



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.003.03.2015

P/15/017

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 92, F +48 22 444 55 94
kgp@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/017 – Gospodarowanie rezerwami strategicznymi
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	Marek Suliński, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 15449 Zdzisław Kaszuba, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93549 z 5 maja 2015 r. Grażyna Cirko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93550 z 5 maja 2015 r. Łukasz Urbanowicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93553 z 5 maja 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Agencja Rezerw Materiałowych, ul. Grzybowska 45, 00-844 Warszawa ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prezesem Agencji Rezerw Materiałowych od 18 sierpnia 2014 r. jest Pan Janusz Turek, od 21 maja 2014 r. do 18 sierpnia 2014 r. obowiązki Prezesa ARM pełnił Pan Dariusz Brociek. Poprzednio od 26 czerwca 2008 r. do 20 maja 2014 r. Prezesem ARM był Pan Jacek Bąkowski. (dowód: akta kontroli str. 7-10)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena	Najwyższa Izba Kontroli ocenia ² pozytywnie gospodarowanie przez ARM rezerwami strategicznymi ³ w latach 2013-2015, w ramach otrzymywanych dotacji budżetowych.
Uzasadnienie oceny	Ocena została sformułowana na podstawie sposobu wykonywania przez Agencję decyzji Ministra Gospodarki dotyczących tworzenia i likwidacji rezerw strategicznych, działań obejmujących utrzymywanie rezerw i infrastruktury magazynowej do ich przechowywania oraz realizacji obowiązków sprawozdawczych dotyczących rezerw. Agencja efektywnie zarządzała rezerwami strategicznymi obejmującymi trzy grupy asortymentowe tj.: medyczne ⁴ , żywnościowe ⁵ i techniczne ⁶ oraz zapasy paliw ⁷ .

¹ Dalej: ARM lub Agencja.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Zgodnie z ustawą z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (Dz. U. Nr 229, poz. 1496 ze zm.; dalej: *uors*), która weszła w życie z dniem 5 lutego 2011 r., tzw. *rezerwy strategiczne* tworzone są na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa, bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego oraz wystąpienia klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej, w celu wsparcia realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa i obrony państwa, odtworzenia infrastruktury krytycznej, złagodzenia zakłóceń w ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki i zaspokojeniu podstawowych potrzeb obywateli, ratowania ich życia i zdrowia, a także wypełnienia zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej. *Rezerwy strategiczne* mogą stanowić: surowce, materiały, urządzenia, maszyny, konstrukcje składanych wiaduktów, mostów drogowych i kolejowych, elementy infrastruktury krytycznej, produkty naftowe, produkty rolne i rolno-spożywcze, środki spożywcze i ich składniki, wyroby medyczne, produkty lecznicze, produkty lecznicze weterynaryjne (dalej także: *rezerwy*).

⁴ Obejmujące: produkty lecznicze, biobójcze, wyroby medyczne, urządzenia i sprzęty medyczne oraz substancje czynne.

⁵ Obejmujące: produkty rolne, rolno-spożywcze, środki spożywcze i ich składniki.

W zakresie infrastruktury magazynowej służącej do przechowywania rezerw strategicznych, w latach 2013-2015 (5-m-cy) ARM zrealizowała inwestycje o wartości 15 593,9 tys. zł, a remonty w wysokości 3 522,1 tys. zł.

Sprawozdania o stanie rezerw strategicznych, zapasach paliw oraz sprawozdania finansowe, sporządzone były terminowo, rzetelnie, zgodnie z przepisami *uors*, ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym⁸, a także ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹.

III. Wyniki kontroli

1. Gospodarowanie przez ARM rezerwami strategicznymi i zapasami paliw oraz utrzymywanie infrastruktury magazynowej

Opis stanu faktycznego

Wartość netto rezerw strategicznych i zapasów paliw na 1 stycznia 2013 r. wyniosła 2 346 061,5 tys. zł, w tym: paliw – 1 961 164,3 tys. zł (83,6%¹⁰), rezerw medycznych – 218 001,0 tys. zł (9,4%), rezerw żywnościowych – 118 024,5 tys. zł (5,0%) oraz rezerw technicznych – 48 871,8 tys. zł (2,0%). Na 30 czerwca 2015 r. wartość rezerw strategicznych i zapasów paliw wzrosła do 2 370 567,1 tys. zł (tj. o 1,0%), w tym: paliw – 1 901 439,4 tys. zł (80,2%), rezerw medycznych – 229 298,6 tys. zł (9,6%), rezerw żywnościowych – 143 650,0 tys. zł (6,1%) oraz rezerw technicznych – 96 179,1 tys. zł (4,1%). Zmiana stanów magazynowych rezerw spowodowana była m.in. zakupami, nieodpłatnym przejęciem, zwrotami z wymiany, nadwyżkami inwentaryzacyjnymi, sprzedażą, likwidacją, ubytkami normatywnymi.

(dowód: akta kontroli str. 23-34, 111-128, 1165)

1.1. Realizacja przez Agencję decyzji Ministra Gospodarki o tworzeniu rezerw

W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2015 r. Minister Gospodarki wydał dziewięć decyzji dotyczących utworzenia przez ARM rezerw strategicznych i zapasów paliw.

W 2013 r. wartość utworzonych rezerw strategicznych i zapasów paliw wyniosła razem 31 714,6 tys. zł, w tym: żywności – 17 348,9 tys. zł, artykułów medycznych – 14 036,6 tys. zł i paliw – 329,1 tys. zł.

W 2014 r. wydatki na zakup asortymentów rezerw strategicznych wyniosły łącznie 25 988,5 tys. zł, w tym na: rezerwy żywnościowe – 11 191,8 tys. zł, medyczne – 12 644,8 tys. zł, techniczne – 2 151,9 tys. zł.

W I kwartale 2015 r. na zakup rezerw wydatkowano łącznie kwotę 1 349,5 tys. zł przeznaczoną w całości na rezerwy medyczne.

⁶ Obejmujące: surowce, materiały, urządzenia, maszyny i konstrukcje składanych wiaduktów, mostów drogowych i kolejowych oraz elementów infrastruktury krytycznej.

⁷ Do 22 lipca 2014 r. zapasy obowiązkowe ropy naftowej i paliw zaliczały się do zapasów państwowych (w całości były tworzone u przedsiębiorców objętych tym obowiązkiem, magazynujących zapasy), a obecnie zalicza się do nich także zapasy, które tworzy ARM w zamian za opłatę zapasową ponoszoną przez producentów i handlowców paliw. Zapasy te są własnością Agencji, zgodnie z ustawą z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 900); dalej także: *zapasy paliw*.

⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 1695 ze zm.; dalej *ustawa o zapasach*.

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

¹⁰ W nawiasach podano procentowy udział danego asortymentu, w stosunku do ogółu rezerw i zapasów.

Skontrolowano sposób realizacji czterech decyzji losowo wybranych spośród dziewięciu decyzji Ministra Gospodarki o tworzeniu rezerw, w zakresie ich zgodności z postanowieniami art. 13 ust. 5 *uors*, tj. dokonywania zakupów z zachowaniem konkurencji oraz ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹¹:

- decyzję nr 11/R/14 z dnia 1 października 2014 r. w sprawie utworzenia rezerw strategicznych plandek, worków na piasek i zapór przeciwpowodziowych,
- decyzję nr 9/R/14 z dnia 14 października 2014 r. w sprawie utworzenia rezerw strategicznych urządzeń do transportu chorych zakaźnie i urządzeń do dezynfekcji pomieszczeń oraz rezerwy strategicznej środka do dezynfekcji,
- decyzję nr 2/R/14 z dnia 7 marca 2014 r. zmieniającą decyzję nr 1/R/14 z dnia 28 lutego 2014 r. w sprawie utworzenia rezerw strategicznych półtuszy wieprzowych,
- decyzję nr 4/R/14 z dnia 13 marca 2014 r. w sprawie utworzenia rezerw strategicznych półtuszy wieprzowych.

(dowód: akta kontroli str. 241-624)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności ARM, dotyczącej wykonywania decyzji Ministra Gospodarki o tworzeniu rezerw strategicznych poprzez dokonywanie zakupów na zasadach konkurencji zgodnie z *pzp* nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2. Przechowywanie rezerw strategicznych w magazynach obcych

Opis stanu
faktycznego

Utworzone rezerwy, przechowywane są w magazynach własnych Agencji i obcych. Wykorzystanie magazynów obcych, związane jest z koniecznością zapewnienia warunków przechowywania spełniających określone wymagania w odniesieniu do poszczególnych grup produktowych (np. żywności czy artykułów medycznych).

Łączna wartość przechowywanych w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 19 maja 2015 r. rezerw strategicznych w magazynach obcych wynosiła 10 556,6 tys. zł (bez VAT). Wymagania dotyczące odpowiednich warunków przechowywania rezerw strategicznych oraz wykaz dokumentów potwierdzających ich spełnienie, określone były w warunkach przetargu.

W badanym okresie na zakup usług przechowywania rezerw/zapasów wydatkowano łącznie 187 303,1 tys. zł, z tego w:

- 2013 r. – 94 574,0 tys. zł, w tym na żywność 37 117,7 tys. zł, artykuły medyczne 4 110,1 tys. zł, artykuły techniczne 1 658,0 tys. zł, paliwa 51 688,1 tys. zł,
- 2014 r. – 80 716,8 tys. zł, w tym na: żywność 43 864,9 tys. zł, artykuły medyczne 5 028,9 tys. zł, artykuły techniczne 3 925,8 tys. zł, paliwa 27 897,2 tys. zł,
- I kwartał 2015 r. – 12 012,3 tys. zł, w tym na: żywność 11 127,4 tys. zł, artykuły medyczne 513,2 tys. zł, artykuły techniczne 197,8 tys. zł, paliwa 173,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 243-266)

Rezerwy medyczne przechowywane były w magazynach obcych w związku z koniecznością zapewnienia odpowiednich temperatur przechowywania oraz potrzebą zlecenia podmiotom farmaceutycznym usługi bieżącej wymiany produktów leczniczych i wyrobów medycznych. Uzasadnieniem wyboru przechowującego było kryterium cenowe.

(dowód: akta kontroli str. 267-290)

¹¹ Dz. U z 2013 r., poz. 907 ze zm.; dalej: *pzp*.

Skontrolowano pięć umów, wybranych losowo, dotyczących przechowywania strategicznych rezerw żywnościowych, medycznych, technicznych i paliw¹² w zakresie ich zgodności z wymogami określonymi w art. 16 ust. 2 ustawy *uors* tj. m.in. sposobu i warunków przechowywania, zobowiązań przechowawcy czy wymagań odnośnie ochrony magazynu.

Kontrola rzetelności wykonywania zobowiązań przez kontrahenta była dokonywana przez ARM poprzez bieżące prowadzenie czynności sprawdzających zarówno w magazynach, jak i w odniesieniu do prowadzonej dokumentacji. W przypadkach stwierdzenia nieprawidłowości wydawane są zalecenia pokontrolne, których wykonanie weryfikowane jest podczas kontroli sprawdzających.

(dowód: akta kontroli str. 626-700)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności ARM dotyczącej przechowywania rezerw strategicznych i zapasów paliw w magazynach obcych nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.3. Utrzymywanie rezerw strategicznych stanowiących własność przedsiębiorcy

Opis stanu
faktycznego

Agencja utrzymuje rezerwy strategiczne stanowiące własność przedsiębiorców na podstawie odpłatnych umów. Podstawą zawarcia takich umów była dyspozycja Ministra Gospodarki z dnia 27 maja 2011 r. (pismo nr DSO-II-4821-3/1/11 DSO/799/11). Na jej podstawie Agencja została zobowiązana do zamiany utrzymywanych rezerw pszenicy na produkty zbożowe, poprzez dokonanie zakupu gotowych produktów zbożowych lub zawarcie, w trybie art. 17 *uors*, umowy z przedsiębiorcami lub podmiotami zobowiązanymi do stałej gotowości sprzedaży asortymentu produktów stanowiących przedmiot rezerwy.

Według stanu na 19 maja 2015 r. Agencja miała zawartych dziewięć umów na utrzymywanie w ramach rezerw 2 350 ton artykułów żywnościowych, stanowiących własność przedsiębiorców. Ich wartość, według cen określonych w umowach, po jakich przedsiębiorcy są zobowiązani do odsprzedaży, wynosiła 4 282,5 tys. zł (bez VAT). Wszystkie umowy zostały zawarte w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych. Kryterium wyboru była najkorzystniejsza cena.

(dowód: akta kontroli str. 284-285)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności ARM dotyczącej utrzymywania rezerw strategicznych stanowiących własność przedsiębiorców nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.4. Likwidacja rezerw strategicznych

Opis stanu
faktycznego

Wpływy Agencji ze sprzedaży towarów stanowiących rezerwy strategiczne i paliwa wynosiły:

- w 2013 r. – 60 662,7 tys. zł, (w tym z: artykułów rolnych – 1 017,2 tys. zł, artykułów medycznych – 6 996,4 tys. zł, paliw – 52 649,1 tys. zł);
- w 2014 r. – 19 838,9 tys. zł, (w tym za: artykuły medyczne – 2 135,5 tys. zł, artykuły techniczne – 17 365,3 tys. zł, paliwa – 338,1 tys. zł);
- w I kwartale 2015 r. – 2 329,7 tys. zł (w tym za: artykuły medyczne – 1 122,1 tys. zł, artykuły techniczne – 1 207,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 243-266)

¹² Umowę z 13 grudnia 2013 r. BRMpl-30-51/2013 wraz z aneksem nr 1 – dotyczącą rezerw medycznych; umowę z 9 grudnia 2013 r. BILrt-4203-16/2013 – dotyczącą rezerw technicznych; umowę z 26 czerwca 2013 r. 5/BRI/13 wraz z aneksem 1/5/BILrt/13 – dotyczącą rezerw paliw; umowę z 19 marca 2014 r. BRZ-4204-mi-2/2014 – dotyczącą rezerw żywnościowych oraz umowę z 20 grudnia 2013 r. 12/BRI/13 – dotyczącą rezerw paliw.

Kontrola wykonania czterech, wybranych losowo, spośród 12 decyzji¹³ wykazała, że Agencja przestrzegała ustawowych obowiązków w zakresie wykonywania decyzji o likwidacji rezerw, tj. dokonywała sprzedaży rezerw poprzez giełdę albo w drodze przetargu. Skontrolowane decyzje zostały zrealizowane terminowo i zgodnie z procedurą wewnętrzną¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 335-430, 461-574, 575-623)

W badanym okresie Agencja nie zobowiązywała podmiotów, którym zostały udostępnione rezerwy, do zapewnienia przetwarzania rezerw strategicznych oraz nie poddawała odzyskowi ani nie przekazywała zlikwidowanych rezerw będących odpadami do unieszkodliwienia lub poddania odzyskowi przez inne podmioty.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności ARM, dotyczącej likwidacji rezerw strategicznych, nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.5. Udostępnianie rezerw strategicznych w celu użycia lub wykorzystania

Opis stanu
faktycznego

W 2013 r., na podstawie pięciu decyzji Ministra Gospodarki wydanych w związku z koniecznością przeciwdziałania skutkom nieprzewidzianego zagrożenia, ARM udostępniła, nieodpłatnie rezerwy żywnościowe i medyczne (bez obowiązku zwrotu) trzem jednostkom samorządu terytorialnego i Ministrowi Spraw Zagranicznych. Udostępnione rezerwy obejmowały konserwy mięsne, konserwy typu pasztet, wodę i dania gotowe o łącznej wartości 32,7 tys. zł. Przekazano również tabletki jodku potasu, łóżka turystyczne, koce, prześcieradła i ręczniki bawełniane – o łącznej wartości 15,3 tys. zł. ARM deklarowała gotowość do udostępnienia rezerw strategicznych żywnościowych i medycznych w dacie wpływu decyzji. Data udostępnienia, uzgodniona z odbiorcami nie przekraczała czterech dni.

Na podstawie trzech decyzji Ministra Gospodarki, w 2014 r. ARM udostępniła nieodpłatnie, z obowiązkiem zwrotu, rezerwy medyczne 32 podmiotom podległym Ministrowi Zdrowia (szpitale i stacje pogotowia) na kwotę 1 617,1 tys. zł. Uzasadnieniem powyższych decyzji było ograniczenie ewentualnych skutków zawleczenia wirusa Ebola do Polski. Udostępniono urządzenia do bezpiecznego transportu chorych zakaźnie, kombinezony ochrony biologicznej, odzież ochronną i inne rezerwy medyczne. Termin gotowości do udostępnienia rezerw medycznych nie przekraczał 6 dni, a termin wydania¹⁵ 80 dni od daty wpływu decyzji do ARM.

W 2014 r. Minister Gospodarki wydał trzy decyzje o nieodpłatnym udostępnieniu rezerw technicznych (elementów składanych mostów drogowych DMS-65 i MS-54) dwóm gminom i zarządowi dróg województwa lubuskiego. W terminach nie przekraczających 30 dni ARM informowała te podmioty o działaniach jakie podejmuje w celu udostępnienia ww. rezerw technicznych. Jedna gmina zrezygnowała z udostępnienia z uwagi na koszty, druga - zgłosiła gotowość wykorzystania elementów mostu jesienią 2015 r., natomiast samorząd województwa lubuskiego odstąpił od realizacji tymczasowej przeprawy mostowej.

¹³ Nr 12/R/13 z dnia 30 lipca 2013 r. w sprawie likwidacji rezerw strategicznych materiałów, urządzeń, maszyn oraz konstrukcji składanych mostów kolejowych, nr 9/R/13 z dnia 6 czerwca 2013 r. w sprawie likwidacji ośmiu pozycji asortymentowych w trybie sprzedaży, nr 8/R/14 z dnia 10 września 2014 r. w sprawie likwidacji 100 szt. w trybie nieodpłatnego przekazania, nr 5/R/15 z dnia 15 kwietnia 2015 r. w sprawie likwidacji rezerwy strategicznej spirytusu rektyfikowanego.

¹⁴ Zarządzenie Prezesa ARM nr 162/2011 z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie wprowadzenia „Procedury sprzedaży oraz nieodpłatnego przekazania zlikwidowanych rezerw strategicznych”, zatwierdzone przez Ministra Gospodarki.

¹⁵ Tj. termin odebrania przez uprawniony podmiot, towarów udostępnionych przez ARM.

Zgodnie z decyzją Ministra Gospodarki z 20 września 2011 r. Nr 64/R/11, w udostępnieniu nieodpłatnym dla powiatu bolesławieckiego, jest most drogowy składany MS-54 o wartości 687,0 tys. zł, który ma być zwrócony do 31 maja 2017 r.

W latach 2013-2015 (I kwartał) kwoty wpływów z tytułu odpłatnego udostępnienia rezerw technicznych dwóm podmiotom gospodarczym (decyzje Ministra Gospodarki z 2011 r. i 2012 r, zezwalające na wynajem konstrukcji mostu MS-54 i elementów mostu kolejowego L-36) wyniosły 18,9 tys. zł.

Badaniem kontrolnym objęto wszystkie 11 decyzji Ministra Gospodarki w sprawie udostępnienia rezerw strategicznych w latach 2013 – I kwartał 2015. Ustalono, że podmioty, którym udostępniono rezerwy strategiczne wywiązywały się ze zobowiązań umownych. Agencja informowała zainteresowane podmioty o terminie i miejscu wydania rezerw strategicznych oraz dokonywała sprawdzenia warunków ich transportu. Prezes Agencji opracował *zarządzenie nr 161/2011 z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie wprowadzenia „Procedury udostępniania rezerw strategicznych”*, które zostało zatwierdzone przez Ministra Gospodarki.

(dowód: akta kontroli str. 11–172, 1060-1068)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności ARM dotyczącej udostępniania rezerw strategicznych nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.6. Działalność inwestycyjna i remontowa Agencji

Opis stanu
faktycznego

ARM przechowywała część rezerw strategicznych we własnych składnicach i magazynach zamiejscowych. Rezerwy żywnościowe przechowywano w trzech składnicach, rezerwy medyczne w 13 składnicach, rezerwy techniczne w 11 składnicach i 18 magazynach zamiejscowych, a ropopochodne w jednej składnicy.

Na dzień 31 grudnia 2014 r. spośród 14 składnic i 21 magazynów, w pełni pod rezerwy strategiczne wykorzystywana jest powierzchnia jednej składnicy i 18 magazynów. Powierzchnie pozostałych 13 składnic wykorzystywane są od 15% do 69%. Aby zminimalizować koszty utrzymania składnic i magazynów ARM wynajmuje wolne powierzchnie magazynowe przedsiębiorcom. Powierzchnie te są wykorzystywane od 54% do 94%. Możliwość uzyskiwania przychodów z tytułu świadczenia usług magazynowych przez Agencję jest zgodna z *uors*.

Według wyjaśnień Dyrektora Biura Audytu Wewnętrznego ¹⁶ poziom inwestycji w składnice i magazyny zamiejscowe jest adekwatny do posiadanych możliwości finansowych, niemniej zbyt mały aby wprowadzić do bazy magazynowej nowoczesnych urządzeń i technologii.

Wartość brutto inwestycji i remontów zrealizowanych przez ARM w zakresie infrastruktury służącej do utrzymywania rezerw strategicznych w latach 2013-2014 wyniosła odpowiednio 6 583,9 tys. zł (plan 14 339,0 tys. zł) i 8 558,0 tys. zł (plan 14 841,0 tys. zł). Natomiast wartość remontów w 2013 r. wynosiła – 1 419,2 tys. zł (plan 2 233,5 tys. zł), w 2014 r. – 1 975,8 tys. zł (plan 4 000,0 tys. zł). W 2015 r. wydatki na inwestycje zaplanowano w wysokości 14 683,4 tys. zł, a na remonty w wysokości 2 879,5 tys. zł. Do końca maja 2015 r. nakłady inwestycyjne wyniosły 452,0 tys. zł, a nakłady na remonty 127,1 tys. zł.

Najwięcej środków wydatkowano m.in. na inwestycje dotyczące przebudowy budynku magazynu w Świnoujściu (3 201,9 tys. zł netto), modernizację budynku magazynowego w Wąwale (1 633,2 tys. zł netto) oraz termomodernizację budynku magazynowego w Leśmierzu (854,3 tys. zł netto). Zrealizowane remonty o najwyższych nakładach to m.in.: remont dróg wewnętrznych I etap w Leśmierzu (331,3 tys. zł

¹⁶ Pismo nr BAW-0910-1-103/15 z dnia 8 lipca 2015 r.

netto), remont dróg i placów wewnętrznych w Niemcach (303,6 tys. zł netto) oraz remont drogi dojazdowej w Starym Sączu (308,1 tys. zł netto).

Kontrolą celową NIK objęto po pięć zadań inwestycyjnych i remontowych. Zrealizowane inwestycje i remonty, były uzasadnione potrzebami technicznymi, wynikały z rocznych planów rzeczowo-finansowych, a wykonawców wyłaniano zgodnie z *pzp*.
(dowód: akta kontroli str. 167-215, 1069-1071, 1163-1164, 1178-1180)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności ARM dotyczącej utrzymywania infrastruktury magazynowej nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.7. Kontrole utrzymywania rezerw strategicznych

Opis stanu
faktycznego

Agencja w latach 2013-2015 (I półrocze) przeprowadziła 212 postępowań kontrolnych w zakresie rezerw strategicznych oddanych przez ARM na przechowanie lub stanowiących własność przedsiębiorców, w tym 74 w 2013 r., 71 w 2014 r. i 67 w I półroczu 2015 r.

Analiza dokumentacji dziewiętnastu postępowań kontrolnych (wybranych przy zastosowaniu doboru losowego z interwałem) wykazała, że zakres kontroli umów na przechowywanie był zgodny z postanowieniami *uors* tj. obejmował prawidłowość warunków przechowywania, ochrony magazynów, prowadzenia dokumentacji dotyczącej przechowywania oraz wykonywania zaleceń pokontrolnych.

W badanym okresie Agencja stwierdziła nieprawidłowości podczas trzech postępowań kontrolnych dotyczących przechowywania i utrzymywania rezerw strategicznych przez podmioty.

Nieprawidłowości dotyczyły m.in. przekroczenia temperatury powietrza w magazynach z rezerwami medycznymi i żywnościowymi oraz nie działającego elektronicznego systemu alarmowego na placu składowym i w pomieszczeniach magazynowych z rezerwami technicznymi. Podmioty kontrolowane informowały ARM o usunięciu nieprawidłowości.

Agencja w 2014 r.¹⁷ zrealizowała w ramach audytu wewnętrznego zadanie dotyczące oceny procesu utrzymywania rezerw technicznych przez podmioty, z którymi ARM miała podpisane umowy na przechowywanie lub utrzymywanie rezerw stanowiących własność przedsiębiorców. Stwierdzono brak dokumentacji w zakresie jednej z analizowanych kontroli. W wyniku audytu zostało wydane zalecenie, mające na celu prowadzenie dokumentacji odnośnie wszelkich okoliczności potwierdzających prawidłową realizację umów przez przechowawców rezerw technicznych. Zostało ono zrealizowane poprzez każdorazowe dokumentowanie kontroli jakości przechowywanych rezerw technicznych.

(dowód: akta kontroli str. 708-720, 744-923, 1092-1143, 1166-1177)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności ARM dotyczącej przeprowadzania postępowań kontrolnych w zakresie utrzymywania rezerw strategicznych przez przedsiębiorców, nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹⁷ W roku 2013 oraz w roku 2015 Agencja w ramach audytu wewnętrznego nie realizowała zadań w zakresie utrzymywania rezerw strategicznych przez podmioty, z którymi Agencja miała podpisane stosowne umowy.

2. Wykonywanie przez Agencję obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych wobec Ministra Gospodarki w zakresie rezerw strategicznych

2.1. Sprawozdania dotyczące rezerw strategicznych i zapasów paliw

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z *uors* sprawozdania o rezerwach strategicznych Agencja opracowywała w okresach półrocznych, do 30 września za I półrocze i do 31 marca za rok poprzedni. Sprawozdania o zapasach paliw zgodnie z *ustawą o zapasach* sporządzało w terminie 45 dni od końca miesiąca następującego po upływie okresu sprawozdawczego (tj. sprawozdania miesięczne, półroczne i roczne), na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i informacji przekazywanych przez przedsiębiorców. W badanym okresie Minister Gospodarki nie przedkładał Agencji uwag, czy też wniosków o dokonanie korekt ww. sprawozdań.

Kontrola porównawcza stanu rezerw strategicznych wykazanych w projekcie Rządowego Programu Rezerw Strategicznych na lata 2013-2017¹⁸, ze stanem tych pozycji w sprawozdaniu ARM do Ministra Gospodarki na 31 grudnia 2014 r. wykazała różnice. Spośród 17 skontrolowanych pozycji, w dwóch pozycjach wystąpiły nadwyżki rezerw strategicznych (rzędu 28,4%–36,1%), a w pięciu niedobory (rzędu 5,3%–80,7%).

Według projektu rządowego koszty ogółem tworzenia, przechowywania i likwidacji rezerw strategicznych ARM w latach 2013-2014 miały wynieść odpowiednio 875 446,0 tys. zł i 296 871,0 tys. zł, a faktycznie wyniosły 126 992,0 tys. zł (14,5%) i 107 354,0 tys. zł (36,2%). Przychody miały wynieść odpowiednio 561 242,0 tys. zł i 55 759,0 tys. zł, a wyniosły 60 663,0 tys. zł (10,8%) i 19 838,0 tys. zł (35,6%).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż Agencja brała udział w trybie roboczym przy opracowywaniu projektu Rządowego Programu Rezerw Strategicznych na lata 2013-2017. Według ARM, ujęte w tym Programie wartości dotyczące kosztów i przychodów tworzenia, przechowywania i likwidacji rezerw strategicznych zostały opracowane na podstawie cen rynkowych, a w przypadku asortymentu trudno zbywalnego lub z powodu utraty walorów użytkowych na podstawie cen odpowiednio obniżonych lub o zerowych stawkach. Agencja z punktu widzenia jej możliwości wykonawczych, nie zgłaszała uwag zarówno do kosztów finansowania rezerw jak i do prognozowanych w projekcie Programu ilości i asortymentów rezerw przekazanych przez Ministerstwo Gospodarki.

Według wyjaśnień Dyrektora Biura Audytu Wewnętrznego¹⁹ projekt Rządowego Programu Rezerw Strategicznych na lata 2013-2017 nie został przyjęty przez Radę Ministrów (zastrzeżenia Ministra Finansów) i nie ma statusu dokumentu obowiązującego. Wielkości w nim wskazane mają jedynie charakter orientacyjny i szacunkowy. Ponadto zgodnie z art. 13 i 14 oraz art. 22 w związku z art. 25 *uors* Minister Gospodarki jest jedynym organem administracji rządowej władnym do podejmowania stosownych decyzji w sprawie tworzenia lub likwidacji rezerw strategicznych. Zgodnie z art. 28e *ustawy o zapasach*, Agencja od 1 stycznia 2015 r. zobowiązana jest do przekazywania kwartalnych i rocznych *Informacji o realizacji planu finansowego Funduszu Zapasów Agencyjnych*. Pierwsze sprawozdanie ze I kwartału 2015 Agencja przekazała do Ministerstwa Gospodarki 23 kwietnia 2015 r., tj. zgodnie z ustawowym terminem. Plan przychodów Funduszu²⁰ na 2015 r. wyniósł

¹⁸ Wersja nr 0.4 z 6 kwietnia 2012 r.; dalej: projekt rządowy.

¹⁹ Pismo ARM BAW-0910-1-95/15 z dnia 1 lipca 2015 r.

²⁰ Główne środki Funduszu pochodzą z opłaty zapasowej wnoszonej przez przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie produkcji paliw lub przywozu ropy naftowej lub paliw.

1 078 114,0 tys. zł, a na koniec I kwartału 2015 r. przychody zrealizowano w wysokości 145 807,0 tys. zł, tj. w 13,5%. Planowane koszty na 2015 r. wynosiły 917 249,0 tys. zł, a zrealizowano w wysokości 31 027,0 tys. zł, tj. w 3,3%, ponieważ zakupy paliw zaplanowano na IV kwartał 2015 r.²¹

(dowód: akta kontroli str. 167-183, 216-240, 1072-1091, 1144-1167)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności ARM w zakresie wykonywania obowiązków sprawozdawczych dotyczących rezerw strategicznych i zapasów paliw wobec Ministra Gospodarki nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Sprawozdania finansowe i związane z nimi informacje

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Agencja sporządzała, zgodnie z danymi źródłowymi, i przekazywała w wymaganych terminach Ministrowi Gospodarki kwartalne i roczne sprawozdania budżetowe²², sprawozdania finansowe oraz informacje dotyczące wykonania planu finansowego ARM wraz z uzasadnieniem przyczyn odchyleń wykonania planu.

Na koniec 2013 r. nadwyżka środków finansowych ze sprzedaży rezerw strategicznych oraz zapasów państwowych ropy naftowej i produktów naftowych, dokonywanej w ramach czynności innych niż wymiana, zamiana rezerw lub wymiana bądź odtwarzanie zapasów państwowych wyniosła 13 452,7 tys. zł, i została przekazana przez Agencję na rachunek bankowy Ministra Gospodarki w dniu 27 czerwca 2014 r. ARM nie posiadała nadwyżki środków finansowych na koniec 2012 i 2014 roku. Nadwyżki środków finansowych zostały ustalone przez Agencję zgodnie z danymi księgowymi i obowiązującymi przepisami²³.

(dowód: akta kontroli str. 708-720, 924-1060)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności ARM w zakresie sporządzania i przekazywania Ministrowi Gospodarki sprawozdań finansowych i związanych z nimi informacji nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*²⁴ odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli.

²¹ Niskie wykonanie przychodów wynikało z uwzględnienia w sprawozdaniu za I kwartał 2015 r. opłaty zapasowej tylko za styczeń i luty.

²² Rb-35, Rb-40, Rb-BZ2, Rb-N, Rb-Z, Rb- WSb

²³ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 20 października 2011 r. w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Agencji Rezerw Materiałowych (Dz. U. Nr 236, poz. 1400).

²⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm. Dalej: *ustawa o NIK*.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 30 lipca 2015 r.

Kontroler NIK
Doradca ekonomiczny
/.../ Marek Suliński

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Dyrektor
/.../ Sławomir Grzelak