



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 9 listopada 2011 r.

**Pan Grzegorz Garbuz
Dyrektor Ogrodu Zoologicznego
im. Stefana Milera
w Zamościu**

LLU-4101-22-01/2011
P/11/129

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie przeprowadziła kontrolę w Ogrodzie Zoologicznym im. Stefana Milera w Zamościu (dalej: „ZOO” lub „Ogród Zoologiczny”). Przedmiotem kontroli było wykorzystanie środków publicznych przez ZOO w okresie od 01.01.2009 r. do 14.10.2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 21.10.2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła działalność ZOO:

- **pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, w zakresie realizacji wydatków oraz systemu kontroli wewnętrznej,**
- **pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, w zakresie wykonywania zadań finansowanych ze środków publicznych.**

Powyższe oceny ogólne uzasadniają ustalenia kontroli i następujące oceny częściowe:

1. Ogród Zoologiczny w Zamościu dokonywał wydatków budżetowych w granicach kwot przewidzianych planem finansowym, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, zgodnie z przeznaczeniem i oszczędnie. Stwierdzono jednak

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

nieprawidłowości w ich klasyfikowaniu i ewidencjonowaniu w księgach rachunkowych ZOO. Łączna kwota wydatków budżetowych ZOO w latach 2009 - 2011 (I połowa) wyniosła odpowiednio: 1.793,0 tys. zł (co stanowiło 99,9 % planowanych wydatków), 1.824,5 tys. zł (99,9 %) i 1.026,6 tys. zł (54,7 % - pierwsze półrocze). W latach 2009 i 2010 nie przekroczono planu wydatków.

Badaniem objęto 30 największych kwotowo wydatków, po 10 płatności dokonanych w latach: 2009 (30,7 tys. zł), 2010 (45,5 tys. zł) i w I półroczu 2011 (44,6 tys. zł). Wszystkie zbadane wydatki były związane z działalnością statutową ZOO i zostały poniesione na: żywienie zwierząt, prace konserwatorsko-remontowe w schronisku dla bezdomnych zwierząt, usługi weterynaryjne, zakup materiałów remontowych, funkcjonowanie ZOO. Wszystkie wydatki zostały zrealizowane w terminach wynikających z zaciągniętych zobowiązań i ujęte w księgach rachunkowych. Wszystkie objęte badaniem dowody zawierały informacje, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt. 1-5 ustawy o rachunkowości oraz dekrety wymagane pkt. 6 oprócz wskazania miesiąca księgowania. Nieprawidłowością było to, że na żadnym z 30 dowodów księgowych nie wskazano miesiąca ich ujęcia w księgach rachunkowych. Było to niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości². Zapisy księgowe były zgodne z wymogami określonymi w art. 23 ust. 2 tej ustawy.

Wydatki na prowadzone przez ZOO schronisko dla bezdomnych zwierząt planowano i ewidencjonowano w dziale 925-*Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody*, rozdziale 92504-*Ogrody botaniczne i zoologiczne*, co od 1 stycznia 2010 r. było niezgodne z art. 39 ust. 1 pkt. 1) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ w związku z § 1 pkt. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁴, a wcześniej z uchylonym z dniem 01.01.2010 r. art. 16 ust. 1 pkt. 1) ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁵ w związku z § 1 pkt. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁶. Wydatki te należało planować i ewidencjonować w dziale 900-*Gospodarka komunalna i ochrona środowiska*, rozdziale

² Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm.

90013-Schroniska dla zwierząt. W latach 2009 – 2011 (I połowa) niezgodnie z ww. przepisami klasyfikowano wydatki na schronisko dla bezdomnych zwierząt w wysokości odpowiednio: 239,1 tys. zł, 189,3 tys. zł i 106,5 tys. zł. Za nieprawidłowości w tym zakresie odpowiedzialność ponosi główny księgowy, któremu dyrektor ZOO powierzył obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości ZOO.

Roczne sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych RB-28S zawierały kwoty wydatków i zobowiązań wynikające z ewidencji księgowej. Wszystkie sprawozdania⁷ zostały złożone do Prezydenta Miasta Zamość w terminie, tj. zgodnie z dyspozycjami załącznika nr 38 lub nr 44 odpowiednio do rozporządzeń Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. lub z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁸.

2. Ogród Zoologiczny udzielał zamówień publicznych, do których należało stosować przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Pzp)⁹, z naruszeniem przepisów tej ustawy.

W okresie objętym kontrolą wydatkowano na zakup artykułów żywnościowych dla zwierząt ZOO oraz na sfinansowanie robót konserwatorsko-remontowych w schronisku dla bezdomnych zwierząt kwotę 230,8 tys. zł netto. W ramach kontroli prowadzonej przez NIK wydatki te poddano badaniu. Obowiązkiem stosowania przepisów ustawy Pzp w tym okresie objęte były zamówienia publiczne na dostawę artykułów spożywczych dla zwierząt o wartości łącznie 151,2 tys. zł netto (w 2009 r. 42 pozycje o wartości 63,3 tys. zł netto i w 2010 r. 43 pozycje o wartości 87,9 tys. zł netto). Zamawiający w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia dopuścił składanie ofert częściowych, odrębnie na każdą pozycję asortymentu objętego zamówieniem (42 części dostawy, na które można było składać oferty częściowe w 2009 r. i 43 części w 2010 r.). Analiza dwóch postępowań o udzielenie zamówień publicznych na dostawę artykułów spożywczych dla zwierząt ZOO o łącznej wartości 151,2 tys. zł netto (65,5 % badanej próby 230,8 tys. zł), objętych obowiązkiem stosowania ustawy Pzp, przeprowadzonych w 2009 i w 2010 r. w trybie przetargu nieograniczonego, wykazała następujące nieprawidłowości i uchybienia:

- w obu postępowaniach Ogród Zoologiczny nie zamieścił ogłoszeń o zamówieniu publicznym w Biuletynie Zamówień Publicznych (BZP), co naruszało art. 40 ust. 2 i art. 7 ust. 1 ustawy Pzp. W ocenie NIK niezamieszczenie ogłoszeń w BZP ograniczyło

⁷ Analizie poddano dwa sprawozdania roczne i dziewięć miesięcznych.

⁸ Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm. i Dz. U. Nr 20, poz. 103

⁹ Dz. U. z 2010 r. nr 113, poz. 759 ze zm.

dostępność informacji o tych zamówieniach dla potencjalnych dostawców, a tym samym mogło wpłynąć na ograniczenie konkurencji. W przetargu nieograniczonym zorganizowanym w 2009 r. wpłynęły oferty jedynie od dwóch dostawców na dostawę trzech z 42 artykułów, a w przetargu zorganizowanym w 2010 r. wpłynęły oferty jedynie od trzech dostawców na cztery z 43 artykułów. Niezamieszczenie ogłoszenia o zamówieniu publicznym w BZP nosiło ponadto znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁰. Procedury ww. zamówień publicznych prowadziły dwie pracownice ZOO, asystentki ds. hodowlanych: A. N-S. i J.K. W swoich zakresach obowiązków służbowych, nadanych przez dyrektora ZOO, nie miały one przypisanych zadań w zakresie przygotowania i przeprowadzania zamówień publicznych oraz sporządzania corocznych sprawozdań z udzielonych zamówień. Za nieprawidłowości związane z zamówieniami publicznymi udzielonymi w 2009 i 2010 r. odpowiedzialność ponosi dyrektor ZOO,

- Ogród Zoologiczny nie sporządził sprawozdań o udzielonych zamówieniach publicznych za 2009 r. i 2010 r. i nie przekazał ich Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych, co było niezgodne z art.98 ust.1 i 2 ustawy Pzp,
- po wyłonieniu dostawcy w postępowaniu przeprowadzonym w 2010 r. pisemnie nie zawiadomiono uczestników biorących udział w przetargu o wyborze najkorzystniejszej oferty, co nie spełniało wymogów art. 9 ust.1 i art. 92 ust.1 ustawy Pzp,
- umowę z dostawcą artykułów spożywczych dla zwierząt zawarto 23 grudnia 2010 r., trzy dni po wyborze najkorzystniejszej ofert, tj. z naruszeniem terminów określonych w art. 94 ust.1 pkt 2 ustawy Pzp.

3. Ogród Zoologiczny posiadał wymagane procedury określające sposób wykonywania kontroli zarządczej. Pomimo istnienia spójnego systemu kontroli wewnętrznej, nieustrzeżono się jednak wystąpienia nieprawidłowości w prowadzeniu ksiąg rachunkowych (patrz pkt 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) i przy udzieleniu zamówień publicznych (patrz pkt 2 niniejszego wystąpienia). Świadczy to o brakach w należyтым wypełnianiu zadań kontrolnych przez osoby, którym przypisano wykonywanie tych zadań w ww. obszarach.

Odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej (m.in. przygotowywanie projektu planu finansowego, prawidłowość ewidencjonowania wydatków i zobowiązań, udzielanie

¹⁰ Dz. U. z 2005 r. nr 14, poz. 114 ze zm.

zamówień publicznych) oraz za skuteczność kontroli wewnętrznej (zarządczej) ponosił dyrektor ZOO.

4. Statut ZOO nie nakładał na dyrektora Ogrodu Zoologicznego obowiązku opracowania planów z zakresu działalności merytorycznej. W okresie objętym kontrolą w ZOO nie sporządzano planów obejmujących programowanie działań mających na celu: polepszenie warunków hodowli zwierząt, zapewnienie odpowiednich warunków bytowych, pielęgnacyjnych i hodowlanych w celu ochrony reprodukcji zwierząt, popularyzacji biologii i ochrony przyrody oraz organizację zbiorowej rekreacji i wypoczynku ludności. Program rozwoju ZOO opracowano w Urzędzie Miasta Zamość przy współpracy Ogrodu Zoologicznego, na potrzeby realizacji dwóch projektów współfinansowanych ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego i funduszy UE: *Budowa przygranicznego ośrodka kwarantannowania i przetrzymywania zwierząt nielegalnie wwiezionych do strefy Schengen oraz centrum edukacyjno szkoleniowego na bazie Ogrodu Zoologicznego w Zamościu, Zwiększenie atrakcyjności turystycznej regionu poprzez modernizację i unowocześnienie jedyne w województwie lubelskim ogrodu zoologicznego*. Urząd Miasta pozyskiwał środki na realizację ww. projektów, udzielał zamówień na wykonanie robót budowlanych na terenie Ogrodu Zoologicznego i przeprowadzał odbiory wybudowanych obiektów. W wyniku realizacji tych projektów powstały: wybieg dla zwierząt Australii i zimowiska dla ptaków wodnych z wolierą, budynek wejścia do ZOO z ekspozycją trzech gatunków pazurkowców, budynek ambulatoryjno-weterynaryjny z częścią do kwarantannowania i przetrzymywania leczonych zwierząt, przebudowano i zmodernizowano pawilon wielkich drapieżników wraz z działem terrarystycznym, zmodernizowano małpiarnię, przebudowano ekspozycję małych drapieżników i ptaków grzebiących, a także stajenki i wybiegi zwierząt kopytnych oraz wybieg niedźwiedzia. Odbiór ww. obiektów do użytkowania przez ZOO planowany jest w czwartym kwartale 2011 r.

5. W trakcie oględzin przeprowadzonych w czasie trwania kontroli stwierdzono m.in., że 50 spośród 51 gatunków ptaków (tj. 98 %) oraz 20 spośród 38 gatunków ssaków (tj. 52,6 %) przebywało w pomieszczeniach zastępczych, które nie odpowiadały minimalnym wymagom 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 zoologicznym¹¹. Ponadto dla 9 spośród 35 gatunków gadów terraria przeznaczone

¹¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 5, poz. 32

do ich przebywania nie spełniały niektórych wymogów dotyczących wymiarów (długości, szerokości lub wysokości). Nie było jednak przypadków, aby warunki te odbiegały rażąco od norm wynikających z obowiązujących przepisów, gdyż w tych przypadkach długość lub szerokość terrariów była nieznacznie mniejsza od wymaganej (różnice do 20 %). Dla zwierząt należących do gromady ptaków i ssaków nie zapewniono jednocześnie pomieszczeń zewnętrznych i pomieszczeń wewnętrznych, albo powierzchnia pomieszczeń, w których przebywały zwierzęta była za mała¹². Przy ocenie warunków przebywania zwierząt w Ogrodzie Zoologicznym należy jednak uwzględnić, że obecnie duża grupa zwierząt przebywa tymczasowo w pomieszczeniach zastępczych ze względu na prowadzone od września 2009 r. prace związane z modernizacją i rozbudową obiektów ZOO (pkt. 4 wystąpienia). Zrealizowanie ww. projektów i oddanie do użytku obiektów wykonanych w ramach tych działań (planowane w IV kwartale 2011 r.), przyczyni się do poprawy warunków hodowli i utrzymywania zwierząt przebywających w ZOO w Zamościu. Poprawa taka będzie miała miejsce np. dla 48 gatunków ptaków spośród 50 przebywających obecnie w warunkach nieodpowiadających normom oraz dla wszystkich gatunków ssaków, którym dotychczas nie zapewniono wymaganych warunków. Dla dwóch spośród dziewięciu gatunków gadów, o których mowa wyżej, w wyniku obecnie prowadzonych inwestycji warunki przebywania zostaną dostosowane do obowiązujących norm. Dwa gatunki gadów zostaną przekazane do innych ogrodów zoologicznych.

6. W okresie objętym kontrolą dyrektor ZOO zatrudnił siedmiu pracowników, w tym czterech na stanowiskach pomocniczych i trzech na stanowiskach urzędniczych, dla których obowiązują procedury naboru określone w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹³. W jednym przypadku, spośród trzech dotyczących stanowisk urzędniczych,

¹² Oględziny wykazały m.in.: że 50 (98 %) spośród 51 gatunków ptaków przebywało w warunkach rażąco nieodpowiadających normom, np.: 4 osobniki amazonki kurika nie posiadały pomieszczenia zewnętrznego i przebywały w pomieszczeniu wewnętrznym o wymiarach 1,66x1,06x2,80, przy wymaganym 3x2x2 (długość mniejsza o 44,6 %, szerokość mniejsza o 47 %); ara szafirowa (1 szt.) - brak pomieszczenia zewnętrznego, pomieszczenie wewnętrzne 1,70 m x 1,35 m x 2,80 m przy wymaganym 3x2x2 (długość mniejsza o 43,3 %, szerokość mniejsza o 32,5 %); 2 osobniki ary zielonej - brak pomieszczenia zewnętrznego, pomieszczenie wewnętrzne 3,03 m x 1,28 m x 2,80 m przy wymaganym 3x2x2 (szerokość mniejsza o 36 %). Podobna sytuacja była w gromadzie ssaków, gdzie stwierdzono, że 20 (52,6 %) z 38 gatunków przebywało w pomieszczeniach rażąco nieodpowiadających normom np.: 2 lamy przebywały w pomieszczeniu wewnętrznym o powierzchni 14,63 m² (nie wymagane przepisami rozporządzenia), brak pomieszczenia zewnętrznego przy wymaganym o powierzchni 100 m²; mundżak chiński – przebywał w pomieszczeniu wewnętrznym o powierzchni 10,5 m² (przy wymaganym 4 m²), brak pomieszczenia zewnętrznego przy wymaganym o powierzchni 50 m²; 3 osły przebywały w pomieszczeniu wewnętrznym o wymiarach 14,82 m² (nie wymagane przepisami), brak pomieszczenia zewnętrznego przy wymaganym o powierzchni 120 m².

¹³ Dz. U. Nr 223, poz.1458 ze zm.

nie przeprowadzono otwartego, konkurencyjnego naboru na stanowisko urzędnicze – kasjer. Naruszało to postanowienia art. 11 ust.1 ww. ustawy.

Wszyscy zatrudnieni pracownicy posiadali wymagane kwalifikacje, tj. zgodne z przepisami załącznika nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych¹⁴.

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

- 1) planowanie i ewidencjonowanie wydatków na schronisko dla bezdomnych zwierząt zgodnie z przepisami dotyczącymi klasyfikacji budżetowej,
- 2) dokonywanie na dowodach księgowych pełnej dekretacji łącznie ze wskazaniem miesiąca księgowania dowodu,
- 3) zatrudnianie pracowników na stanowiska urzędnicze po przeprowadzaniu naboru według obowiązujących procedur,
- 4) zapewnienie zwierzętom warunków hodowli i utrzymania zgodnych z przepisami obowiązującymi ogrody zoologiczne,
- 5) zapewnienie prawidłowego działania systemu kontroli zarządczej,
- 6) zamieszczanie ogłoszeń o zamówieniu publicznym w Biuletynie Zamówień Publicznych, w przypadkach wymaganych przepisami Pzp,
- 7) sporządzanie corocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach publicznych i przekazywanie ich Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych,
- 8) pisemne zawiadamianie uczestników biorących udział w przetargu o wyborze najkorzystniejszej oferty,
- 9) przestrzeganie terminów podpisywania umów w sprawie zamówienia publicznego z dostawcami wyłonionym w przetargach organizowanych na podstawie Pzp, określonych w art. 94 ust. 1 i 2 tej ustawy.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie 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,

¹⁴ Dz. U. Nr 50, poz. 398 ze zm.

do Dyrektora Delegatury NIK w Lublinie, 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.