



Kielce, dnia 15.06.2022 r.

WK.60.6.2022

Pan Jerzy Wrona

Dyrektor

Świętokrzyskiego Zarządu Dróg

Wojewódzkich

w Kielcach

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych¹, w związku z § 4 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, członków kolegium i trybu postępowania², przeprowadziła w dniach 24, 26, 27 stycznia, 3, 7, 11 lutego oraz 28 i 29 kwietnia 2022 r. w Świętokrzyskim Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Kielcach problemową kontrolę w zakresie gospodarki finansowej Świętokrzyskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich. Protokół kontroli omówiono i podpisano w dniu 29 kwietnia 2022 r.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia, które powstały na skutek nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa przez osoby odpowiedzialne za gospodarkę finansową i rachunkowość oraz sprawozdawczość Świętokrzyskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Kielcach.

Wykazane nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły prowadzenia ewidencji środków trwałych, a mianowicie:

1. Ewidencja analityczna do konta 011 „Środki trwałe” w zakresie gruntów prowadzona była według poszczególnych obrębów zamiast w sposób umożliwiający ustalenie wartości początkowej poszczególnych obiektów środków trwałych (działek). Od 2019 r. nowo przyjęte działki ujmowane są w programie służącym do ewidencji środków trwałych jako zwiększenie wartości istniejącego środka trwałego – obrębu, przy czym w karcie środka trwałego dodatkowo wyszczególniane są poszczególne działki – jako części składowe środka trwałego. Przykładowo na podstawie dowodu PT nr 15/2020 z dnia 17.03.2020 r. dokonano zwiększenia wartości środka trwałego „Julianów” o kwotę 2.895,36 zł w ewidencji środków trwałych na koncie 011 01-00 „Środki trwałe – użytki gruntowe – zarząd” zamiast wprowadzić do ewidencji środków trwałych poszczególne działki tj. działka nr: 370/1 o wartości 445,44 zł, 381/3 o wartości 538,24 zł, 568/1 o wartości 55,68 zł, 570/1 o wartości 1.521,92 zł, 571/1 o wartości 185,60 zł, 572/2 o wartości 148,48 zł. Nieprawidłowość narusza zasady funkcjonowania konta 011 „Środki

¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 2137 ze zm., dalej ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych

² Dz.U. Nr 167, poz. 1747

trwałe” określone w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej³ oraz załącznika nr 3 „Zakładowego planu kont dla Świętokrzyskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich” do zarządzenia Nr 29/2019 Dyrektora Świętokrzyskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich z dnia 30.12.2019 r. w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości dla Świętokrzyskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Kielcach, ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem nr 16/2021 Dyrektora z dnia 01.03.2021 r. w związku z art. 3 ust. 1 pkt 15 i art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴ oraz pkt 1.3. Klasyfikacji Środków Trwałych stanowiącej załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych⁵.

Poszczególne działki przyjęte na stan środków trwałych w 2020 r. zostały ujęte w zestawieniu dowodów PT w arkuszu kalkulacyjnym Excel. Analogiczne zestawienia działek sporządzono również za rok 2019 i 2021. Za ww. okresy sporządzano również w arkuszu kalkulacyjnym Excel zestawienia zbytych/przekazanych nieruchomości gruntowych. Prowadzenie ewidencji księgowej w arkuszu kalkulacyjnym Excel, który pozwala na modyfikację zapisów w nim dokonanych stanowi naruszenie art. 13 ust. 5, art. 23 ust. 1 pkt 5 oraz art. 72 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

2. W 2020 r. na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁶ na stan środków trwałych przyjęto grunty o łącznej wartości początkowej 39.022.978,01 zł. Przyjęcia na stan środków trwałych tych gruntów dokonano na podstawie dowodów PT nr: 1, 2, 7, 8, 11, 12, 14-17, 19, 20, 23-27, 30, 31, 33, 34, 37, 39-44, 46-48, 52, 54, 58, 60-63, 68 otrzymanych z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego. Jednostka posiadała dowody źródłowe stanowiące podstawę do ujęcia tych nieruchomości w księgach rachunkowych Świętokrzyskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich, tj. decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID) na mocy których ŚZDW jest trwałym zarządcą nieruchomości wywłaszczonych pod drogi wojewódzkie, od dnia uprawomocnienia się tej decyzji. Na skutek przyjęcia ww. sposobu ewidencji gruntów będących w trwałym zarządzie ŚZDW na podstawie art. 20 ust. 3 specustawy drogowej w księgach rachunkowych jednostki grunty ujmowano ze znacznym opóźnieniem. W 2020 r. na stan środków trwałych przyjęto grunty będące w trwałym zarządzie jednostki w latach ubiegłych na podstawie prawomocnych decyzji Wojewody Świętokrzyskiego o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydanych w latach 2014-2019 o łącznej wartości początkowej 28.679.270,86 zł.

Ponadto stwierdzono, że jako wartość początkową gruntów będących w trwałym zarządzie Świętokrzyskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich przyjmowano sumę wartości gruntów, składników roślinnych, składników budowlanych oraz dodatkowe 5% wartości odszkodowania, które przysługuje na zasadach określonych art. 18 ust. 1e specustawy drogowej, przykładowo:

³ Dz.U. z 2020 r., poz. 342 ze zm., dalej rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r.

⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 217 ze zm., dalej ustawa o rachunkowości.

⁵ DZ.U. z 2016 r. poz. 1864

⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 176, dalej specustawa drogowa

- na podstawie dowodu PT nr 42/2020 z dnia 30.07.2020 r. na stan środków trwałych – konto 011-01-00/01 „Środki trwałe – użytki gruntowe – Zarząd” pod datą 30.07.2020 r. przyjęto działki położone w Nowym Korczynie o nr ewidencyjnych: 1491/2, 1707/1, 1707/3, 1708/2, 1967/1, 2030/2, 1709/5, 1709/6, 1710, 1711, 1714/1, 1714/2, 1716/1, 1716/2, 1810/4, 1712/1, 1712/2, 1713, 1715/1, 1715/2, 1811/3, 1021/2, 1835/1, 1968/2 o łącznej wartości początkowej 519.301,65 zł. Grunty te były w trwałym zarządzie Świętokrzyskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich od dnia 03.04.2019 r. tj. daty uprawomocnienia się decyzji ZRID znak: SPN.III.7820.1.27.2018 z dnia 01.03.2019 r. Jako wartość poszczególnych działek przyjęto wartości za wywłaszczenie tych nieruchomości określone w decyzjach odszkodowawczych. W wystawionym przez Urząd Marszałkowski dowodzie PT jako wartość gruntów przyjęto sumę odszkodowania za grunty (280.501,35 zł), składniki roślinne na tych gruntach (41.407,00 zł) oraz dodatkowe 5% wartości tych nieruchomości (14.756,30 zł), które przysługuje w przypadkach określonych art. 18 ust. 1e specustawy drogowej. Działki o numerach ewidencyjnych 1021/2, 1835/1 oraz 1968/2 w stosunku do których nie wydawano decyzji odszkodowawczych z uwagi na fakt zrzeczenia się z odszkodowania przez Powiat Buski oraz Gminę Nowy Korczyn zostały wycenione przez pracownika Departamentu Nieruchomości, Geodezji i Planowania Przestrzennego Urzędu Marszałkowskiego (182.637,00 zł).

- na podstawie dowodu PT nr 11/2021 z dnia 30.03.2021 r. na stan środków trwałych – konto 011-01-00/01 „Środki trwałe – użytki gruntowe – Zarząd” pod datą 30.03.2021 r. przyjęto działki położone w Łagowie o nr ewidencyjnych: 1917/4, 1917/5, 310/1, 347/3, 347/4, 376/3, 376/4, 377/1, 784/1, 785/1, 786/2, 789/2, 790/1, 791/1, 793/1, 793/2, 794/2 oraz działki położone w Woli Łagowskiej o nr ewidencyjnych 229/1, 229/2, 230/3, 230/5, 62/1, i 63/4 o łącznej wartości początkowej 153.412,00 zł. Grunty te były w trwałym zarządzie Świętokrzyskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich od dnia 08.06.2020 r. tj. daty uprawomocnienia się decyzji ZRID znak: SPN.III.7820.1.14.2019 z dnia 13.03.2019 r. W wystawionym przez Urząd Marszałkowski dowodzie PT jako wartość gruntów przyjęto sumę odszkodowania za grunty (132.307,00 zł), składniki roślinne na tych gruntach (12.290,00 zł) oraz składniki budowlane posadowione na tych gruntach (8.815,00 zł).

W ewidencji księgowej Świętokrzyskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich wartość gruntów przyjmowano zgodnie z wartościami ustalonymi przez Urząd Marszałkowski w dowodach PT.

Powyższy sposób ewidencji środków trwałych narusza art. 24 ust. 1-3, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 pkt 1a ustawy o rachunkowości, mając na uwadze art. 3 ust. 1 pkt 12 i pkt 15 lit. a) tej ustawy, § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w związku z art. 20 ust. 3 specustawy drogowej oraz art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁷. Konsekwencją przyjęcia powyższego sposobu ewidencji gruntów będących w trwałym zarządzie Świętokrzyskiego Zarządu Dróg wojewódzkich na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydawanych przez Wojewodę Świętokrzyskiego jest naruszenie zasady rzetelnego przedstawienia sytuacji majątkowej, wynikających z art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

3. W ewidencji księgowej Świętokrzyskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Kielcach wg stanu na dzień 31.12.2020 r. były ujęte składniki majątkowe w postaci działek i dróg położonych na „starodrożach” dróg wojewódzkich, które nie stanowiły własności Województwa Świętokrzyskiego i nie były w trwałym zarządzie ŚZDW. Pod datą 31.12.2020 r. dokonano

⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm., dalej ustawa o drogach publicznych

w księgach rachunkowych odpisu z tytułu trwałej utraty wartości rzeczowych aktywów trwałych w wysokości 102.239.475,49 zł zapisem: Wn 800 „Fundusz jednostki” i Ma 074 „Odpisy z tytułu trwałej utraty wartości rzeczowych aktywów trwałych”. Po otrzymaniu przez Dyrektora Świętokrzyskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich pełnomocnictwa z dnia 06.10.2021 r. do reprezentowania Zarządu Województwa Świętokrzyskiego przed organami administracji rządowej i samorządowej w postępowaniach dotyczących przekazywania nieruchomości, które zostały pozbawione kategorii dróg wojewódzkich wystawiono dowody PT, dotyczące przekazania tzw. „starodroży” poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego, które z mocy prawa stały się właścicielami tych składników majątku. Pod datą 31.12.2021 r. rozwiązano odpis tytułu trwałej utraty wartości rzeczowych aktywów trwałych. Poleceniem księgowania nr 04366 pod datą 31.12.2021 r. utworzono odpis aktualizujący wartość środków trwałych w wysokości 8.551.858,07 zł, wynikającej z dowodów PT nr 11, 13, 16, 20, 28, 29 i 30 dotyczących przekazania środków trwałych jednostkom samorządu terytorialnego, które z mocy prawa stały się właścicielami tych nieruchomości, a które nie zostały potwierdzone i odesłane przez te jednostki do dnia sporządzenia sprawozdania finansowego za 2021 rok. Ujmowanie w księgach rachunkowych wartości środków trwałych, do których jednostka nie posiada tytułu prawnego stanowi naruszenie art. 24 ust. 2 w związku z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, mając na uwadze art. 3 ust. 1 pkt 12 i pkt 15 lit. a) tej ustawy.

4. Nie wszystkie zdarzenia dotyczące zwiększenia stanu środków trwałych na koncie 011-01-02/01 „Środki trwałe – obiekty inżynierii lądowej i wodnej - zarząd” ujmowano we właściwym okresie sprawozdawczym. W próbie objętej kontrolą powyższe dotyczyło przyjęcia na stan środków trwałych zakończonych i rozliczonych 6 zadań inwestycyjnych na łączną kwotę 8.490.881,32 zł z opóźnieniem wynoszącym od 1 miesiąca do 10 miesięcy, spowodowanym nieterminowym sporządzaniem i dostarczaniem dowodów OT do Wydziału Finansowo – Księgowego przez pracowników Wydziału Realizacji Inwestycji. Nieprawidłowość narusza art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Odpowiedzialność za stwierdzone nieprawidłowości ponosi Dyrektor ŚZDW jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych oraz Główna Księgowa.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przedstawiając powyższe ustalenia kontroli, Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wnosi o ich wykorzystanie celem usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości poprzez realizację niżej przedstawionych wniosków pokontrolnych oraz podjęcie innych niezbędnych działań w celu niedopuszczenia do powstania podobnych nieprawidłowości w dalszej działalności.

1. Środki trwałe ujmować na kontach ksiąg pomocniczych (w ewidencji analitycznej) według poszczególnych obiektów majątku trwałego, w sposób pozwalający na ustalenie ich wartości początkowej, zgodnie z przepisami zawartymi w części „Objaśnienia wstępne” do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków

Trwałych (KŚT) w związku z art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej⁸.

2. Prowadząc księgi rachunkowe przy użyciu komputera, zapewnić trwałość dokonanych w nich zapisów, automatyczną kontrolę ciągłości zapisów, przenoszenie obrotów i sald oraz stosować właściwe procedury i środki chroniące przed ziszczeniem, modyfikacją lub ukryciem zapisów, zgodnie z przepisami art. 13 ust. 5 oraz art. 23 ust. 1 i 5 ustawy o rachunkowości.
3. W księgach rachunkowych jednostki ujmować wartość środków trwałych będących w trwałym zarządzie jednostki na podstawie decyzji Wojewody o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, stosownie do art. 4 ust. 1 i 2, art. 24 ust. 1-3 oraz art. 28 ust. 1 pkt 1a ustawy o rachunkowości i § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. mając na uwadze art. 22 ust. 1 ustawy o drogach publicznych oraz art. 20 ust. 3 specustawy drogowej.
4. Zapewnić właściwy obieg dowodów księgowych mając na uwadze, aby zdarzenia gospodarcze w szczególności dotyczące zmian w stanie środków trwałych w wyniku zakończenia inwestycji lub otrzymania nieruchomości (gruntów) w trwały zarząd były ujmowane w księgach rachunkowych we właściwym okresie sprawozdawczym, stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy izbach obrachunkowych oczekuje od Pana Dyrektora zawiadomienia o wykonaniu wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Do wniosków zawartych w wystąpieniu służy prawo złożenia zastrzeżeń na podstawie art. 9 ust. 3 i ust. 4 przedmiotowej ustawy do tutejszego Kolegium, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

PREZES

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

Damian Grzelka⁹

Do wiadomości:

Marszałek Województwa Świętokrzyskiego

⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 459 ze zm.

⁹ podpisano elektronicznym podpisem kwalifikowanym.