



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku**

Gdańsk, dnia 19 kwietnia 2011 r.

**Pan
Paweł Adamowicz
Prezydent
Miasta Gdańska**

LGD-4110-001-01/2010
R/10/012

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie *art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.)*, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku przeprowadziła kontrolę w Miejskim Ogrodzie Zoologicznym „Wybrzeża” w Gdańsku (dalej: „ZOO”). Przedmiotem kontroli było gospodarowanie środkami publicznymi przez ZOO w latach 2008-2010.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 18 lutego 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie *art. 60 ustawy o NIK*, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła działalność ZOO:

- negatywnie w zakresie: prowadzenia ksiąg rachunkowych, przygotowania realizacji niektórych zadań finansowanych z budżetu ZOO, zaciągania zobowiązań pieniężnych, sporządzania sprawozdań budżetowych dotyczących dochodów i wydatków, udzielenia zamówień publicznych, funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej (zarządczej),
- pozytywnie w zakresie wykorzystania środków budżetowych, a także - pomimo stwierdzonych nieprawidłowości - w obszarach dotyczących: pobierania dochodów budżetowych, opracowywania i realizacji planów działalności ZOO, zatrudniania i wynagradzania pracowników.

1. Negatywną ocenę wskazanego wyżej zakresu działalności ZOO uzasadniają poniższe nieprawidłowości.

1.1. Księgi rachunkowe ZOO były prowadzone nierzetelnie, tj. z naruszeniem *art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*¹, gdyż na skutek

¹ Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

zrealizowania 7 wydatków nie zwiększono w księgach rachunkowych ZOO wartości początkowej istniejących środków trwałych² oraz nie ujęto w nich nowego środka trwałego³, pomimo iż nakłady związane z tymi wydatkami, tj. przebudową, rozbudową albo modernizacją istniejących środków trwałych lub budową nowego składnika majątku trwałego, przewyższały w każdym przypadku kwotę 3,5 tys. zł. Zgodnie z przepisami *art. 28 ust. 1 pkt 1 i ust. 8 ww. ustawy* oraz *art. 16g ust. 1 pkt 1 i ust. 13 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych*⁴, nakłady te wpływały na wycenę majątku trwałego ZOO, powodując zwiększenie jego wartości i podlegały, w myśl postanowieniom 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 publicznych⁵, zaewidencjonowaniu na koncie 011 „Środki trwałe”.

- 1.2. Przygotowanie realizacji niektórych zadań finansowanych ze środków budżetowych ZOO przebiegało w niewłaściwy sposób.

W przypadku 7 zadań⁶ ZOO, przed rozpoczęciem robót budowlanych, nie zgłosiło bowiem właściwemu organowi architektoniczno-budowlanemu zamiaru ich rozpoczęcia, pomimo wymogu określonego w *art. 30 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane*⁷. Brak zgłoszenia robót spowodował, że właściwy organ nie miał możliwości wypowiedzenia się w sytuacji, gdyby niektóre z nich wymagały uzyskania decyzji o pozwoleniu na wykonanie czy też - ze względu na publiczny charakter ZOO - o pozwoleniu na użytkowanie.

Należy przy tym zauważyć, że w trakcie kontroli dyrektor ZOO przekazał Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Gdańsku informację o zakończeniu remontu dachu w pawilonie dla szympanсів, a po zakończeniu kontroli skierował pismo do tego organu w sprawie robót budowlanych dotyczących pozostałych 6 obiektów.

² Przebudowa woliery dla ptaków z wykonaniem robót rozbiórkowych - etap I (363,1 tys. zł), Modernizacja wybiegu dla tygrysów (239,8 tys. zł), Ogrodzenie powiększające wybieg gepardów (69,6 tys. zł), Modernizacja ciągów pieszo-jezdných - etap I w 2008 r. (79,1 tys. zł), Ciągi pieszo-jezdne w 2009 r. (93,8 tys. zł), Budowa drogi wzdłuż wybiegu dla żyraf w 2010 r. (161,3 tys. zł)

³ Modernizacja Małego ZOO - klatka dla żbików (206,5 tys. zł)

⁴ Dz.U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.

⁵ Dz.U. Nr 142, poz. 1020 ze zm. – obowiązywało do 30.07.2010 r.

⁶ Przebudowa woliery dla ptaków z wykonaniem robót rozbiórkowych - etap I, Modernizacja wybiegu dla tygrysów, Ogrodzenie powiększające wybieg gepardów, Modernizacja ciągów pieszo-jezdných - etap I w 2008 r., Ciągi pieszo-jezdne w 2009 r., Budowa drogi wzdłuż wybiegu dla żyraf w 2010 r., Remont dachu w pawilonie dla szympanсів

⁷ Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

- 1.3. Nie przestrzegano obowiązku zaciągania zobowiązań pieniężnych do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym ZOO. Stwierdzono, że w latach 2008-2009 z naruszeniem *art. 193 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*⁸ zaciągnięto zobowiązania pieniężne, których termin zapłaty upływał w roku następnym, przekraczające wysokość kwot wydatków określonych w zatwierdzonych planach finansowych ZOO: w 2008 r. o 123,0 tys. zł (§§ 4210, 4260, 4270, 4300, 4360, 4370, 4430) oraz w 2009 r. o 14,9 tys. zł (§ 4270). Dyrektor ZOO nie posiadał upoważnienia Pana Prezydenta do zaciągania w 2008 r. zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku następnym była niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i termin zapłaty upływał w roku następnym, a upoważnienie takie dotyczące 2009 r. nie obejmowało § 4270.
- 1.4. Nierzetelnie sporządzono 2 roczne sprawozdania budżetowe, bowiem wykazane w nich dane były niezgodne z ewidencją księgową ZOO, co naruszało przepisy § 6 *ust. 1 pkt 1 i § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej*⁹. W sprawozdaniu:
- z wykonania planu wydatków Rb-28S za 2008 r. wykazano w rozdziale 92504 (§§ 4010, 4170, 4210, 4410, 4420, 4430) w kolumnie „Wydatki wykonane” kwoty mniejsze od kwot wynikających z ewidencji łącznie o 17,0 tys. zł,
 - z wykonania planu dochodów Rb-27S za 2008 r. nie wykazano wynikających z ewidencji kwot zaległości w rozdziale 92504 (§§ 0750 i 0870) w wysokości 6,6 tys. zł.
- 1.5. W wyniku badania 10 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego stwierdzono m.in., że:
- zamówienie pn. Budowa drogi wzdłuż wybiegu dla żyraf w 2010 r. (o wartości 161,3 tys. zł netto) udzielone zostało w trybie z wolnej ręki, pomimo braku przesłanek do zastosowania tego trybu,
 - 3 zamówienia spośród 8 udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego realizowali wykonawcy, którzy nie złożyli wszystkich dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu, wskazanych

⁸ Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. – obowiązywała do 31.12.2009 r.

⁹ Dz.U. Nr 115, poz. 781 ze zm. – obowiązywało do 07.02.2010 r.

w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (*art. 25 ust. 1 Pzp*¹⁰), a ZOO nie wezwało ich, zgodnie z *art. 26 ust. 3 Pzp*, do uzupełnienia,

- z pominięciem przepisów *Pzp* udzielono zamówień na dostawy olejów napędowego (o wartości: w 2008 r. - 65,1 tys. zł¹¹, w 2010 r. - 66,4 tys. zł¹²) i opałowego (o wartości w 2008 r. - 68,1 tys. zł¹³).

1.6. W ZOO funkcjonował system kontroli wewnętrznej (od 2010 r. - kontroli zarządczej), opisany w wewnętrznych procedurach, jednak ujawnione nieprawidłowości oraz ich skala wskazują na nienależyte jego funkcjonowanie.

Odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej (m.in. zaciąganie zobowiązań pieniężnych, udzielanie zamówień publicznych) oraz zapewnienie funkcjonowania skutecznej kontroli wewnętrznej (zarządczej) ponosił dyrektor ZOO. Obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości dyrektor ZOO powierzył głównemu księgowemu.

2. Niewystarczające były środki budżetowe, którymi dysponowało ZOO, na działalność statutową związaną z zapewnieniem optymalnych warunków bytowania i utrzymania zwierząt oraz modernizacją i rozbudową obiektów ekspozycyjnych i zaplecza hodowlanego. Według dyrektora ZOO, przede wszystkim z powyższego powodu warunki bytowe osobników 22 z 200 gatunków zwierząt przebywających w ZOO (11%) nie odpowiadały minimalnym wymogom określonym w *załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie warunków hodowli i utrzymywania poszczególnych grup gatunków zwierząt w ogrodzie zoologicznym*¹⁴. Przykładowo w ZOO (na dzień 31.10.2010 r.) przebywało:

- 5 osobników makaka rezusa w pomieszczeniu o wysokości 1,80 m, przy wymaganej wysokości 3 m,
- 1 osobnik gibbona czarnego oraz 1 osobnik gibbona czubatego w pomieszczeniu o wysokości 2,20 m, przy wymaganej wysokości 3 m,
- 2 osobniki hipopotama nilowego w pomieszczeniu wewnętrznym wyposażonym w natrysk, przy wymaganym wyposażeniu – basen,
- 5 osobników drzewołaza błękitnego w terrarium o wymiarach 0,32x0,18x0,24 m, przy wymaganym terrarium o wymiarach 0,35x0,28x0,53 m dla pary oraz dodatkowo 15% dla każdego kolejnego osobnika,

¹⁰ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.)

¹¹ 16.790,04 euro

¹² 17.293,86 euro

¹³ 17.568,16 euro

¹⁴ Dz.U. z 2005 r. Nr 5, poz. 32

- 5 osobników żółwia olbrzymiego w terrarium z basenem o głębokości 0,35 m, przy wymaganej 0,56 m.
3. W latach 2008-2010 pracownicy Urzędu Miejskiego w Gdańsku przeprowadzili w ZOO 4 kontrole dotyczące gospodarowania środkami publicznymi. Dwie z tych kontroli nie wykazały nieprawidłowości, a w dwóch pozostałych stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły: rozliczania opłat za telefony komórkowe, dokumentowania delegacji, kalkulacji wynagrodzeń w ramach umów zlecenia, ustalania stawek najmu za tereny przyległe do punktów handlowo-gastronomicznych, prowadzenia księgi druków ścisłego zarachowania oraz zaliczania do kosztów uzyskania przychodu opłat za energię elektryczną (ujmowanie kosztów w nieprawidłowym okresie).
- Nadzór nad działalnością ZOO sprawował Wydział Gospodarki Komunalnej Urzędu Miejskiego w Gdańsku.
- Zakres i skala stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości w ZOO wskazują, iż nadzór był niewystarczający, a przeprowadzone kontrole nie w pełni skuteczne.
4. Pozytywnie oceniona została działalność ZOO w zakresie:
- wykorzystania środków budżetowych, które przeznaczono wyłącznie na działalność statutową, w tym na poprawę warunków hodowli i utrzymania zwierząt w ZOO,
 - realizacji dochodów budżetowych (w badanym okresie kwota dochodów zwiększyła się z 3.348,3 tys. zł do 4.118,0 tys. zł, tj. o 23%),
 - opracowywania i realizacji planów działalności ZOO (niektóre z zaplanowanych działań nie wykonano z powodu braku środków finansowych),
 - zatrudniania i wynagradzania pracowników (na próbie 30 osób ustalono, że kategorie zaszerzegowania oraz wynagrodzenia ustalono prawidłowo).

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) wzmocnienie nadzoru nad działalnością ZOO,
- 2) rozważenie możliwości zwiększenia środków finansowych na działalność ZOO w celu zapewnienia wszystkim gatunkom zwierząt przebywającym w ZOO minimalnych warunków przestrzennych i niezbędnego wyposażenia dla ich hodowli i utrzymania.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku, na podstawie *art. 62 ust. 1 ustawy o NIK* oczekuje przedstawienia, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania

wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią *art. 61 ust. 1 ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z *art. 62 ust. 2 ustawy o NIK*, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.