroli przeprowadzonych przez RIO w Bydgoszczy w pięciu gminach województwa kujawsko-pomorskiego pozwala na szczegółowe zidentyfikowanie problemów w kluczowych obszarach zarządzania finansami publicznymi. Poniżej przedstawiono szczegółowe omówienie problemów związanych z (I) księgowością, (II) audytem, (III) zamówieniami publicznymi oraz (IV) innymi kontrolowanymi aspektami, które wpłynęły na funkcjonowanie badanych jednostek.

## **I. Księgowość i sprawozdawczość finansowa**

### **1. Nieokreślenie zasad polityki rachunkowości**

W Aleksandrowie Kujawskim brakowało jasnego określenia zasad polityki rachunkowości, w tym szczegółowych informacji dotyczących wersji oprogramowania księgowego oraz daty jego wprowadzenia. Takie niedociągnięcia są sprzeczne z art. 10 ustawy o rachunkowości, który wymaga, aby polityka rachunkowości była jednoznaczna i kompletnie zdefiniowana.

### **2. Nieprawidłowe zamknięcie ksiąg rachunkowych**

W Aleksandrowie Kujawskim księgi rachunkowe za rok 2022 zostały zamknięte przed formalnym zatwierdzeniem sprawozdania finansowego przez Radę Miejską, co jest niezgodne z art. 12 ustawy o rachunkowości. Takie działanie narusza zasadę rzetelności sprawozdawczości, narażając gminę na ryzyko błędów w późniejszych rozliczeniach oraz potencjalne sankcje administracyjne.

### **3. Brak analitycznych kont w księgach budżetowych**

W Ciechocinku zauważono, że w księgach budżetowych brakowało analitycznych kont do rozliczeń dochodów i wydatków żłobka samorządowego. Prowadzenie szczegółowych kont analitycznych jest kluczowe dla prawidłowej ewidencji przepływów finansowych.

## **II. Audyt wewnętrzny**

### 1. Nieprawidłowe zlecenie audytu zewnętrznym podmiotom

W Chełmnie audyt wewnętrzny był realizowany przez zewnętrznego usługodawcę, pomimo że gmina przekroczyła próg budżetowy 100 mln zł, co zgodnie z art. 278 ustawy o finansach publicznych wymaga zatrudnienia audytora wewnętrznego. Takie działanie ograniczało możliwość skutecznego nadzoru nad finansami i było sprzeczne z przepisami prawa.

### 2. Brak realizacji planu audytu

W Chełmży audytor wewnętrzny nie zrealizował zatwierdzonego planu audytu na rok 2022, co wskazuje na zaniedbania w zakresie nadzoru nad procedurami kontrolnymi. Brak realizacji planu oznacza, że potencjalne ryzyka w zarządzaniu finansami nie zostały odpowiednio zidentyfikowane i zminimalizowane.

### 3. Niekompletna dokumentacja audytowa

W Chełmnie brakowało pełnej dokumentacji dotyczącej działań audytowych. Zgodnie z zasadami prowadzenia audytu wewnętrznego każde działanie audytowe powinno być odpowiednio udokumentowane, aby umożliwić jego ocenę oraz analizę. Niedociągnięcia w tym zakresie obniżają transparentność działań i utrudniają wdrażanie rekomendacji audytowych.

## **III. Zamówienia publiczne**

### 1. Opóźnienia w publikacji ogłoszeń

W Lipnie stwierdzono opóźnienia w publikacji ogłoszeń o wykonaniu umowy w Biuletynie Zamówień Publicznych. Takie uchybienia naruszają przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych, ograniczając transparentność procedur przetargowych i mogąc wpływać na ich ocenę przez uczestników postępowań.

### 2. Błędy w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ).

W specyfikacjach zamówień publicznych realizowanych przez Lipno stwierdzono liczne błędy, które mogły ograniczyć dostępność procedur przetargowych dla potencjalnych wykonawców.

### 3. Niedociągnięcia w nadzorze nad realizacją umów

W Ciechocinku odnotowano brak monitoringu realizacji zamówień publicznych. Niedostateczny nadzór może prowadzić do przekroczeń kosztów, opóźnień w realizacji projektów oraz obniżenia jakości dostarczanych usług lub produktów.

## IV. Inne kontrolowane aspekty – zarządzanie mieniem komunalnym

### 1. Nieprawidłowa klasyfikacja nieruchomości

W Lipnie do sprzedaży przeznaczono grunty, które nie należały do zasobów komunalnych. Takie działania naruszają przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami i mogą prowadzić do sporów prawnych oraz strat finansowych dla JST.

## Podsumowanie

Analizowane problemy w badanych gminach wynikają w dużej mierze z niedostatecznego przestrzegania przez JST kluczowych przepisów regulujących gospodarkę finansową. Przepisy ustawy o rachunkowości, ustawy o finansach publicznych oraz ustawy Prawo zamówień publicznych jasno określają obowiązki JST w zakresie prowadzenia dokumentacji, realizacji audytu wewnętrznego, zamówień publicznych i zarządzania mieniem komunalnym. Kontrole RIO ujawniły, że w wielu przypadkach gminy nie przestrzegały tych regulacji, co prowadziło do błędów proceduralnych i nieefektywności w zarządzaniu publicznymi środkami.

Wyniki badań wskazują na konieczność wdrożenia działań naprawczych zarówno na poziomie operacyjnym w JST, jak i systemowym. JST powinny:

- ujednoczyć i dopracować swoje polityki finansowe oraz systemy kontroli wewnętrznej,
- zainwestować w szkolenia dla pracowników odpowiedzialnych za rachunkowość, audyt i zamówienia publiczne,

- stosować nowoczesne narzędzia informatyczne, wspierające zarządzanie finansami i ewidencję mienia komunalnego.

Z perspektywy systemowej konieczne jest wzmocnienie mechanizmów nadzoru RIO poprzez bardziej szczegółowe wytyczne dotyczące standardów kontroli oraz zwiększenie ich kompetencji w zakresie edukacji JST.

Nieprawidłowości w gospodarce finansowej JST wynikają zarówno z braków proceduralnych, jak i niedostatecznego przestrzegania przepisów prawa. Problemy te są nie tylko zagrożeniem dla efektywności zarządzania finansami publicznymi, ale również obniżają zaufanie obywateli do samorządów. Poprawa zarządzania w JST wymaga nie tylko skutecznych działań kontrolnych, ale także wsparcia systemowego, które umożliwi gminom bardziej efektywne zarządzanie publicznymi środkami.

Podsumowując, wyniki analizy wskazują na potrzebę zintegrowanego podejścia do zarządzania finansami JST, obejmującego zarówno usprawnienie procedur wewnętrznych, jak i bardziej precyzyjne kontrole zewnętrzne prowadzone przez RIO.

Wnioski z badań nie mogą stanowić podstawy do formułowania uogólnień i formułowania wniosków dotyczących całej populacji gmin w Polsce, gdyż badanie było oparte na nielosowym doborze. Jednakże uzyskane wnioski stanowią punkt wyjściowy do prowadzenia dalszych badań w tym zakresie oraz do wskazywania rekomendacji dla JST i organów nadzorczych w Polsce.

## **Literatura**

- Bennett, Robert John. 1993. „Local Government in the New Europe”. *Belhaven Press, London And New York*.
- Błaszko, Adam. 2019. *Jak Przetrzeć Kontrolę RIO – Praktyczny Poradnik*. Infor.
- Boex, Jameson. 2009. *Fiscal Decentralization and Intergovernmental Finance Reform as an International Development Strategy*. Washington: Urban Institute. <https://www.urban.org/research/publication/fiscal-decentralization-and-intergovernmental-finance-reform-international-development-strategy> (November 16, 2024).
- Krajowa Rada RIO. 2006. ‘Standardy Kontroli Regionalnych Izb Obrachunkowych’. file:///C:/Users/pmodr/Downloads/Uchwa%C5%82a%20KRRIO%20z%202006-09-28%20nr%206-2006%20-%20standardy%20kontroli.pdf (November 12, 2024).
- Kubicka-Żach, Katarzyna. 2021. „Niewykonanie Standardów Zarządzania Może Słono Kosztować Jednostkę Podczas Kontroli”. *Samorząd Terytorialny*.

<https://www.prawo.pl/samorzad/kontrola-zarzadcza-i-kontrola-rio-wywiad-patrycja-szulin.508260.html> (October 28, 2024).

- Lidström, Anders. 1998. „The Comparative Study of Local Government Systems – A Research Agenda”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 1(1): 97–115. doi:10.1080/13876989808412617.
- Patrzalek, Leszek. 2012. „Finanse Samorządu Terytorialnego”. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu* (29/2012).
- Poniatowicz, Marzanna. 2015. „Determinanty Autonomii Dochodowej Samorządu Terytorialnego w Polsce”. *Nauki o Finansach* (1(22)): 11-30.
- Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy. 2023a. „Wystąpienie Pokontrolne – Ciechocinek”.
- Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy. 2023b. „Wystąpienie Pokontrolne – Miasto Chełmża”.
- Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy. 2024a. „Wystąpienie Pokontrolne – Miasto Aleksandrów Kujawski”.
- Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy. 2024b. „Wystąpienie Pokontrolne – Miasto Chełmno”.
- Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy. 2024c. „Wystąpienie Pokontrolne – Miasto Lipno”.
- Szołno-Koguc, Jolanta. 2021. ‘Samodzielność Dochodowa Jednostek Samorządu Terytorialnego – Aspekty Teoretyczne’. *Studia BAS* (1(65)): 9-20. doi:<https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.02>.
- „Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym”. 2024.
- „Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa”. 2024.
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. 2023. t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1325.
- „Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym”. 2024.
- „Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego”. 2024.
- „Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych”. 2024.
- „Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych”. 2024.
- Woźnicki, Marek. 2023. „Samodzielność Finansowa Jednostek Samorządu Terytorialnego w Konstytucji RP – Wybrane Problemy”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* (2): 27–38. doi:<https://doi.org/10.15804/ppk.2023.02.02>.
- Wyszkowska, Dorota. 2017. „Revenue Autonomy of Local Self-Government – Poland Against the Background of Selected European Union Countries”. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio H – Oeconomia*; Vol 51, No 5 (2017)DO – 10.17951/h.2017.51.5.371. <https://journals.umcs.pl/h/article/view/5103>.