



LGD-4101-015/2011
Nr ewid. 3/2012/P11129/LGD

Informacja o wynikach kontroli

WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH PRZEZ WYBRANE OGRODY ZOOLOGICZNE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Gdańsku:
Alicja Szczepaniak

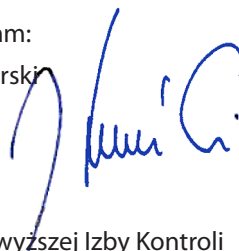


Akceptuję:
Wojciech Misąg



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia

14.03.2012

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36
80-853 Gdańsk
T/F +48 58 768 36 00, 58 768 36 05

www.nik.gov.pl

Spis treści

1. WPROWADZENIE.....	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Synteza wyników kontroli.....	6
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	9
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	11
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	11
3.2. Istotne ustalenia kontroli	16
3.2.1. Wydatki i ich ujęcie w księgach rachunkowych oraz sprawozdawczość	16
3.2.2. Udzielanie i realizacja zamówień publicznych.....	21
3.2.3. Warunki przestrzenne hodowli i utrzymywania zwierząt.....	25
3.2.4. Realizacja planów (programów) działalności	31
3.2.5. Zatrudnienie i kwalifikacje pracowników	34
3.2.6. System kontroli zarządczej.....	34
3.2.7. Inne ustalenia kontroli	35
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	38
4.1. Przygotowanie kontroli	38
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	38
5. ZAŁĄCZNIKI	42

Autorzy zdjęć na okładce:

1 - Ewa Ziółkowska; 2 - Elżbieta Urbaniak; 3, 4, 5 - Piotr Dzik; 6 - Aleksander Niweliński

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

j.s.t.	jednostka samorządu terytorialnego
kierownik ZOO	dyrektor ZOO w jednostce budżetowej lub zarząd sp. z o.o. albo zarząd fundacji w ZOO funkcjonującym w takiej formie prawnej
ustawa o finansach publicznych z 2005	ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) – obowiązywała do 31 grudnia 2009 r.
ustawa o finansach publicznych z 2009	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) – obowiązuje od 1 stycznia 2010 r.
Prawo zamówień publicznych	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.)
ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.)
ustawa o ochronie przyrody	ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.)
Prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.)
rozporządzenie Ministra Środowiska	rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie warunków hodowli i utrzymywania poszczególnych grup gatunków zwierząt w ogrodzie zoologicznym (Dz.U. z 2005 r. Nr 5, poz. 32)

Temat kontroli: Wykorzystanie środków publicznych przez wybrane ogrody zoologiczne.

Numer kontroli: P/11/129.

Kontrolę podjęto z inicjatywy własnej NIK. Dotychczas NIK w sposób kompleksowy nie kontrolowała gospodarki finansowej ogrodów zoologicznych. Ostatnio przeprowadzona w 1999 r.¹ kontrola dotyczyła zagadnień związanych z ochroną zwierząt. Niniejsza kontrola planowa koordynowana, poprzedzona została kontrolą rozpoznawczą², w wyniku której stwierdzono nieprawidłowości w zakresie różnych aspektów funkcjonowania ZOO³.

Celem kontroli była ocena prawidłowości wykorzystania środków finansowych na realizację niektórych zadań wykonywanych przez wybrane ogrody zoologiczne.

Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli dotyczyły:

- 1) realizacji wydatków, w szczególności:
 - prawidłowości dokonywania wydatków i ich ujęcia w księgach rachunkowych oraz – w przypadku jednostek budżetowych – wykazania ich w sprawozdaniach budżetowych,
 - udzielania i realizacji zamówień publicznych związanych z powyższymi wydatkami.

- 2) wykonywania wybranych zadań przez ZOO, w szczególności:
 - przestrzegania warunków przestrzennych hodowli i utrzymywania zwierząt,
 - realizacji planów (programów) działalności,
 - spełniania przez pracowników wymogów w zakresie niezbędnych kwalifikacji.
- 3) funkcjonowania systemu kontroli zarządczej.

Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2009 r. do dnia 28 października 2011 r.

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od dnia 1 lipca 2011 r. do dnia 28 października 2011 r., na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴ (dalej: „ustawa o NIK”), pod względem legalności, gospodarności i rzetelności. Kontrolami planową i rozpoznawczą⁵ objęto dziesięć największych, zarówno pod względem liczebności zwierząt, jak i powierzchni zajmowanego terenu, polskich ogrodów zoologicznych: w Chorzowie, Gdańsku, Krakowie, Łodzi, Opolu, Płocku, Poznaniu, Warszawie, Wrocławiu i Zamościu, należących do Europejskiego Stowarzyszenia Ogródów Zoologicznych i Akwariów⁶.

Na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano dodatkowe informacje od Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, właściwych konserwatorów zabytków i organów wykonawczych j.s.t. oraz ZOO w Gdańsku.

¹ Kontrola nr P/99/040 „Ochrona zwierząt”.

² Kontrola nr R/10/012 „Gospodarowanie środkami publicznymi przez Miejski Ogród Zoologiczny Wybrzeża w Gdańsku w latach 2008-2010”, przeprowadzona w okresie od 22 listopada 2010 r. do 18 lutego 2011 r.

³ Przykłady nieprawidłowości przedstawiono w rozdziale 3 niniejszej Informacji.

⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 82.

⁵ Porównaj przypis 2.

⁶ Do tego Stowarzyszenia należy także Ogród Zoobotaniczny w Toruniu.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Ogrody zoologiczne, które podlegały kontroli i ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wykorzystywały środki finansowe wyłącznie na działalność statutową, związaną przede wszystkim z prowadzeniem hodowli i utrzymaniem zwierząt, podejmując także wysiłki, pomimo ograniczeń wynikających z wielkości posiadanych środków, służące zapewnieniu zwierzętom odpowiednich warunków bytowych oraz propagowaniu idei ochrony przyrody. Działania te przyniosły pozytywne skutki, m.in. w 2010 roku skontrolowane ogrody odwiedziło ponad trzy mln osób.

W większości kontrolowanych ZOO stwierdzono istotne słabości niektórych elementów i mechanizmów kontroli zarządczej⁷, których skutkiem były nieprawidłowości przy dokonywaniu i rozliczaniu wydatków, w tym przede wszystkim:

- udzielanie zamówień publicznych z pominięciem przepisów Prawa zamówień publicznych (trzy ZOO) lub w niewłaściwych trybach (dwa ZOO),
- realizacja zamówień publicznych, których przedmiotem były roboty budowlane, bez zachowania wymogów formalnych określonych w Prawie budowlanym (siedem ZOO),
- prowadzenie ksiąg rachunkowych niezgodnie z niektórymi przepisami o rachunkowości (sześć ZOO).

We wszystkich ZOO stwierdzono formalne naruszenia przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska dotyczące zapewnienia zwierzętom minimalnych warunków

przestrzennych ich hodowli i utrzymywania. Spowodowane to było przede wszystkim brakiem środków pieniężnych na przeprowadzenie niezbędnych modernizacji istniejących obiektów oraz na budowę nowych pawilonów i wybiegów. Do powstania tych nieprawidłowości przyczyniły się także trudności w interpretacji niektórych przepisów tego rozporządzenia oraz nieuwzględnienie w tym akcie prawnym wszystkich potrzeb biologicznych niektórych gatunków zwierząt.

2.2 Synteza wyników kontroli

2.2.1 Wydatki i ich ujęcie w księgach rachunkowych oraz sprawozdawczość

W badanym okresie objęte kontrolą ZOO zrealizowały wydatki w łącznej wysokości 296 420,6 tys. zł. Największe kwoty wydatków bieżących dotyczyły: wynagrodzeń pracowników i pochodnych od wynagrodzeń – 125 177,6 tys. zł (42%), zakupów materiałowych – 34 360,9 tys. zł (12%), dostaw energii i wody – 27 729,4 tys. zł (9%), zakupów usług remontowych – 13 696,8 tys. zł (5%) oraz zakupów usług pozostałych – 26 526,0 tys. zł (9%).

Należy zauważyć, że choć nieznacznie zwiększyła się łączna kwota środków finansowych, jakimi dysponowały kontrolowane ZOO w badanych latach: ze 118 444,7 tys. zł⁸ w 2009 r. do 118 990,9 tys. zł⁹ w 2011 r.¹⁰, tj. o 0,5%, to jednak nastąpiło istotne obniżenie środków przeznaczonych na inwestycje: z 19 183,6 tys. zł w 2009 r. do 12 897,1 tys. zł w 2011 r., tj. o 33% [str. 16].

2.2.1.1. Wydatki realizowane przez ogrody zoologiczne dotyczyły ich działalności statutowej, a w przypadku jednostek budżetowych mia-

⁷ W niniejszej Informacji termin ten użyty jest w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych z 2009 również w stosunku do ogrodów zoologicznych prowadzonych w formie jednostek, które nie są zaliczane do sektora finansów publicznych (dotyczy ZOO w Krakowie i we Wrocławiu).

⁸ Z tego środki na: wydatki bieżące 99 261,1 tys. zł i wydatki inwestycyjne 19 183,6 tys. zł.

⁹ Z tego środki na: wydatki bieżące 106 093,8 tys. zł i wydatki inwestycyjne 12 897,1 tys. zł.

¹⁰ Według stanu na 30 czerwca 2011 r.

ły również pokrycie w planach finansowych. Nie stwierdzono wydatków niegospodarnych [str. 16].

2.2.1.2. W badanym okresie jedynie cztery ZOO: w Opolu, Poznaniu, Warszawie i Zamościu wykorzystywały możliwość współfinansowania realizacji zadań środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych, w tym z budżetu Unii Europejskiej [str. 17-18].

2.2.1.3. Księgi rachunkowe w sześciu ZOO: w Chorzowie, Gdańsku, Krakowie, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu prowadzone były niezgodnie z przepisami o rachunkowości, gdyż dokonane w nich zapisy nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego [str. 19-21].

2.2.1.4. W sprawozdaniach budżetowych z wykonania planu wydatków Rb-28S dwóch ZOO prowadzonych w formie jednostki budżetowej (w Chorzowie i w Gdańsku) wykazano kwoty niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej [str. 21].

2.2.2 Udzielanie i realizacja zamówień publicznych

W badanym okresie kontrolowane ogrody zoologiczne udzieliły w trybach określonych w Prawie zamówień publicznych ogółem 344 zamówień publicznych o łącznej wartości 69 521,0 tys. zł netto. Najwięcej zamówień udzielono w trybie przetargu nieograniczonego – 285 (83%) o wartości ogółem 59 600,1 tys. zł (86 %), [str. 21-22].

2.2.2.1. W siedmiu ZOO: w Chorzowie, Gdańsku, Łodzi, Poznaniu, Warszawie, Wrocławiu i Zamościu stwierdzono nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych. Dotyczyły one przede wszystkim udzielenia zamówień: z pominięciem przepisów Prawa zamówień publicznych (trzy ZOO), w niewłaściwym trybie (dwa ZOO), bez zamieszczenia ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych (jedno ZOO), [str. 22-24].

2.2.2.2. W siedmiu ZOO: w Chorzowie, Gdańsku, Krakowie, Opolu, Płocku, Warszawie i Wrocławiu zrealizowano zamówienia publiczne, dotyczące robót budowlanych, bez wymaganego zgłoszenia organom architektoniczno-budowlanym zamiaru ich rozpoczęcia, a w dwóch ZOO: w Warszawie i we Wrocławiu również bez uzyskania pozwolenia konserwatora zabytków na prowadzenie takich prac w obiektach zabytkowych lub ich otoczeniu [str. 24-25].

2.2.3 Warunki przestrzenne hodowli i utrzymywania zwierząt

Liczba zwierząt w kontrolowanych ZOO zmniejszyła się w badanym okresie z 23,6 tys. na początku 2009 r. do 22,4 tys. osobników na koniec I półrocza 2011 r., tj. o 5%. Spadek liczby osobników odnotowano w gromadach: ssaki – o 19% (z 5,3 tys. do 4,3 tys.) i ptaki – o 13% (z 5,6 tys. do 4,9 tys.), a jej wzrost w gromadach: płazy – o 21% (z 1,4 tys. do 1,7 tys.) i gady – o 8% (z 2,4 tys. do 2,6 tys.). Wielkość kolekcji ryb pozostała na niezmiennym poziomie – 8,9 tys. osobników [str. 25-26].

2.2.3.1. W żadnym ZOO nie zapewniono niektórym gatunkom zwierząt, wymaganych przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska, minimalnych warunków przestrzennych ich hodowli i utrzymywania. Nieprawidłowości w tym zakresie, polegające na braku pomieszczeń zewnętrznych¹¹ albo wewnętrznych¹² oraz niespełnianiu przez istniejące pomieszczenia minimalnych norm przestrzennych, dotyczyły ZOO: w Chorzowie – 76 gatunków (37% badanych gatunków), Gdańsku

¹¹ Zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Ministra Środowiska przez pomieszczenie zewnętrzne rozumie się klatkę, wolierę lub wybieg, w którym przetrzymywane zwierzę znajduje się pod wpływem warunków atmosferycznych.

¹² Zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Ministra Środowiska przez pomieszczenie wewnętrzne rozumie się klatkę lub wolierę, w którym przetrzymywane zwierzę zabezpieczone jest przed wpływem warunków atmosferycznych.

– 20 gatunków (10%), Krakowie – 22 gatunków (22%), Łodzi – 31 gatunków (32%), Opolu – 62 gatunków (36%), Płocku – 45 gatunków (33%), Poznaniu – dwóch gatunków (3%)¹³, Warszawie – 167 gatunków (69%), Wrocławiu – 119 gatunków (28%) i Zamościu – 78 gatunków (63%), [str. 27-28].

2.2.3.2. W pięciu ZOO: w Chorzowie, Gdańsku, Płocku, Poznaniu i Zamościu stwierdzono przypadki braku, wymaganego przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska, wyposażenia pomieszczeń, głównie w urządzenia umożliwiające realizację naturalnych zachowań zwierząt [str. 31].

2.2.4 Realizacja planów (programów) działalności

Obowiązujące w badanym okresie przepisy nie nakładały obowiązku opracowywania planów (programów) działalności ogrodów zoologicznych¹⁴. Pomimo tego, sześć z kontrolowanych ZOO: w Gdańsku, Krakowie, Opolu, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu opracowywało takie dokumenty [str. 31].

Plany działalności ZOO, które uwzględniały realizację statutowych zadań ogrodów zoologicznych, w tym w szczególności poprawę warunków przestrzennych hodowli i utrzymywania zwierząt (poprzez budowę nowych oraz modernizację lub remont istniejących pomieszczeń ekspozycyjnych dla zwierząt), nie były w znacznym stopniu realizowane ze względu na niedobory środków finansowych. Pomimo

tych ograniczeń ZOO realizowały także inne zadania, m.in. związane z: edukacją w zakresie ochrony gatunkowej zwierząt – jak organizowanie dla dzieci i młodzieży szkolnej zajęć edukacyjnych oraz uczestnictwem w badaniach naukowych – m.in. współpraca ze szkołami wyższymi [str. 32-34].

2.2.5 Zatrudnienie i kwalifikacje pracowników

Liczba ogółem pracowników kontrolowanych ZOO, w przeliczeniu na pełne etaty, wyniosła na koniec I półrocza 2011 r. 1 084. Liczba zatrudnionych osób w poszczególnych ZOO (w przeliczeniu na pełne etaty) była zróżnicowana: od 37,5 w Zamościu i 69,61 w Płocku do 148,6 w Warszawie i 142,03 w Chorzowie [str. 34].

2.2.5.1. W trzech ZOO: w Łodzi, Opolu i Warszawie stwierdzono przypadki zatrudnienia osób, które nie posiadały wymaganego wykształcenia lub stażu pracy na określonym stanowisku [str. 34].

2.2.5.2. W dwóch ZOO: w Warszawie i w Zamościu zatrudniono trzy osoby na stanowiska urzędnicze bez zachowania obowiązku ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej o wolnym stanowisku i o naborze kandydatów na to stanowisko [str. 34].

2.2.6 System kontroli zarządczej

Systemy kontroli zarządczej¹⁵ istniejące w ogrodach zoologicznych, pomimo iż były formalnie ustanowione i opisane w procedurach, nie były skuteczne. W części przypadków nie były one stosowane ze względu na brak właściwego nadzoru nad realizowanymi zadaniami, a w pozostałym zakresie nie ustanowiono niezbędnych mechanizmów kontrolnych, adekwatnych do istniejących ryzyk. Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze wydat-

¹³ Również Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Poznaniu, w przeprowadzonej w grudniu 2010 r. kontroli, ujawnił w przypadku 15 gatunków zwierząt brak pomieszczeń lub niespełnianie przez istniejące pomieszczenia wymogów rozporządzenia Ministra Środowiska.

¹⁴ Wymóg sporządzania perspektywicznych i rocznych programów pracy ogrodów zoologicznych wynikał z § 4 obowiązującego do 30 września 2001 r. rozporządzenia Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 5 września 1980 r. w sprawie zasad ochrony ogrodów botanicznych i zoologicznych (Dz.U. Nr 20, poz. 74).

¹⁵ W jednostkach budżetowych do 31 grudnia 2009 r. – system kontroli finansowej, a od 1 stycznia 2010 r. (tj. od dnia wejścia w życie ustawy o finansach publicznych z 2009) – system kontroli zarządczej.

ków, w tym zamówień publicznych, wskazują, że systemy te nie zapewniły prowadzenia w kontrolowanych ZOO prawidłowej gospodarki finansowej [str. 34-35].

2.2.7 Inne ustalenia kontroli

Nadzór nad działalnością ZOO, sprawowany przez organy wykonawcze j.s.t. – w zakresie gospodarki finansowej oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska – w zakresie działalności m.in. hodowlanej, nie zapobiegł wystąpieniu nieprawidłowości. Trzech regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, pomimo wynikającego z przepisów obowiązku, nie przeprowadziło kontroli z urzędu (raz na trzy lata) ZOO: w Krakowie, Łodzi i Wrocławiu, a kontrole przeprowadzone w dwóch innych ZOO (Opole i Chorzów) nie wykazały nieprawidłowości w zakresie warunków przestrzennych hodowli i utrzymywania zwierząt, chociaż takie nieprawidłowości występowały, co potwierdziła kontrola NIK [str. 35].

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Rozwój ogrodów zoologicznych determinowany był m.in. możliwością udziału w europejskim programie ochrony zwierząt¹⁶ oraz międzynarodowej współpracy z innymi ZOO, głównie w ramach Europejskiego Stowarzyszenia Ogródów Zoologicznych i Akwariów¹⁷. Głównym czynnikiem ograniczającym rozwój ogrodów, bez względu na ich formę organizacyjno-prawną, był brak wystarczających środków finansowych. Ich niedobór, we wszystkich objętych kontrolą ZOO, powodował ograniczenia w zakresie uczestnictwa w badaniach naukowych oraz w programach ochrony gatunków na wolności.

¹⁶ Program ochrony zwierząt zagrożonych wyginięciem, który polega na hodowli w ogrodach zoologicznych wymierających gatunków (EEP, ang. European Endangered Species Programme).

¹⁷ EAZA, ang. European Association of Zoos and Aquaria (www.eaza.net).

Nieprzestrzeganie w ogrodach zoologicznych przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska wynikało przede wszystkim z braku środków pieniężnych na przeprowadzenie niezbędnych modernizacji istniejących obiektów oraz na budowę nowych pawilonów i wybiegów, a także trudności w interpretacji przepisów tego rozporządzenia oraz określenia w nim warunków przestrzennych hodowli i utrzymywania zwierząt w ZOO, nieuwzględniających – zdaniem kierowników ZOO – wszystkich potrzeb biologicznych niektórych gatunków.

Pomimo ograniczeń finansowych ogrody zoologiczne realizowały zadania na rzecz ochrony gatunków zagrożonych wyginięciem, propagowały ideę ochrony przyrody oraz prowadziły edukację społeczeństwa w zakresie bioróżnorodności biologicznej zwierząt.

W celu zapewnienia poprawy funkcjonowania ogrodów zoologicznych, NIK uważa za konieczne podjęcie działań przez:

1. Ministra Środowiska, dotyczących:

- dokonania analizy przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie warunków hodowli i utrzymywania poszczególnych grup gatunków zwierząt w ogrodzie zoologicznym (Dz.U. z 2005 r. Nr 5, poz. 32) pod kątem potrzeby jego zmiany, w tym doprecyzowania przepisów, w celu ograniczenia ryzyka ich błędnej interpretacji, a także zapewnienia zwierzętom w ZOO warunków przestrzennych, które w optymalnym stopniu będą uwzględniały ich potrzeby biologiczne [str. 28-29].

Na potrzebę zmiany przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska wskazywali również uczestnicy zorganizowanego przez Najwyższą Izbę Kontroli panelu ekspertów¹⁸. Zgodnie z opiniami eksper-

¹⁸ Przebieg dyskusji w trakcie panelu przedstawia załącznik nr 3 do Informacji o wynikach kontroli.

tów NIK uważa za konieczne uwzględnienie w przepisach rozporządzenia Ministra Środowiska:

- a) potrzeb biologicznych starych i schorowanych osobników, a także nowonarodzonych oraz sprowadzonych do ZOO zwierząt – w okresie ich kwarantanny,
- b) w większym stopniu, niż dotychczas, warunków hodowli i utrzymywania gatunków zwierząt, dotyczących „meblowania” przestrzeni, co przyczyni się do wzrostu aktywności zwierząt oraz pełniejszej realizacji naturalnych ich zachowań,
- c) nowoczesnych form ekspozycji zwierząt w ogrodach zoologicznych, typu: hale wolnych lotów dla ptaków, pawilony nocne dla ssaków (bez wolier i wybiegów zewnętrznych).

2. Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, dotyczących:

- zapewnienia wywiązywania się przez podległych regionalnych dyrektorów ochrony środowiska z obowiązku przeprowadzania (raz na trzy lata) okresowych kontroli ogrodów zoologicznych.

3. Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, dotyczących:

- wzmocnienia nadzoru nad prowadzeniem gospodarki finansowej przez ZOO,
- rozważenia możliwości zwiększenia środków finansowych na działalność ZOO w celu zapewnienia wszystkim gatunkom zwierząt minimalnych warunków przestrzennych i niezbędnego wyposażenia dla ich hodowli i utrzymywania.

4. Kierowników ZOO, dotyczących:

- prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz udzielania zamówień publicznych zgodnie z przepisami,
- wyeliminowania przypadków prowadzenia robót budowlanych w ZOO, bez zachowania wymogów formalno-prawnych określonych w Prawie budowlanym,
- kontynuowania działań w celu poprawy warunków przestrzennych hodowli i utrzymywania zwierząt w ZOO,
- poprawy skuteczności kontroli zarządczej w obszarach, w których stwierdzono nieprawidłowości.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1 Charakterystyka stanu prawnego

Na podstawie ustawy z dnia 31 sierpnia 1995 r. o ratyfikacji Konwencji o różnorodności biologicznej¹⁹ Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 13 grudnia 1995 r. ratyfikował Konwencję o różnorodności biologicznej z Rio de Janeiro z dnia 5 czerwca 1992 r.²⁰ Zgodnie z postanowieniami Konwencji ochrona bioróżnorodności jest wspólną sprawą ludzkości, a państwa są odpowiedzialne za ochronę swojej różnorodności biologicznej oraz za zrównoważone użytkowanie własnych zasobów biologicznych. Według zapisów Konwencji ochrona ex situ, polegająca na ochronie składników różnorodności biologicznej poza ich naturalnymi siedliskami, odgrywa znaczącą rolę w ochronie różnorodności biologicznej. W polskim systemie prawa definicja ochrony ex situ została zawarta w art. 5 pkt 6 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²¹. Według tej definicji ochrona ex situ oznacza ochronę gatunków roślin, zwierząt i grzybów poza miejscem ich naturalnego występowania oraz ochronę skał, skamieniałości i minerałów w miejscach ich przechowywania. Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, rośliny, zwierzęta i grzyby gatunków zagrożonych wyginięciem w środowisku przyrodniczym podlegają ochronie ex situ w ogrodach zoologicznych, ogrodach botanicznych lub bankach genów.

Ustawa o ochronie przyrody

Jednym z najważniejszych aktów prawnych zawierających przepisy dotyczące ogrodów zoologicznych jest wspomniana wyżej ustawa o ochronie przyrody. W ustawie tej została

zawarta m.in. definicja ogrodu zoologicznego, przepisy określające warunki jego utworzenia i prowadzenia, sposobu ochrony, w tym związane z tym zakazy, a także warunki przeniesienia z ogrodu zoologicznego do środowiska przyrodniczego zwierząt gatunków zagrożonych wyginięciem.

Definicja ogrodu zoologicznego zawarta jest w art. 5 pkt 11 ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie z tym przepisem ogród zoologiczny to urządzony i zagospodarowany teren wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, gdzie są przechowywane oraz eksponowane publicznie przez co najmniej 7 dni w roku, żywe zwierzęta gatunków dziko występujących, z wyjątkiem cyrków, sklepów ze zwierzętami oraz miejsc, w których eksponowanych jest publicznie nie więcej niż 15 gatunków tych zwierząt i łącznie nie więcej niż 50 okazów gadów, ptaków i ssaków.

Utworzenie i prowadzenie ogrodu zoologicznego wymaga uzyskania zezwolenia Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (przed zmianą art. 67 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, tj. przed dniem 15 listopada 2008 r. – ministra właściwego do spraw środowiska).

Zgodnie z art. 69 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody do obowiązków podmiotów, które uzyskały zezwolenie na prowadzenie ogrodu zoologicznego, należy:

- uczestnictwo w badaniach naukowych, które mają na celu ochronę gatunków zagrożonych wyginięciem w stanie wolnym,
- edukacja w zakresie ochrony gatunkowej zwierząt, z uwzględnieniem ochrony różnorodności biologicznej,
- prowadzenie hodowli zwierząt gatunków zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony ex situ, a następnie wprowadzenie do środowiska przyrodniczego w ramach programów ochrony tych gatunków,

¹⁹ Dz.U. Nr 118, poz. 565.

²⁰ Tekst Konwencji został opublikowany w Dz.U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532.

²¹ Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.

- przetrzymywanie zwierząt w warunkach odpowiadających ich potrzebom biologicznym,
- prowadzenie dokumentacji hodowlanej.

Kierując się potrzebą zapewnienia zwierzętom hodowanym i utrzymywanym w ogrodach zoologicznych warunków odpowiadających potrzebom biologicznym poszczególnych gatunków lub grup gatunków, na podstawie delegacji zawartej w art. 70 ustawy o ochronie przyrody, Minister Środowiska w rozporządzeniu z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie warunków hodowli i utrzymywania poszczególnych grup gatunków zwierząt w ogrodzie zoologicznym²² określił warunki hodowli i utrzymywania poszczególnych grup gatunków zwierząt, w tym:

- niezbędne pomieszczenia i wyposażenie w urządzenia techniczne miejsc przebywania zwierząt poszczególnych gatunków lub grup gatunków,
- minimalne warunki przestrzenne dla hodowli i utrzymywania zwierząt poszczególnych gatunków lub grup gatunków,
- niezbędne warunki do prowadzenia reprodukcji zwierząt poszczególnych gatunków lub grup gatunków.

Zgodnie z art. 71 ustawy o ochronie przyrody w ogrodach zoologicznych należy hodować i utrzymywać zwierzęta urodzone i wychowane poza środowiskiem przyrodniczym oraz takie, które poza ogrodem nie mają szansy przeżycia, a także jeżeli wymaga tego ochrona populacji lub gatunku albo realizacja celów naukowych.

Ustawa o ochronie przyrody nie reguluje wszystkich zagadnień związanych z funkcjonowaniem ogrodów zoologicznych. W zakresie spraw nieuregulowanych tą ustawą ZOO stosują również inne, powszechnie obowiązujące przepisy, w tym m.in. przepisy dotyczące funkcjonowania ogrodu zoologicznego jako podmiotu o określonym statusie prawnym (jed-

nostka budżetowa, spółka, jednostka organizacyjna prowadzona przez fundację).

Przepisy o finansach publicznych

Do ogrodów zoologicznych będących jednostkami budżetowymi mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²³. Zgodnie z zawartą w art. 11 ust. 1 ww. ustawy definicją, jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo jednostki samorządu terytorialnego.

Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności (art. 11 ust. 2), a podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków (art. 11 ust. 3). Ustawa o finansach publicznych z 2009 określa m.in. zasady gospodarowania środkami publicznymi, w tym dotyczące planowania, uchwalania oraz wykorzystywania środków publicznych. Zgodnie z przepisami art. 44 ust. 3 ustawy wydatki publiczne powinny być dokonywane m.in. w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W ustawie tej określono również zasady kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego (odpowiednio: Dział I Rozdział 6 i Dział VI ustawy). Na podstawie delegacji zawartych w ustawie o finansach publicznych z 2009 wydane zostały przepisy wykonawcze, dotyczące m.in. sposobu prowadzenia gospodarki finan-

²² Dz.U. z 2005 r. Nr 5, poz. 32.

²³ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

sowej jednostek budżetowych (rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych²⁴) oraz sprawozdawczości budżetowej (rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁵).

Ze względu na okres objęty kontrolą (od 1 stycznia 2009 r.), dokonując ustaleń, uwzględniono również przepisy obowiązujące do 31 grudnia 2009 r. ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych²⁶, a także przepisy wykonawcze obowiązujące w badanym okresie.

Pozostałe przepisy

Wymienione w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych²⁷ podmioty, w tym zaliczane do sektora finansów publicznych jednostki budżetowe, dokonują zakupów dostaw, robót i usług budowlanych na zasadach określonych w tej ustawie. W myśl art. 3 ust. 1 pkt 3 Prawa zamówień publicznych ustawę stosuje się również do udzielania zamówień publicznych przez inne osoby prawne (a więc również spółki i fundacje), utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w pkt 1 i 2, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot: finansują je w ponad 50% lub posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego.

W zakresie prowadzenia rachunkowości kontrolowane ZOO mają obowiązek stosowania przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁸, dalej: „ustawa o rachunkowości”, a jednostki budżetowe także wydane go na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych z 2009 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad 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 Polskiej²⁹, dalej: „rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości”.

Zasady oraz zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określa ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³⁰.

Do ogrodów zoologicznych niebędących jednostkami budżetowymi, mają zastosowanie przepisy określające funkcjonowanie takich podmiotów. W przypadku ogrodów zoologicznych prowadzonych przez spółki są to przepisy ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych³¹, a w przypadku ogrodów zoologicznych prowadzonych przez fundacje – utworzone na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach³² – przepisy tej ustawy.

Konieczność zapewnienia zwierzętom odpowiednich pomieszczeń oraz niezbędnych urządzeń, które bardzo często są obiektami budowlanymi, wymaga od zarządzających ogrodami zoologicznymi również przestrzegania

²⁴ Dz.U. Nr 241, poz. 1616.

²⁵ Dz.U. Nr 20, poz. 103.

²⁶ Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

²⁷ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

²⁸ Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

²⁹ Dz.U. Nr 128, poz. 861.

³⁰ Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

³¹ Dz.U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.

³² Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 ze zm.

przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane³³. Ustawa ta zawiera uregulowania dotyczące projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach (art. 1).

3.1.2 Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

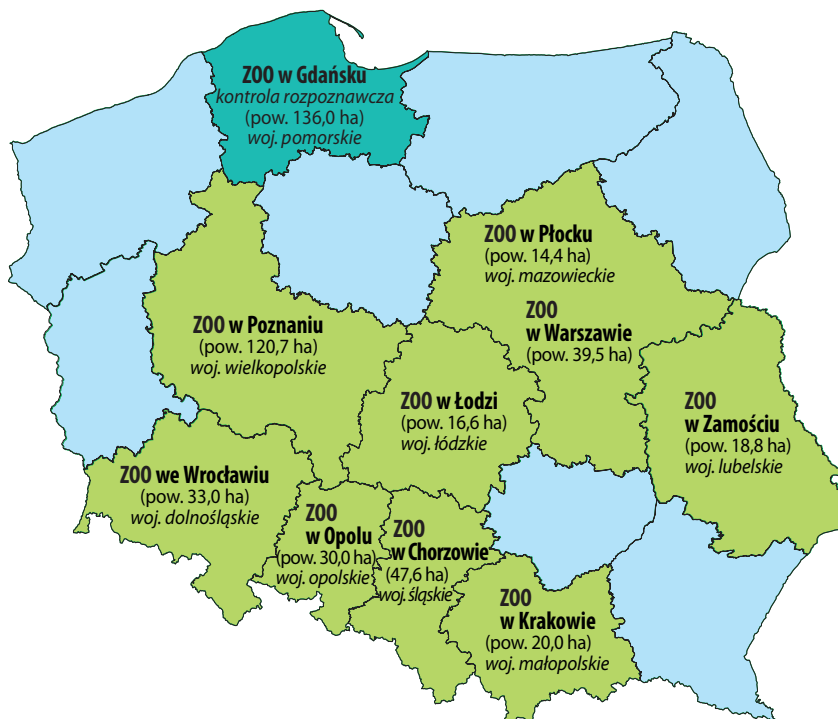
Kontrolami planową i rozpoznawczą³⁴ objęto 10 największych, zarówno pod względem liczebności kolekcji zwierząt, jak i powierzchni terenu jaki zajmują, ZOO w Polsce. Ogrody te są członkami Europejskiego Stowarzyszenia Ogródów Zoologicznych i Akwariów³⁵, które skupia najbardziej liczące się ZOO w Europie. Warunkiem członkostwa w tym Stowarzyszeniu jest przede wszystkim spełnianie przez ogród zoologiczny międzynarodowych

standardów hodowli i utrzymywania zwierząt w ZOO, prowadzenie działalności edukacyjnej oraz uczestnictwo w programach ratowania gatunków zagrożonych wyginięciem.

Działalność ośmiu kontrolowanych ogrodów zoologicznych³⁶ prowadzona była w formie samorządowej jednostki budżetowej, ZOO we Wrocławiu – w formie spółki prawa handlowego³⁷, a ZOO w Krakowie – jako jednostka organizacyjna prowadzona przez fundację ustanowioną przez miasto Kraków. Majątek fundacji stanowiły: fundusz założycielski oraz majątek ruchomy i inne aktywa, w tym zwierzęta, zlikwidowanego przedsiębiorstwa komunalnego użyteczności publicznej Miejski Park i Ogród Zoologiczny w Krakowie. Fundacja nie jest właścicielem budynków i budowli, a jedynie użytkuje je nieodpłatnie, na podstawie umowy użyczenia zawartej z miastem Kraków.

Mapa nr 1

Kontrolowane ZOO w układzie województw oraz powierzchnie terenu, jaki zajmują³⁸.



³³ Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

³⁴ Porównaj przypis 2.

³⁵ Porównaj przypis 17.

³⁶ ZOO w Chorzowie, Gdańsku, Łodzi, Opolu, Płocku, Poznaniu, Warszawie i Zamościu.

³⁷ Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, której jedynym wspólnikiem jest miasto Wrocław.

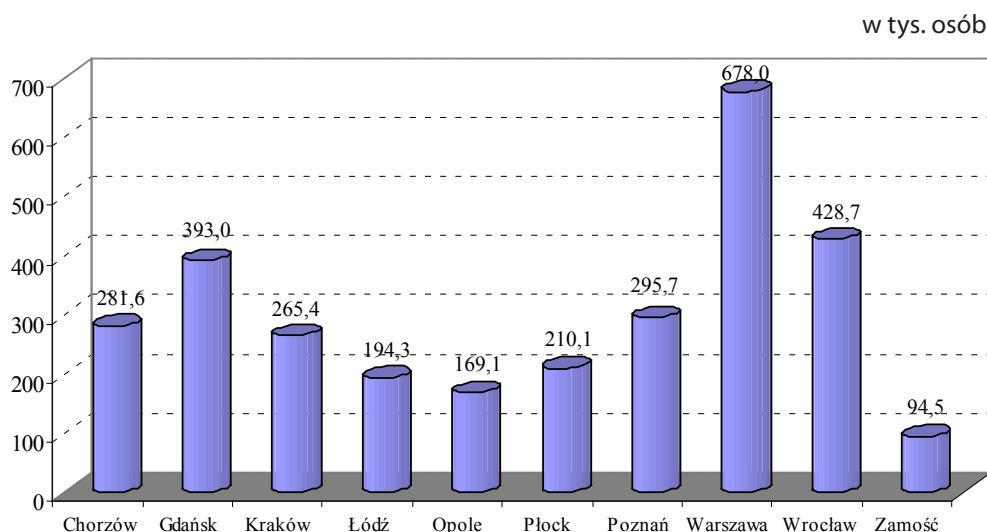
³⁸ Według Informatora polskich ogrodów zoologicznych i akwariów 2010 – Miejski Ogród Zoologiczny w Łodzi – 2011 r.

Ogrody zoologiczne pełnią ważne funkcje społeczne. Oprócz funkcji ochronnej, związanej z zachowaniem gatunków zagrożonych wyginięciem, ZOO pełnią m.in. funkcję edukacyjną, związaną z możliwością obcowania ze zwierzętami i uczenia się wpływu dzisiejszej cywilizacji na środowisko naturalne oraz badawczą – cenne źródło gromadzenia informacji o zwierzętach.

Spośród pięciu ZOO objętych w 1999 r. kontrolą pt. „Ochrona zwierząt”³⁹, w czterech ogrodach znacznie zwiększyła się w okresie ostatnich 12 lat (1999-2011) liczba gatunków kręgowców⁴⁰ utrzymywanych w ogrodach: w Gdańsku – o 72% (ze 111 do 191 gatunków), Krakowie – o 20% (z 204 do 244 gatunków), Warszawie – o 15% (z 387 do 446 gatunków) i Wrocławiu – o 28% (z 528 do 676 gatunków). W ZOO w Poznaniu liczba ta zmniejszyła się z 446 do 256 gatunków (o 43%).

Wykres nr 1

Frekwencja zwiedzających kontrolowane ZOO w 2010 r.



Źródło: Informator polskich ogrodów zoologicznych i akwariów 2010 – Miejski Ogród Zoologiczny w Łodzi – 2011 r.

Ceny biletów jednorazowego wstępu do ZOO (normalne i ulgowe) były zróżnicowane i w 2010 r. wynosiły⁴¹ – odpowiednio:

- w ZOO w Chorzowie: 12 zł i 6 zł,
- w ZOO w Gdańsku: 12 zł i 6 zł,
- w ZOO w Krakowie: 18 zł i 10 zł,
- w ZOO w Łodzi: 9 zł i 4,50 zł,
- w ZOO w Opolu: 10 zł i 6 zł (w soboty, niedziele i święta) oraz 8 zł i 5 zł (od poniedziałku do piątku),
- w ZOO w Płocku: 6 zł i 4 zł,
- w ZOO w Poznaniu: 20 zł i 10 zł (w soboty, niedziele i święta) oraz 14 zł i 8 zł (od poniedziałku do piątku),
- w ZOO w Warszawie: 16 zł i 11 zł,
- w ZOO we Wrocławiu: 25 zł i 15 zł, a w okresie grudzień-luty – 20 zł i 10 zł,
- w ZOO w Zamościu: 5 zł i 3 zł.

³⁹ Kontrolę przeprowadzono m.in. w pięciu ZOO, spośród 10 objętych niniejszą kontrolą, tj. w Gdańsku, Krakowie, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu.

⁴⁰ Ryby, płazy, gady, ptaki i ssaki.

⁴¹ Według Informatora polskich ogrodów zoologicznych i akwariów 2010 – Miejski Ogród Zoologiczny w Łodzi – 2011 r.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1 Wydatki i ich ujęcie w księgach rachunkowych oraz sprawozdawczość

3.2.1.1 Wydatki ZOO

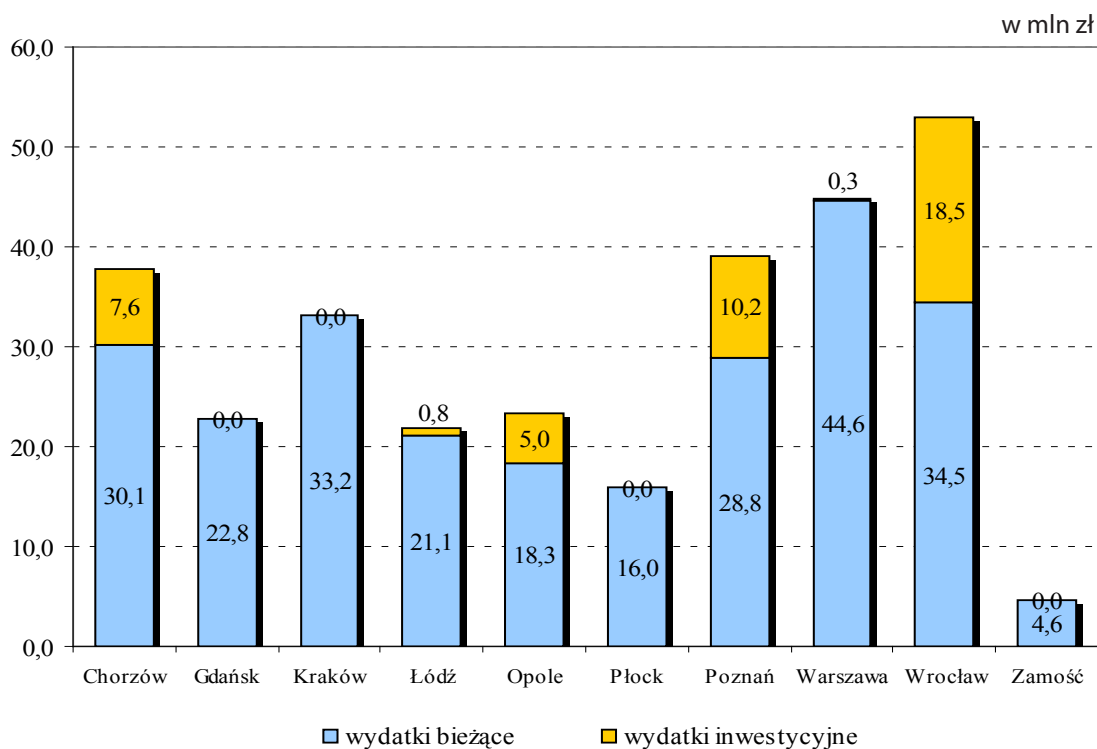
Skontrolowane ZOO poniosły w badanym okresie wydatki w łącznej wysokości 296 420,6 tys. zł. Najwięcej wydatków ogółem zrealizowały ZOO we Wrocławiu (53 014,8 tys. zł) i w Warszawie (44 884,1 tys. zł), a najmniej ZOO w Zamościu (4 644,3 tys. zł) i w Płocku (15 998,2 tys. zł). ZOO we Wrocła-

wiu zrealizowało również największą kwotę ogółem wydatków inwestycyjnych, które w badanym okresie wyniosły 18 478,7 tys. zł, co stanowiło 43,6% łącznej kwoty wydatków majątkowych zrealizowanych przez wszystkie kontrolowane ogrody (42 372,7 tys. zł).

Szczegółowe dane w zakresie wydatków (planowanych i zrealizowanych) i zobowiązań oraz ich struktury w latach 2009, 2010 i I półroczu 2011 r. w skontrolowanych ZOO przedstawia załącznik nr 1 do niniejszej Informacji.

Wykres nr 2

Kwoty wydatków zrealizowanych przez ZOO w latach 2009, 2010 i I półroczu 2011 r.



Źródło: ustalenia NIK

Wydatki realizowane przez ogrody zoologiczne związane były z ich działalnością statutową (dotyczyły m.in. ochrony zwierząt i zapewnienia im odpowiednich warunków bytowych). Ponadto, w przypadku jednostek budżetowych, miały pokrycie w planach finan-

sowych, zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 2005 i art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych z 2009. Uzyskiwano także zakładane efekty rzeczowe. NIK nie wnosi uwag do gospodarności wydatkowania środków pieniężnych przez ZOO.

Kontrola wykazała jednak, że nie we wszystkich przypadkach wydatki były realizowane w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, skutkiem czego była zapłata przez trzy ZOO (**w Łodzi, Poznaniu i Wrocławiu**) odsetek za zwłokę. W przypadku ZOO w Łodzi i Poznaniu, działających w formie jednostki budżetowej, było to niezgodne z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych z 2005 i art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych z 2009.

- **ZOO we Wrocławiu** zapłaciło odsetki, w łącznej kwocie 311 zł, z tytułu nieterminowego uregulowania trzech zobowiązań wobec kontrahentów. Ponadto, ZOO zapłaciło dwie kary, w łącznej wysokości 8,9 tys. zł, w związku z wcześniejszym rozwiązaniem umowy i niedotrzymaniem warunków promocji dla 17 numerów telefonów komórkowych oraz w wyniku zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi. W przypadku umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych zarząd Spółki wyjaśnił m.in., że zmiana operatora podyktowana była ujednoliceniem zarządzania całą bazą telefonów.

W ZOO **w Gdańsku i w Łodzi** stwierdzono ponadto przypadki zaciągnięcia zobowiązań pieniężnych przekraczających wysokość kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym ZOO, tj. niezgodnie z art. 193 ustawy o finansach publicznych z 2005 i art. 261 ustawy o finansach publicznych z 2009.

- **ZOO w Gdańsku**, w celu realizacji zadań, zaciągnęło zobowiązania pieniężne przekraczające limit określony w planach finansowych na dwa kolejne lata – łącznie o 137,9 tys. zł. Według wyjaśnień Dyrektora ZOO powodem takiego działania było przekonanie, iż wynikające ze statutu ZOO upoważnienie dotyczące zwykłego zarządu było wystarczające do zaciągnięcia zobowiązań wobec wykonawców, którzy usunęli awarie – dla dobra przebywających w ZOO zwierząt.
- W **ZOO w Łodzi** kwota zaciągniętych zobowiązań pieniężnych przekraczająca limit określony w planie finansowym wyniosła: w 2009 r. – 90,1 tys. zł, a w 2010 r. – 70,5 tys. zł. Według wyjaśnień Dyrektora ZOO zaciągnięcie tych zobowiązań było m.in. „bezwzględnie” konieczne dla zapewnienia bieżącej działalności ogrodu.

Zaciągnięcie zobowiązań z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

3.2.1.2 Środki na wydatki pochodzące ze źródeł zagranicznych (m.in. z budżetu Unii Europejskiej)

Jedynie cztery kontrolowane ZOO (**w Opolu, Poznaniu, Warszawie i Zamościu**) wykorzystywały możliwość realizacji projektów współfinansowanych środkami ze źródeł zagranicznych.

- **ZOO w Opolu**, w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska 2007-2013 (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, dalej: „EFRR”), wspólnie z czeskim Ogrodem Zoologicznym w Ołomuńcu (jednostka wiodąca) realizowało projekt na rzecz poprawy rozwoju przedsiębiorczości i turystyki. Wartość wykonania przedmiotu projektu, którego zakończenie zaplanowano na połowę roku 2013 wyniosła 1 145,7 tys. euro. Celem projektu jest stworzenie małpiarni w ZOO w Ołomuńcu i żyrafiarni w ZOO w Opolu, a ponadto infocentrów w obu ogrodach, organizacja działań w kierunku informacji kulturalnej i zoologicznej, wsparcie wymiany doświadczeń w zakresie hodowli i żywienia zagrożonych gatunków między personelem obu ogrodów.
- **ZOO w Poznaniu** zrealizowało, w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 (EFRR) Priorytetu VI. Turystyka i środowisko kulturowe, projekt „Rozbudowa ogólnodostępnej infrastruktury w Nowym ZOO w Poznaniu, a przez to wzrost efektywności wykorzystania istniejących walorów turystycznych”. Wartość wykonania przedmiotu projektu wyniosła 4 007,3 tys. zł, w tym dofinansowanie – 2 604,8 tys. zł. W ramach projektu powstała na terenie ZOO infrastruktura komunikacyjna w postaci trzech kolejek z sześcioma wagonami i dwóch pojazdów elektrycznych dla osób niepełnosprawnych oraz pięciu punktów przystankowych i trzy punkty informacji turystycznej.
- **ZOO w Warszawie** realizowało dwa projekty, które uzyskały dofinansowanie z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013 (EFRR).
 1. Projekt „Ośrodek Rehabilitacji Krajowych Ptaków Chronionych Ptasi Azyli”, którego wartość realizacji wynosi 3 776,6 tys. zł, obejmuje

(do września 2013 r.) budowę nowego azylu dla ptaków oraz przekształcenie dotychczasowego obiektu w podległy Ośrodek Hodowli Gatunków Zagrożonych, w tym hodowanych dotychczas kulonów, głuszców, sokołów wędrownych, podgorzałek, batalionów, rożeńców i świstunów. Głównym celem azylu dla ptaków jest zapewnienie warunków do rehabilitacji i powrotu do życia w naturalnych warunkach ptaków trafiających w ręce ludzi oraz rozmnażanie gatunków zagrożonych wymarciem na terenie Polski (głuszce, kulony, sokoły wędrowne, podgorzałki, bataliony, rożeńce i świstuny).

2. Projekt „Utworzenie i prowadzenie Centrum CITES na terenie Miejskiego Ogrodu Zoologicznego w Warszawie”, którego wartość wykonania wynosi 3 396,4 tys. zł, obejmuje stworzenie (do września 2014 r.) wyspecjalizowanego ośrodka dla żywych okazów zagrożonych wyginięciem zatrzymanych na granicy, na terenie kraju, skonfiskowanych, znajdujących i podrzucanych, w celu wypełnienia zobowiązań Polski wynikających z ratyfikowanej Konwencji Waszyngtońskiej.
- Realizowane na terenie **ZOO w Zamościu** dwa projekty, współfinansowane środkami ze źródeł zagranicznych, prowadzone były przez Urząd Miasta Zamość.
 1. W wyniku realizacji projektu „Budowa przygranicznego ośrodka kwarantannowania i przetrzymywania zwierząt nielegalnie wwiezionych do strefy Schengen oraz centrum edukacyjno-szkoleniowego na bazie Ogrodu Zoologicznego w Zamościu”, w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego, priorytetu 2.7 Wdrażanie przepisów z Schengen, wspieranie narodowych programów z Schengen, jak również wzmocnienie sądownictwa, którego wartość wykonania wyniosła 1 552,7 tys. euro, powstały: budynek wejścia do ZOO z ekspozycją trzech gatunków pazurkowców, działem dydaktycznym i częścią biurową oraz budynek ambulatoryjno-weterynaryjny z częścią do kwarantannowania i przetrzymywania leczonych zwierząt, a ponadto przebudowano i zmodernizowano pawilon wielkich drapieżników.
 2. W ramach projektu „Zwiększenie atrakcyjności turystycznej regionu poprzez modernizację i unowocześnienie jedyne w Województwie Lubelskim Ogrodu Zoologicznego w Zamościu”, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007–2013 (EFRR), Osi priorytetowej VII. Kultu-

ra, turystyka i współpraca międzyregionalna, o wartości 19 867,3 tys. zł, wykonana była modernizacja małpiarni, przebudowa ekspozycji małych drapieżników, przebudowa ekspozycji ptaków grzebiących, przebudowa stajenek i wybiegów zwierząt kopytnych, przebudowa wybiegu niedźwiedzi, budowa wybiegu dla zwierząt Australii, budowa mini ZOO i placu zabaw, remont i wymiana ogrodzenia zewnętrznego, budowa zimowiska dla ptaków wodnych z wolierą i remont stawu, budowa nowej infrastruktury pieszo-jezdnej oraz budowa nowego wejścia do ZOO.

Stwierdzono również przypadek (**ZOO w Krakowie**) rezygnacji z realizacji projektu⁴² z powodu braku środków finansowych na wkład własny. Całkowita wartość projektu (według wniosku aplikacyjnego) wynosiła 4 557,5 tys. zł, z tego dofinansowanie jego realizacji – 1 122,6 tys. zł i wkład własny – 3 434,9 tys. zł.

W celu pozyskania dodatkowych środków na działalność **ZOO w Płocku i w Warszawie** nadzorujące organy wykonawcze j.s.t. podejmowały działania, które okazały się nieskuteczne.⁴³

⁴² Projekt „Ochrona różnorodności gatunkowej i czystości genetycznej krajowych zagrożonych gatunków w ZOO Kraków”, w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013 (EFRR), Działanie 5.1 Wspieranie kompleksowych projektów z zakresu ochrony siedlisk przyrodniczych (ekosystemów) na obszarach chronionych oraz zachowanie różnorodności gatunkowej. Celem projektu było zachowanie i ochrona bioróżnorodności gatunkowej i czystości genetycznej żbika, rysia, orla przedniego, puszczyka uralskiego, puszczyka mszarnego oraz puchacza, poprzez podjęcie następujących działań: budowę wolier dla ptaków drapieżnych (puchaczy, puszczyków, orłów) oraz pawilonu i wybiegów dla rysiów, zakup sprzętu do monitoringu i rejestracji zachowań zwierząt objętych projektem, zakup sprzętu do inkubacji, klucia jaj orlich i sówich wraz z budową pomieszczeń inkubacji (wydzielona część pawilonu rysiów), przeprowadzenie badań genetycznych rysiów i żbików z polskich ZOO, szkolenie pracowników ZOO pod kątem pracy hodowlanej z orłami, sówami, sztucznej inkubacji i odchowu piskląt, budowę i zawieszenie budek lęgowych dla sów dziko żyjących na terenach leśnych miasta Krakowa (zarządzanych przez Fundację).

⁴³ Informacje uzyskane w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

- **Urząd Miasta Płocka** złożył w 2009 r. wniosek o dofinansowanie w kwocie 11 871,9 tys. zł, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013 (EFRR), realizacji projektu „Przebudowa pawilonu dydaktycznego”. Projekt uzyskał pozytywną opinię prawną, lecz z uwagi na brak środków finansowych w ww. programie nie uzyskał dofinansowania.
- **Urząd Miasta st. Warszawy** złożył w 2009 r. dwa wnioski o dofinansowanie projektów:
 - „Ogólnopolski Program Edukacyjny (2010–2012) – kształtowanie postaw proekologicznych u dzieci i młodzieży”, w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013 (EFRR), o wartości 120,8 tys. zł,
 - „Przebudowa pawilonu i basenu dla hipopotamów wraz z panoramycznym akwariem morskim w Miejskim Ogrodzie Zoologicznym w Warszawie”, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013 (EFRR), o wartości 21 631,2 tys. zł.
 W obu przypadkach projekty nie uzyskały dofinansowania. Jednak zadanie „Przebudowa pawilonu i basenu dla hipopotamów wraz z panoramycznym akwariem morskim w Miejskim Ogrodzie Zoologicznym w Warszawie”, pomimo braku dofinansowania z budżetu UE, zostało zrealizowane (ze środków budżetu Miasta st. Warszawy).

Spółka prowadząca **ZOO we Wrocławiu** złożyła wniosek o dofinansowanie z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013, Działanie 6.4 Inwestycje w projekty turystyczne o znaczeniu ponadregionalnym, realizacji projektu „Budowa Afrykarium-Oceanarium we Wrocławiu” o wartości 242 909,6 tys. zł. Projekt nie został poddany weryfikacji, gdyż jego wartość przewyższała wysokość środków w Działaniu 6.4.

3.2.1.3 Ujęcie w księgach rachunkowych operacji gospodarczych związanych z wydatkami ZOO

3.2.1.3.1. Księgi rachunkowe w sześciu ZOO (w Chorzowie, Gdańsku, Krakowie, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu) prowadzone były niezgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości, gdyż dokonane w nich zapisy nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego.

W ewidencji księgowej środków trwałych ZOO nie ujęto nowych składników majątkowych albo nie zwiększono w księgach rachunkowych wartości początkowej istniejących środków trwałych, pomimo iż nakłady związane z ich budową lub ulepszeniem (przebudowa, rozbudowa, modernizacja) przewyższały w każdym przypadku kwotę 3,5 tys. zł. Zgodnie z przepisami art. 28 ust. 1 pkt 1 i ust. 8, art. 31 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz art. 16g ust. 1 pkt 1 i ust. 13 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁴⁴ nakłady te wpływały na wycenę majątku trwałego ZOO (powodowały zwiększenie jego wartości) i podlegały zaewidencjonowaniu na koncie 011 „Środki trwałe”, stosowanie do postanowień załącznika nr 2 do rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości⁴⁵, obowiązującego jednostki budżetowe oraz – bez względu na formę organizacyjno-prawną w jakiej funkcjonowało ZOO – przyjętych zasad (polityki) rachunkowości.

- W **ZOO w Chorzowie** nie ujęto m.in. w ewidencji środków trwałych dwóch zakończonych i oddanych do użytkowania inwestycji (termomodernizacji budynku toalet o wartości 181,1 tys. zł i budowy wodociągu o wartości 369,7 tys. zł). Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości było nieprzekazanie Głównej Księgowej, przez Dział Techniczny ZOO, informacji o zakończeniu ww. inwestycji oraz niezbędnej dokumentacji do wystawienia dowodu OT, będącego podstawą dokonania zapisów księgowych.
- W **ZOO w Gdańsku** nieprawidłowości dotyczyły siedmiu wydatków związanych z następującymi przedsięwzięciami:
 - przebudowę woliery dla ptaków z wykonaniem robót rozbiórkowych (etap I) – 363,1 tys. zł,
 - modernizacją wybiegu dla tygrysów – 239,8 tys. zł,
 - powiększeniem ogrodzenia wybiegu gepardów – 69,6 tys. zł,

⁴⁴ Dz.U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 ze zm.

⁴⁵ Do 30 lipca 2010 r. – załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.).

- modernizacją w 2008 r. ciągu pieszo-jezdnego (etap I) – 79,1 tys. zł,
- modernizacją w 2009 r. ciągu pieszo-jezdnego – 93,8 tys. zł,
- budową drogi wzdłuż wybiegu dla żyraf – 161,3 tys. zł,
- modernizacją klatki dla żbików – 206,5 tys. zł.

Według wyjaśnień Głównej Księgowej ZOO zgodnie z zatwierdzonym planem finansowym ogród dokonywał płatności za wykonane remonty. ZOO mogłoby w danym roku budżetowym dokonać przesunięcia środków finansowych z działalności podstawowej na działalność inwestycyjną, ale byłoby to działanie jednorazowe, gdyż tworząc plan finansowy na rok następny, ZOO ma prawo planować wydatki do przewidywanego wykonania roku bieżącego, tj. pomniejszone o przesunięte środki na inwestycje. W efekcie powyższych działań, w budżecie roku następnego w § 4270 pozostałaby kwota, którą ogród wydał na usuwanie awarii w roku bieżącym.

- W **ZOO w Krakowie** nie ujęto w księgach m.in. nakładów poniesionych w związku z wykonaniem w 2010 r. wentylacji w pawilonie dla zwierząt nocnych – 36,4 tys. zł, ponieważ – zdaniem Głównej Księgowej ZOO – zrealizowane prace nie spełniały definicji ulepszenia. W rzeczywistości, prace które polegały m.in. na wykonaniu nowych kanałów nawiewno-wywiewnych i montażu agregatu wentylacyjnego, zwiększyły wydajność wentylacji, a przez to spowodowały ulepszenie istniejącego środka trwałego.
- W **ZOO w Warszawie** nieprawidłowości dotyczyły czterech wydatków związanych z: wykonaniem dodatkowej nawierzchni z kostki betonowej w ramach zadania „Wykonanie strefy izolacyjnej na terenie ZOO” – 63,6 tys. zł, wykonaniem dodatkowej instalacji ciepłej wody wraz z zainstalowaniem wymiennika ciepła w ramach zadania „Modernizacja węzła c.o. w budynku magazynu” – 13,3 tys. zł, dobudowaniem na fundamencie woliery dla pawianów w ramach zadania „Remont pawilonu dla pawianów” – 63,8 tys. zł, wykonaniem dodatkowego wyjścia z ZOO wraz z chodnikiem dla pieszych w ramach zadania „Remont ogrodzenia od strony Wybrzeża Helskiego wraz z wykonaniem dodatkowego wyjścia” – 31,9 tys. zł. Powyższe nieprawidłowości spowodowane były niewystawieniem przez Dział Techniczny ZOO odpowiednich dokumentów, stanowiących podstawę ujęcia nakładów inwestycyjnych w księgach rachunkowych.

W czterech ZOO (**w Gdańsku, Opolu, Poznaniu i Zamościu**) dowody księgowe były niekompletne, tj. nie zawierały wszystkich wymaganych art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości⁴⁶ danych, a w dwóch ZOO (**w Łodzi i w Warszawie**) zapisy księgowe były nierzetelne.

- Na podstawie 30 wybranych do badania dowodów księgowych i dokonanych na ich podstawie zapisów w ewidencji księgowej stwierdzono m.in., że:
 - w **ZOO w Opolu i w Zamościu** na 30 dowodach brak było wskazania miesiąca ich ujęcia w księgach rachunkowych,
 - w **ZOO w Łodzi** pięć zapisów księgowych zawierało daty operacji gospodarczych inne, niż podane na fakturach, będących podstawą dokonania tych zapisów.

Według wyjaśnień odpowiedzialnych pracowników ZOO powyższe nieprawidłowości wynikały z pomyłek oraz błędnego przekonania, że daty wystawienia, sprawdzenia i zatwierdzenia dowodów księgowych określają miesiąc ich księgowania.

3.2.1.3.2. W czterech ZOO (**w Chorzowie, Gdańsku, Warszawie i Zamościu**) stwierdzono nieprawidłowości związane z błędnym klasyfikowaniem niektórych wydatków budżetowych, tj. niezgodnym z przepisami kolejnych rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (z 2006 r.⁴⁷ i z 2010 r.⁴⁸).

⁴⁶ Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości dowód księgowy powinien zawierać co najmniej: określenie rodzaju dowodu i jego numeru identyfikacyjnego, określenie stron (nazwy, adresy) dokonujących operacji gospodarczej, opis operacji oraz jej wartość, jeżeli to możliwe, określoną także w jednostkach naturalnych, datę dokonania operacji, a gdy dowód został sporządzony pod inną datą – także datę sporządzenia dowodu, podpis wystawcy dowodu oraz osoby, której wydano lub od której przyjęto składniki aktywów, stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekreteccja), podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania.

⁴⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. Nr 107, poz. 726 ze zm.) – obowiązywało do 31 grudnia 2009 r.

⁴⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca

- W **ZOO w Chorzowie** wydatek w kwocie 9,3 tys. zł na modernizację środka trwałego (wykonanie przejścia w ścianie żelbetowej pomiędzy wybiegami dla słoni wraz z bramą przesuwną) ujęto w ewidencji księgowej w § 4270 „Zakup usług remontowych”, zamiast w § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych”. Było to spowodowane, według wyjaśnień Główniej Księgowej, pilnością wykonania prac ze względu na bezpieczeństwo pielęgniarzy słoni, a w planie inwestycyjnym ZOO nie przewidziano takiego wydatku.
- W **ZOO w Zamościu** wydatki na prowadzone przez ZOO schronisko dla bezdomnych zwierząt (łącznie 534,9 tys. zł) zaewidencjonowano w rozdziale 92504 „Ogrody botaniczne i zoologiczne”, zamiast w rozdziale 90013 „Schroniska dla zwierząt”. Według wyjaśnień Dyrektora ZOO bezpośrednią odpowiedzialność za to ponosi Główna Księgowa, która w 1997 r. zastosowała taki sposób rozliczeń.

3.2.1.4 Sprawozdania budżetowe ZOO prowadzonych w formie jednostki budżetowej

ZOO prowadzone w formie jednostki budżetowej miały obowiązek sporządzania i przekazywania zarządom j.s.t. sprawozdań budżetowych z wykonania planu wydatków, na zasadach i terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej: z dnia 27 czerwca 2006 r.⁴⁹, a następnie z dnia 3 lutego 2010 r.⁵⁰.

Wszystkie będące jednostkami budżetowymi ZOO terminowo przekazywały do zarządów j.s.t. sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego Rb-28S, tj. zgodnie z postanowieniami załączników – odpowiednio – nr 38 i 44 do ww. rozporządzeń.

Stwierdzono jednak, że w sporządzonych w **ZOO w Chorzowie i w Gdańsku** sprawozda-

niach budżetowych Rb-28S wykazano niewłaściwe dane, gdyż kwoty z nich wynikające były niezgodne z danymi w ewidencji księgowej. Naruszało to przepisy § 9 ust. 2 ww. rozporządzeń.

- W **ZOO w Chorzowie** w sprawozdaniu Rb-28S za I półrocze 2011 r. nie wykazano środków pobranych z rachunku bieżącego jednostki budżetowej do kasy w kwocie 1,9 tys. zł. Z wyjaśnień Główniej Księgowej ZOO wynikało, że było to spowodowane błędnym przekonaniem o braku konieczności wykazania tej kwoty, która nie została wydana, w ww. sprawozdaniu.
 - W **ZOO w Gdańsku** w rocznym sprawozdaniu Rb-28S wykazano w rozdziale 92504 w kolumnie „Wydatki wykonane” kwoty mniejsze od kwot wynikających z ewidencji (§§ 4010, 4170, 4210, 4410, 4420, 4430) łącznie o 17,0 tys. zł. Powyższe rozbieżności wynikały z braku wprowadzenia do ewidencji księgowej technicznych zapisów ujemnych. Zgodnie z przepisami załącznika nr 2 do ww. rozporządzeń na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki” obowiązuje zachowanie zasady czystości obrotów, co oznacza, że do błędnych zapisów, zwrotów nadpłat, korekt wprowadza się dodatkowo techniczny zapis ujemny.
- Wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

3.2.2 Udzielanie i realizacja zamówień publicznych

3.2.2.1 Udzielanie zamówień publicznych

Ogrody zoologiczne udzieliły w trybach określonych przepisami Prawa zamówień publicznych ogółem 344 zamówień o łącznej wartości 69 521,0 tys. zł netto. Zamówień udzielało przede wszystkim w trybie przetargu nieograniczonego (285 postępowań o wartości ogółem 59 600,1 tys. zł).

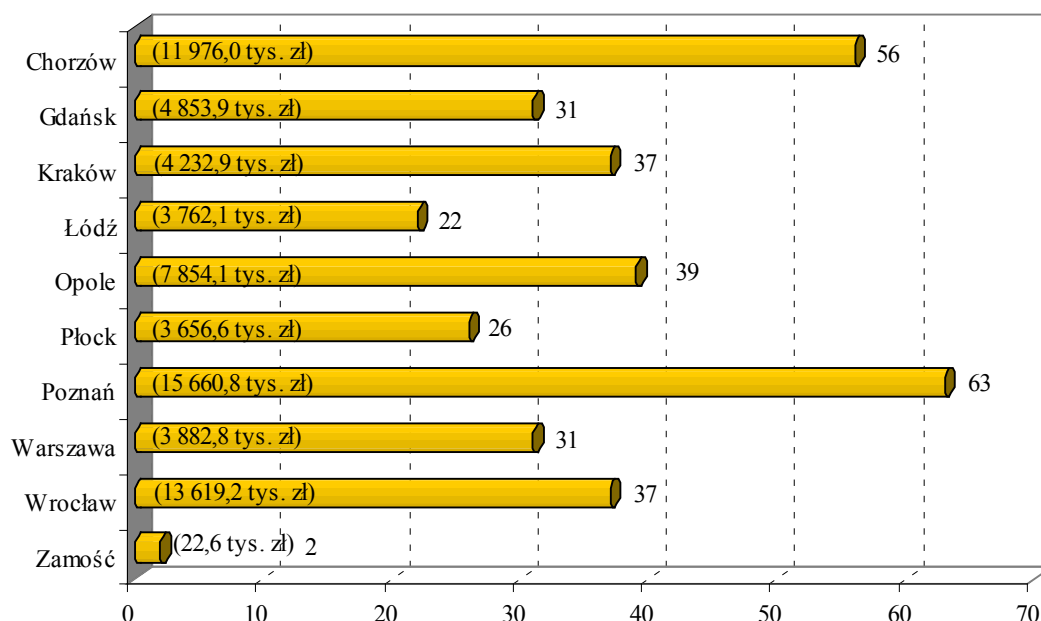
2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. Nr 38, poz. 207 ze zm.) – obowiązuje od 1 stycznia 2010 r.

⁴⁹ Dz.U. Nr 115, poz. 781 ze zm. – obowiązywało do 7 lutego 2010 r.

⁵⁰ Dz.U. Nr 20, poz. 103.

Wykres nr 3

Liczba zamówień udzielonych w trybach Prawa zamówień publicznych przez kontrolowane ZOO w latach 2009, 2010 i I półroczu 2011 r. (w nawiasach podano wartość tych zamówień).



Źródło: ustalenia NIK

ZOO w Zamościu, pomimo obowiązku określonego w art. 40 ust. 2 Prawa zamówień publicznych, nie zamieściło w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszeń o dwóch zamówieniach (o wartości 151,2 tys. zł netto), natomiast **ZOO w Łodzi** w ogłoszeniach na swojej stronie internetowej o trzech zamówieniach zamieściło jedynie informacje o tytułach zamówień oraz pliki zawierające specyfikacje istotnych warunków zamówienia (dalej: „SIWZ”)⁵¹.

⁵¹ Zgodnie z art. 41 Prawa zamówień publicznych ogłoszenie o zamówieniu zawiera co najmniej: nazwę (firmę) i adres zamawiającego, określenie trybu zamówienia, adres strony internetowej, na której zamieszczona będzie specyfikacja istotnych warunków zamówienia, określenie przedmiotu oraz wielkości lub zakresu zamówienia, z podaniem informacji o możliwości składania ofert częściowych, informację o możliwości złożenia oferty wariantowej, termin wykonania zamówienia, warunki udziału w postępowaniu oraz opis sposobu dokonywania oceny spełniania tych warunków, informację na temat wadium, kryteria oceny ofert i ich znaczenie, miejsce i termin składania ofert, termin związania ofertą, informację o zamiarze zawarcia umowy ramowej, informację o zamiarze ustanowienia

Dyrektor ZOO w Zamościu wyjaśnił m.in., że brak powyższych ogłoszeń wynikał z niedostatecznej wiedzy na temat przepisów Prawa zamówień publicznych. Według kierownika Działu Technicznego ZOO w Łodzi, niezamieszczenie pełnej treści ogłoszeń wynikało z przekonania, że wystarczające jest zamieszczenie pliku z SIWZ.

Zdaniem NIK, niezamieszczenie w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o zamówieniu stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 17 ust. 1 pkt 5 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

dynamicznego systemu zakupów wraz z adresem strony internetowej, na której będą zamieszczone dodatkowe informacje dotyczące dynamicznego systemu zakupów, informację o przewidywanym wyborze najkorzystniejszej oferty z zastosowaniem aukcji elektronicznej wraz z adresem strony internetowej, na której będzie prowadzona aukcja elektroniczna, informację o przewidywanych zamówieniach uzupełniających, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 i 7 lub art. 134 ust. 6 pkt 3 i 4 Prawa zamówień publicznych, jeżeli zamawiający przewiduje udzielenie takich zamówień.

Stwierdzono ponadto, że **ZOO w Poznaniu**, niezgodnie z postanowieniami zarządzenia Prezydenta Miasta Poznania w sprawie zamieszczenia ogłoszeń o zamówieniach publicznych w BIP⁵², nie zamieściło w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Poznania ogłoszeń o siedmiu zamówieniach, udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego, o łącznej wartości 6 615,3 tys. zł. Dyrektor ZOO wyjaśnił m.in., że nieprzestrzeganie w każdym przypadku postanowień ww. zarządzenia wynikało z uznania, iż zapewnienie dostępu podmiotom gospodarczym do informacji w tym zakresie gwarantuje realizacja przez ogród przepisów art. 40 Prawa zamówień publicznych.

W **ZOO w Warszawie** zastępca Kierownika Działu Technicznego, wskazany w SIWZ jako osoba uprawniona do porozumiewania się z wykonawcami oraz przeprowadzający wraz z nimi wizje lokalne, nie złożył pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności uzasadniających jego wyłączenie z postępowania prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego „Remont węzła c.o., c.t. i c.w. oraz wykonanie dodatkowej instalacji ciepłej wody w budynku magazynu”. Było to niezgodne z art. 17 ust. 2 Prawa zamówień publicznych. Fakt, iż pracownik ten – jak wyjaśnił – nie był członkiem komisji przetargowej, nie zwalniał go z obowiązku złożenia takiego oświadczenia, gdyż wykonywał ww. czynności w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Zdaniem NIK, niezłożenie oświadczenia przez osobę wykonującą czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego po stronie zamawiającego stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 17 ust. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

W **ZOO w Gdańsku i we Wrocławiu** udzielono trzech zamówień publicznych w trybie

z wolnej ręki, pomimo iż brak było przesłanek do zastosowania tego trybu.

- W **ZOO w Gdańsku** udzielono zamówienia dotyczącego zadania „Droga koło żyraf” o wartości 161,3 tys. zł netto. Jako przesłankę udzielenia zamówienia z wolnej ręki błędnie wskazano art. 67 ust. 1 pkt 3 Prawa zamówień publicznych⁵³, argumentując, że środki finansowe na budowę drogi otrzymano 29 października 2010 r., a ZOO jako jednostka budżetowa było zobowiązane do wydatkowania tych środków do końca 2010 r., w związku z tym nie można było dochować terminów przewidzianych dla przetargu. Okoliczności powyższe nie mogły stanowić przesłanki do udzielenia ww. zamówienia z wolnej ręki.
- W **ZOO we Wrocławiu** udzielono zamówień na:
 - wykonanie robót uzupełniających dotyczących zadania „Przebudowa i czyszczenie stawu – II etap” (69,7 tys. zł netto), pomimo braku przesłanki uzasadniającej udzielenie tego zamówienia na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 Prawa zamówień publicznych⁵⁴; chociaż zamówienie uzupełniające było przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu dla zamówienia podstawowego, to w powyższym przypadku nie nastąpiło powtórzenie tego samego rodzaju zamówienia,
 - na wykonanie robót dodatkowych dotyczących zadania „Przebudowa i czyszczenie stawu – II etap” (80,2 tys. zł netto), polegających na wykonaniu remontu i wzmocnienia skarp w rejonie starego napływu wody oraz remontu i rekonstrukcji budynku starej pompowni, pomimo braku przesłanki uzasadniającej udzielenie tego zamówienia na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 5 Prawa zamówień publicznych⁵⁵, gdyż koniecz-

⁵³ Zgodnie z tym przepisem zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki ze względu na wyjątkową sytuację niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, a nie można zachować terminów określonych dla innych trybów udzielenia zamówienia.

⁵⁴ Przepis ten dopuszcza możliwość udzielenia zamówienia z wolnej ręki w przypadku udzielenia dotychczasowemu wykonawcy robót budowlanych zamówień uzupełniających, stanowiących nie więcej niż 50% wartości zamówienia podstawowego i polegających na powtórzeniu tego samego rodzaju zamówień, a zamówienie uzupełniające było przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu dla zamówienia podstawowego i jest zgodne z przedmiotem zamówienia podstawowego.

⁵⁵ Zgodnie z tym przepisem zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki w przypadku udzielania

⁵² Zarządzenie nr 22/2004/K z dnia 10 maja 2004 r.

ność wykonania ww. prac można było wcześniej przewidzieć. Napływ wody został przewidziany w projekcie wykonawczym zamówienia podstawowego, który uwzględniał prawdopodobieństwo, że wykonanie rowów wstępnego odwodnienia nie spowoduje dostatecznego osuszenia dna stawu oraz konieczność wykonania dodatkowej sieci rowków osuszających. Ponadto, wykonane roboty dało się oddzielić od zamówienia podstawowego.

Zdaniem NIK, udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących przesłanek stosowania m.in. trybu zamówienia z wolnej ręki stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 17 ust. 1b pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

W trzech ZOO (w **Chorzowie, Gdańsku i Wrocławiu**) z pominięciem przepisów Prawa zamówień publicznych udzielano zamówień, których wartość przekroczyła wyrażoną w złotych równowartość kwoty 14 tys. euro (art. 4 pkt 8 ww. ustawy). Było to niezgodne z art. 32 ust. 2 Prawa zamówień publicznych, stanowiącym iż zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ww. ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości.

- **ZOO w Chorzowie** udzieliło w 2009 r. jednemu wykonawcy czterech zamówień o łącznej wartości 141,9 tys. zł netto (36,6 tys. euro⁵⁶), obejmujących roboty remontowo-budowlane w schronie dla niedźwiedzi brunatnych i himalajskich. Jako przyczynę dokonania ww. podziału zamówienia Dyrektor ZOO wskazała pilną konieczność polepszenia warunków

dotychczasowemu wykonawcy robót budowlanych zamówień dodatkowych, nieobjętych zamówieniem podstawowym i nieprzekraczających łącznie 50% wartości realizowanego zamówienia, niezbędnych do jego prawidłowego wykonania, których wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia, jeżeli z przyczyn technicznych lub gospodarczych oddzielenie zamówienia dodatkowego od zamówienia podstawowego wymagałoby poniesienia niewspółmiernie wysokich kosztów lub wykonanie zamówienia podstawowego jest uzależnione od wykonania zamówienia dodatkowego.

⁵⁶ Według kursu określonego w § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz.U. Nr 241, poz. 1763) – obowiązywało do 31 grudnia 2009 r. (kurs 3,8771).

bytowych zwierząt przechowywanych w budynku, który był w bardzo złym stanie oraz późny okres uzyskania środków finansowych na przeprowadzenie wszystkich prac (koniec 2009 r.), a w związku z tym brak wystarczającego czasu na przeprowadzenie odpowiedniego postępowania.

- **ZOO we Wrocławiu** udzieliło w 2010 r. jednemu wykonawcy dwóch zamówień publicznych o łącznej wartości 106,6 tys. zł netto (27,8 tys. euro⁵⁷). Zamówienia, których realizację ujęto w planie działalności ZOO, dotyczyły robót budowlanych zlokalizowanych w budynku dyrekcji i polegały na wykonaniu modernizacji instalacji wody zimnej, ciepłej, cyrkulacji i kanalizacji sanitarnej oraz instalacji centralnego ogrzewania.

Zdaniem NIK, udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 17 ust. 1b pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

Zgodnie z art. 98 ust. 1 i 2 Prawa zamówień publicznych zamawiający sporządza roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach i przekazuje je Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w terminie do dnia 1 marca każdego roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie.

ZOO w **Krakowie i w Zamościu** nie sporządziły powyższego sprawozdania za 2009 r. i 2010 r., natomiast **ZOO w Łodzi** w sprawozdaniu za 2009 r. błędnie wykazało zamówienie na dostawę samochodu dostawczego (o wartości 142,9 tys. zł) jako zamówienie dotyczące robót budowlanych.

3.2.2.2 Realizacja zamówień publicznych

W siedmiu ZOO (w **Chorzowie, Gdańsku, Krakowie, Opolu, Płocku, Warszawie i Wrocławiu**) zrealizowano zamówienia publiczne dotyczące robót budowlanych bez wymaganego

⁵⁷ Według kursu określonego w § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz.U. Nr 224, poz. 1796) – obowiązywało od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2011 r. (kurs 3,839).

przepisami art. 30 ust. 1 Prawa budowlanego zgłoszenia organowi architektoniczno-budowlanemu o zamiarze ich rozpoczęcia. Brak przekazania takich zgłoszeń spowodował, że organ ten nie miał możliwości odpowiedniego działania w sytuacji, gdyby niektóre z tych robót wymagały uzyskania decyzji o pozwoleniu na ich wykonanie, czy też decyzji o pozwoleniu na użytkowanie ze względu na publiczny charakter ZOO.

- **ZOO w Opolu** nie dokonało zgłoszeń przed rozpoczęciem remontów dachów w dwóch budynkach: odchowalni zwierząt oraz pelikanów (wymiana pokrycia dachowego z gontów bitumicznych, dekowanie, ocieplenie, wzmocnienie istniejącej konstrukcji metalowej więźby dachowej). W powyższej sprawie prowadzone było postępowanie wyjaśniające przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Opolu, który uznał wykonanie ww. robót budowlanych za samowolę budowlaną, jednak odstąpił od nałożenia obowiązku, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego (wykonanie określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem). Niezgłoszenie, według zastępcy Dyrektora ZOO, wynikało z przeoczenia wskutek nadmiaru zajęć.
- W **ZOO w Płocku**, bez wymaganych zgłoszeń, przeprowadzono roboty budowlane polegające na remoncie istniejących obiektów i urządzeń budowlanych, takich jak: woliera ptaków drapieżnych (orłanów i orłosępów), budynek gibbonów, pomieszczenie ekspozycji motyli tropikalnych oraz budynek słoniarni i wykonanie nowych bram w tym budynku.

W **ZOO w Warszawie i we Wrocławiu** przeprowadzono roboty budowlane bez uzyskania pozwolenia konserwatora zabytków na prowadzenie prac w obiektach zabytkowych lub ich otoczeniu. Było to niezgodne z art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁵⁸.

- **ZOO w Warszawie**, którego obszar w 1990 r. wpisano do rejestru zabytków, nie wystąpiło do właściwego konserwatora zabytków o pozwolenie na prowadzenie następujących prac: budowa nawierzchni z kostki betonowej na drodze dojazdowej do zaplecza pawilonu dla małp człekokształtnych (400 m²),

wykonanie strefy izolacyjnej na terenie ZOO (budowa skarpy, nasadzeń krzewów), budowa woliery zewnętrznej dla pawianów, demontaż krat zewnętrznych z okien, wymiana drzwi zewnętrznych wejściowych aluminiowych i witryny aluminiowej na parterze budynku administracyjno-mieszkalnego, remont ogrodzenia wraz z wykonaniem dodatkowego wyjścia z ZOO oraz wykonania chodnika z kostki betonowej. Z informacji uzyskanej w trakcie kontroli NIK od Stołecznego Konserwatora Zabytków w Warszawie⁵⁹ wynikało, że przeprowadzenie ww. prac wymagało stosownych pozwoleń ww. organu. Przyczyną braku powiadomienia konserwatora zabytków o zamiarze wykonania tych prac było, według Dyrektora ZOO, błędne zinterpretowanie przepisów.

- **ZOO we Wrocławiu**, w przypadku trzech zadań (modernizacja bram i przegród w budynku słoniarni, awaryjne zabezpieczenie i pokrycie dachu słoniarni, modernizacja instalacji centralnego ogrzewania w budynku dyrekcji), nie uzyskało pozwolenia konserwatora zabytków.

W **ZOO w Gdańsku i w Warszawie** stwierdzono nienaliczenie (109 zł) albo pobranie w zaniżonej wysokości (o 757 zł) kar umownych za nieterminowe wykonanie przedmiotu zamówień publicznych.

- **ZOO w Warszawie** obciążyło wykonawcę zamówienia dotyczącego zadania „Remont budynku żyrafiami” karą umowną w nieprawidłowej wysokości, z tytułu nieterminowego wykonania przedmiotu umowy. Naliczono karę za 15-dniowe opóźnienie w realizacji zamówienia w kwocie 1,6 tys. zł, podczas gdy faktycznie zwłoka wyniosła 22 dni, a należność z tytułu kary winna wynieść 2,4 tys. zł, tj. o 0,8 tys. zł więcej. Kierownik Działu Technicznego ZOO wyjaśnił, że spowodowane to było błędnym odczytaniem daty na protokole odbioru robót budowlanych.

3.2.3 Warunki przestrzenne hodowli i utrzymywania zwierząt

3.2.3.1 Warunki przestrzenne pomieszczeń zewnętrznych i wewnętrznych

Zmniejszyła się liczba zwierząt w ogrodach zoologicznych w badanym okresie, z 23,6 tys. na początku 2009 r. do 22,4 tys. osobników na

⁵⁸ Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

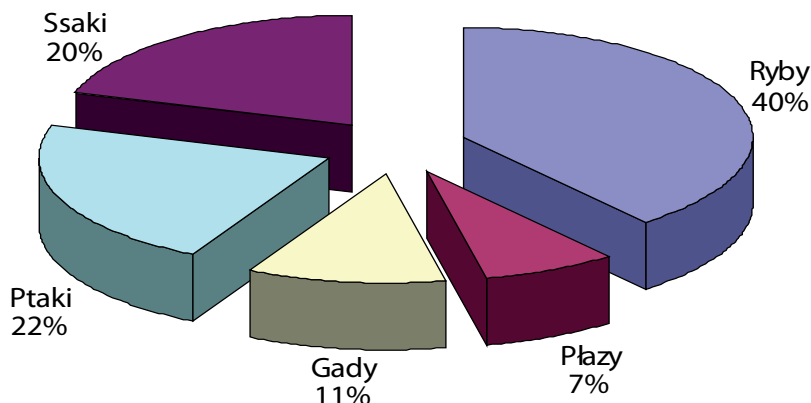
⁵⁹ Informacja uzyskana w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

koniec I półrocza 2011 r. (o 5%). Spadek liczby zwierząt odnotowano w gromadach: ssaki (o 19%) i ptaki (o 13%), a jej wzrost w groma-

dach: płazy (o 21%) i gady (o 8%). Ilość ryb pozostała na niezmiennym poziomie.

Wykres nr 4

Udział procentowy liczby osobników poszczególnych gromad w populacji kręgowców w kontrolowanych ZOO – stan na dzień 30 czerwca 2011 r.



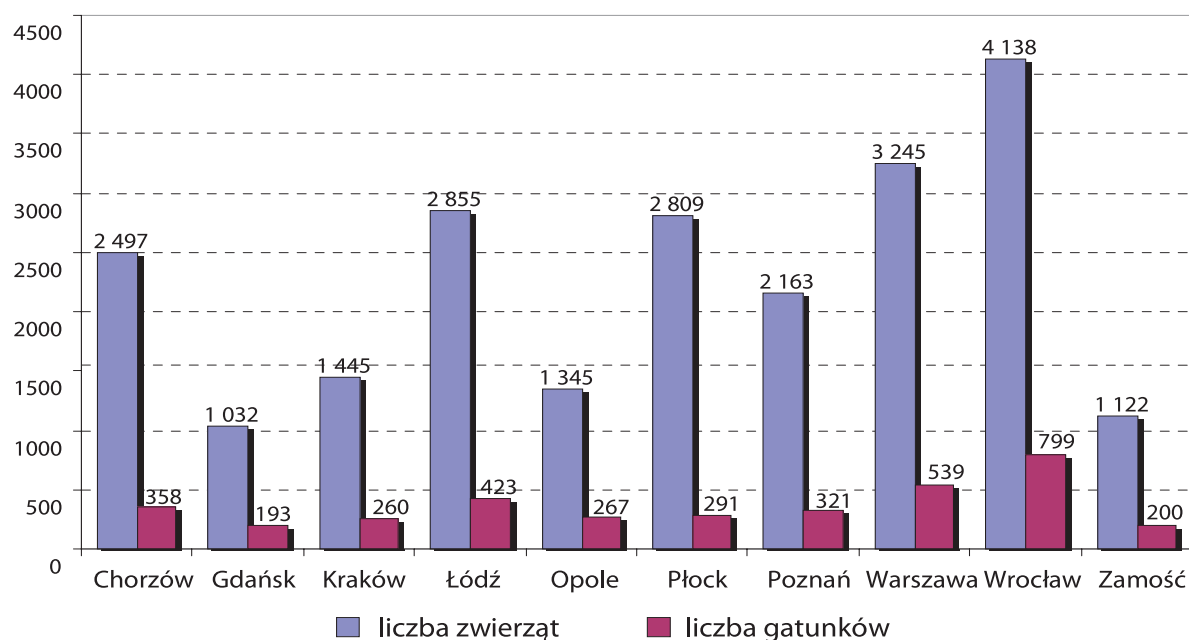
Źródło: ustalenia NIK

Kontrolowane ZOO znacznie różniły się pod względem liczebności kolekcji zwierząt i różnorodności ich gatunków. Według stanu na 30 czerwca 2011 r. najwięcej zwierząt było w ZOO: we Wrocławiu – 4 138 osobników (z 799

gatunków) i Warszawie – 3 245 osobników (z 539 gatunków), a najmniej w ZOO: w Gdańsku – 1 032 osobników (ze 193 gatunków) i Zamościu – 1 122 osobników (z 200 gatunków).

Wykres nr 5

Wielkość kolekcji zwierząt według liczby osobników⁶⁰ i gatunków w kontrolowanych ZOO – stan na dzień 30 czerwca 2011 r.



Źródło: ustalenia NIK

⁶⁰ W liczbie osobników w poszczególnych ZOO nie uwzględniono bezkręgowców (m.in. mięczaki i stawonogi), które w praktyce nie są policzalne.

Tabela nr 1

Wielkość kolekcji zwierząt według liczby osobników⁶¹ i gatunków w poszczególnych gromadach w ZOO – stan na dzień 30 czerwca 2011 r.

Wyszczególnienie	Chorzów	Gdańsk	Kraków	Łódź	Opole	Płock	Poznań	Warszawa	Wrocław	Zamość
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Liczba osobników, z tego w gromadzie:	2 497	1 032	1 445	2 855	1 345	2 809	2 163	3 245	4 138	1 122
ssaki	410	434	491	448	442	195	849	626	679	37
ptaki	595	433	577	613	356	185	443	979	598	148
gady	151	97	109	173	95	264	272	282	943	178
płazy	39	68	36	306	352	97	92	296	326	48
ryby	1 302	-	232	1 315	100	2 068	507	1 062	1 592	711
Liczba gatunków, z tego w gromadzie:	358	193	260	423	267	291	321	539	799	200
ssaki	79	71	82	85	78	36	89	68	112	15
ptaki	91	79	82	138	82	41	99	190	160	52
gady	42	34	33	57	12	57	47	78	199	35
płazy	7	7	7	20	32	15	13	26	45	6
ryby	92	-	40	90	2	102	8	84	160	73
bezkęgowce	47	2	16	33	61	40	65	93	123	19

Źródło: ustalenia NIK

W zakresie spełniania przez ZOO minimalnych warunków przestrzennych hodowli i utrzymywania zwierząt, wymaganych przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska, badaniem w każdym ZOO objęto warunki, w jakich utrzymywane było co najmniej 20% gatunków w każdej z trzech gromad: ssaki, ptaki i gady.

W żadnym z kontrolowanych ZOO nie zapewniono niektórym gatunkom zwierząt minimalnych warunków przestrzennych dla ich hodowli i utrzymywania, określonych w załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska. Nieprawidłowości w tym zakresie, pole-

gające na braku pomieszczeń zewnętrznych⁶² albo wewnętrznych⁶³ oraz niespełnianiu przez istniejące pomieszczenia minimalnych norm przestrzennych, dotyczyły ZOO: w **Chorzowie** – 76 gatunków (37% badanych gatunków), **Gdańsku** – 20 gatunków (10%), **Krakowie** – 22 gatunków (22%), **Łodzi** – 31 gatunków (32%), **Opolu** – 62 gatunków (36%), **Płocku** – 45 gatunków (33%), **Poznaniu** – dwóch gatunków (3%)⁶⁴, **Warszawie** – 167 gatunków (69%), **Wrocławiu** – 119 gatunków (28%) i **Zamościu** – 78 gatunków (63%).

⁶² Porównaj przypis 11.

⁶³ Porównaj przypis 12.

⁶⁴ Porównaj przypis 13.

⁶¹ Porównaj przypis 60.

- W **ZOO w Chorzowie** dla 55 gatunków ptaków i pięciu gatunków ssaków nie zapewniono pomieszczeń wewnętrznych albo zewnętrznych, a pomieszczenia dla sześciu gatunków ssaków oraz terraria dla 10 gatunków gadów były mniejsze od minimalnych przestrzeni, określonych w załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska.
Pomimo pism kierowanych w latach 2009-2010 do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego w Katowicach, o przyznanie środków budżetowych na budowę nowego pawilonu (terrarium-egzotarium) dla gadów, ZOO nie otrzymało środków na ten cel. W efekcie tego ogród przekazał sześć kajmanów okularowych w depozyt do innych ZOO (nastąpił też zgon jednego osobnika) oraz zwrócił właścicielowi dwa krokodyle nilowe, które posiadał w depozycie (nastąpił ponadto zgon dwóch osobników).
- W **ZOO w Gdańsku** pomieszczenia 11 gatunków ssaków i dwa – ptaków oraz terraria siedmiu gatunków gadów nie odpowiadały minimalnym warunkom przestrzennym.
- W **ZOO w Opolu** brak było pomieszczeń dla 36 gatunków ptaków i dwóch gatunków ssaków, a pomieszczenia 12 innych gatunków ssaków i terraria 12 gatunków gadów miały za małe powierzchnie.
- W **ZOO w Warszawie** pomieszczenia 12 gatunków ssaków i 71 gatunków ptaków oraz terraria 41 gatunków gadów nie spełniały minimalnych warunków przestrzennych określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska. Ponadto dla 14 gatunków ptaków i jednego gatunku ssaka (góralek przyłdkowy) w ogóle nie zapewniono pomieszczeń zewnętrznych, a dla 28 gatunków ptaków – pomieszczeń wewnętrznych, wymaganych przepisami ww. rozporządzenia.
- W **ZOO we Wrocławiu**, minimalnych powierzchni pomieszczeń określonych w ww. rozporządzeniu, nie zapewniono dla 14 gatunków ssaków, sześciu – ptaków, 20 – gadów, a ponadto brak było pomieszczeń dla 73 gatunków ptaków i sześciu – ssaków.
- W **ZOO w Zamościu** 58 gatunków ssaków i ptaków nie miało pomieszczeń wewnętrznych albo zewnętrznych, wymaganych przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska. Ponadto, pomieszczenia trzech gatunków ssaków, ośmiu gatunków ptaków i terraria dziewięciu gatunków gadów nie spełniały norm przestrzennych.
Zdecydowana większość z badanych gatunków przebywała w trakcie kontroli tymczasowo w pomieszczeniach zastępczych, ze względu na prowadzone od września 2009 r. prace związane z mo-

dernizacją i rozbudową obiektów ZOO. Oddanie do użytku obiektów po wykonaniu ww. prac (planowane w IV kwartale 2011 r.), miało spowodować poprawę warunków przestrzennych hodowli i utrzymywania 48 gatunków ptaków, 20 gatunków ssaków i 2 gatunków gadów.

Nieprzestrzeganie minimalnych wymogów przestrzennych hodowli i utrzymywania zwierząt w ogrodach zoologicznych wynikało przede wszystkim z braku środków finansowych na budowę nowych lub modernizację istniejących obiektów ekspozycyjnych (za wyjątkiem ZOO w Zamościu⁶⁵) oraz trudności w interpretacji przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska i określenia w nim warunków przestrzennych, które – zdaniem kierowników ZOO – nie w pełni odpowiadały potrzebom biologicznym niektórych gatunków zwierząt.

- Prezes zarządu spółki prowadzącej **ZOO we Wrocławiu** wyjaśnił, że wymóg wynikający z rozporządzenia Ministra Środowiska zapewnienia pomieszczeń wewnętrznych dla krajowych ptaków z gatunków osiadłych (niemigrujących), a nawet żyjących stale poza kołem podbiegunowym, należy uznać za niezasadny i „absurdalny”. Podobnie jest w przypadku ssaków wysokogórskich, krajowych i polarnych.
- W **ZOO w Chorzowie**, dla ptaków z gatunków: bernikle, ohary, podgorzałki, łabędzie, uszaki, pawie i żurawie, nie zapewniono stałych pomieszczeń wewnętrznych. Według wyjaśnień Dyrektora ZOO zwierzęta te pochodzą ze stref klimatycznych z chłodną lub mroźną porą roku i przystosowane są do polskich warunków pogodowych. Większość z tych gatunków wymaga tzw. „przechłodzenia”, aby w kolejnym sezonie ciepłym z powodzeniem przystąpić do lęgów.

W rozporządzeniu Ministra Środowiska nie określono, jak sumować wymiary przestrzenne pomieszczeń, w których przebywają różne gatunki zwierząt, tzw. ekspozycje mieszane.

- W **ZOO w Warszawie** w wolierach ptaszarni jak i w tzw. Hali Wolnych Lotów (zdjęcie nr 4), ptaki były dobrane w taki sposób, aby zajmowały przestrzenie na różnych wysokościach pomieszczeń. Z gatunkami preferującymi górne partie wolier (wikłacz, szpaki,

⁶⁵ ZOO w Zamościu było w trakcie realizowanej przez Urząd Miasta Zamość przebudowy, która obejmowała większość obiektów ekspozycyjnych.

turaki) były trzymane ptaki naziemne (przepiórki, puchoczuby) lub nawodne (długoszpony i cyraneczki). Przestrzeń życiowa tych odmiennych gatunków ptaków nie zachodziła na siebie. Według wyjaśnień Dyrektora ZOO „zwykłe” sumowanie zalecanych wymiarów nie oddaje komfortu życia tych ptaków.

W rozporządzeniu Ministra Środowiska nie określono także, jak liczyć powierzchnie pomieszczeń dla zwierząt niektórych gatunków, w przypadku gdy w ZOO utrzymywany jest jeden osobnik danego gatunku. Przykładowo dla szympanсів, żyraf, lemurów, wilków określono minimalne powierzchnie pomieszczeń dla

pary osobników tych gatunków oraz sposób liczenia tych wymiarów dla liczniejszej grupy hodowlanej zwierząt.

Opinie uczestników zorganizowanego przez NIK panelu ekspertów, dotyczące przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska, przedstawiono w załączniku nr 3 do niniejszej Informacji.

Przykłady nowoczesnych form ekspozycji zwierząt w kontrolowanych ZOO ilustrują poniższe zdjęcia, wykonane w trakcie kontroli NIK

Zdjęcie nr 1
ZOO w Gdańsku – woliera kondora wielkiego



Zdjęcie nr 2
ZOO w Krakowie – wybieg tygrysa amurskiego



Zdjęcie nr 3
ZOO w Opolu – wybieg goryla nizinnego



Zdjęcie nr 4

ZOO w Warszawie – Hala Wolnych Lotów



3.2.3.2 Wyposażenie pomieszczeń

W pięciu ZOO (w **Chorzowie, Gdańsku, Płocku, Poznaniu i Zamościu**) stwierdzono przypadki braku wymaganego przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska wyposażenia pomieszczeń, w których przebywały zwierzęta, głównie w urządzenia umożliwiające realizację ich naturalnych zachowań.

- W **ZOO w Chorzowie** brak wymaganego wyposażenia stwierdzono w pomieszczeniach: dwóch gatunków ssaków (hipopotama nilowego, któremu nie zapewniono wybiegu o naturalnym podłożu i szynszyli malej – brak podłoża umożliwiającego kopanie) i ośmiu gatunków gadów (w przypadku siedmiu gatunków z rodzaju boa i pyton brak było konarów do wspinania się, a w przypadku jednego także basenu – dla anakondy zielonej, która powinna mieć basen zajmujący 50% powierzchni terrarium). Ponadto dla marabuta (ptak z rodziny bocianowatych) nie zapewniono basenu.
- W **ZOO w Poznaniu** brak było w terrarium dla pary krokodyli przegród i kryjówek. W pomieszczeniu

w budowanym pawilonie przewidziano urządzenie przegród i kryjówek.

- W **ZOO w Zamościu** w pomieszczeniu kanguroszcza nie zapewniono naturalnego podłoża umożliwiającego kopanie.

3.2.4 Realizacja planów (programów) działalności

Obowiązujące w badanym okresie przepisy nie nakładały obowiązku opracowywania planów (programów) działalności ogrodów zoologicznych⁶⁶. Sześć z kontrolowanych ZOO (w **Gdańsku, Krakowie, Opolu, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu**) opracowywało jednak takie plany.

W 2010 r. sporządzono również „Strategie rozwoju ZOO” w **Chorzowie** (na lata 2011–2015) i w **Łodzi** (na lata 2010–2025).

⁶⁶ Porównaj przypis 14.

Plany działalności ww. ZOO, które uwzględniły realizację statutowych zadań ogrodów zoologicznych, w tym w szczególności poprawę warunków przestrzennych hodowli i utrzymywania zwierząt, w znacznym stopniu nie były realizowane ze względu na niedobory środków pieniężnych.

- W **ZOO w Gdańsku**, którego plan działalności hodowlanej na lata 2007–2011 obejmował realizację 15 zadań, nie rozpoczęto m.in. budowy wybiegu i pawilonu dla lwów (pomimo opracowania projektu architektoniczno-budowlanego) i w związku z tym nie sprowadzono do ogrodu tych zwierząt.
- W **ZOO w Opolu**, z przewidzianych w planie na lata 2008–2012 25 zadań, do sierpnia 2011 r. nie podjęto działań w celu wykonania 11 przedsięwzięć, w tym m.in. odbudowy zniszczonego w czasie powodzi w 1997 r. akwarium-terrarium z częścią przeznaczoną dla zwierząt aktywnych nocą, budowy pawilonu orangutanów i nosorożców pancernych oraz wybiegu psów dingo.
- W **ZOO w Poznaniu** m.in. nie wykonano ujętego w programie działalności projektu dotyczącego budowy ośrodka stacjonarnego do prowadzenia zajęć programowych dla dzieci szkół podstawowych i gimnazjalnych oraz konferencji i spotkań naukowych, a także nie udało się zaadaptować do innej formy wykorzystania starych obiektów, m.in. pawilonu drapieżnych zwierząt.

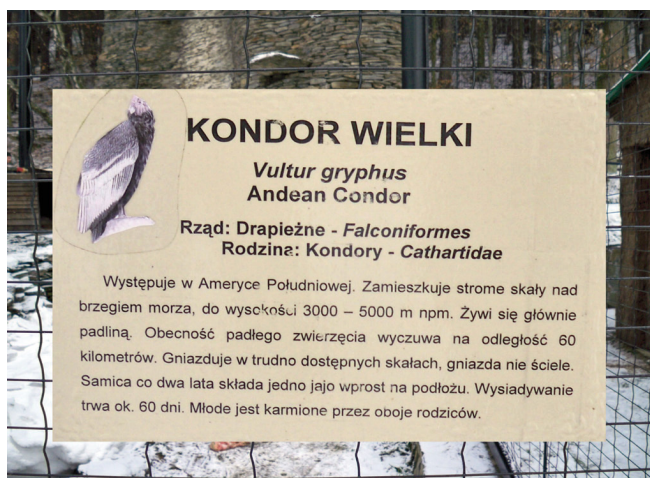
- W **ZOO we Wrocławiu** nie zrealizowano sześciu z 13 zadań objętych planem działalności na 2010 r., pomimo iż realizacja niektórych przedsięwzięć przyczyniłaby się do polepszenia warunków hodowli i utrzymywania zwierząt oraz zwiększenia atrakcyjności ZOO dla zwiedzających (budowa obiektu zimowego dla świń rzecznych i mangab czarnych, budowa wybiegu i zimowiska dla pekari czako i ostronosów).

Pomimo ograniczeń finansowych, ZOO podejmowały działania w celu realizacji innych zadań statutowych, związanych z edukacją w zakresie ochrony gatunkowej zwierząt oraz uczestnictwem w badaniach naukowych, mających na celu ochronę gatunków zagrożonych wyginięciem w stanie wolnym.

Kontrolowane ogrody zoologiczne prowadziły edukację nieformalną i formalną. Edukacja nieformalna, skierowana do zwiedzających ZOO, związana była z ekspozycją zwierząt, tj. przede wszystkim z umieszczonymi na terenie ogrodów tabliczkami informacyjno-dydaktycznymi z danymi o nazwie gatunku, miejscu jego naturalnego występowania oraz ogólnymi informacjami o trybie życia (zdjęcie nr 5 i 6).

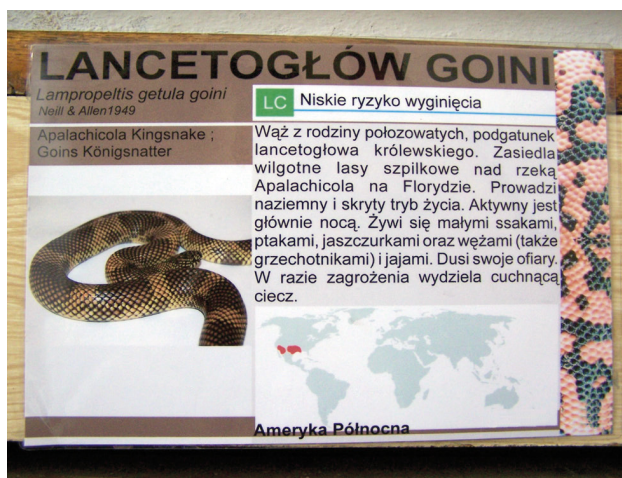
Zdjęcie nr 5

Przykładowa tablica w ZOO w Gdańsku



Zdjęcie nr 6

Przykładowa tablica w ZOO we Wrocławiu



Edukacja formalna realizowana była poprzez organizację m.in. dla dzieci i młodzieży szkolnej zajęć lekcyjnych, których celem było przekazywanie wiedzy o roli ogrodów zoologicznych w ratowaniu ginących gatunków zwierząt, a także uświadamianie zagrożeń i różnorodności biologicznej fauny.

- **ZOO w Gdańsku** organizowało średnio w roku zajęcia edukacyjne dla prawie trzech tysięcy uczniów m.in. szkół podstawowych, gimnazjalnych i liceów.
- **ZOO w Płocku** w badanym okresie zorganizowało 651 lekcji, w których uczestniczyło 24 832 dzieci i młodzieży szkolnej.

Uczestnictwo ogrodów zoologicznych w badaniach naukowych polegało głównie na współpracy z innymi podmiotami, zwłaszcza szkołami wyższymi. Dotyczyła ona udostępniania materiałów do prowadzenia badań, a ponadto organizacji dla studentów praktyk i staży oraz wykładów i seminariów.

- **ZOO w Chorzowie** uczestniczyło w badaniach prowadzonych wspólnie z innymi ośrodkami w kraju i za granicą (EAZA), dotyczących m.in. tworzenia grup hodowlanych chronionych gatunków awifauny krajowej i prac hodowlanych związanych z ich rozmnażaniem, zbioru materiału biologicznego dla Śląskiego Uniwersytetu Medycznego w ramach badań nad kleszczami, jako rezerwuarami i wektorami wybranych chorób odkleszczowych na terenach rekreacyjnych Górnego Śląska, udziału w projekcie oryksa szablrogiego (badania morfologii, genetyki i przyczyn śmiertelności, przesyłania próbek do badań histopatologicznych i analiz genetycznych), współpracy z uczelniami wyższymi, w tym w zakresie staży i praktyk studenckich oraz pomocy przy pracach licencjackich i magisterskich.
- **ZOO we Wrocławiu** współpracowało z Uniwersytetem Przyrodniczym we Wrocławiu, Uniwersyteciem Wrocławskim oraz Uniwersyteciem Poznańskim. W ramach współpracy udostępniano materiały do badań, zwierzęta do prowadzenia obserwacji oraz literaturę fachową. Corocznie w oparciu o materiały ZOO powstawało kilkanaście prac magisterskich. Prowadzone były także praktyki zawodowe dla kilkudziesięciu studentów. Ponadto, wspólnie z Instytutem Genetyki Uniwersytetu Przyrodniczego, ZOO wystąpiło o grant z Komitetu Badań Naukowych na badania nad zmiennością genetyczną tapirów

w hodowlach europejskich. Grant został przyznany i badania były realizowane.

Głównym czynnikiem ograniczającym rozwój ogrodów zoologicznych, bez względu na formę organizacyjno-prawną, był brak odpowiedniej ilości środków finansowych. Ich niedobór we wszystkich ZOO, powodował ograniczenia m.in. w uczestnictwie w badaniach naukowych oraz w programach ochrony gatunków na wolności. Rozwój ogrodów determinowany był m.in. możliwością uczestnictwa w europejskim programie ochrony zwierząt⁶⁷.

- Dyrektor **ZOO w Chorzowie** wyjaśniła, że niedobór środków finansowych spowodował m.in. brak możliwości kierowania pracowników ZOO na spotkania Europejskiego Stowarzyszenia Ogrodów Zoologicznych i Akwariów.
- Według wyjaśnień Dyrektora **ZOO w Łodzi** „skromne” środki, jakimi dysponowało w ostatnich latach ZOO, ograniczały możliwość rozwijania działalności naukowo-badawczej. Budżet ZOO pozwalał jedynie na podstawowe utrzymanie posiadanych zwierząt oraz przeprowadzenie najpilniejszych niezbędnych i niedrogich remontów, wymuszonych „fatalnym” stanem technicznym obiektów, a także nieliczne, niewielkie kosztowo inwestycje poprawiające warunki utrzymywania zwierząt.
- Dyrektor **ZOO w Płocku** wyjaśnił, że od kilku lat wydatki w planie finansowym ZOO są na tym samym poziomie, a znaczne podwyżki cen energii, wody, paliw oraz żywności dla zwierząt spowodowały konieczność przeniesienia wydatków z działalności remontowej na wydatki dotyczące podstawowych kosztów działalności ogrodu.
- Według wyjaśnień Dyrektora **ZOO w Poznaniu** badania naukowe oraz prowadzenie hodowli są ograniczone do niezbędnego zakresu. Na przykład ogród mógłby uczestniczyć w szeregu projektów między ZOO krajowymi i zagranicznymi, dotyczącymi ochrony gatunkowej zwierząt zagrożonych wyginięciem, ale ze względu na ograniczanie przyznanych środków, zadanie to realizuje w sposób „śladowy”. Utrudnieniem w pozyskaniu środków pozabudżetowych – np. grantów na projekty badawcze jest funkcjonowanie ZOO w formie jednostki budżetowej (brak osobowości prawnej), co w konsekwencji uniemożliwia uzyskanie statusu jednostki badawczo-rozwojowej.

⁶⁷ Porównaj przypis 16.

- Według wyjaśnień Dyrektora **ZOO w Warszawie** czynne angażowanie się w programy *ex situ*⁶⁸ i *in situ*⁶⁹ zagrożonych gatunków wymaga większej samodzielności finansowej, niż posiada ogród jako jednostka budżetowa. Wynika to z konieczności zaciągania zobowiązań finansowych na okres dłuższy niż jeden rok, sponsorowania działań poza Polską, obsługą darowizn i dotacji, budową za granicą pomieszczeń dla zwierząt, a także z konieczności wielu kosztownych wyjazdów zagranicznych. W tego typu działaniach przodują bogate ogrody zoologiczne z USA, a także duże ogrody z dawnych krajów „kolonialnych” (zwłaszcza Wielkiej Brytanii, Francji i Holandii).

3.2.5 Zatrudnienie i kwalifikacje pracowników

Liczba pracowników w poszczególnych ZOO, w przeliczeniu na pełne etaty, była zróżnicowana: od 37,5 w Zamościu i 69,61 w Płocku do 148,6 w Warszawie i 142,03 w Chorzowie. Średnie przeciętne miesięczne wynagrodzenie w kontrolowanych ogrodach w I półroczu 2011 r. wyniosło 2,8 tys. zł, natomiast w poszczególnych ZOO znacznie się różniło i wynosiło: od 1,9 tys. zł w Zamościu i 2,2 tys. zł w Chorzowie do 4,1 tys. zł w Płocku i 4,0 tys. zł w Warszawie.

W trzech ZOO (**w Łodzi, Opolu i Warszawie**) stwierdzono przypadki zatrudnienia osób, które nie posiadały wymaganego wykształcenia lub stażu pracy na określonym stanowisku.

- **ZOO w Łodzi**, na stanowiskach pomocniczych i obsługi: robotnik gospodarczy i pomoc rzemieślnika, zatrudniło dwie osoby, które posiadały wykształcenie podstawowe, zamiast zasadnicze zawodowe, wymagane przepisami załącznika nr 3 (część H tabeli nr IV) do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁷⁰.
- **ZOO w Opolu** zatrudniło na stanowisku kasjera dwie osoby z wykształceniem średnim, które nie po-

siadały określonego w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia dwuletniego stażu pracy (miały półroczny i półtoraroczny staż). Według odpowiedzialnego za sprawy kadrowe pracownika ZOO, było to podyktowane koniecznością zapewnienia prawidłowego funkcjonowania kasy biletowej ogrodu w okresie wzmożonego ruchu turystycznego.

- **ZOO w Warszawie** przyjęło do pracy, na stanowisko pielęgniarza zwierząt (opiekuna zwierząt), 10 osób, które nie posiadały określonego w wewnętrznym regulaminie wynagradzania pracowników ZOO, doświadczenia zawodowego, tj. co najmniej dwuletniego stażu pracy. Według Dyrektora ZOO, przyczyną powyższego były trudności z naborem do pracy osób posiadających odpowiednie doświadczenie.

ZOO w Warszawie i w Zamościu nie przeprowadziły otwartego i konkurencyjnego naboru na trzy wolne stanowiska urzędnicze, co było niezgodne z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁷¹. Zatrudnienie trzech osób, bez dopełnienia obowiązku ogłoszenia o wolnym stanowisku urzędniczym i o naborze kandydatów na to stanowisko w Biuletynie Informacji Publicznej, naruszało art. 13 ust. 1 ww. ustawy.

- W **ZOO w Warszawie** dotyczyło to zatrudnienia osób na stanowiskach: referent ds. kontroli wewnętrznej oraz referent dydaktyki, a w **ZOO w Zamościu** – osoby na stanowisko kasjera.

3.2.6 System kontroli zarządczej

W objętych kontrolą ZOO formalnie ustanowiono i opisano w procedurach system kontroli zarządczej⁷². Ogrody zoologiczne posiadały regulaminy organizacyjne oraz opracowały m.in. przyjęte zasady (polityki) rachunkowości oraz regulaminy dotyczące udzielania zamówień publicznych.

Istniejące w ogrodach procedury w zakresie spraw rachunkowo-finansowych oraz zamówień publicznych nie zapewniły jednak prawidłowej realizacji wydatków, w tym udzielania zamówień publicznych i realizacji zadań nimi finansowanych.

⁶⁸ Ochrona gatunków zwierząt poza miejscem ich naturalnego występowania (art. 5 pkt 6 ustawy o ochronie przyrody).

⁶⁹ Ochrona gatunków zwierząt w miejscach ich naturalnego występowania (art. 5 pkt 7 ustawy o ochronie przyrody).

⁷⁰ Dz.U. Nr 50, poz. 398 ze zm.

⁷¹ Dz.U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.

⁷² Porównaj przypis 15.

Obowiązujące w ZOO regulaminy nie były w pełni stosowane ze względu na brak skutecznego nadzoru, a w innych przypadkach nie ustanowiono niezbędnych mechanizmów kontrolnych, które by zapewniły przestrzeganie przyjętych zasad postępowania.

Zgodnie z obowiązującymi jednostki budżetowe przepisami art. 47 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 2005 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych z 2009 za zapewnienie prawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej⁷³ odpowiadali, będący kierownikami jednostki, dyrektorzy ZOO.

- **ZOO w Chorzowie** nie wprowadziło mechanizmu kontrolnego zapewniającego przekazywanie Głównej Księgowej przez Dział Techniczny informacji o zakończonych inwestycjach i dokumentacji niezbędnej do wystawienia dowodów księgowych, będących podstawą ujęcia poniesionych nakładów w ewidencji środków trwałych. Wiązało się to z powstaniem nieprawidłowości opisanej na str. 19 niniejszej Informacji.
- Pracownikom **ZOO w Zamościu** prowadzącym postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie określono w zakresach czynności obowiązku realizacji takich zadań. W zakresach tych nie uwzględniono także sporządzania rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach publicznych, co skutkowało nieprawidłowością opisaną na str. 24 niniejszej Informacji.
- **ZOO we Wrocławiu** nie opracowało szczegółowego trybu przeprowadzania kontroli oraz postępowania pokontrolnego, do czego zobowiązane było § 55 regulaminu organizacyjnego ZOO. Nie sporządzono także planu kontroli, o którym mowa w § 54 ww. regulaminu. Według wyjaśnień kierownika ZOO, powyższe zaniechanie spowodowane było wyęzioną i czasochłonną pracą nad przygotowaniem przetargu na budowę Oceanarium.

3.2.7 Inne ustalenia kontroli

3.2.7.1 Nadzór nad działalnością ZOO

Sprawowany nadzór nad działalnością ZOO przez organy wykonawcze j.s.t. – w zakresie gospodarki finansowej oraz regionalnych dyrek-

torów ochrony środowiska – w zakresie działalności m.in. hodowlanej, nie zapobiegł wystąpieniu nieprawidłowości.

- W okresie od dnia 1 stycznia 2009 r. do dnia 30 czerwca 2011 r.:
 - w **ZOO w Płocku** Urząd Miasta Płocka przeprowadził jedną kontrolę (nie wydano zaleceń pokontrolnych),
 - w **ZOO w Warszawie** Urząd m. st. Warszawy przeprowadził jedną kontrolę, która dotyczyła przestrzegania procedur udzielania zamówień publicznych w 2009 r.; w wyniku kontroli Urząd wydał zalecenia, które ZOO wykonało,
 - w **ZOO w Zamościu** Urząd Miasta Zamość przeprowadził jedną kontrolę – w zakresie zasadności realizacji 9,78% wydatków budżetu ZOO w 2008 r. oraz przestrzegania procedur kontroli finansowej; nieprawidłowości nie stwierdzono.

Z informacji od Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska⁷⁴ wynika, że właściwych, ze względu na miejsce położenia ogrodu zoologicznego, trzech regionalnych dyrektorów ochrony środowiska nie przeprowadziło kontroli z urzędu (raz na trzy lata) ZOO: w **Krakowie, Łodzi i Wrocławiu**, pomimo upływu terminu określonego w art. 77 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody.

Kontrole przeprowadzone przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska w ZOO w **Opolu**⁷⁵ i w **Chorzowie**⁷⁶ nie wykazały nieprawidłowości w zakresie warunków przestrzennych hodowli i utrzymywania zwierząt, chociaż takie nieprawidłowości występowały, co potwierdziła kontrola NIK. Przedmiotem badań kontrolnych ww. organów była m.in. problematyka dotycząca zapewnienia zwierzętom minimalnych warunków ich hodowli i utrzymywania w ogrodzie zoologicznym, określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska.

⁷³ Porównaj przypis 15.

⁷⁴ Informacja uzyskana w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁷⁵ Kontrola przeprowadzona w październiku 2011 r.

⁷⁶ Kontrola przeprowadzona w lipcu 2010 r.

3.2.7.2 Dochody (przychody) ZOO

W ogrodach zoologicznych prowadzonych w formie jednostki budżetowej oraz ZOO we Wrocławiu, działającego w formie spółki prawa handlowego, największy udział w dochodach (przychodach) miały kwoty z tytułu sprzedaży biletów wstępu do ZOO, natomiast największa kwota przychodów ZOO w Krako-

wie, prowadzonego przez fundację, związana była z wynagrodzeniem otrzymywanym od miasta Krakowa m.in. za prowadzenie ogrodu zoologicznego. Poza dochodami realizowanymi z powyższych tytułów, ogrody pobierały przede wszystkim kwoty związane z dzierżawą składników majątkowych oraz sprzedażą pamiątek i przewodników po ZOO.

Tabela nr 2

Kwoty wykonanych dochodów (przychodów⁷⁷) przez ZOO oraz ich relacja do zrealizowanych wydatków (kosztów⁷⁸) w latach 2009, 2010 i I półroczu 2011 r.

w tys. zł

Wyszczególnienie	Dochody (przychody) ogółem	w tym	Udział % dochodów ze sprzedaży biletów w dochodach ogółem (kol. 3 / kol. 2)	Wydatki (koszty) ogółem	Relacja dochodów do wydatków w % (kol. 2 / kol. 5)
		ze sprzedaży biletów wstępu			
1	2	3	4	5	6
Chorzów	11 638,6	6 965,8	60%	37 692,3	31%
Gdańsk	10 702,3	8 692,6	81%	22 813,5	47%
Kraków	32 972,1 ⁷⁹	7 291,7	22%	33 222,9	99%
Łódź	4 318,7	3 447,2	80%	21 902,4	20%
Opole	5 367,8	3 048,9	57%	23 246,9	23%
Płock	1 695,9	1 669,4	98%	15 998,2	11%
Poznań	11 192,6	7 007,1	63%	39 001,2	29%
Warszawa	25 130,3	22 210,4	88%	44 884,1	56%
Wrocław	19 149,5	16 645,8	87%	53 014,8	36%
Zamość	1 020,7	864,2	85%	4 644,3	22%
Razem	123 188,5	77 843,1	63%	296 420,6	42%

Źródło: ustalenia NIK

⁷⁷ Dotyczy ZOO w Krakowie, prowadzonego przez fundację oraz ZOO we Wrocławiu, działającego w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

⁷⁸ Porównaj przypis 77.

⁷⁹ W tym środki finansowe otrzymane z budżetu miasta Krakowa – 24 432 tys. zł.

Zaległości w należnościach z tytułu dochodów (przychodów) skontrolowanych ZOO, na koniec I półrocza 2011 r., wyniosły ogółem 926,9 tys. zł.

3.2.7.3 Zezwolenie na prowadzenie działalności ZOO

ZOO we Wrocławiu prowadzone było od 1 stycznia 2010 r. przez nowy podmiot (ZOO WROCŁAW Sp. z o.o.)⁸⁰ bez uzyskania nowego zezwolenia na prowadzenie ogrodu zoologicznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Zarząd Spółki nie wystąpił z wnioskiem do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o wydanie zezwolenia na prowadzenie ww. ogrodu uznając, że w tym przypadku nie zmienił się wnioskodawca. Z informacji uzyskanej w trakcie kontroli od Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska⁸¹ również wynika, że nowy podmiot powinien wystąpić z wnioskiem do ww. organu o wydanie aktualnego zezwolenia na prowadzenie ZOO.

⁸⁰ Do 31 grudnia 2009 r. podmiotem prowadzącym ZOO było Miasto Wrocław.

⁸¹ Informacja uzyskana w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

3.2.7.4 Przeglądy okresowe stanu technicznego obiektów budowlanych ZOO

W **ZOO w Poznaniu i we Wrocławiu** nie przeprowadzono okresowych rocznych kontroli stanu technicznego niektórych obiektów budowlanych, a w **ZOO w Poznaniu** także pięcioletnich kontroli, czym naruszono przepisy – odpowiednio – art. 62 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 Prawa budowlanego.

- W **ZOO w Poznaniu** nieprawidłowości dotyczyły 10 obiektów. Odpowiedzialny pracownik ZOO wyjaśnił, że niewykonanie kontroli wynikało z braku środków finansowych oraz okresu urlopowego.
- W **ZOO we Wrocławiu** nie przeprowadzono kontroli dwóch budynków: administracyjnego i słoniarni.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK, w ramach priorytetowego kierunku kontroli „Państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi”, w obszarze badań „Gospodarowanie publicznymi środkami finansowymi”.

Kontrolę planową pt. „Wykorzystanie środków publicznych przez wybrane ogrody zoologiczne” poprzedziła kontrola rozpoznawcza, przeprowadzona w Miejskim Ogrodzie Zoologicznym „Wybrzeża” w Gdańsku⁸². W wyniku tej kontroli ujawniono nieprawidłowości, których przykłady przedstawiono w rozdziale 3 Informacji o wynikach kontroli.

Do niniejszej kontroli planowej oraz kontroli rozpoznawczej zostało wybranych 10 największych, zarówno pod względem liczebności kolekcji zwierząt, jak i powierzchni terenu jaki zajmują, ZOO w Polsce. Ogrody te należą do Europejskiego Stowarzyszenia Ogrodów Zoologicznych i Akwariów [str. 14 niniejszej Informacji].

Szczegółowym badaniem w ogrodach zoologicznych objęto:

- 30 wydatków (po 10 w każdym kontrolowanym roku) związanych z zakupem materiałów, usług remontowych i pozostałych oraz wydatków inwestycyjnych, z tego: 15 dobranych celowo (o najwyższych kwotach) i 15 – losowo (za pomocą programu komputerowego). Z założenia, w badanej próbie co najmniej 50% wydatków dotyczyło ochrony zwierząt i zapewnienia im odpowiednich warunków bytowych (np. modernizacja obiektów ekspozycyjnych, dostawa karmy),
- co najmniej sześć losowo wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, z tego: trzy udzielone w trybie przetargu nieograniczonego oraz trzy udzielone w innym trybie niż podstawowy, spośród

zamówień na realizację których poniesiono wydatki objęte badaniem,

- warunki przestrzenne wymagane przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska, w jakich utrzymywane było co najmniej 20% losowo wybranych gatunków zwierząt w każdej z gromad: ssaki, ptaki i gady,
- kwalifikacje przyjętych do pracy w badanym okresie pracowników oraz przestrzeganie procedury przy naborze na wolne stanowiska pracy.

W celu poznania opinii ekspertów na temat obowiązujących w Polsce rozwiązań prawnych dotyczących niektórych aspektów funkcjonowania ogrodów zoologicznych, NIK przeprowadziła w dniu 13 grudnia 2011 r. dyskusję panelową. Wypowiedzi uczestników panelu przedstawiono w notatce stanowiącej załącznik nr 3 do niniejszej Informacji.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Wszystkie protokoły kontroli zostały podpisane bez zastrzeżeń. Wyniki kontroli przeprowadzonych w pięciu ogrodach zoologicznych⁸³ omówiono na naradach pokontrolnych, w których uczestniczyło łącznie 28 osób.

W trakcie kontroli, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięgnięto informacji od podmiotów niekontrolowanych:

- z Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, m.in. w zakresie kontroli ogrodów zoologicznych przeprowadzonych przez regionalne dyrekcje ochrony środowiska oraz ich przedmiotu i wyników,
- od dziewięciu organów wykonawczych j.s.t. m.in. w sprawie sprawowanego nadzoru nad działalnością ZOO,
- od dwóch właściwych konserwatorów zabytków, w zakresie wymogu uzyskania pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych

⁸² Porównaj przypis 2.

⁸³ ZOO w: Gdańsku, Krakowie, Łodzi, Poznaniu i Warszawie.

- nych, na terenie ZOO, w obiektach zabytkowych lub ich otoczeniu,
- z ZOO w Gdańsku, w zakresie informacji ogólnych o działalności ogrodu w latach 2009, 2010 i I półroczu 2011 r. dotyczących: dochodów i wydatków budżetowych, zamówień publicznych oraz zatrudnienia.

W związku z dokonanyymi ustaleniami, już w trakcie kontroli kierownicy jednostek kontrolowanych podejmowali działania w celu wyeliminowania stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości, m.in.:

- w **ZOO w Chorzowie** ujęto w księgach rachunkowych nakłady związane z realizacją dwóch zadań inwestycyjnych o łącznej wartości 550,8 tys. zł,
- w **ZOO w Gdańsku** dwa gatunki żab (drzewołaz błękitny oraz drzewołaz żółtopasy) zostały przeniesione do terrariów, których wymiary spełniały wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska,
- w **ZOO w Poznaniu** przeprowadzono załączne kontrole (roczne i pięcioletnie) stanu technicznego obiektów budowlanych,
- w **ZOO w Warszawie** sporządzono dowody OT i ujęto w księgach rachunkowych ZOO na koncie 011 „Środki trwałe” nakłady związane z realizacją czterech zadań inwestycyjnych (o wartości 172,6 tys. zł) oraz wystawiono notę obciążeniową na kwotę 0,8 tys. zł, stanowiącą karę umowną za opóźnienie (siedem dni) w wykonaniu przedmiotu umowy.

Oceny kontrolowanej działalności oraz uwagi i wnioski przedstawione zostały w 10 wystąpieniach pokontrolnych. Do jednego z nich zgłoszono zastrzeżenia, które nie zostały rozpatrzone, gdyż wniesiono je po upływie ustawowego terminu do ich zgłoszenia.

W wystąpieniach pokontrolnych do kierowników ZOO, w których przedstawiono łącznie 55 wniosków, NIK postulowała m.in. o:

- zapewnienie dokonywania dekretacji na dowodach księgowych zgodnie z przyjętymi zasadami (polityką) rachunkowości,
- prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców,
- sporządzanie i przekazywanie Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach publicznych,
- wzmocnienie nadzoru nad realizacją, przed rozpoczęciem robót budowlanych, obowiązków formalno-prawnych wynikających z Prawa budowlanego,
- podjęcie działań mających na celu poprawę warunków przestrzennych hodowli i utrzymania zwierząt w ZOO,
- podjęcie działań w celu poprawy skuteczności kontroli zarządczej w obszarach, w których stwierdzono nieprawidłowości.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne kierownicy ZOO poinformowali NIK o podjętych działaniach w celu realizacji wniosków pokontrolnych, polegających na:

- ustaleniu obowiązku wpisywania na dowodach księgowych miesiąca ich księgowania,
- nasileniu kontroli w zakresie udzielania zamówień publicznych oraz wydaniu odpowiedzialnemu pracownikowi nakazu konsultowania tych spraw z odpowiednim wydziałem nadzorującego urzędu miasta,
- wprowadzeniu regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty 14 tys. euro,
- upomnieniu i zobowiązaniu kierownika Działu Technicznego ZOO i jego zastępcy do dokonywania wszelkich zgłoszeń zamiaru wykonania robót budowlanych właściwemu organowi architektoniczno-budowlanemu,
- dokonaniu redukcji liczby posiadanych zwierząt (m.in. hipopotam karłowaty, para patasów, żółw świątynny, połów amurski,

- waran leśny, pyton, dwa krokodyle nilowe, 30 żółwi czerwonołbich),
- zaoferowaniu do przekazania innym ZOO całego stada pawianów płaszczowych i stada koczokodanów błotnych, o wolierę których powiększone zostanie pomieszczenie makaków czubatych,
- rozpoczęciu procesu redukcji nadwyżek hodowlanych kangurów i kóz domowych,
- zwróceniu się z wnioskiem o uwzględnienie w budżecie Miasta Opola na 2012 r. środków finansowych z przeznaczeniem na prace projektowe i budowlane mające na celu poprawę warunków hodowli i utrzymywania zwierząt,
- rozpoczęciu prac nad nowym regulaminem kontroli zarządczej.

W związku z ustaleniami kontroli w ogrodach zoologicznych, Najwyższa Izba Kontroli skierowała 11 dodatkowych wystąpień pokontrolnych, z tego: osiem do kierowników jednostek nadrzędnych⁸⁴ oraz dwa wystąpienia do powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego⁸⁵ i jedno do właściwego konserwatora zabytków⁸⁶, w których przedstawiono łącznie 18 wniosków. Do jednego z wystąpień zgłoszono zastrzeżenie, które dotyczyło oceny nadzoru sprawowanego przez organ wykonawczy j.s.t.

W dodatkowych wystąpieniach pokontrolnych NIK wносиła przede wszystkim o:

- w przypadku kierowników jednostek nadrzędnych:
 - wzmocnieniu nadzoru nad prowadzeniem gospodarki finansowej przez ZOO,
 - rozważeniu możliwości zwiększenia środków finansowych na działalność ZOO w celu zapewnienia wszystkim gatunkom zwierząt przebywającym w ogrodach

minimalnych warunków przestrzennych i niezbędnego wyposażenia dla ich hodowli i utrzymywania,

- spowodowanie, w trybie nadzoru, pełnej realizacji wniosków pokontrolnych skierowanych do kierownika ZOO,
- w przypadku powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego:
 - podjęcie stosownych działań, w trybie sprawowanego nadzoru budowlanego, w związku z przeprowadzeniem w ZOO robót budowlanych bez wymaganego *Prawem budowlanym* zgłoszenia o zamiarze ich rozpoczęcia,
- w przypadku konserwatora zabytków:
 - przeprowadzenie kontroli przestrzegania i stosowania przez ZOO przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami w celu sprawdzenia, czy nie wystąpiły okoliczności wymagające wydania m.in. decyzji nakazującej przywrócenie zabytku do poprzedniego stanu.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne NIK poinformowana została:

- przez kierowników jednostek nadrzędnych o:
 - wzmocnieniu nadzoru nad prowadzeniem gospodarki finansowej przez ZOO,
 - ujęciu przez urząd w planie kontroli na 2012 rok badania zamówień publicznych udzielanych przez ZOO,
 - podjęciu dodatkowych działań w celu przyznania z budżetu miasta dodatkowych środków w kwocie 1 100 tys. zł na utrzymanie ZOO,
 - uwzględnieniu w budżecie miasta na 2012 rok środków finansowych w wysokości 1 276,4 tys. zł, z przeznaczeniem na kontynuację projektu związanego z poprawą warunków bytowych zwierząt w ZOO,

⁸⁴ Wystąpienia pokontrolne skierowano do: Marszałka Województwa Śląskiego oraz Prezydentów miast: Gdańska, Krakowa, Opola, Płocka, Warszawy, Wrocławia i Zamościa.

⁸⁵ W Płocku i we Wrocławiu.

⁸⁶ We Wrocławiu.

- przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego o:
 - wszczęciu postępowania administracyjnego w celu wyjaśnienia ujawnionych przez NIK naruszeń Prawa budowlanego.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli skierowała do rzecznika dyscypliny finansów publicznych dwa zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości stwierdzone w kontrolach planowej i rozpoznawczej⁸⁷ wyniosły ogółem 11 968,4 tys. zł⁸⁸ [str. 17-25 niniejszej Informacji] i związane były z:

- kwotami nienależnie uzyskanymi – 26,0 tys. zł,
- kwotami wydatkowanymi z naruszeniem prawa – 8 091,2 tys. zł,

- kwotami wydatkowanymi w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa – 308,1 tys. zł,
- kwotami wydatkowanymi z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami – 0,9 tys. zł,
- sprawozdawczymi skutkami nieprawidłowości – 513,6 tys. zł,
- potencjalnymi finansowymi lub sprawozdawczymi skutkami nieprawidłowości – 3 028,6 tys. zł.

Pozyskane pożytki (korzyści) finansowe w wysokości 0,9 tys. zł⁸⁹ związane były z zapłatą przez wykonawców w wymaganych wysokościach kar umownych (na skutek kontroli NIK – planowej i rozpoznawczej), za nieterminowe wykonanie przedmiotu zamówień publicznych [str. 25 niniejszej Informacji].

⁸⁷ Porównaj przypis 2.

⁸⁸ W tym 2 215,1 tys. zł dotyczy nieprawidłowości w wymiarze finansowym stwierdzonych w kontroli rozpoznawczej ZOO w Gdańsku.

⁸⁹ W tym 0,1 tys. zł dotyczy korzyści finansowych uzyskanych w wyniku kontroli rozpoznawczej ZOO w Gdańsku.

Zestawienie wydatków⁹⁰ (planowanych i zrealizowanych) i zobowiązań ogrodów zoologicznych oraz ich struktura w latach 2009, 2010 i I półroczu 2011 r.

(w tys. zł)

L.p.	Wyszczególnienie	2009 r.				2010 r.				2011 r. (I półrocze)			
		Plan	Wykonanie*	% (kol. 4 / kol. 3)	Zobowiązania na koniec roku	Plan	Wykonanie*	% (kol. 8 / kol. 7)	Zobowiązania na koniec roku	Plan	Wykonanie	% (kol. 12 / kol. 11)	Zobowiązania na koniec półroczna
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	Wydatki bieżące, z tego:	99 261,1	98 887,8	100%	5 375,3	103 733,6	102 995,4	99%	7 159,7	106 093,8	52 164,7	49%	4 819,8
1.1	wynagrodzenia i pochodne	48 705,8	48 397,5	99%	4 069,6	49 772,7	50 315,9	101%	4 382,4	52 338,6	26 464,2	51%	2 702,9
1.2	zakup materiałów i innych	13 555,5	13 581,3	100%	218,5	14 165,1	13 684,0	97%	505,4	14 394,6	7 095,6	49%	548,4
1.3	zakup energii	11 253,3	11 228,2	100%	678,5	10 085,2	10 560,7	105%	957,9	11 315,9	5 940,5	52%	174,2
1.4	zakup usług remontowych	5 908,5	5 947,0	101%	76,5	5 604,7	6 284,6	112%	100,3	4 860,3	1 465,2	30%	144,9
1.5	zakup usług pozostałych	9 765,3	9 769,6	100%	237,4	12 967,7	11 651,8	90%	448,8	10 628,0	5 104,6	48%	370,7
1.6	zapłacone odsetki za zwłokę i kary	0,2	0,2	100%	0,0	0,5	9,3	1 860%	127,8	0,0	0,1	-	0,0
1.7	inne	10 072,5	9 964,0	99%	94,8	11 137,7	10 489,1	94%	637,1	12 556,4	6 094,5	49%	878,7
2	Wydatki inwesty- cyjne (majątkowe), z tego:	19 183,6	15 954,1	83%	0,0	22 764,7	23 279,7	102%	189,6	12 897,1	3 138,9	24%	439,2
2.1	wydatki inwestycyjne	17 519,0	14 305,8	82%	0,0	22 235,6	22 804,1	103%	189,6	12 737,1	3 110,8	24%	408,8
2.2	wydatki na zakupy inwestycyjne	1 664,6	1 648,3	99%	0,0	529,1	475,6	90%	0,0	160,0	28,1	18%	30,4
RAZEM:		118 444,7	114 841,9	97%	5 375,3	126 498,3	126 275,1	100%	7 349,3	118 990,9	55 303,6	46%	5 259,0

* przekroczenie planu wydatków nie dotyczy ZOO prowadzonych w formie jednostki budżetowej

⁹⁰ Kosztów w przypadku ZOO w Krakowie, prowadzonego przez fundację oraz ZOO we Wrocławiu, działającego w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

Wykaz skontrolowanych podmiotów i osób będących kierownikami tych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole

L.p.	Podmioty	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
1	2	3	4
1	Miejski Ogród Zoologiczny „Wybrzeża” w Gdańsku ⁹¹	Michał Targowski	Delegatura w Gdańsku
2	Miejski Ogród Zoologiczny w Warszawie	Andrzej Kruszewicz	Delegatura w Gdańsku
3	Śląski Ogród Zoologiczny w Chorzowie	Kazimierz Dul – do 10 marca 2009 r. Jolanta Kopiec – od 11 marca 2009 r.	Delegatura w Katowicach
4	Fundacja Miejski Park i Ogród Zoologiczny w Krakowie	Józef Skotnicki	Delegatura w Krakowie
5	Ogród Zoologiczny im. Stefana Milera w Zamościu	Grzegorz Garbuz	Delegatura w Lublinie
6	Miejski Ogród Zoologiczny w Łodzi	Ryszard Topola	Delegatura w Łodzi
7	Ogród Zoologiczny w Opolu	Lesław Sobieraj	Delegatura w Opolu
8	Ogród Zoologiczny w Poznaniu	Lech Banach	Delegatura w Poznaniu
9	Miejski Ogród Zoologiczny w Płocku	Aleksander Niweliński	Delegatura w Warszawie
10	ZOO Wrocław Sp. z o.o. we Wrocławiu	Radosław Ratajszczak – Prezes Zarządu Grzegorz Kaliszczyk – członek Zarządu	Delegatura we Wrocławiu

⁹¹ Porównaj przypis 2.

Wyciąg z notatki z panelu ekspertów zorganizowanego przez Najwyższą Izbę Kontroli w dniu 13 grudnia 2011 r., dotyczącego warunków przestrzennych hodowli i utrzymywania zwierząt w ogrodach zoologicznych, w świetle przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska

Celem panelu było zapoznanie się z opinią ekspertów, a także odbycie dyskusji na temat przepisów dotyczących warunków przestrzennych hodowli i utrzymywania zwierząt w polskich ogrodach zoologicznych, określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska. W spotkaniu uczestniczyli m.in. dyrektorzy ZOO – przedstawiciele Stowarzyszenia Rada Dyrektorów Polskich Ogródów Zoologicznych i Akwariów⁹².

W panelu wzięli udział zaproszeni eksperci:

- **Prof. Wanda Olech-Piasecka** – Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie – Katedra Genetyki i Ogólnej Hodowli Zwierząt, Wiceprzewodnicząca Państwowej Rady Ochrony Przyrody,
- **Prof. Tadeusz Kaleta** – Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie – Katedra Genetyki i Ogólnej Hodowli Zwierząt,
- **Małgorzata Korczak** – starszy inspektor w Departamencie Ochrony Przyrody Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie,

oraz dyrektorzy kontrolowanych ZOO:

- **Lech Banach** – Dyrektor Ogrodu Zoologicznego w Poznaniu, Zastępca Przewodniczącego Zarządu Stowarzyszenia Rada Dyrektorów Polskich Ogródów Zoologicznych i Akwariów,
- **Dr Andrzej Kruszewicz** – Dyrektor Miejskiego Ogrodu Zoologicznego w Warszawie, członek Stowarzyszenia Rada Dyrektorów Polskich Ogródów Zoologicznych i Akwariów,
- **Aleksander Niweliński** – Dyrektor Miejskiego Ogrodu Zoologicznego w Płocku, Sekretarz Zarządu Stowarzyszenia Rada Dyrektorów Polskich Ogródów Zoologicznych i Akwariów,
- **Michał Targowski** – Dyrektor Miejskiego Ogrodu Zoologicznego „Wybrzeża” w Gdańsku, Skarbnik Zarządu Stowarzyszenia Rada Dyrektorów Polskich Ogródów Zoologicznych i Akwariów,
- **Ryszard Topola** – Dyrektor Miejskiego Ogrodu Zoologicznego w Łodzi, Przewodniczący Zarządu Stowarzyszenia Rada Dyrektorów Polskich Ogródów Zoologicznych i Akwariów.

Spotkanie prowadzili Jacek Jezierski – Prezes NIK oraz Alicja Szczepaniak – Dyrektor Delegatury NIK w Gdańsku.

Wstępne ustalenia kontroli wraz z problemami do dyskusji przedstawili: Alicja Szczepaniak – Dyrektor Delegatury NIK w Gdańsku, Dariusz Jurczuk – wicedyrektor Delegatury NIK w Gdańsku oraz Krystian Kułaga – doradca ekonomiczny w Delegaturze NIK w Gdańsku, koordynator kontroli.

W trakcie dyskusji uczestnicy panelu zwracali uwagę na niżej przedstawione problemy.

Ryszard Topola stwierdził m.in., że wymagania rozporządzenia Ministra Środowiska dotyczące powierzchni pomieszczeń wewnętrznych i zewnętrznych nie powinny być sumowane, gdyż w ten

⁹² Stowarzyszenie Rada Dyrektorów Polskich Ogródów Zoologicznych i Akwariów wydaje dla Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska opinie w sprawach o uzyskanie zezwolenia na utworzenie i prowadzenie ogrodu zoologicznego (art. 67 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody).

sposób „podwaja się” określone w tych przepisach wymagane minima. Rozporządzenie jest niedoskonałe – ma mylącą nazwę, gdyż warunki hodowli i utrzymania zwierząt, poza minimalnymi przestrzennymi warunkami określonymi rozporządzeniem, dotyczą również zapewnienia odpowiedniej opieki weterynaryjnej, odpowiednich warunków do rozrodu, żywienia, itd.

Dr Andrzej Kruszewicz stwierdził, że ogrody zoologiczne mają swoje problemy z niektórymi grupami wiekowymi zwierząt. Często poza ekspozycją są utrzymywane stare zwierzęta. Dopóki nie cierpią, nie są podejmowane decyzje o tym, żeby takie zwierzęta uśpić. Rozporządzenie Ministra Środowiska nie przewiduje tego typu sytuacji, nie wskazuje, jak postępować z takimi zwierzętami, jak szacować przewidzianą dla nich powierzchnię. Często są to zwierzęta mało ruchliwe, kalekie i nie muszą mieć tak dużych powierzchni, jak inne zwierzęta. I nawet czasami jest to dla nich szkodliwe. Podobnie jest ze zwierzętami młodymi. Rozporządzenie nie wskazuje, jak liczyć powierzchnię dla nowonarodzonych osobników (w ogrodach zoologicznych przychówków jest sporo) zanim nie zostaną one rozesłane do innych ZOO. Przy czym, unika się wysyłania tych zwierząt w miesiącach letnich ze względu na dobrostan zwierząt – czeka się na odpowiedniejsze temperatury. Przepisy rozporządzenia nie uwzględniają także sprawy kwarantanny dla „nowych” zwierząt. Zwierzę w trakcie kwarantanny nie powinno być na dużym wybiegu, bo wtedy trudniejsze jest wykonywanie niezbędnych czynności przy tym zwierzęciu. Dotyczy to również zwierząt w trakcie leczenia, kiedy są mniej ruchliwe i konieczny jest bliższy z nimi kontakt (podawanie leków, różne zabiegi). Nie ma wówczas potrzeby, aby takie zwierzę przebywało na pełnowymiarowym wybiegu. W rozporządzeniu Ministra Środowiska nie ma także regulacji, jak sumować powierzchnie w przypadku gatunków zwierząt, które są trzymane razem – w ekspozycjach mieszanych. Mogą to być nawet ssaki, ptaki i gady jednocześnie. Zwyczajne matematyczne sumowanie powierzchni prowadzi do absurdalnych wyników. System sumowania wymiarów przy ekspozycjach mieszanych zwierząt powinien być inaczej opracowany. Zwłaszcza w przypadku zwierząt naziemnych istotny powinien być „wymiar” powierzchni (długość i szerokość), a nie przestrzeni (długość, szerokość i wysokość). Również wymogi biologiczne dotyczące poszczególnych zwierząt, a także sezonowość, nie zostały uwzględnione w rozporządzeniu Ministra Środowiska. Ponadto w tym akcie prawnym zawarte są rażące błędy – np. podano wymogi dotyczące pomieszczenia wewnętrznego dla bielika, którego nie można przetrzymywać w pomieszczeniu zamkniętym. W związku z powyższym, rozporządzenie Ministra Środowiska nie zawsze uwzględnia rzeczywiste potrzeby biologiczne zwierząt.

Prof. Tadeusz Kaleta poparł potrzebę zmiany rozporządzenia Ministra Środowiska. Stwierdził m.in., że przestrzeń sama w sobie nie decyduje o dobrostanie zwierząt i ocena oparta wyłącznie na podstawie przestrzeni jest bardzo dużym uproszczeniem. Tak wynika z wielu publikacji, które się ostatnio ukazały. Znane są nawet przypadki takie, że powiększa się przestrzeń, a mimo tego maleje aktywność zwierzęcia. Bardzo istotne elementy w hodowli zwierząt to m.in. obecność schronów, czy elementów, gdzie zwierzę może mieć poczucie „kontroli”. Zwierzę może wtedy regulować ilość bodźców napływających do zmysłów – może się schować i odizolować, albo – przeciwnie – zbliżyć. Bardzo ważne są też dodatkowe wzbogacania wystroju pomieszczeń, elementy pobudzające zwierzęta. Czynniki takie w rozporządzeniu nie są uwzględnione. Rozporządzenie Ministra Środowiska powinno więc ulec zmianie, a ocena w zakresie warunków hodowli zwierząt powinna być bardziej kompleksowa, nie powinna dotyczyć tylko samej powierzchni wybiegu, ale również tego, jak naprawdę się zachowuje zwierzę i jak de facto zwierzę reaguje na te czynniki, które na nie działają. Jest tych czynni-

ków bardzo dużo. Należy więc ustalić, co dla dobrostanu zwierząt jest najważniejsze i wypracować w tym zakresie właściwą metodę. To zadanie dla ekspertów i dyrektorów ogrodów zoologicznych.

Aleksander Niweliński stwierdził m.in., że negatywne doświadczenia w tym zakresie mają również Niemcy, Szwajcarzy, Anglicy i Szwedzi – wyznaczyli standardy dotyczące powierzchni dla zwierząt, a nie uwzględnili ich potrzeb biologicznych. Tymczasem nie można dopasowywać potrzeb biologicznych zwierzęcia do jakichkolwiek wymiarów. Muszą być zastosowane pewne minimalne normy tylko w niektórych przypadkach. W szczególności po to, aby nie przekroczone pewnych „skrajnych” warunków.

Prof. Wanda Olech-Piasecka stwierdziła m.in., że w kontrolowanych ogrodach zoologicznych wypracowane są dobre standardy i dobre są warunki utrzymywania zwierząt. Wprawdzie mogą być w nich różnego rodzaju niedociągnięcia, ale generalnie to są dobre ogrody zoologiczne. Natomiast narzucenie sztywnych form i norm powoduje wzajemne niezrozumienie i niczemu dobremu nie służy. Minimalne standardy muszą być jednak określone i musi istnieć obowiązek kontroli przestrzegania tych standardów, żeby nie doprowadzić do sytuacji, w której powstaną „ekspozycje zwierząt” w warunkach, które rzeczywiście byłyby nie do zaakceptowania.

Małgorzata Korczak stwierdziła, że na dzień dzisiejszy nie ma lepszych możliwości zapewnienia w ogrodach zoologicznych minimalnych standardów przestrzennych dla zwierząt, niż zapisanie ich w rozporządzeniu.

Ryszard Topola stwierdził, że należałoby wprowadzić objaśnienia do tabel zawartych w rozporządzeniu Ministra Środowiska, które jednoznacznie wskazałyby, jak interpretować treść kolumn dotyczących pomieszczeń wewnętrznych i zewnętrznych – np. wskazać, że wielkości podane w kolumnach załącznika do rozporządzenia dotyczą pomieszczeń podstawowych służących stałej lub okresowej ekspozycji zwierząt.

Prof. Wanda Olech-Piasecka wskazała, że każde urozmaicenie przestrzeni dla zwierząt może powierzchnię pomieszczeń „zwielokrotnić”, jeśli chodzi o możliwości jej wykorzystania. „Meblowanie” przestrzeni dla zwierząt jest bardzo istotne.

Prof. Tadeusz Kaleta stwierdził, że istotne jest, w jaki sposób zwierzęta zagospodarowują przestrzeń. Niektóre zwierzęta, przebywając na wolności, migrują. W takim przypadku, np. dla niedźwiedzia polarnego, żaden wybieg nie jest optymalny. Jego zdaniem, nazwa rozporządzenia Ministra Środowiska „w sprawie warunków hodowli i utrzymywania poszczególnych grup gatunków zwierząt” jest „na wyrost”, ponieważ jest w nim mowa de facto o normatywach przestrzennych, a to jest tylko jeden z wielu warunków. Warunki utrzymania – to nie jest tylko sama przestrzeń. W związku z tym rozporządzenie powinno być zmienione.

Lech Banach stwierdził m.in., że w rozporządzeniu Ministra Środowiska powinny być uwzględnione sytuacje przejściowe, dotyczące zwierząt przechowywanych okresowo poza ekspozycją (młodych, chorych, odbywających kwarantannę).

Michał Targowski stwierdził m.in., że trudno jest określić dobro zwierząt „przeliczając je na centymetry”, natomiast w przepisach nie są uwzględnione kwestie związane ze zwierzętami młodymi, chorymi, rannymi lub starymi, zaś „sztywność” norm uniemożliwia ogrodom zoologicznym posta-

wienie na nowoczesność, tj. tworzenie nowoczesnych ekspozycji zwierząt, które nie będą wchodzić w kolizję z normami rozporządzenia Ministra Środowiska.

Jacek Jezierski podsumował dyskusję stwierdzając, że wszystkim zależy, aby dobrostan zwierząt w maksymalnym zakresie był przestrzegany. Ogrody zoologiczne dostosowują się do ograniczeń: finansowych, powierzchni terenu, jaki zajmują i innych, czasami kosztem przestrzeni, która zwierzętom wydaje się potrzebna. Dyrektorzy ogrodów zoologicznych, sami będąc ekspertami, mają też do pomocy różne środowiska osób, organizacji pozarządowych, które są wyspecjalizowane w ochronie pewnych grup gatunków zwierząt – jak na przykład Komitet Ochrony Orłów, który może służyć pomocą ogrodom zoologicznym, czy Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków, mające w swoim gronie wybitnych naukowców. Ogrody zoologiczne zajmują się zwierzętami przetrzymywanymi już w niewoli, natomiast wymienione organizacje – zwierzętami w naturalnym środowisku, stąd wymiana informacji może być owocna. Kontrola NIK skoncentrowała się na aspekcie dotyczącym norm wynikających z rozporządzenia Ministra Środowiska. Można w szczegółach rozmawiać, które z tych norm są ewidentnie do zakwestionowania – wymagane chyba przez nieporozumienie, źle zapisane, jak na przykład wymóg zapewnienia pomieszczeń wewnętrznych dla ptaków z środkowo-europejskiej strefy klimatycznej, bytujących przez cały okres swego życia w warunkach zewnętrznych. Szkodliwe byłoby ich utrzymywanie zimą w pomieszczeniach zamkniętych. W tych przypadkach zasadna jest przynajmniej nowelizacja rozporządzenia Ministra Środowiska.

Wypowiedzi uczestników panelu zostały autoryzowane.

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) – obowiązywała do 31 grudnia 2009 r.
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) – obowiązuje od 1 stycznia 2010 r.
3. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.).
5. Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532).
6. Ustawa z dnia 31 sierpnia 1995 r. o ratyfikacji Konwencji o różnorodności biologicznej (Dz.U. Nr 118, poz. 565).
7. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 ze zm.).
14. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz.U. Nr 116, poz. 783 ze zm.) – obowiązywało do 31 grudnia 2010 r.
16. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz.U. Nr 241, poz. 1616) – obowiązuje od 1 stycznia 2011 r.
17. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 115, poz. 781 ze zm.) – obowiązywało do 7 lutego 2010 r.
18. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 20, poz. 103) – obowiązuje od 8 lutego 2010 r.
19. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.) – obowiązywało do 30 lipca 2010 r.
20. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych fundu-

szy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 128, poz. 861) – obowiązuje od 31 lipca 2010 r.

21. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. Nr 107, poz. 726 ze zm.) – obowiązywało do 31 grudnia 2009 r.
22. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. Nr 38, poz. 207 ze zm.) – obowiązuje od 1 stycznia 2010 r.
23. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz.U. Nr 241, poz. 1763) – obowiązywało do 31 grudnia 2009 r.
24. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz.U. Nr 224, poz. 1796) – obowiązywało od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2011 r.
25. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. Nr 50, poz. 398 ze zm.).
26. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie warunków hodowli i utrzymywania poszczególnych grup gatunków zwierząt w ogrodzie zoologicznym (Dz.U. z 2005 r. Nr 5, poz. 32).
27. Rozporządzenie Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 5 września 1980 r. w sprawie zasad ochrony ogrodów botanicznych i zoologicznych (Dz.U. Nr 20, poz. 74) – obowiązywało do 30 września 2001 r.
28. Komunikat Nr 13 Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF Nr 7, poz. 58) – obowiązywał do 29 grudnia 2009 r.
29. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF Nr 15, poz. 84) – obowiązuje od 30 grudnia 2009 r.

Wykaz organów, 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. Minister Środowiska
6. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
7. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
8. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
9. Senacka Komisja Środowiska
10. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
11. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
12. Marszałek województwa śląskiego oraz Prezydenci miast: Gdańska, Krakowa, Łodzi, Opola, Płocka, Poznania, Warszawy, Wrocławia i Zamościa