



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.005.03.2016
P/16/016

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/16/016 – Zarządzanie zapasami ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Marek Suliński doradca ekonomiczny. 2. Grażyna Cirko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/11/2016 z dnia 29 kwietnia 2016 r. 3. Renata Patkowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/10/2016 z dnia 25 kwietnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Agencja Rezerw Materiałowych ¹ , ul. Grzybowska 45, 00-844 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Janusz Turek - Prezes ARM, od 18 sierpnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 436-437)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Agencja prawidłowo wykonywała zadania w zakresie tworzenia i utrzymywania zapasów agencyjnych ropy naftowej i produktów naftowych oraz sprawowania nadzoru nad zapasami obowiązkowymi ropy naftowej lub paliw tworzonymi i utrzymywanymi przez producentów i handlowców, a także nadzoru nad magazynowaniem zapasów interwencyjnych.

Prezes ARM prowadził rejestr systemu zapasów interwencyjnych, zgodnie z obowiązkami wynikającymi z *ustawy o zapasach*³ i *rozporządzenia w sprawie rejestru systemu zapasów interwencyjnych*⁴. Sprawozdania o zapasach ropy naftowej i paliw sporządzone były terminowo, rzetelnie oraz zgodnie z przepisami *ustawy o zapasach*.

ARM prawidłowo wywiązywała się z obowiązków kontroli zapasów obowiązkowych prowadzonych u producentów, handlowców i przedsiębiorców świadczących usługi magazynowania. Rzetelnie prowadzono działania w celu wyegzekwowania kar wymierzonych przez Prezesa ARM oraz zaległości z tytułu opłaty zapasowej.

Środki zgromadzone przez ARM na koncie Funduszu Zapasów Agencyjnych zapewniały prawidłowe wykonywanie zadań w zakresie tworzenia i utrzymywania

¹ Dalej również ARM lub Agencja.

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

³ Ustawa 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 naftowym (Dz.U. z 2014 r., poz. 1695 ze zm.) – dalej ustawa o zapasach.

⁴ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 grudnia 2014 r. w sprawie rejestru systemu zapasów interwencyjnych (Dz.U. poz. 1814), dalej rozporządzenie w sprawie rejestru lub rozporządzenie.

zapasów agencyjnych. Prezes Agencji przeprowadzał operacje gospodarcze umożliwiające oszczędne gospodarowanie środkami tego Funduszu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rejestr systemu zapasów interwencyjnych⁵

1.1. Funkcjonowanie rejestru systemu zapasów interwencyjnych oraz zmiany w rejestrze w wyniku decyzji Prezesa ARM

Opis stanu
faktycznego

Prowadzony w formie elektronicznej RSZI umożliwia ewidencję producentów i handlowców, ewidencję zapasów interwencyjnych ropy naftowej i paliw ciekłych, w tym LPG oraz ewidencję zapasów specjalnych⁶. Rejestr umożliwia dokonywanie zmian wpisu lub wykreślenia z rejestru producentów i handlowców. W zakresie ewidencji zapasów interwencyjnych rejestr zawiera m. in. ilości przywozu ropy naftowej oraz produkcji i przywozu paliw, struktury produkcji i przywozu paliw, dane o ilości, rodzaju i gatunku paliw oraz ilości ropy naftowej przewidywanych do utworzenia i utrzymywania w danym roku kalendarzowym w ramach zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw, wraz podaniem kodów CN, miejsce magazynowania zapasów lub planowane miejsca magazynowania tych zapasów. Prowadzenie Rejestru systemu zapasów interwencyjnych było w 2015 r. przedmiotem audytu wewnętrznego ARM - „Przegląd działań związanych z nadzorowaniem zapasów obowiązkowych ropy naftowej i paliw”. Audyt dotyczył następujących ryzyk⁷:

1. Niespełnienie wymagań prawa dotyczących zawartości rejestru. Kryterium oceny: Wymogi rozporządzenia w sprawie rejestru.
2. Potencjalne pomyłki (w tym pominięcia) podczas wprowadzenia danych do Rejestru. Kryterium oceny: zgodność danych zawartych w informacji o której mowa w art. 22 ustawy o *zapasach*⁸, z danymi ujętymi w Rejestrze.
3. Zaraportowanie przez danego przedsiębiorcę stanu zapasów poniżej wartości wymaganej. Kryterium oceny: Stan wymagany większy bądź równy wielkości utrzymywanej, przy czym w przypadku wykonywania działalności gospodarczej w zakresie produkcji paliw lub przywozu ropy naftowej lub paliw w pierwszym roku stan wymagany na dany miesiąc 2015 r. musi być utworzony do 15 kolejnego miesiąca.
4. Nieprzysyłanie sprawozdań przez przedsiębiorcę lub handlowca. Kryterium oceny: Zgodność z wymogiem ustawy o *zapasach*.
5. Wyrażenie zgody na umowę „biletową”, która nie zawiera postanowień zawartych w art.11 ust.2-4 ustawy o *zapasach*. Kryterium oceny: Zgodność z wymogiem ustawy o *zapasach*

⁵ Dalej również RSZI.

⁶ W kontrolowanym okresie nie było wpisów do rejestr zapasów specjalnych.

⁷ Sprawozdanie z zadania zapewnającego nr 5/Z/2015, z 4 września 2015 r.

⁸ To jest o ilości:

1) przywozu ropy naftowej i paliw oraz produkcji paliw, a także strukturze produkcji i przywozu paliw,

2) ropy naftowej lub paliw wywiezionych, a także strukturze wywiezionych paliw,

3) tworzonych i magazynowanych zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw, ich strukturze oraz miejscach magazynowania,

4) utrzymywanych zapasów handlowych ropy naftowej lub paliw, ich strukturze oraz miejscach magazynowania,

o poniesionych kosztach tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw, oraz o rzeczywistych współczynnikach uzysku z roku poprzedniego.

6. Nie wyrażenie zgody na umowę „biletową” która zawierała postanowienia zawarte w art.11 ust.2-4 ustawy o *zapasach*. Kryterium oceny: Zgodność z wymogiem ustawy o *zapasach*.
7. Zdarzenia wpływające na prawidłowość w tym terminowość działań podejmowanych w sprawie związanej z wykreśleniem z rejestru. Kryterium oceny: Zgodność z wymogiem ustawy o *zapasach*

(dowód: akta kontroli str. 5-13, 1227-1232)

Audyt ARM ocenił pozytywnie z zastrzeżeniami obszar związany z prowadzeniem rejestru. Istotne ryzyka zostały ograniczone do poziomu akceptowalnego, niemniej stwierdzono słabości systemu, które mogą wywierać niekorzystny wpływ na realizację celów procesu w sposób pożądanym.

W związku z ustaleniami zawartymi w sprawozdaniu z ww. zadania zapewniającego z 4 września 2015 r., Agencja podjęła następujące działania⁹:

Rejestr systemu zapasów interwencyjnych jest systematycznie udoskonalany; w ramach zwiększania funkcjonalności rejestru wprowadzono możliwość automatycznego wygenerowania zestawienia podmiotów, których dane zostały w danym miesiącu zaktualizowane; zestawienie to można porównać z prowadzonym na dysku sieciowym, elektronicznym zestawieniem zawierającym podmioty, które przesłały sprawozdania; obecnie każdy zarejestrowany podmiot posiada w rejestrze odrębną kartę umożliwiającą weryfikację złożonych przez niego informacji.

Rejestr zawiera w szczególności takie informacje jak m.in.: dane teleadresowe, umowy zlecenia, umowy o magazynowanie, informacje o wielkości produkcji paliw oraz przywiezionej i wywiezionej ropy naftowej i paliw i wysokości należnej opłaty, rozliczenie opłaty zapasowej podmiotu, rejestr magazynów przechowujących dla podmiotu zapasy interwencyjne i handlowe, dokumenty lub inne dowody potwierdzające okoliczności uzasadniające wykreślenie wpisu z rejestru. Rejestr umożliwia kontrolę zgodności wyliczeń wielkości opłaty zapasowej dokonanych przez przedsiębiorcę.

Ponadto została uruchomiona, na potrzeby rejestru, elektroniczna platforma do ewidencji i przekazywania sprawozdań przez kontrahentów. Aplikacja, dostępna z poziomu strony www.arm.gov.pl, umożliwia elektroniczne przysyłanie do ARM informacji, dotyczących obrotów ropy naftowej i paliw oraz opłaty zapasowej;

W związku z prowadzonym przez Ministerstwo Energii na przełomie 2015/2016 przeglądem funkcjonowania przepisów ustawy o *zapasach*, którego celem była identyfikacja problemów w stosowaniu w praktyce przepisów tej ustawy, Agencja, wśród propozycji zmian do ustawy o *zapasach*, przedstawiła propozycję usunięcia z przepisu art. 14 ust. 2 pkt 2 zapisu mówiącego o obowiązku podawania przez przedsiębiorcę we wniosku o wpis do rejestru numeru PESEL osoby kierującej działalnością producenta lub handlowca. Zapis ten w związku ze zmianą art. 63 ustawy o *zapasach* w zakresie odpowiedzialności za nieprzestrzeganie przepisów ustawy o *zapasach*, wprowadzoną przepisami ustawy 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*¹⁰, nie jest

⁹ Wyjaśnienie Dyrektora Biura Audytu Wewnętrznego ARM (dalej Biuro Audytu Wewnętrznego również BAW ARM) z dnia 10 czerwca 2016 r. znak: BAW-091-3-62/16

¹⁰ Dz. U. z 2014 r. poz. 900.

konieczny. Do czasu zmiany przepisów, pole (rubryka/wiersz) „PESEL/Nr dokumentu tożsamości” zostało wprowadzone w aplikacji na wersji testowej¹¹.

Dokonano zmiany w dokumentach jakości dla procesu 3-K1 *Nadzorowanie zapasów obowiązkowych ropy naftowej i paliw*, zgodnie z którą w przypadku:

- stwierdzenia w trakcie analizowania sprawozdań braku stanów wymaganych, kierowany jest wniosek o przeprowadzenie kontroli pozaplanowej, od której wyników uzależnione jest dalsze postępowanie;
- braku informacji z art. 22 ustawy o *zapasach* od zarejestrowanego przedsiębiorcy, Agencja na podstawie posiadanych informacji podejmuje decyzję co do dalszego trybu postępowania;
- zmiany stanów ilościowych, zniesienie obowiązku konsultowania aneksów do umów biletowych z Biurem Prawnym ARM.

(dowód: akta kontroli str. 438-446)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2. Monitorowanie przez Prezesa ARM rynku paliw

Opis stanu
faktycznego

Według „Skróconego odpisu rejestru zapasów interwencyjnych ropy naftowej i produktów naftowych utworzonych i utrzymywanych przez Polskę wg stanów na 31 grudnia 2015 r.”, przekazanych do Komisji Europejskiej¹², na dzień 31 grudnia 2015 r. w rejestrze zapasów interwencyjnych wpisanych było 149 producentów i handlowców odpowiedzialnych za tworzenie zapasów. Zapasy interwencyjne ropy naftowej utrzymywane są w 7 lokalizacjach na terytorium RP, a zapasy interwencyjne paliw utrzymywane są w 49 lokalizacjach na terytorium RP.

(dowód: akta kontroli str. 41-43)

W okresie objętym kontrolą, według stanu na dzień 30 czerwca 2016 r., w RSZI zarejestrowane były 192 podmioty¹³. Prezes ARM wydał 44 decyzje dot. wykreślenia podmiotów z RSZI (w 2015 r. - 34, w 2016 r. - 10), w tym 33 decyzji zostało wydanych na wniosek podmiotu, a 11 decyzji z urzędu. We wszystkich przypadkach informacja o wykreśleniu została przekazana do właściwego naczelnika Urzędu Celnego i Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

W okresie objętym kontrolą Prezes ARM nie wydał decyzji o odmowie wpisania podmiotu do RSZI.

W okresie objętym kontrolą Prezes ARM nie uzyskał informacji z innych instytucji na temat działalności gospodarczej producentów i handlowców, których wykreślono z rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 438-446, 1192-1193)

Na dzień 30 czerwca 2016 r. od 32 podmiotów zarejestrowanych w RSZI, Agencja nie otrzymywała informacji miesięcznych, ponadto brak było korespondencji z tymi podmiotami w okresie powyżej 6 miesięcy. Z informacji uzyskanych przez ARM z innych systemów sprawozdawczych, podmioty te nie prowadzą działalności gospodarczej skutkującej obowiązkiem tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych oraz uiszczania opłaty zapasowej.

¹¹ Z dniem 16 czerwca 2016 r. wprowadzono zmianę do art. 13 ust. 6 *ustawy o zapasach* (ustawą z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego - Dz.U. poz. 352), wprowadzając ograniczenie w dostępie do informacji publicznej w zakresie danych jednostkowych zawartych w rejestrze, jednak nadal z wyjątkiem danych identyfikujących osobę kierującą działalnością producenta i handlowca.

¹² Przez Prezesa ARM, przy piśmie z dnia 19 lutego 2016 r., znak BPizo-081-1-SM-254/15 podpisanego przez Dyrektora BAW ARM,

¹³ Wyjaśnienie Dyrektora BAW ARM z 5 lipca 2016 r. znak: BAW-0910-3-81/16.

W przypadku jednego zbadanego przez NIK podmiotu¹⁴ ARM podjęła postępowanie wyjaśniające w kontekście wykreślenia Spółki z rejestru systemu zapasów interwencyjnych na podstawie art. 16 ust. 4 pkt 2 *ustawy o zapasach*, tzn. w związku ze stwierdzeniem trwałego zaprzestania wykonywania działalności gospodarczej co najmniej przez okres 24 miesięcy.

We wcześniejszym okresie, tzn. od stycznia 2013 r. do września 2014 r., Spółka przekazywała Prezesowi ARM informacje określone w art. 22 *ustawy o zapasach*, z których wynikało, że nie prowadziła ona w tym czasie działalności gospodarczej w zakresie produkcji paliw lub przywozu ropy naftowej i paliw. Za okres od października 2014 r. do czasu zakończenia kontroli NIK Prezes ARM nie otrzymywał od Spółki informacji miesięcznych, a ponadto Spółka nie odbierała kierowanej do niej korespondencji¹⁵. W tej sytuacji podjęto działania sprawdzające w zakresie prowadzenia przez Spółkę działalności gospodarczej, skutkującej obowiązkiem tworzenia zapasów obowiązkowych. Na podstawie informacji uzyskanych z UC¹⁶ uznano, iż problem ewentualnego wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru zostanie rozstrzygnięty w I połowie 2016 r. po analizie sprawozdań przesłanych przez usługowe składy podatkowe i zarejestrowanych odbiorców. Dodatkowo, w celu uzyskania jednoznacznych informacji, które pozwoliłyby na podjęcie przez Prezesa ARM dalszych działań wobec Spółki, w zakresie wykreślenia tego podmiotu z RSZI, zaplanowano przeprowadzenie kontroli Spółki w II kwartale 2016 r. Kontrola nie została jednak zrealizowana w związku z niepodjęciem przez Spółkę zawiadomienia o kontroli. Na dzień 16 czerwca 2016 r. Prezes ARM nie posiadał informacji potwierdzających prowadzenie przez Spółkę działalności gospodarczej skutkującej obowiązkiem tworzenia zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw i uiszczania opłaty zapasowej.

(dowód: akta kontroli str. 859-872, 966)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowości i aktualności danych zawartych w rejestrze, Prezes Agencji powinien podejmować dalsze działania, w celu uzyskania pełnej wiedzy na temat działalności gospodarczej spółki [...] i na tej podstawie podjąć decyzję w sprawie wykreślenia z RSZI. Ostatnia kontrola ARM w tej Spółce miała miejsce w 2012 r.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

¹⁴ [...] Informacja wyłączona przez NIK na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.), w związku z art. 11 ust.4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.). Wyłączenia dokonano ze względu na ochronę interesu podmiotu gospodarczego – tajemnica przedsiębiorstwa.

¹⁵ Pisma Agencji z: 29 grudnia 2014 r., 23 lutego 2015 r. i 12 czerwca 2015 r.

¹⁶ Odpowiedź Urząd Celny w Rzeszowie z 8 czerwca 2015 r. na pismo ARM z 25 maja 2015 r.

¹⁷ Informacja wyłączona przez NIK na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.), w związku z art. 11 ust.4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.). Wyłączenia dokonano ze względu na ochronę interesu podmiotu gospodarczego – tajemnica przedsiębiorstwa.

2. Nadzorowanie przez Prezesa ARM tworzenia i utrzymywania zasobów interwencyjnych.

2.1. Kontrole Prezesa ARM u producentów, handlowców i przedsiębiorców świadczących usługi magazynowania zasobów obowiązkowych i agencyjnych.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2015-2016 (I połowa roku) ARM przeprowadziła 47 kontroli planowanych i pozaplanowych (194 postępowań kontrolnych)¹⁸ w tym 6 kontroli zasobów agencyjnych i 41 kontroli u przedsiębiorców wpisanych do rejestru systemu zasobów interwencyjnych. W ramach postępowań administracyjnych w sprawach określania wysokości opłaty zasobowej na podstawie ustalenia wielkości przywozu paliw lub ustalenia wielkości produkcji paliw - ARM przeprowadziła również 17 pozaplanowych kontroli dokumentacyjnych u przedsiębiorców wpisanych do rejestru systemu zasobów interwencyjnych.

Plany kontroli w ARM ustalane były na zasadzie doboru celowego. ARM przyjęła założenie, że co roku skontroluje wszystkie zasoby agencyjne. Opracowując roczny plan kontroli ARM przyjęła również, że w każdym roku musi być przeprowadzona kontrola przedsiębiorców, którzy przechowują łącznie nie mniej niż 30% zasobów interwencyjnych. W związku z powyższym ARM przyjęła, że co drugi rok będzie kontrolować jedną z dwóch największych spółek na rynku paliwowym, które tworzą największe zasoby obowiązkowe (ok. 44% i ok. 23% zasobów interwencyjnych). Pozostali przedsiębiorcy tworzący zasoby obowiązkowe (ok. 7,5% zasobów interwencyjnych) zgodnie z założeniem ARM podlegają kontroli raz na trzy lata. W związku ze stwierdzeniem, w trakcie analizowania sprawozdań przedsiębiorcy, niedoboru zasobów obowiązkowych, nieprawidłowego ustalenia wielkości zasobów obowiązkowych na dany rok i określenia wysokości opłaty zasobowej, Biuro Zasobów Interwencyjnych Paliw ARM odpowiedzialne za monitorowanie zasobów obowiązkowych wnioskuje o przeprowadzenie kontroli pozaplanowych.

Kontrole w zakresie zasobów interwencyjnych prowadziło sześciu pracowników Biura Kontroli i 20 pracowników sześciu Oddziałów Terenowych ARM. Według wyjaśnień Dyrektora BAW ARM¹⁹ ARM była przygotowana organizacyjnie i kadrowo do przeprowadzania kontroli u przedsiębiorców świadczących usługi magazynowania zasobów agencyjnych, u producentów i handlowców zobowiązanych do tworzenia i utrzymywania zasobów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw.

(dowód: akta kontroli str. 144, 148-149, 564-567, 586, 629, 672, 985, 1201-1213, 1222)

Zakres kontroli przeprowadzonych bezpośrednio u trzech przedsiębiorców, z którymi ARM zawarła umowy magazynowania (6 kontroli planowych – 42 postępowania kontrolne w siedzibach przedsiębiorców i magazynach) obejmował badanie: braku ograniczeń prawnych i faktycznych dyspozycyjności zasobów agencyjnych, zgodności stanu faktycznego zasobów agencyjnych ze stanem ewidencyjnym ARM, jakości paliw stanowiących zasoby agencyjne, parametrów technicznych magazynów oraz parametrów technicznych systemów przesyłowych i transportowych związanych z tymi magazynami oraz kontrole wykonywania postanowień umów magazynowania zasobów agencyjnych.

¹⁸ ARM przeprowadziła 32 kontrole planowe i 15 kontroli pozaplanowych. W 2015 r. 3 kontrole zasobów agencyjnych (100% tych zasobów, 21 postępowań) i 33 kontrole (22% przedsiębiorców w rejestrze) zasobów obowiązkowych ropy naftowej i paliw (105 postępowań w siedzibach przedsiębiorców i magazynach). W 2016 r. 3 kontrole zasobów agencyjnych (100% zasobów) i 8 zasobów obowiązkowych (47 postępowań kontrolnych w siedzibach przedsiębiorców i magazynach).

¹⁹ Pismo z dnia 17 czerwca 2016 r. znak:BAW-0910-3-66/16.

Analiza dokumentacji tych kontroli wykazała, że Agencja nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie przechowywania zapasów agencyjnych i możliwości ich interwencyjnego uwalniania. Na podstawie jednej losowo wybranej kontroli zapasów agencyjnych²⁰ (kontrola w siedzibie spółki i w 15 bazach paliw) stwierdzono, że kontrola ARM przyjmując oświadczenie pełnomocnika kontrolowanej spółki Operator Logistyczny Paliw Płynnych Sp. z o.o. potwierdziła wydanie całości paliw stanowiących zapasy ARM wraz z utrzymywanymi w tych bazach zapasami obowiązkowymi paliw w czasie nie dłuższym niż 90 dni.

(dowód: akta kontroli str. 29-36, 473-474, 479, 490, 535, 543, 1030-1031, 1201-1213)

ARM w latach 2015-2016 (I połowa roku) przeprowadziła bezpośrednio u producentów i handlowców 41 kontroli zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw (152 postępowań kontrolnych w siedzibach producentów i handlowców oraz w magazynach). Analiza dokumentacji dziewięciu (33 postępowania kontrolne) losowo wybranych kontroli zapasów obowiązkowych przeprowadzonych przez ARM wykazała, że ich zakres dotyczył prawidłowości ustalenia przez przedsiębiorcę wielkości zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw na dany rok kalendarzowy, prawidłowości obliczenia opłaty zapasowej, zgodności stanu zapasów handlowych z informacją przekazaną do ARM, przechowywania zapasów obowiązkowych i ich jakości oraz braku ograniczeń prawnych i faktycznych ustanowionych na zapasach obowiązkowych, co do ich dyspozycyjności w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa oraz w sytuacji konieczności wypełnienia zobowiązań międzynarodowych.

(dowód: akta kontroli str. 461-500, 532-544, 558-712, 1201-1213)

W 21 kontrolach²¹ zapasów obowiązkowych przeprowadzonych przez ARM stwierdzono nieprawidłowości, które polegały na: niedoborze zapasów obowiązkowych lub nieprawidłowym ustaleniu wielkości zapasów (w 6 kontrolach), nieprawidłowym obliczaniu wysokości opłaty zapasowej (w 6 kontrolach) oraz wystąpieniu obu nieprawidłowości wskazanych powyżej (w 9 kontrolach). W przypadku ujawnienia nieprawidłowości Prezes ARM formułował zalecenia utworzenia w ciągu 14 dni zapasów obowiązkowych ropy naftowej i paliw, zalecenia prawidłowego obliczenia wielkości zapasów obowiązkowych oraz przestrzegania przepisów ustawy o *zapasach* w zakresie sposobu naliczania opłaty zapasowej. ARM, w celu sprawdzenia realizacji zaleceń pokontrolnych przeprowadziła w 2015 r. lub zaplanowała na 2016 r. kontrole sprawdzające.

W latach 2015-2016 (I połowa roku) ARM nie zrealizowała 32 kontroli, z tego 16 kontroli nie zostało zrealizowanych z powodu nieodebrania przez przedsiębiorców zawiadomienia o kontroli (m.in. przedsiębiorcy nie prowadzili działalności pod adresem wskazanym Agencji lub w KRS) oraz z powodu ich nieobecności w siedzibie. W związku z brakiem możliwości przeprowadzenia kontroli m.in. podejmowano próby ponownego doręczenia zawiadomienia. W pozostałych przypadkach, ARM nie przeprowadziła kontroli m.in. z uwagi na kontrole prowadzone u przedsiębiorcy przez inne organy administracji publicznej i z powodu wykreślenia przedsiębiorcy z RSZL.

(dowód: akta kontroli str. 1199--1214)

W związku z brakiem realizacji zaleceń pokontrolnych²² w zakresie obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych ropy lub paliw, Prezes ARM

²⁰ Kontrola zapasów agencyjnych w zakresie, o którym mowa w art. 29 ust. 4 pkt. 2a, 3 i 4 ustawy o *zapasach* (dostępność zapasów, jakość zapasów i wykonanie postanowień umów o magazynowanie) oraz kontrola postanowień dwóch umów zawartych przez ARM z tą spółką.

²¹ W tym 3 wystąpienia pokontrolne były w trakcie przygotowania.

²² Stan na 23 czerwca 2016 r.

wymierzył jedną karę pieniężną (decyzja nieprawomocna), a w dwóch przypadkach wszczęto postępowania administracyjne w sprawie wymierzenia kary. W związku z nieprawidłowościami w zakresie dopełnia obowiązku uiszczenia opłaty zapasowej w należytnej wysokości oraz terminie, Prezes ARM wydał 6 decyzji w sprawie określenia wysokości opłaty zapasowej²³. Jedno postępowanie dotyczące uiszczenia opłaty zapasowej zostało umorzone (przedsiębiorca uiszczał opłatę zapasową za produkt niepodlegający opłacie), a jedno było w toku. W toku były też dwa postępowania w sprawie wymierzenia przez Prezesa ARM kary w związku z nieuiszczaniem opłaty zapasowej.

(dowód: akta kontroli str. 1067-1070,1077)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Kary pieniężne wymierzone przez Prezesa ARM na podstawie art. 63 ust. 1 pkt 1-5,7,8,18 i 20 ustawy o zapasach, w związku z niedopełnieniem obowiązków

Opis stanu
faktycznego

W latach 2015-2016 (I połowa roku²⁴) Prezes ARM, w drodze decyzji, wymierzył 7 kar pieniężnych. Nie były ostateczne 3 decyzje dotyczące kar wymierzonych z tytułu niedopełnienia obowiązku uiszczenia opłaty zapasowej w należytnej wysokości oraz terminie²⁵ oraz 3 decyzje dotyczące kar wymierzonych z tytułu niedopełnienia obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw²⁶. Kara pieniężna²⁷ wymierzona przez Prezesa ARM z tytułu nieprzedstawienia w wyznaczonym terminie informacji, o których mowa w art. 22 ust. 1 ustawy o zapasach była w trakcie egzekucji.

(dowód: akta kontroli str. 37, 173-246, 1068-1069, 1079-1167)

Wobec 5 przedsiębiorców²⁸ ARM prowadziła postępowania administracyjne w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w związku z brakiem realizacji obowiązków sprawozdawczych. W toku postępowania administracyjnego ARM m.in. sprawdzano w bazach danych urzędów celnych i urzędów skarbowych, czy przedsiębiorstwa prowadziły działalność gospodarczą, skutkującą obowiązkiem składania informacji. W celu usprawnienia procesu pozyskiwania informacji i ograniczenia potrzeby wysyłania zapytań do wszystkich urzędów w kraju, ARM podjęła działania zmierzające do nawiązania stałej współpracy i określenia efektywnych zasad wymiany informacji ze Służbą Celną za pośrednictwem Izby Celnej w Katowicach²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 37, 173-246, 378-379)

W procedurze odwoławczej, Minister Gospodarki decyzjami z 21 września i 7 października 2015 r., uchylił dwie decyzje Prezesa ARM i przekazał sprawy do ponownego rozpatrzenia³⁰. Decyzje uchylone przez Ministra Gospodarki dotyczyły nałożenia kar pieniężnych za niedopełnienie obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw. W uzasadnieniach

²³ Jedna decyzja nie była jeszcze ostateczna. Jeden przedsiębiorca wpłacił opłatę i dwie opłaty były w trakcie egzekucji, dwie zaległości zbilansowano kwotą nadpłat.

²⁴ Stan na 23 czerwca 2016 r.

²⁵ Kary wymierzone na podstawie art. 63 ust. 1 pkt 1a, art. 63 ust. 2a, art. 64 ust. 1 pkt 2 i ust. 2a w związku z art. 21b ust. 1 i 12 ustawy o zapasach.

²⁶ Kary wymierzone na podstawie art. 63 ust. 1 pkt 1, art. 63 ust. 2 pkt 1 oraz 64 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 5 ustawy o zapasach.

²⁷ Kary wymierzone na podstawie art. 63 ust. 1 pkt 5, art. 63 ust. 4 w związku z art. 22 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 pkt 2 ustawy o zapasach.

²⁸ Stan na 7 czerwca 2016 r.

²⁹ Wyjaśnienie Dyrektora BAW ARM z 7 czerwca 2016 r. znak:BAW-9010-3-59/16.

³⁰ Dwie z trzech ww. nieprawomocnych decyzji Prezesa ARM dotyczyło kar wymierzonych z tytułu niedopełnienia obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw

Minister Gospodarki wskazał m.in., że na skutek naruszenia art. 10 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego Prezes ARM (organ pierwszej instancji) nie ustalił poprawnie stanu faktycznego. Minister Gospodarki wskazał m.in., że z uwagi na naruszenie przepisów Kpa należy uznać stan faktyczny decyzji za niewyjaśniony, zaś poczynione przez Prezesa ARM ustalenia za dowolne. M.in. wskazano, że Prezes ARM dokonując ustaleń w zakresie braku zapasów obowiązkowych oparł się na ustaleniach kontroli przeprowadzonej przez ARM w oparciu o dokumenty będące w dyspozycji Agencji, w tym sprawozdania przesyłane na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy o *zapasach*. W uzasadnieniu decyzji Minister Gospodarki wskazał, że Prezes ARM podjął działania w celu wyjaśnienia rozbieżności w zakresie wielkości zapasów obowiązkowych m.in. występując do Naczelnika Urzędu Celnego o informacje o wielkości przywozu ropy naftowej lub paliw, jednak nie odniósł się do nich w uzasadnieniach do decyzji. Minister Gospodarki wskazał również, że Prezes ARM nie rozstrzygnął okresu, za który nałożył kary, dodatkowo w dokumentacji ARM brak było zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli oraz wezwania do usunięcia uchybień w zakresie niedoboru zapasów obowiązkowych.

(dowód: akta kontroli str. 1078-1138)

Według stanu na 15 czerwca 2016 r. kwota kar wymierzonych przez Prezesa ARM od 2003 r.³¹ pozostała do spłaty, stanowiąca dochód budżetu państwa, wynosiła 2 049,2 tys. zł (w tym wymierzona w 2015 r. kara w wysokości 39,8 tys. zł). W celu wyegzekwowania kar stanowiących dochód budżetu państwa ARM m.in. wystawiała tytuły wykonawcze oraz monitorowała postępowania egzekucyjne prowadzone przez naczelników urzędów skarbowych i komorników.

W latach 2015-2016 (I połowa roku) Prezes ARM wydał 25 decyzji w sprawie określenia wysokości opłaty zapasowej. Według stanu na 20 czerwca 2016 r. należności Funduszu Zapasów Agencyjnych³² stanowiące zaległości z tytułu opłaty zapasowej dochodzone przez ARM w postępowaniu egzekucyjnym wynosiły 887,5 tys. zł. Wystąpienia Prezesa ARM o wszczęcie egzekucji w trybie administracyjnym były w ARM poprzedzane ustaleniem, czy przedsiębiorca posiada koncesję na obrót paliwami ciekłymi wydawaną przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki i czy koncesja ta wymagała złożenia zabezpieczenia majątkowego. ARM ustaliła, że podmioty w stosunku, do których prowadzono postępowanie egzekucyjne nie posiadają złożonego zabezpieczenia majątkowego, z którego możliwe było zaspokojenie należności Agencji po wydaniu decyzji przez Prezesa URE.

(dowód: akta kontroli str. 501-523, 525-531, 545-557, 1075-1076, 1141-1187)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Nie kwestionując faktu, że podjęto działania zmierzające do wyeliminowania uchybień wskazanych przez Ministra Gospodarki w decyzjach wydanych w kontroli instancyjnej, NIK zwraca uwagę że wskazania te powinny być wykorzystywane w prowadzonych postępowaniach administracyjnych w przyszłości. Przestrzeganie tych wskazań w szczególności co do wyjaśniania rozbieżności danych liczbowych, będących podstawą ustalenia stanu faktycznego, może przyczynić się do wyeliminowania naruszeń art. 10 § 1 Kpa.

³¹ Kary wymierzone przez Prezesa ARM w okresie od 22 maja 2003 r. do 29 stycznia 2015 r.

³² Dalej FZA lub Fundusz.

2.3. Zapewnienie przez Prezesa ARM magazynowania zapasów zgodnie z wymaganiami jakościowymi dla paliw ciekłych³³

Opis stanu faktycznego

ARM nie posiada własnych magazynów ropy naftowej i paliw. Zapasy agencyjne ropy naftowej i paliw były przechowywane w magazynach zbiornikowych i bezzbiornikowych, na podstawie umów magazynowania zawartych z trzema przedsiębiorcami³⁴. Według stanu na 31 grudnia 2015 r. Agencja zawarła 6 umów magazynowania, a według stanu na 16 czerwca 2016 r. - 7 umów magazynowania. Umowy magazynowania zostały zawarte w trybie przetargowym z uwzględnieniem kryterium najniższej ceny. ARM wybierała magazyny, biorąc pod uwagę możliwość interwencyjnego uwalniania ropy naftowej lub paliw. W opisie przedmiotu zamówienia jednego losowo wybranego zamówienia publicznego³⁵ na świadczenie usługi magazynowania zapasów agencyjnych ropy naftowej na okres od 16 października 2015 r. do 15 października 2019 r., wykonawca został zobowiązany m.in. do złożenia oświadczenia, że infrastruktura techniczna spełnia wymagania określone w art. 3 ust. 12 lub ust. 13 ustawy o zapasach, co do dostępności fizycznej od 1 stycznia 2018 r. w określonym czasie. Jedyny oferent (Konsorcjum PKN Orlen i IKS Solino) z którym ARM zawarła umowę, złożył stosowne oświadczenie³⁶.

Na usługi magazynowania w okresie od 2015 – 2016 (I półrocze) z pożyczki z budżetu państwa w I kwartale 2015 r., a następnie z FZA ARM wydała 206 420,1 tys. zł.

Stosownie do art. 11a ust. 1 ustawy o zapasach Prezes ARM w dniu 25 maja 2015 r. podał do publicznej wiadomości, że posiada możliwości świadczenia w 2016 r. usługi tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw. Według wyjaśnień Dyrektora BAW³⁷, poza zapasami agencyjnymi ARM nie posiadała zapasów, które mogły być przeznaczone na świadczenie powyższej usługi. Jednak do końca 2017 r., według szacunków ARM, okresowo zapasy agencyjne będą wyższe niż ilości wymagane ustawowo. Nadwyżki zapasów agencyjnych ARM zamierza przeznaczyć na zabezpieczenie 90 dniowych zapasów interwencyjnych w związku z sukcesywnym pomniejszaniem zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw oraz powiększaniem zapasów agencyjnych gazu płynnego LPG.

Na dzień 1 stycznia 2016 r. ARM utrzymywała zapasy agencyjne w 3 bazach surowcowych i kawernach solnych - ok. 1 301,2 tys. ton ropy naftowej oraz zlokalizowanych na terenie całego kraju 15 bazach paliwowych - ok. 399,3 tys. m³.

W ramach procesu przejmowania od przedsiębiorców zadań związanych z tworzeniem i utrzymywaniem zapasów obowiązkowych ARM założyła, że w 2016 r. zapasy agencyjne będą wynosić ok. 1 470 tys. ton ropy naftowej i 500 tys. m³ paliw ciekłych, a w 2019 r. osiągną ok. 1 630 tys. ton ropy naftowej i 865 tys. m³ paliw ciekłych.

W umowach na magazynowanie ropy naftowej i paliw ARM zagwarantowała sobie możliwość utrzymywania zapasów agencyjnych w ilościach przewyższających

³³ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1058 ze zm.), z dniem 7 listopada 2015 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 października 2015 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych (Dz. U. poz. 1680).

³⁴ Umowy magazynowania ARM zawarła z PERN SA (dalej PERN), PKN Orlen SA (magazyn spółki IKS Solino SA, dalej IKS Solino) i Operator Logistyczny Paliw Płynnych Sp. z o.o. (dalej OLPP).

³⁵ Postępowanie BZzp-262-45/15, usługa magazynowania zapasów agencyjnych ropy naftowej REBCO w trybie przetargu nieograniczonego. SIWZ z 30 lipca 2015 r.

³⁶ Stan przygotowania Podziemnego Magazynu Ropy i Paliw Góra należącego do IKS SOLINO S.A. z Grupy Polskiego Koncernu Naftowego ORLEN S.A. (kawerny solne) w zakresie zdolności wydawcze ustalono w oparciu o wyniki kontroli przeprowadzonej przez ARM w dniach 12-14. Listopada 2014 r., w wyniku której oszacowano, że wytlóczenie całej ilości zapasów agencyjnych zajmie około 42 doby.

³⁷ Wyjaśnienie z dnia 31 maja 2016 r. znak:BAW-0910-3-49/16.

aktualne stany magazynowe przy jednoczesnym ponoszeniu kosztów tylko w wysokości wynikającej z faktycznych stanów ilościowych utrzymywanych u danego przechowawcy.

Według stanu na 31 grudnia 2014 r. ARM zagwarantowała dla potrzeb utrzymywania zapasów agencyjnych ropy naftowej i paliw (3 umowy magazynowania):

- pojemność na paliwa – 500 tys. m³, stan faktyczny utrzymywanych zapasów paliw - 399,3 tys. m³.
- pojemność na ropę naftową - 1 450 tys. ton, stan faktyczny zapasów ropy naftowej - 1 058,2 tys. ton.

Wolne pojemności magazynowe gwarantowane ARM w umowach stanowiły odpowiednio 20% dla paliw, 27% dla ropy naftowej.

Według stanu na 31 grudnia 2015 r. ARM zagwarantowała dla potrzeb utrzymywania zapasów agencyjnych ropy naftowej i paliw (6 umów na magazynowanie)

- pojemność na paliwa – 540 tys. m³, stan faktyczny utrzymywanych zapasów paliw - 399,3 tys. m³.
- pojemność na ropę naftową - 1 950 tys. ton, stan faktyczny zapasów ropy naft. - 1 301,2 tys. ton.

Wolne pojemności magazynowe gwarantowane ARM w umowach stanowiły odpowiednio 28% dla paliw, 33% dla ropy naftowej.

W 2016 r. zawarte zostały 4 umowy gwarantujące dodatkowe pojemności magazynowe na dostawy zapasów agencyjnych do 75 tys. m³ oleju napędowego (umowa z OLPP) i do 30 tys. m³ benzyny silnikowej (umowy z OLPP i PKN Orlen).

(dowód: akta kontroli str. 39, 85, 98, 145-146, 732-733, 980-983, 1049)

ARM wprowadziła model wymiany (rotacji) zapasów agencyjnych paliw w umowach magazynowania, który eliminuje sprzedaż paliw i zapewnia utrzymanie normatywnych parametrów jakościowych magazynowanych paliw. ARM założyła, że sprzedaż paliw prowadzona będzie w przypadku dostosowania zapasów agencyjnych do struktury zapasów specjalnych lub w sytuacji realizowanych działań interwencyjnych. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora BAW³⁸, ARM wprowadzając rotację zapasów agencyjnych paliw, wzięła pod uwagę aspekt ekonomiczny - koszty świadczenia usługi wymiany, transportu, rozładunku i ryzyko cenowe. ARM uwzględniła również wpływ procesu wymiany paliw prowadzonego metodą kupna/sprzedaży na krajowy rynek paliw. Przez najbliższe 3 lata ARM planuje bowiem zwiększyć stan zapasów agencyjnych do około 860 tys. m³ paliw. Uwzględniając terminy gwarancji jakościowej udzielanej przez producentów, Agencja rocznie musiałaby sprzedawać i kupować około 300-350 tys. m³ paliw. W ocenie ARM, są to znaczące wolumeny, nieuwzględniane w planach operacyjnych spółek paliwowych. Agencja, prowadząc wymianę paliw w drodze sprzedaży po okresie przechowywania i zakupu świeżego paliwa do zapasów agencyjnych, mogłaby spowodować powstawanie okresowych perturbacji (zakłóceń) na krajowym rynku paliw.

Na wymianę zapasów agencyjnych w okresie w latach 2015-2016 (I półrocze) ARM wydała 9 072,9 tys. zł. W dniu 19 czerwca 2015 r. ARM przekazała Ministrowi Gospodarki do uzgodnienia zmianę „*Planu rzeczowego Zapasów Agencyjnych na rok 2015*” stwierdzając m.in., że zmiana planu dotyczy sposobu przeprowadzenia wymiany oleju napędowego w ilości 33,3 tys. m³ z pierwotnej formuły zakup -

³⁸ Wyjaśnienie Dyrektora BAW ARM z 22 czerwca 2016 r. znak:BAW-0910-3-72/16.

sprzedaż na odpłatne świadczenie usługi wymiany. ARM szacowała, że zastosowanie pierwotnej formuły wymagałoby zaangażowania w 2015 r. środków w wysokości ok. 7 656 tys. zł (netto), natomiast przyjęcie rotacji generować będzie środki w wysokości ok. 1 000 tys. zł (netto).

(dowód: akta kontroli str. 287-289, 984-985)

W dniu 28 sierpnia 2015 r. ARM zawarła z OLPP umowę świadczenia usługi wymiany (rotacji³⁹) zapasów agencyjnych oleju napędowego magazynowanych w bazach tej spółki do 20 grudnia 2017 r. Umowę zawarto po przeprowadzeniu zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego. Oferta została oceniona na podstawie kryterium najniższej ceny na usługę wymiany i kryterium okresu gwarancji jakościowej paliwa po zakończeniu umowy. Cena z tytułu usługi wymiany (rotacji) została ustalona w umowie, jako stała stawka miesięczna za 1 m³ paliwa podlegającego wymianie.

(dowód: akta kontroli str. 1194, 1235-1292)

ARM nie planowała i nie planuje budowy magazynów na potrzeby magazynowania zapasów agencyjnych. Według wyjaśnień Dyrektora BAW⁴⁰, z uwagi na systematyczny rozwój infrastruktury magazynowej powodujący, jej nadmiar w stosunku do bieżącego zapotrzebowania rynkowego, Agencja nie planuje projektów inwestycyjnych w zakresie budowy własnych magazynów. Począwszy od 2011 r. następowało zmniejszanie poziomu utrzymywanych przez Polskę zapasów interwencyjnych ropy naftowej i paliw z uwagi na zmniejszoną konsumpcję. ARM nie planowała budowy magazynów, ponieważ zawarła wieloletnie umowy magazynowania (termin obowiązywania najdłuższej umowy upływa w 2024 r.), które gwarantują możliwość sukcesywnego zwiększania wielkości zapasów agencyjnych. W ocenie ARM dostępne w Polsce pojemności magazynowe pozwalają na utrzymywanie wymaganego poziomu zapasów interwencyjnych. Informacje o dostępnych pojemnościach magazynowych ARM uzyskuje w oparciu o dane przekazywane przez przechowawców oraz pozyskiwane podczas sympozjów i konferencji organizowanych przez sektor naftowy. OLPP⁴¹ przekazuje ARM informacje o wolnych pojemnościach magazynowych włączając je do miesięcznych informacji przekazywanych Prezesowi ARM, stosownie do przepisu art. 22 ustawy o zapasach.

(dowód: akta kontroli str. 377-378, 979-985)

Według szacunków ARM⁴² na dzień 31 maja 2016 r. pojemności magazynowe wynosiły odpowiednio: paliwa - ok. 5 700 tys. m³ i ropy naftowej – ok. 6 700 tys. ton. Natomiast ilość zapasów interwencyjnych ropy naftowej i paliw, według stanu na dzień 31 maja 2016 r., wynosiła: paliwa – 2 609 tys. m³ i ropa naftowa – 4 059 tys. ton. Uwzględniając powyższe ARM oszacowała, że zapasy interwencyjne ropy naftowej i paliw zajmują odpowiednio 46% (paliwa) i 61% (ropa naftowa) krajowych pojemności magazynowych.

(dowód: akta kontroli str. 1294-1295)

W ARM obowiązuje procedura „Interwencyjnego uwalniania zapasów agencyjnych”, w której przewidziano działania na wypadek podjęcia przez ministra właściwego do

³⁹ Rotacja oleju napędowego w ramach cyklicznego zastępowania określonej ilości paliwa o upływającym terminie ważności, tym samym asortymentem co do gatunku i w tej samej ilości, posiadającym wymagane właściwości (według definicji z art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych - Dz.U. z 2015 r. poz. 1229 ze zm.).

⁴⁰ Wyjaśnienie z dnia 7 czerwca 2016 r. znak:BAW-0910-3-59/16.

⁴¹ Według informacji uzyskanych od ARM największy na krajowym rynku przedsiębiorca świadczący usługi magazynowania paliw.

⁴² Szacunki ARM oparto na informacjach pozyskiwanych podczas sympozjów, konferencji branżowych i informacji od przechowawców.

spraw energii decyzji o uwalnianiu zapasów agencyjnych w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa lub w sytuacji konieczności wypełnienia zobowiązań międzynarodowych. W latach 2015 – 2016 (I połowa) minister do spraw energii/gospodarki nie podejmował decyzji o interwencyjnym uwalnianiu zapasów agencyjnych ropy naftowej lub paliw.

(dowód: akta kontroli str. 949-956, 983)

W latach 2015-2016 (I półrocze) ARM nie realizowała prób uwolnienia/wytłoczenia zapasów agencyjnych. W ocenie ARM wszystkie bazy magazynowe, w których utrzymywane są zapasy agencyjne spełniają wymagania ustawy o *zapasach* w zakresie dostępności fizycznej. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora BAW⁴³ próby uwalniania zapasów agencyjnych nie były przez ARM wykonywane, ponieważ zdolności wydawcze baz magazynowych PERN i OLPP były Agencji znane i podlegały codziennej weryfikacji w trakcie normalnej pracy tych baz, związanej z wydawaniem i przyjmowaniem towarów⁴⁴. Możliwości wydawcze zapasów agencyjnych ropy naftowej z IKS SOLINO zostały sprawdzone w trakcie kontroli przeprowadzonej przez ARM. W przypadku Podziemnego Magazynu Ropy i Paliw Góra należącego do IKS SOLINO (kawerny solne) zdolności wydawcze ustalono w oparciu o wyniki kontroli przeprowadzonej w dniach 12-14 listopada 2014 r. na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, która potwierdziła możliwości wytłoczenia zapasów w okresie około 42 dób, jak również prawidłowe wykonanie umowy przechowywania zapasów agencyjnych ropy naftowej w kawernach solnych.

ARM wskazała dodatkowo, że próba uwalniania zapasów agencyjnych ropy naftowej z kawern solnych wiązałaby się z poniesieniem kosztów wynikających z zakłócenia dostaw ropy naftowej rurociągiem „Przyjaźń” dla innych odbiorców, jak również z zakłóceniem dostaw solanki z IKS SOLINO do dwóch jej odbiorców oraz koniecznością wynajęcia dodatkowych pojemności magazynowych na ropę naftową wytłaczaną z kawern.

(dowód: akta kontroli str. 980-984, 1291-1292)

2.4. Wywiązywanie się przez Prezesa ARM z obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych wobec Ministra Gospodarki (Ministra Energii) oraz Komisji Europejskiej

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o *zapasach*, ARM opracowała i przekazała Ministrowi Gospodarki, a następnie Ministrowi Energii sprawozdania o stanie zapasów interwencyjnych i zapasów handlowych ropy naftowej i paliw, ich strukturze oraz miejscach magazynowania za drugie półrocze 2014 r. oraz pierwsze i drugie półrocze 2015 r. Prezes ARM opracowywał i przekazywał miesięczne skrócone sprawozdania o stanie zapasów interwencyjnych i zapasów handlowych. Sprawozdania te przekazano terminowo tj. w terminie 45 dni od końca miesiąca następującego po upływie okresu sprawozdawczego. Sprawozdania w ARM opracowano na podstawie comiesięcznych informacji producentów i handlowcy oraz przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie magazynowania ropy naftowej

⁴³ Wyjaśnienie Dyrektora BAW ARM z dnia 22 czerwca 2016 r. znak:BAW-0910-3-72/16.

⁴⁴ Według wyjaśnień ARM stan przygotowania magazynów OLPP (baz paliw), do wymogów ustawowych w zakresie uwolnienia/wytłoczenia zapasów oceniono na podstawie możliwości wydawczych poszczególnych baz paliw. Możliwości wydawcze baz magazynowych PERN oceniono porównując wolumen zapasów agencyjnych ropy naftowej, który ARM zaplanowała utrzymywać w bazach magazynowych PERN (do końca 2016 r. stan zapasów agencyjnych ropy naftowej w bazach PERN wyniesie ok. 840 tys. ton), z całkowitą ilością ropy naftowej przemieszczanej corocznie systemem magazynowo - rurociągowym Spółki PERN S.A. (rocznie tłoczy ok. 50 mln ton ropy naftowej tj. ok. 137 tys. ton dziennie do rafinerii PKN ORLEN S.A. w Płocku i Grupy LOTOS S.A. w Gdańsku, do Naftoportu oraz do rafinerii niemieckich: w Schwedt i Mider Spargau).

lub paliw. Ministrowie, będący adresatami tych sprawozdań, nie zgłaszali do nich uwag.

(dowód: akta kontroli str. 374, 384-435, 804-851)

W „Założeniach planu rzeczowego i finansowego FZA na rok budżetowy 2015 r.” z 6 sierpnia 2014 r. Prezes ARM szacował, że stan zapasów agencyjnych powinien wynosić na dzień 1 stycznia 2015 r. 1 410 tys. ton ekwiwalentu ropy naftowej (dalej ERN) tj. o 169 tys. ton ERN więcej od wymaganego poziomu. W założeniach na 2016 r. z 10 sierpnia 2015 r. Prezes ARM szacował, że stan zapasów agencyjnych na dzień 1 stycznia 2016 r. powinien wynosić 1 645 tys. ton ERN tj. 111 tys. ton ERN więcej niż wymagany poziom.

(dowód: akta kontroli str. 1033-1045)

ARM⁴⁵ dokonuje szacunków średniego dziennego przywozu netto ERN, wielkości zapasów obowiązkowych przedsiębiorców, minimalnych zapasów agencyjnych oraz zapotrzebowania na produkty naftowe m.in. na podstawie: ustawy o *zapasach*; obwieszczenia Ministra Energii w sprawie wielkości średniego dziennego przywozu netto ERN (...) w 2015 r.⁴⁶; założeń, raportów i analiz Ministerstwa Finansów; analizy danych gromadzonych przez ARM dotyczących przywozu, wywozu, produkcji paliw i ich struktury, na podstawie miesięcznych informacji składanych przez przedsiębiorców, dotyczących ilości produkcji paliw oraz przywiezionej i wywiezionej ropy naftowej i paliw oraz wysokości należnej opłaty zapasowej, informacji o ilości i lokalizacji tworzonych i magazynowanych zapasów obowiązkowych, informacji o ilości i lokalizacji zapasów handlowych, a także informacji o ilości zapasów obowiązkowych ropy naftowej i paliw do utworzenia, których przedsiębiorca jest zobowiązany w danym roku kalendarzowym; analizy miesięcznych sprawozdań statystycznych otrzymywanych od Agencji Rynku Energii, dotyczących m.in. podaży, eksportu i importu ropy naftowej i produktów naftowych oraz informacji o cenach ropy naftowej i paliw udostępnianych ARM w ramach serwisu Platts.

(dowód: akta kontroli str. 1198-1199)

W sprawozdaniu za II półrocze 2014 r. z 10 lutego 2015 r., Prezes ARM poinformował że wymagana ilość zapasów interwencyjnych wynikająca ze zobowiązań międzynarodowych Polski wynosiły w 2014 r. minimum 5 563 tys. ton ERN. Na 31 grudnia 2014 r. ilość zapasów interwencyjnych wynosiła 6 586 tys. ton ERN (118,4% wymaganych zapasów) i zapewniały zabezpieczenie w ropę naftową i paliwa na okres 105 dni. Zapasy agencyjne w ERN wynosiły 1 412 tys. ton i stanowiły 21,4% zapasów interwencyjnych. W sprawozdaniu za II półrocze 2015 r. z 10 lutego 2016 r. Prezes ARM poinformował, że na 31 grudnia 2015 r. ilość zapasów interwencyjnych wynosiła 6 334 tys. ton ERN, tj. 116,4% zapasów interwencyjnych wynikających ze zobowiązań międzynarodowych Polski w ilości 5 442 tys. ton ERN. Zapasy te zapewniały zabezpieczenie w ropę naftową i paliwa na okres 104 dni. Zapasy agencyjne w ERN wynosiły 1 645 tys. ton i stanowiły 26,0% zapasów interwencyjnych. Pięć podmiotów⁴⁷, w tym ARM, utrzymywało w sumie 96,8% zapasów interwencyjnych.

Na 31 marca 2016 r. stan ilościowy zapasów interwencyjnych wynosił 6 677 tys. ton ERN, co zapewniało 104 dni zabezpieczenia w ropę naftową i paliwa – w tym ilość zapasów obowiązkowych wynosiła 63 dni średniodziennej wielkości produkcji lub

⁴⁵ Wyjaśnienie Dyrektora BAW ARM z dnia 5 lipca 2016 r. znak:BAW-0910-3-80/16.

⁴⁶ Obwieszczenie z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie wielkości średniego dziennego przywozu netto ekwiwalentu ropy naftowej, średniego dziennego zużycia krajowego brutto ekwiwalentu ropy naftowej, średniej dziennej produkcji netto gazu płynnego (LPG), średniego dziennego przywozu gazu płynnego (LPG) w 2015 r. oraz wartości współczynników określających gęstość produktów naftowych służących do ich przeliczenia z jednostek objętościowych na jednostki wagowe, stosowanych w 2016 r. - M.P. poz. 289, i za poprzednie lata.

⁴⁷ PKN Orlen SA (45,5%), ARM (26%), GK LOTOS SA (23%), Sloznaft Polska SA (1,2%), BP Europa SE (1,1%).

przywozu paliw albo ropy naftowej w poprzednim roku kalendarzowym⁴⁸. Stan zapasów interwencyjnych na kwiecień 2016 r. w ERN wynosił 6 467 tys. ton, co zapewniało 100 dni zabezpieczenia w ropę naftową i paliwa. Każdy z rodzajów paliw utrzymywany był w ilości odpowiadającej co najmniej 30 dniom jego średniego dziennego zużycia krajowego brutto, liczonego w ERN, w poprzednim roku kalendarzowym.

(dowód: akta kontroli str. 384-400, 418-435, 836-851, 1056, 1216-1233)

Realizując obowiązek wynikający z art. 13 ust. 8 ustawy o *zapasach*, Prezes ARM terminowo⁴⁹ przekazał Komisji Europejskiej skrócony odpis rejestru systemu zapasów interwencyjnych ropy naftowej i produktów naftowych, utworzonych i utrzymywanych przez Polskę według stanu na 31 grudnia 2014 r. i 31 grudnia 2015 r. Komisja w latach 2015-2016 (I półrocze) nie zwracała się do ARM o przekazanie pełnego odpisu rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 41-43, 377, 381-383)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

3. Gospodarowanie przez ARM środkami Funduszu Zapasów Agencyjnych

Opis stanu
faktycznego

Funkcjonowanie Funduszu Zapasów Agencyjnych w ARM określone zostało w załączniku nr 6 do zarządzenia Prezesa ARM w sprawie ustalenia zasad prowadzenia rachunkowości⁵⁰.

W przywołanej normie określono m.in. że zdarzenia dotyczące FZA ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym jednostki obsługującej dysponenta funduszu tj. ARM, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.⁵¹ Na podstawie zarządzenia Prezesa ARM z dnia 6 sierpnia 2015 r.⁵² dotyczącego funkcjonowania FZA dodano zapis „Szacunkowe miesięczne wyliczenia opłaty zapasowej na podstawie przesłanych przez producentów i handlowców informacji o ilości:

- przywozu ropy naftowej i paliw, a także strukturze produkcji i przywozu paliw,
- ropy naftowej lub paliw wywiezionych, a także strukturze wywiezionych paliw

zgodnie z art.22 ust.1 pkt 1 i 2 ustawy o *zapasach*, wyeksportowane z aplikacji Rejestru Systemu Zapasów Interwencyjnych przez BPI i import danych pliku w formacie CSV do systemu Xpertis oraz korekt należnej opłaty zapasowej na podstawie wydanych decyzji administracyjnych, zwane dowodami źródłowymi - stanowią podstawę do ujęcia w ewidencji księgowej.”.

(dowód: akta kontroli str.852-858)

⁴⁸ Wyjaśnienie dyrektora BAW ARM z dnia 23 czerwca 2016 r. znak:BAW-0910-3-74/16.

⁴⁹ Prezes przekazał odpis rejestru do Stałego Przedstawiciela RP przy Unii Europejskiej odpowiednio 18 lutego 2015 r. i 19 lutego 2016 r.

⁵⁰ Zarządzenie nr 136/2014 Prezesa ARM z dnia 16 lipca 2014 r.

⁵¹ W sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2013 r., poz.289 ze zm.).

⁵² Nr 103/2015 zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia zasad prowadzenia rachunkowości

Według „Rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego Funduszu Zapasów Agencyjnych na 2015 r.”, przekazanego⁵³ stosownie do art. 28e, pkt 2 ustawy o zapasach, wartość ewidencyjna zapasów agencyjnych na dzień 1 stycznia 2015 r. była zgodna z ww. zaleceniami i wyniosła 1 893 009 tys. zł, a na koniec okresu sprawozdawczego (tj. na dzień 31 grudnia 2015 r.) 1 993 440 tys. zł wg cen ewidencyjnych z uwzględnieniem wyceny towarów na dzień bilansowy.

W pierwszym półroczu 2015 r., stosownie do nowych zadań ustawowych związanych z systematycznym powiększaniem stanów ilościowych zapasów agencyjnych ropy naftowej i paliw oraz planowaną wymianą utrzymywanych paliw, prowadzono działania zmierzające do zmiany sposobu rotacji (wymiany) części paliw. W tym celu Agencja przeprowadziła postępowanie w trybie dialogu technicznego, który pozwolił ustalić, że istnieją potencjalne możliwości objęcia zapasów agencyjnych paliw usługą wymiany, co w dalszej kolejności pozwoliło przystąpić do przygotowania i prowadzenia, zgodnie z ustawą *Prawo zamówień publicznych*⁵⁴, procedur w zakresie zakupu usług na magazynowanie zapasów agencyjnych oleju napędowego i paliwa lotniczego. W związku z powyższym, w dniu 30 lipca 2015 r. Ministerstwo Gospodarki uznało za uzgodnioną zmianę „Planu rzeczowego Zapasów Agencyjnych na 2015 r.” dotyczącą sposobu przeprowadzenia wymiany oleju napędowego w ilości 33,3 tys. m³, z pierwotnej formuły zakup – sprzedaż na odpłatne świadczenie usługi wymiany. Zmiana planu rzeczowego nie wymagała zmiany planu finansowego Funduszu Zapasów Agencyjnych. Jak stwierdzono w „Rocznym sprawozdaniu z wykonania planu finansowego Funduszu Zapasów Agencyjnych na rok 2015 r.” przyjęcie takiego rozwiązania „pozwoliło na racjonalizację kosztów utrzymywania zapasów agencyjnych, jak również przeciwdziałanie skutkom pojawienia się ewentualnych zakłóceń na krajowym rynku paliw spowodowanych okresową sprzedażą przez Agencję znaczących wolumenów paliw z zapasów agencyjnych.”

W 2015 r. w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych:

- w sierpniu zawarto umowę na usługę wymiany 314,4 tys. m³ zapasów agencyjnych oleju napędowego,
- w październiku zawarto dwie nowe umowy na usługę magazynowania zapasów agencyjnych ropy naftowej (jedna do 500 tys. ton, druga do 800 tys. ton) przeznaczonej do zakupu w 2015 oraz 2016 roku, obie umowy zaczęły obowiązywać w tym samym miesiącu (generują koszty tylko od faktycznie przechowywanej ilości ropy) i obejmują również usługę wymiany (rotacji),
- w październiku i grudniu zawarto dwie umowy na usługę magazynowania paliwa lotniczego Jet A-1. Jedna umowa do 21 tys. m³ z datą obowiązywania od 1 stycznia (na 10 tys. m³) i od 1 października 2016 r. (na 11 tys. m³), druga do 20 tys. m³ paliwa lotniczego Jet A-1, która będzie obowiązywała od października 2016 r. Koszty magazynowania będą generowane tylko od faktycznie przechowywanej ilości paliwa, obie umowy obejmują również usługę wymiany (rotacji),
- w grudniu dokonano zakupu 243 tys. ton ropy naftowej za 266 986 tys. zł netto (w ramach tworzenia zapasów) oraz 9 665 m³ paliwa lotniczego Jet A-1 za 13 277 tys. zł (w ramach wymiany),

⁵³ Z dnia 24 marca 2016 r., przekazanego Ministrowi Energii przy piśmie z dnia 25 marca 2016 r., znak:BFKpl-0315-1-424/15

⁵⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

- w okresie od października do grudnia zrealizowano sprzedaż 9 653 m³ paliwa lotniczego Jet A-1 za 12 742 tys. zł netto (w ramach wymiany, na podstawie umowy zawartej w październiku).

(dowód: akta kontroli str. 75-89)

Plan rzeczowy zapasów na 2015 r. został zrealizowany. W wyniku przeprowadzonej wymiany paliwa lotniczego w dotychczasowej formie sprzedażowo-zakupowej ilość tego paliwa minimalnie zwiększyła się. Wynika to z uwarunkowań technicznych: sprzedaży zawsze podlega rzeczywista ilość paliwa znajdująca się w zbiornikach (w tym przypadku w dwóch), natomiast zakup (dostawy) realizowany jest cysternami, transportem kolejowym, a jego wielkość wynika z faktycznie dostarczonego i przyjętego paliwa do zbiorników magazynowych bazy paliw.

Prowadzone w całym okresie sprawozdawczym działania dotyczyły także realizacji zobowiązań wynikających z zawartych umów cywilnoprawnych na przechowywanie zapasów agencyjnych w magazynach obcych, na ubezpieczenie towarów oraz finansowanie kosztów działalności Agencji związanych z realizacją zadań w zakresie utrzymywania zapasów agencyjnych, a także monitorowania poboru opłaty zapasowej wnoszonej przez producentów i handlowców.

W 2015 r. powyższe zadania były finansowane środkami pochodzącymi z:

- pożyczki z budżetu państwa⁵⁵, zgodnie z art. 14 ustawy 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* - w okresie od 1 stycznia do 31 marca 2015 r. Na realizację zadań ustawowych wykorzystano środki z pożyczki w kwocie 37 359 tys. zł.
- opłaty zapasowej wnoszonej przez producentów i handlowców paliw, zgodnie z art. 21b ustawy o *zapasach*.

Przychody FZA w 2015 r. wynosiły 969 972 tys. zł, z tego składki i opłaty 953 284 tys. zł, mianowicie:

- opłata zapasowa dla paliw – 733 313 tys. zł,
- opłata zapasowa dla gazu płynnego (LPG) – 219 971 tys. zł.

Zgodnie z art. 28b pkt 1 ustawy o *zapasach* są to środki FZA pochodzące z opłaty zapasowej zadeklarowanej przez producentów i handlowców za okres styczeń – grudzień 2015 r. Uzyskane w tym okresie przychody z tego tytułu stanowiły 98,3% wykonania planu finansowego na 2015 r.

Pozostałe przychody na dzień 31 grudnia 2015 r. wynosiły 16 688 tys. zł, z tego:

- 3 731 tys. zł - odsetki uzyskane od środków zgromadzonych na rachunku bankowym,
- 163 tys. zł – odsetki z tytułu nieuiszczenia przez producentów i handlowców w ustawowym terminie opłaty zapasowej,
- 12 794 tys. zł – przychody z prowadzonej działalności, w tym: 12 742 tys. zł przychody ze sprzedaży paliwa lotniczego w ramach wymiany. Zmniejszenie przychodów ze sprzedaży (wobec 105 630 tys. zł wg planu, wykonanie na poziomie 12,1%) jest efektem dokonanej w 2015 roku zmiany sposobu wymiany paliw utrzymywanych w zapasach agencyjnych z dotychczasowej formy sprzedażowo-zakupowej na rotację ciągłą prowadzoną przez przechowawcę paliwa. Drugą istotną przyczyną niższych

⁵⁵ Umowa pożyczki z 16 stycznia 2015 r.

przychodów ze sprzedaży są zniżkujące notowania cen ropy naftowej na światowym rynku.

Koszty ogółem w 2015 r. wyniosły 405 107 tys. zł i w całości były to koszty własne:

- zakup usług 116 882 tys. zł, w tym: 116 331 tys. zł - koszty magazynowania zapasów agencyjnych u obcych kontrahentów; wykonanie stanowi 93,9% wartości planowanej (123 909 tys. zł) co wynika z faktu, iż w 2015 r. zawarto dwie umowy na magazynowanie zapasów agencyjnych ropy naftowej i paliw. W wyniku przeprowadzonych postępowań uzyskano niższe stawki za świadczenie usług przechowywania od przyjętych do planu; 551 tys. zł – koszty ubezpieczenia zapasów agencyjnych.
- pozostałe – 288 225 tys. zł, z tego: 7 888 tys. zł koszty związane z wykonywaniem zadań w zakresie tworzenia i utrzymywania zapasów agencyjnych (535 tys. zł zużycie materiałów i energii, 1 826 tys. zł usługi obce, 4 236 tys. zł wynagrodzenia), 280 263 tys. zł zakup towarów (netto), 74 tys. zł koszty obsługi pożyczki z budżetu państwa.

Niższe koszty zakupu towarów (wobec planowanych 782 841 tys. zł, wykonanie na poziomie 35,8%), podobnie jak przychodów ze sprzedaży były efektem dokonanej w 2015 r. zmiany sposobu wymiany oleju napędowego utrzymwanego w zapasach agencyjnych - z dotychczasowej formy sprzedażowo-zakupowej na rotację ciągłą prowadzoną przez przechowawcę paliwa. Zrealizowane koszty zostały wygenerowane przez zakup paliwa lotniczego w ramach wymiany oraz ropy naftowej w ramach tworzenia (zwiększenia zapasów agencyjnych). Drugą przyczyną poniesienia niższych kosztów zakupu ropy naftowej i paliw były zniżkujące notowania ceny ropy naftowej na światowym rynku.

Stan funduszu na koniec 2015 r. wyniósł 564 865 tys. zł, z tego:

- środki pieniężne – 427 909 tys. zł (więcej o 347 119 tys. zł od wartości planowanej z powodu zmiany systemu wymiany (rotacji) oraz spadku cen ropy na rynku światowym i w konsekwencji na rynku krajowym, skutkujący niższymi kosztami zakupu ropy i paliw.
- należności 152 298 tys. zł, w tym: 82 857 tys. zł z tytułu opłaty zapasowej, 69 263 tys. zł z tytułu zwrotu podatku od towarów i usług z Urzędu Skarbowego, 178 tys. zł z tytułu usług w zakresie utrzymywania zapasów agencyjnych (należność od ARM w wyniku rozliczenia kosztów wymienionych usług);
Niższe względem planu o 5,3% należności wynikały z niższych od planowanych należności z tytułu opłaty zapasowej za grudzień 2015 r.
- zobowiązania 15 342 tys. zł, w tym: 11 779 tys. zł z tytułu zakupu usług magazynowania, 3 447 tys. zł z tytułu zakupu ropy naftowej i paliw na zapasy agencyjne, 116 tys. zł z tytułu opłaty zapasowej (nadpłaty).

(dowód: akta kontroli str. 75-89, 270-373)

Według „Informacji o realizacji planu finansowego Funduszu Zapasów Agencyjnych za I kwartał 2016 r.”⁵⁶, opracowanej stosownie do postanowień art.28e, pkt 1 *ustawy o zapasach*, wartość ewidencyjna zapasów agencyjnych na dzień 31 marca 2016 r. tj. na koniec okresu sprawozdawczego wyniosła 1 980 687 tys. zł, (uwzględniając dokonane w styczniu 2016 r. końcowe rozliczenie zakupu ropy naftowej).

W I kwartale 2016 r. podjęto następujące działania w celu realizacji planu rzeczowego na 2016 r.:

- podpisano umowę w wyniku przeprowadzonego zgodnie z wewnętrzną procedurą postępowania w sprawie sprzedaży paliwa lotniczego Jet A-1

⁵⁶ Z dnia 28 kwietnia 2016 r., przekazanego Ministrowi Energii przy piśmie z 28 kwietnia 2016 r., znak:BFKpl-0315-1-537/16

w ilości 31 423 m³ w ramach wymiany zasobów agencji. Różnica w ilości między planem rzeczowym FZA, a faktyczną ilością do sprzedaży wynika z uzupełnienia ubytków naturalnych, powstałych przy wydaniu sprzedanego paliwa lotniczego w IV kwartale 2015 r. i uzupełnionych przez przechowawcę zgodnie z obowiązującą go umową;

- w lutym wszczęto dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zakup usług magazynowania zasobów agencji: do 75 tys. m³ oleju napędowego oraz do 30 tys. m³ benzyny silnikowej. Świadczenie obydwu usług ma nastąpić od 1 października 2016 r. Obydwa postępowania przeprowadzane są w celu zapewnienia pojemności magazynowej dla paliw planowanych do zakupu w 2016 r. w ramach powiększania zasobów agencji;
- w marcu wszczęto postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na zakup do zasobów agencji 170 tys. ton ropy naftowej (w ramach powiększania zasobów).

Prowadzone w okresie sprawozdawczym działania dotyczyły także realizacji zobowiązań wynikających z zawartych umów cywilnoprawnych na magazynowanie zasobów agencji w magazynach obcych, na ubezpieczenie towarów oraz finansowanie kosztów działalności Agencji związanych z realizacją zadań w zakresie tworzenia i utrzymywania zasobów agencji, a także monitorowania poboru opłaty zasobowej przez producentów i handlowców. Powyższe zadania były finansowane środkami pochodzącymi z opłaty zasobowej wnoszonej przez producentów i handlowców paliw, zgodnie z art. 21b ustawy o zasobach.

Przychody ogółem na koniec I kwartału 2016 r. wyniosły 177 154 tys. zł, z tego:

- składki i opłaty – 163 034 tys. zł, z tego:

- opłata zasobowa dla paliw – 126 049 tys. zł,
- opłata zasobowa dla gazu płynnego (LPG) – 36 985 tys. zł

Zgodnie z art. 28b pkt 1 ustawy o zasobach są to środki FZA pochodzące z opłaty zasobowej wnoszonej przez producentów i handlowców za miesiąc styczeń – luty 2016 r. Uzyskane w tym okresie przychody z tego tytułu, stanowiły 19,2% wykonania planu finansowego na 2016 r.

Pozostałe przychody na dzień wynosiły 14 120 tys. zł, z tego:

- 1 339 tys. zł - odsetki uzyskane od środków zgromadzonych na rachunku bankowym,
- 28 tys. zł – odsetki z tytułu nieuiszczenia przez producentów i handlowców w ustawowym terminie opłaty zasobowej,
- 12 753 tys. zł – przychody z prowadzonej działalności. Kwota ta stanowi efekt końcowych rozliczeń dokonanych w styczniu 2016 roku dotyczących zakupu ropy naftowej realizowanego w grudniu 2015 roku (faktury korygujące wystawione w styczniu 2016 r.)

Koszty ogółem na koniec I kwartału 2016 r. wyniosły 37 927 tys. zł i w całości były to koszty własne:

- zakup usług 35 927 tys. zł, w tym: 35 319 tys. zł - koszty magazynowania zasobów agencji u obcych kontrahentów; 608 tys. zł – koszty ubezpieczenia zasobów agencji.
- pozostałe – 200 000 tys. zł, z tego m.in.: 79 tys. zł zużycie materiałów i energii, 399 tys. zł usługi obce, 1 256 tys. zł wynagrodzenia.

Stan funduszu na koniec I kwartału 2016 r. wyniósł 704 092 tys. zł, z tego:

- środki pieniężne – 698 208 tys. zł,

- należności 19 295 tys. zł, w tym: 11 972 tys. zł – należności z tytułu opłaty zapasowej, 3 458 tys. zł – należności z tytułu zwrotu podatku od towarów i usług z Urzędu Skarbowego, 3 864 tys. zł – należności z tytułu zwrotu podatku od towarów i usług naliczonego – następny miesiąc.
- zobowiązania – 13 411 tys. zł, w tym: 12 930 tys. zł z tytułu zakupu usług magazynowania, 456 tys. zł – z tytułu ubezpieczenia zapasów agencyjnych, 25 tys. zł – zobowiązania z tytułu opłaty zapasowej (nadpłaty)

(dowód: akta kontroli str. 90-99)

Zadania z zakresu dochodzenia należności z tytułu opłaty zapasowej przysługującej FZA oraz stanowiących dochód budżetu państwa albo FZA na podstawie decyzji wydanych przez Prezesa Agencji lub ministra właściwego do spraw gospodarki prawidłowo realizuje Biuro Finansowo-Księgowe przy współpracy właściwych merytorycznie komórek i jednostek organizacyjnych Agencji.

(dowód: akta kontroli str. 447-458)

Według wyjaśnień Dyrektora BAW⁵⁷ pozostająca na dzień 31 grudnia 2015 r. kwota na rachunku bankowym FZA w wysokości 427 809,1 tys. zł dotycząca rachunków za:

- paliwa pozostałe - 331 188,8 tys. zł;
- LPG - 96 720,3 tys. zł

jest przekazywana Ministrowi Finansów w zarządzanie terminowe i zarządzanie overnight za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w *sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie*⁵⁸. Po upływie terminów obowiązywania lokat środki przekazywane są na rachunki Funduszu Zapasów Agencyjnych.

W okresie od 1 stycznia do dnia 20 czerwca 2016 r. od posiadanych środków finansowych na rachunkach Funduszu przekazanych do Ministra Finansów w zarządzanie terminowe i zarządzanie overnight, obejmujące środki pozostałe z 2015 r. i środki pozyskane w 2016 r., Agencja uzyskała odsetki w łącznej wysokości 2 885,6 tys. zł, z tego od overnight 184,1 tys. zł i od lokat terminowych 2 701,5 tys. zł.

Natomiast uzyskana kwota odsetek od wolnych środków pozostających na rachunkach Funduszu w roku 2015 wyniosła ogółem 3 730,8 tys. zł.

Wpływy z opłaty zapasowej oraz odsetki stanowią przychód Funduszu, zgodnie z art. 28b ustawy o *zapasach*.

(dowód: akta kontroli str. 903-904)

W dnia 22 marca 2016 r. Prezes ARM przekazał Ministrowi Energii Uchwałę nr 5/2016 Rady Konsultacyjnej ds. Zapasów Interwencyjnych, która zawierała rekomendacje Rady w zakresie wykorzystania nadwyżki środków finansowych. Proponowano, że środki te, zgodnie z art. 20 ust 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁵⁹ oraz zgodnie z art. 28 c pkt 1 ustawy o *zapasach*, będą przeznaczone na realizację zadań w następnych latach.

Dodatkowo przy piśmie z dnia 28 kwietnia 2016 r. Prezes ARM przesłał „Informację o realizacji planu finansowego Funduszu Zapasów Agencyjnych za I kwartał 2016 r.”

⁵⁷ Wyjaśnienie z dnia 23 czerwca 2016 r. znak: BAW-0910-3-75/16

⁵⁸ Dz. U. poz. 1864.

w której poinformował o nadwyżkach środków finansowych zgromadzonych na rachunkach FZA.

(dowód: akta kontroli str. 904a)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi 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 Kontroli⁶⁰, wnosi o:

1. Analizowanie i wykorzystywanie w prowadzonych przez ARM postępowaniach administracyjnych w sprawie wymierzania kar przez Prezesa Agencji wszystkich zgromadzonych dowodów i wytycznych wskazywanych przez organ drugiej instancji - ministra, w celu dokładnego wyjaśniania stanu faktycznego;
2. Zapewnienie prawidłowości i aktualności danych zawartych w rejestrze systemu zapasów interwencyjnych.

⁶⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm. z 2016 r. poz. 677.

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 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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 4.08.2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Kontrolerzy
Renata Patkowska
Główny specjalista kp.

Dyrektor
Sławomir Grzelak

(-) Renata Patkowska

(-) Sławomir Grzelak

.....
podpis

.....
podpis

Grażyna Cirko
Główny specjalista kp.

(-) Grażyna Cirko

.....
podpis