



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Poznań, dnia 7 października 2011 r.

Pan
Lech Banach
Dyrektor Ogrodu Zoologicznego
w Poznaniu

LPO-4101-17-01/2011
P/11/129

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 Poznaniu przeprowadziła w Ogrodzie Zoologicznym w Poznaniu (ZOO), kontrolę w zakresie wykorzystania środków publicznych w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 7 września 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 21 września 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli ocenia działalność ZOO :

- pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, w zakresie : realizacji wydatków i ich ujęcia w księgach rachunkowych, sporządzania sprawozdań budżetowych, udzielania zamówień publicznych oraz skuteczności kontroli wewnętrznej,
- pozytywnie – uwzględniając niedobory środków finansowych – realizację programów działalności; pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, w zakresie : spełniania warunków hodowli i utrzymania zwierząt określonych rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie warunków hodowli i utrzymywania poszczególnych grup gatunków zwierząt w ogrodzie zoologicznym²; pozytywnie z uchybieniami, w zakresie - zatrudnienia i kwalifikacji pracowników.

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

² Dz. U. z 2005 r. Nr 5, poz.32

Powyższe oceny uzasadniają przedstawione niżej oceny cząstkowe.

1. NIK ocenia pozytywnie pomimo, stwierdzonych nieprawidłowości, realizację wydatków i sposób ich ujęcia w księgach rachunkowych oraz w sprawozdaniach budżetowych.

W 2010 r. łączna kwota wydatków wyniosła 19.550,8 tys. zł i była wyższa o 48,3% w stosunku do 2009 r. (13.176,3 tys. zł). Plany wydatków w tych latach zrealizowano odpowiednio na poziomie 94,8% i 84,4%. Zwiększona kwota wydatków ogółem w 2010 r. spowodowana została wzrostem wydatków majątkowych (z 1.554,2 tys. zł w 2009 r. do 7.370,8 tys. zł w 2010 r.), co wynikało przede wszystkim z realizacji w 2010 r. wydatków niewygasających z upływem 2009 r. (2.407,5 tys. zł). Ze środków tych, sfinansowano częściowo zakup zestawów kolejki do przewozu osób zwiedzających ZOO. Zakupu tego dokonano w ramach realizacji projektu dotyczącego rozbudowy ogólnodostępnej infrastruktury w Nowym ZOO, którego całkowita wartość wyniosła 4.888,2 tys. zł (w tym przyznane środki z UE wyniosły 2.570,6 tys. zł).

NIK zwraca uwagę, że przyjęte dotychczas do rozliczenia projektu (ujęte w księgach rachunkowych) wydatki kwalifikowane były wyższe o 52, 8 tys. zł od kwoty ujętej w umowie o dofinansowanie (w toku kontroli trwała weryfikacja wniosku o płatność końcową przez Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego).

Przeprowadzone w czasie trwania kontroli NIK szczegółowe badanie dokumentacji 30 wydatków na łączną kwotę 6.924,3 tys. zł, związanych m.in. z zakupem karmy dla zwierząt, transportem zwierząt oraz remontami i modernizacją obiektów, wykazało, że środki te wykorzystano zgodnie z zasadami gospodarki finansowej określonymi w art. 35 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³ a następnie w art. 44 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴. Zbadane wydatki służyły realizacji działalności statutowej ZOO oraz wynikały z ustalonego planu finansowego.

Stwierdzono jednak, że w badanym okresie ZOO poniosło wydatki w łącznej kwocie 256 zł z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat podatków od nieruchomości i od środków transportowych.

W jednym przypadku (w 2009 r.) wydatek dokonany został w formie zaliczki w wysokości 82,7 tys. zł z tytułu transportu zwierząt do ZOO (na podstawie wystawionej faktury pro forma), co było podyktowane możliwością uzyskania rabatu w wysokości 1.000 euro przy dokonaniu płatności przed terminem jej wykonania. NIK zwraca uwagę, że ani

³ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

przepisy ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, ani ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych nie regulują wprost możliwości udzielania zaliczek przez kierowników jednostek budżetowych, aczkolwiek udzielenie zaliczki kontrahentowi było przejawem gospodarnego dysponowania środkami.

Dowody księgowe zostały sporządzone prawidłowo i zawierały elementy określone w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵, za wyjątkiem trzech dowodów (na kwotę 144,2 tys. zł), na których brak było (w wyniku przeoczenia, jak wyjaśniono) akceptacji pod względem merytorycznym. Zapisy księgowe dotyczące badanych operacji gospodarczych były prawidłowe pod względem formalnym i zawierały niezbędne elementy wynikające z art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

W jednym przypadku (remont 2.335 m² dróg wewnętrznych w 2010 r. na kwotę 209.999,97 zł) wydatki zostały sfinansowane ze środków przeznaczonych na wydatki bieżące, w związku z czym, nie dokonano w księgach rachunkowych zwiększania wartości majątku trwałego. Zauważyć należy, że roboty te, polegały w głównej mierze na ułożeniu na nawierzchni szutrowej masy mineralno-bitumicznej i miały na celu ulepszenie stanu technicznego dróg. W ocenie NIK, sfinansowanie ze środków bieżących ww. wydatków było sprzeczne z przepisami art. 28 ust. 8 ustawy o rachunkowości i art. 16g ust. 13 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁶.

NIK ustaliła, że sprawozdania budżetowe (Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych oraz Rb-34 z wykonania planów finansowych dochodów własnych jednostek budżetowych i wydatków nimi sfinansowanych) sporządzone zostały terminowo, jednakże dane wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 za 2009 r. i 2010 r. nie odzwierciedlały rzeczywistego obrazu zobowiązań. Spowodowane to zostało ujęciem w ww. sprawozdaniach zawyżonych danych o zobowiązaniach z tytułu zakupu energii elektrycznej i usług dystrybucji (obciążających koszty przyszłego okresu sprawozdawczego) ujętych w księgach rachunkowych odpowiednio w 2009 r. o kwotę 156.360 zł i w 2010 r. o kwotę 126.630 zł.

W ocenie NIK taki sposób prezentowania danych był sprzeczny z zasadami sporządzania sprawozdań budżetowych, określonymi w § 8 załącznika Nr 34 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości

⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2011 Nr 74, poz. 397 ze zm.

budżetowej⁷, a także w § 8 załącznika Nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁸.

2. NIK ocenia pozytywnie z nieprawidłowości sposób realizacji przez ZOO postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

W latach 2009-2011(I półrocze) ZOO udzieliło łącznie 63 zamówienia publiczne na łączną kwotę 15.660,8 tys. zł (netto), w tym 51 zamówień w trybie przetargu nieograniczonego na kwotę 14.320,8 tys. zł (netto) oraz 12 z wolnej ręki na kwotę 1.340 tys. zł (netto).

Na podstawie szczegółowej kontroli udzielania i realizacji siedmiu zamówień publicznych udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego na łączną kwotę 6.615,3 tys. zł (netto), NIK pozytywnie ocenia to, że postępowania o udzielenie tych zamówień były prowadzone w sposób zapewniający zachowanie zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, a zlecenie zadań następowało na podstawie wyboru najkorzystniejszej oferty, co miało umocowanie w postanowieniach ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁹.

Zadania zrealizowano w zakresie i w terminach zgodnych z określonymi w umowach zawartych z wykonawcami i SIWZ. Realizując roboty budowlane ZOO uzyskało przed ich rozpoczęciem (w sytuacjach przewidzianych ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane¹⁰) decyzje o pozwoleniu na budowę lub dokonało zgłoszenia właściwemu organowi architektoniczno-budowlanemu zamiaru ich wykonania.

NIK nie wnosi również zastrzeżeń do udzielenia przez ZOO pięciu zamówień z wolnej ręki na łączną kwotę 227,4 tys. zł (netto), które obejmowały m.in. transport zwierząt oraz dostawy dla nich karmy.

NIK zwraca jednak uwagę na to, że ZOO prowadząc postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego (na łączną kwotę 6.615,3 tys. zł) nie stosowało postanowień zarządzenia Prezydenta Miasta Poznania Nr 22/2004/K z dnia 10 maja 2004 r. w sprawie zamieszczenia ogłoszeń o zamówieniach publicznych w BIP, które wydano w celu zapewnienia szerszego dostępu podmiotom gospodarczym do informacji dotyczących planowanych i realizowanych zamówień publicznych. NIK nie podziela wyjaśnień Pana Dyrektora usprawiedliwiających

⁷ Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm. - dot. sprawozdania za 2009 rok

⁸ Dz. U. Nr 20, poz. 103 - dot. sprawozdania za 2010 rok

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

¹⁰ Dz. U. z 2010 Nr 243, poz. 1623 ze zm.

niestosowanie postanowień tego zarządzenia. Tym bardziej, że wykonanie zarządzenia powierzone zostało m.in. dyrektorom miejskich jednostek organizacyjnych.

3. NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, funkcjonowanie w ZOO systemu kontroli wewnętrznej.

System ten był spójnym zbiorem pisemnych procedur wewnętrznych, instrukcji oraz zakresów obowiązków pracowników. W latach 2003-2010 wprowadzone zostały zarządzeniami Pana Dyrektora m.in. instrukcje: kancelaryjna, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych oraz kasowa, a także ustalone zostały zasady polityki rachunkowości. Ustalenia kontroli wykazały jednak, że wprowadzone procedury nie były w pełni przestrzegane, o czym stanowią stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości i uchybienia.

4. NIK pozytywnie ocenia – uwzględniając niedobory środków finansowych – realizację pięcioletniego programu działalności ZOO, którego wykonanie zakończono w 2010 r. (w opracowaniu był program na lata 2011- 2016).

Założenia programowe miały umocowanie w Statucie i dotyczyły m.in. hodowli i ekspozycji zwierząt (w tym przedstawicieli gatunków ginących), poprawienia stanu technicznego obiektów, a także realizacji inwestycji.

Plany te zostały w znacznym stopniu zrealizowane. M.in. wybudowano nowe pomieszczenia dla słoń, zakupiono sprzęt do przewozu osób zwiedzających ZOO. Niemniej, z powodu ograniczonych środków finansowych, nie zrealizowano projektów m.in.: budowy ośrodka stacjonarnego do prowadzenia zajęć programowych dla dzieci szkół podstawowych i gimnazjalnych oraz konferencji i spotkań naukowych na terenie Starego ZOO. Na terenie tym nie udało się także zaadaptować do innej formy wykorzystania starych obiektów, m.in. pawilonu dużych, drapieżnych zwierząt.

Zauważyć należy, że brak środków finansowych sprzyjał również nieterminowemu prowadzeniu przez ZOO przeglądów stanu technicznego 81 obiektów budowlanych. Kontrola 10 ksiąg obiektu budowlanego wykazała, że na terenie Starego ZOO nie wykonano terminowo przeglądów rocznych i pięcioletnich, natomiast na terenie Nowego ZOO nie wykonano przeglądów rocznych, co było sprzeczne z postanowieniami art. 62 ust. 1 pkt 1 i 3 Prawa budowlanego (czynności te zostały wykonane w czasie trwania kontroli NIK).

5. NIK ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami, przestrzeganie warunków hodowli i utrzymania poszczególnych grup gatunków zwierząt w ZOO, określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2004 r.

Na dzień 30 czerwca 2011 r. ZOO posiadało 321 gatunków zwierząt, w tym m.in. 89 gatunków ssaków, 99 gatunków ptaków oraz 47 gatunków gadów. Badanie przestrzegania warunków hodowli i utrzymywania zwierząt, losowo wybranych 20% gatunków w gromadach: ssaki, ptaki i gady oraz wyniki kontroli przeprowadzonej w grudniu 2010 r. przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu świadczą, że w badanym okresie nie wszystkim zwierzętom zapewniono odpowiednie warunki ich hodowli i utrzymywania, zgodnie z postanowieniami ww. rozporządzenia Ministra Środowiska.

W toku kontroli NIK stwierdzono, że dla dwóch osobników kajmana okularowego organizacja części lądowej ekspozycji uniemożliwiała separację osobników (brak przegród i kryjówek), dla kota pustynnego nie zapewniono pomieszczenia zewnętrznego a koszatniczki nie posiadały pomieszczenia wewnętrznego. Zauważyć należy, że ZOO podjęło prace budowlane w celu spełnienia wymaganych norm dla kajmana okularowego oraz dostosowało do wymogów warunki bytowe dla 6 spośród 15 gatunków wskazanych przez RDOŚ.

Przedstawiony wyżej sposób utrzymania kota pustynnego (prowadzącego życie nocne) był wynikiem zorganizowania przez ZOO ekspozycji dziennej w tzw. pawilonie nocnym. Sytuacja ta dotyczyła również innych zwierząt prowadzących podobny tryb życia jak: jezatki afrykańskiej, kanczyła, syczka, akacjówki, kowari i szczurowskoczka.

Ponadto, kontrola NIK wykazała, że dwa osobniki warana z Komodo przebywały w terrarium (ZOO było w trakcie budowy nowego pawilonu), które nie spełniało wymaganych warunków obszarowych, stosownie do zaleceń koordynatora Europejskiego Stowarzyszenia Ogrodów Zoologicznych i Akwariów (brak jest wytycznych w tym zakresie w ww. rozporządzeniu Ministra Środowiska).

6. NIK ocenia pozytywnie z uchybieniami, politykę kadrową ZOO w zakresie zatrudnienia i kwalifikacji pracowników.

Badaniem przestrzegania przez ZOO zasad przyjmowania pracowników objęto dokumentację 12 nowozatrudnionych pracowników ZOO, przyjętych do pracy w okresie od 1 kwietnia 2009 r. do czasu zakończenia kontroli. W grupie tej nie było przyjęć na stanowiska urzędnicze. Przyjęcia dotyczyły jedynie osób na stanowiska m.in. rzemieślnika, kierowcy oraz pielęgniarza zwierząt.

Wyniki kontroli NIK świadczą, że zatrudnione osoby posiadały odpowiednie wykształcenie, kwalifikacje oraz praktykę zawodową określone w regulaminie wynagradzania ustanowionym w dniu 16 lutego 2000 r. zarządzeniem Nr 2/2000 Dyrektora ZOO.

Zastrzeżenia NIK budzi przewlekłe ustalanie (do czasu zakończenia kontroli NIK trwały negocjacje ze związkami zawodowymi) nowego regulaminu wynagradzania oraz zasad przyjmowania nowych pracowników, zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹¹, oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych¹².

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

1. Zapewnienie prawidłowego klasyfikowania wydatków za roboty budowlane z uwzględnieniem działalności bieżącej i inwestycyjnej.
2. Terminowe przeprowadzanie przeglądów stanu technicznego obiektów budowlanych.
3. Ustalenie nowego regulaminu wynagradzania i przyjmowania do pracy w ZOO zgodnie z obowiązującymi przepisami.
4. Kontynuowanie działań zmierzających do zapewnienia wszystkim zwierzętom wymaganych przepisami warunków hodowli i utrzymania.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora, 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 o 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 Poznaniu 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.

¹¹ Dz. U. z 2008 r. , Nr 223, poz. 1458

¹² Dz. U. z 2009 r. , Nr 50, poz. 398 ze zm.